

Na temelju članka 3. Uredbe o državnim potporama (Narodne novine, broj 50/2006), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj \_\_\_\_\_ donijela

**ODLUKU  
O IZMJENAMA I DOPUNI ODLUKE O OBJAVLJIVANJU PRAVILA O REGIONALNIM  
POTPORAMA**

**I.**

U Odluci o objavljivanju pravila o regionalnim potporama („Narodne novine“, broj 58/2008) u točki I. riječi „te u Uredbi Komisije (EZ-a) broj 1628/2006 od 24. listopada 2006. godine o primjeni članaka 87 i 88. Ugovora o EZ-u na nacionalne regionalne potpore za ulaganja (32006R1628, SL L 302, 01. 11. 2006., str. 29)“ zamjenjuju se riječima „te u Priopćenju Komisije koje se odnosi na kriterije za dubinsku ocjenu regionalnih potpora za velike investicijske projekte (52009XC0916(02), SL C 223, 16.9.2009., str. 3. – 10.)“.

**II.**

U točki II., tekst akta pod nazivom „Uredba Komisije (EZ-a) broj 1628/2006 od 24. listopada 2006. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora na nacionalne regionalne potpore namijenjene ulaganju“ briše se.

U točki II., iza teksta akta pod nazivom „Smjernice o nacionalnim regionalnim potporama za 2007. – 2013. (SL C 54, 4. 3. 2006.)“ dodaje se tekst akta koji, u prijevodu na hrvatski jezik, glasi:

„Priopćenje Komisije koje se odnosi na kriterije za dubinsku ocjenu regionalnih potpora za  
velike investicijske projekte

(2009/C 223/02)

**1. UVOD**

**1.1. Opća pravila o mjerama regionalnih potpora**

1. Smjernice Komisije o nacionalnim regionalnim potporama za 2007.-2013.<sup>1</sup> pojašnjavaju opći pristup Komisije regionalnim državnim potporama. U skladu s uvjetima utvrđenima u Smjernicama te bez obzira na negativne učinke koje regionalne državne potpore mogu imati na trgovinu i tržišno natjecanje, Komisija može smatrati državne potpore usklađenima sa

---

<sup>1</sup> SL C 54, 4.3.2006., str. 13.

zajedničkim tržištem ako su dodijeljene radi promicanja gospodarskog razvoja određenih manje razvijenih regija unutar Europske unije.

2. Općenito, Smjernice uzimaju u obzir razmjernu ozbiljnost problema koji utječu na razvoj spomenutih regija uvođenjem posebnih gornjih granica regionalnih potpora. Ti se maksimalni intenziteti potpora kreću u rasponu između 10% i 50% prihvatljivih troškova i temelje se prvenstveno na vrijednosti BDP-a po stanovniku predmetnih regija, ali i omogućuju državama članicama određenu fleksibilnost kojom se uzimaju u obzir lokalni uvjeti. Karte regionalnih potpora za svaku državu članicu objavljene su na Internet stranici Europa<sup>2</sup>. Stupnjevani intenziteti potpora u bitnome odražavaju testiranje ravnoteže koje Komisija mora provesti između, s jedne strane, pozitivnih učinaka koje mogu izazvati potpore za ulaganja, posebice u smislu promicanja kohezije kroz privlačenje ulaganja u manje razvijena područja i, s druge strane, ograničavanja mogućih negativnih učinaka koji se mogu javiti prilikom dodjele takvih potpora pojedinačnim poduzetnicima, kao što je negativni učinak za ostale gospodarske subjekte i za regije čija je razmjerna konkurentna prednost time smanjena.

3. Veliki projekt ulaganja jest početno ulaganje s prihvatljivim izdatkom iznad 50 milijuna eura<sup>3</sup>. Poteškoće koje su tipične za manje razvijena područja slabije utječu na velike projekte ulaganja nego na projekte ulaganja manjeg obujma. Postoji povećani rizik da će na trgovinu utjecati veliki projekti ulaganja, pa prema tome i rizik jačeg učinka narušavanja tržišnog natjecanja u odnosu na konkurente iz drugih regija. Kod velikih ulaganja također postoji rizik da iznos potpore prijeđe minimalni iznos potreban za ispravljanje nedostataka u regiji, te rizik da će državne potpore tim projektima dovesti do suprotnih učinaka kao što su neučinkovit izbor lokacija, veća narušavanja tržišnog natjecanja i, budući da je potpora skupi prijenos sredstava poreznih obveznika u korist primatelja potpore, gubici neto dobrobiti, to jest trošak potpore koji je veći od koristi za potrošače i proizvođače.

4. Smjernice predviđaju posebna pravila o regionalnim potporama za velike projekte ulaganja<sup>4</sup>. One uvode automatsko i progresivno snižavanje gornjih granica regionalnih potpora za te velike projekte ulaganja kako bi se narušavanje tržišnog natjecanja ograničilo na razinu na kojoj se može pretpostaviti da se ono nadoknađuje koristima od potpora u smislu razvoja predmetnih regija<sup>5</sup>.

5. Nadalje, države članice moraju pojedinačno prijaviti sve potpore za projekte ulaganja ako je predloženi iznos potpore viši od maksimalno dopuštenog iznosa potpore kojeg prema mjerodavnim pravilima može primiti ulaganje s prihvatljivim izdatkom od 100 milijuna eura (prag prijave)<sup>6</sup>. Za takve prijavljene predmete Komisija posebno provjerava intenzitete potpore, usklađenost s općim kriterijima Smjernica, te predstavlja li prijavljeno ulaganje veliko povećanje proizvodnih kapaciteta, dok se u isto vrijeme odnosi na tržište koje raste manje od prosjeka ili čak opada, odnosno koristi poduzetnicima s velikim tržišnim udjelima.

## 1.2. Mjere regionalnih potpora koje su predmet dubinske ocjene

6. Unatoč automatskom snižavanju, određeni veliki iznosi regionalnih potpora za velike projekte ulaganja ipak bi mogli imati značajne učinke na trgovinu te bi mogli dovesti do

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/regional\\_aid/regional\\_aid.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html)

<sup>3</sup> Definirano u stavku 60. i fusnotama 54. i 55. Smjernica.

<sup>4</sup> Vidjeti odjeljak 4.3. Smjernica.

<sup>5</sup> Vidjeti stavak 67. Smjernica.

<sup>6</sup> Vidjeti stavak 64. Smjernica.

znatnih narušavanja tržišnog natjecanja. Iz tog razloga, u prošlosti je politika Komisije bila ne odobravati potpore za velike projekte ulaganja iznad sljedećih granica<sup>7</sup>:

- korisniku potpore pripada više od 25% prodaje predmetnog(ih) proizvoda na predmetnom tržištu(ima), ili

- proizvodni kapacitet stvoren u projektu prelazi 5% tržišta, a stopa rasta predmetnog tržišta niža je od stope rasta BDP-a u Europskom gospodarskom prostoru.

7. Međutim, prema trenutnim Smjernicama, Komisija se odlučila za pristup više usmjeren na pojedinačne slučajeve, koji omogućuje da se što je konkretnije moguće u obzir uzmu kohezija i druge koristi koje mogu proizaći iz takvih projekata. Sve takve koristi, međutim, moraju se usporediti s mogućim negativnim učincima na trgovinu i tržišno natjecanje, koje bi također trebalo što konkretnije utvrditi. Prema tome, stavak 68. Smjernica predviđa da će Komisija provesti službeni istražni postupak u skladu s člankom 88. stavkom 2. Ugovora o osnivanju Europske zajednice u slučajevima koji su iznad praga prijave a zadovoljavaju jedan ili oba uvjeta utvrđena u točkama (a) i (b) stavka 68. Smjernica (pragovi dubinske procjene koji su jednaki kao pragovi opisani u stavku 6. ovog Priopćenja). U tim slučajevima, cilj službenog istražnog postupka je provođenje detaljne provjere „da je potpora potrebna kako bi se osigurao poticajni učinak ulaganja te da koristi koje donosi predmetna mjera potpore nadmašuju učinak narušavanja tržišnog natjecanja i utjecaj na trgovinu između država članica“<sup>8</sup>.

8. U fusnoti 63. Smjernica, Komisija je najavila svoju namjeru da „izradi dodatni naputak o kriterijima koje će uzimati u obzir u predmetnoj ocjeni“. U nastavku, Komisija daje naputak o vrstama informacija koje bi mogla trebati i o metodologiji koju će koristiti za mjere koje će detaljno ocjenjivati. U skladu s Akcijskim planom državnih potpora<sup>9</sup>, Komisija provodi sveobuhvatno ocjenjivanje potpore temeljeno na odmjerenju njezinih pozitivnih i negativnih učinaka kako bi odredila može li se mjera potpore odobriti kao cjelina.

9. Detaljna ocjena trebala bi biti razmjerna mogućim narušavanjima tržišnog natjecanja koje potpora može stvoriti. To znači da će obuhvat analize ovisiti o prirodi predmeta. Prema tome, priroda i razina potrebnih dokaza također će ovisiti o obilježjima svakog pojedinačnog predmeta. Također, poštujući odredbe o vođenju službenog istražnog postupka navedene u člancima 6. i 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. kojom se utvrđuju detaljna pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u<sup>10</sup>, Komisija između ostalog može zatražiti od države članice da dostavi nezavisna istraživanja koja potvrđuju informacije iz prijave, ili zatražiti mišljenje drugih gospodarskih subjekata aktivnih na mjerodavnim tržištima odnosno mišljenje stručnjaka za regionalni razvoj. Povrh toga, očitovanja zainteresiranih strana dobro su došla tijekom službenog istražnog postupka. Komisija pri pokretanju postupka utvrđuje ključna pitanja za koja traži očitovanja.

10. Namjera je ovog Priopćenja osigurati transparentnost i predvidivost procesa donošenja odluka Komisije te jednako postupanje prema državama članicama. Komisija zadržava pravo izmjene i revizije ovih naputaka u svjetlu iskustava iz obrađenih predmeta.

---

<sup>7</sup> Vidjeti stavak 24. Višesektorskog okvira za regionalne potpore namijenjene velikim projektima ulaganja iz 2002. godine (SL C 70, 19.3.2002., str. 8, kako se izmjenjuje u dopunjuje u SL C 263, 1.11.2003., str. 3).

<sup>8</sup> Vidjeti stavak 68. Smjernica.

<sup>9</sup> Vidjeti stavke 11. i 20. Akcijskog plana državnih potpora (COM(2005) 107 final).

<sup>10</sup> SL L 83, 27.3.1999., str. 1.

## 2. POZITIVNI UČINCI POTPORE

### 2.1. Cilj potpore

11. Regionalne potpore imaju cilj od zajedničkog interesa koji odražava ideje jednakosti, poglavito pospješivanje gospodarske kohezije kroz podršku za smanjenje jaza između razina razvijenosti različitih regija u Zajednici. Stavak 2. Smjernica utvrđuje da: “Usmjeravajući se na probleme manje razvijenih područja nacionalne regionalne potpore potiču gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju država članica i Europske unije u cjelini.” Stavak 3. Smjernica dodaje da: “Zadaća je nacionalnih regionalnih potpora namijenjenih ulaganju da osiguraju pomoć u razvoju najugroženijih područja poticanjem ulaganja i otvaranjem novih radnih mjesta. One promiču širenje i raznolikost gospodarskih aktivnosti poduzetnika sa sjedištem u tim manje razvijenim područjima, a posebno poticanjem poduzetnika da u njima otvaraju nove poslovne djelatnosti.”

12. Za one velike projekte ulaganja koji zadovoljavaju pragove dubinske ocjene, države članice obvezne su dokazati da je potpora usmjerena na spomenuti cilj jednakosti. Države članice prema tome trebaju opravdati doprinos projekta ulaganja razvoju predmetne regije.

13. Iako je prvenstveni cilj regionalnih potpora podupiranje ideja jednakosti kao što je gospodarska kohezija, regionalne potpore također mogu rješavati pitanja tržišnih nedostataka. Regionalne poteškoće mogu biti vezane uz tržišne nedostatke kao što su nesavršene informacije, problemi u koordinaciji, teškoće korisnika pri ulaganju u javna dobra, ili vanjski učinci proizašli iz ulaganja. Kada su regionalne potpore, osim na ciljeve jednakosti, također usmjerene na pitanja učinkovitosti, cjelokupni pozitivni učinak potpore smatra se većim.

14. Sljedeći nepotpun popis indikativnih kriterija može se koristiti za dokazivanje regionalnog doprinosa potpora, utoliko što pomaže privlačenju dodatnih ulaganja i djelatnosti u regiju. Ovi pozitivni učinci potpore mogu biti i izravni (npr. izravno stvaranje radnih mjesta) i neizravni (npr. lokalne inovacije).

- Broj izravnih radnih mjesta koje je stvorilo ulaganje je važan pokazatelj doprinosa regionalnom razvoju. Kvaliteta stvorenih radnih mjesta i zahtijevana razina radne vještine također se trebaju razmotriti.

- Još veći broj novih radnih mjesta može se stvoriti u lokalnoj mreži (pod)dobavljača, pomažući boljoj integraciji ulaganja u predmetnu regiju, te osiguravajući veću raširenost učinaka prelijevanja. Broj stvorenih neizravnih radnih mjesta također se, prema tome, uzima u obzir.

- Obvezivanje korisnika na pokretanje široko rasprostranjenih programa stručnog usavršavanja kako bi se unaprijedile radne vještine (opće i posebne) njegove radne snage smatra se čimbenikom koji doprinosi regionalnom razvoju. Naglasak se također stavlja na stručno usavršavanje koje poboljšava znanje i zapošljivost radnika izvan poduzeća. Opće ili posebno usavršavanje za koje je odobrena potpora za usavršavanje ne ubraja se u pozitivne učinke regionalne potpore kako bi se izbjeglo dvostruko ubrajanje.

- Vanjske ekonomije razmjera ili druge koristi s gledišta regionalnog razvoja mogu se javiti kao rezultat blizine (učinak uskupljavanja (clustering effect)). Uskupljavanje poduzetnika u istoj industriji omogućuje pojedinačnim postrojenjima veće specijaliziranje, što dovodi do veće učinkovitosti. Fizička bliskost pospješuje razmjenu informacija, ideja i znanja između poduzetnika. Koncentracija gospodarskih aktivnosti privlači mnoge koji su u potrazi za zaposlenjem, što daje veliki izvor radne snage različitih vještina dostupne poduzetnicima. Osiguran je pristup pravnim i komercijalnim uslugama, čime se pospješuje produktivnost. Općenito, koncentracija gospodarskih aktivnosti može dalje privući druga ulaganja, što pak povećava pozitivne učinke prelijevanja (kreposni krug).

- Ulaganja utjelovljuju tehnička znanja, te mogu biti izvor značajnog transfera tehnologije (prelijevanje znanja). Ulaganja u tehnološki intenzivnim industrijama vjerojatnije će uključivati transfer tehnologije u korisničku regiju. Razina i specifičnost širenja znanja također su važni u tom pogledu.

- Također se može razmotriti doprinos projekta sposobnosti regije za stvaranje novih tehnologija kroz lokalne inovacije. Suradnja novog proizvodnog postrojenja s lokalnim visokoškolskim ustanovama u tom pogledu može se smatrati pozitivnim.

- Trajanje ulaganja i moguća buduća posljedična ulaganja pokazatelj su trajne uključenosti poduzetnika u regiju.

15. Države članice posebno su pozvane da se oslone na ocjene prošlih programa ili mjera državnih potpora, ocjene učinka koje su izradili davatelji potpore, mišljenja stručnjaka i druge moguće studije vezane uz projekt ulaganja koji se ocjenjuje. Poslovni plan korisnika potpore može pružiti informacije o broju stvorenih radnih mjesta, isplaćenim plaćama (porast imovine kućanstava kao učinak prelijevanja), prodanim količinama proizvoda lokalnih proizvođača, prometu koji je ostvaren slijedom ulaganja i koji donosi koristi za regiju, po mogućnosti kroz dodatne porezne prihode.

16. Ukoliko je to primjereno, potrebno je razmotriti vezu između planiranog projekta ulaganja i nacionalnog strateškog referentnog okvira, kao i vezu između projekta i operativnih programa sufinanciranih iz strukturnih fondova. S tim u vezi, Komisija može posebno uzeti u obzir sve svoje odluke u vezi s mjerom u kontekstu analize velikih projekata strukturnih fondova ili Kohezijskog fonda<sup>11</sup>. Takve se odluke između ostalog temelje na „analizi troškova i koristi, uključujući ocjenu rizika i predvidivog učinka na predmetni sektor i na društveno-gospodarsku situaciju države članice i/ili regije i, kada je moguće i gdje je prikladno, drugih regija Zajednice“.

## 2.2. Prikladnost instrumenta potpore

17. Državne potpore u obliku subvencija za ulaganje nisu jedini instrument politike dostupan državama članicama za podršku ulaganju i stvaranju radnih mjesta u manje razvijenim regijama. Države članice mogu koristiti opće mjere kao što su razvoj infrastrukture, unapređenje kvalitete obrazovanja i usavršavanja ili poboljšanja u općem poslovnom okruženju.

---

<sup>11</sup> Vidjeti odjeljak 2. Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006., koja utvrđuje opće odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda, a koja ukida Uredbu (EZ-a) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25).

18. Mjere kod kojih je država članica razmatrala druge mogućnosti i za koje je utvrdila prednosti korištenja selektivnog instrumenta kao što je državna potpora pojedinačnom poduzetniku, smatraju se prikladnim instrumentom. Komisija posebno uzima u obzir svaku moguću ocjenu učinka predložene mjere koju je izradila država članica.

### 2.3. Poticajni učinak

19. Analiziranje poticajnog učinka mjere potpore jedan je od najvažnijih elemenata u dubinskoj ocjeni regionalne potpore velikim projektima ulaganja. Komisija ocjenjuje je li predložena potpora nužna za stvaranje „stvarnih poticaja ulaganju do kojeg inače u područjima koja primaju potporu ne bi došlo“<sup>12</sup>. Ova ocjena obavlja se na dvije razine: prvo, na općoj, postupovnoj razini, i drugo, na detaljnijoj, ekonomskoj razini.

20. U stavku 38. Smjernice sadrže opće kriterije za davanje službene ocjene poticajnog učinka regionalnih potpora. Ti se kriteriji primjenjuju na sve regionalne potpore, ne samo na regionalne potpore za velike projekte ulaganja.

21. U slučaju regionalnih potpora velikim projektima ulaganja obuhvaćenima ovim Priopćenjem, Komisija detaljno provjerava je li „potpora potrebna kako bi se osigurao poticajni učinak ulaganja“<sup>13</sup>. Cilj je ove detaljne ocjene odrediti doprinosi li potpora uistinu promjeni ponašanja korisnika, na način da on poduzima (dodatna) ulaganja u predmetnoj potpomognutoj regiji. Postoji mnogo valjanih razloga za preseljenje poduzetnika u određenu regiju, čak i bez dodjele ikakve potpore.

22. Uzevši u obzir cilj jednakosti koji proizlazi iz politike kohezije, u mjeri u kojoj potpora pridonosi ostvarivanju ovog cilja, učinak poticaja može se dokazati u dva moguća scenarija:

1. Potpora daje poticaj za donošenje pozitivne ulagačke odluke budući da se u potpomognutoj regiji može ostvariti ulaganje koje inače za poduzetnika ne bi bilo profitabilno<sup>14</sup>.

2. Potpora daje poticaj za odabir planiranog ulaganja u mjerodavnu regiju, a ne drugdje, budući da nadoknađuje neto poteškoće i troškove vezane uz smještaj u potpomognutoj regiji.

23. Država članica treba Komisiji dokazati postojanje poticajnog učinka potpore. Ona treba pružiti jasne dokaze da potpora ima stvarni učinak na izbor ulaganja ili izbor lokacije, te navesti koji se scenarij primjenjuje. Kako bi se omogućila sveobuhvatna ocjena, država članica mora pružiti ne samo informacije o potpomognutom projektu, nego i opsežni opis protučinjeničnog scenarija u kojem država članica ne dodjeljuje potporu korisniku.

24. U scenariju 1., država članica može dokazati učinak poticaja potpore dostavljajući dokumente poduzetnika koji pokazuju da ulaganje ne bi bilo profitabilno bez potpore i da je nemoguće predvidjeti niti jednu drugu lokaciju osim potpomognute regije.

25. U scenariju 2., država članica može dokazati učinak poticaja potpore dostavljajući dokumente poduzetnika koji pokazuju da je napravljena usporedba između troškova i koristi

---

<sup>12</sup> Vidjeti stavak 38. Smjernica.

<sup>13</sup> Vidjeti stavak 68. Smjernica.

<sup>14</sup> Takva ulaganja mogu ostvariti uvjete koji omogućuju daljnja ulaganja sposobna za opstanak bez dodatnih potpora.

smještaja u predmetnoj potpomognutoj regiji u usporedbi s alternativnom regijom. Takve usporedne scenarije Komisija mora smatrati realističnima.

26. Države članice se posebno trebaju oslanjati na ocjene rizika (uključujući ocjene rizika vezanih uz lokaciju), financijska izvješća, interne poslovne planove, mišljenja stručnjaka i druge studije vezane uz projekt ulaganja koji se ocjenjuje. Prilikom provjere učinka poticaja mogu pomoći i dokumenti koji sadrže informacije o prognozama potražnje, prognozama troškova, financijskim prognozama, dokumenti koji su podneseni ulagačkom odboru i koji opisuju različite scenarije ulaganja ili dokumenti koji se dostavljaju financijskim tržištima.

27. U tom kontekstu, a posebno u scenariju 1., razina profitabilnosti može se ocijeniti prema standardnim metodologijama koje se koriste u predmetnoj industriji, i koje mogu uključivati: metode za izračun neto sadašnje vrijednosti projekta, unutarnje stope povrata ili povrata na korišteni kapital.

28. Ako potpora ne promijeni ponašanje korisnika poticanjem (dodatnih) ulaganja u predmetnu potpomognutu regiju, postoji nedostatak učinka poticaja za ostvarivanje regionalnog cilja. Ako potpora nema učinak poticaja za ostvarivanje regionalnog cilja, takva potpora može se smatrati besplatnim sredstvima za poduzetnika. Prema tome, u dubinskoj ocjeni regionalne potpore za velike projekte ulaganja, potpora se ne odobrava u slučajevima kad se čini da bi se isto ulaganje izvršilo u regiji čak i bez potpore.

#### 2.4. Razmjernost potpore

29. Kako bi regionalna potpora bila razmjerna, iznos i intenzitet potpore moraju se ograničiti na minimum potreban kako bi se ulaganje izvršilo u potpomognutoj regiji.

30. Smjernice općenito osiguravaju da regionalna potpora bude razmjerna ozbiljnosti problema s kojima su suočene potpomognute regije općenitom primjenom gornjih granica za regionalne potpore i automatskim, progresivnim smanjivanjem tih gornjih granica za velike projekte ulaganja (vidjeti stavke 1. i 3.).

31. Za predmete regionalnih potpora koji zahtijevaju dubinsku ocjenu potrebna je detaljnija provjera ovog općenitog načela razmjernosti sadržanog u Smjernicama.

32. U scenariju 1., za poticaj za ulaganje, potpora se općenito smatra razmjernom ako je zbog potpore povrat od ulaganja u skladu s uobičajenom stopom prinosa koju poduzetnik primjenjuje u drugim projektima ulaganja, s troškom kapitala poduzetnika u cjelini ili s prinosom koji je uobičajen u predmetnoj industriji.

33. U scenariju 2., za poticaj za lokaciju, potpora se općenito smatra razmjernom ako je jednaka razlici između neto troškova ulaganja u potpomognutu regiju za poduzetnika korisnika i neto troškova ulaganja u alternativnu regiju(e). Sve takve troškove i koristi potrebno je uzeti u obzir, uključujući na primjer administrativne troškove, troškove prijevoza, troškove usavršavanja koji nisu pokriveni potporama za usavršavanje, te također razlike u plaćama.

34. U konačnici, ovi neto troškovi koje se smatra povezanima s regionalnim poteškoćama rezultiraju nižom profitabilnošću ulaganja. Zbog toga se izračuni korišteni u analizi učinka poticaja mogu također koristiti u ocjeni razmjernosti potpore.

35. Država članica treba dokazati razmjernost na osnovi prikladne dokumentacije, kao što je ona spomenuta u stavku 26.

36. Ni u kojem slučaju intenzitet potpore ne smije biti viši od gornjih granica za regionalne potpore ispravljenih mehanizmom stupnjevanog snižavanja kako je spomenuto u Smjernicama.

### 3. NEGATIVNI UČINCI POTPORA

37. Kako bi ocijenila tržišne udjele i moguću prekapacitiranost na tržištu koje je u strukturalnom opadanju, Komisija treba definirati mjerodavno proizvodno tržište i zemljopisno tržište. Prema tome, mjerodavna tržišta su obično<sup>15</sup> već definirana za mjere regionalnih potpora koje se dubinski ocjenjuju.

38. Dva glavna pokazatelja pojave mogućih negativnih učinaka koji mogu proizaći iz potpore već su utvrđena u stavku 68. Smjernica, a to su visoki tržišni udjeli i potencijalna prekapacitiranost na tržištu u strukturalnom opadanju. Oni su vezani uz dvije teorije štete u kontekstu tržišnog natjecanja, redom stvaranje tržišne snage i stvaranje ili održavanje neučinkovitih tržišnih struktura. *Prima facie* mjerenje ovih dvaju pokazatelja provodi se već prije pokretanja istražnog postupka. Kako bi se dobili svi elementi za završni test ravnoteže, ocjena dvaju pokazatelja doraduje se u dubinskoj ocjeni. Treći pokazatelj mogućih negativnih učinaka koji proizlaze iz potpore koja se dubinski ocjenjuje jest utjecaj potpore na trgovinu. Iako se ova tri pokazatelja smatraju glavnim negativnim učincima koji se potencijalno mogu pojaviti kod regionalne potpore za veliki projekt ulaganja, Komisija ne isključuje mogućnost da drugi pokazatelji mogu biti važni u pojedinačnim slučajevima.

39. Komisija stavlja posebni naglasak na negativne učinke vezane uz pojmove tržišne snage i prekapacitiranosti u slučajevima kad potpora daje poticaj za promjenu odluke o ulaganju, tako da se ulaganje ne bi ostvarilo bez potpore (scenarij 1. učinka poticaja).

40. Ako, međutim, protučinjenična analiza pokaže da bi se ulaganje ostvarilo u svakom slučaju i bez potpore, iako možda na drugoj lokaciji (scenarij 2.), i ako je potpora razmjerna, mogući pokazatelji narušavanja tržišnog natjecanja kao što su visoki tržišni udjel i povećanje kapaciteta na manje uspješnom tržištu bili bi u načelu isti bez obzira na potporu.

#### 3.1. Istiskivanje privatnih ulaganja

##### 3.1.1. Tržišna snaga

41. Pri utvrđivanju svoje optimalne razine ulaganja na tržištima s ograničenim brojem tržišnih sudionika (što je tipična situacija za velike projekte ulaganja) svaki poduzetnik uzima u obzir ulaganja koja su ostvarili njegovi konkurenti. Ako potpora navodi pojedinog poduzetnika da ulaže više, konkurenti mogu reagirati tako da smanje vlastite troškove na tom području. U tom slučaju potpora dovodi do istiskivanja privatnog ulaganja. Ako su kao rezultat takvi konkurenti oslabjeli, ili su čak morali izaći s tržišta, ta potpora narušava tržišno natjecanje. S tim u vezi, kao što je opisano u stavku 38., Smjernice razlikuju slučajeve kad korisnik potpore

---

<sup>15</sup> Ako ostaju sumnje u prikladnu definiciju mjerodavnih tržišta, Komisija ih definira u odluci o pokretanju službenog istražnog postupka u skladu s člankom 88. stavkom 2. Ugovora.



ima tržišnu snagu i slučajeve kad potpora dovodi do značajnog povećanja kapaciteta na tržištu u opadanju.

42. Općenito, svaka potpora jednom korisniku na koncentriranom tržištu vjerojatnije će narušiti tržišno natjecanje, budući da će odluka svakog poduzetnika izravnije utjecati na njegove konkurente. To je posebno slučaj ako se subvencionira vladajući tržišni sudionik. Kao rezultat, ako korisnik može održati ili povećati svoju tržišnu snagu<sup>16</sup> zbog potpore, regionalna potpora za velike projekte ulaganja može imati negativni učinak na odluke o ulaganju kod konkurencije i tako stvoriti narušavanje tržišnog natjecanja. Ovo bi bilo na štetu potrošača. Prema tome, Komisija želi ograničiti državne potpore poduzetnicima s tržišnom snagom.

43. U svim slučajevima regionalnih potpora u kojima je prijedren prag prijave (stavak 64. Smjernica), Komisija treba ocijeniti (stavak 68. točka (a) Smjernica) udjel korisnika potpore (ili grupe kojoj pripada) u prodaji predmetnog/ih proizvoda na mjerodavnom proizvodnom tržištu/ima i zemljopisnom tržištu/ima. Međutim, tržišni udjeli mogu biti samo preliminarni pokazatelji mogućih problema. Prema tome, u dubinskoj ocjeni Komisija također uzima u obzir druge čimbenike, gdje je to potrebno, uključujući primjerice tržišnu strukturu promatranu kroz koncentriranost tržišta<sup>17</sup>, moguće prepreke ulaska na tržište<sup>18</sup>, kupovnu snagu poduzetnika<sup>19</sup> i prepreke izlaska s tržišta.

44. Komisija uzima u obzir tržišne udjele i druge vezane čimbenike prije i poslije ulaganja (obično godinu prije početka ulaganja i godinu nakon što se postigne puna proizvodnja). Prilikom detaljne ocjene negativnih učinaka, Komisija uzima u obzir to što, iako se neki projekti ulaganja mogu izvršiti u relativno kratkom razdoblju od jedne ili dvije godine, najviše velikih projekata ulaganja imaju mnogo dulje trajanje. Prema tome, u najvećem broju slučajeva nužne su dugoročne analize kretanja tržišta. Međutim, Komisija uvažava činjenicu da su te dugoročne analize više spekulativne prirode, posebno u slučaju volatilnih tržišta ili tržišta na kojima je u tijeku brza tehnološka mijena. Prema tome, što je analiza dugoročnija i time spekulativnija, to će se manje težine davati mogućim negativnim učincima tržišne snage ili mogućnosti isključivog ponašanja.

### 3.1.2. Stvaranje ili očuvanje neučinkovitih tržišnih struktura

45. Istiskivanje neučinkovitih poduzetnika s tržišta znak je učinkovitog tržišnog natjecanja. U dugom roku ovaj proces potiče tehnološki napredak i učinkovito korištenje oskudnih resursa u gospodarstvu. Međutim, znatno proširenje kapaciteta koje potakne državna potpora na tržištu koje raste sporije od prosjeka može pretjerano narušiti tržišno natjecanje budući da prekapacitiranost može dovesti do kontrakcije profitne marže i smanjivanja kapaciteta konkurenata ili čak njihovog izlaska s tržišta. Ovo bi moglo dovesti do situacije gdje su

---

<sup>16</sup> Tržišna snaga je snaga utjecanja na tržišne cijene, obujam proizvodnje, raznovrsnost ili kvalitetu dobara i usluga, te na druge parametre tržišnog natjecanja, u značajnom vremenskom razdoblju.

<sup>17</sup> U tu svrhu, Komisija može razmotriti uporabu Herfindahl-Hirschmanovog indeksa. Ovaj indeks predstavlja osnovnu analizu strukture tržišta. Na tržištu s nekoliko tržišnih sudionika, gdje neki od njih imaju relativno visoki tržišni udio, visoki tržišni udio korisnika potpore može biti od manjeg utjecaja na tržišno natjecanje.

<sup>18</sup> Ove prepreke ulasku na tržište uključuju zakonske prepreke (posebno prava intelektualnog vlasništva), ekonomije razmjera i obujma, prepreke pristupu mrežama i infrastrukturi. Kada se potpore odnose na tržište gdje je korisnik potpore zatečen operator, moguće prepreke ulaska na tržište mogu povećati potencijalnu tržišnu snagu kojom raspolaže korisnik potpore, te tako povećati i moguće negativne učinke te tržišne snage.

<sup>19</sup> Kada na tržištu postoje jaki kupci, manje je vjerojatno da korisnik potpore može povećati cijene u odnosu na tako jake kupce.

konkurenti, koji bi inače mogli ostati na tržištu, prisiljeni izaći s tržišta kao posljedica državne potpore. Ona može također spriječiti ulazak na tržište poduzetnika koji posluju uz niske troškove te oslabiti motivaciju konkurenata za uvođenje inovacija. Ovo dovodi do neučinkovitih tržišnih struktura koje su također u dugom roku štetne za potrošače.

46. Kako bi ocijenila može li državna potpora poslužiti za stvaranje ili očuvanje neučinkovitih tržišnih struktura, kako je gore navedeno, Komisija uzima u obzir dodatne proizvodne kapacitete koje je projekt stvorio, te razmatra postoji li slabiji razvoj tržišta<sup>20</sup>. Sukladno Smjernicama, dodatni se kapacitet smatra problematičnim samo ako se stvara na tržištu koje raste sporije od prosjeka i ako iznosi više od 5 posto predmetnog tržišta.

47. Budući da kapacitet stvoren na tržištu u apsolutnom opadanju obično jače narušava tržišno natjecanje od kapaciteta stvorenog na tržištu u relativnom opadanju, Komisija pravi razliku između slučajeva kod kojih je mjerodavno tržište, promatrano iz dugoročne perspektive, u strukturalnom opadanju (to jest pokazuje negativnu stopu rasta) i slučajeva kod kojih je mjerodavno tržište u relativnom opadanju (to jest pokazuje pozitivnu stopu rasta koja, međutim, ne prelazi oglednu vrijednost stope rasta (vidjeti stavak 48.)). Kada se kapacitet stvoren projektom nalazi na tržištu koje je strukturalno u apsolutnom opadanju, Komisija to smatra negativnim elementom u testu ravnoteže, koji se vjerojatno neće moći nadoknaditi pozitivnim elementima. U takvom je slučaju upitnija i dugoročna korist za predmetnu regiju.

48. Slabiji rast tržišta obično se mjeri u usporedbi s BDP-em Europskog gospodarskog prostora tijekom posljednjih pet godina prije početka projekta (ogledna vrijednost stope rasta). Podaci o povijesnim kretanjima dostupniji su i manje spekulativni od prognoza za budućnost. Unatoč tome, u dubinskoj ocjeni Komisija također može uzeti u obzir očekivane buduće trendove budući da će povećanje kapaciteta pokazati svoj utjecaj u godinama koje slijede nakon ulaganja. Pokazatelji bi mogli biti predviđena buduća stopa rasta predmetnog tržišta i proizašle očekivane stope iskoristivosti kapaciteta, kao i vjerojatni utjecaj povećanja kapaciteta na konkurente kroz njegov učinak na cijene i profitne marže.

49. Iskustvo također pokazuje da u nekim slučajevima rast predmetnog proizvoda u Europskom gospodarskom prostoru nije prikladna ogledna vrijednost za ocjenu učinaka potpore, posebno ako se tržište smatra svjetskim, te ako u Europskom gospodarskom prostoru postoji tek ograničena proizvodnja ili potrošnja predmetnih proizvoda. U takvim slučajevima Komisija u širem kontekstu razmatra učinak potpore na tržišne strukture, posebno uzimajući u obzir njezinu sposobnost istiskivanja proizvođača iz Europskog gospodarskog prostora.

### 3.2. Negativni učinci na trgovinu

50. Kako je objašnjeno u stavku 2. Smjernica, zemljopisna određenost regionalnih potpora razlikuje ih od drugih oblika horizontalnih potpora. Posebna je odlika regionalnih potpora da im je namjera utjecati na izbor ulagača kamo smjestiti projekte ulaganja. Kada regionalna potpora nadoknađuje dodatne troškove koji proizlaze iz regionalnih nedostataka i podržava dodatna ulaganja u potpomognuta područja, ona ne pridonosi samo razvoju regije, nego i koheziji, te to u konačnici koristi cijeloj Zajednici<sup>21</sup>. U vezi s mogućim negativnim učincima regionalne potpore u smislu zemljopisnog smještaja ulaganja, oni su već prepoznati i dijelom

---

<sup>20</sup> U ovom kontekstu, za tržište se smatra da se „slabije razvija“ ako njegova prosječna godišnja stopa rasta u promatranom razdoblju ne prelazi stopu rasta BDP-a Europskog gospodarskog prostora.

<sup>21</sup> Posebno, dodatne aktivnosti ili viši standard života u potpomognutoj regiji mogu povećati potražnju za proizvodima i uslugama iz drugih dijelova Zajednice.

ograničeni u Smjernicama i kartama regionalnih potpora, koje iscrpno definiraju područja prihvatljiva za dodjelu regionalne potpore, uzimajući u obzir ciljeve jednakosti i kohezije, te opravdane intenzitete potpora. Potpora se ne može dodijeliti za privlačenje ulaganja izvan ovih područja. Kada Komisija ocjenjuje velike projekte ulaganja obuhvaćene ovim nalogom, ona treba imati sve potrebne informacije kako bi razmotrila hoće li državna potpora dovesti do značajnog gubitka radnih mjesta na postojećim lokacijama unutar Zajednice.

51. Konkretnije, kada državna potpora omogućiti ulaganja kojima se proizvodni kapaciteti dodaju na tržište, postoji rizik da će to negativno utjecati na proizvodnju ili ulaganja u drugim regijama Zajednice. To je posebno vjerojatno ako porast kapaciteta premašuje rast tržišta, što je općenito slučaj kod velikih projekata ulaganja koji zadovoljavaju drugi kriterij iz stavka 68. Smjernica. Negativni učinci na trgovinu, koji odgovaraju izgubljenoj gospodarskoj aktivnosti u regijama na koje potpora utječe, mogu se osjetiti kao gubitak radnih mjesta na predmetnom tržištu, zatim na razini podizvođača<sup>22</sup> te kao rezultat izgubljenih pozitivnih vanjskih učinaka (na primjer učinak uskupljavanja, prelijevanje znanja, obrazovanje i usavršavanje, itd.).

#### 4. ODMJERAVANJE UČINAKA POTPORE

52. Nakon što ustanovi da je potpora nužna kao poticaj ostvarivanju ulaganja u predmetnu regiju, Komisija odmjerava pozitivne učinke regionalne potpore za ulaganje velikom projektu ulaganja i njezine negativne učinke. Ona pomno razmatra sveukupni učinak potpore na koheziju unutar Zajednice. Komisija ne koristi kriterije iz ovog Priopćenja mehanički, nego provodi cjelokupnu ocjenu njihove relativne važnosti. U tom testu ravnoteže ne postoji jedan odlučujući element, niti ikoji skup elemenata za sebe može biti dovoljan za osiguranje sukladnosti.

53. Posebno, Komisija smatra da je privlačenje ulaganja u siromašniju regiju (kako je definirano višom gornjom granicom regionalne potpore) korisnije za koheziju unutar Zajednice nego da isto ulaganje bude smješteno u regiju s više prednosti. Prema tome, prema scenariju 2., kada je potrebno pružiti dokaze za alternativnu lokaciju, ocjena da bi se bez potpore ulaganje preselilo u siromašniju regiju (više regionalnih nedostataka – viši maksimalni intenziteti regionalne potpore) ili u regiju za koju se smatra da ima jednake regionalne nedostatke kao i ciljane regije (isti maksimalni intenzitet regionalne potpore) predstavlja negativni element u cjelokupnom testu ravnoteže, koji se vjerojatno ne može nadoknaditi pozitivnim elementima, stoga što se protivi samoj ideji regionalne potpore. S druge strane, za pozitivne učinke regionalne potpore koji tek nadoknađuju razliku neto troškova u usporedbi s razvijenijom alternativnom lokacijom ulaganja (i tako zadovoljavaju gore navedeni test razmjernosti, povrh zahtjeva „pozitivnog učinka“ kao što su cilj, prikladnost i poticajni učinak), obično se u testiranju ravnoteže smatra da pretežu nad svim negativnim učincima na alternativnoj lokaciji za novo ulaganje.

54. Međutim, kada postoje vjerodostojni dokazi da će državna potpora dovesti do značajnog gubitka radnih mjesta na postojećim lokacijama unutar Europske zajednice, koja bi inače vjerojatno bila sačuvana u srednjem roku, u testu ravnoteže potrebno je uzeti u obzir društvene i gospodarske učinke na tu postojeću lokaciju.

55. Komisija može slijedom provedenog službenog istražnog postupka opisanog u članku 6. Uredbe (EZ-a) br. 659/1999 okončati postupak odlukom u skladu sa člankom 7. te Uredbe.

---

<sup>22</sup> Posebno ako djeluju na lokalnim tržištima regije.

56. Komisija može donijeti odluku o odobrenju, uvjetnom odobrenju ili zabrani potpore<sup>23</sup>. Ako donese odluku o uvjetnom odobrenju u skladu sa člankom 7. stavkom 4. te Uredbe, može joj pridodati uvjete kojima će ograničiti moguće narušavanje tržišnog natjecanja i osigurati razmjernost. Posebice, može umanjiti prijavljeni iznos potpore ili intenzitet potpore na razinu koju smatra razmjernom pa time i sukladnom sa zajedničkim tržištem.“

### III.

Ova Odluka stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.

PREDSJEDNIK

KLASA:  
UBROJ:

---

<sup>23</sup> Kada se potpora dodjeljuje na osnovi postojećeg programa regionalnih potpora, valja primijetiti da državi članici ostaje mogućnost dodjele takve potpore do razine koja odgovara maksimalnom dopuštenom iznosu koji ulaganje s prihvatljivim izdatkom od 100 milijuna EUR može dobiti prema primjenjivim pravilima.

## OBRAZLOŽENJE

Prema članku 2. Uredbe o državnim potporama („Narodne novine“, broj 50/2006.) sadržaj ocjene usklađenosti državnih potpora iz članka 4. stavka 3. Zakona o državnim potporama („Narodne novine“, broj 140/2005. i 49/2011.) temelji se na pravilima koja proizlaze iz članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih članica, s druge strane („Narodne novine – Međunarodne ugovori“, broj 14/2001., 14/2002., 1/2005., 7/2005. i 9/2005.) te Protokola 2. i Protokola 6. koji su sastavni dio Sporazuma.

Temeljem članka 3. predmetne Uredbe Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija donosi odluke o objavljivanju u „Narodnim novinama“ popisa pravila i pravila o državnim potporama, a koja proizlaze iz spomenutog članka 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Regionalne potpore dodjeljuju se u skladu s pravilima pravne stečevine Europske unije prenesenim u hrvatsko zakonodavstvo Odlukom o objavljivanju pravila o regionalnim potporama („Narodne novine“, broj 58/2008.). U aktu pravne stečevine preuzetom navedenom Odlukom Europska komisija već je bila najavila svoju namjeru izrade dodatnog naputka o kriterijima koje će uzimati u obzir u dubinskoj ocjeni mjera regionalnih potpora, te je upravo to i učinjeno Priopćenjem koje čini ovaj Prijedlog Odluke. Namjera je Priopćenja osigurati transparentnost i predvidivost procesa donošenja odluka Komisije te jednako postupanje prema državama članicama.

Odluka o objavljivanju pravila o regionalnim potporama („Narodne novine“, broj 58/2008.) sadržavala je i akt pravne stečevine, Uredbu Komisije (EZ-a) broj 1628/2006 od 24. listopada 2006. godine o primjeni članaka 87 i 88. Ugovora o EZ-u na nacionalne regionalne potpore za ulaganja (32006R1628, SL L 302, 01. 11. 2006., str. 29), koja je ukinuta Uredbom Komisije Europskih zajednica (nadalje: EZ-a), br. 800/2008, od 6. kolovoza 2008. kojom se određene kategorije potpora proglašavaju usklađenima sa zajedničkim tržištem pri primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (Opća uredba o skupnim izuzećima) (32008R0800, SL L 214, 9. 8. 2008., str. 3 – 47). Opća uredba o skupnim izuzećima preuzeta je u hrvatski pravni sustav Odlukom o objavljivanju općih pravila o skupnim izuzećima u području državnih potpora („Narodne novine“, broj 37/2009.), te od dana njena stupanja na snagu dio Odluke o objavljivanju pravila o regionalnim potporama koji je sadržavao Uredbu koja se ovim Prijedlogom Odluke briše nije bio primjenjiv. Stoga se navedeni dio Odluke o objavljivanju pravila o regionalnim potporama ovim Prijedlogom Odluke briše.

Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o objavljivanju pravila o regionalnim potporama sadrži prijevod izvornika Priopćenja Komisije koje se odnosi na kriterije za dubinsku ocjenu regionalnih potpora za velike investicijske projekte (52009XC0916(02), SL C 223, 16.9.2009., str. 3. – 10.).

Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o objavljivanju pravila o regionalnim potporama stupa na snagu danom objave u „Narodnim novinama“.