

# DRŽAVNE POTPORE U RAZDOBLJU IZVANREDNIH DOGAĐAJA: STUDIJA SLUČAJA KRIZA COVID-19

---

**Fabriš, Marina**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:175638>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-23**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa Europske unije

Marina Fabriš

DRŽAVNE POTPORE U RAZDOBLJU IZVANREDNIH  
DOGAĐAJA: STUDIJA SLUČAJA KRIZA COVID-19

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2020. godina

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

*Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa Europske unije*

*DRŽAVNE POTPORE U RAZDOBLJU IZVANREDNIH DOGAĐAJA:  
STUDIJA SLUČAJA KRIZA COVID-19*

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Mentor: Izv. prof. dr. sc. Snježana Vasiljević

Studentica: Marina Fabriš

## Izjava o autorstvu

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad Državne potpore u razdoblju izvanrednih događaja: Studija slučaja kriza COVID-19, koji sam predala na ocjenu mentorici Izv. prof. dr. sc. Snježani Vasiljević, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom učilištu te da na temelju njega nisam stekla ECTS- bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebice članke 16-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Marina Fabriš

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
2. STVARANJE ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA I RAZVOJ INSTITUTA DRŽAVNIH POTPORA U EUROPSKOM PRAVU .....	3
2.1. Stvaranje zajedničkog tržišta.....	3
2.2. Državne potpore u europskom pravu .....	6
2.2.1. Primarni izvori prava.....	9
2.2.2. Sekundarni izvori prava.....	10
3. DRŽAVNE POTPORE PREMA PRAVU EUROPSKE UNIJE .....	13
3.1. Definicija i kriteriji državnih potpora.....	13
3.2. Omogućene iznimke u kontekstu državnih potpora .....	16
3.2.1. Automatske i diskrecijske iznimke.....	16
3.2.2. Iznimke državnih potpora proizašle iz uredba.....	18
3.3. Postupak obavještanja i nezakonite potpore .....	20
4. DRŽAVNE POTPORE U VRIJEME KRIZE: SLUČAJ KRIZE UZROKOVANE COVID-OM 19 .....	21
4.1. Privremeni okvir za državne potpore radi pomoći gospodarstvu u kontekstu pandemije COVID- a 19 .....	21
4.2. Odobrene državne potpore Republici Hrvatskoj od strane Europske komisije u vrijeme krize .	27
4.3. Odobrene države potpore u kontekstu fiskalnih kapaciteta država članica .....	34
5. ZAKLJUČAK .....	38
6. LITERATURA .....	43
6.1. Ugovori, zakonodavstvo i drugi akti .....	43
6.2. Knjige i članci .....	45
6.3. Internetski izvori.....	46

# 1. UVOD

Prema članku 107. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije (dalje u tekstu: UFEU) institut državnih potpora podrazumijeva danu potporu putem državnih sredstava, neovisno o obliku, koja narušava ili prijeto narušavanjem tržišnog natjecanja te koja je nespojiva s načelima unutarnjeg tržišta. Državne potpore mogu narušiti konkurenciju, što zauzvrat može biti štetno za potrošače i poduzeća na unutarnjem tržištu Europske unije (dalje u tekstu: EU). S obzirom na to da korisnici državnih potpora ne bi bili u prednosti bez primanja istih te zbog činjenice da se na taj način utječe na tržišno natjecanje i remeti jedno od temeljnih načela Europske Unije (*načelo slobode tržišta*) prepoznata je važnost pravne regulacije državnih potpora. U slučaju izostanka regulacije državnih potpora, najbogatije države članice podržavale bi vlastite gospodarske subjekte što bilo dovelo do nejednakih startnih pozicija na unutarnjem tržištu EU. Zbog svega navedenog, institut državnih potpora je tema od velike važnosti za ekonomsku i pravnu znanstvenu disciplinu.

Kao što je navedeno, državne potpore mogu narušiti konkurenciju, zbog čega Europska komisija svojim djelovanjem obeshrabruje dodjeljivanje državnih potpora. U pravu Europske unije državne potpore su načelno zabranjene, međutim ova zabrana nije apsolutna niti bezuvjetna i u određenim uvjetima državne potpore mogu biti dopuštene i opravdane što je definirano detaljnim pravilima. Glavnu ulogu u odlučivanju o tome predstavlja li određena državna mjera državnu potporu ili ne, odnosno u kojim situacijama su državne potpore dopuštene ili nisu, ima Europska komisija. Europska komisija stvara tzv. *Soft law* te putem njega pruža proceduralni i regulatorni okvir putem kojeg države članice mogu legalno dodijeliti državnu pomoć. Slijedom navedenog, ovaj rad se bavi iznimkama koje dopuštaju državne potpore.

Kao studija slučaja u radu bit će prikazana javnozdravstvena i gospodarska kriza uzrokovana koronavirusom (dalje u tekstu: COVID 19) zbog koje je Europska komisija donijela privremeni okvir kojim se državama članicama omogućuje da iskoriste punu fleksibilnost predviđenu pravilima o državnim potporama radi pomoći gospodarstvu, a koje su ključne za smanjenje dugoročne štete ekonomiji EU. Ovo je prvi put nakon financijske krize iz 2008. godine da je Komisija donijela posebna pravila kojima se omogućuje korištenje državnih potpora za uklanjanje ozbiljnih poremećaja cjelokupne ekonomije EU u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a. Okvir dopunjava postojeća pravila o državnim potporama te pruža dodatna sredstva državama članicama za podršku poduzećima koje su pogođene COVID-19. **Problem**

koji će u radu biti istražen jest upravo dopuštenost odnosno iznimnost državnih potpora u vrijeme kriza.

Analizom sekundarne dokumentacije te stručne literature, nastojat će se potvrditi **hipoteza** da je sustav državnih potpora u Europskoj uniji čvrst da spriječi njihovu zloupotrebu u normalnim okolnostima, ali dovoljno fleksibilan da pruži podršku ekonomskim subjektima u uvjetima ugroze i izvanrednih okolnosti.

U radu će biti prikazana pravna pozadina državnih potpora, odnosno analizirat će se temelji stvaranja zajedničkog i jedinstvenog tržišta, uloga tržišnog natjecanja u europskom zakonodavstvu te kako relevantne pravne norme primarnog i sekundarnog prava, koje se bave materijalnim i procesnim pravom državnih potpora, uređuju predmetno područje. Nakon pravne pozadine državnih potpora, analizirat će se sam institut državnih potpora prema pravu EU. Na temelju navedenog, analizirat će se državne potpore u vrijeme krize uzrokovane COVID-om 19. Analizirat će se stav Europske komisije kroz privremeni okvir za državne potpore za gospodarstvo u kontekstu epidemije COVID-a 19, odnosno što je dopušteno u svjetlu novih događanja, te napraviti kratak osvrt na privremeni okvir donesen 2011. godine od strane Komisije u doba financijske i ekonomske krize. Također, osvrnut će se na državne potpore i mjere u Republici Hrvatskoj u vrijeme gospodarske krize uzrokovane COVID-om 19 te na njihov rezultat.

## **2. STVARANJE ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA I RAZVOJ INSTITUTA DRŽAVNIH POTPORA U EUROPSKOM PRAVU**

U predmetnom poglavlju prikazat će se razlozi formiranja unutarnjeg tržišta te posljedično potrebe za uređenjem instituta državnih potpora. Nakon prikaza svrhe uređenja instituta državnih potpora, prikazat će se izvori prava državnih potpora, koji obuhvaćaju primarno i sekundarno pravo, te njihov učinak na nacionalni pravni poredak država članica.

### **2.1. Stvaranje zajedničkog tržišta**

Europska ekonomska zajednica (dalje u tekstu: EEZ) je utemeljena u duhu liberalizma s ciljem integriranja, povezivanja država članica u međunarodni entitet, a u svrhu stvaranja zajednice blagostanja, a koje bi proizlazilo iz slobodnog tržišta i slobodne trgovine između država članica. Uklanjanjem prepreka i granica te povećanjem trgovine između država članica zajednice onemogućava se početak ratova za koje se vjerovalo da su skupi i neodrživi, a koji su na prostoru Europe bili česti. Stvaranjem ekonomske zajednice, stvara se međuovisnost država članica za koju se vjerovalo da će doprinijeti miru, a posljedično da će političko-vojne države zamijeniti s državama usmjerenim ka trgovini (Novičić, 2014).

U poslijeratnoj Europi, s ciljem premošćivanja svih nedostataka europskih ekonomija, 1957. godine je potpisan Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, poznatiji kao Rimski ugovor. Svrha EEZ-a je povećanje gospodarskog rasta i blagostanja građana, putem ostvarivanja zajedničkog tržišta i stvaranja preduvjeta za političko ujedinjenje Europe. Kako bi se navedeno ostvarilo, šest država potpisnica Rimskog ugovora (Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Italija, Francuska i Njemačka) je s 1. siječnjem 1958. godine stupilo u supranacionalnu zajednicu, Europsku ekonomsku zajednicu. Prema čl. 2. Ugovora, zadatak EEZ-a je bio da "...uspostavom zajedničkog tržišta i postupnim usklađivanjem ekonomskih politika država članica, promicati širom Zajednice skladan razvoj gospodarskih djelatnosti, stalan i uravnotežen gospodarski napredak, povećanje stabilnosti, ubrzano povišenje životnog standarda i tješnje odnose među zemljama koje objedinjuje" (Rimski ugovor, 1957: 20). Kao što se iz navedenog može zaključiti, osnovni ciljevi EEZ-a jesu zajedničko tržište i uspostava unutarnjeg tržišta u svrhu ostvarivanja ekonomskog prosperiteta Zajednice. "Zajedničko tržište podrazumijeva carinsku uniju država te funkcioniranje četiri osnovne slobode: (i) slobodno kretanje roba, (ii) slobodno kretanje usluga/poslovnog nastana, (iii) slobodno kretanje ljudi te (iv) slobodno kretanje kapitala" (Mintas-Hodak u Mintas-Hodak, 2004: 20).



Cjelokupni proces stvaranja zajedničkog tržišta trajao je duže nego su prvotne države članice mislile, a usporen je, između ostalog, zbog nacionalnih gospodarskih politika, koje su u poslijeratno doba uglavnom bile protekcionističke i intervencionističke. Odnosno, države su se na razne načine štitile od vanjske konkurencije, putem restrikcija, ograničene količine uvoza, te na drugu stranu intervenirale u nacionalna gospodarstva kroz potpore i subvencije što nije išlo ruku pod ruku s idejom zajedničkog tržišta koje podrazumijeva slobodu kretanja svih čimbenika proizvodnje.

Integracija u EEZ-u započela je ukidanjem carina i drugih davanja s istim učinkom između država članica i primjenjivanjem jedinstvene carine prema državama nečlanicama. Navedene mjere omogućile su stvaranje carinske unije i razvijanje trgovine među državama članicama. Nadalje, integracija se nastavila uspostavom zajedničkog tržišta koje obuhvaća carinsku uniju i četiri temeljne slobode. S ciljem ostvarivanja zajedničkog tržišta i osiguravanja njegovog funkcioniranja, od presudne važnosti je bilo uspostaviti pravne mjere harmonizacije prava, zajedničke institucije te nadzor nad djelovanjem država članica na tržištu. Posljednji korak ekonomske integracije jest uspostava ekonomske zajednice koja obuhvaća zajedničko tržište i zajedničke politike Zajednice (Mlikotin Tomić, 2004).

Također, spor napredak uspostave zajedničkog tržišta pripisuje se i detaljnoj metodi usklađivanja zakonodavstva i potrebi za jednoglasnim donošenjem odluka Vijeća. Sredinom 80-ih je pokrenuta politička rasprava koja je potaknula revidiranje pristupa s ciljem uklanjanja trgovinskih barijera. Komisija, predvođena predsjednikom Jacquesom Delorsom, 1985. usvaja Bijelu knjigu koja je sadržavala zakonodavne mjere koje treba poduzeti kako bi se ostvarila tri željena cilja: uklanjanje fizičkih, tehničkih i poreznih granica. Nastavno na program Europske komisije, 1985. države članice potpisuju Jedinstveni europski akt koji je 31. prosinac 1992. odredio kao krajnji rok za ostvarenje unutarnjeg tržišta. Osim navedenog, Jedinstvenim europskim aktom uveo se sustav glasovanja kvalificiranom većinom za zajedničke carinske tarife, slobodno pružanje usluga, slobodu kretanja kapitala i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva čime je ojačan i ubrzan mehanizam donošenja odluka. Navedeno je omogućilo da se prije isteka definiranog roka usvoji preko 90 % zakonodavnih akata određenih u Bijeloj knjizi iz 1985. (Europski parlament, 2014).

No, uspostava slobodnog unutarnjeg tržišta zahtjeva angažman regulatora te je zbog navedenog bilo potrebno uspostaviti pravila tržišnog natjecanja koja će osigurati tržišno natjecanje te posljedično pomoći u ostvarenju zajedničkog tržišta.

Od samog početka razvoja, pravo tržišnog natjecanja se veže uz potrebu stvaranja i očuvanja zajedničkog tržišta. Cilj Europske zajednice je bio stvoriti zajedničko integrirano tržište u kojem će se omogućiti nesmetan protok roba, osoba, usluga i kapitala, a da bi se navedeno ostvarilo bilo je potrebno odrediti pravila tržišnog natjecanja kojima će se spriječiti i ograničiti nedopušteno djelovanje gospodarskih subjekata koje utječu na integraciju tržišta (Pošćić, 2009). Sukladno navedenom, pravo tržišnog natjecanja počelo se razvijati s idejom stvaranja zajedničkog, kasnije unutarnjeg tržišta, točnije sklapanjem Rimskog ugovora 1957. godine. Tadašnjim člancima 81. i 82. Ugovora EZ-a, a današnjim člancima 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije određuje se sama suština prava tržišnog natjecanja. Prvim se zabranjuju sporazumi na tržištu, dok se potonjim zabranjuje zlouporaba vladajućeg položaja (Butorac Malnar, Kaufman i Petrović, 2013).

"Pravo tržišnog natjecanja čine pravila kojima je cilj osigurati jednake uvjete poslovanje za sve poduzetnike, postavljanje jasnih pravila za natjecanje poduzetnika na tržištu, ali time i granice slobode njihova djelovanja i određivanja granica dopuštenih sredstava i mjera kojima se poduzetnici mogu služiti kako bi imali bolji položaj na tržištu" (Butorac Malnar, Kaufman i Petrović, 2013: 3). Učinkovito tržišno natjecanje predstavlja uvjet za stvaranje slobodnog i dinamičnog unutarnjeg tržišta stoga je od velike važnosti zaštititi ga od narušavanja.

Pravo tržišnog natjecanja u širem smislu uključuje tri posebna područja:

- (i) *državne potpore*, koje zbog svojih posebnih karakteristika i okolnosti čine zasebnu granu prava ili podgrupu u okviru prava tržišnog natjecanja,
- (ii) *liberalizaciju u posebnim djelatnostima*, koja je uređena člancima 31. i 86. Ugovora o EZ-u, a čija je svrha osiguravanje protiv diskriminacije na tržištu te postizanje ravnoteže između obavljanja djelatnosti od javnog interesa i slobodnog tržišta,
- (iii) *tržišno natjecanje u užem smislu*, koji se odnosi na pravila kojima se uređuju tri oblika narušavanja tržišnog natjecanja (sporazumi, koncentracija i zlouporaba vladajućeg položaja) (Butorac Malnar, Kaufman i Petrović, 2013: 9).

Pravo tržišnog natjecanja, pravo konkurencije, sastavni je dio javnog prava te se zaštita koja se njime pruža smatra javnopravne prirode. Pravom tržišnog natjecanja štite se potrošači na tržištu, cijene, kvaliteta, distribucija i disperzija ekonomske moći, izvora i bogatstva, drugi natjecatelji, zaposlenost te se nastoji postići ravnomjeran razvoj različitih geografskih područja. Na samom području Europske unije pravo tržišnog natjecanja omogućava očuvanje unutarnjeg tržišta te potiče razmjenu dobara između država članica. Pravo tržišnog natjecanja ide ruku uz ruku s pravom unutarnjeg tržišta, tj. pitanjima slobodnog kretanja robe, usluga i kapitala. Prema članku

3. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, stvaranje sustava tržišnog natjecanja jedno je od glavnih aktivnosti EU-a s ciljem osiguravanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta (Butorac Malnar, Kaufman i Petrović, 2013).

No, na drugu stranu pravila tržišnog natjecanja, s ciljem zaštite općeg dobra, ograničavaju slobodu i autonomiju volje aktera na tržištu. "Autonomija volje je inače jedno od temeljnih načela obvezno ugovornog prava, koja znači da svaka osoba pa tako i svaki poduzetnik može u suštini slobodno odlučiti kako će se ponašati na tržištu te hoće li sklopiti neki ugovor s kim će ga sklopiti u kakvom obliku i kakav će biti sadržaj ugovora" (Petrović, 2004: 161 – 162). Zbog navedenog, od velike je važnosti da se odrede jasne granice u okviru pravila unutar kojih će se omogućiti intervencija tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja svojim odlukama ograničavaju poduzetničku i tržišnu slobodu sudionika na tržištu.

Središnju ulogu u pravu tržišnog natjecanja u Europskoj uniji ima Europska komisija. Uloga Komisije vidljiva je u pogledu donošenja sekundarnog zakonodavstva te u kontroli i sankcioniranju gospodarskih subjekata u slučaju narušavanja tržišnog natjecanja. Osim Europske komisije, kao kolektivnog tijela koje se bavi predmetnom temom, važnu ulogu ima posebna Uprava za tržišno natjecanje (*Directorate General for Competition*) u sklopu Europske komisije. Da bi Komisija uspješno izvršavala svoje dužnosti u zaštiti tržišnog natjecanja, dodijeljene su joj istražne ovlasti, ovlasti pokretanja i provođenja postupaka te kažnjavanja, odnosno izricanja kazni (Butorac Malnar, Kaufman i Petrović, 2013).

## **2.2. Državne potpore u europskom pravu**

Institut državnih potpora jest sastavni dio prava tržišnog natjecanja, u širem smislu, te je kao takav od velike važnosti za uspješno funkcioniranje tržišnog natjecanja. Državne potpore, u odsustvu regulacije, narušavaju učinkovito djelovanje tržišnog natjecanje stoga je sama kontrola državnih potpora važna za osiguravanje jednakih uvjeta poslovanja gospodarskih subjekata na tržištu i jednakih mogućnosti za uspjeh te za povećanje konkurentnosti i poticanje investitora. Sam cilj Europske zajednice, zajedničko i jedinstveno tržište, bio bi ugrožen u slučaju kad bi države članice mogle u velikom opsegu poticati domaće proizvođače. Zbog navedenog, osnivački ugovori su predvidjeli mehanizam za kontrolu ponašanja država članica.

Osnivački ugovori su nastali dogovorom između država članica te su se države članice odrekle dijela suvereniteta u korist supranacionalne organizacije. Osnivački ugovori dodijelili su Europskoj komisiji ovlasti za nadziranje ponašanja država članica kontrolirajući poštuju li i u kojoj mjeri europsko pravo. Zbog navedenog, Europska komisija je dobila naziv 'čuvarica

Ugovora'. U slučaju nepoštivanja europskog prava, Komisija ima ovlast pokrenuti infrakcijski postupak protiv neposlušnih država članica, a koji se sastoji od niza koraka kako slijedi: (i) Komisija šalje službenu opomenu dotičnoj državi u okviru koje se zahtjeva dostava informacija i pojašnjenja u predviđenom roku, (ii) Komisija šalje obrazloženo mišljenje dotičnoj državi kojim se zahtjeva osiguravanje sukladnosti sa zakonodavstvom EU, (iii) u slučaju nesuradnje države članice s Komisijom, Komisija upućuje predmet Sudu EU sukladno članku 258. UFEU-a<sup>1</sup>, (iv) u slučaju neobavješćivanja Komisije o mjerama kojima se na vrijeme provode direktiva, Komisija može zatražiti Sud EU da odredi kaznu, (v) u slučaju utvrđivanja kršenja prava EU, nacionalna tijela moraju poduzeti mjere za usklađivanje s presudom Suda (Europska komisija, 2020).

Tako je primjerice, Europska komisija, u slučaju C-549/18 - Komisija / Rumunjska (*Lutte contre le blanchiment de capitaux*), tužila Rumunjsku zbog povrede obveze države članice sukladno članku 258. UFEU-a zato što nije prenijela i/ili obavijestila o mjerama prenošenja Direktive 2015/849<sup>2</sup> u nacionalno zakonodavstvo. Cilj spomenute Direktive je spriječiti upotrebu financijskog sustava Unije u svrhu pranja novca i financiranja terorizma. Za ostvarivanje navedenog, države članice su bile obvezne do 26. lipnja 2017. godine usvojiti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom. Budući da Komisija, do definiranog roka, nije zaprimila od Rumunjske nikakve informacije u vezi usvajanja zakona i drugih propisa potrebnih za usklađivanje zakonodavstva, u srpnju 2017. poslala je Rumunjskoj službenu opomenu. Iz odgovora Rumunjske, iz rujna 2017., postalo je jasno da su se tada tek izrađivale mjere za prijenos te direktive, stoga je Komisija 8. prosinca 2017. Rumunjskoj poslala obrazloženo mišljenje pozivajući je da usvoji mjere potrebne za usklađivanje sa zahtjevima Direktive u roku od 2 mjeseca od primitka mišljenja. Rumunjska je na to mišljenje odgovorila dopisom, u veljači 2018., obavještavajući Komisiju da bi nacrt zakona koji sadrži mjere za prijenos Direktive trebao biti usvojen od strane Parlamenta u svibnju 2018. godine. Kako je vrijeme prolazilo, a Rumunjska nije obavijestila Komisiju o poduzetim koracima, Komisija je predmet uputila na Sud EU kao posljednji izbor. Unatoč nizu opomena te danom

---

<sup>1</sup> Ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu temeljem Ugovorâ, Komisija o tom predmetu, nakon što je dotičnoj državi dala priliku da se očituje, daje obrazloženo mišljenje. Ako dotična država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija taj predmet može uputiti Sudu Europske unije.

<sup>2</sup> Direktivom (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.)

vremenu za izvršenje svojih obaveza definiranih člankom 67.<sup>3</sup> Direktive 2015/849, Rumunjska je propustila usvojiti, objaviti i obavijestiti Komisiju o svim pravnim odredbama neophodnim za prijenos Direktive u nacionalno pravo. Naposlijetku, Sud EU je presudio u korist Komisije te odredio kaznu Rumunjskoj zbog povrede članka 67. Direktive. Iz navedenog primjera vidljivo je kako Europska komisija, kao nadnacionalna institucija i instanca viša od razine države, osigurava kontrolu ponašanja država članica u kontekstu povrede europskog prava što je primjenjivo i za institut državnih potpora. Zbog navedene uloge Komisije kao "čuvarice Ugovora", sustav državnih potpora kakav postoji na području Europske unije je jedinstven i bez presedana.

Pravni okvir državnih potpora bio je podložen promjenama više od bilo kojeg drugog područja u okviru prava tržišnog natjecanja s obzirom da je državama članica bilo teško postići kompromis u definiranju predmetnog pojma, kreirati pravila za provođenje državnih potpora te dodijeliti ovlasti Komisiji za nadziranje dodjele državnih potpora. Stoga, proces kreiranja pravnog okvira državnih potpora potrebno je promatrati u kontekstu uspostave ravnoteže između nacionalnih interesa i potrebe za regulacijom na nadnacionalnoj razini. Od Pariškog ugovora iz 1951. godine regulacija državnih potpora smatra se ključnim instrumentom koji doprinosi uspostavi i integraciji zajedničkog tržišta. Pariškim ugovorom o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik utvrđene su odredbe o državnim potporama, puno ranije od uspostave same Europske ekonomske zajednice. Kontrola državnih potpora bila je ključni aspekt Pariškog ugovora odražavajući na taj način važnost koju je šest država osnivačica (Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Nizozemska) dalo kontroli državnih potpora. Temelj uspostave kontrole bio je osiguravanje integracije država članica na tržištu. Kasnije Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju nije uključivao pravila o državnim potporama, dok je Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici definirao državne potpore, na tragu definicije kakva postoji danas u UFEU<sup>4</sup>, i uveo proceduralna pravila koja određuju kontrolu državnih potpora na europskoj razini (Hofmann, 2016).

---

<sup>3</sup> Članak glasi: Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom do 26. lipnja 2017. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera. Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Načine tog upućivanja utvrđuju države članice.

<sup>4</sup> Članak 107. UFEU jest bivši članak 87. Ugovor o EEZ-u. U odnosu na članak 87. Ugovora o EEZ-u, današnja definicija iz članka 107. je detaljnija u određenim segmentima. Primjerice, u stavku 3. su identificirane određene regije EU za koje se smatra da u slučaju dodjele potpora neće doći do narušavanja tržišnog natjecanja. Također, potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine su identificirane kao potpore koje mogu biti spojive s unutarnjim tržištem.

### 2.2.1. Primarni izvori prava

Osnovna načela državnih potpora nalaze u člancima 107. – 109. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Navedene odredbe daju ovlasti Komisiji i Vijeću da djeluju "u skladu s postupcima, uvjetima i ciljevima utvrđenima" Ugovorima (članak 13. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji). Pozivanjem na članak 13. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji osigurava se da nijedna politika ne bude izolirana, već da se pravo EU-a samo po sebi promatra kao koherentno tijelo prava integrirano s ustavnim vrijednostima u Ugovorima i zajedničkim razumijevanjem ustavnih vrijednosti država članica. Odredbe predmetne politike koje su sadržane u člancima 107. – 109. UFEU-a moraju se čitati i tumačiti u kontekstu cjelokupnog ustavnog prava EU, uzimajući u obzir Opća načela prava EU i Povelju o temeljnim pravima (Hofmann, 2016).

Članak 107. UFEU-a<sup>5</sup> strukturno se sastoji od tri dijela podijeljena u tri stavka. Prvi stavak daje opću definiciju državnih potpora koja pod potporom podrazumijeva sve vrste pomoći dodijeljene od države, posrednim ili neposrednim putem, koje su nespojive s unutarnjim tržištem te samim time negativno utječu na tržišno natjecanje jer pružaju prednost određenim poduzetnicima. Nadalje, drugi stavak nabraja takozvana automatska izuzeća koja *su* spojiva s unutarnjim tržištem, a uključuju: potpore socijalnog karaktera, potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja te potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke, a na koje je utjecala podjela Njemačke. Stavak 2. nabraja vrstu pomoći koja će uvijek biti izuzeta. Ova odredba je manje važna s obzirom na njezin ograničeni opseg i na manje diskrecijsko pravo Europske komisije.

---

<sup>5</sup> 1. Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

2. Sljedeće su vrste potpora spojive s unutarnjim tržištem:

(a) potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na podrijetlo predmetnih proizvoda;

(b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja;

(c) potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke na koje je utjecala podjela Njemačke, u mjeri u kojoj je ta potpora potrebna kako bi se nadoknadile posljedice gospodarski nepovoljnijeg položaja prouzročenog tom podjelom. Pet godina nakon stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu, Vijeće može, odlučujući na prijedlog Komisije, usvojiti odluku o stavljanju ove točke izvan snage.

3. Sljedeće se vrste potpora mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem:

(a) potpore za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili na kojima postoji velika podzaposlenost, te regija iz članka 349. s obzirom na njihovo strukturno, gospodarsko i socijalno stanje;

(b) potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice;

(c) potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;

(d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu;

(e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom koju donosi na prijedlog Komisije.

Trećim stavkom su propisane određene kategorije pomoći koje se *moгу* proglasiti kompatibilnim s unutarnjim tržištem, poput potpora za promicanje gospodarskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak, potpore za promicanje kulture i kulturne baštine i druge. Stavak 3. s druge strane opisuje situacije u kojima Komisija ima pravo odobriti određenu vrstu potpore. Kao i uvijek, sve se iznimke tumače vrlo strogo, ali strogo je zabranjena svaka pomoć koja narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije favoriziranjem određenih poduzeća ili proizvodnjom određene robe, ukoliko utječe na trgovinu između država članica. Zabrana iz članka 107. UFEU-a nikada nije apsolutna ili bezuvjetna (Pošćić, 2017).

Iz članka 108. UFEU-a proizlazi legitimitet Europske komisije za nadziranje sustava potpora u državama članicama. Člankom je navedeno kako je Komisija ta koja "predlaže sve odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta" (članak 108. st. 1. UFEU). Nadalje, Komisija, u slučaju da država članica dodijeli potporu koja je protivna konceptu unutarnjeg tržišta s obzirom na članak 107., donosi odluku prema kojoj određena država članica mora ukinuti ili promijeniti potporu u određenom roku. U slučaju ne implementiranja odluke Komisije, Komisija može cijeli slučaj uputiti na Sud Europske unije (dalje u tekstu: Sud EU). Također, člankom 108. stavkom 3. su države članice obvezane da na pravodoban način obavijeste Komisiju o planovima za dodjelu državnih potpora s ciljem zaprimanja očitovanja Komisije na predloženi plan. Naposljetku, stavkom 4. se Komisiji daje pravo na donošenje uredbi, dok se člankom 109. UFEU-a Vijeću daje pravo da na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom donese odgovarajuće uredbе za primjenu članaka 107. i 109.

Budući da je europsko pravo nadređeno cjelokupnom nacionalnom pravu, sustav državnih potpora kako je reguliran u europskom pravu mora biti implementiran na primjeren način na razini svih država članica<sup>6</sup>.

### **2.2.2. Sekundarni izvori prava**

Kao što je ranije navedeno, članak 109. UFEU-a predviđa poseban zakonodavni postupak koji, kao iznimka od redovnog zakonodavnog postupka iz članka 294. UFEU-a, dopušta Vijeću donošenje odgovarajućih propisa za primjenu članaka 107. i 108. UFEU-a na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom. Spomenuti je postupak poseban iz

---

<sup>6</sup> Presuda od 15. srpnja 1964. u predmetu Costa/Enel (Case 6/64) bila je temelj za shvaćanje prava Europske zajednice kao autonomnog pravnog sustava nadređenog nacionalnim pravnim propisima. Sud EU je donio zaključak kako prijenos prava i obveza koji proizlaze iz Ugovora povlači za sobom trajno ograničenje suverenog prava država članica, nad čime ne može prevladati naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s idejom Zajednice.

razloga što se isključuju ovlasti Europskog parlamenta za suodlučivanje. Tako je u području državnih potpora Vijeće iskoristilo ovu ovlast za usvajanje dvije uredbe kojima se detaljno definira postupak koji se primjenjuje za kontrolu državnih potpora izvan pravila navedenih u članku 108. UFEU-a: (i) *Uredba 2015/1589*<sup>7</sup>; (ii) *Uredba 2015/1588*<sup>8</sup>. Također, Vijeće je u članku 1. Uredbe 2015/1588 ovlastilo Komisiju za donošenje takozvanih „pravila o skupnim izuzećima“. Neke od važnijih uredbi o skupnim izuzećima su Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem, poznata kao Opća uredba Komisije o skupnim izuzećima (tzv. GBER Uredba) i Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (Hofmann, 2016).

Opća uredba Komisije o skupnim izuzećima predstavlja zakonsku regulativu kojom se utvrđuju uvjeti državne potpore za koje nije potrebno prethodno odobrenje Komisije. Skupno izuzeće je osmišljeno kako bi se smanjilo administrativno opterećenje država članica i kako bi se potpore usmjerile prema gospodarskom rastu bez narušavanja tržišnog natjecanja (Uredba Komisije (EU) br. 651/2014). *De minimis* uredbom se utvrđuju pravila o manjim iznosima državnih potpora, *de minimis* potporama, koje su izuzete iz sustava kontrole državnih potpora jer se smatra da s obzirom na visinu iznosa ne mogu utjecati na tržišno natjecanje i trgovinu na unutarnjem tržištu EU-a. Također, države članice nisu obvezne obavijestiti Europsku komisiju o dodjeljivanju *de minimis* potpora. Uredbom je također i definirana gornja granica *de minimis* potpore koja iznosi 200 000 eura po poduzetniku tijekom trogodišnjeg razdoblja (Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013). Na temelju navedenog, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta je, između ostalih, donijelo Program dodjele potpore male vrijednosti za inovacije novoosnovanih mikro, malih i srednjih poduzeća s ciljem njihova razvoja i uspješnog lansiranja proizvoda i usluga s potencijalom rasta i izvoza. Potpora se dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstva, kao dodatak privatnom financiranju, u definiranom maksimalnom iznosu iz spomenute uredbe za koji se vjeruje da ne narušava tržišno natjecanje. Na taj način, potpora omogućava provedbu aktivnosti namijenjenih razvoju inovacija što posljedično može dovesti do povećanja produktivnosti i u konačnici gospodarskog rasta.

U pravu Europske unije, primjena uredbi je opća, kako je propisano člankom 288. UFEU-a, obvezujuća u cijelosti te izravno primjenjiva u svim državama članicama. Sukladno

---

<sup>7</sup>UREDBA VIJEĆA (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst)

<sup>8</sup>UREDBA VIJEĆA (EU) 2015/1588 od 13. srpnja 2015. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije horizontalnih državnih potpora (kodificirani tekst)



navedenom, predmetne uredbe, GBER i *De minimis*, također čine sastavni dio prava svih država članica.

### 3. DRŽAVNE POTPORE PREMA PRAVU EUROPSKE UNIJE

U predmetnom poglavlju naglasak će biti na samom institutu državnih potpora u okviru prava Europske unije. Navedeno podrazumijeva definiranje državnih potpora prema članku 107., stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te prema četiri kriterija (ekonomska prednost, selektivnost, prednost dana direktno ili indirektno od strane države te prednost koja dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja i trgovine između država članica). Iako su državne potpore sukladno pravu Europske Unije načelno zabranjene, postoje dvije vrste iznimka te zabrane, automatske i diskrecijske iznimke te iznimke koje proizlaze iz sekundarnog prava Europske unije. Iznimke definirane primarnim pravom predviđene su iz razloga što su u određenim situacijama potrebne za opći gospodarski interes i spojive s unutarnjim tržištem, dok su iznimke iz sekundarnog prava predviđene kako bi se smanjilo administrativno opterećenje Komisije s obzirom da se vjeruje kako predmetne potpore ne narušavaju tržišno natjecanje. Navedeno omogućuje fleksibilnost u odlučivanju Komisije te može služiti kao ključan faktor u prilagodbi specifičnim, novonastalim situacijama u gospodarskom okruženju Unije, kao što je bila financijska kriza 2008. godine te kao što je kriza uzrokovana COVID-om 19.

#### 3.1. Definicija i kriteriji državnih potpora

Prema članku 107. stavku 1. UFEU-a državne potpore su definirane kako slijedi:

"Osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama".

Na temelju navedene definicije, dugogodišnje sudske prakse Suda EU i tzv. *Soft law-a* Europske komisije, određeni su dodatni kriteriji primjene predmetnog članka. Da bi se određena mjera definirala kao državna potpora, potrebno je da kumulativno zadovoljava sljedeće kriterije:

- (i) **ekonomska prednost** koju uživatelj potpore inače, pod normalnim tržišnim uvjetima, ne bi stekao
- (ii) **selektivna mjera** koja daje prednost samo određenim subjektima
- (iii) **prednost dana od strane države**, izravno ili neizravno, kroz neki oblik koji joj se može pripisati

(iv) prednost dovodi do opasnosti od **narušavanja tržišnog natjecanja** te posljedično da takva prednost **utječe ili prijete da će utjecati na trgovinu između država članica EU** (Liszt, 2004).

'Prednost' je ključan pojam kad su u pitanju državne potpore. Određena mjera će se smatrati državnom potporom ukoliko nekom gospodarskom subjektu daje **ekonomsku prednost**, neovisno u kojem obliku, a koju ne bi stekao da nije bilo intervencije države. Pojam prednosti uključuje različite elemente koji su razvijeni kroz dugogodišnju praksu Suda EU. Prvo, ustaljena sudska praksa utvrđuje da taj pojam određuju samo učinci pojedine mjere, a ne uzrok ili namjera. Pri tome, sudska praksa ukazuje na to da u definiranju prednosti Sud EU zauzima funkcionalni pristup, nasuprot formalnom pristupu (Caoimh, Sauter, 2016). U okviru funkcionalnog pristupa, Sud EU promatra konkretne funkcije predviđenih mjera, odnosno ocjenjuje konkretno činjenično stanje neovisno o obliku mjere, što je slučaj u formalnom pristupu, bila ona direktna subvencija ili ne. Odnosno, promatra da li određena mjera *de facto* daje ekonomsku prednost unatoč tome što ekonomska prednost nije formalno predviđena mjerom. Kako je utvrđeno u članku 107. stavak 1. UFEU-a, državna potpora obuhvaća svaku mjeru "u bilo kojem obliku". U tom pogledu Sud EU je u presudi *Altmark* iz 2003. godine utvrdio da:

"Mjere koje će, bez obzira na njihov oblik, izravno ili neizravno pogodovati određenim poduzećima (...) ili se smatraju ekonomskom prednošću koju primatelj preuzima ne bi se dobili u normalnim tržišnim uvjetima (...) smatraju se potporama<sup>9</sup>."

U okviru navedenog, situacija u kojoj poduzeće prodaje zemlju državi po cijeni višoj od tržišne ili situacija u kojoj poduzeće ima privilegirani pristup infrastrukturi bez plaćanja naknade smatra se državnom potporom.

Također, mora se uzeti u obzir i koncept neizravne prednosti, koji je, kao što smo vidjeli u citatu iz presude *Altmark*, također obuhvaćen konceptom prednosti. Prema navedenom, pod mjere ne spadaju samo subvencije i izravne uplate određenom subjektu, već i ostale mjere koje na neki način rasterećuju subjekt i omogućava im uštedu, poput izuzeća od poreza, beskamatnog zajma, stjecanja nekretnina ili zemljišta besplatno ili po specifičnim povoljnim uvjetima, porezne olakšice i drugo (Caoimh, Sauter, 2016). Prema navedenom može se zaključiti kako je najbitniji učinak pojedine mjere, apsolutna prednost koju je pojedino poduzeće dobilo. Učinak pojedine

---

<sup>9</sup>Case C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747, para 84.

mjere se tako može uočiti kod oprosta poreznog duga koji se smatra državnom potporom s obzirom na to da država, tolerirajući nekim poduzetnicima neizvršavanje njihovih obveza, zapravo kreditira te poduzetnike. Na taj način porezni dužnik dobiva neizravnu državnu pomoć jer ima manje troškova u odnosu na druge poduzetnike te samim time više sredstva za ostvarivanje prednosti na tržištu. Iz navedenog možemo zaključiti kako je institut državnih potpora u svojoj definiciji puno širi od regularne subvencije.

Nadalje, mjera ima utjecaj državne potpore kad je **selektivna** odnosno kada daje prednost određenim subjektima pri tome diskriminirajući ostale. Predmetni koncept se sastoji se od dvije komponente – materijalne i zemljopisne selektivnosti. Zemljopisnu komponentu je relativno lako definirati jer se određena mjera smatra selektivnom ako poduzećima na određenom dijelu teritorija države članice pruža povlašteni tretman u odnosu na druge subjekte na ostatku teritorija. Drugim riječima, ako se određena mjera ne odnosi na čitav teritorij države članice, u načelu se smatra selektivnom. S druge strane, materijalna komponenta obuhvaća sve druge oblike nejednakog tretiranja poduzeća pomoću intervencije državnih vlasti (Kociubiński, 2012). Također, **prednost dana od strane države** je širok pojam koji daje novu dimenziju definiciji državne potpore. U okviru predmetnog kriterija važno je napraviti distinkciju između direktno i indirektno dodijeljenih potpora od strane države. Koncept izravnih državnih potpora uključuje sva financijska sredstva javnog sektora, uključujući sredstva regionalne i lokalne vlasti. Primjerice, dodjeljivanje subvencije iz gradskog proračuna lokalnim poduzetnicima što ih dovodi u prednost u odnosu na srodne poduzetnike/ konkurente iz ostatka države. Na drugu stranu, državne potpore mogu se financirati i posredno iz državnih sredstava, javnim sredstvima kojima upravljaju javna ili privatna poduzeća. U takvim slučajevima, nije relevantan ni pravni status ni stupanj autonomije institucija/ poduzeća koja su zadužena za dodjelu i upravljanje državnim potporama. Važna je činjenica je li riječ o javnim sredstvima te je li država odgovorna za usmjerenje sredstava. Ako je to slučaj, mjera se smatra državnom potporom (Szyszczak, 2016). Potonje bi se moglo primijeniti na slučajeve kada je privatna banka zadužena za upravljanje shemom potpore malim i srednjim poduzećima koje financira država. Prema navedenom može se zaključiti kako je pojam "država" široko definiran te ne podrazumijeva samo središnju vlast već i regionalnu i lokalnu vlast, sva javna tijela među kojima su i javna poduzeća. Zbog navedenog, postoji velik broj tijela/institucija koja mogu u određenom trenutku dodjeljivati državne potpore.

Naposljetku, državna potpora mora imati **učinak na tržišno natjecanje i posljedično utjecati na trgovinu država članica**. Članak 107. stavak 1. UFEU-a ukazuje na to da je državna potpora

zabranjena ako su dva komplementarna uvjeta ispunjena, točnije, ako državna mjera koja se izdaje narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja i utječe na trgovinu između država članica. Iako je riječ o dva različita uvjeta, oni se razmatraju zajedno jer su isprepletani i neraskidivo povezani. Za procjenu postoji li narušavanje konkurencije mogu se koristiti razni pokazatelji. Primjerice, potrebno je uzeti u obzir poboljšanje financijskog položaja primatelja pomoći. Također, intenzitet tržišnog natjecanja u određenom sektoru država članica još je jedan relevantan čimbenik kojeg treba uzeti u obzir prilikom procjene narušavanja tržišnog natjecanja potaknuta državnom potporom. Ako se potpora dodijeli u sektoru kojeg karakterizira intenzivna konkurencija, onda će potpora obično narušiti ili dovesti u pitanje tržišnu konkurencije (Szyszczak, 2016).

Nastavno na navedene kriterije moguće je zaključiti kako su oni široko definirani pod sveobuhvatnim uvjetima čime velik broj državnih mjera može biti proglašen državnim potporama. Široko definirani kriteriji u kombinaciji s diskrecijskim pravo Komisije u području državnih potpora, ostavljaju malo manevarskog prostora država članicama za interpretaciju kriterija sukladno svojim potrebama. Spomenuta kombinacija identificira veliki broj mjera koje utječu ili bi njihovom primjenom utjecale na tržišno natjecanje, a koje na prvi pogled možda ne djeluju kao državne potpore. Samim time, sprječava se narušavanje tržišnog natjecanja i osigurava se funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Jedinu olakotnu okolnost državama članicama predstavlja činjenica da svi kriteriji moraju biti kumulativno ispunjeni da se određena mjera proglasi državnom potporom. Samim time, ukoliko jedan od kriterija nije zadovoljen, mjera ne predstavlja državnu potporu. Navedena olakotna okolnost omogućuje državama članicama dodjeljivanje posebno osmišljenih potpora koje ispunjavaju sve osim jednog kriterija. U takvom slučaju, Europska komisija nema potpuni nadzor i kontrolu stoga bi možda fleksibilniji pristup, u kojem ne moraju svi kriteriji biti kumulativno ispunjeni, bio prigodniji.

### **3.2. Omogućene iznimke u kontekstu državnih potpora**

Kao što je ranije spomenuto, članak 107. stavak 1. UFEU-a uvodi opću zabranu dodjele državne pomoći u pravnom poretku EU-a. Ipak, ta zabrana nije apsolutna jer isti članak dopušta odstupanja u stavcima 2. i 3. kako slijedi.

#### **3.2.1. Automatske i diskrecijske iznimke**

Članak 107. stavak 2. predviđa *de jure* izuzeća, tj. državnu potporu kompatibilnu s UFEU-om. Prema ovoj odredbi, tri kategorije državnih potpora *su usklađene* s unutarnjim tržištem. Prva

kategorija potpora jest potpora socijalnog karaktera koja se dodjeljuje pojedinim potrošačima. Jedan od primjera ovakve potpore jest odgoda plaćanja hipotekarnih kredita za brojna kućanstva u okviru krize iz 2008. godine<sup>10</sup>. Komisija je odobrila odgodu plaćanja hipotekarnih kredita u korist značajnog broja kućanstva koja bi se suočila s poteškoćama podmirivanja istih uslijed gospodarske krize. Stoga je Komisija prihvatila shemu potpore čiji je cilj bio zaštita kućanstva i spriječiti nepovoljne socijalne učinke koji bi mogli nastati. Druga kategorija su potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja kao što je primjerice odobrena potpora Italiji za nadoknadu štete prouzročene potresom u Abruzzu 6. travnja 2009<sup>11</sup>. Posljednja kategorija potpora jesu potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke na koje je utjecala podjela Njemačke, u mjeri u kojoj je ta potpora potrebna kako bi se nadoknadile posljedice gospodarski nepovoljnijeg položaja prouzročenog tom podjelom.

Na drugu stranu, članak 107. stavak 3. predviđa državne potpore koje *moгу* biti kompatibilne s unutarnjim tržištem, ovisno o tumačenju Komisije. Predmetni stavak obrađuje različite kategorije državnih potpora, poput regionalnih potpora koje imaju za cilj poticanje gospodarskog razvoja i stvaranja novih radnih mjesta u europskim regijama u najnepovoljnijem položaju. Zatim slijede potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice. Primjer navedenog su potpore za sanaciju i restrukturiranje ili potpore financijskom sektoru kao što je bio slučaj u krizi iz 2008. godine. Nadalje, u navedenu kategoriju spadaju i potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako takve potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Uniji. Navedeno, između ostalog, obuhvaća dodjeljivanje potpora poduzetnicima za proizvodnju audiovizualnih djela, pružanje radiodifuzijskih usluga i dr. Potpore koje mogu biti spojive s unutarnjim tržištem obuhvaćaju i potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja. Navedene potpore primjerice obuhvaćaju potpore za istraživanje i razvoj i inovacije, za premašivanje normi Europske unije za zaštitu okoliša, odnosno povećanje razine zaštite okoliša, te stvaranje održivog razvoja gospodarstva i slično. Osim navedenih kategorija potpora, druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom, a koju donosi na prijedlog Komisije, mogu biti spojive s unutarnjim tržištem.

---

<sup>10</sup> State aid N 179/09 - Homeowners mortgage support scheme of 20 April 2009

<sup>11</sup> State aid N 459/A/2009 – Italy Aid scheme for compensation for damage caused by the earthquake in Abruzzo of 6 April 2009

Članak 107. stavak 2. predviđa da su određene potpore *spojive* s unutarnjim tržištem, dok članak 107. stavak 3. ukazuje da ostale kategorije potpora *moгу biti spojive* s unutarnjim tržištem. Navedena razlika omogućuje diskrecijsku slobodu Komisije u pogledu procjene odstupanja koja su predviđena u staccima 2. i 3. Unatoč tome što su definirana područja u okviru kojih su državne potpore spojive s unutarnjim tržištem, navedeno ne znači da Komisija nema slobodu diskrecije da odluči hoće li ili ne odobriti pomoć. Komisija mora provjeriti je li potpora u skladu s člankom 107. stavkom 2. točkama (a), (b) i (c) zahtjevima. U slučaju da potpora udovoljava zahtjeve, izuzeće se primjenjuje. Nasuprot tome, sintagma u stavku 3. "moгу biti spojive" s unutarnjim tržištem omogućuje Komisiji široko diskrecijsko pravo u primjeni odstupanja. Ovo široko diskrecijsko pravo potvrđuje sudska praksa koja se odnosi na sudski nadzor načina provođenja te diskrecije (Orzan, 2016).

### **3.2.2. Iznimke državnih potpora proizašle iz uredba**

Osim automatskih i diskrecijskih iznimki u članku 107. UFEU, postoje iznimka državnih potpora čija se dopuštenost temelji na uredbama. Među dvije najvažnije ubrajaju se ranije spomenute uredba, Uredba o *De minimis* potporama te Opća uredba o skupnim izuzećima, tzv. *GBER Uredba*.

S obzirom na to da nemaju sve potpore utjecaj na trgovinu i konkurenciju među državama članicama, Komisija je razvila niz pravila koja reguliraju takozvane *de minimis* potpore, koje su od 2001. godine nadalje uvrštene u generičku uredbu. Za te se potpore, koje ne prelaze određeni iznos, smatra da nemaju utjecaja na konkurenciju i trgovinu među državama članicama, čime se zaobilazi primjena članka 107. stavka 1. UFEU-a.

Uredba (EU) br. 1407/2013 o *de minimis* potporama za državne potpore utvrđuje pravila o manjim iznosima državnih potpora za koje se smatra da nemaju utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinu na unutarnjem tržištu Europske unije. Predmetnom Uredbom je definirana gornja granica od 200 000 EUR za iznos *de minimis* potpore koju može primiti jedan poduzetnik po državi članici tijekom bilo kojeg trogodišnjeg razdoblja. Naveden iznos je definiran kako bi se osiguralo da se ni za jednu mjeru obuhvaćenu ovom Uredbom ne može smatrati da utječe na trgovinu među državama članicama ili da se njome narušava tržišno natjecanje odnosno prijeti njegovim narušavanjem. Nadalje, Uredbom su definirana i područja primjene *de minimis* potpora. Sukladno članku 1. stavak 1. Uredbe *de minimis* se dodjeljuje poduzetnicima u svim sektorima, osim: "u sektorima ribarstva i akvakulture, primarnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda, sektoru prerade i stavljanja na tržište poljoprivrednih proizvoda (u pojedinim

slučajevima), u djelatnostima usmjerene na izvoz u treće zemlje ili druge države članice". Također, Uredba se ne primjenjuje na potpore koje uvjetuju uporabom domaćih proizvoda umjesto uvezenih. Glavna svrha uredbe *de minimis* jest omogućiti izuzeće u obavještanju Komisije prilikom dodjeljivanja *de minimis* potpora kako bi se administrativno rasteretila Komisija. U dodjeljivanju *de minimis* potpora država članica nije obveza prijavljivati određenu mjeru ili paket mjera Komisiji.

Članci 108. i 109. UFEU-a omogućuju Komisiji i Vijeću da donesu uredbu kojom se države članice oslobađa obveze prijave u vezi s određenim kategorijama potpora, pod uvjetom da se poštuju određeni uvjeti. Takva je Uredba prvi put usvojena 1998. godine (tzv. „Enabling Regulation“). Zatim, 2008. godine Komisija je usvojila Opću uredbu o skupnim izuzećima (dalje u tekstu: GBER) i ukinula prethodne uredbe. U GBER-u je Komisija izuzela obvezu prijavljivanja sedam kategorija pomoći tako što je utvrdila opće i posebne uvjete kompatibilnosti za pomoć u vezi s regionalnim razvojem, malim i srednjim poduzećima, rizičnim kapitalom, istraživanjem i razvojem, zaštitom okoliša, nepovoljnim položajem radnika s invaliditetom te osposobljavanjem. Dodatno, u srpnju 2013. u Uredbu su uključene dodatne kategorije poput potpora za inovacije, kulturu i očuvanje kulturne baštine, štete prouzročene određenim prirodnim katastrofama, sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture, širokopojasnu infrastrukturu, prijevoz za stanovnike udaljenih regija. U svibnju 2014. Komisija je usvojila novi GBER koji je stupio na snagu 1. srpnja 2014. godine (Ianus u Hofmann, Micheau, 2016). Opći uvjeti za primjenu ove Uredbe utvrđuju se na temelju "skupa zajedničkih načela kojima se osigurava da potpore budu u službi zajedničkog interesa, da imaju jasan učinak poticaja, da su odgovarajuće i razmjerne, da se dodjeljuju potpuno transparentno, da su podložne mehanizmu nadzora i redovnoj evaluaciji te da ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu" (Uredba Komisije (EU) br. 651/2014, 2014).

Cilj GBER-a je proglašavanje svih pojedinačnih programa pomoći i potpora koje udovoljavaju uvjetima definiranih Uredbom kompatibilnim s unutarnjim tržištem - pozivajući se na članak 107. stavak 3. Ugovora i na taj način izuzeće od obveze prijave prema članku 108. stavku 3. Ugovora. Usvajanjem GBER-a, Komisija je iskoristila svoju široku slobodu diskrecije u skladu s člankom 107. stavkom 3. Ugovora i utvrdila kriterije prema kojima se mjere potpora smatraju kompatibilnim s unutarnjim tržištem.



### 3.3. Postupak obavještanja i nezakonite potpore

Uredba 2015/1589 razlikuje dvije kategorije potpora: "prijavljene potpore" i one koje se smatraju „nezakonitom državnom potporom“ jer su prekršile stanje mirovanja države članice definirano člankom 108. stavku 3. UFEU-a. Razlika između "prijavljene" i "nezakonite" državne pomoći stoga se isključivo temelji na poštivanju formalnih zahtjeva za prijavom te ne kvalificira državnu potporu u smislu njezine kompatibilnosti s unutarnjim tržištem (Hancher, Salerno, Schutte, 2016).

Obveza država članica jest obavijestiti Komisiju i pružiti sve potrebne podatke, a nakon čega Komisija donosi odluku s tri moguća ishoda. Prvo, ako Komisija nakon preliminarnog ispitivanja utvrdi da prijavljena mjera nije državna potpora, donosi odluku. Drugo, ako nakon preliminarnog ispitivanja utvrdi da se ne postavlja nikakva sumnja u kompatibilnost prijavljenih mjera s unutarnjim tržištem, odlučit će da je mjera kompatibilna s unutarnjim tržištem („odluka o neospornosti“). U odluci se navodi koja je iznimka u okviru UFEU-a primijenjena. Posljednja mogućnost je pokretanje postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a („Odluka o pokretanju formalnog postupka istrage“). Posljednja se odnosi na situaciju u kojoj Komisija sumnja u kompatibilnost prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (Pošćić, 2017).

Rok Komisije za donošenje odluke o kompatibilnosti s unutarnjim tržištem je 2 mjeseca, a postupak završava s jednom od tri vrste odluke: (i) pozitivna odluka - kojom se utvrđuje da je predmetna potpora u skladu s načelima unutarnjeg tržišta; (ii) uvjetna odluka - Komisija pozitivnoj odluci može priložiti uvjete pod kojima se potpora može smatrati spojivom s načelima unutarnjeg tržišta te može utvrditi obveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donesene odluke, (iii) negativna odluka - Komisija donosi odluku kojom se utvrđuje da je predmetna potpora nije u skladu s načelima unutarnjeg tržišta. U slučaju negativne odluke, od dotične države članice se zahtijeva da poduzme sve potrebne mjere za povrat sredstava potpore od korisnika uz kamate od dana kada je nezakonita potpora stavljena na raspolaganje korisniku do dana povrata njezinog iznosa („odluka o povratu potpore“).

Iz navedenog se može zaključiti kako se cjelokupan sustav državnih potpora temelji na *ex ante* kontroli. Države članice moraju obavijestiti Komisiju o planovima za dodjelu novih programa mjera ili za promjenu postojećih. Ako Komisija smatra da predviđeni plan nije kompatibilan s unutarnjim tržištem, pokrenut će formalni postupak. Na državama članicama je da čekaju konačnu odluku Komisije kako se dodijeljena pomoć ne bi proglasila nezakonitom.

## **4. DRŽAVNE POTPORE U VRIJEME KRIZE: SLUČAJ KRIZE UZROKOVANE COVID-OM 19**

Većina pravnih dokumenata koje Europska komisija donosi u području državnih potpora predstavlja tzv. *soft law* kojim se definiraju pravila ponašanja država članica, a koja u načelu nemaju pravno obvezujuću snagu već mogu imati praktični učinak. Tako Europska komisija utvrđuje novčane kazne za nekonkurentne prakse na temelju Komunikacije (eng. Communication), oslobađa 'zviždače' u borbi protiv kartela u skladu s uvjetima utvrđenim u 'obavijesti' (eng. Notion), odobrava nacionalnu regionalnu pomoć na temelju 'smjernica' (engl. Guidelines) i daje zeleno svjetlo za velike projekte javnih ulaganja samo pod strogim uvjetima 'okvira' (engl. Framework) (Stefan, 2012). U okviru navedenih dokumenata Komisija daje obvezujuće naputke državama članicama o tome što će tolerirati i koje se potpore mogu smatrati dozvoljenima. Sukladno navedenom, Komisija je 19. ožujka 2020. donijela Komunikaciju "Privremeni okvir za državne potpore radi pomoći gospodarstvu u kontekstu pandemije COVID-a 19" (dalje u tekstu: Privremeni okvir) kojim je utvrdila mogućnosti koje imaju državne članice na temelju pravila Unije u svrhu osiguravanja likvidnosti i pristupa financiranju poduzećima, a posebice malim i srednjim poduzećima. Ovo je prvi put nakon financijske krize iz 2008. godine da je Komisija donijela posebna pravila kojima se omogućuje korištenje državnih potpora za uklanjanje ozbiljnih poremećaja cjelokupne ekonomije EU u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a. Privremeni okvir predviđa nekoliko vrsta pomoći za koje se smatra da su kompatibilni s člankom 107. stavkom 3. UFEU-a te dopunjava postojeća pravila o državnim potporama, pružajući dodatna sredstva državama članicama za podršku poduzećima koja su pogođena COVID-om 19.

### **4.1. Privremeni okvir za državne potpore radi pomoći gospodarstvu u kontekstu pandemije COVID-a 19**

Pandemija uzrokovana virusom COVID-19 je javnozdravstvena kriza, a posljedično i gospodarska kriza, koja pogađa građane i društva svih država članica Unije. S ciljem ublažavanja njenih posljedica, koordinacija država članica i institucija Unije od presudne je važnosti. S obzirom na to da je predmetna kriza javnozdravstvena, države članice su donijele niz ograničavajućih mjera s ciljem zaštite građana i sprječavanja širenja virusa, poput socijalnog distanciranja, ograničenja putovanja, karantene i zatvaranja granica. Navedene mjere imaju direktan učinak na gospodarstvo u smislu ponude i potražnje te pogađaju poduzeća i

zaposlenike, osobito u zdravstvu, turizmu, kulturi i prometu. Osim direktnog učinka na mobilnost i trgovinsku razmjenu, pandemija utječe i na poduzeća u svim sektorima, mala, srednja i velika zbog čega se suočavaju s manjkom likvidnosti. Novonastala situacija, koja ima utjecaj na cjelokupno gospodarstvo EU-a, primorala je Komisiju da poduzme određene korake s ciljem sprječavanja narušavanja gospodarstva EU, zadržavanja cjelovitosti unutarnjeg tržišta i osiguravanja jednakih uvjeta na jedinstvenom tržištu. U tom pogledu, Komisija je donijela Privremeni okvir i omogućila svim državama članica da iskoriste fleksibilnost koja proizlazi iz pravila o državnim potporama i na taj način podupru gospodarstvo. Predviđeno je da Privremeni okvir služi kao svojevrsna mjera Europske unije za ublažavanje posljedica krize.

U odnosu na Privremeni okvir donesen 19. ožujka, Komisija je do trenutka pisanja ovog rada izmijenila Privremeni okvir tri puta, 3. travnja, 8. svibnja i 29. lipnja. Prva izmjena proširuje primjenu Privremenog okvira na područja istraživanja, testiranja i proizvodnju proizvoda relevantnih za suzbijanje COVID-a 19 (poput, cjepiva, lijekova, opreme i slični) te istovremeno nastavlja štiti radna mjesta i podupirati gospodarstvo EU-a. Nadalje, drugom izmjenom omogućene su potpore za dokapitalizaciju nefinancijskih poduzeća u poteškoćama s ciljem smanjenja rizika za cjelokupno gospodarstvo. Naposljetku, trećom izmjenom primjena potpora proširila se na mikro i mala poduzeća, novonastala poduzeća, uvedene su mjere dokapitalizacije u kojima privatni investitori, u suradnji s državom, pridonose povećanju kapitala poduzeća te je omogućeno poduzećima, u kojima država ima vlasnički udio, prikupljanje kapitala jednako kao i privatnima, a na temelju načela neutralnosti definiranog UFEU-om. Europska komisija je donijela navedene izmjene s ciljem proširenja primjene potpora u gospodarstvu EU-a te osiguranja stabilnosti, likvidnosti te jednakosti uvjeta na jedinstvenom europskom tržištu (Komunikacija Europske komisije (a), 2020).

Pod uvjetom prethodnog odobrenja Komisije, države članice mogu predložiti niz mjera za koje smatraju da su kompatibilne s pravilima EU o državnim potporama. Ovisno o vrsti predloženih mjera, države članice mogu se osloniti na tri pravna temelja:

- Članak 107. stavak 2. (b)<sup>12</sup>;
- Članak 107. stavak 3. (b) UFEU-a<sup>13</sup> i privremeni okvir usvojen u skladu s ovom odredbom;

---

<sup>12</sup>Predmetni članak se odnosi na "*potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja*"(UFEU)

<sup>13</sup>Predmetni članak se odnosi na "*potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice*" (UFEU)

- Članak 107. stavak 3. (c) UFEU-a<sup>14</sup>.

Komisija je u Privremenom okviru definirala pandemiju kao izvanredno stanje, "što znači da se takve štete nisu mogle predvidjeti, da su znatne i zato dovode poduzeća u stanje čiji se uvjeti znatno razlikuju od uobičajenih tržišnih uvjeta poslovanja" (Komunikacija Europske komisije (a), 2020: 3). Kao rezultat toga, države članice mogu usvojiti mjere za naknadu štete poduzećima u sektorima koji su posebno teško pogođeni (npr. promet, turizam i ugostiteljstvo), kao i organizatorima otkazanih događaja za nadoknadu pretrpljene štete nastale uslijed izbijanja pandemije. Da bi određena mjera bila kompatibilna prema ovom članku i stavku, svaka pomoć mora biti izravno povezana s štetom koju je prouzročio izbijanje COVID-19 i razmjerna šteti. Tako je primjerice Komisija 12. ožujka 2020. godine odobrila danski program u iznosu od 12 milijuna eura za naknadu štete nastale otkazivanjem i odgađanjem događanja s više od 1000 sudionika ili događaja usmjerenih na određene rizične skupine, poput starijih ili ranjivih ljudi (neovisno o broju sudionika) zbog zabrinutosti zbog širenja COVID-a 19. Predmetni danski program se smatra razmjernim jer nadoknađuje samo izravni gubitak prihoda i ne dopušta neto dobit. Štoviše, za odgođene događaje pokriveni su samo dodatni troškovi zbog otkaza, odgađanja ili promjene uvjeta organizacije događaja (Europska komisija, SA.56685). Također, predmetni program predstavlja ujedno i prvu mjeru državne pomoći koju je država članica prijavila u vezi s izbijanjem COVID-a 19, a Komisija je dala odgovor u roku od 24 sata čime je pokazala fleksibilnost i prioritet u novonastaloj krizi.

Članak 107. stavak 3. točka UFEU-a omogućuje Komisiji da odobri nacionalne mjere za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu države članice. Privremeni okvir pruža dvanaest vrsta pomoći: (i) pet vrsta pomoći kojima je cilj osigurati da dovoljna likvidnost ostane dostupna svim kompanijama<sup>15</sup>, (ii) tri vrste pomoći kojima je cilj ubrzati istraživanje, testiranje i proizvodnju proizvoda relevantnih za COVID 19<sup>16</sup>, (iii) dvije vrste pomoći kojima je cilj zaštita radnih mjesta u sektorima i regijama koje su teško pogođene<sup>17</sup>; (iv) dvije vrste pomoći

---

<sup>14</sup>Predmetni članak se odnosi na "potpore za olakšavanje razvoja određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja ako takve potpore ne utječu negativno na trgovinske uvjete u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu" (UFEU)

<sup>15</sup>Podrazumijevaju sljedeće: potpora u obliku izravnih potpora, selektivnih poreznih pogodnosti, avansa koji se mogu otplatiti ili glavnice do 800 000 EUR po poduzeću; državna jamstva za zajmove koje su poduzeća uzele od banaka; potpora u obliku subvencioniranih kamatnih stopa na kredite; potpora u obliku garancija i zajmova koje država ne pruža izravno, nego se usmjerava putem banaka; potpora u obliku kratkoročnog osiguranja izvoznog kredita.

<sup>16</sup>Podrazumijeva sljedeće: pomoć za istraživanje i razvoj vezane uz COVID-19; potpora za izgradnju i nadogradnju objekata za testiranje i povećavanje koji su potrebni za razvoj, testiranje i nadogradnju, do prve industrijske implementacije prije masovne proizvodnje, relevantnih proizvoda COVID-19; pomoć za brzu proizvodnju proizvoda relevantnih za borbu protiv epidemije (poput lijekova i lijekova; medicinskih proizvoda i opreme; dezinficijensa; alata za prikupljanje i obradu podataka korisnih za borbu protiv širenja virusa)

<sup>17</sup>Podrazumijeva sljedeće: pomoć u obliku odgađanja plaćanja poreza i / ili obustave doprinosa za socijalno osiguranje; pomoć u obliku subvencija plaća zaposlenima kako bi se izbjeglo otpuštanje radnika tijekom epidemije COVID-19.

kojima je cilj rješavanje pitanja dugoročne solventnosti<sup>18</sup>. Nakon što se program odobri prema Privremenom okviru, države članice nisu dužne obavijestiti Komisiju o pojedinačnoj potpori, osim u slučaju kada određena mjera dokapitalizacije za pojedinog korisnika prelazi iznos od 250 milijuna eura. Međutim, države članice će morati objaviti podatke korisnika potpore (ime i dodijeljen iznos potpore) za svaku pojedinačno dodijeljenu potporu na temelju odobrenog programa od strane Komisije u roku od 12 mjeseci od trenutka odobravanja (Komunikacija Europske komisije (a), 2020).

Također, države članice se mogu osloniti na postojeće Smjernice o državnim potporama za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u teškoćama, utemeljene na članku 107. stavka 3. (c) UFEU-a, za dodjelu hitne i privremene pomoći poduzećima koja se nalaze u financijskim poteškoćama uslijed izbijanja pandemije COVID-a 19. S obzirom na novonastale okolnosti, ova se pravila mogu fleksibilno primijeniti zato što se pandemija COVID-a 19 definira kao izvanredna i nepredviđena okolnost, pa stoga poduzeća koja nisu (još) u poteškoćama mogu dobiti podršku u ovom okviru ako se suoče s akutnim potrebama za likvidnošću. Ipak, svaka mjera potpore mora biti u skladu s relevantnim uvjetima, posebno s obzirom na razinu naknade koju je korisnik dužan platiti za državno jamstvo ili zajam (Komunikacija Europske komisije (a), 2020).

Prije predmetnog Privremenog okvira, Komisija je 2008. godine donijela privremeni okvir potpora za podršku u tadašnjoj financijskoj krizi. 2008. godine započela je financijska kriza u bankarskom sektoru koja je potom obuhvatila i ostale sektore gospodarstva. Navedeno je, između ostalog, rezultat smanjene sklonosti banaka za rizikom, što je zauzvrat dovelo do ograničenja pristupa kreditima i rezultiralo padom potražnje i proizvodnje u stvarnoj ekonomiji. Kako bi se suprotstavila negativnim posljedicama krize, Europska komisija je započela provođenje politike državnih potpora povezane s financijskom i ekonomskom krizom (Dzialo, 2014). Uspoređujući pravno utemeljenje Privremenog okvira iz 2020. godine i Privremenog okvira za mjere državnih potpora za podršku pristupu financiranju u financijskoj i ekonomskoj krizi iz 2011. godine, može se uočiti kako je ono u predmetnoj krizi šire. Naime, financijska kriza za razliku od krize uzrokovane COVID-om 19 nije identificirana kao izvanredna pojava, stoga se države članice nisu mogle pozivati na članak 107. 2 (b) UFEU-a kao u trenutnoj

---

<sup>18</sup>Podrazumijeva sljedeće: *potpora u obliku mjera dokapitalizacije (u obliku kapitalnih ili hibridnih instrumenata kapitala) za nefinancijske poduzetnike, potpora u obliku podređenog duga poduzetnicima pod povoljnim uvjetima.*

situaciji. Europska komisija se u financijskoj krizi pozvala na iznimku definiranu člankom 107. 3. (b) koja se odnosi na uklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu država članica, a istu interpretaciju članka koristi i za predmetnu krizu (Komunikacija Europske komisije (b), 2011). Održavanje bankarskog sustava je od vitalne važnosti za ostatak gospodarstva, što zahtijeva opušteniji pristup državnoj potpori stoga je Komisija ubrzavanjem postupaka omogućila državama članicama niz mogućnosti za spašavanje svojih banaka. Međutim, pomoć bankama nije bila bezuvjetna. Od banaka se tražilo da osmisle plan restrukturiranja kako bi se osigurala njihova dugoročna stabilnost. Upravo u tome leži glavna razlika između odgovora na bankarsku krizu i Privremeni okvir u vrijeme pandemije uzrokovane COVID-om 19. Privremeni okvir omogućuje dodjeljivanje potpora koja je bezuvjetna za krajnjeg korisnika. Moguće je da se, u slučaju produljenja krize, od poduzeća zatraži izrada poslovnih planova ako države predlože veće iznose određenim korisnicima (Costa-Cabral i sur., 2020). Za razliku od trenutne krize, tadašnja je bila endogena, proizašla je iz bankarskog sustava te postepeno zahvatila i ostale sektore. Trenutna kriza je pak egzogena, nije proizašla iz gospodarskog sustava već je nastala kao posljedica pojave virusa COVID-a 19 te kao takva predstavlja izvanrednu pojavu. Uzimajući navedeno u obzir, jasno je zašto je pristup Komisije u trenutnoj krizi ležerniji i fleksibilniji u odnosu sa financijsku krizu bankarskog sektora.

Pandemija uzrokovana COVID-om 19 predstavlja oboje, izvanrednu pojavu i ozbiljan ekonomski poremećaj. Navedeno upućuje na mogućnost država članica na prijavu mjera potpora na temelju članka 107. stavak 2 (b) i 107. stavak 3. (b) UFEU-a. Uočimo razliku između ta dva stavka. U stavku 2. izričito je propisano kada je državna potpora spojiva s unutarnjim tržištem te u kontekstu te norme adresat nema nikakvih mogućnosti tumačenja. S druge pak strane, u stavku 3. norma nije kategorička, odnosno adresatu se ostavlja mogućnost tumačenja i prilagođavanja danim okolnostima. Drugim riječima, otvara se mogućnost za slobodnu, diskrecijsku ocjenu, odnosno norma se tumači u skladu s danim okolnostima. Teoretski gledano, države članice bi trebale odabrati članak 107. stavak 2. točku (b), jer je diskrecijsko pravo Komisije u ovom slučaju uže u odnosu na članak 107. stavak 3. (b). UFEU sam definira da su potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja kompatibilne s unutarnjim tržištem, dok potpore za uklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu država članica mogu biti kompatibilne s unutarnjim tržištem. Sukladno navedenom, diskrecijsko pravo Komisije za potonje je mnogo šire u ocjeni kompatibilnosti s unutarnjim tržištem. Unatoč navedenom, države članice su sklonije članku 107. stavku 3. (b)

UFEU-a na što ukazuje činjenica da je preko 80% odluka donesenih od Komisije<sup>19</sup> utemeljeno na predmetnom članku. U okviru članka 107. stavke 3. (b) pomoć se može dodijeliti kako bi se smanjio stvarni učinak poremećaja u gospodarstvu i spriječilo pogoršanje poremećaja u budućnosti. Drugim riječima, potpore mogu biti 'retrospektivne' i 'preventivne'. Suprotno tome, potpore na temelju članka 107. stavka 2. točke (b) mogu se dodijeliti samo u svrhu naknade mjerljive i pretrpljene štete. Iznos štete mora se objektivno izmjeriti te ne ovisi o tome što je primatelj pomoći planirao učiniti prije izvanredne okolnosti ili što namjerava učiniti kako bi poboljšao svoju situaciju u budućnosti. Sukladno navedenom, izuzeće iz članka 107. stavka 2. točke (b) zabrane državne potpore u članku 107. stavku 1. nije korisno državama članicama koje namjeravaju ponuditi poduzetnicima dovoljno resursa za provođenje preventivnih mjera kako bi se izbjeglo dodatno pogoršanje financijske situacije poduzetnika.

Iz svega navedenog može se zaključiti kako je odgovor Europske unije na krizu uzrokovanom COVID-om 19 jedinstven i fleksibilan. U odnosu na privremeni okvir donesen u vrijeme krize iz 2008. godine, predmetni Privremeni okvir ima šire pravno utemeljenje što omogućuje državama članicama dodjelu šireg spektra državnih potpora s ciljem podupiranja gospodarstva. Dodatan aspekt koji razlikuje predmetni Privremeni okvir u odnosu na onaj iz 2008. godine jest bezuvjetnost za krajnjeg korisnika. Točnije, krajnji korisnik potpore nema obvezu kreiranja financijskih planova, planova restrukturiranja, već je dovoljno da zadovolji definirane kriterije. Navedeno omogućuje brz odgovor na krizu te pristup sredstvima, ali ne i bez posljedica. Dodjela potpora bez određenog plana može imati kratkoročni učinak. Državne potpore, na taj način, mogu održavati poslovanje poduzeća bez kreiranja dodanih vrijednosti u gospodarstvu. U okviru navedenog se postavlja pitanje njihove dugoročne učinkovitosti. Nadalje, s obzirom da Komisija nakon odobrenog programa ne odobrava pojedine potpore krajnjim korisnicima, ostavlja razriješene ruke državama članicama za dodjelu sredstava. Samim time, Komisija ne nadzire pridržavanja kriterija za dodjelu potpore što može dovesti do zlouporabe i manipuliranja sustava i dodjeljivanja potpora poduzećima na temelju privatnih, partikularnih interesa.

---

<sup>19</sup>Obrada autora temelju donesenih Odluka Komisije do 1. srpnja 2020. godine, a koje su dostupne na: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

## **4.2. Odobrene državne potpore Republici Hrvatskoj od strane Europske komisije u vrijeme krize**

Fleksibilnost primjene pravila državnih potpora u krizi, iskoristila je među ostalim državama članica i Republika Hrvatska. Do 1. srpnja, Komisija je Republici Hrvatskoj odobrila šest programa državnih potpora.

Republika Hrvatska je nedugo nakon donošenja Privremenog okvira obavijestila Europsku komisiju o programu kreditnih jamstava namijenjenih onim poduzećima pogođenima posljedicama pandemije uzrokovane COVID-om 19 u iznosu od otprilike 790 milijuna eura. Predmetna potpora će, u obliku državnih jamstava za zajmove, biti dostupna svim poduzećima čiji izvoz predstavlja najmanje 20% godišnjih prihoda. Jamstvo se neće dodjeljivati u obliku potpore za izvoz koja ovisi o izvoznim aktivnostima već će se jamstvima poduprijeti kreditiranje tih poduzeća. Nastavno na predloženi program, Komisija je 6. travnja 2020. godine utvrdila da je plan hrvatskih mjera u skladu s uvjetima utvrđenima u Privremenom okviru, zato što: (i) su obuhvaćena jamstva za operativne zajmove s ograničenim rokom dospijeca i opsegom, (ii) programom se ograničava rizik koji država preuzima na najviše 50 % čime se osigurava da je potpora dostupna pod povoljnim uvjetima, (iii) ograničena na one kojima je potrebna u ovim izvanrednim okolnostima. Cilj ovakvog programa jest ograničenje rizika povezanog s izdavanjem operativnih kredita onim poduzećima koja su najteže pogođena krizom, čime se osigurava nastavak njihovih aktivnosti (Europska komisija, SA.56877).

Zatim, Komisija je 9. travnja 2020. odobrila dva hrvatska programa za podršku hrvatskom gospodarstvu za koje je previđeno milijardu eura za potporu poduzeća pogođenima krizom. U jednom programu previđena je potpora u obliku beskamatnih zajmova, dok je u drugom predviđen oblik zajmova sa subvencioniranim kamatnim stopama. Komisija je utvrdila da su te hrvatske mjere u skladu s uvjetima iz Privremenog okvira zato što: (i) beskamatni zajmovi ne prelaze nominalnu vrijednost od 800 000 eura po poduzeću, kako je predviđeno u Privremenom okviru, (ii) subvencionirani zajmovi imaju ograničen iznos, rok dospijeca i kamatne stope, (iii) programi podrazumijevaju i zaštitne mjere kako bi se potpora doista upućivala korisnicima kojima je potrebna. Svrha tih programa jest osiguravanje likvidnosti onih poduzeća koja su najteže pogođena krizom. Predloženi programi mjera temelje se izričito na članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a kako je interpretirano u odjeljku 2. Privremenog okvira (Europska komisija, SA.56957).



17. travnja 2020. godine Komisija je Hrvatskoj odobrila program približno 4 milijuna eura za potporu poduzećima u hrvatskom sektoru ribarstva i akvakulture. Državna potpora se u okviru predmetnog programa dodjeljuje putem izravnih bespovratnih sredstva te se na taj način želi osigurati likvidnost poduzećima koja posluju u tom sektoru i koja se zbog pandemije suočavaju s manjkom likvidnosti. Program je namijenjen za cijelo državno područje Hrvatske (kopno i otoke) i to poduzećima svih veličina koja posluju u sektoru ribarstva i akvakulture. Komisija je utvrdila da je hrvatska mjera u skladu s uvjetima utvrđenima u Privremenom okviru zato što: (i) potpora ne premašuje 120 000 eura po poduzeću, kako je predviđeno Privremenim okvirom za poduzeća koja posluju u sektoru ribarstva i akvakulture, (ii) vremenski je ograničena (do 31. prosinca 2020. godine). Predloženi program mjera temelji se izričito na članku 107. stavku 3. točki (b) UFEU-a kako je interpretirano u odjeljku 2. Privremenog okvira (Europska komisija, SA.56998).

Nadalje, 12. svibnja 2020. godine Komisija je odobrila približno 322 milijuna eura za hrvatski program garancije za kredite i subvencionirane zajmove mikro poduzećima i malim i srednjim poduzećima zahvaćenim predmetnom krizom. Riječ je naime o subvencioniranim zajmovima i državnim garancijama na zajmove, dok će programom upravljati Hrvatska agencija za mala i srednja poduzeća, inovacije i investicije (dalje u tekstu: HAMAG-BICRO). Komisija je utvrdila da je hrvatski program mjera u skladu s uvjetima utvrđenim u Privremenom okviru, zato što: (i) pokriva zajmove za obrtna sredstva i jamstva za zajam obrtnog kapitala s ograničenom rokom dospijeca i veličine; (ii) vremenski je ograničen; (iii) ograničava rizik koji je preuzela država; (iii) osigurava odgovarajuću nadoknadu garancija; i (iv) sadrži mjere zaštite kako bi banke ili druge financijske institucije učinkovito usmjerile pomoć korisnicima kojima je to potrebno. Cilj programa je poboljšanje pristupa vanjskom financiranju onih mikro poduzeća te malih i srednjih poduzetnika koji su najteže pogođeni krizom te ublažiti posljedice (Europska komisija, SA.57175).

Također, 17. lipnja 2020. Komisija je, prema Privremenom okviru, odobrila okvirni program od približno 40 milijuna eura za podršku malim i srednjim poduzećima koji djeluju u kulturnom sektoru i kreativnoj industriji, a koja je također pogođena krizom uzrokovanom od pandemije. S obzirom da je riječ i o javnozdravstvenoj krizi, donesena je zabrana okupljanja i otkazivanja kulturnih događanja, zatvaranje kina i koncertnih dvorana što je imalo značajne ekonomske učinke na poduzetnike, slobodne umjetnike i ostale subjekte koji su aktivni u sektoru kulture. Predmetnim programom, potpora se dodjeljuje u obliku javnih jamstava za zajmove s nominalnim iznosom zajma do maksimalno 800.000 eura, dok će državno jamstvo pokrivat će

100% zajma. Cilj programa je osigurati likvidnost malim i srednjim poduzećima, omogućavajući im da nastave s aktivnostima, započnu s ulaganjima i održavaju zaposlenje, a očekuje se da će mjera podržati do 1.000 poduzeća. Predmetni program u skladu je s člankom 107. stavkom 3. točki (b) UFEU-a te odjeljkom 2., odjeljkom 3.1. i člankom 3.4. Privremenog okvira (Europska komisija, SA.57595).

Naposljetku, Komisija je 30. lipnja 2020. u okviru Privremenog okvira odobrila okvirni program od približno 80 milijuna eura za potporu poduzećima koja djeluju u pomorskom, prometnom, putničkom, infrastrukturnom i srodnim sektorima na koja je pandemija imala utjecat. Potpore će se dodjeljivati u obliku državnih jamstava za nove zajmove banaka ili drugih financijskih institucija, a državno jamstvo pokrivat će do 90% kredita. Nadležno tijelo za potpore bit će Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, dok će Hrvatska banka za obnovu i razvika (dalje u tekstu: HBOR) upravljati prijavljenim mjerama za velike poduzetnike, a HAMAG-BICRO će upravljati prijavljenim mjerama za mala i srednja poduzeća. Komisija je utvrdila da je hrvatski program mjera u skladu s uvjetima utvrđenima u Privremenom okviru zato što: (i) ukupni iznos potpore ne prelazi 800 000 EUR po poduzetniku, (ii) potpore se ne mogu dodijeliti poduzetnicima koji su već bili u teškoćama 31.12.2019. godine, (iii) potpore u obliku jamstava i zajmova dodjeljivat će kreditne institucije ili drugi financijski posrednici koji su u ovom slučaju HBOR i HAMAG-BICRO, (iv) vremenski je ograničen. Cilj mjera je osiguranje likvidnosti poduzećima, a očekuje se da će program podržati više od 1.000 poduzeća (Europska komisija, SA.57711). U okviru predmetnog programa potpora, Vlada Republike Hrvatske je dana 2. srpnja 2020. godine donijela Odluku o usvajanju programa dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-a 19 (NN 77/2020-1466) (u daljnjem tekstu: Program) kojom se uređuje dodjela državnih potpora na temelju Privremenog okvira. Programom je predviđeno dodjeljivanje državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima, u vrijednosti 600 milijuna kuna. Ovaj Program predstavlja akt na temelju kojeg će Vlada Republike Hrvatske, točnije Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture putem provedbenih tijela HAVOR-a i HAMAG-BICRO-a, bez obveze i potrebe za daljnjim obavještanjem Komisije, dodjeljivati pojedinačne potpore onim korisnicima koji ispunjavaju uvjete iz Programa i Privremenog okvira. HBOR i HAMAG-BICRO dodjeljivat će ograničene iznose potpore koje ne prelaze 800 000 EUR po poduzetniku i to u maksimalnom planiranom iznosu od 200 milijuna kuna, te potpore u obliku jamstava za zajmove, za što je planiran maksimalni iznos od 400 milijuna kuna. Nastavno na usvojeni Program, Ministarstvo mora,

prometa i infrastrukture je objavilo poziv za dodjelu državnih potpora poduzetnicima iz sektora prometa s ciljem pružanja financijske podrške poduzećima koji obavljaju djelatnosti u sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture te povezane djelatnosti zbog ublažavanja posljedica krize uzrokovane COVID-om 19 na njihovo poslovanje (Vlada Republike Hrvatske, 2020).

Unatoč tome što je Komisija naposljetku odobrila navedene programe Republike Hrvatske, sve su mjere u Odlukama Komisije bile definirane kao državne potpore u smislu članka 107. stavak 1. UFEU-a, odnosno sve su mjere predložene od strane Republike Hrvatske ispunjavale četiri kriterija navedena u poglavlju 3. U okviru navedenih programa, sve mjere: (i) omogućuju ekonomsku prednost poduzećima (ovisno od programa do programa), a koju ne bi imali u normalnim tržišnim uvjetima, (ii) selektivne jer su usmjerene na specifično definirane sektore (ribarstvo, akvakultura, kultura, izvozna poduzeća i dr.), (iii) narušavaju konkurenciju jer jačaju položaj određenih korisnika potpora na tržištu nauštrb drugih, (iv) utječu na trgovinu između država članica budući da korisnici djeluju u sektorima u kojima postoji trgovina unutar Unije. S obzirom na navedeno, Europska komisija je prije donošenja konačne odluke o predloženim programima od strane Republike Hrvatske, razmotrila jesu li predložene mjere kompatibilne s unutarnjim tržištem. Usvajanjem Privremenog okvira, Komisija je ustanovila kako pandemija "utječe na poduzeća, (...) smatra da su državne potpore opravdane i da se tijekom ograničenog razdoblja mogu proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kako bi se nadoknadio manjak likvidnosti s kojim su suočena poduzeća i osiguralo da poremećaji koje je prouzrokovala pandemija COVID-a 19 ne ugroze njihovu održivost, a posebno održivost malih i srednjih poduzeća" (Komunikacija Europske komisije, 2020: 6). S obzirom da su sve mjere koje su hrvatske vlasti osmislile na nacionalnoj i regionalnoj razini osmišljene radi otklanjanja ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu, Komisija je zaključila da su predložene hrvatske mjere potrebne, primjerene i razmjerne za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu te u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a i uvjetima utvrđenima u Privremenom okviru.

Europska komisija je sveukupno odobrila Republici Hrvatskoj preko 2 milijarde eura potpora čime se planiraju otkloniti poremećaji u gospodarstvu, osigurati likvidnost i nastavak aktivnosti poduzeća, omogućiti daljnja ulaganja te održati zaposlenost. No, osim prethodno navedenih odobrenih programa od strane Europske komisije, Republika Hrvatske je sukladno Privremenom okviru osigurala i niz mjera za spas gospodarstva u Republici Hrvatskoj s ciljem očuvanja radnih mjesta te osiguranja dodatne likvidnosti mikro, malim i srednjim poduzećima uz smanjenje kamatne stope i smanjenje razine potrebnih sredstava osiguranja. Neke od

najvažnijih mjera koje su pridonijele očuvanje financijske stabilnosti jesu: "(i) potpore Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za očuvanje radnih mjesta u sektorima pogođenima koronavirusom za poduzeća koja su ostvarila pad prihoda od 20% uz oslobođenje troškova doprinosa; isplata potpore nastavlja se u lipnju, no pad prihoda poduzeća mora biti veći od 50% dok se produžuju mjere za mikropoduzetnike do 31. prosinca, ako je poduzetnik imao pad prometa veći od 50 posto.; (ii) otpis poreznih davanja ako su prihodi poduzeća smanjeni za više od 50% i odgoda poreznih davanja za poduzeća čiji su prihodi smanjeni u rasponu od 20% do 50% zbog pandemije; (iii) odgoda plaćanja PDV-a do naplate računa i različitih javnih davanja; (iv) moratorij na otplatu kreditnih obveza u razdoblju od najmanje tri mjeseca; (v) obustava izvršenja mjera prisilne naplate prema svim dužnicima u razdoblju od tri mjeseca, (vi) odobrenje garancija HBOR-a za izvoznike i gospodarske subjekte koji posredno izvoze ili su dobavljači izravnih izvoznika te poduzeća koja posluju u turizmu za dodatna sredstva likvidnosti, kao i proširenje maksimalne stope jamstava te osiguravanje povoljnih zajmova za mikro, male i srednje poduzetnike od strane HAMAG-BICRO-a" (Hrvatska narodna banka, 2020). Osim navedenih mjera čija je provedba započeta, planirana je dodjela državnih potpora za samozapošljavanje nezaposlenim osobama koje se odluče na pokretanje vlastitog posla, a prijavljene su u evidenciju Zavoda, potpore za proširenje poslovanja poslovnim subjektima koji su već ostvarili potporu za samozapošljavanje, a čije su ugovorne obveze uredno ispunjene i istekle, potpore za zapošljavanje, potpore za usavršavanje koje se dodjeljuju kako bi se potaknulo daljnje obrazovanje novozaposlenih ili zaposlenih osoba s ciljem očuvanja radnih mjesta, a zbog uvođenja novih tehnologija i proizvodnih programa te podizanja konkurentnosti.

Provođenjem navedenih mjera i programa Vlada Republike Hrvatske je omogućila zadržavanje radnih mjesta, očuvanje likvidnost i sprječavanje značajnijeg povećanje broja nezaposlenih za što je ukupno isplaćeno 6,3 milijarde kuna do rujna 2020. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2020). Namjera Vlade jest i daljnje provođenje mjera do 31. prosinca 2020. godine čije će provođenje koštati 800 milijuna kuna, a mjere će se financirati sredstvima iz državnog proračuna, ali i iz europskih fondova (postojeća financijska perspektiva te budući programi i fondovi koje EU planira uspostaviti). No postavlja se pitanje transparentnosti, dugoročnosti i dostatnosti navedenih mjera i programa.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku u kolovozu 2020. je broj ukupno zaposlenih u Republici Hrvatskoj iznosio 1.534.912 što je za 19.738 više u odnosu na ožujak 2020. kada je ukupan broj zaposlenih iznosio 1.515.174. Iz navedenog se može vidjeti da potpora ostvaruje svoj primarni cilj, odnosno očuvana su radna mjesta te nije zabilježen pad zaposlenosti (Državni

zavod za statistiku, 2020). No s obzirom na brzinu i fleksibilnost dodjeljivanja potpora bilo je važno osigurati i transparentnost isplaćenih sredstava. S ciljem osiguranja transparentnosti Hrvatski zavod za zapošljavanje (dalje u tekstu: HZZ) je javno objavljivao korisnike potpora na vlastitoj internetskoj stranici. No popis korisnika potpora je objavljen samo za prva tri mjeseca dodjele potpora, kako je prvotno zamišljen cijeli program dodjele potpora, dok za lipanj i srpanj ne postoji javna objava. Navedeno dovodi u pitanje daljnju transparentnost predmetne mjere s obzirom na izostanak javne objave. Nadalje, u cjelokupnom procesu dodjele potpora postoji potencijalni problem nepridržavanja kriterija za isplatu potpora. Naime, prilikom objave popisa korisnika kojima su isplaćena sredstva Finainfo je u svojoj analizi uočila diskrepanciju između određenog broja poslovnih subjekata koji su primili potporu i definiranih kriterija. Prema analizi<sup>20</sup>, 79 poslovnih subjekata kojima je isplaćena potpora nisu bili prihvatljivi korisnici potpora zbog djelatnosti koje obavljaju te činjenice da su u djelomičnom ili potpunom vlasništvu Republike Hrvatske, jedinica lokalne i regionalne samouprave, a na koje se kriteriji ne odnose. Navedena diskrepancija zajedno s izostankom objave korisnika potpore za lipanj i srpanj postavlja pitanje kome su isplaćena sredstva te jesu li se kriteriji za isplatu potpore za očuvanje radnih mjesta pravilno primijenjeni. Samim time mjere i programi potpora mogu biti zlouporabljivi te dodijeljeni onim poslovnim subjektima kojima nisu potrebni ili koji ne zadovoljavaju kriterije. S obzirom na to da su u pitanju javna sredstva, sredstva poreznih obveznika, od velike je važnosti da dodjela istih bude transparentna i da ostvaruje svrhu.

Što se dugoročnosti i dostatnosti mjera i programa tiče, potrebno je uzeti u obzir utjecaj mjera i programa na javne financije Republike Hrvatske. Prema podacima Ministarstva financija, kriza je Hrvatsku sveukupno koštala 21 milijardu kuna kad se zbroje potpore gospodarstvu, otpisi poduzetnicima te deficit u proračunu zbog smanjenih prihoda od poreza. Naime, implementacija mjera i programa za ublažavanje posljedica na gospodarstvo povećalo je rashode opće države, dok su se prihodi smanjili. U prvoj polovici 2020. godine prihodi proračuna iznosili su oko 60,4 milijarde kuna, a rashodi 77,1 milijardu kuna, pa je tako zabilježen i deficit proračuna od 16,7 milijardi kuna. Nastavno na navedeno, 2020. je godina prekretnica povoljnih fiskalnih kretanja u odnosu na razdoblje od 2016. do 2019. godine u kojem je zabilježen blag suficit konsolidirane opće države. U prethodnoj godini, suficit je iznosio 0,4% BDP-a te je zabilježeni rast prihoda opće države (6,7%) i neznatno blaži rast rashoda (6,3%).

---

<sup>20</sup> Analiza dostupna na linku: <https://lider.media/poslovna-scena/hrvatska/analiza-133-javne-tvrtke-u-travnju-dobilo-38-milijuna-kuna-potpore-za-ocuvanje-radnih-mjesta-132953>

U skladu s kretanjima prihoda i rashoda općeg državnog proračuna, u 2021. se očekuje deficit u iznosu od 2,9% BDP-a te se očekuje smanjenje u 2022. (2,1% BDP-a) i 2023. godini (1,6% BDP-a). Također, prema prognozama Ministarstva financija, a na temelju kretanja fiskalnog salda proračuna opće države uslijed posljedica krize uzrokovane COVID-om 19, očekuje se da bi se javni dug mogao povećati na 86% BDP-a što je znatno više u odnosu na 2019. godinu kada je iznosio 73,2% BDP-a (Hrvatska narodna banka, 2020). Za nadolazeće godine, očekuje se da će se, pod utjecajem gospodarskog oporavka i racionalne proračunske politike, udio javnog duga u BDP-u smanjivati za prosječno 2 postotna boda godišnje, odnosno na razinu od 84,1% BDP-a u 2021., 82,2% BDP-a u 2022., dok se u 2023. godini očekuje na razini od 80,1% BDP-a. Unatoč gospodarskoj krizi, nepovoljnim fiskalnim kretanjima i povećanju javnog duga, Hrvatska je u srpnju 2020. godine pristupila ERM II mehanizmu koji se kolokvijalno naziva 'čekaonica' za Eurozonu. Prije ulaska u Eurozonu, Hrvatska treba zadovoljiti kriterije nominalne konvergencije, to jest "mastiške kriterije", koji se odnose se na stabilnost tečaja, stabilnost cijena, stabilnost kamatnih stopa, uz dva važna indikatora koja se tiču javnih financija - deficit proračuna i javni dug. U okviru navedenog, predmetna kriza predstavlja nezavidnu startnu poziciju u ostvarivanju potrebnih kriterija posebice koji se tiču javnih financija. U trenutku pristupanja ERM II mehanizmu, Europska središnja banka je u svojoj analizi napomenula kako u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, opća klauzula o odstupanju predviđa da se u slučaju gospodarske krize na području Eurozone ili Unije u cjelini može dopustiti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, ali pod uvjetom da se ne ugrožava fiskalna održivost. Iz navedenog se može uočiti dodatna fleksibilnost Europske unije u razdobljima izvanrednih okolnosti i dopuštanje prilagođavanja utisnutih kriterija (Europska središnja banka, 2020).

Također važno je napomenuti kako olakotnu okolnost u ovoj situaciju predstavlja Next Generation EU<sup>21</sup> – instrument za oporavak od pandemije bolesti COVID-19 kojim je, između ostalog, predviđena dodjela bespovratnih sredstava u okviru jednog od mehanizama instrumenta, Europski mehanizam za oporavak i otpornost<sup>22</sup>. Hrvatska će u sklopu predmetnog instrumenta dobiti pristup 10 milijardi eura, od čega se oko dvije trećine, ili gotovo dva posto BDP-a, odnosi na bespovratna sredstva iz Europskog mehanizma za oporavak i otpornost. Ključ

---

<sup>21</sup> Instrument Next Generation sastoji se od tri stupa (mehanizma): (i) Potpora državama članicama za oporavak, (ii) Ponovno pokretanje gospodarstva i poticanje privatnih ulaganja, (iii) Ojačani fond InvestEU, koji uključuje Instrument za strateška ulaganja (Komunikacija Europske komisije (c), 2020).

<sup>22</sup> Novi instrument kojim će se dodjeljivati bespovratna sredstva i zajmovi za provedbu nacionalnih planova oporavka i otpornosti država članica definiranih u skladu s ciljevima europskog semestra, što uključuje zelenu i digitalnu tranziciju i otpornost nacionalnih gospodarstava (Komunikacija Europske komisije (c), 2020).

za raspodjelu obveza Europskog mehanizma za oporavak i otpornost za 2021. i 2022. godinu utvrđuje se na temelju nezaposlenosti u periodu od 2015. – 2019., vrijednosti BDP-a po stanovniku te udjelu stanovništva, uz razliku u 2023. u kojoj se kriterij nezaposlenosti iz razdoblja 2015. – 2019. mijenja s kriterijem pada realnog bruto domaćeg proizvoda koji se ustanovi tijekom 2020. i kumulativnim padom realnog BDP-a ustanovljenim za razdoblje 2020. – 2021., koji će se izračunati do 30. lipnja 2022. Temelj za financiranje, u okviru spomenutog mehanizma, su nacionalni planovi za oporavak koje vlade država članica trebaju pripremiti ukoliko žele brži pristup sredstvima. Sama dostupnost bespovratnih sredstava u okviru Europskog mehanizma za oporavak i otpornost potaknut će investicijsko trošenje te će posljedično imati pozitivan učinak na sektor države čime bi se olakšao teret financiranja troškova krize u sljedećim godinama.

Iz svega navedenog može se zaključiti kako je stav Europske unije u razdoblju izvanrednih okolnosti više fleksibilniji u odnosu na stanje normalnih okolnosti. Državne potpore koje bi inače bile zabranjene (poput državnih jamstava za nove zajmove banaka ili drugih financijskih institucija koji će pokrivati do 90% kredita), odobrene su Hrvatskoj kako bi se uspješno borila s gospodarskim posljedicama spomenute javnozdravstvene krize. One su namijenjene najugroženijim sektorima i poduzetnicima, a cilj im je osiguravanje likvidnosti, očuvanje radnih mjesta i poticanje cjelokupne ekonomije. No dodjeljivanje državnih potpore uvijek sa sobom povlači niz pitanja povezanih s transparentnosti i dugoročnosti mjera, a nije zanemariv ni njihov utjecaj na sektor države. U tom pogledu, dolazi do sukoba između spašavanja gospodarstva i nepovoljnih fiskalnih kretanja.

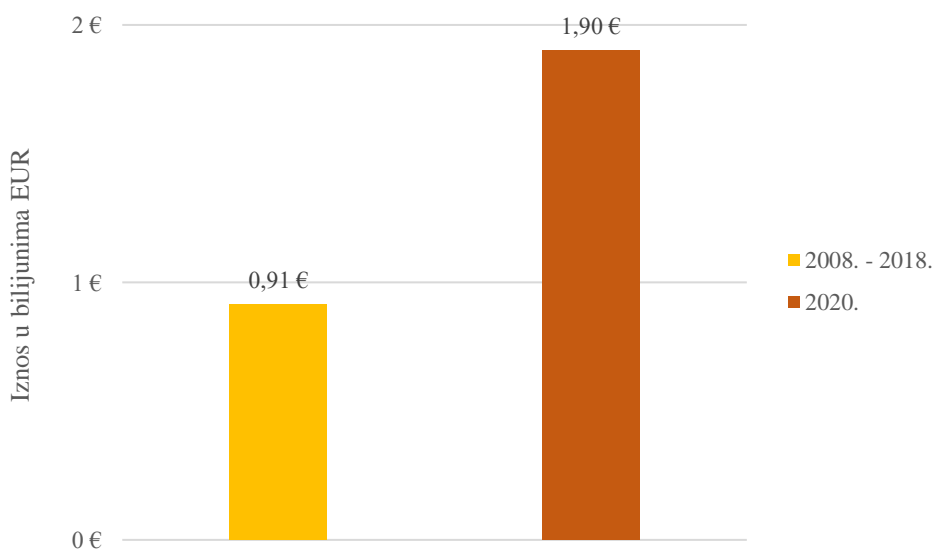
#### **4.3. Odobrene države potpore u kontekstu fiskalnih kapaciteta država članica**

Utjecaj Privremenog okvira na zajedničko tržište Europske unije potrebno je promatrati i u kontekstu fiskalnih kapaciteta država članica. Fiskalni kapacitet može se definirati kao financijska sposobnost države za financiranje javnih dobara i usluga prikupljanjem sredstava iz vlastitih izvora ili pozajmljivanjem pod unaprijed definiranim uvjetima i kamatama (Investopedia.com, 2020). Kao odgovor na krizu uzrokovanu COVID-om 19, Komisija je Privremenim okvirom omogućila fleksibilnost u dodjeljivanju državnih potpora čime su države članice uvele dosad neviđene programe garancija, zajmova i drugih oblika kreditne potpore za svoja poduzeća. No, navedeno je izazvalo zabrinutost u pogledu distorzije zajedničkog tržišta s obzirom na to da bogatije i/ili manje zadužene države članice imaju veći fiskalni kapacitet da pomognu svojim poduzetnicima. Drugim riječima, dolazi do ograničavanja načela jednakosti u

tržišnom natjecanju jer su bogatije i/ili manje zadužene države članice likvidnije što im omogućava bolju poziciju u vidu isplaćivanja državnih potpora vlastitom gospodarstvu. Navedenom ide u prilog činjenica da unatoč tome što sve države članice uživaju jednaku slobodu u dodjeljivanju državnih potpora, nisu sve države članice koristile dostupnu opciju u jednakom opsegu. Naime, postoji izrazita nejednakost u načinu korištenja i odobravanja mjera državne pomoći.

Do sredine svibnja 2020. godine Europska komisija je odobrila ukupno 1,9 bilijuna eura pomoći zbog krize uzrokovane COVID-om 19. 52% od ukupnog iznosa odobrene pomoći pripada Njemačkoj čiji BDP čini četvrtinu BDP-a EU<sup>23</sup>, dok Francuska i Italija dijele zajedničko drugo mjesto, svaka po 17% od ukupnog odobrenog iznosa. Preostalih 14% od ukupnog iznosa pripada preostalim 24 državama članica (Reuters.com, 2020). Kako bi se dočarala veličina navedenih postotaka, u nastavku slijedi prikaz iz kojeg se može vidjeti usporedba odobrenih državnih potpora u vrijeme predmetne krize te u razdoblju nakon globalne financijske krize (2008. – 2018. godina).

Grafikon 1 Odobrene državne potpore od strane Europske komisije u razdoblju od 2008. do 2018. godine te u 2020. godini



Izvor: Europska komisija (State aid scoreboard), Obrada: Autor

<sup>23</sup> Da bi se prikazao fiskalni kapacitet Njemačke, u nastavku slijedi usporedba s Italijom i Hrvatskom. Parametri koji će se usporediti su javni dug i kreditni rejting država koji utječe na kamatne stope koje se plaćaju na izdane obveznice. U 2019. godini, javni dug Njemačke je iznosio 59,8% BDP-a, Italije 135% BDP-a te Hrvatske 74,9% BDP-a. Što se kreditnog rejtinga tiče, Njemačka ima najviši kreditni rejting (AAA), dok Italija ima srednji (BBB) te Hrvatska niski kreditni rejting (BB+) (Tradinggeconomics.com, 2020). Iz navedenih parametara može se uočiti kako Njemačka ima veći fiskalni kapacitet u odnosu na Italiju i Hrvatsku jer joj je udio javnog duga u BDP-u niži što joj omogućuje veći prostor za daljnje zaduživanje te ima najviši kreditni rejting koji joj omogućuje pozajmljivanje prema povoljnijim kamatnim stopama. Javni dug i kreditni rejting koji se ovdje ističu kao jedni od pokazatelja fiskalnog kapaciteta svakako su uvjetovani i ostalim faktorima poput proračunskog deficita, rasta BDP-a i slično. Također, i u tim pokazateljima Njemačka nadmašuje Italiju i Hrvatsku.



Prema navedenim podacima može se uočiti kako je u razdoblju od 2008. do 2018. godine Komisija odobrila dvostruko manji iznos nego što je u predmetnoj krizi u svega par mjeseci. Navedena razlika u fiskalnoj potrošnji između navedena dva razdoblja ukazuje na promjenu u ideološkoj paradigmi nošenja s krizom. Drugim riječima, EU je potpuno odustala od mjera štednje koje su bile popularne tijekom posljednje financijske krize te je krenula putem državnog, fiskalnog intervencionizma. Posljedično, države članice su u predmetnoj krizi rastrošnije, a kad se uzme u obzir ranije navedeni udio Njemačke od 52% u ukupnom odobrenom iznosu, može se zaključiti kako će utjecaj privremenih mjera na tržišno natjecanje biti veći te će za sobom povesti niz posljedica i razlika između država članica EU koje će se narednih godina izjednačavati.

Da fleksibilna pravila o državnim potporama u okviru Privremenog okvira omogućavaju upravo one nejednakosti koje inače politika zaštite tržišnog natjecanja treba spriječiti, vidljivo je u sektoru prometa na primjeru aviokompanija. Dok Njemačka i Francuska 'financijskim injekcijama' podupiru matične aviokompanije (Lufthansu i Air France KLM), druge aviokompanije ne primaju takvu vrstu potpore čime se direktno utječe na tržišno natjecanje u predmetnom sektoru. Na predmetnu problematiku upozorio je izvršni direktor irske aviokompanije Ryanair koji je uputio apel Povjerenici za promet te istaknuo kako su potpore za plaće zaposlenika i pokrivanje osnovnih troškova poslovanja aviokompanija dovoljne te kako sve iznad toga dovodi ostale aviokompanije u nepovoljniji položaj s obzirom na nejednake mogućnosti država članica EU (Reuters, 2020). Naime, subvencioniranje određenih poduzeća umjetno povećava njihovu konkurentnost na tržištu nauštrb drugih učinkovitijih i suparničkih poduzeća.

Navedena situacija i mogućnosti bogatih država članica, dovodi siromašnije države članice (i njihova poduzeća) u nezavidnu situaciju s dva moguća ishoda. Prvo, u slučaju da države članice odluče pratiti igru bogatijih država te isplaćivati potpore u istom opsegu, a kako bi pružila pomoć vlastitim poduzećima, suočit će se s povećanjem javnog duga koji je u većini situacija previsok i bez dodatnog zaduživanja<sup>24</sup>. Također, potencijalno će dovesti i do utrke između država članica u subvencioniranju što bi dovelo do rasipanja javnog novca te fiskalne neodgovornosti. Druga je mogućnost da će, zbog nemogućnosti isplaćivanja potpora u potrebnom opsegu, njihova poduzeća iz ove krize izaći znatno oslabljena čime će izgubiti

---

<sup>24</sup> Primjerice, javni dug Grčke je u 2019. iznosio 181 % BDP-a, Italije 135 % BDP-a, Portugala 122 % BDP-a te Španjolske 97.6 % BDP-a (Tradingeconomics.com, 2020).

značajan udio na tržištu. Oba ishoda rezultiraju povećanjem jaza između bogatijih i siromašnijih država članica što ne ide ruku pod ruku s kohezijskom politikom EU.

Unatoč tome što je simetričan u svojoj prirodi, posljedice COVID-a 19 djeluju na europsko gospodarstvo na vrlo asimetričan način, prijeteci da će još više produbiti podjelu između država članica. Međutim, nije sam COVID-19 uzrok takvog ishoda, već europski model odgovora na krizu. Alternativa navedenim razlikama i povećanju nejednakosti bio bi svojevrsan centralizirani europski program za dodjeljivanje javnih potpora koji bi smanjio rizik distorzije zajedničkog tržišta jer bi se odluke o financiranju donosile na europskoj razini te bi se temeljile na zajedničkim ciljevima i unaprijed dogovorenim uvjetima koji bi bili jednaki za sve. Spomenutim pristupom, sva poduzeća koja djeluju u sektoru obuhvaćenim takvim programom, mogla bi biti korisnici potpora neovisno o zemlji iz koje potječu. Također, odluke za dodjelu potpora bile bi objektivnije jer je manja vjerojatnost da će na Europsku komisiju utjecati partikularni interesi s obzirom da je riječ o nadnacionalnoj instituciji. U okviru navedenog, fiskalni paket Next Generation EU može predstavljati potreban odgovor na krizu, no ipak je to privremena mjera za sve države članice EU-a. Ono što bi u budućnosti bilo potrebno je trajni instrument stabilizacije, svojevrsan fond koji bi se punio ili zajedničkim europskim porezom ili doprinosom država članica, a novac iz fonda bi se zatim mogao koristiti u budućim krizama za financiranje državnih potpora država članica.

## 5. ZAKLJUČAK

Institut državnih potpora jest sastavni dio prava tržišnog natjecanja te je kao takav od velike važnosti za uspješno funkcioniranje tržišnog natjecanja. U slučaju nedostatne ili izostanka regulacije instituta državnih potpora, ugrozila bi se sama svrha prava tržišnog natjecanja, to jest osiguranja jednakih uvjeta poslovanja gospodarskih subjekata na tržištu i jednakih mogućnosti za uspjeh te za povećanje konkurentnosti i poticanje investitora. S obzirom na navedeno, Ugovor EZ-a je predvidio i osigurao mehanizam kojim bi se navedeno kontroliralo i reguliralo. U tom kontekstu, Europska komisija ima presudnu ulogu u kontroli i regulaciji državnih potpora koja kao "čuvarica Ugovora" dežura nad očuvanjem zajedničkog i jedinstvenog tržišta. U okviru navedenog, institut državnih potpora ne ide ruku pod ruku sa slobodnim unutarnjim tržištem te tržišnim natjecanjem, stoga je kao takav zabranjen. Ipak, ta zabrana nije apsolutna jer se člankom 107. stavcima 2. i 3. dopuštaju određena odstupanja. Naime, riječ je o odredbama kojima su definirane kategorije potpora *koje su spojive* s unutarnjim tržištem u stavku 2. i kategorije *koje mogu biti spojive* s unutarnjim tržištem u stavku 3. Odnosno, stavkom 2. je izričito je propisano kada je državna potpora spojiva s unutarnjim tržištem i samim time dozvoljena, dok široko definiran stavak 3. omogućuje slobodu tumačenja svakog slučaja državnih potpora *per se*.

Navedeno pravno utemeljenje omogućuje Europskoj komisiji da u iznimnim situacijama dopusti državama članicama određenu fleksibilnost koja u normalnim tržišnim uvjetima ne bi bila moguća. Predmetna kriza uzrokovana COVID-om 19 predstavlja izvanrednu situaciju koja pogađa sve gospodarske sektore u svim državama članicama. Kako bi se osigurala stabilnost unutarnjeg tržišta, Europska komisija je iskoristila svoje diskrecijsko pravo te donesenim Privremenim okvirima omogućila fleksibilnost i dodatna sredstva državama članicama za podršku nastradalim poduzećima. No čak i u fleksibilnim situacijama kao što je ova, Europska komisija ima i dalje posljednju riječ te svaki program državnih potpora država članica mora proći kroz njene ruke i ishoditi odobrenje, odnosno potvrdu da su predmetne državne potpore, u slučaju da jesu klasificirane kao državne potpore prema članku 107. stavku 1., kompatibilne s unutarnjim tržištem Europske unije.

Nastavno na postavljeno istraživačko pitanje na samom početku ovoga rada i na temelju navedenog, moguće je odgovoriti kako su državne potpore dopuštene u slučajevima kada su spojive s unutarnjim tržištem, kako je definirano člankom 107. stavkom 2. UFEU te u situacijama u kojima Europska komisija odluči da su spojive s unutarnjim tržištem, a na temelju

diskrecijskog prava. U ovoj konkretnoj krizi, državne potpore su dopuštene pod opravdanjem da su neophodne za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu država članica te za osiguranje likvidnosti ugroženim poduzećima. Osim navedenog, državne potpore su dopuštene zbog toga što je kriza u Privremenom okviru identificirana kao izvanredan događaj koji je definiran člankom 107. stavkom 2., a prema kojem su takve potpore spojive s unutarnjim tržištem. U izvanrednoj i iznimnoj situaciji uzrokovanom COVID-om 19, usmjerene državne potpore namijenjene za spas gospodarstva su neophodne. Dodjeljivanjem državnih potpora želi se osigurati likvidnost poduzeća, ubrzati istraživanje, testiranje i proizvodnju proizvoda relevantnih za COVID-19, zaštita radnih mjesta u sektorima i regijama koje su teško pogođene te riješiti pitanja dugoročne solventnosti s ciljem sprječavanja narušavanja gospodarstva EU.

Sukladno navedenom, može se zaključiti kako je sustav regulacije državnih potpora u Europskoj uniji dovoljno čvrst da spriječi njihovu zloupotrebu u normalnim okolnostima, a opet dovoljno fleksibilan da pruži podršku gospodarskim subjektima u uvjetima ugroze i izvanrednih okolnosti s ciljem očuvanja gospodarstva cjelokupne Europske unije.

Rezultati državnih potpora, konkretno u slučaju Hrvatske, ukazuju na to da su očuvana radna mjesta u sektorima koja su teško pogođena krizom što je primarni cilj. No unatoč ostvarenom primarnom cilju, dodjeljivanje potpora povlači sa sobom niz posljedica i potencijalnih problema: transparentnost dodjele potpora (konkretno u slučaju potpora za očuvanje radnih mjesta), proračunski deficit, povećani javni dug te dugoročnost potpora i mjera. Uočena diskrepancija u analizi javno dostupnih podataka dovodi do pitanja što je s ostalim potporama koje nisu javno objavljene, jesu li javna sredstva potrošena na odgovarajući način i jesu li ostvarila svoju svrhu. Nadalje, dodjela potpora je ostavila velik trag u javnim financijama Hrvatske. Proračunski deficit se povećao u odnosu na prethodne godine koje su bilježile suficit, a javni dug je porastao na 86% i na taj način prekinuo trend smanjenja. U okviru navedenog, jasno je da državni proračun neće moći dugoročno isplaćivati javna sredstva u obliku potpora i na taj način poticati gospodarstvo.

Olakotnu okolnost predstavlja mehanizam za oporavak i otpornost u okviru Next Generation EU-a i bespovratna sredstva koja su rezervirana za države članice. Financijska omotnica predviđena za Hrvatsku stvorit će niz prilika za ulaganja u razne sektore, od prometa do istraživanja i razvoja, čime će se utjecati na razvoj industrija i otvaranje radnih mjesta. Dobro pripremljen nacionalni plan Republike Hrvatske s naglaskom na projekte visoke razine pripremljenosti može omogućiti brzo osiguravanje sredstava čime bi dugoročnost i dostatnost mjera i programa potpora bila moguća, bez dodatnog zaduživanja i povećanja proračunskog

deficita. Da bi se navedeno ostvarilo, važno je da Hrvatska prilikom izrade nacionalnog plana i planiranja ulaganja i reformi uzme u obzir relevantne izazove specifične za Republiku Hrvatsku u skladu s prioritetima EU-a, uključujući preporuke upućene posljednjih godina, a posebno u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. godine te bi fokus trebao biti na reformama i investicijama koje imaju najtrajniji učinak i mogu povećati potencijal rasta, potaknuti otvaranje radnih mjesta i ojačati zdravstvene sustave te gospodarsku i socijalnu otpornost kao i regionalnu koheziju. Važno je da projekti nisu usmjereni na otklanjanje kratkoročne štete nanesene krizom već da usmjeravaju gospodarstvo na pravi put prema dugoročnom rastu i zapošljavanju.

## SADRŽAJ

Pravo Europske unije u načelu zabranjuje državne potpore, međutim ova zabrana nije apsolutna niti bezuvjetna i u određenim uvjetima državne potpore mogu biti dopuštene i opravdane. Slijedom navedenog, ovaj rad se bavi iznimkama koje dopuštaju državne potpore. U radu se analizira pravna pozadina državnih potpora, odnosno temelji stvaranja zajedničkog jedinstvenog tržišta, kao i uloga tržišnog natjecanja u europskom zakonodavstvu te način na koji relevantne pravne norme primarnog i sekundarnog prava, koje se bave materijalnim i procesnim pravom državnih potpora, uređuju predmetno područje. Također, analizira se sam institut državnih potpora prema pravu EU. Poseban dio rada posvećen je analizi državnih potpora u vrijeme krize uzrokovane koronavirusom (COVID-19), a koje predstavljaju jednu od iznimaka kada su državne potpore dopuštene i spojive s načelima unutarnjeg tržišta te, osim navedenog, ključne za smanjenje dugoročne štete ekonomiji EU. Iz navedenog proizlazi kako je, unatoč tome što je sustav državnih potpora u EU čvrst, sustav ipak fleksibilan u segmentima podrške ekonomskim subjektima, pod uvjetima ugroze i izvanrednih okolnosti. Fleksibilan pristup EU u takvim okolnostima, omogućio je Republici Hrvatskoj dodjeljivanje potpora i mjera s ciljem zadržavanja radnih mjesta, očuvanja likvidnosti i sprječavanja značajnijeg povećanje broja nezaposlenih. Cjelovita analiza dovodi do zaključka kako je ispunjenje prethodno navedenih ciljeva nedvojbeno ostavilo posljedice na javne financije države.

***Ključne riječi:*** državne potpore, zajedničko tržište, tržišno natjecanje, Europska komisija, koronavirus (COVID-19), Privremeni okvir za državne potpore radi pomoći gospodarstvu

## ABSTRACT

In general, European Union law prohibits state aid, but this prohibition is neither absolute nor unconditional and state aid may be permitted and justified under certain conditions. Consequently, this thesis deals with exceptions which allow state aid. The paper analyses the legal background of state aid, i.e. the foundations of the establishment of a common single market, the role of competition in European legislation, as well as the way the relevant legal norms of primary and secondary law regulate the subject area. Also, the institute of state aid under the EU law is analysed. A special part of the paper is dedicated to the analysis of state aid in times of crisis caused by the coronavirus (COVID-19), which is one of the exceptions when state aid is allowed and compatible with internal market principles and, in addition, key to reducing long-term damage to the EU economy. It follows that even though the state aid system in the EU is strong, it is still flexible in the segments of support to economic entities, under conditions of threat and extraordinary circumstances. A flexible EU approach in such circumstances has enabled the Republic of Croatia to grant aid and design measures with the aim of preservation of employment, preserving liquidity and preventing a significant increase of unemployment. A comprehensive analysis leads to the conclusion that the fulfilment of the above objectives has undoubtedly left consequences on the public finances of the state.

**Key words:** *state aid, common market, competition, European commission, coronavirus (COVID-19), Temporary Framework to support the economy*

## 6. LITERATURA

### 6.1. Ugovori, zakonodavstvo i drugi akti

#### a. Ugovori, povelje, međunarodni sporazumi

- Ugovor o uspostavljanju Europske ekonomske zajednice i srodnih instrumenata (Ugovor o EEZ-u) SL C 32
- Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2010) SL C 202

#### b. Sekundarno pravo EU i podzakonski akti Republike Hrvatske

- UREDBA KOMISIJE (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na de minimis potpore, OJ L352
- UREDBA KOMISIJE (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora, OJ L187
- UREDBA VIJEĆA (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst), OJ L 248
- Odluka Vlade Republike Hrvatske o usvajanju Programa dodjele državnih potpora sektoru mora, prometa, prometne infrastrukture i povezanim djelatnostima u aktualnoj pandemiji COVID-a od 2. srpnja 2020. godine, NN 77/2020-1466

#### c. Soft law

- Komunikacija Europske komisije (a) (2020) Privremeni okvir za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji COVID-a 19 (pročišćena inačica), dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/TF\\_consolidated\\_version\\_amended\\_3\\_april\\_8\\_may\\_and\\_29\\_june\\_2020\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_hr.pdf)

(pristupljeno: 01.07.2020)

- Komunikacija Europske komisije (b) (2011) Pravila privremenog okvira za mjere državnih potpora kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (OJ C 83), dostupno na:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011XC0111\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011XC0111(01))

(pristupljeno: 20.05.2020)



- Komunikacija Europske komisije Europskom parlamentu, Eropskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Oboru regija (2020) Proračun EU-a za provedbu europskog plana oporavka (COM/2020/442 final), dostupno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM%3A2020%3A442%3AFIN>

(pristupljeno: 05.09.2020)

*d. Slučajevi državnih potpora*

- SA.56685 State aid notification on compensation scheme cancellation of events related to COVID-19, OJ C 125, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_56685](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56685)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- SA.56877 Portfolio insurance of liquidity loans for exporters under the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, OJ C 144, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_56877](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56877)

(pristupljeno: 10.7.2020.

- SA.56957 STATE AID SCHEME CROATIAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak and Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy, OJ C 144, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_56957](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56957)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- SA.56998 State aid in fisheries supporting economy - COVID 19, OJ C 158, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_56998](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56998)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- SA.57175 Guarantees chemes and subsidised loans scheme, OJ C 187, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57175](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57175)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- SA.57595 State Aid Programme of the Ministry of Culture to Support the Economy in the Current COVID-19 Outbreak, OJ C 236, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57595](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57595)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- SA.57711 State aid Scheme to support the maritime, transport, transport infrastructure, tourism and related sectors impacted by the COVID-19 outbreak, OJ C 228, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_57711](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57711)

(pristupljeno: 10.7.2020)

- State aid N 179/09 - Homeowners mortgage support scheme of 20 April 2009, dostupno na:

[https://www.concurrences.com/IMG/pdf/199562\\_979028\\_642\\_1-11.pdf?11660/511761a2a157311d005a93d6efb992a17708e0fd](https://www.concurrences.com/IMG/pdf/199562_979028_642_1-11.pdf?11660/511761a2a157311d005a93d6efb992a17708e0fd)

(pristupljeno: 6.10.2020)

- State aid N 459/A/2009 – Italy Aid scheme for compensation for damage caused by the earthquake in Abruzzo of 6 April 2009, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/232510/232510\\_1010963\\_36\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232510/232510_1010963_36_1.pdf)

(pristupljeno: 6.10.2020)

## 6.2. Knjige i članci

- Butorac Malnar, V., Pecotić Kaufman, J. i Petrović, S. (2013) *Pravo tržišnog natjecanja*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu
- Caoimh, A., Sauter W. (2016) Criterion of Advantage, u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (84-128). Oxford: Oxford University Press
- Costa-Cabral, F. i sur. (2020) EU Competition Law and COVID-19. *TILEC Discussion Paper* No. DP2020-007
- Čapeta, T., Rodin S. (2018) *Osnove prava Europske unije* (3-32; 125-160). Zagreb: Narodne novine
- Dzialo, J. (2014) State Aid in The European Union in the Period of the Economic Crisis, *Comparative Economic Research*. 17(1): 5-19
- Europski parlament (2014) *Kratki vodič o Europskoj uniji*. Ured za publikacije Europske unije, dostupno na: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/0b807f93-7bd2-4700-9f0d-36949d220c7f>
- Hancher, L., Salerno F. M. i Schutte M. (2016) The Different Stages in the State Aid Procedure, u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (348-380). Oxford: Oxford University Press
- Hofmann, H.C.H. (2016) State Aid Review in a Multi-level System: Motivations for Aid, Why Control It, and the Evolution of State Aid Law in the EU, u: Hofmann, H.C.H. i

Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (3-11). Oxford: Oxford University Press

- Ianus, R., Orzan, M.F. (2016) Aid Subject to a Discretionary Assessment under Article 107(3) TFEU, u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (240-307). Oxford: Oxford University Press
- Ianus, R. (2016) Aid Exempted from Notification to the Commission: The General Block Exemption Regulation (GBER), u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (324-340). Oxford: Oxford University Press
- Kociubiński, J. (2018) Selectivity criterion in State Aid Control, *Wroclaw Review of Law, Administration and Economics*. 2 (1): 1-15
- Liszt, M. (2004) Državne potpore u Europskoj zajednici, u: Mintas – Hodak, Lj. (ur), *Uvod u Europsku uniju* (177-191). Zagreb: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta
- Mintas – Hodak, Lj. (2004) Povijest europskih integracija, u: Mintas – Hodak, Lj (ur), *Uvod u Europsku uniju* (3-29). Zagreb: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta
- Mlikotin Tomić, D. (2004) Sloboda kretanja roba, u: Mintas – Hodak, Lj. (ur), *Uvod u Europsku uniju* (109-116). Zagreb: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta
- Novičić, Ž. (2014) Komercijalni liberalizam, u: Jović, D. (ur), *Liberalne teorije međunarodnih odnosa* (141-167). Zagreb: Političke analize
- Orzan, M. F. (2016) De Jure Compatible Aid under Article 107(2) TFEU, u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (234-239). Oxford: Oxford University Press
- Petrović, S. (2004) Pravo tržišnog natjecanja, u: Mintas – Hodak, Lj. (ur), *Uvod u Europsku uniju* (161-173). Zagreb: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta
- Pošćić, A. (2009) Značajni dio zajedničkog tržišta kao jedan od uvjeta iz članka 82. Ugovora o Europskoj zajednici, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. 46(4): 781-793
- Pošćić, A. (2017) Procedural aspects of EU state aid law, u: Duić, D. i Petrašević, T. (ur), *EU and comparative law issues and challenges*. University of Osijek, Osijek.
- Stefan, O. A. (2012) Hybridity Before the Court: A Hard Look at Soft Law in the EU Competition and State Aid Case Law, *European Law Review*. 37(1); 49-69
- Szyszczak, E. (2016) Criterion of State Origin, u: Hofmann, H. C. H. i Micheau, C. (ur), *State Aid Law of the European Union* (65-73). Oxford: Oxford University Press

### 6.3. Internetski izvori

- Državni zavod za statistiku (2020) Zaposleni prema djelatnostima u ožujku i kolovozu 2020., dostupno na:

[https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/09-02-01\\_03\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/09-02-01_03_2020.htm)

[https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2020/09-02-01\\_08\\_2020.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/09-02-01_08_2020.htm)

(pristupljeno: 26.9.2020)

- Europska komisija (2020) Državne potpore: Komisija proširuje privremeni okvir radi pružanja dodatne potpore mikropoduzećima i malim i novoosnovanim poduzećima te poticanja privatnih ulaganja, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip\\_20\\_1221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_20_1221)

(pristupljeno: 29.06.2020)

- Europska komisija, Registar slučajeva državnih potpora, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/)

(pristupljeno: 01.05.2020)

- Europska komisija (2020) Infrakcijski postupak, dostupno na:

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)

(pristupljeno: 05.09.2020)

- Europska komisija (2020), State aid scoreboard, dostupno na:

[https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID\\_SCB\\_OBJ/default/table?lang=en&category=AID\\_SCB\\_OBJ](https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/AID_SCB_OBJ/default/table?lang=en&category=AID_SCB_OBJ)

(pristupljeno: 17.10.2020)

- Europska središnja banka (2020) Izvješće o konvergenciji ESB-a za 2020. godinu, dostupno na:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9fefc8d4c0.hr.html#toc51>

(pristupljeno: 12.09.2020)

- Hrvatska narodna banka (2020) Financijska stabilnost, dostupno na:

<https://www.hnb.hr/documents/20182/3393533/h-fs-21.pdf/c28f38eb-4789-ce51-bb7a-e95144e00187>

(pristupljeno: 12.09.2020)

- Investopedia.com (2020) Fiscal capacity, dostupno na:

<https://www.investopedia.com/terms/f/fiscalcapacity.asp>

(pristupljeno: 16.10.2020)

- Reuters.com (2020) Poor stay poor, rich get richer? Virus aid weighs on EU market competition, dostupno na:

<https://fr.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-stateaid-idUSKBN22D4ZZ>

(pristupljeno: 16.10.2020)

- Tradingeconomics.com (2020) Country List Credit Rating, dostupno na:

<https://tradingeconomics.com/country-list/rating>

(pristupljeno: 17.10.2020)

- Tradingeconomics.com (2020) Country List Government Debt to GDP, dostupno na:

<https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>

(pristupljeno: 17.10.2020)

- Vlada Republike Hrvatske (2020), 7. sjednica Vlade RH, dostupno na:

<https://vlada.gov.hr/vijesti/vlada-produzuje-mjere-za-pomoc-gospodarstvu-nastavak-potpورا-za-radna-mjesta-i-likvidnost-do-31-prosinca/30269>

(pristupljeno: 9.9.2020)