

Napomena s objašnjenjem uz prijedlog ciljane revizije Uredbe o općem skupnom izuzeću

Svrha je ove napomene pojasniti cilj i područje primjene prijedloga za reviziju [Uredbe o općem skupnom izuzeću](#)¹ (GBER) na temelju rezultata sveobuhvatne evaluacije politike državnih potpora i [provjere prikladnosti](#)² te je uskladiti s revizijama određenih smjernica o državnim potporama³. Ova napomena priložena je javnom savjetovanju o ovom prijedlogu Uredbe o općem skupnom izuzeću. Ta se revizija nastavlja na reviziju Uredbe o općem skupnom izuzeću donesenu 23. srpnja 2021.

Javno financiranje koje ispunjava uvjete državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) obično se mora prijaviti Komisiji i odobriti prije nego što se počne provoditi. Načelima na kojima se temelje pravila EU-a o državnim potporama nastoji se osigurati da javna potrošnja ne uzrokuje nepošteno tržišno natjecanje za društva koja posluju na unutarnjem tržištu EU-a. Točnije, ta načela pomažu osigurati da javna sredstva ne zamijene privatna ulaganja, da služe općim ciljevima politike i da ne prelaze iznose potrebne za postizanje tih ciljeva. Države članice nisu obvezne prijaviti državne potpore Komisiji ako predmetna potpora ispunjava *de minimis* pravila ili sve relevantne kriterije utvrđene u Uredbi o općem skupnom izuzeću.

Svrha izmjena koje su predmet ovog javnog savjetovanja jest ciljano izmijeniti Uredbu o općem skupnom izuzeću kako bi se osiguralo da se njome dobro dopunjuju relevantne smjernice za državnu potporu koje se revidiraju istovremeno te osiguralo da su pravila primjereno prilagođena razvoju tržišta i tehnologije te novim prioritetima Komisije, posebno europskom zelenom planu i industrijskoj i digitalnoj strategiji. Daljnjim pojednostavljenjem i pojašnjavanjem tih pravila izmjenom će se poboljšati pravna sigurnost i olakšati državama članicama provedba mjera potpore kojima se promiče zelena i digitalna tranzicija uz istodobno ograničavanje mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja na najmanju moguću mjeru.

Konkretnije, predlaže se revizija Uredbe o općem skupnom izuzeću kako bi se državama članicama olakšala provedba mjera državne potpore u sljedećim područjima bez prethodne prijave:

- regionalne potpore,
- potpore za rizično financiranje,
- potpore za istraživanje i razvoj i inovacije,
- potpore za zaštitu okoliša i energiju.

¹ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, SL L 187, 26.6.2014., kako je zadnje izmijenjena. Napominjemo da je u tijeku ciljana revizija Uredbe o općem skupnom izuzeću u svrhu olakšavanja međudjelovanja pravila o državnim potporama i određenih pravila EU-a o financiranju te se očekuje da će biti dovršena u drugoj polovini srpnja 2021.

² Objavljeno 30. listopada 2020., vidjeti: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/2044-Paket-modernizacije-drzavnih-potpore-iz-2012-smjernice-za-zeljeznicke-prijevoznike-i-kratkoročno-osiguranje-izvoznih-kredita-provjera-prikladnosti_hr

³ Smjernice o državnim potporama za energiju i okoliš, Smjernice za regionalne državne potpore, Okvir za istraživanje, razvoj i inovacije te Smjernice o rizičnom financiranju.

Ova se inicijativa u velikoj mjeri oslanja na dokaze i podatke prikupljene u okviru Komisijine provjere prikladnosti pravila o državnim potporama u kombinaciji s tržišnim iskustvom Komisije i iskustvom koje proizlazi iz njezine sudske prakse. S obzirom na to da je riječ o pratećoj mjeri uz revizije smjernica o državnim potporama u relevantnim područjima, nije se smatralo da je potrebna zasebna procjena učinka za ovu inicijativu.

1. Regionalne potpore

Nakon donošenja Smjernica za regionalne državne potpore (RAG) koje se primjenjuju od 2022., potrebno je uskladiti odjeljak Uredbe o općem skupnom izuzeću koji se odnosi na regionalne potpore kako bi se izbjegle razlike između ta dva skupa pravila. Osim toga, uvedeno je malo pojašnjenje kako bi se iz troškova prihvatljivih za regionalnu potporu isključili troškovi amortizacije koji proizlaze iz uporabe određene imovine tijekom razdoblja u kojem se ona koristi za projekt istraživanja i razvoja i inovacija (IRI) jer to nisu troškovi ulaganja u smislu regionalne potpore. Izmjene su dodane i u odjeljak o potporama malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi) jer je definicija početnog ulaganja ista kao i za regionalne potpore te kako bi se uklonila postojeća neusklađenost između odjeljaka za MSP-ove i regionalne potpore u pogledu prihvatljivih troškova.

Ovaj prijedlog izmjene Uredbe o općem skupnom izuzeću konkretno uključuje sljedeće izmjene:

- uskladiti sektorsko područje primjene regionalnih potpora (isključenje lignita, uključivanje sintetičkih vlakana i brodogradnje, isključenje potpore za širokopojasnu i istraživačku infrastrukturu u okviru odjeljka o regionalnim potporama, pojašnjenje definicije prometnog i energetskog sektora),
- proširiti mogućnosti dodjele operativnih potpora kako bi se spriječila ili smanjila depopulacija, što je dosad bilo moguće samo za vrlo rijetko naseljena područja, na rijetko naseljena područja u skladu sa stajalištem donesenim u Smjernicama za regionalne državne potpore,
- neznatno prilagoditi pragove za prijavu za regionalne potpore kako bi se pojasnilo što oni jesu, uzimajući u obzir sve različite intenzitete, ali i kako bi se uzeli u obzir viši pragovi za MSP-ove koji provode projekt manji od 50 milijuna EUR, kako bi se izbjeglo njihovo kažnjavanje pristupom utemeljenim na prilagođenom iznosu potpore koji vrijedi za veće projekte,
- izuzeti iz regionalnih potpora troškove za zgrade, zemljišta i opremu u opsegu i pod uvjetom da primaju potporu u skladu s pravilima Uredbe o općem skupnom izuzeću za potporu projektima istraživanja, razvoja i inovacija,
- uskladiti izradu odjeljka o MSP-ovima s odjeljkom o regionalnoj potpori.

2. Potpore za rizično financiranje

Rezultati evaluacije provjere primjerenosti potvrdili su da su, općenito gledajući, pravila o državnim potporama za rizično financiranje iz 2014. dobro funkcionirala i doprinijela rješavanju tržišnih nedostataka koji su MSP-ove u EU-u ometali u privlačenju financijskih sredstava potrebnih za rast i uspjeh, a sve to bez neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja. Istodobno je potrebno uvesti neke promjene kako bi se olakšalo tumačenje i provedba tih pravila. Naposljetku, preispitivanjem pravila uzimaju se u obzir i europski zeleni plan i industrijska strategija (npr. uključivanjem „bonusa” za potporu za zaštitu okoliša i

potporu u obliku prijenosa prava intelektualnog vlasništva za inovativna novoosnovana poduzeća).

Već je započela revizija Smjernica o rizičnom financiranju (RFG) te je održano javno savjetovanje kako bi se prikupila stajališta dionika i država članica. Budući da su Smjernice o rizičnom financiranju pravna osnova za odobravanje programa potpora za rizično financiranje koja nadilazi okvire Uredbe o općem skupnom izuzeću, oba skupa pravila usko su povezana te se mora osigurati njihova međusobna usklađenost. To je glavni razlog za predložene izmjene odjeljka Uredbe o općem skupnom izuzeću o potporama za pristup financiranju za MSP-ove i povezanih definicija u poglavlju I. Uredbe o općem skupnom izuzeću.

Sve predložene izmjene temelje se na dokazima prikupljenima tijekom provjere prikladnosti. Predložene izmjene odredbi o rizičnom financiranju u Uredbi o općem skupnom izuzeću u skladu su s trenutačnom revizijom Smjernica o rizičnom financiranju. Najznačajnije izmjene navedene su u nastavku:

- restrukturirati sadašnji članak 21. dijeljenjem na dva članka: jedan namijenjen potpori za rizično financiranje putem financijskih posrednika, a drugi rizičnom financiranju u obliku poreznih poticaja fizičkim osobama koje ulažu u prihvatljive poduzetnike. Novi članak 21. restrukturiran je kako bi se bolje istaknula troslojna struktura potpore za rizično financiranje: od strane ulagača, korisnika i financijskih posrednika,
- izmijeniti kriterij prihvatljivosti kojim se poduzećima omogućuje da prime potporu za rizično financiranje od *sedam godina nakon njihove prve komercijalne prodaje do 10 godina nakon registracije i/ili, u slučaju inovativnih poduzeća, sedam godina nakon njihove prve komercijalne prodaje*,
 - izmjena u *10 godina nakon registracije* uvodi se kako bi se pojednostavnila primjena Uredbe o općem skupnom izuzeću jer je registracija društva definirana, a prva komercijalna prodaja podliježe različitim tumačenjima (za prihvatljive MSP-ove koji ne podliježu registraciji može se smatrati da desetogodišnje razdoblje prihvatljivosti počinje u trenutku kad MSP započne svoju gospodarsku djelatnost ili kad podliježe plaćanju poreza za svoju gospodarsku djelatnost),
 - mogućnost da države članice nastave primjenjivati trenutačni kriterij *sedam godina nakon njihove prve komercijalne prodaje* za inovativna poduzeća odgovor je na povratne informacije dobivene u okviru javnog savjetovanja o Smjernicama o rizičnom financiranju da bi takva poduzeća u sektoru biotehnologije, zdravstva i mikroelektronike mogla imati ulagačke cikluse dulje od 10 godina, Inovativna poduzeća već su definirana u GBER-u,
- pojasniti situaciju „proširenje poslovanja” za koju ulaganje mora premašiti 50 % godišnjeg prometa MSP-a kako bi taj MSP mogao dobiti potporu za rizično financiranje: članak 21. sada se odnosi na „novu gospodarsku djelatnost” umjesto na „nova tržišta proizvoda ili zemljopisna tržišta”, što je više tehničke prirode. Osim toga, prijedlog uključuje zeleni bonus (ulaganja moraju premašiti samo 30 % umjesto 50 % godišnjeg prometa MSP-a) za ulaganja kojima se poboljšava ekološku učinkovitost u skladu s Uredbom o taksonomiji,

- pojasniti da je za izračun najvećeg iznosa potpomognutog rizičnog financijskog ulaganja po korisniku potrebno uzeti u obzir preostali iznos u trenutku dodjele. Time se omogućuje otplata rizičnog financijskog ulaganja i primanje daljnjih ulaganja sve dok je korisnik još uvijek prihvatljiv,
- smanjiti minimalne pragove za privatno sudjelovanje u rizičnim financijskim ulaganjima za potpomognute regije iz članka 107. stavka 3. točke (a) Ugovora. Tom se modulacijom uzimaju u obzir razlike u pristupu nebankovnom financiranju, uključujući rizično financiranje među državama članicama i unutar njih, imajući na umu da je privatno sudjelovanje nužan uvjet za potporu rizičnom financiranju jer se time osigurava privlačenje, razborita procjena rizika i odgovarajuća financijska dubinska analiza,
- proširiti područje primjene članka 24. o potporama za troškove izviđanja kako bi se utvrdili prihvatljivi poduzetnici i obuhvatili troškovi ulaganja u prihvatljive poduzetnike radi suočavanja s izazovima u sektoru poduzetničkog kapitala kako bi se smanjila asimetričnosti informacija koje utječu na takva društva,
- proširiti područje primjene članka 22. o početnim potporama na potpore u obliku prijenosa prava intelektualnog vlasništva od istraživačke organizacije u kojoj su razvijena temeljna prava intelektualnog vlasništva na mala i inovativna poduzeća koja moraju uvesti novi proizvod ili uslugu na tržište,
- pojasniti u definiciji da se samo subjekti u privatnom vlasništvu mogu uzeti u obzir kako bi se ostvario potreban doprinos ulagača mjerama rizičnog financiranja i da se u tu svrhu ne mogu uzeti u obzir javna ili polujavna tijela, kao što su nacionalne razvojne banke i institucije ili međunarodne financijske institucije,
- uključiti u definiciju inovativnih poduzeća (što primjerice omogućuje udvostručenje potpora za novoosnovana poduzeća ili prethodno navedene potpore za prijenos prava intelektualnog vlasništva) primatelje sredstava Europskog vijeća za inovacije (EIC) ili pečata izvrsnosti EIC-a.

3. Potpore za istraživanje, razvoj i inovacije (IRI)

Uredbom o općem skupnom izuzeću dopunjuju se odredbe Okvira za državne potpore za IRI (RDIF). Njome se utvrđuju uvjeti spojivosti na temelju kojih države članice mogu provoditi mjere državne potpore bez prethodne prijave Komisiji. Kao što je najavljeno u kontekstu revizije RDIF-a, Komisija će u provedbu aktualne ciljane revizije Uredbe o općem skupnom izuzeću uključiti ciljanu izmjenu odredbi Uredbe o općem skupnom izuzeću važnih za IRI u skladu s prijedlogom za RDIF kako bi se osigurala usklađenost pravila o državnim potporama za IRI.

Kako bi se odgovorilo na navedeno, revidirani dijelovi Uredbe o općem skupnom izuzeću povezani s IRI-jem uglavnom sadržavaju sljedeća ciljana poboljšanja:

- pojasniti određene pojmove i definicije. Prvo, predlaže se pojašnjenje da se „digitalnoinovacijski centri”, uključujući one u okviru programa Digitalna Europa, mogu smatrati inovacijskim klasterima kako su definirani u Uredbi o općem skupnom izuzeću. Drugo, potrebno je izmijeniti definicije aktivnosti industrijskih istraživanja i eksperimentalnog razvoja kako bi se pojasnilo da su uključene aktivnosti istraživanja i

razvoja u području digitalnih tehnologija/rješenja. Treće, predlaže se pojasniti da inovacijske aktivnosti MSP-ova uključuju prihvaćanje digitalnih rješenja (kao što je potpora za usluge koje pružaju istraživačke infrastrukture, infrastrukture za testiranje i eksperimentiranje, inovacijski klasteri ili privatni digitalni stručnjaci),

- uvesti novu definiciju i kriterije kompatibilnosti kojima bi se omogućila potpora za infrastrukture za testiranje i eksperimentiranje, kojima se uglavnom koristi industrija za aktivnosti istraživanja i razvoja, kao što su razvoj i ispitivanje novih tehnologija, a koji bi mogli poslužiti i za poticanje ulaganja u IRI kojima se olakšava dvostruka tranzicija. Te se vrste infrastruktura ponekad nazivaju i „tehnološkim infrastrukturama”,
- pojasniti uvjete za potporu za projekte istraživanja i razvoja u skladu s člankom 25. Uredbe o općem skupnom izuzeću, konkretno predlaganjem dodatnih mogućnosti za primjenu pojednostavnjenog pristupa troškovima za izračun neizravnih troškova projekata istraživanja i razvoja.

4. Potpore za zaštitu okoliša i energiju

U skladu s ciljevima zelenog plana predlaže se proširenje područja primjene Uredbe o općem skupnom izuzeću proširenjem skupa mjera izuzetih od *ex ante* prijave i povećanjem pragova za prijavu za mjere u području klime, energije i zaštite okoliša kad god je to objektivno opravdano. Predloženo proširenje odražava provedbenu praksu Komisije, uzima u obzir razvoj tehnologije i tržišta te ograničava narušavanje tržišta i tržišnog natjecanja, posebno za novije i veće mjere. Glavne predložene izmjene, koje su usklađene s nacrtom revidiranih Smjernica o potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju (CEEAG), jesu sljedeće:

Potpore za zaštitu okoliša

- prijedlogom se proširuju mogućnosti država članica da podupru ulaganja za smanjenje emisija CO₂ uključivanjem posebnih odredbi u skladu s kojima se potpore za ulaganje u hvatanje i iskorištavanje ugljika ili skladištenje ugljika smatraju spojivima i izuzimaju se od obveze prijave;
- uvesti novu posebnu kategoriju izuzeća za potpore za ulaganja za čista vozila ili vozila s nultom stopom emisija. Osim toga, prijedlogom se dopunjuju odredbe o investicijskim potporama za infrastrukturu za punjenje i opskrbu gorivom koje su nedavno uvedene u okviru ciljne revizije Uredbe o općem skupnom izuzeću uz višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje od 2021. do 2027. i to: i. proširenjem područja primjene potpore za ulaganja u infrastrukturu za opskrbu gorivom na one koje opskrbljuju niskougljičnim vodikom; i ii. obuhvaćanjem i potpora za infrastrukturu za punjenje i opskrbu gorivom koja nije javno dostupna,
- uvesti „zeleni bonus” za potpore za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada u cilju poticanja ambicioznih projekata obnove zgrada. Bonus bi se primjenjivao ako bi poboljšanja energetske učinkovitosti dovela do znatnog smanjenja potražnje za primarnom energijom,
- proširiti područje primjene Uredbe o općem skupnom izuzeću kako bi se obuhvatile potpore za ulaganje u obnovu prirodnih staništa i ekosustava, zaštitu i obnovu

bioraznolikosti te provedbu prirodnih rješenja za prilagodbu klimatskim promjenama i njihovo ublažavanje,

- proširiti područje primjene postojećih odredbi o potporama za recikliranje i ponovnu uporabu otpada obuhvaćanjem i potpora za ulaganje za druga ulaganja čiji je cilj povećanje razine učinkovitosti resursa ili doprinos prijelazu na kružno gospodarstvo,
- osigurati skupno izuzeće programa potpora u obliku smanjenja poreza u korist energetski intenzivnih poduzeća u skladu s Direktivom o oporezivanju energije, pod uvjetom da se tim programima od korisnika zahtijeva da poštuju uvjete kojima se osigurava povećanje energetske učinkovitosti i ulaganja u projekte koji dovode do znatnog smanjenja korisnikovih emisija stakleničkih plinova. Programi koji nisu u skladu s tim uvjetima neće biti obuhvaćeni skupnim izuzećem, ali se mogu prijaviti za ocjenu u skladu sa Smjernicama o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju (CEEAG), koje se trenutačno revidiraju. Komisija posebno traži primjedbe o uvođenju tih uvjeta u okviru predložene Uredbe o općem skupnom izuzeću,
- uvesti novu kategoriju izuzeća za potpore u obliku smanjenja poreza ili pristojbi za zaštitu okoliša, koje su potrebne za određene resursno intenzivne sektore,
- osigurati dodatnu fleksibilnost predviđanjem većih intenziteta potpore, posebno ako se potpore dodjeljuju u kontekstu konkurentnog natječajnog postupka,

Potpore za promicanje energije iz obnovljivih izvora

- povećati pragove za prijavu uzimajući u obzir smanjenje troškova razvijenih tehnologija i njihovu integraciju na tržište,
- kako bi se uzela u obzir veća uloga skladištenja za integraciju obnovljive energije u elektroenergetski sustav i kako bi se osigurala usklađenost s nacrtom CEEAG-a, predlaže se proširenje izuzeća za ulaganje i operativnu potporu za obnovljivu energiju kako bi se obuhvatili projekti skladištenja koji su izravno povezani s novim ili postojećim postrojenjima za proizvodnju obnovljive energije,
- kako bi se olakšala ulaganja u zeleni vodik, predloženom izmjenom obuhvatit će se potpore za ulaganja u projekte zelenog vodika. Operativne potpore za mala postrojenja za promicanje zelenog vodika isto će tako biti izuzete od obveze prijave,
- uključiti, u skladu s preinakom Direktive o promicanju uporabe obnovljive energije, odredbe o operativnoj potpori za projekte zajednice obnovljive energije, čime se projekti instaliranog kapaciteta ispod 1 MW izuzimaju iz natječajnog postupka,

Potpore za sustave centraliziranog grijanja i hlađenja i energetske infrastrukturu

- kako bi se postojeća pravila o potpori sustavima centraliziranog grijanja i hlađenja i energetskej infrastrukturi prilagodila ciljevima zelenog plana, predloženom izmjenom Uredbe o općem skupnom izuzeću pojašnjavaju se postojeća pravila i usklađuje ih se s

ciljevima zelenog plana, kako je navedeno u Planu ulaganja za održivu Europu (SEIP)⁴ priloženom komunikaciji o zelenom planu,

- osim toga, potpora za ulaganja u sustave centraliziranog grijanja koji se temelje na fosilnim gorivima ne može se smatrati prihvatljivom u okviru Uredbe o općem skupnom izuzeću. Za potporu ulaganjima u proizvodnju energije u okviru centraliziranog grijanja korištenjem prirodnog plina te ulaganjima ili nadogradnji distribucijskih mreža uvode se posebne zaštitne mjere, kao što je „usklađenost s klimatskim ciljevima”, kako bi se spriječila ovisnost i zajamčilo tržišno natjecanje, u skladu s ciljevima zelenog plana,
- u pogledu ulaganja u energetska infrastrukturu, potpora je dopuštena za energetska infrastrukturu za nove izvore energije, posebno infrastrukturu za vodik. Nadalje, potpora je dopuštena i za ulaganja koja se ne nalaze u „potpomognutim područjima”. Naposljetku, potporu ulaganjima u energetska infrastrukturu za prirodni plin potrebno je prilagoditi kako bi se uzeli u obzir ciljevi zelenog plana i nužna usklađenost s klimatskim ciljevima.

⁴ Komunikacija Komisije – Plan ulaganja za održivu Europu, Plan ulaganja za europski zeleni plan, COM/2020/21 final.