Pojasnilo k predlogu za ciljno usmerjeno revizijo uredbe o skupinskih izjemah

Namen tega obvestila je pojasniti cilj in področje uporabe predloga za spremembo uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki bo spremljal naslednji večletni finančni okvir. Obvestilo spremlja prvo javno posvetovanje o tem predlogu uredbe o splošnih skupinskih izjemah.

Javno financiranje, ki izpolnjuje pogoje za državno pomoč, kot je opredeljena v členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, je treba na splošno priglasiti Komisiji in ga odobriti, preden se začne izvajati. Na podlagi načel, na katerih temeljijo pravila EU o državni pomoči, je mogoče zagotavljati, da javna poraba ne povzroča nelojalne konkurence med podjetji, ki poslujejo na notranjem trgu EU. Natančneje, ta načela pomagajo zagotoviti, da javna sredstva ne nadomeščajo zasebnih naložb, da so namenjena splošnim ciljem politike in ne presegajo zneskov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev. Samo v primerih, ko se izkrivljanje konkurence šteje za omejeno, države članice niso dolžne Komisiji priglasiti državne pomoči, če slednja izpolnjuje vsa relevantna merila iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah.

Namen sprememb, zajetih v tem javnem posvetovanju, je v uredbo o splošnih skupinskih izjemah uvesti ciljno usmerjene spremembe, ki bodo zagotovile najbolj preprosto in najučinkovitejšo uporabo teh načel, s čimer se bo omogočilo kombiniranje nacionalnih sredstev s sredstvi iz proračuna EU.

Bolj konkretno se s predlogom revidirajo tri področja uredbe o splošnih skupinskih izjemah, da bi se državam članicam omogočilo izvajanje naslednjih ukrepov državne pomoči brez predhodne priglasitve:

- nacionalna sredstva, ki so vključena v finančne produkte, podprte s skladom InvestEU;
- projekti raziskav in razvoja ter inovacij (v nadaljnjem besedilu: R&R&I), ki so prejeli pečat odličnosti v okviru programa Obzorje 2020 ali programa Obzorje Evropa, ter sofinancirani projekti in povezovanje v okviru programa Obzorje 2020 ali programa Obzorje Evropa;
- projekti evropskega teritorialnega sodelovanja (v nadaljnjem besedilu: ETS).

Ta pobuda se v veliki meri opira na dokaze in podatke, ki so bili zbrani v okviru predlogov Komisije za zgoraj navedene zakonodajne akte v kombinaciji z izkušnjami Komisije na trgu in njenimi izkušnjami, pridobljenimi iz prakse. Glede na naravo predloga kot spremljevalnega ukrepa, kjer je manevrski prostor za neodvisno izbiro politike ali zasnove parametrov omejen, se ločena ocena učinka za to pobudo ni zdela potrebna.

Več podrobnosti glede uporabljene metodologije je v Prilogi I.

Sklad InvestEU

1. Ozadje

Cilj sklada InvestEU je zagotoviti jamstvo EU, ki bi podpiralo operacije financiranja in naložbene operacije, namenjene odpravljanju natančno opredeljenega nedelovanja trga in mobilizaciji dodatnih zasebnih in javnih naložb v podporo notranjim politikam Unije. Države članice bodo imele možnost, da v jamstvo EU prispevajo lastna sredstva, in sicer v okviru oddelka za države članice, in/ali da prek nacionalnih spodbujevalnih bank ali drugih javnih finančnih institucij financirajo finančne produkte v okviru podpore sklada InvestEU.

Ker lahko nacionalna sredstva (vključno z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi) pomenijo državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, je cilj predloga izboljšati medsebojno učinkovanje med skladom InvestEU in pravili o državni pomoči. To bi moralo omogočiti lažjo uporabo sredstev držav članic za financiranje ciljnih naložb v okviru podpore sklada InvestEU, pri čemer bi bilo zagotovljeno kar najbolj omejeno morebitno izkrivljanje konkurence.

Zato je namen predlagane spremembe nadaljnja prilagoditev pravilnika o državni pomoči in razglasitev državne pomoči, ki jo vključujejo finančni produkti, ki jih podpira sklad InvestEU, za združljivo z notranjim trgom pod nekaterimi omejenimi pogoji. To bo države članice razbremenilo obveznosti, da Komisiji tako pomoč predhodno priglasijo.

Komisija želi v tem javnem posvetovanju pridobiti povratne informacije o zasnovi predlaganih določb. Bistveni element javnega posvetovanja in povratnih informacij, ki jih želi pridobiti Komisija, je zbiranje podatkov in informacij o transakcijah, ki so predvidene v okviru sklada InvestEU, ter o tem, ali bodo te transakcije, če vključujejo državno pomoč, zajete v predlogu in na kakšen način.

2. Kdaj se uporabljajo določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s skladom InvestEU?

Določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s skladom InvestEU se uporabljajo samo v primerih, ko je vključena državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (glej tudi razpredelnico v Prilogi II). Za državno pomoč gre, kadar so kumulativno izpolnjena naslednja merila[1]:

- podpora se financira s sredstvi države članice in jo je mogoče pripisati državi članici. To drži le v primeru, da ima zadevna država članica diskrecijsko pravico glede uporabe teh sredstev. V povezavi s skladom InvestEU gre lahko za pripisljivost državi in državna sredstva v naslednjih primerih:
    - kadar imajo nacionalne spodbujevalne banke vlogo izvajalskih partnerjev in/ali finančnih posrednikov v okviru oddelka sklada InvestEU za EU ali države članice;
    - v primeru jamstva EU v okviru oddelka za države članice, glede na to, da jamstvo EU podpirajo evropski strukturni in investicijski skladi[2],
- podpora zagotavlja prednost (tj. ni skladna s trgom) in je selektivna (tj. na voljo je samo nekaterim upravičencem),
- podpora se zagotavlja za gospodarske dejavnosti (to na primer izključuje javno izobraževanje),
- podpora izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco in vpliva na trgovino med državami članicami.

[1] Ta merila so pojasnjena v Obvestilu Komisije o pojmu državne pomoči po členu 107(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=SL.

[2] Nacionalna sredstva ne pomenijo državne pomoči, če se sredstva evropskih strukturnih in investicijskih skladov prispevajo v oddelek sklada InvestEU za proračunsko jamstvo brez diskrecijske pravice držav članic in brez nadaljnjih pogojev razen geografske dodelitve, ki je neločljivo povezana z evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi.

Kadar vsaj eno od zgoraj navedenih kumulativnih meril ni izpolnjeno, financiranje ne pomeni državne pomoči, kar pomeni, da se določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s skladom InvestEU ne uporabljajo.
Komisija namerava zagotoviti navodila glede tipičnih scenarijev, ki jih podpira sklad InvestEU, in sicer kar zadeva opredelitev pomoči in še zlasti ali so javna sredstva, ki jih države članice ali nacionalne spodbujevalne banke prispevajo k naložbam v tematske finančne produkte (npr. širokopasovna infrastruktura), pripisljivi državam članicam. Takšna navodila bodo med drugim obravnavala vlogo, izbor in neodvisnost upravljavcev naložb, strukturo upravljanja in druge relevantne elemente.

3. Predlog uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi z InvestEU

Predlog uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi z InvestEU zajema dva scenarija:

- v **prvem (splošnem) scenariju** so določeni omejen sklop **meril za upravičenost in izključitev za končne prejemnike ter najvišji zneski financiranja**. Izvajalski partnerji, kot so nacionalne spodbujevalne banke, lahko zagotovijo neposredno financiranje projektov, kot so na primer infrastrukturni projekti;
- **drugi scenarij** se bo uporabljal za finančne produkte, ki bodo podpirali manj obsežno financiranje (na splošno do 6 milijonov EUR na končnega prejemnika), ki ga bodo končnim prejemnikom zagotavljali **komercialni** finančni posredniki, ki bodo zadržali določeno izpostavljenost tveganju. Za **končne prejemnike po tem scenariju** ne bo **nobenih omejitev (meril za upravičenost), razen** izključitve velikih podjetij v finančnih težavah. V okviru tega scenarija bodo lahko nacionalne spodbujevalne banke prek komercialnih finančnih posrednikov uporabljale naslednike finančnih produktov COSME ali InnovFin.

Za obravnavo teh dveh scenarijev predlog uredbe o splošnih skupinskih izjemah poleg nekaterih sprememb horizontalnih določb v poglavju I, kot so opredelitve pojmov ali po potrebi posamezna izvzetja pomoči v zvezi s skladom InvestEU iz nekaterih horizontalnih določb uredbe o splošnih skupinskih izjemah, v uredbo dodaja nov oddelek 16. Ta novi oddelek vsebuje tri nove člene, in sicer člen 56d, ki določa področje uporabe oddelka in skupna merila za združljivost, ki se uporabljajo za pomoč v okviru katerega koli od obeh scenarijev, člen 56e (prvi, splošni scenarij) in člen 56f (drugi scenarij).

R&R&I

V naslednjem večletnem finančnem okviru bo imela podpora R&R&I pomembno vlogo, zlasti v okviru programa Obzorje Evropa. Predlagana sprememba uredbe o splošnih skupinskih izjemah bo spremljala program Obzorje Evropa (oziroma pred tem program Obzorje 2020), in sicer z lajšanjem načinov kombiniranja centralno upravljanega financiranja v okviru programa Obzorje Evropa, oziroma v primerih projektov, ki so prejeli pečat odličnosti, nadomestitve z nacionalnimi sredstvi. Po končanem podrobnem kartiranju različnih sklopov pravil se bodo s spremembo uskladili nekateri vidiki pravil o državni pomoči na eni strani in programa Obzorje Evropa na drugi. To bo preprečilo morebitna neskladja, ki povzročajo zamude ali težave pri uvajanju financiranja R&R&I v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira.

Konkretneje osnutek uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki je predmet tega javnega posvetovanja, določa izjeme od obveznosti priglasitve in od zahteve po izvedbi ocene kakovosti na nacionalni ravni za projekte R&R&I, ki so bili ocenjeni že v okviru pravil programa Obzorje, in sicer na naslednjih področjih:

- pomoč za MSP za raziskovalne in razvojne projekte ter ukrepe Marie Skłodowske-Curie, ki so prejeli oznako kakovosti ‚pečat odličnosti' v okviru programa Obzorje 2020 ali programa Obzorje Evropa (člen 25a);
- pomoč, dodeljena sofinanciranim projektom, ki so bili neodvisno ocenjeni in izbrani na podlagi nadnacionalnih razpisov v okviru programa Obzorje Evropa (člen 25b);
- pomoč, dodeljena ukrepom povezovanja, ki so bili neodvisno ocenjeni in izbrani na podlagi nadnacionalnih razpisov v okviru programa Obzorje Evropa. To vključuje možnost zagotovitve državne pomoči za naložbe v infrastrukturo, povezane s projekti, v okviru takšnih ukrepov povezovanja (člen 25b).

Evropsko teritorialno sodelovanje

Spodbujanje projektov ETS je bilo dolga leta pomembna prednostna naloga kohezijske politike EU. V okviru pravil o državni pomoči že obstaja skupinska izjema za pomoč, dodeljeno takšnim projektom ETS. Glede na izkušnje, pridobljene na tem področju, osnutek uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki je predmet tega javnega posvetovanja, predlaga razširitev možnosti zagotavljanja pomoči projektom ETS, in sicer na dva načina:

- sedanja skupinska izjema, ki je omejena na pomoč za MSP, se razširi, tako da je mogoče pomoč brez predhodne priglasitve zagotoviti tudi velikim podjetjem (člen 20);
- poleg tega uredba o splošnih skupinskih izjemah določa poenostavljeno skupinsko izjemo za zelo majhne zneske pomoči, ki se dodelijo projektom ETS (do 20 000 EUR na podjetje in na projekt) (člen 20a).

PRILOGA I: Ozadje pogojev za upravičenost/združljivost, intenzivnosti pomoči in pragov za priglasitev

Predlagani pogoji glede upravičenosti in združljivosti ter intenzivnosti pomoči in pragov za priglasitev so zasnovani ob upoštevanju pogojev, ki se že uporabljajo za ustrezne vrste državne pomoči v skladu z veljavno uredbo o splošnih skupinskih izjemah.

Merila združljivosti v okviru trenutne ciljno usmerjene spremembe dopolnjujejo ustrezne programe financiranja EU, saj se je mogoče pri zagotavljanju združljivosti katere koli državne pomoči, vključene v financiranje, zanašati na zaščitne ukrepe, ki jih ti programi že vključujejo in katerih skladnost zagotavlja sodelovanje Komisije pri upravljanju teh programov, zato jih v uredbi o splošnih skupinskih izjemah ni treba podvajati.

Kar zadeva raven intenzivnosti pomoči in pragove, vključene v to predlagano spremenjeno besedilo, tako kot druga merila združljivosti temeljijo na veljavnih pravilih uredbe o splošnih skupinskih izjemah. Glede na spremljajočo naravo predlaganega spremenjenega besedila je v ravni intenzivnosti pomoči za zagotovitev kar največje usklajenosti upoštevana veljavna stopnja financiranja, ki jo določa relevantni program financiranja EU. Za področja, na katerih relevantni programi financiranja EU ne določajo posameznih stopenj financiranja, so kot izhodišče predlagani pragovi v spremenjenem besedilu zasnovani na podlagi veljavnih pravil uredbe o splošnih skupinskih izjemah in po potrebi prilagojeni glede na osnovne cilje politike centralno upravljanega programa EU.

Sklad InvestEU

Kar zadeva spremembe pravilnika o državnih pomočeh v povezavi s skladom InvestEU, je Komisija upoštevala, da sklad InvestEU temelji na zaščitnih ukrepih, ki so relevantni z vidika politike varstva konkurence in so že vgrajeni v pravila o skladu InvestEU (cilji EU, dodatnost in nedelovanje trga, omejitev izrinjanja zasebnih gospodarskih subjektov). Poleg tega bo Komisija odobrila zasnovo produktov in sporazume o jamstvu. Glede na obstoj teh zaščitnih ukrepov (tako glede vsebine kot procesa) Komisija meni, da so potrebni le pogoji združljivosti, ki dopolnjujejo okvir sklada InvestEU in so sorazmerni s potencialno ravnjo izkrivljanja konkurence. Torej v okviru spremembe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s skladom InvestEU na primer ni treba količinsko opredeliti elementa pomoči prejetega javnega financiranja, prav tako je mogoče za združljivo z notranjim trgom razglasiti tudi potencialno preostalo pomoč različnim vključenim akterjem (kot je raven finančnega posrednika).

V zvezi z relevantnimi pragovi je Komisija upoštevala dejstvo, da se financiranje v okviru sklada InvestEU zagotavlja prek finančnih instrumentov in ne v obliki nepovratnih sredstev. V nasprotju z nepovratnimi sredstvi, kjer državno pomoč pomeni celotni znesek prejetega financiranja, pa državno pomoč, ki se končnim upravičencem dodeli prek finančnih instrumentov v okviru sklada InvestEU, pomeni le del tega financiranja, zato elementa pomoči ni treba količinsko opredeliti. Torej ne bi bilo primerno uporabiti obstoječe pragove iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki temeljijo na nepovratnih sredstvih ali na bruto ekvivalentu nepovratnih sredstev (kjer se zahteva količinska opredelitev pomoči). Relevantni

pragovi za financiranje v okviru sklada InvestEU to upoštevajo, in sicer z uporabo množilnega faktorja na pragovih, določenih za ustrezne vrste pomoči v skladu z veljavno uredbo o splošnih skupinskih izjemah.

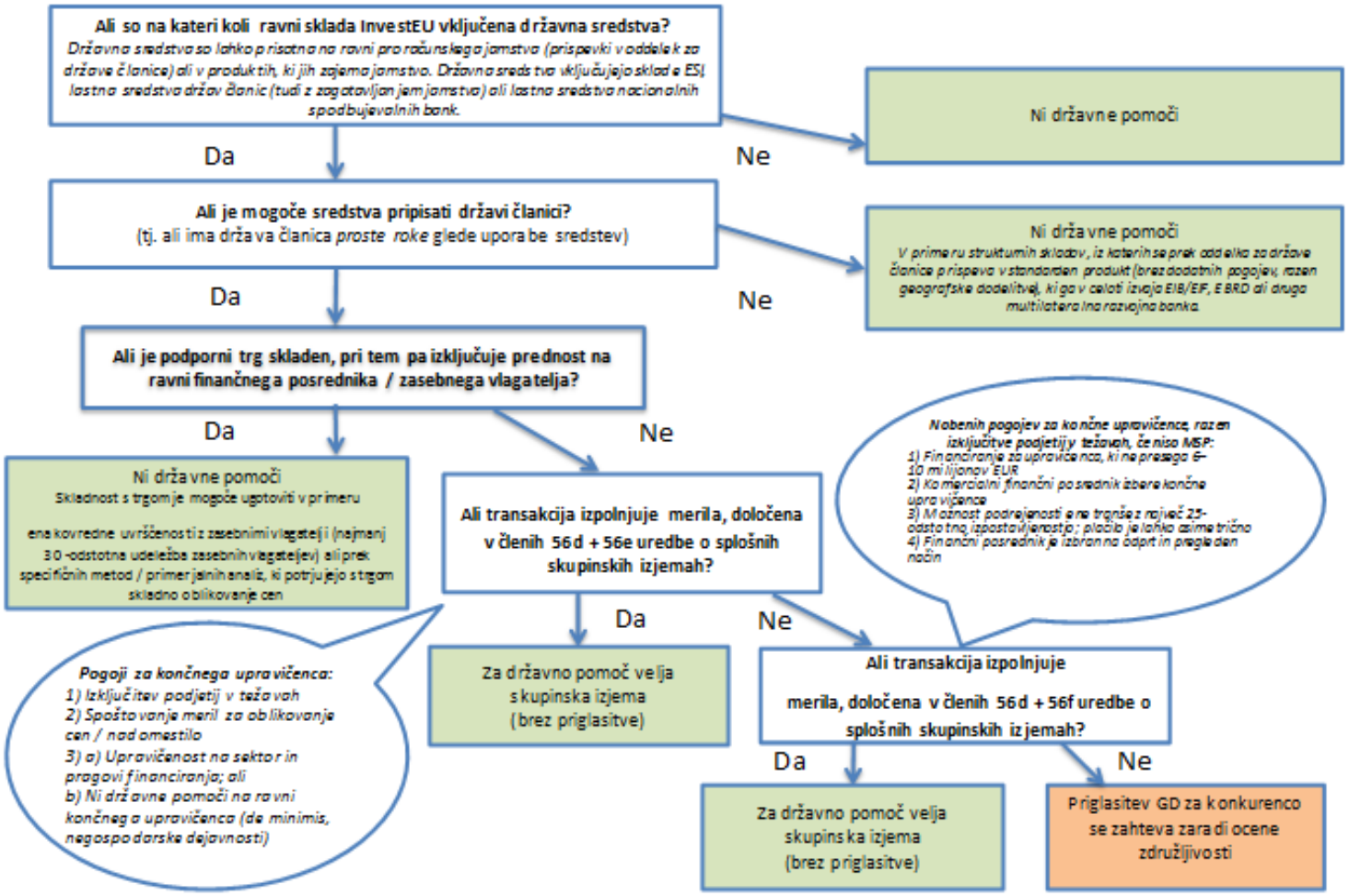
R&R&I

Veljavna uredba o splošnih skupinskih izjemah že vsebuje skupinske izjeme za pomoč na področju R&R&I. Sedanji predlog določa nekatere prilagoditve pravil o državni pomoči, ki se uporabljajo za to področje v primerih, ko se državna pomoč kombinira s centralno upravljanimi sredstvi v okviru programa Obzorje 2020 ali programa Obzorje Evropa, kar omogoča zasnova relevantnih pravil v okviru programa Obzorje 2020 in programa Obzorje Evropa ter sodelovanje Komisije pri ocenjevanju in izbiri projektov. To zagotavlja, da so morebitna izkrivljanja konkurence omejena in da je treba v uredbi o splošnih skupinskih izjemah predvideti zgolj omejena dopolnilna pravila za tovrstne projekte.

Ob upoštevanju navedenega je za intenzivnosti pomoči, predlagane npr. za pomoč projektom, ki so prejeli oznako kakovosti „pečat odličnosti“ v skladu s členom 25a, določena zgornja meja v višini 100 % za temeljne in industrijske raziskave ter 70 % za eksperimentalni razvoj, kar ustreza povezanim stopnjam financiranja, določenim v okviru programa Obzorje Evropa.

Za naložbe v infrastrukturo v okviru povezovanja, za katere v programih Obzorje 2020 in Obzorje Evropa niso določene specifične stopnje financiranja, je v spremenjenem besedilu predlagano, da pomoč ne sme presegati 70 % naložbenih stroškov. Ta predlagana intenzivnost pomoči temelji na trenutni največji intenzivnosti pomoči v višini 50 % za pomoč za naložbe za raziskovalno infrastrukturo, določeni v členu 26 veljavne uredbe o splošnih skupinskih izjemah, vendar pri tem upošteva, da logika povezovanja temelji na kohezijski politiki.

ETS

Veljavna uredba o splošnih skupinskih izjemah prav tako že določa skupinsko izjemo za projekte ETS. Vendar je ta skupinska izjema omejena na MSP. Izkušnje, ki jih je Komisija pridobila v preteklih letih pri projektih ETS, omogočajo razširitev področja uporabe te skupinske izjeme tudi na velika podjetja, ne da bi to povzročilo bistveno tveganje povečanega obsega izkrivljanja konkurence. Predlog nadalje določa skupinsko izjemo za zelo majhne zneske pomoči v okviru projektov ETS. Takšno financiranje se je v preteklosti zagotavljajo v obliki pomoči *de minimis*. Vendar pa je zlasti pri projektih ETS, pri katerih zelo majhne zneske financiranja prejme veliko število upravičencev, zagotavljanje skladnosti s pogoji iz uredbe *de minimis* včasih lahko nesorazmerno s potencialnimi tveganji izkrivljanja konkurence. Torej, glede na pomen projektov ETS za kohezijsko politiko EU in zelo omejena tveganja za izkrivljanje konkurence, nova skupinska izjema določa poenostavitev za take majhne zneske pomoči, ki bi bili v skladu s predlogom skupinsko izvzeti brez potrebe po izpolnjevanju kakršnih koli dodatnih pogojev.

PRILOGA: Predlog uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah v zvezi s skladom InvestEU za državna sredstva v kombinaciji s skladom InvestEU