

Obrazloženje uz prijedlog revizije Smjernica za državne potpore u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima te Uredbe o skupnom izuzeću za poljoprivredu

Svrha je ovog obrazloženja pojasniti cilj i područje primjene prijedloga revidiranih Smjernica za državne potpore u sektorima poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima („Smjernice”) te Uredbe o skupnom izuzeću za poljoprivredu („ABER”). Pripremljeno je kao dopuna savjetovanju o tim dvama prijedlozima, koje će biti otvoreno do 13. ožujka 2022.

Građani, organizacije i javna tijela pozivaju se da iznesu svoja stajališta o tim nacrtima pravila o državnim potporama u sektorima poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima. Uz savjetovanje održat će se i dva sastanka s državama članicama kako bi se prikupile povratne informacije o ABER-u.

Savjetovanje o Smjernicama pokreće se na temelju verzije nacрта na engleskom jeziku. Prijevodi na sve jezike EU-a¹ postupno će se dodavati na internetsku stranicu kada budu dovršeni. Savjetovanje o ABER-u pokreće se na svim jezicima EU-a.

Dionici se mole da navedu na koji se od ta dva instrumenta odnose njihove primjedbe.

Dionici se pozivaju da primjedbe dostave u elektroničkom obliku i pritom jasno naznače je li njihov odgovor povjerljiv. Ako je odgovor povjerljiv, treba dostaviti i verziju odgovora koja nije povjerljiva i koja se može objaviti na internetskoj stranici Glavne uprave za tržišno natjecanje.

1. Kontekst

Aktualna pravila, koja su se počela primjenjivati 1. srpnja 2014., prestat će važiti 31. prosinca 2022. Ocijenjena je njihova uspješnost i rezultati evaluacije izneseni su u radnom dokumentu službi Komisije, objavljenom 19. svibnja 2021.² U evaluaciji je zaključeno da postojeća pravila općenito dobro funkcioniraju, ali da su potrebne određene ciljne prilagodbe kako bi se pravila uskladila s aktualnim prioritetima EU-a, posebno s budućom zajedničkom poljoprivrednom politikom („ZPP”) i s europskim zelenim planom. U tijeku je procjena učinka usmjerena na budućnost. Rezultati ovog javnog savjetovanja uzet će se u obzir u tom procesu.

Javna potpora za sektore poljoprivrede i šumarstva te za ruralna područja dio je šireg konteksta ZPP-a. Javna potpora koja se pruža u okviru ZPP-a ključna je za osiguravanje primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, stabiliziranje tržišta i jamčenje da potrošači imaju pristup robi po razumnim cijenama. Aktualni okvir za državne potpore u skladu je s pravilima ZPP-a, a novim pravilima nastoji se u najvećoj mogućoj mjeri zadržati taj pristup.

U dvama predloženim instrumentima za državne potpore utvrđen je specifičan i prilagođen okvir za dodjelu javnih sredstava za sektore poljoprivrede i šumarstva te za ruralna područja. Revizijom se nastoji osigurati da javna potpora bude dobro usmjerena i da pospješuje

¹ Za ovo javno savjetovanje neće biti dostupan prijevod na irski jezik, no novi instrumenti za državne potpore bit će dostupni i na irskom jeziku.

² [Revizija pravila o državnim potporama za poljoprivredu, šumarstvo i ruralna područja – tržišno natjecanje – Europska komisija \(europa.eu\)](#)

modernu te gospodarski i okolišno održivu poljoprivrednu proizvodnju i šume. U tom je pogledu važan cilj politike doprinijeti postizanju ciljeva zelenog plana, a posebno strategije „od polja do stola” i strategije za bioraznolikost. Aktualni okvir za državne potpore već može doprinijeti prelasku na održivu poljoprivredu koja pogoduje bioraznolikosti. Novim se pravilima nastoje stvoriti dodatne mogućnosti za postizanje ciljeva zelenog plana.

2. Predložene izmjene u nacrtima dvaju revidiranih instrumenata

U evaluaciji aktualnih instrumenata za državne potpore zaključeno je da su oba instrumenta općenito primjerena svrsi i da su postignuti njihovi ciljevi. Međutim, utvrđena su i određena pitanja koja treba obuhvatiti pri izradi budućih pravila o državnim potporama.

U tom kontekstu revizijom se nastoje postići sljedeći glavni ciljevi:

- predvidljivost, pravna sigurnost i dosljednost u kontroli državnih potpora,
- usklađenost s ciljevima zelenog plana i ZPP-a, i
- pojednostavnjenje, učinkovitiji postupci u pogledu državnih potpora te smanjenje administrativnih troškova.

Revizija pravila o državnim potporama za poljoprivredu, šumarstvo i ruralna područja temelji se na evaluaciji pravila iz 2014. kad je riječ o njihovoj relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, dosljednosti i dodanoj vrijednosti EU-a. Analiza se ponajprije temeljila na iskustvu stečenom u obradi predmeta i internim podacima, ali je uključivala i rezultate vanjske studije za potrebe evaluacije te otvorenog javnog savjetovanja.

Predložene izmjene u odnosu na aktualna pravila sažete su u ovom obrazloženju. Za svaki prijedlog u obrazloženju je navedeno odnosi li se na oba ili samo na jedan od instrumenata za državne potpore. Eventualne znatne promjene politike procijenit će se u zasebnoj procjeni učinka.

Revizija obuhvaća sljedeće aspekte pravila:

- i. zajednička načela ocjenjivanja;
- ii. usklađenost s Uredbom o budućem ZPP-u/strateškim planovima (Uredba o strateškim planovima);
- iii. uklanjanje zastarjelih ili djelomično zastarjelih pravila;
- iv. promjene kojima se nastoji doprinijeti ciljevima zelenog plana;
- v. proširenje područja primjene ABER-a;
- vi. uklanjanje iz područja primjene Smjernica određenih mjera potpore koje su već obuhvaćene drugim pravilima o državnim potporama, kao što su Smjernice za regionalne potpore i Uredba (EU) br. 651/2014 o općem skupnom izuzeću;
- vii. izmjene određenih općih uvjeta koji se primjenjuju u svim pravilima o državnim potporama i na druge sektore gospodarstva;

- viii. izmjene povezane s konkretnim mjerama potpore za poljoprivredu i šumarstvo.

I. Zajednička načela ocjenjivanja

Ta se izmjena odnosi na oba instrumenta.

Zajednička načela ocjenjivanja, uvedena u okviru inicijative za modernizaciju državnih potpora iz 2014., potrebno je revidirati s obzirom na presudu u predmetu T-356/15 Austrija protiv Komisije (Hinkley Point C). U toj je presudi Sud iznio važno tumačenje članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a. Predložena strukturna promjena potaknuta je tim tumačenjem.

Na reviziju zajedničkih načela ocjenjivanja primjenjuje se horizontalni pristup koji obuhvaća sve nedavno revidirane instrumente za državne potpore. Predložene izmjene dosljedne su s tim drugim instrumentima za državne potpore, no zadržavaju se određene razlike koje su potrebne zbog posebnosti sektora poljoprivrede i šumarstva.

II. Usklađenost s pravilima budućeg ZPP-a i Uredbom o strateškim planovima

Ta se izmjena odnosi na oba instrumenta.

Potpora ruralnom razvoju sufinancirana iz EPFRR-a za sektor poljoprivrede izuzeta je od primjene pravila o državnim potporama (članak 145. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2021/2115](#) („Uredba o strateškim planovima u okviru ZPP-a")), no na potporu sufinanciranu iz EPFRR-a za šumarstvo i nepoljoprivredne djelatnosti u ruralnim područjima primjenjuje se kontrola državnih potpora. Stoga su Smjernice za državne potpore iz 2014. i ABER u skladu s pravilima o ruralnom razvoju kako bi se olakšali postupci u pogledu državnih potpora za ruralni razvoj.

Pristup utemeljen na supsidijarnosti koji je predviđen za buduću politiku ruralnog razvoja u okviru ZPP-a predstavlja tehnički izazov za izradu novih pravila o državnim potporama. Na temelju Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a EU će utvrditi osnovne parametre politike, a države članice same će morati prilagoditi svoje intervencije u području ruralnog razvoja svojim potrebama, pritom vodeći računa da budu u skladu s ciljnim vrijednostima iz zelenog plana i pravnim okvirom novog ZPP-a. Nepostojanje preciznih kriterija prihvatljivosti za potporu ruralnom razvoju na razini EU-a znači da se moraju promijeniti i pravila o državnim potporama u poljoprivredi.

Zbog pristupa supsidijarnosti u pravilima o državnim potporama ne može se predvidjeti cijeli raspon mogućnosti i modaliteta za koje države članice mogu smatrati da ih je potrebno uključiti u strateške planove. U revidiranim pravilima o državnim potporama stoga se predlaže opća klauzula o pretpostavci spojivosti za intervencije u području ruralnog razvoja uključene u strateške planove koje je potrebno obuhvatiti pravilima o državnim potporama. Takva pretpostavka spojivosti uvjetovana je poštovanjem određenih općih načela o državnim potporama: financiranje se ne može pružiti za obrtni kapital, osim ako se potpora pruža u obliku financijskih instrumenata, te javna potpora ne može predstavljati operativnu potporu i ne može se dodijeliti poduzetnicima u teškoćama.

Tom klauzulom o spojivosti osigurat će se poštovanje potrebnih postupaka kontrole državnih potpora, a istodobno će države članice strateške planove moći izraditi u skladu sa svojim potrebama.

III. Uklanjanje zastarjelih ili djelomično zastarjelih pravila

Ta se izmjena odnosi na oba instrumenta.

Ovaj je prijedlog uvelike povezan s prethodnom točkom: aktualni posebni uvjeti spojivosti uglavnom su preneseni iz zakonodavstva o ruralnom razvoju donesenog 2013. u okviru ZPP-a. Budući da je ZPP izmijenjen, pravila o državnim potporama treba prilagoditi na odgovarajući način. Osim toga, neki su uvjeti s vremenom zastarjeli ili djelomično zastarjeli. Revidirani tekstovi ažurirani su gdje je to bilo potrebno.

IV. Promjene kojima se nastoji doprinijeti ciljevima zelenog plana

Te se izmjene odnose na oba instrumenta.

Aktualni okvir za državne potpore već može doprinijeti prelasku na održivu poljoprivredu koja pogoduje bioraznolikosti. Stoga nije potrebna velika reforma postojećih pravila.

Revizijom se nastoje utvrditi još ambicioznija pravila kojima se može stvoriti okvir za državne potpore kojim će se na primjeren način doprinijeti postizanju ciljeva europskog zelenog plana, kako su navedeni u strategiji „od polja do stola”, strategiji za bioraznolikost do 2030. i strategiji za šumarstvo do 2030., kao i ciljnih vrijednosti utvrđenih u Europskom zakonu o klimi.

Nadalje, evaluacija je pokazala da je primjena nekih mjera koje bi mogle doprinijeti ciljevima zelenog plana preslaba da bi imalo učinak.

Stoga se predlaže prilagodba nekih postojećih mjera kako bi se poboljšali poticaji za poljoprivrednike i šumare da poduzimaju mjere koje doprinose ciljevima zelenog plana. Posebna pozornost posvećuje se pitanjima povezanima s klimatskim promjenama.

V. Proširenje područja primjene ABER-a

Određene mjere potpore nisu se mogle uključiti u područje primjene aktualnog ABER-a kad je donesen 2014. jer Komisija tad nije imala dovoljno iskustva u rješavanju predmeta. Danas one ispunjavaju zahtjeve za uključivanje u ABER utvrđene u Ovlašćujućoj uredbi, tj. Uredbi (EU) 2015/1588. Te su mjere navedene u nastavku.

Za poljoprivredni sektor predlaže se uključivanje:

- potpora za nadoknadu poljoprivrednicima za štetu koju su prouzročile zaštićene životinje, i
- potpora za nadoknadu poljoprivrednicima za nedostatke povezane s područjima mreže Natura 2000.

U sektoru šumarstva aktualni ABER već sadržava sufinancirane mjere potpore. Predlaže se dodavanje određenih mjera potpore koje se financiraju isključivo nacionalnim sredstvima:

- pošumljavanje i stvaranje šuma,

- poljoprivredno-šumarski sustavi,
- sprečavanje i uklanjanje štete nanosene šumama,
- ulaganja za poboljšanje otpornosti i okolišne vrijednosti šumskih ekosustava,
- nedostaci specifični za određeno područje koji proizlaze iz određenih obveznih zahtjeva,
- ulaganja u infrastrukturu povezanu s razvojem, modernizacijom ili prilagodbom sektora šumarstva,
- ulaganja u šumarske tehnologije te preradu, mobilizaciju i stavljanje na tržište šumarskih proizvoda,
- očuvanje genetskih resursa u šumarstvu, i
- početne potpore za organizacije proizvođača u sektoru šumarstva.

Naposljetku, za ruralna područja predlaže se uključivanje:

- potpora za osnovne usluge i obnovu sela u ruralnim područjima, sufinanciranih iz EPFRR-a,
- potpora za troškove MSP-ova koji sudjeluju u operacijama CLLD-a ili operacijama operativne skupine EIP-a, i
- ograničenih iznosa potpora MSP-ovima koji imaju korist od projekata CLLD-a ili projekata operativne skupine EIP-a.

VI. Uklanjanje iz područja primjene određenih mjera potpore koje su već obuhvaćene drugim pravilima o državnim potporama

Ta se izmjena odnosi na oba instrumenta.

Predlaže se da se iz područja primjene Smjernica uklone neke mjere potpore koje su već obuhvaćene drugim instrumentima za državne potpore, a posebno područjem primjene Uredbe 651/2014 (Uredba o općem skupnom izuzeću) i Smjericama za regionalne potpore.

Ta se promjena odnosi na mjere potpore u korist ruralnih područja. Njome se nastoje ukloniti paralelni, dvostruki i potencijalno različiti uvjeti za iste mjere potpore. U prijedlogu se utvrđuju mjere za koje nisu potrebna posebna sektorska pravila jer su u potpunosti regulirane drugim instrumentima za državne potpore: potpore za ulaganja koja se odnose na preradu poljoprivrednih proizvoda u nepoljoprivredne proizvode, proizvodnju pamuka te ulaganja u stvaranje i razvoj nepoljoprivrednih djelatnosti, potpore za prenošenje znanja i informativne aktivnosti te potpore za savjetodavne usluge.

VII. Izmjene određenih općih uvjeta koji se primjenjuju u svim pravilima o državnim potporama

Predlažu se sljedeće izmjene, koje su općenito primjenjive na sve mjere državnih potpora, osim ako je u određenom skupu pravila navedeno drukčije:

Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova

Ta se izmjena odnosi na Smjernice.

U aktualnom ABER-u predviđena je mogućnost upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova za sufinancirane potpore. Predlaže se uključivanje sličnih odredaba u Smjernice i proširenje područja primjene te mogućnosti na određene mjere potpore koje se ne sufinanciraju iz EPFRR-a.

Prema tumačenju po analogiji s ABER-om, pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova već su prihvaćene u skladu sa Smjericama (za sufinancirane mjere). Osim toga, aktualne Smjernice već sadržavaju mogućnost upotrebe „standardnih pretpostavki” za troškove u okviru određenih vrsta potpora. Pojednostavnjeni troškovi stoga bi se mogli primjenjivati na nekoliko vrsta potpora, uključujući mjere potpore koje se financiraju isključivo nacionalnim sredstvima. Rizik od prekomjerne naknade ograničen je zbog prirode potpora: u sektorima poljoprivrede i šumarstva potpore se uglavnom dodjeljuju u okviru velikih programa, korisnici su gotovo isključivo MSP-ovi, a dodijeljeni iznosi potpore su niski.

Odstupanje od zahtjeva za protučinjeničnim scenarijem u slučaju potpora u korist malih općina

Ta se izmjena odnosi na Smjernice.

U skladu s definicijom MSP-a³ općine se smatraju velikim poduzetnicima bez obzira na njihovu stvarnu veličinu. Stoga su pri podnošenju zahtjeva za potporu dužne dostaviti protučinjenični scenarij.

To uzrokuje probleme malim općinama, posebno, ali ne isključivo, za potpore za lokalnu šumarsku infrastrukturu. Stoga se predlaže da se male općine s godišnjim proračunom manjim od 10 milijuna EUR i s manje od 5 000 stanovnika izuzmu od obveze dostavljanja protučinjeničnog scenarija. S obzirom na vrste potpora o kojima je riječ (potpore za lokalnu i šumarsku infrastrukturu), smatra se da takva izmjena neće dovesti do rizika od narušavanja tržišnog natjecanja.

Odstupanje bi se odnosilo samo na Smjernice. U drugim instrumentima za državne potpore ne postoje slična odstupanja. Međutim, smatra se da je to odstupanje opravdano u aktualnom kontekstu s obzirom na velik broj malih općina u kojima su potpore za lokalnu i šumarsku infrastrukturu ključne za preživljavanje ruralnih područja.

VIII. Izmjene povezane s konkretnim mjerama potpore za poljoprivredu i šumarstvo

Potpore za ulaganja u poljoprivredu

³ Prilog I. Uredbi Komisije (EU) br. 702/2014 od 25. lipnja 2014. o proglašenju određenih kategorija potpora u sektoru poljoprivrede i šumarstva te u ruralnim područjima spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL L 193, 1.7.2014., str. 1.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=urisrv:OJ.L_2014.193.01.0001.01.HRV#:~:text=Commission%20Regulation%20\(EU\)%20No%20702%2F2014%20of%2025%20June,Treaty%20on%20the%20Functioning%20of%20the%20European%20Union](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=urisrv:OJ.L_2014.193.01.0001.01.HRV#:~:text=Commission%20Regulation%20(EU)%20No%20702%2F2014%20of%2025%20June,Treaty%20on%20the%20Functioning%20of%20the%20European%20Union)

Te se izmjene odnose na oba instrumenta.

- Aktualnim pravilima predviđen je raspon intenziteta potpore od 30 % do 75 %. Kako bi se pravila o državnim potporama uskladila sa zakonodavstvom o ruralnom razvoju, predlaže se uvođenje opće razine intenziteta potpore od 65 % za potpore u korist primarne poljoprivredne proizvodnje te prerade i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda. S obzirom na strukturne nedostatke i ograničenja s kojima se suočavaju najudaljenije regije, za njih se zadržava viši intenzitet potpore do 85 %.
- Prema aktualnim pravilima o državnim potporama dopuštene su potpore za ulaganja za ispunjavanje novih zahtjeva koji su zakonodavstvom Unije propisani za poljoprivrednike u trajanju od najviše 12 mjeseci od datuma kada su zahtjevi postali obvezni. Čini se da takve potpore nisu u skladu s općim načelima o državnim potporama jer možda nemaju učinak poticaja. Osim toga, mogu neizravno potaknuti zakašnjelu provedbu novih standarda. Time bi se prekršilo pravo Unije i to bi bilo protivno nastojanju postizanja ciljeva zelenog plana. Stoga se predlaže da se takve potpore uklone iz područja primjene budućih pravila.
- U skladu s aktualnim pravilima, kad je riječ o ulaganjima u poljoprivredu i šumarstvo, potpore za kupnju zemljišta ograničene su na 10 % ukupnih prihvatljivih troškova dotične operacije, osim za kupnju zemljišta za operacije koje se odnose na očuvanje okoliša, kada to ograničenje može biti veće. U novim pravilima predlaže se proširenje te mogućnosti na operacije koje se odnose na očuvanje tla bogatog ugljikom. To je odstupanje u skladu s ciljevima zelenog plana.
- Kad je riječ o potporama za obnovu štete nastale zbog nepovoljnih klimatskih prilika i organizama štetnih za bilje, ako se takvi događaji mogu povezati s klimatskim promjenama, predlaže se da se u nova pravila uvede uvjet da korisnici u obnovu, ako je to moguće, uključe mjere prilagodbe klimatskim promjenama kako bi se šteta i gubici nastali zbog sličnih događaja u budućnosti sveli na najmanju moguću mjeru. Tim se uvjetom nastoji uzeti u obzir povezanost između opetovane pojave takvih klimatskih prilika i klimatskih promjena te potaknuti sektore poljoprivrede i šumarstva na provedbu poljoprivrednih praksi prilagođenih klimatskim promjenama.

Potpore za sprečavanje, kontrolu i iskorjenjivanje bolesti životinja i potpore za otklanjanje štete nastale zbog bolesti životinja

Ta se izmjena odnosi na Smjernice.

Aktualna pravila o državnim potporama omogućuju da se potporama nadoknade troškovi sprečavanja, kontrole i iskorjenjivanja bolesti životinja te otklanjanja nastale štete. Da bi bila prihvatljiva, bolest životinja mora biti uvrštena na popis Svjetske organizacije za zdravlje životinja ili na popis iz Priloga II. Uredbi (EU) 2016/429. U skladu s aktualnim pravilima potpore se stoga ne mogu dodijeliti u vezi s emergentnim bolestima životinja. Međutim, zakonodavstvom Unije u području zdravlja i sigurnosti hrane predviđene su i mjere za emergentne bolesti životinja, pod istim uvjetima koji se primjenjuju na bolesti s popisa.

Predlaže se da se pravila o državnim potporama prilagode u skladu s time i da se njihovo područje primjene proširi na emergentne bolesti.

Potpore za otklanjanje štete koju su prouzročile invazivne strane vrste te za sprečavanje, kontrolu i iskorjenjivanje invazivnih stranih vrsta

Ta se izmjena odnosi na Smjernice.

Aktualna pravila o državnim potporama ne obuhvaćaju pitanje širenja invazivnih stranih vrsta na području EU-a. Te se strane vrste slučajno unose i često uzrokuju znatne neravnoteže i štetu bioraznolikosti EU-a te mogu ugroziti lokalne i regionalne vrste koje se upotrebljavaju za poljoprivredne djelatnosti.

Da bi bile prihvatljive za potporu, te invazivne vrste moraju biti uvrštene na popis koji je Komisija donijela u skladu s člankom 4. Uredbe (EU) br. 1143/2014. Predlaže se proširenje područja primjene Smjernica na štetu koju su prouzročile invazivne vrste uvrštene na taj popis kako bi se dopustile potpore za njihovo sprečavanje i iskorjenjivanje te za otklanjanje štete koju su prouzročile invazivne strane vrste.

Sekvestracija ugljika

Ta se izmjena odnosi na Smjernice.

U skladu s aktualnim pravilima već se može poduprijeti niz mjera za sekvestraciju ugljika. Te će se mjere zadržati, a to su, primjerice, potpore za ulaganje, potpore za poljoprivredno-okolišno-klimatske obveze i obveze u pogledu dobrobiti životinja, potpore za nedostatke povezane s mrežom Natura 2000 i Okvirnom direktivom o vodama, potpore za ekološki uzgoj itd.

Prema predloženim novim pravilima, (u skladu s Uredbom o strateškim planovima) mogu se poduprijeti i „zajednički programi i programi plaćanja na temelju rezultata”. Ako su takvi programi spomenuti u novim Smjernicama (npr. potpore za poljoprivredno-okolišno-klimatske obveze, potpore za šumarsko-okolišne i klimatske usluge te očuvanje šuma), navedeno je da to uključuje i programe sekvestracije ugljika. Takvo posebno navođenje sekvestracije ugljika u skladu je sa strategijom za prilagodbu klimatskim promjenama i s Europskim zakonom o klimi. Osim toga, kako bi se povećala trenutačno slaba primjena šumarsko-okolišnih klimatskih usluga, predlaže se uvođenje mogućnosti isplate poticaja u iznosu do 120 % prihvatljivih troškova za usluge povezane s bioraznolikošću, klimom, vodom ili tlom te zajedničke programe i programe na temelju rezultata, kao što su programi sekvestracije ugljika u šumarstvu.