



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.12.2022.
SWD(2022) 409 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentima

Komunikacija Komisije – Smjernice za ispitivanje državnih potpora u sektoru ribarstva i akvakulture

Uredba Komisije (EU) .../... od XXX o proglašenju određenih kategorija potpora poduzetnicima koji se bave proizvodnjom, preradom i stavljanjem na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

i

Uredba Komisije (EU) br. 717/2014 od 27. lipnja 2014. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture

{C(2022) 9139 final} - {SEC(2022) 441 final} - {SWD(2022) 408 final}

Sažetak
Procjena učinka revizije pravila o državnim potporama za sektor ribarstva i akvakulture
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
<p>Utvrđeni su sljedeći problemi za reviziju pravila o državnim potporama za sektor ribarstva i akvakulture (koja obuhvaćaju sektorsku Uredbu o skupnom izuzeću za ribarstvo, Smjernice za ispitivanje državnih potpora u sektoru ribarstva i akvakulture te javne potpore dodijeljene na temelju Uredbe o potporama <i>de minimis</i> u sektoru ribarstva i akvakulture): i. nepotrebno administrativno opterećenje u pogledu mjera za koje je Komisija stekla dovoljno iskustva; ii. pojedinačna gornja granica i nacionalna gornja granica za potpore <i>de minimis</i> više nisu prilagođene kretanjima na tržištu i inflaciji te ih se tretira drukčije nego u sektoru prerade i stavljanja na tržište; iii. neusklađenost s EFPRA-om; i iv. manjak transparentnosti u kontroli državnih potpora. Dionici na koje revizija najviše utječe jesu davatelji potpora u državama članicama te poduzetnici u području ribarstva i akvakulture u cijelom EU-u (neizravno, kao prihvatljivi ili stvarni korisnici).</p>
Što bi trebalo postići?
<p>Opći je cilj uspostaviti pravila o državnim potporama za sektor ribarstva i akvakulture kojima se može doprinijeti ostvarivanju ciljeva ZRP-a i zelenog plana, uz optimizaciju primjenjivog okvira kako bi se postigla veća učinkovitost konkurentnih poduzetnika u državama članicama bez narušavanja tržišnog natjecanja. U tu svrhu revizijom će se pokušati ostvariti četiri specifična cilja: i. osigurati administrativno pojednostavnjenje; ii. prilagoditi okvir za potpore <i>de minimis</i> najnovijim kretanjima na tržištu; iii. osigurati usklađenost pravila o državnim potporama u sektoru ribarstva i akvakulture s ciljevima EFPRA-e i ZRP-a; i iv. povećati transparentnost i tržišnu disciplinu. Za te ciljeve postoje operativni ciljevi i kriteriji prema kojima se u budućnosti može mjeriti uspješnost: i. nenarušavanje tržišnog natjecanja; ii. administrativno pojednostavnjenje smanjenjem opterećenja.</p>
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Načelo supsidijarnosti ne primjenjuje se jer Komisija ima isključivu nadležnost u tom području.
B. Rješenja
Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
<p>U izvješću o procjeni učinka utvrđeno je pet opcija politike (u opcijama politike utvrđeni problemi obrađuju se zasebno zbog njihove prirode, stoga su podijeljeni u tri odjeljka – gornja granica i nacionalna gornja granica za potpore <i>de minimis</i>; usklađivanje s EFPRA-om i nepotrebni troškovi; pragovi za objavu): 1. povišiti pojedinačnu gornju granicu i nacionalnu gornju granicu za potpore <i>de minimis</i>; 2. povišiti gornju granicu za potpore <i>de minimis</i> za preradu i stavljanje na tržište kako bi bila u skladu s gornjom granicom koja se primjenjuje u sektoru poljoprivrede; 3. uskladiti okvir s EFPRA-om, ali ga prilagoditi kontroli državnih potpora; 4. uskladiti okvir s EFPRA-om, prilagoditi ga kontroli državnih potpora i revidirati ga; 5. sniziti pragove za objavu za dodjelu pojedinačnih potpora. Najpoželjnija opcija politike je kombinacija opcije 1. s opcijom 4. i opcijom 5. (budući da se one odnose na različite probleme, imaju neovisne učinke pa se mogu kombinirati i njihovi se učinci mogu zbrojiti).</p>
Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?
Tijela država članica, na koja će predložene opcije politike najviše utjecati, izrazila su zabrinutost zbog dodatnog administrativnog opterećenja koje se može očekivati u slučaju predloženog snižavanja pragova za

<p>objavu (opcija 5.) i brisanja potpora mladim ribarima za pokretanje poslovanja iz Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo (opcija 4.). S druge strane, pozdravila su predviđeno proširenje područja primjene Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo, predviđeno u opciji 4., te povećanje nacionalne gornje granice i pojedinačne gornje granice za potpore <i>de minimis</i> (opcija 1.). Drugi dionici (poduzeća i organizacije proizvođača koji posluju u tom sektoru) zagovarali su povećanje pojedinačne gornje granice i nacionalnih gornjih granica (opcija 1.), pa čak i povećanje pojedinačne gornje granice na razinu koja se primjenjuje na preradu i stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda (opcija 2.).</p>
C. Učinci najpoželjnije opcije
Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?
<p>U najpoželjnijoj opciji nacionalna gornja granica i pojedinačna gornja granica za potpore <i>de minimis</i> prilagodile bi se gospodarskim kretanjima (opcija 1.), povećala bi se transparentnost u kontroli državnih potpora (opcija 5.) te bi se okvir za državne potpore u tom sektoru uskladio s EFPR-a-om, uz istodobno poboljšanje učinkovitosti (opcija 4.). Time bi se pak povećala djelotvornost pravila o državnim potporama u ribarstvu i akvakulturi. Najpoželjnijom opcijom bolje bi se doprinijelo ostvarivanju ciljeva ZRP-a i zelenog plana (usklađivanjem s EFPR-a-om). Dovedla bi i do znatnog administrativnog pojednostavnjenja, posebno za tijela država članica, ali i za Komisiju.</p>
Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?
<p>Najpoželjnija opcija dovela bi do većih administrativnih troškova za tijela država članica zbog usklađivanja s novim zahtjevima u pogledu transparentnosti te zbog potrebe da prijavljuju mjere potpore mladim ribarima za pokretanje poslovanja nakon brisanja te vrste potpora iz Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo. Međutim, ti bi se troškovi trebali itekako nadoknaditi koristima koje se očekuju od proširenja Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo kako bi se uključile tri nove mjere te povećanja pojedinačne gornje granice i nacionalne gornje granice za potpore <i>de minimis</i>.</p>
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
<p>Najpoželjnija opcija imala bi pozitivan učinak na MSP-ove uvođenjem triju novih mjera u Uredbu o skupnom izuzeću za ribarstvo. Brži postupci povezani s državnim potporama omogućili bi brži pristup potporama. To je posebno važno za MSP-ove, kojima je pristup financiranju često ograničen. MSP-ovi će imati veću korist od predviđenog proširenja područja primjene Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo nego veliki poduzetnici jer su mnoge mjere obuhvaćene tom uredbom ograničene na MSP-ove. MSP-ovi bi imali koristi i od brže potpore u obliku potpora <i>de minimis</i> u okviru opcije 1.</p>
Proporcionalnost?
<p>Najpoželjnijim opcijama djelotvorno se i razmjerno rješavaju utvrđeni problemi.</p>
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?

Nova Uredba o skupnom izuzeću za ribarstvo i Uredba o potporama *de minimis* važile bi do 2029., što znači da bi se evaluacija Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo (i Smjernica) provela prije kraja 2028. Povećana transparentnost u okviru najpoželjnije opcije 5. trebala bi imati pozitivan učinak na kontrolu državnih potpora i poboljšati dostupnost podataka o pojedinačnim korisnicima. Uvođenje registra potpora *de minimis* trebalo bi dovesti do istih rezultata. Službe Komisije provode godišnje *ex post* praćenje na temelju uzorka postojećih programa potpore. Nadalje, Komisija nastoji provoditi *ex post* evaluacije programa državnih potpora s visokim rizikom od mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja. Važan je alat i Pregled državnih potpora, koji pruža informacije o ukupnom stanju državnih potpora u svakoj državi članici. Naposljetku, u budućoj evaluaciji trebala bi se ocijeniti uspješnost te inicijative u odnosu na prethodno navedene operativne ciljeve (smanjenje rizika od narušavanja tržišnog natjecanja na najmanju moguću mjeru i osiguravanje administrativnog pojednostavnjenja).

Sažetak evaluacije

A. Kontekst i ciljevi

Kontrola državnih potpora ključan je instrument u politici tržišnog natjecanja EU-a, kako je utvrđeno u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Cilj joj je zaštititi unutarnje tržište sprečavanjem neopravdanog narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine. Ugovorom su općenito zabranjene državne potpore, osim ako su opravdane zbog gospodarskog razvoja ili općeg dobra. Europska komisija prati kako države članice upotrebljavaju nacionalne potpore i utvrđuje pravila kojima se uređuje ocjenjivanje njihove spojivosti s neometanim funkcioniranjem unutarnjeg tržišta.

Okvir za državne potpore za ribarstvo i akvakulturu obuhvaća Uredbu o skupnom izuzeću za ribarstvo¹, Uredbu o potporama *de minimis*² i sektorske smjernice³. U ovoj se evaluaciji ocjenjuje uspješnost tog okvira s obzirom na njegove glavne ciljeve:

- minimiziranje narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine u sektoru ribarstva i akvakulture, čime se osigurava predvidivost i pravna sigurnost za države članice i korisnike državnih potpora,
- omogućivanje boljeg određivanja prioriteta provedbenih aktivnosti u području državnih potpora i većeg pojednostavnjenja,
- poboljšanje transparentnosti, djelotvorne evaluacije i kontrole usklađenosti s pravilima o državnim potporama na nacionalnoj razini i razini Unije, i
- doprinos postizanju ciljeva ZRP-a.

Evaluacija se provodi zbog činjenice da Uredba o skupnom izuzeću za ribarstvo i Uredba o potporama *de minimis* prestaju važiti 31. prosinca 2022. Smjernice pak ne sadržavaju klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti. Međutim, zbog njihove komplementarnosti s Uredbom o skupnom izuzeću za ribarstvo i Uredbom o potporama *de minimis* te povezanosti s Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) treba ih revidirati uzimajući u obzir preispitivanje tih uredaba i pokretanje fonda koji će naslijediti EFPR, to jest

¹ Uredba Komisije (EU) br. 1388/2014 od 16. prosinca 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora poduzetnicima koji se bave proizvodnjom, preradom i stavljanjem na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL L 369, 24.12.2014., str. 37.–63.

² Uredba Komisije (EU) br. 717/2014 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore u sektoru ribarstva i akvakulture, SL L 190, 28.6.2014., str. 45.

³ Komunikacija Komisije – Smjernice za ispitivanje državnih potpora u sektoru ribarstva i akvakulture, SL C 217, 2.7.2015., str. 1.–15.

Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPR) za razdoblje 2021.–2027.

U evaluaciji se ispituje uspješnost aktualnog okvira u odnosu na pet kriterija: djelotvornost, učinkovitost, relevantnost, usklađenost i dodana vrijednost EU-a. Razmatraju se uspješnost dosadašnje provedbe pravila i mogućnosti za poboljšanja.

U evaluaciji se uzimaju u obzir interni podaci, iskustvo stečeno u obradi predmeta i rezultati otvorenog javnog savjetovanja. Potkrijepljena je vanjskom evaluacijskom studijom.

Glavni rezultati

U evaluaciji je zaključeno da okvir za državne potpore za ribarstvo i akvakulturu općenito dobro funkcionira i da su ostvareni njegovi ciljevi. Međutim, utvrđeni su i određeni nedostaci i prilike za poboljšanje okvira.

Analiza upućuje na to da su ciljevi okvira i dalje u velikoj mjeri **relevantni** u odnosu na ciljeve i prioritete politike EU-a. Praksa obrade predmeta pokazuje da postoji uočljiv doprinos općenitijim ciljevima ZRP-a, što je dodatno potkrijepljeno u povratnim informacijama primljenima u fazi savjetovanja. Iako je analiza provedena prije izbijanja bolesti COVID-19 i donošenja važnih prioriteta kao što je zeleni plan, prepoznaje se važnost politike tržišnog natjecanja za potporu strategiji EU-a za rast.

U analizi je potvrđeno i da su ciljevi instrumenata relevantni u smislu da se njima reagira na tržišne nedostatke. Konkretno, čini se da je upotreba potpora *de minimis* u razdoblju evaluacije bila odgovor na tržišne nedostatke ili materijalna poboljšanja koja tržište samo nije moglo postići. Isti je zaključak donesen i za potpore dodijeljene za mjere koje nisu obuhvaćene EFPR-om na temelju Smjernica i Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo. Kad je riječ o mjerama koje su obuhvaćene EFPR-om na temelju Smjernica i Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo, analiza pokazuje da, unatoč poboljšanjima, i dalje postoje tržišni nedostaci, posebno u pogledu održivosti i uvjeta koji pospješuju inovacije i razvoj tržišta u plavom gospodarstvu.

Kad je riječ o **učinkovitosti**, rezultati analize i dokazi koji proizlaze iz Komisijinih podataka o obradi predmeta i iz savjetovanja upućuju na to da se administrativno opterećenje i troškovi povezani s izvršavanjem instrumenata državne potpore najvećim dijelom smatraju primjerenima i opravdanim. Međutim, postoji nekoliko mogućnosti za smanjenje administrativnog opterećenja i postizanje dodatne učinkovitosti. Kad je riječ o transparentnosti, jasnoći i primjerenosti, mišljenje dionika bilo je izrazito pozitivno. Ti bi se aspekti mogli dodatno poboljšati *ex post* praćenjem odabranih slučajeva, među ostalim i za potpore *de minimis*. Nadalje, budući da je samo oko 20–25 % ukupnih državnih potpora potrošenih u EU-u transparentno, čini se da zahtjevi za objavljivanje za dodjelu pojedinačnih potpora nisu dostatni da se osigura objavljivanje svih relevantnih informacija.

Provedena analiza upućuje i na to da je okvir za državne potpore u sektoru ribarstva i akvakulture **djelotvoran**. Detaljniji pravni instrumenti omogućili su transparentnije i jednostavnije ocjenjivanje spojivosti u pogledu postupanja Komisije s prijavljenim potporama i načina na koji države članice provode Uredbu o skupnom izuzeću za ribarstvo – kontrola državnih potpora postala je predvidivija te je time državama članicama i korisnicima potpora omogućena veća pravna sigurnost. Kad je riječ o skupno izuzetim potporama, aktualni je pristup sveobuhvatan i doprinio je ciljevima ZRP-a jačanjem operativnih programa država članica u okviru EFPR-a i omogućavanjem usklađenog i dosljednog pristupa u cijelom EU-u. Međutim, iskustvo stečeno u obradi predmeta i analiza u vanjskoj studiji upućuju na mogućnost proširenja područja primjene Uredbe o skupnom izuzeću za ribarstvo i izbjegavanja prijavljivanja u slučajevima u kojima je

Komisija stekla dovoljno iskustva i ako nema opasnosti za tržišno natjecanje i trgovinu. Kad je riječ o potporama *de minimis*, općenito se može reći da se aktualnim pristupom mogu brzo riješiti izvanredni događaji bez narušavanja tržišnog natjecanja ili tržišta, ali rezultati evaluacije pokazuju da pojedinačna gornja granica i nacionalna gornja granica, koje su utvrđene i zadnji put ocijenjene 2007. i 2013., nisu primjerene za sve države članice (s druge strane, povećanje pojedinačne gornje granice ne čini se prikladnim s obzirom na postojeći visoki rizik od narušavanja tržišnog natjecanja u nekim državama članicama EU-a). Treba uzeti u obzir i da je gornja granica za industriju prerade i stavljanja na tržište ribe trenutačno usklađena s gornjom granicom za sektor primarne proizvodnje ribe (30 000 EUR) te se znatno razlikuje od gornje granice za preradu i stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda (200 000 EUR) – međutim, to je potrebno pažljivo proučiti s obzirom na različitu strukturu sektora i zabrinutosti u pogledu održivosti. Naposljetku, analiza pokazuje da su Smjernice općenito relevantne i primjerene, uz određene iznimke, kao što je nedostatak smjernica o programima čiji je cilj nadoknaditi štetu koju su prouzročile zaštićene životinjske vrste.

Pravila u sektoru ribarstva i akvakulture **usklađena** su s drugim horizontalnim instrumentima za državne potpore, što je potvrdila interna praksa i svi relevantni dionici u fazi savjetovanja. Kad je riječ o **vanjskoj usklađenosti**, novi prioriteti Komisije za razdoblje 2019.–2024. (posebno zeleni plan EU-a) i drugi nedavni događaji još nemaju konačan i mjerljiv učinak na instrumente za državne potpore za sektor ribarstva i akvakulture te se u ovoj fazi može provesti samo ograničena procjena. Međutim, rezultati javnog savjetovanja već pokazuju potrebu za djelovanjem i usklađivanjem okvira za državne potpore s politikama u području okoliša (koje sad još više dolaze do izražaja u okviru potreba iz zelenog plana). Iako se smatra da postojeće mjere državnih potpora doprinose ciljevima zelenog plana, trebalo bi ih „prilagoditi” tako da se okvir za državne potpore uskladi s promjenama uvedenima u EFPR-u.

Naposljetku, struktura državnih potpora za sektor ribarstva i akvakulture ispitana u ovoj evaluaciji ima očitu **dodanu vrijednost EU-a** jer su i politika tržišnog natjecanja i zajednička ribarstvena politika u isključivoj nadležnosti EU-a. Aktualni okvir ima dodanu vrijednost EU-a jer štiti pravnu sigurnost i osigurava poštovanje ciljeva politike utvrđenih u Uredbi o ZRP-u i Uredbi o EFPR-u za razdoblje 2014.–2020.