



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 22.6.2011
COM(2011) 356 konč.

POROČILO KOMISIJE

Statistični pregled državnih pomoči

Poročilo o prispevku državne pomoči k strategiji Evropa 2020

– Spomladanska dopolnitev 2011 –

KAZALO

1.	Povzetek.....	3
1.1	Raziskave in razvoj ter inovacije.....	3
1.2	Varstvo okolja.....	4
1.3	Regionalni razvoj.....	4
1.4	Mala in srednje velika podjetja (MSP)	5
1.5	Sektor širokopasovnih povezav	6
1.6	Zaposlovanje in usposabljanje.....	7
2.	Uvod	7
3.	Državna pomoč za raziskave, razvoj in inovacije.....	10
3.1	Ozadje politike.....	10
3.2	Pravila o državni pomoči za R&R&I.....	12
3.3	Odločitve o državni pomoči za R&R&I in študije primerov	14
3.4	Izdatki za raziskave in razvoj ter inovacije.....	17
3.5	Državna pomoč in uspešnost inovacij	19
3.6	Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za R&R&I.....	20
4.	Državna pomoč za varstvo okolja.....	21
4.1	Ozadje politike.....	21
4.2	Pravila o državni pomoči za varstvo okolja.....	22
4.3	Odločitve o državni pomoči za varstvo okolja in študije primerov	23
4.4	Izdatki za državno pomoč za varstvo okolja.....	26
4.5	Sklepne ugotovitve glede državne pomoči za varstvo okolja in varčevanje z energijo	29
5.	Državna pomoč za regionalni razvoj	29
5.1	Ozadje politike.....	29
5.2	Pravila o državni pomoči za regionalni razvoj	31
5.3	Odločitve o državni regionalni pomoči in študije primerov	32
5.4	Izdatki za državno regionalno pomoč.....	36

5.5	Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za regionalni razvoj	37
6.	Državna pomoč za MSP	38
6.1	Ozadje politike.....	38
6.2	Pravila o državni pomoči za MSP	39
6.3	Odločitve o državni pomoči za MSP in študije primerov.....	41
6.4	Izdatki za državno pomoč za MSP	43
6.5	Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za MSP	44
7.	Državna pomoč za sektor širokopasovnih povezav	45
7.1	Ozadje politike.....	45
7.2	Pravila o državni pomoči za širokopasovne povezave	46
7.3	Odločitve o državni pomoči za širokopasovne povezave in študije primerov	47
7.4	Izdatki za državno pomoč za sektor širokopasovnih povezav.....	50
7.5	Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za sektor širokopasovnih povezav	52
8.	Državna pomoč za zaposlovanje in usposabljanje.....	53
8.1	Ozadje politike.....	53
8.2	Pravila o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje.....	55
8.3	Odločitve o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje ter študije primerov.....	56
8.4	Izdatki za državno pomoč za zaposlovanje in usposabljanje.....	58
8.5	Sklepna ugotovitev o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje	60
9.	Sklepna ugotovitev	60

1. POVZETEK

Ta spomladanska izdaja statističnega pregleda državnih pomoči prinaša pregled pomoči na področjih, pomembnih zlasti za strategijo Evropa 2020¹. Ta področja so raziskave in razvoj ter inovacije (R&R&I), varstvo okolja, regionalni razvoj, širokopasovne povezave, mala in srednja podjetja (MSP), zaposlovanje in usposabljanje. Statistični pregled za vsako od teh področij določa politični okvir, opisuje pravni okvir, na podlagi katerega je lahko dodeljena pomoč, in zagotavlja podatke o številu in vrsti ukrepov, sprejetih v obdobju 2004–2010, ter o dejanskih izdatkih (do vključno leta 2009). Ta statistični pregled je prvi o državni pomoči v okviru strategije Evropa 2020. Uporabljal naj bi se kot izhodišče za nadaljnjo analizo v prihodnjih letih in bo, kjer bo mogoče, dopolnjen z bolj kvalitativno analizo o učinkovitosti ukrepov pomoči.

1.1. Raziskave in razvoj ter inovacije

Raziskave in razvoj ter inovacije (R&R&I) so ključnega pomena pri prizadevanju, da bi okrepili konkurenčnost evropskega gospodarstva in zagotovili trajnostno rast. Zato so bila ta področja postavljena v središče strategije Evropa 2020.

Glavna vloga državne pomoči za R&R&I je zagotavljanje sredstev v primerih, ko trgi sami ne morejo zagotoviti optimalnega rezultata zaradi svojih pomanjkljivosti (ki so posledica npr. zunanjih učinkov, javnih dobrin, nepopolnih in nesimetričnih informacij ter slabe koordinacije ali nedelovanja omrežij). Državna pomoč lahko k ustvarjanju več R&R&I pripomore samo, če obravnava natančno opredeljene vzroke nedelovanja, zaradi katerih trgi ne dosežejo optimalnih ravni R&R&I, in če je oblikovana tako, da zmanjša izkrivljanje konkurence in trgovine ter poveča učinkovitost javne porabe. Vendar pri tem ne smemo pozabiti, da je državna pomoč samo en dopolnilni element v precej večji zbirki orodij, potrebni za spodbujanje R&R&I, in da ne more nadomestiti reform, potrebnih za reševanje strukturnih pomanjkljivosti na tem področju.

EU mora uvesti še precejšnje izboljšave, da bi do leta 2020 dosegla cilj strategije Evropa 2020 glede povečanja izdatkov za R&R&I na 3 % BDP Evropske unije. Leta 2009 je ta številka znašala 2,01 % BDP (okoli 236,5 milijarde EUR), kar je sicer najvišja raven doslej, vendar še vedno precej pod ciljem 3 %. Tudi med državami članicami obstajajo velike razlike. Javni sektor je bil vir sredstev za približno eno tretjino skupnih izdatkov za R&R&I v EU (0,65 % BDP). Državna pomoč je predstavljala razmeroma majhen delež tega zneska (10,6 milijarde EUR, kar je enako 0,09 % BDP v letu 2009).

Med letoma 2004 in 2010 je Komisija o ukrepih R&R&I sprejela 426 končnih odločitev, od tega je bilo 413 ukrepov odobrenih kot združljivih, za dodatnih 12 ukrepov je bilo ugotovljeno, da ne vsebujejo državne pomoči, za en ukrep pa je bila sprejeta negativna odločitev s povračilom. Od začetka veljavnosti okvira za R&R&I² 1. januarja 2007 in do

¹ „Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, [COM\(2010\) 2020](#), str. 21.

² Okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, [UL C 323, 30.12.2006, str. 1](#).

konca leta 2010 je Komisija odobrila 195 shem pomoči. V istem obdobju je Komisija odobrila dodatnih 44 individualnih ali *ad hoc* ukrepov pomoči R&R&I, od tega je bilo 39 ukrepov odobrenih po podrobni oceni.

Glede na letna poročila, ki so jih predložile države članice, sta več kot polovico od skupno 46,5 milijarde EUR, kolikor je bilo v obdobju 2004–2009 odobrenih za R&R&I, zagotovili dve državi članici: Nemčija (29 %) in Francija (22 %). Pet drugih držav članic je zagotovilo nadaljnjo tretjino celotnega zneska: Italija (11 %), Španija (9 %), Združeno kraljestvo (7 %), Belgija (5 %) in Nizozemska (4 %).

Države članice, za katere se šteje, da so vodilne na področju inovacij, niso nujno tiste države, v katerih je odobrene največ državne pomoči za R&R&I. Dejansko dokazi kažejo, da visoka raven delovanja na tem področju ni neposredno povezana z ravno odobrene državne pomoči, ampak z ustreznim okoljem in splošnimi pogoji za naložbe.

1.2. Varstvo okolja

Strategija Evropa 2020 je v ospredje postavila trajnostno rast in kot eno izmed glavnih prednostnih nalog v naslednjih letih spodbuja bolj konkurenčno in zeleno gospodarstvo, ki gospodarneje izkorišča vire. Opredelila je zlasti naslednje cilje: zmanjšanje emisij CO₂ za 20 %, 20-odstotni delež obnovljivih virov energije v končni porabi energije v EU in povečanje energetske učinkovitosti za 20 %.

Cilj nadzora državne pomoči na področju varstva okolja je zagotoviti, da se bodo ukrepi državne pomoči odražali v višji stopnji varstva okolja, kot bi bila dosežena brez pomoči, in zagotoviti, da pozitivni učinki pomoči prevladajo nad negativnimi, predvsem izkrivljanjem konkurence in učinkom na trgovino med državami članicami. Državna pomoč je lahko nujna za doseg okoljskih ciljev EU, ki jih ni mogoče doseči s pomočjo tržnih spodbud ali zakonodaje.

Pomoč, odobrena državam članicam, sodi v dve kategoriji: (i) neposredna pomoč za okoljske ukrepe in (ii) znižanje ali oprostitev okoljskih dajatev. V obdobju 2004–2010 je Komisija glede tega sprejela 347 končnih odločitev (odobrila je 320 ukrepov državne pomoči), ukrepov na podlagi skupinskih izjem pa je bilo 219. Največ ukrepov je bilo povezanih s spodbujanjem energije iz obnovljivih virov energije (120 ukrepov na podlagi skupinskih izjem).

V obdobju 2004–2010 je državna pomoč na področju varstva okolja v EU znašala 79 milijard EUR. Nemčija in Švedska sta (preko davčnih oprostitvev) dodelili 51 % oziroma 16 % tega zneska. V letu 2009 je takšna državna pomoč, odobrena v EU, znašala 13,2 milijarde EUR.

1.3. Regionalni razvoj

Strategija Evropa 2020 v središče postavlja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. Državna regionalna pomoč je trenutno horizontalni cilj, ki obsega največji delež skupne pomoči industriji in storitvenemu sektorju.

Učinkovit nadzor državne regionalne pomoči je za države članice predpogoj za zagotavljanje učinkovitih regionalnih politik na področju pomoči in prispevanje k pametni, trajnostni in vključujoči rasti.

Cilj nadzora državne pomoči za regionalno pomoč je omogočiti nacionalno podporo za spodbujanje razvoja območij z omejenimi možnostmi v EU na način, ki je skladen s pravili notranjega trga. Posebna pozornost je namenjena najbolj oddaljenim regijam, saj imajo te zaradi strukturnih omejitev, ki so lahko nastale zaradi geografske oddaljenosti in težav pri vključevanju na notranji trg, posebne dodatne stroške.

Nadzor državne regionalne pomoči je treba razlikovati od kohezijske politike EU. Nacionalna regionalna pomoč se dejansko bolj osredotoča na območja z omejenimi možnostmi kot na regionalno politiko EU, ki ima trenutno širše politične cilje in večjo prostorsko pokritost. Pravila državne pomoči obsegajo samo del sredstev kohezijske politike, saj je večina sredstev iz strukturnih skladov namenjena za ukrepe, ki ne spadajo v opredelitev državne pomoči, na primer za splošno infrastrukturo.

V obdobju 2004–2010 je Komisija sprejela 570 končnih odločitev o ukrepih državne pomoči za regionalni razvoj. V istem obdobju so države izvedle 778 ukrepov na podlagi skupinskih izjem za regionalni razvoj.

V obdobju 2004–2009 je državna pomoč za regionalni razvoj znašala 67 milijard EUR, od tega je bilo 13 milijard EUR odobrenih v letu 2009. Skoraj polovica (45 %) regionalne pomoči v letu 2009 je bila odobrena za samo pet ukrepov v Nemčiji in Franciji.

1.4. Mala in srednja podjetja (MSP)

Strategija Evropa 2020 poudarja vlogo MSP v evropskem gospodarstvu kot gonilne sile na področju ustvarjanja delovnih mest in rasti. Podpora MSP predstavlja pomemben element strategije Evropa 2020. Države članice bodo morale poleg drugih pomanjkljivosti, povezanih s poslovnim okoljem, reševati zlasti posebne težave pri financiranju, ki jih imajo takšna podjetja. V primerih, ko tržne sile same po sebi ne zadostujejo, imajo lahko ukrepi državne pomoči dopolnilno vlogo z zagotavljanjem javnih sredstev.

Vendar je nadzor državne pomoči bistven za ohranjanje enakih pogojev za vsa podjetja, dejavna na notranjem trgu, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež. Komisija mora budno spremljati, da so ukrepi dobro usmerjeni; zagotavljati mora, da pomoč ne odvrča vlagateljev, da ni vložena v podpiranje neučinkovitih podjetij in da ne povzroča izkrivljanja konkurence.

Med letoma 2004 in 2010 je Komisija sprejela 139 končnih odločitev glede ukrepov, izrecno namenjenih MSP, od tega je bilo 108 ukrepov povezanih s tveganim kapitalom. Več kot polovica ukrepov v zvezi s tveganim kapitalom je bila odobrena v treh državah članicah: Nemčiji, Združenem kraljestvu in Italiji. Drugi ukrepi pomoči za MSP so bili

večinoma povezani z Nemčijo, Avstrijo in Slovaško. V obdobju 2004–2010 je bilo na podlagi uredbe o splošnih skupinskih izjemah³ (USSI) sprejetih približno 1 500 ukrepov. Od teh 1 500 ukrepov je pomoč za tvegani kapital (ki je lahko kot ukrep na podlagi skupinskih izjem odobrena od začetka veljavnosti USSI) cilj samo 28 ukrepov.

Skupna državna pomoč, namenjena MSP, je v obdobju 2004–2009 znašala približno 33 milijard EUR (4,6 milijarde EUR v letu 2009), od tega je tvegani kapital predstavljal okrog 2,3 milijarde EUR. Za tri četrtine skupne pomoči za MSP v letu 2009 so odgovorne štiri države članice: Italija (24 %), Nemčija (20 %), Francija (18 %) in Združeno kraljestvo (14 %).

Vendar podatki o državni pomoči za MSP ne odražajo v celoti skupne pomoči, ki je bila dejansko razdeljena tem podjetjem, „saj upoštevajo samo ukrepe, katerih glavni cilj so „MSP“ ali „tvegani kapital“. Zato morajo kakršne koli ugotovitve na podlagi trenda upadanja, opaženega v zvezi s skupno pomočjo za MSP, upoštevati to opozorilo.

Glede tveganega kapitala se zdi, da je večina pomoči zgoščena v Združenem kraljestvu; druge države članice te možnosti skorajda niso izkoriščale.

1.5. Sektor širokopasovnih povezav

Strategija Evropa 2020 je poudarila pomen uvedbe širokopasovnih povezav za spodbujanje socialne vključenosti in konkurenčnosti v EU. Zastavila je tudi visoke cilje glede razvoja na področju širokopasovnih povezav, kot so določeni v digitalni agendi, npr. zagotavljanje dostopa do osnovne širokopasovne povezave za vse Evropejce do leta 2013 in dostop do precej hitrejših internetnih storitev za vse Evropejce do leta 2020. Ocenjeni stroški za vsakega od teh ciljev znašajo do 60 milijard EUR za prvo in 270 milijard EUR za drugo fazo.

Cilj nadzora državne pomoči za širokopasovne povezave je spodbujanje konkurence med ponudniki storitev s pospeševanjem razvoja infrastrukture. Namen tega je povečati blaginjo potrošnikov v obliki nižjih cen in boljših storitev. Te naložbe bodo zagotovili predvsem komercialni operaterji. Vendar se je pomen javnega financiranja in državne pomoči od leta 2008, ko so bili nacionalni ukrepi državne pomoči za širokopasovni dostop oblikovani kot sestavni del celovitih nacionalnih širokopasovnih strategij, znatno povečal. Zato je znesek državne pomoči, namenjen sektorju širokopasovnih povezav, v primerjavi s povprečjem v obdobju 2004–2008 strmo narasel.

Med letoma 2004 in 2010 je Komisija odobrila 64 ukrepov državne pomoči, povezanih s sektorjem širokopasovnih povezav, od tega je bila večina namenjena Združenemu kraljestvu. Glede na letna poročila za obdobje 2004–2009 so države članice za širokopasovna omrežja že porabile 368 milijonov EUR državne pomoči.

³ [Uredba Komisije \(ES\) št. 800/2008](#) z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah). [UL L 214, 9.8.2008](#), str. 3 (začetek veljavnosti 29. avgust 2008).

Poraba javnih sredstev lahko pomaga pri zagotavljanju dostopa do širokopasovnega interneta čim več Evropejcem in jim tako omogoči, da koristijo prednosti na znanju temelječe družbe. Vendar je treba javno financiranje na liberaliziranih telekomunikacijskih trgih uporabljati previdno in s tem preprečiti izrivanje zasebnih naložb.

1.6. Zaposlovanje in usposabljanje

Strategija Evropa 2020 si prizadeva za gospodarstvo z visoko, 75-odstotno stopnjo zaposlenosti.

Cilj nadzora državne pomoči na tem področju je omogočiti nacionalno podporo za usposabljanje in ustvarjanje delovnih mest, zlasti za prikrajšane delavce in invalide. Vloga ukrepov državne pomoči, ki spodbujajo ustvarjanje delovnih mest in usposabljanje, je precej omejena, saj je neposredna pomoč za zaposlovanje namenjena samo invalidom in prikrajšanim delavcem, medtem ko ima pomoč z drugimi cilji, zlasti regionalna pomoč, učinke tudi na zaposlovanje. Vendar ima Komisija glede pomoči za zaposlovanje tradicionalno pozitiven pristop, zlasti kadar je namenjena za zaposlovanje posameznikov, ki še posebno težko najdejo zaposlitev. Komisija je na splošno pozitivna tudi glede pomoči za usposabljanje. Države članice so zato pozvane, da svoje nacionalne načrte za zaposlovanje in usposabljanje, če je potrebno, dopolnijo z dobro usmerjenimi ukrepi državne pomoči.

Komisija je v obdobju 2004–2010 za zaposlovanje in usposabljanje odobrila skupno 51 ukrepov državne pomoči. Ta številka je tako nizka zato, ker so države članice večino ukrepov za usposabljanje in zaposlovanje uvedle na podlagi uredb o skupinskih izjemah. V istem obdobju je bilo na podlagi skupinskih izjem odobrenih 1 005 ukrepov. Skoraj 70 % vseh ukrepov za zaposlovanje, ki so bili uvedeni na podlagi uredbe o skupinskih izjemah, je izvajalo pet držav članic: Poljska, Italija, Španija, Madžarska in Nemčija. Približno 74 % ukrepov za usposabljanje, ki so bili uvedeni na podlagi uredbe o skupinskih izjemah, so izvajale Italija, Belgija, Združeno kraljestvo, Nemčija in Španija.

Izdatki za državno pomoč za usposabljanje in zaposlovanje so v obdobju 2004–2009 znašali približno 22,3 milijarde EUR, od tega je bilo za pomoč za zaposlovanje porabljenih 17,5 milijarde EUR. V letu 2009 je državna pomoč za usposabljanje in zaposlovanje znašala približno 3,4 milijarde EUR. Danska, Poljska in Italija so odobrile 84 % pomoči za zaposlovanje, dodeljene v letu 2009, Italija, Nemčija in Španija pa so odobrile polovico pomoči za usposabljanje.

2. UVOD

Ta spomladanska izdaja statističnega pregleda je namenjena pregledu stanja v zvezi z državno pomočjo v državah članicah na področjih, zlasti pomembnih za strategijo Evropa

2020⁴, tj. R&R&I, varstvo okolja, regionalni razvoj, širokopasovne povezave, MSP in zaposlovanje ter usposabljanje⁵. Statistični pregled za vsako od teh področij določa politični okvir, opisuje pravni okvir, na podlagi katerega se lahko dodeli pomoč, ter zagotavlja podatke o številu in vrsti ukrepov, sprejetih v obdobju 2004–2010, ter o dejanskih izdatkih (do vključno leta 2009).

Glede na to, da je bila strategija Evropa 2020 uvedena šele leta 2010, najnovejši podatki o izdatkih za državno pomoč, ki so na voljo, pa so za leto 2009, je seveda še prezgodaj za ugotovitve glede tega, kako je politika nadzora državne pomoči dejansko pripomogla k ciljem strategije Evropa 2020. Vendar je ta statistični pregled predviden kot prva izdaja, v kateri je državna pomoč umeščena v okvir strategije Evropa 2020, in ki se lahko uporablja kot izhodišče za nadaljnjo analizo v prihodnjih letih ter bo, kadar je mogoče, dopolnjen s kvalitativno analizo o učinkovitosti ukrepov pomoči.

Ko je Evropski svet konec marca 2010 podprl predlog Komisije, je sklenil, da sta inovativnost in konkurenčnost poleg varstva okolja in socialne vključenosti temeljnega pomena za strategijo Evropa 2020. Dejansko sta politika konkurence v EU in zlasti politika nadzora državne pomoči temeljni prvini strategije Evropa 2020. Konkurenca ni sama sebi namen, ampak je sredstvo za povečanje konkurenčnosti evropskih trgov v korist podjetij in potrošnikov, ki se odraža v večji izbiri, boljših proizvodih in ugodnejših cenah. Konkurenca spodbuja produktivnost, rast in ustvarjanje delovnih mest.

Cilji nadzora državne pomoči so: i) omejitev skupnega obsega državne pomoči („manj pomoči“); ii) zagotavljanje, da dodeljena pomoč ne omejuje konkurence, ampak odpravlja tržne nepopolnosti v korist družbe kot celote („boljša pomoč“); iii) učinkovito preprečevanje ali vračanje nezdružljivih pomoči; in iv) zagotavljanje enakih pogojev za vse na notranjem trgu (brez izkrivljanja trgovine med državami članicami). Nadzor državne pomoči je zlasti pomemben v okviru kriznih in proračunskih omejitev v državah članicah. Med krizo je Komisija pokazala prilagodljivost svojih orodij državne pomoči, zlasti s sprejetjem številnih sporočil, namenjenih ohranjanju finančne stabilnosti in zagotavljanju enakih pogojev za vse ter zagotavljanju pravne varnosti glede finančnih institucij in realnega gospodarstva⁶.

Strategija Evropa 2020 je opredelila tri glavne teme:

- Pametna rast: razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah;

⁴ „Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, [COM\(2010\) 2020](#), str. 21.

⁵ Ta spomladanska izdaja statističnega pregleda ni izčrpna. Ne obsega vseh področij, ki so morda pomembna za strategijo Evropa 2020, kot npr. kultura in mediji, in bodo morda ocenjena v prihodnjih izdajah statističnega pregleda.

⁶ Informacije o državni pomoči, odobreni kot odgovor na krizo, so na voljo v poglavju 3 statističnega pregleda Komisije o državnih pomočeh, ki so jih dodelile države članice EU – jesenska dopolnitev 2010 ([COM\(2010\) 701](#)). V naslednjem jesenskem statističnem pregledu bodo te informacije dopolnjene.

- Trajnostna rast: spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire;
- Vključujoča rast: utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo.

Politika nadzora državne pomoči lahko pripomore k dosežkom na teh treh področjih. Strategija Evropa 2020 določa različne prednostne naloge, za katere se lahko instrumenti državne pomoči uporabijo v mešanici politik, ki bodo prispevale k naslednjim „vodilnim pobudam“:

- (1) Unija inovacij;
- (2) evropska digitalna agenda;
- (3) Evropa, gospodarna z viri;
- (4) industrijska politika za obravnavanje globalizacije⁷; in
- (5) nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta.

Nadzor državne pomoči je namenjen temu, da državam članicam pomaga pri boljšem usmerjanju pomoči predvsem v izboljšanje konkurenčnosti in/ali zmanjšanje regionalnih in socialnih razlik. Z drugimi besedami, njen namen je zagotoviti, da pomoč obravnava tržne nepopolnosti in ne izkrivlja konkurence brez ustrezne pridobljene koristi. Običajno se takšna pomoč nanaša na horizontalne cilje, ki so upoštevani preko posebnih ureditvenih okvirov in smernic, vključno s tistimi za R&R, inovacije in tvegani kapital, MSP, varstvo okolja in usposabljanje. Posebni okviri in smernice s tem v zvezi pomagajo pri zagotavljanju, da je v primeru, ko na trgu posredujejo države članice, za javna sredstva verjetneje, da bodo učinkovito obravnavala opredeljene tržne nepopolnosti.

Sedanja struktura nadzora državne pomoči temelji na sistemu „treh smeri“: skupinske izjeme, standardna ocena in podrobna ocena. Ukrepi na podlagi skupinskih izjem vključujejo ukrepe, ki so izvzeti iz obveznosti predhodne priglasitve Komisiji in jih je zato mogoče izvajati brez predhodne odobritve s strani Komisije. Za priglašene ukrepe se, načeloma, izvede standardna ocena. Podrobna ocena se izvede samo v primerih, kadar ni mogoče ovreči dvomov. Ta dvostopenjski pristop Komisiji omogoča, da svojo analizo osredotoči na najbolj izkrivljajoče ukrepe pomoči.

Ta spomladanska izdaja statističnega pregleda prinaša pregled pomoči, ki so jo priglasile države članice za vsako od ustreznih kategorij državne pomoči, ter jih tako umešča v njihov zakonodajni in politični okvir. To vključuje pomoč za R&R&I (oddelek 3), okoljsko pomoč in pomoč za varčevanje z energijo (oddelek 4), regionalno pomoč in

⁷ V skladu z zavezami skupine G20 EU še naprej nasprotuje protekcionizmu v vseh oblikah in nadaljuje z zmanjševanjem negativnega učinka na trgovino in naložbe ukrepov EU na področju notranje politike.

pomoč za razvoj (oddelek 5), MSP (oddelek 6), širokopasovna omrežja (oddelek 7) ter pomoč za zaposlovanje in usposabljanje (oddelek 8).

Podatki v tem poročilu temeljijo na letnih poročilih o obstoječih shemah, ki jih predložijo države članice v skladu s členom 5 Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004⁸ in Prilogo III A k tej uredbi, ki opredeljuje obseg in vsebino podatkov, ki jih morajo države članice zagotoviti Komisiji⁹. Podatki temeljijo na informacijah, ki so jih države članice v svojih priglasitvah predložile v skladu s členom 2 Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999¹⁰.

Podatki o izdatkih, povezanih z državno pomočjo, ne vključujejo prispevkov strukturnih skladov in kohezijskega sklada. V obdobju 2007–2013 bodo ta sredstva znašala približno 36 % proračuna EU. To pomeni porabo skoraj 347 milijard EUR v obravnavanem obdobju, namenjenih trem ciljem: konvergenči, regionalni konkurenčnosti in zaposlovanju ter teritorialni koheziji.

Pravila državne pomoči obsegajo samo del sredstev kohezijske politike, saj je večina porabljenih sredstev povezana s splošno infrastrukturo ali negospodarskimi dejavnostmi¹¹. V vsakem primeru je upoštevanje pravil o državni pomoči izrecna zahteva za črpanje sredstev strukturnega sklada.

3. DRŽAVNA POMOČ ZA RAZISKAVE, RAZVOJ IN INOVACIJE

3.1. Ozadje politike

Raziskave in razvoj ter inovacije (R&R&I) so ključnega pomena pri prizadevanju, da bi okrepili konkurenčnost gospodarstva EU in zagotovili trajnostno rast. Zato so bile R&R&I postavljene v središče strategije Evropa 2020¹², kot ena izmed vodilnih pobud.

Strategija Evropa 2020 glede povečanja izdatkov za R&R določa cilj 3 % BDP Evropske unije do leta 2020. Vendar priznava tudi, da „pri tem niso pomembni samo absolutni zneski naložb v raziskave in razvoj. Evropa se mora osredotočiti na učinek in strukturo

⁸ [UL L 140, 30.4.2004](#), str. 1.

⁹ Podatki o izdatkih za državno pomoč, predstavljeni v tem statističnem pregledu, zajemajo vse ukrepe državne pomoči, kakor so opredeljeni v členu 107 PDEU (prejšnji člen 87(1) Pogodbe ES), ki so jih države članice dodelile industriji in storitvenemu sektorju. Izključeni so kmetijstvo, ribištvo in prometni sektor, pa tudi državna pomoč, odobrena kot odziv na krizo (pomoč finančnemu sektorju in realnemu gospodarstvu). V skladu z jesenskim statističnim pregledom 2010 in z namenom prikazati osnovni trend podatki obsegajo obdobje 2004–2010 (število odločitev in odobreni zneski). Glede izdatkov so najnovejši podatki, ki so na voljo, za leto 2009.

¹⁰ [UL L 83, 27.3.1999](#), str. 1.

¹¹ Večina regionalnih sredstev je namenjenih konvergenčnim regijam (v glavnem regijam z BDP na prebivalca pod povprečjem Unije, ki znaša 75 %) za pomoč pri izboljšanju njihove infrastrukture ter razvoju njihovega gospodarskega in človeškega potenciala. Poleg tega so vse države članice upravičene do sredstev za podporo inovacij in raziskav, trajnostnega razvoja in poklicnega usposabljanja v svojih manj razvitih regijah. Manjši znesek je namenjen projektom čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.

¹² „Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, [COM\(2010\) 2020](#), str. 12.

*financiranja raziskav ter izboljšati pogoje za raziskave in razvoj v zasebnem sektorju EU*¹³. Izrecno se sklicuje na vlogo politike nadzora državne pomoči z ugotovitvijo, da lahko „*dejavno in pozitivno prispeva [...], saj spodbuja in podpira pobude za inovativnejše, učinkovitejše in bolj zelene tehnologije, hkrati pa olajšuje dostop do javne podpore za naložbe, tveganega kapitala ter financiranja raziskav in razvoja*“¹⁴. Vendar je treba poudariti, da so pravila o državni pomoči samo en element politik za R&R&I in da se državna pomoč nanaša samo na podmnožico vseh izdatkov za R&R. Na primer, kot opozarja pred kratkim izvedena ekonomska analiza „*davčna obravnava raziskav in razvoja, ki je usmerjena bolj proti davčnim spodbudam kot neposrednim subvencijam, ima očitno pozitiven učinek na raven učinkovitosti porabe sredstev za raziskave in razvoj v državah članicah EU*“¹⁵, davčne spodbude za raziskave in razvoj večinoma ne sodijo na področje uporabe pravil o državni pomoči, saj pomenijo ukrepe splošnega pomena¹⁶.

Komisija v svojem sporočilu „Vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020 Unija inovacij“¹⁷, opisuje, kaj je po njenem mnenju treba storiti za spodbujanje inovacij in izostritev naravnosti politike R&R&I na izzive, s katerimi se spoprijema naša družba, kot so podnebne spremembe, gospodarna poraba energije in virov, zdravje in demografske spremembe. Na zasedanju Evropskega sveta 4. februarja 2011, ki je bilo osredotočeno na energetiko in inovacije, so bile dogovorjene številne prednostne naloge, katerih izvajanje bo veliko pripomoglo k pospeševanju rasti in ustvarjanja delovnih mest, pa tudi k spodbujanju konkurenčnosti Evrope¹⁸.

„Unija inovacij“ bo razvita vzporedno z vodilno pobudo „Industrijska politika za dobo globalizacije“, ki določa strateški okvir za podporo močne, konkurenčne in razgibane industrijske osnove v Evropi. Ta pobuda poudarja pomen konkurenčnih trgov kot nosilcev inovacij in večje učinkovitosti ter kot spodbude podjetjem, da povečajo svojo produktivnost, in poudarja, da je bistvena naloga nadzora državne pomoči „*preprečevanje izkrivljanj na enotnem trgu; oblikovanje pravil o državni pomoči pa prispeva tudi k spodbujanju konkurenčnosti industrije v Evropi. Pravila o državni pomoči vzpostavljajo okvir, ki usmerja naložbe držav članic v razreševanje prepoznanih tržnih pomanjkljivosti*.“¹⁹ Ključno vprašanje je, kako bi morale države članice posredovati, da bi dosegle ta cilj, in kakšna bi morala biti vloga pravil o državni pomoči s tem v zvezi.

¹³ Glej stran 10 Vodilne pobude iz strategije Evropa 2020 Unija inovacij, [COM\(2010\) 546 konč. Statistični pregled pobude Unija inovacij 2010](#) opredeljuje največjo vrzel v primerjavi z glavnimi konkurenti v kategoriji „dejavnosti podjetja“, ki vključuje izdatke za raziskave in razvoj v podjetjih.

¹⁴ „Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, [COM\(2010\) 2020](#), str. 21.

¹⁵ Conte, Dierx, Ilzkovitz in Schweizer, „Analiza učinkovitosti porabe javnih sredstev in nacionalne politike na področju raziskav in razvoja“, priložnostni dokumenti, GD ECFIN, september 2009.

¹⁶ Za primer splošnih davčnih ukrepov glej špansko shemo „Zmanjšanje davkov neopredmetenih sredstev“ (zadeva [N 480/2007](#)) in italijanski ukrep „Davčna olajšava za R&R“ (zadeva [N 507/2007](#)). Za primer drugih splošnih ukrepov glej dansko zadevo „Technology transfer institutes“ (zadeva [N 617/2008](#)) in irski ukrep „Nacionalni razvojni načrt 2007–2013“ (zadeva [N 374/2009](#)).

¹⁷ Sporočilo „Vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020 Unija inovacij“, [COM\(2010\) 546 konč.](#)

¹⁸ Glej [ugotovitve Sveta](#) z zasedanja dne 4. februarja 2011.

¹⁹ Sporočilo „Celostna industrijska politika za dobo globalizacije“ [COM\(2010\) 614](#), str. 10.

Poleg tega morajo države članice pod pritiskom zaradi proračunskih omejitev vzdrževati težko ravnovesje med prilagajanjem javnofinančne porabe in ohranjanjem izdatkov, ki spodbujajo rast²⁰. Čeprav je najučinkovitejši način za spodbujanje inovacij spodbujanje konkurence in splošnih ukrepov, ki ustvarjajo prave pogoje, je lahko v določenih okoliščinah državna pomoč ustrezna možnost za zagotavljanje spodbud za dodatne zasebne naložbe v R&R&I in obravnavanje ugotovljenih tržnih nepopolnosti.

Najpomembnejše tržne nepopolnosti na področju R&R&I so pozitivni zunanji učinki (pri katerih koristi za družbo močno presegajo zasebne koristi določenega podjetja, ki vlaga v R&R&I), javne dobrine (ko rezultata določene dejavnosti ni mogoče zaščititi, tako da ga lahko uporabijo konkurenti podjetja, ki je prvotno vložilo v R&R&I), nepopolne in nesimetrične informacije in usklajevanje ter mrežne nepopolnosti. Državna pomoč lahko pomaga pri spremembi spodbud zasebnih podjetij in jih pripravi do tega, da vlagajo v R&R&I.

Vendar če bi bila državna pomoč uporabljena za zaščito državnih družb, podpiranje neučinkovitih podjetij, izkrivljanje konkurence in umetno vzdrževanje razdrobljenih trgov, bi to lahko vodilo v znižanje skupnega obsega R&R&I in gospodarske rasti. Ko podjetje prejme pomoč, se dejansko njegov položaj na trgu na splošno okrepi, donosnost naložb za konkurente pa se lahko zmanjša. Poleg tega lahko pride do zmanjšanja spodbude za inovacije na ravni upravičencev, če se pomoč odraža v blagi omejitvi proračuna za udeleženca. Pomoč lahko tudi podpre neučinkovita podjetja ali omogoči upravičencu povečanje izključevalnih ravnanj ali tržne moči.

Zato lahko državna pomoč pripomore k ustvarjanju več R&R&I samo, če obravnava natančno opredeljene vzroke nedelovanja, zaradi katerih trgi ne dosežejo optimalnih ravni R&R&I, in če je zasnovana tako, da je izkrivljanje konkurence in trgovine zmanjšano ter učinkovitost javne porabe povečana (to na primer prikazuje projekt Gaya, opisan v okviru v odstavku 3.3).

Vendar, kot je bilo navedeno, pri tem ne smemo pozabiti, da je državna pomoč samo en element v precej večji zbirki orodij, potrebni za spodbujanje R&R&I. Državna pomoč ne more nadomestiti reform, potrebnih za reševanje strukturnih pomanjkljivosti na tem določenem področju.

3.2. Pravila o državni pomoči za R&R&I

Pravila o državni pomoči za R&R&I so bila pregledana v okviru lizbonske strategije, kjer je bilo potrjeno, da raven R&R&I ni optimalna za gospodarstvo. Namen državne pomoči za R&R&I je prispevati k povečanju ravni zasebnih naložb na tem področju, ki bi na koncu vodile k večji rasti v Uniji.

²⁰ Izdatki za inovacije so kot ena izmed kategorij izdatkov, ki spodbujajo rast, izrecno navedeni v letnem pregledu rasti, Priloga 2: Makroekonomsko poročilo. Na zasedanju Evropskega sveta 4. februarja 2011 je bilo dogovorjeno, da „morajo države članice pri izvajanju fiskalne konsolidacije dati prednost izdatkom, ki spodbujajo trajnostno rast na področjih, kot so raziskave in inovacije, izobraževanje in energika“.

Okvir za R&R&I²¹ iz leta 2006 in Uredba o splošnih skupinskih izjemah²² iz leta 2008 oblikujeta pravno podlago za oceno ukrepov državnih pomoči za R&R&I. Letos bo Komisija izvedla vmesni pregled okvira, v katerem bo povzela izkušnje pri posameznih primerih in začasno opredelila praktične prilagoditve, ki jih bo treba upoštevati pri reviziji okvira leta 2013.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah

Uredba o splošnih skupinskih izjemah (USSI) v skladu z okvirom vključuje ukrepe na področju raziskav in razvoja ter inovacij.

V USSI so vključeni naslednji ukrepi: pomoč projektom na področju raziskav in razvoja, pomoč za študije tehnične izvedljivosti, pomoč za kritje stroškov pravic industrijske lastnine za MSP, pomoč za mlada inovativna mala podjetja, pomoč za svetovalne in podporne storitve za inovacije, pomoč za posojanje visokokvalificiranega osebja ter pomoč za raziskave in razvoj v kmetijskem sektorju in sektorju ribištva.

Okvir za državno pomoč za razvoj in raziskave ter inovacije

Okvir za državno pomoč za R&R&I določa pogoje, ki jih morajo države članice upoštevati, ko dodeljujejo pomoč za spodbujanje R&R&I, vendar kljub temu državam članicam omogočajo, da svojo podporo R&R&I prilagodijo v skladu s svojimi nacionalnimi posebnostmi. Cilj okvira iz leta 2006 je državam članicam olajšati boljše usmerjanje pomoči v zadevne tržne nepopolnosti. Veliko pozornosti namenja potrebam MSP, na katere imajo tržne nepopolnosti največji vpliv, nudi pa tudi številne možnosti velikim podjetjem, da prejmejo pomoč, kadar so do nje upravičena. Državna pomoč mora prejemnika pomoči spodbuditi k spremembi njegovega ravnanja tako, da poveča svojo raven dejavnosti na področju R&R&I.

Okvir zajema ukrepe državne pomoči za številne dejavnosti na področju R&R&I: pomoč za projekte na področju raziskav in razvoja, pomoč za študije tehnične izvedljivosti, pomoč za stroške pravic industrijske lastnine za MSP, pomoč za mlada inovativna mala podjetja, pomoč za procesne in organizacijske inovacije v storitvah, pomoč za svetovalne in podporne storitve za inovacije, pomoč za posojanje visokokvalificiranega osebja ter pomoč inovacijskim grozdom. Obsega tudi posebna pravila za kmetijstvo in ribištvo.

Uporaba pravil temelji na natančni ekonomski analizi. Za ukrepe, ki vključujejo visoke zneske pomoči in pri katerih obstaja največja verjetnost izkrivljanja konkurence in trgovine, se izvede podrobna ocena, za ukrepe, ki vključujejo nižje zneske pomoči, pa se na podlagi pravil per se izvede lažja ocena, lahko pa so celo izvzeti iz obveznosti prehodne priglasitve v skladu z USSI.

Za projekte R&R okvir loči tri kategorije pomoči, odvisno od tega, ali je vrsta raziskave bolj ali manj oddaljena od trga: temeljne raziskave, industrijske raziskave in eksperimentalni razvoj v skladu z navedenim v priročniku Frascati o meritvah znanstvenih in tehnoloških

²¹ Okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, [UL C, 30.12.2006, str. 1](#) (začetek veljavnosti 1. januar 2007).

²² [Uredba Komisije \(ES\) št. 800/2008](#) z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah). [UL L 214, 9.8.2008](#), str. 3 (začetek veljavnosti 29. avgust 2008).

dejavnosti²³. To omogoča različne intenzivnosti pomoči v skladu s pomembnostjo tržnih nepopolnosti, s katerimi se soočajo raziskovalni projekti.

Poleg tega so zagotovljene smernice glede tega, ali državna pomoč velja za projekte R&R&I, ki jih izvajajo podjetja in javno financirane raziskovalne organizacije. To je povečalo pravno varnost za raziskovalne organizacije in njihove pogodbene ali sodelovalne raziskovalne dejavnosti, ki bi morale okrepiti vlogo javnih raziskovalnih subjektov in pospešiti javno-zasebno sodelovanje.

Združljivost pomoči, ki je predmet podrobne ocene

Zaradi večjega tveganja izkrivljanja konkurence je v primeru, ko pomoč, odobrena enemu samemu upravičencu, preseže posebne pragove, ki so določeni v okviru, zahtevana posamična priglasitev. Ocena pomoči se izvede v skladu z okvirom in je namenjena analizi učinkov na konkurenco in prispevka projekta R&R k ciljem skupnega interesa.

3.3. Odločitve o državni pomoči za R&R&I in študije primerov

Med letoma 2004 in 2010 je Evropska komisija o ukrepih R&R&I sprejela 426 končnih odločitev, vključno z 12 odločitvami o neobstoju pomoči in 413 odločitvami o združljivosti. Komisija je sprejela eno delno negativno odločitev s povračilom (zadeva C31/2004 Schiefergruben Magog (Nemčija)). V letu 2004 je bilo odobrenih 38 ukrepov. V naslednjih dveh letih se je ta številka vsako leto zvišala za približno 70 ukrepov, v glavnem zaradi vključitve novih držav članic v EU in povečanega števila nemških primerov.

Od začetka veljavnosti okvira za R&R&I 1. januarja 2007 in do konca leta 2010 je Komisija odobrila 195 shem državne pomoči, od tega je bilo 143 čistih shem za raziskave in razvoj, 14 za pomoč za inovacije in 38 mešanih ukrepov, namenjenih uresničevanju ciljev na področju raziskav in razvoja ter inovacij. Hkrati je Komisija odobrila dodatnih 44 individualnih uporab sheme ali *ad hoc* ukrepov pomoči za R&R, od tega 39 po podrobni oceni (vključno z dvema ukrepoma, za katera je bil izveden formalni postopek preiskave)²⁴. Poleg tega je spremljala več kot 192 posameznih ukrepov, odobrenih na podlagi odobrenih shem pomoči, ki presegajo znesek 3 milijonov EUR, vendar jih ni treba posebej priglasiti.

Število ukrepov, odobrenih v skladu z okvirom za R&R&I, je bilo prvotno 64 v letu 2007, kar je bila podobna raven kot leto poprej, vendar se je to število povečalo na

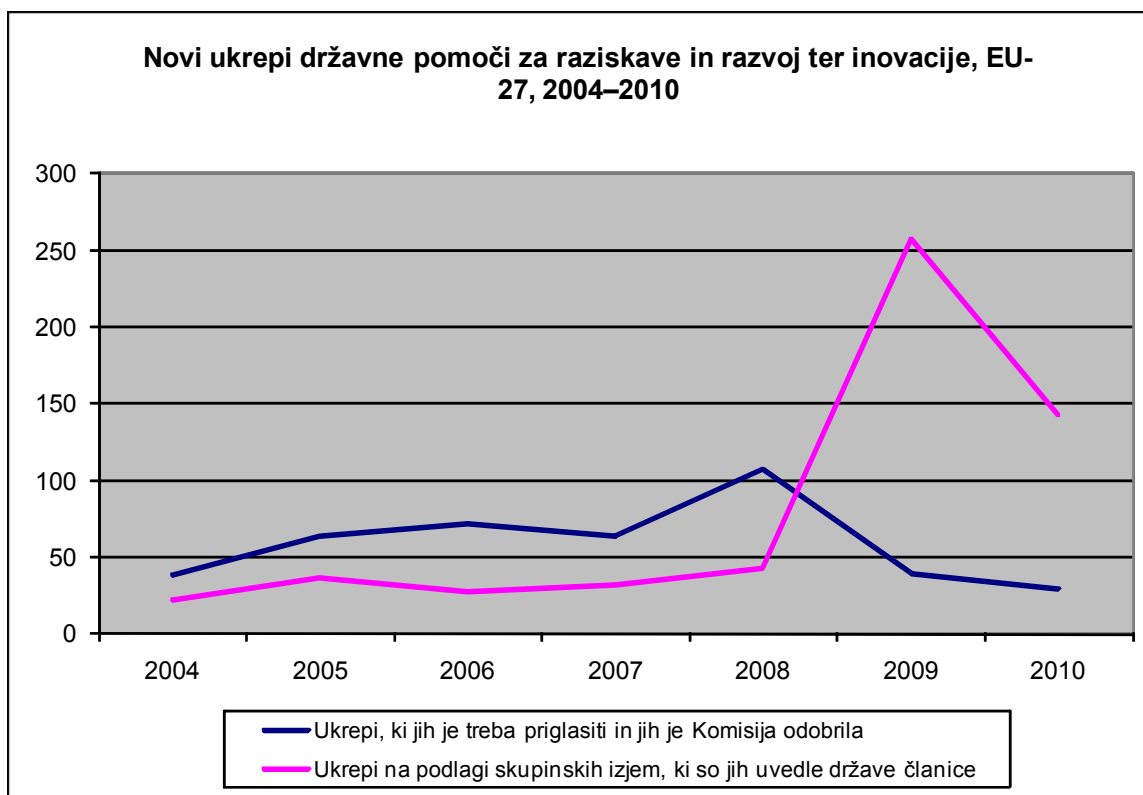
²³ Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2002.

²⁴ Dva nadaljnja ukrepa sta bila ukinjena, eden med predhodno preiskavo in drugi po sprožitvi formalnega postopka preiskave. 39 primerov, za katere je bila izvedena podrobna ocena (od tega jih je 24 priglasila Francija), obsega skupno več kot 2 milijardi EUR državne pomoči in se nanaša na zelo različna področja, kot so napredni nanosubstrati, sestavni deli motorja in novi kompozitni materiali za letalske konstrukcije, inteligentno upravljanje z energijo, samodejna obdelava multimedijskih podatkov, visokofrekvenčno magnetnoresonančno slikanje, izvedbeni postopki CMOS za tehnologije s sistemi na čipu, moduli gorivnih celic, nove metode za proizvodnjo biogoriv in umetna srca.

približno 110 v letu 2008, predvsem zaradi znatnega števila nemških (26) in španskih (24) ukrepov. V zadnjih dveh letih je bilo opaženo znatno zmanjšanje. Leta 2009 je bilo odobrenih okoli 40 in leta 2010 okoli 30 ukrepov. Ta pojav je mogoče razložiti z uvedbo uredbe USSI v drugi polovici leta 2008, ki je omogočila odobritev pomoči za R&R&I brez predhodnega nadzora s strani Komisije²⁵.

Število ukrepov na podlagi skupinskih izjem za R&R&I, ki so jih v istem obdobju uvedle države članice (2004–2010), je bilo 559²⁶. Skoraj 60 % vseh teh ukrepov so uvedle štiri države članice: Italija (109), Poljska (79), Španija (73) in Nemčija (67).

Trend ukrepov R&R&I v obdobju 2004–2010 je prikazan v diagramu:



Glede vrste podprtih dejavnosti je od ukrepov na podlagi skupinskih izjem za R&R&I, sprejetih v skladu z USSI, 100 ukrepov zagotovilo pomoč za temeljne raziskave, 299 za industrijske raziskave in 290 za eksperimentalni razvoj. Glede ciljev USSI se je 109 ukrepov nanašalo na pomoč za stroške pravic industrijske lastnine za MSP, 54 za mlada inovativna mala podjetja, 115 za študije tehnične izvedljivosti, 79 za svetovalne in podporne storitve za inovacije, 54 za raziskave in razvoj v kmetijskem sektorju in sektorju ribištva ter 39 za posojanje visokokvalificiranega osebja.

²⁵ Pred tem je bila pomoč za raziskave in razvoj izvzeta iz obveznosti predhodne priglasitve samo, če je bila namenjena MSP.

²⁶ Od tega je bilo 256 ukrepov uvedenih v letu 2009 in 142 ukrepov v letu 2010.

V spodnjem okviru sta navedena primera dveh ukrepov, uvedenih v dveh državah članicah za spodbujanje naložb v R&R&I. Prvi primer je ukrep na podlagi skupinskih izjem, ki ga je uvedla Španija in je namenjen avtomobilskemu sektorju, drugi primer pa je francoska individualna pomoč, ki se nanaša na tehnologije za biogoriva za motorna vozila in vključuje določene izravnalne ukrepe, ki odtehtajo izkrivljanje konkurence.

Načrt za konkurenčnost avtomobilskega sektorja (X 59/2009, Španija)

Leta 2009 je Španija Komisiji predložila ukrep na podlagi skupinskih izjem, namenjen izboljšanju konkurenčnosti avtomobilskega sektorja. Obsegal je pomoč za okoljske namene, za raziskave in razvoj ter inovacijske dejavnosti in za usposabljanje. Skupni proračun je bil 800 milijonov EUR za financiranje naložb, uresničenih v letu 2009.

Glede raziskav, razvoja in inovacij je pomoč lahko odobrena za eksperimentalni razvoj in študije tehnične izvedljivosti. Upravičenci so lahko MSP in velika podjetja. V skladu z določbami USSI so imela MSP korist od bonusa za intenzivnost pomoči. Pomoč je bila dodeljena v obliki poroštev in ugodnih posojil.

Leta 2009 je pomoč v okviru te sheme (194 milijonov EUR) predstavljala več kot dve tretjini državne pomoči za raziskave, razvoj in inovacije, ki je bila v Španiji odobrena v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem, in približno 20 % skupne pomoči za raziskave, razvoj in inovacije, odobrene v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem v EU.

Projekt Gaya (N 493/2009, Francija)

Leta 2009 je Francija Komisiji priglasila svojo namero, da uvede raziskovalni program Gaya, ki je bil namenjen razvoju tehnologij za proizvodnjo biogoriv za motorje druge generacije. Skupina GDF SUEZ, vodja projekta, in njegovi partnerji so načrtovali razvoj predindustrijskega predstavitvenega obrata za raziskave in razvoj, v katerem bi preskusili postopek uplinjanja biomase v celotni proizvodni verigi. Za obrat je načrtovano, da se bo kot del sodelovalnega programa za raziskave in razvoj uporabljal v naslednji industrijski fazi. Predviden skupni proračun za sedemletno izvajanje projekta je bil 46,5 milijona EUR.

Leta 2010 je Komisija po podrobnem pregledu za program odobrila pomoč v višini 18,9 milijona EUR. Ugotovila je, da bi projekt R&R prinesel precejšnje koristi glede razširjanja znanstvenih dognanj in varstva okolja, načrtovanja rabe tal in zmanjšanja energetske odvisnosti Evrope. Ker pa morebitne poslovne koristi projekta GAYA niso bile pričakovane pred obdobjem 2020–2030, je projekt potreboval javna sredstva. Komisija je bila zaskrbljena zlasti glede tega, da bi podelitev prihodnjih pravic intelektualne lastnine skupini GDF SUEZ in njenim partnerskim raziskovalnim organom v prihodnosti izkrivljala konkurenčne pogoje na trgu biometana. Skupina GDF Suez se je glede tehnologij v korist partnerjem odrekla izključnim pravicam, ki bi jih lahko pridobila. Izkrivljanje konkurence, ki bi jo povzročila pomoč, bi tako ostalo omejeno, zlasti zato, ker bo bodoči predstavitveni obrat odprt za druge zainteresirane strani v tem sektorju. Prisotnost velikih evropskih konkurentov in dejstvo, da se projekt razlikuje od drugih pričakovanih tehnologij, sta omogočila vzdrževanje konkurenčnega pritiska na energetskih trgih. Pomoč je bila odobrena v okviru sheme pomoči francoske agencije za upravljanje okolja in energije, Komisija pa jo je odobrila marca 2010.

3.4. Izdatki za raziskave in razvoj ter inovacije

Kot je bilo navedeno, vodilna pobuda Unija inovacij za R&R&I predvideva naložbe v višini 3 % BDP Evropske unije (javni in zasebni izdatki, skupno) na ravni celotne EU.

V letu 2009 so izdatki za R&R v EU znašali rekordnih 2,01 % BDP (približno 236,5 milijarde EUR)²⁷, kar je nekoliko več kot v letu 2008 (1,92 %), vendar še vedno precej pod ciljem, ki ga določa strategija Evropa 2020²⁸.

Med državami članicami so bile tudi velike razlike. Medtem ko so tri države članice presegle cilj 3 %²⁹, so samo tri druge države članice presegle povprečje EU,³⁰ devet držav članic³¹ pa s skupnimi javnimi in zasebnimi izdatki za R&R ni doseglo niti 1 % BDP.

Vladni sektor je bil vir sredstev za približno eno tretjino skupnih izdatkov za R&R v EU (0,65 % BDP). Državna pomoč je obsegala relativno majhen delež tega zneska (13 %), kar je enako 10,6 milijarde EUR ali 0,09 % BDP v letu 2009 (povprečje EU). Devet držav članic je državno pomoč za R&R&I dodelilo nad povprečjem EU: Belgija (0,22 %), Slovenija (0,19 %), Češka (0,18 %), Luksemburg (0,16 %), Finska (0,14 %), Španija (0,13 %), Francija (0,11 %), Avstrija (0,11 %) in Madžarska (0,10 %). Po drugi strani je šest držav članic (Ciper, Slovaška, Grčija, Latvija, Poljska in Estonija) kot državno pomoč za R&R&I dodelilo samo 0,01 % ali manj svojega BDP.

Skoraj 60 % skupne državne pomoči za R&R&I v letu 2009 so dodelile tri države članice: Nemčija (2,5 milijarde EUR, 24 % celotnega zneska v EU), Francija (2,2 milijarde EUR, 20 %) in Španija (1,4 milijarde EUR, 13 %).

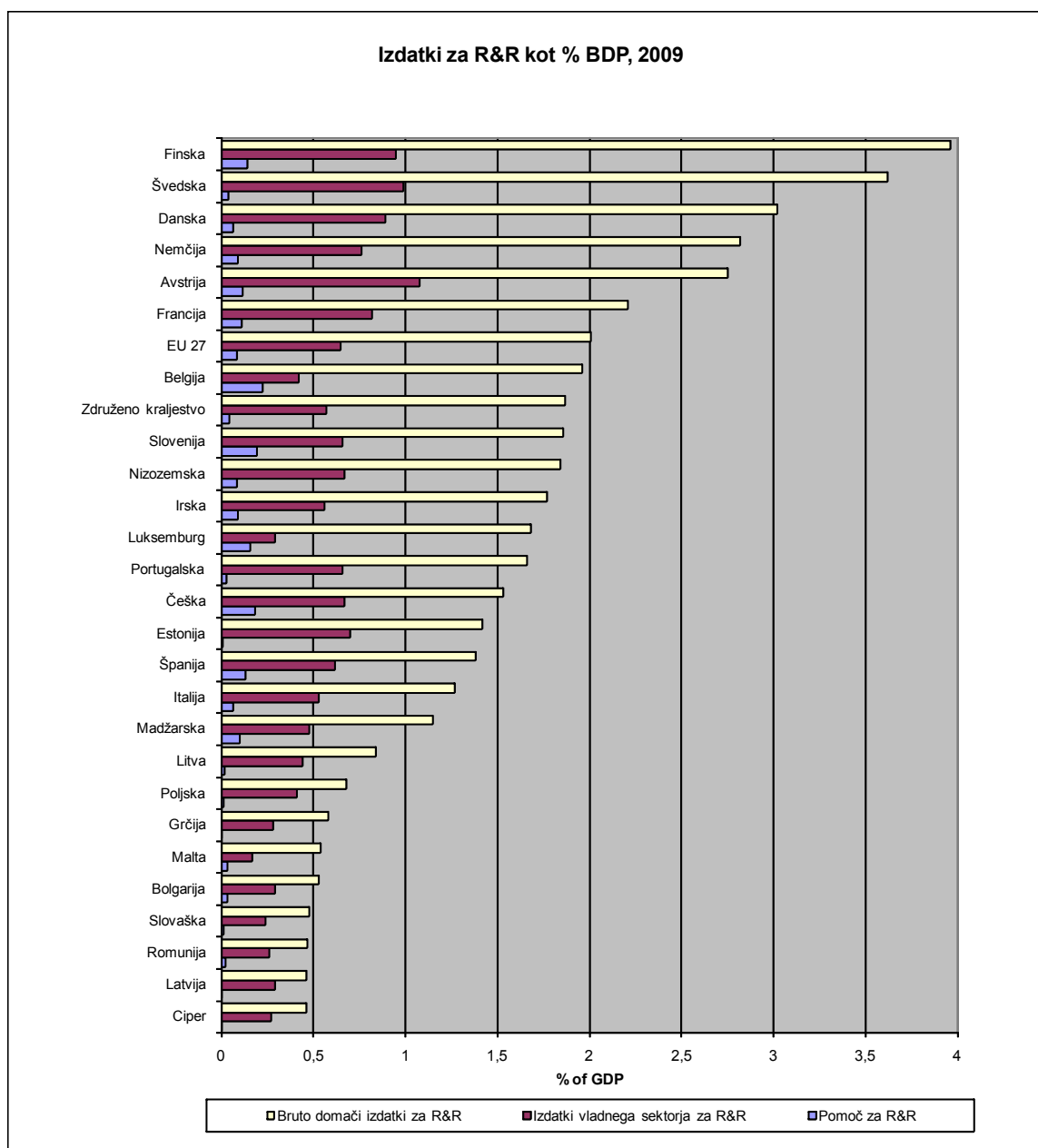
²⁷ Vir: Eurostat.

²⁸ Poraba ZDA je 2,6 %, poraba Japonske pa 3,4 %. V primerjavi z nekaterimi gospodarstvi v vzponu EU močno vodi, vendar se ji države, kot sta Kitajska in Brazilija, približujejo. Glej poglavje 4 [Statističnega pregleda Unije inovacij 2010](#).

²⁹ Finska, Švedska in Danska so presegle cilj EU glede usmerjanja 3 % BDP v R&R, in sicer s 3,96 %, 3,6 % oziroma 3,02 %. Podatki za leto 2009; vir: Eurostat.

³⁰ Nemčija (2,82 %), Avstrija (2,75 %) in Francija (2,21 %).

³¹ Litva (0,84 %), Poljska (0,68 %), Grčija (0,58 %), Malta (0,54 %), Bolgarija (0,53 %), Slovaška (0,48 %), Romunija (0,47 %), Latvija (0,46 %) in Ciper (0,46 %).



Pomoč, dodeljena na podlagi skupinskih izjem, ki je bila sporočena kot pomoč za R&R&I, je v letu 2009 znašala približno 1 milijardo EUR. To je bilo približno 9 % skupne pomoči, dodeljene istemu cilju. Španija (282 milijonov EUR), Italija (267 milijonov EUR) in Belgija (skoraj 130 milijonov EUR) so ta instrument najbolj uporabljale. Države članice so na splošno uporabljale štiri (od devetih) cilje USSI na tem področju: eksperimentalni razvoj (člen 31.2.c USSI, 428 milijonov EUR), industrijske raziskave (člen 31.2.b USSI, 312 milijonov EUR), študije tehnične izvedljivosti (člen 32 USSI, 65 milijonov EUR) in pomoč za stroške pravic industrijske lastnine za MSP (člen 33 USSI, 53 milijonov EUR).

V letu 2009 je bila pomoč za R&R&I odobrena v okviru približno 420 ukrepov (od tega jih je bilo 137 na podlagi skupinskih izjem), vendar je šest največjih shem (vse je odobrila Komisija) predstavljalo četrtno skupnih izdatkov. Ti ukrepi so skupaj z drugimi 13 shemami (od tega sta bili dve na podlagi skupinskih izjem) predstavljali skoraj polovico skupne državne pomoči za R&R&I, dodeljene v EU. Izmed teh 19 največjih ukrepov je bilo 5 shem francoskih, 3 so bile nemške, 3 španske, 3 italijanske, 2 britanski, 1 belgijska, 1 finska in 1 avstrijska.

V daljšem časovnem obdobju trend kaže stalno povečevanje pomoči za R&R&I tako v relativnem kot nominalnem smislu. Pomoč se je z 0,05 % (5,7 milijarde EUR) BDP Evropske unije v obdobju 2004–2009 zvišala na 0,09 % v letu 2009. V tem obdobju sta več kot polovico od skupno 46,5 milijarde EUR odobrene pomoči za R&R&I porabili dve državi članici: Nemčija (29 %) in Francija (22 %), medtem ko je pet držav članic dodelilo eno tretjino skupnega zneska: Italija (11 %), Španija (9 %), Združeno kraljestvo (7 %), Belgija (5 %) in Nizozemska (4 %).

Države članice so državno pomoč za R&R&I večinoma dodeljevale v okviru shem in ne preko posameznih *ad hoc* ukrepov. V letu 2009 je državna pomoč, dodeljena v okviru shem, predstavljala 98 % skupnega zneska, preostala 2 % pa so bili *ad hoc* ukrepi. Ti deleži so v zadnjih šestih letih ostali enaki.

Glede instrumentov pomoči so bile v letu 2009 najbolj pogosto uporabljene neposredne dotacije (približno 80 % skupnega zneska), sledila so jim ugodna posojila³² (11 %) in davčne oprostitve (9 %). Drugi instrumenti, kot so kapitalska udeležba, odlog plačila davkov in poročstva, nimajo večje vloge. Španija in Francija sta dodelili več kot 70 % pomoči v obliki ugodnih posojil, Belgija in Združeno kraljestvo pa sta skupaj dodelila skoraj 85 % pomoči v obliki davčnih oprostitev za R&R&I.

3.5. Državna pomoč in uspešnost inovacij

Primerjava ravni državne pomoči, ki so jo dodelile države članice³³, z njihovo uspešnostjo na področju inovacij³⁴ pokaže, da med tema dvema spremenljivkama ni neposredne povezave. Kazalnik uspešnosti inovacij obsega številne razsežnosti, ki poleg ravni izdatkov za R&R (javnih in zasebnih) vključujejo na primer stopnjo izobrazbe mladih, širokopasovni dostop podjetij in blagovne znamke skupnosti na milijon prebivalcev. Vse te razsežnosti prispevajo k uspešnosti inovacij države. To kaže na

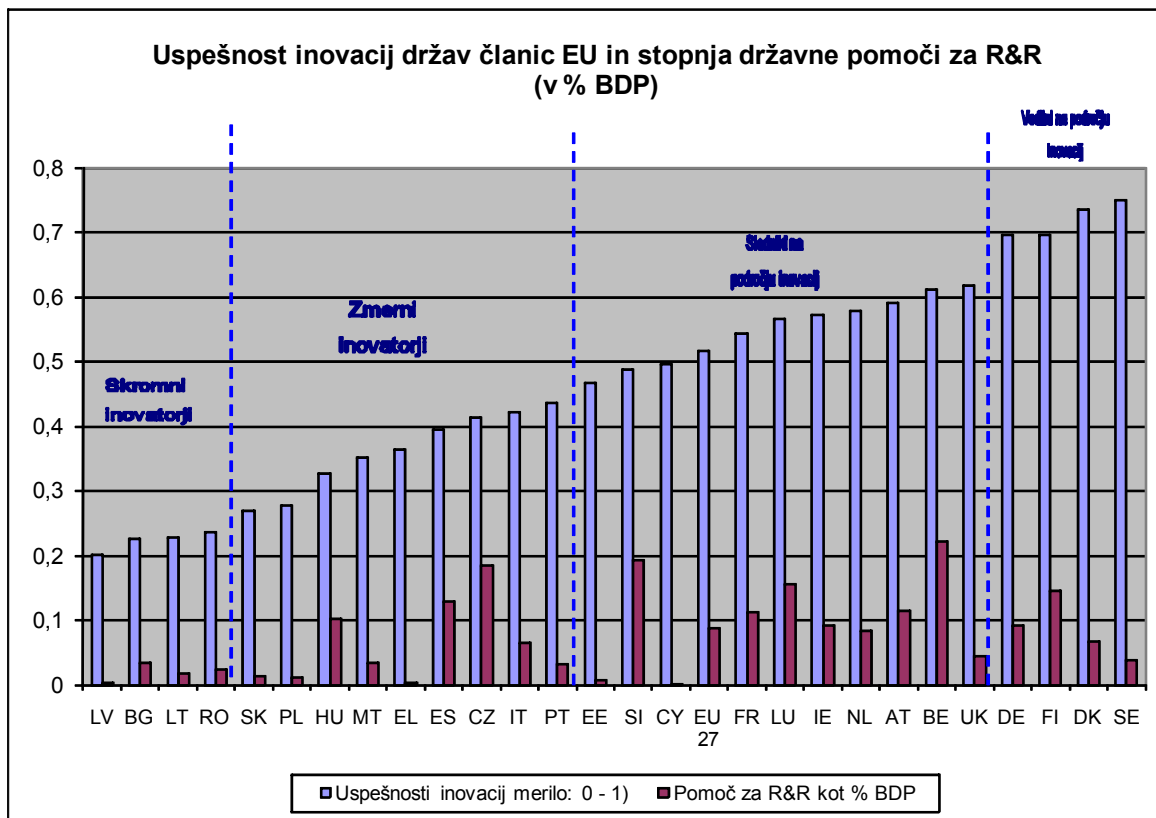
³² Za namene letnega poročanja o državni pomoči ugodna posojila vključujejo tudi vračljiva predplačila.

³³ Primerjava je statična in upošteva samo ravni državne pomoči, odobrene v letu 2009.

³⁴ Sistem kazalnikov uspešnosti za raziskave in inovacije Unije inovacij (1. februar 2011) razvršča države članice v štiri kategorije: vodilne na področju inovacij (Danska, Finska, Nemčija, Švedska), slednike na področju inovacij (Avstrija, Belgija, Ciper, Estonija, Francija, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija in Združeno kraljestvo), zmerne inovatorje (Češka, Grčija, Madžarska, Italija, Malta, Poljska, Portugalska, Slovaška in Španija) in skromne inovatorje (Bolgarija, Latvija, Litva in Romunija).

različne možnosti, ki jih imajo države članice na voljo za sprožitev R&R&I; državna pomoč je samo eno od orodij.

Države članice, kot so Švedska, Nemčija ali Danska, ki so v skupini vodilnih na področju inovacij, so dodelile državno pomoč (v relativnem smislu, kot odstotek BDP) v višini, enaki povprečju EU ali pod njim. Finska, po drugi strani – prav tako vodilna na področju inovacij – pa je dodelila državno pomoč nad povprečjem EU. V vseh teh državah so bili javni izdatki za R&R&I višji od povprečja EU³⁵.



V skupini držav, ki na področju inovacij sledijo, je v večini držav članic raven državne pomoči nad povprečjem EU (0,09 % BDP v letu 2009) ali blizu njega. Samo Združeno kraljestvo, Estonija in Ciper kažejo nizek delež državne pomoči za R&R&I (pod polovico povprečja EU). Razen Madžarske, Španije in Češke, ki so dodelile pomoč nad povprečjem EU, so ostale države iz skupine zmernih ali skromnih inovatorjev dodelile nizke ravni državne pomoči za R&R&I (pod povprečjem EU).

3.6. Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za R&R&I

Evropa mora še vedno doseči pomemben napredek, da bi do leta 2020 dosegla evropski cilj porabe 3 % BDP Evropske unije za R&R&I. Količinski cilj morajo spremljati tudi strukturne reforme za izboljšanje okolja in splošnih pogojev za raziskave in razvoj v

³⁵

Kot odstotek BDP.

zasebnem sektorju. V „Vodilni pobudi iz strategije Evropa 2020 Unija inovacij“ Komisija opisuje, kaj mora po njenem mnenju Evropa storiti, da bi izboljšala pogoje in dostop do sredstev za R&R&I, se soočila z novimi izzivi naše družbe in zagotovila, da so inovativne zamisli pretvorjene v proizvode in storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta. Pravila o državni pomoči zagotavljajo vrsto dodatnih orodij za obravnavanje teh izzivov.

Glavna vloga državne pomoči za R&R&I je zagotavljanje sredstev v primerih, ko trgi sami zaradi pomanjkljivosti v svojem delovanju ne morejo doseči optimalnih ravni R&R&I. Države članice, za katere se šteje, da so vodilne na področju inovacij, niso nujno države, v katerih je odobrene največ državne pomoči za R&R&I.

4. DRŽAVNA POMOČ ZA VARSTVO OKOLJA

4.1. Ozadje politike

Naravni viri podpirajo delovanje evropskega in svetovnega gospodarstva ter našo kakovost življenja. Intenzivna raba svetovnih virov obremenjuje naš planet in ogroža zanesljivo oskrbo s temi viri. Zato je treba za doseg trajnostne rasti spremeniti sedanjo rabo virov v korist nizkoogljičnega gospodarstva, ki gospodarno ravna z viri.

Ob upoštevanju navedenega je strategija Evropa 2020 poudarila „trajnostno rast“³⁶ kot eno od glavnih prednostnih nalog v prihodnjih letih: v vodilni pobudi „Evropa, gospodarna z viri“ so bili določeni konkretni cilji³⁷ in zagotovljen dolgoročni okvir za ukrepe.

Dolgoročni okvir predvideva mešanico usklajenih ukrepov na številnih področjih³⁸, podporo agendam politik glede podnebnih sprememb, energije³⁹, prevoza, industrije, surovin, kmetijstva, ribištva, biotske raznovrstnosti in regionalnega razvoja, kar bo pripomoglo k:

- izboljšanju gospodarske storilnosti in hkrati zmanjšanju rabe virov,
- opredelitvi in ustvarjanju novih priložnosti za gospodarsko rast in večje inovacije ter povečanju konkurenčnosti EU,
- zagotavljanju zanesljive oskrbe z glavnimi viri,
- boju proti podnebnim spremembam in omejitvi okoljskih učinkov rabe virov.

³⁶ Sporočilo „Evropa, gospodarna z viri – vodilna pobuda iz strategije Evropa 2020“, [COM\(2011\) 21 konč.](#)

³⁷ treba bi bilo zmanjšati emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravno iz leta 1990 ali za 30 %, če so izpolnjeni določeni pogoji (zlasti mednarodni sporazum o zavezujočih ciljih na področju zmanjšanja emisij); delež obnovljivih virov energije v naši končni porabi energije bi bilo treba povečati na 20 % in za 20 % povečati učinkovitost porabe energije.

³⁸ Razvoj usklajenih načrtov je predviden v vodilni pobudi „Evropa, gospodarna z viri“.

³⁹ Glej ugotovitve o energiji z [zasedanja Evropskega sveta dne 4.2.2011.](#)

Številni od teh ciljev so ciljno usmerjeni preko ureditvenih ali splošnih ukrepov, ki ne pomenijo državne pomoči. Poleg tega, v skladu z določbami člena 191 PDEU⁴⁰, okoljski ukrepi EU temeljijo na načelu previdnosti, ki pravi, da mora biti okoljska škoda prednostno odpravljena pri izvoru in da bi moral plačati onesnaževalec, kar pomeni, da onesnaževalec v celoti internalizira okoljevarstvene stroške in zato ne pomeni okoljske pomoči.

Dejansko, kot navaja pobuda „Evropa, gospodarna z viri“, se „viri pogosto izrabljajo neučinkovito, saj podatki o resnični ceni njihove uporabe za družbo niso na voljo, zaradi česar podjetja in posamezniki ne morejo ustrezno prilagoditi svojega ravnanja“. Če ni vladnih ukrepov, se lahko v določenih primerih podjetja izognejo kritju celotnih stroškov okoljske škode, ki jo povzročijo s svojimi dejavnostmi, in posledično trg ne more učinkovito razporejati sredstev, zaradi česar podjetja ne spremenijo svojega ravnanja v korist varstva okolja. V takih primerih je lahko državna pomoč odgovor na tržne pomanjkljivosti, povezane z okoljsko negativnimi stranskimi učinki.

Spodbude za podjetja za večje varstvo okolja in internalizacijo stroškov se lahko uvedejo na primer s pomočjo tržnih instrumentov⁴¹ (npr. obdavčenje) in/ali predpisov (npr. obvezni standardi EU). Javna podpora, vključno z državno pomočjo, lahko prav tako odigra svojo vlogo, kadar tržne nepopolnosti podjetjem preprečujejo, da bi dosegla boljše varstvo okolja, in kadar ni mogoče uporabiti drugih tržnih instrumentov⁴².

Glavni cilj nadzora državne pomoči na področju varstva okolja⁴³ je zagotoviti, da se bodo ukrepi državne pomoči odražali v višji stopnji varstva okolja, kot bi bila dosežena brez pomoči, in zagotoviti, da pozitivni učinki pomoči prevladajo nad negativnimi, predvsem izkrivljanjem konkurence in učinkom na trgovino med državami članicami.

4.2. Pravila o državni pomoči za varstvo okolja

Veljavne smernice⁴⁴ o državni pomoči za varstvo okolja so bile del svežnja ukrepov za podnebne spremembe iz leta 2008. Oblikovane so bile z namenom, da zagotovijo izvajanje nadzora državne pomoči v okviru okoljskih in energetskih politik EU. Dopolnjene so bile z USSI, v kateri so bile v uredbo o skupinskih izjemah prvič vključene posebne določbe za varstvo okolja.

Smernice o državni pomoči za varstvo okolja
--

⁴⁰ Člen 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije, [UL C 83, 30.3.2010](#).

⁴¹ Kot so sheme trgovanja z dovoljenji itd. Komisija je v strategiji Evropa 2020 poudarila svojo zavezanost k spodbujanju uporabe tržnih instrumentov.

⁴² Kot so nekatere oprostitve iz direktive o obdavčitvi energije.

⁴³ Tu velja opozoriti, da strategija Evropa 2020 v okviru vodilne pobude „Evropa, gospodarna z viri“, vključuje poziv državam članicam, naj postopno ukinejo okolju škodljive subvencije z omejitvijo izjem na socialno prikrajšane osebe. Okolju škodljive subvencije vključujejo tudi ukrepe, ki niso državna pomoč, in razprava o postopni odpravi teh subvencij ni omejena le na vprašanja, povezana z državno pomočjo.

⁴⁴ Smernice o državni pomoči za varstvo okolja [UL C 82, 1.4.2008](#), str. 1.

V okviru veljavnih smernic za okoljsko pomoč, ki so začele veljati aprila 2008, Komisija obravnava pravila za združljivost z upoštevanjem nekaterih običajnih ukrepov pomoči za varstvo okolja. Druge vrste ukrepov pomoči so prav tako lahko razglašene za združljive, vendar bodo neposredno ocenjene na podlagi člena 107 PDEU (preskus tehtanja med pozitivnimi in negativnimi učinki).

Na primer, smernice spodbujajo države članice k podpiranju proizvodnje energije iz obnovljivih virov in učinkovite soproizvodnje energije s tem, ko jim omogočajo, da podjetjem, ki proizvajajo energijo iz obnovljivih virov ali SPTE (soproizvodnja toplote in električne energije), dodelijo pomoč za tekoče poslovanje, ki pokriva celotno razliko med proizvodnimi stroški in tržno ceno. Poleg tega vsebujejo določbe za pomoč v zvezi z zgodnjo prilagoditvijo standardom, pomoč za okoljske študije, daljinsko ogrevanje, ravnanje z odpadki in za sheme trgovanja z dovoljenji.

V zvezi z znižanjem dajatev smernice znižanje davka na energijo razglasijo za združljivo, če zadevna podjetja po znižanju dajatve plačajo vsaj najnižjo stopnjo dajatve v EU (takšna znižanja dajatev so na podlagi skupinskih izjem, glej v nadaljevanju). Če podjetja ne plačajo vsaj najnižje stopnje dajatve v EU, je davčna oprostitve še vedno lahko razglašena za združljivo z notranjim trgov, vendar mora država članica dokazati, da oprostitve ne škoduje splošnemu okoljevarstvenemu cilju davka ter da so ta odstopanja nujna in sorazmerna.

Smernice predvidevajo standardno vrednotenje in podrobno vrednotenje. Za ukrepe, vključno s pomočjo za naložbe, ki presegajo 7,5 milijona EUR na upravičenca, in ukrepe pomoči za tekoče poslovanje s posebnim pragom, pri katerih obstaja največja verjetnost izkrivljanja konkurence in trgovine, se izvede podrobna ocena.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah (USSI)

V USSI so v uredbo o skupinskih izjemah prvič vključene določbe v zvezi s pomočjo za varstvo okolja in varčevanje z energijo. Pravila so usklajena s smernicami o državni pomoči za varstvo okolja. Očitna razlika med smernicami in USSI je ta, da USSI običajno predvideva poenostavljeno metodologijo za izračun stroškov.

Ta uredba organom omogoča, da pod določenimi pogoji odobrijo številne ukrepe pomoči za varstvo okolja ali boj proti podnebnim spremembam. Ti ukrepi med drugim vključujejo naložbe v varčevanje z energijo, naložbe v obnovljive vire energije in pomoč v obliki znižanja okoljskih dajatev iz usklajene obdavčitve energije brez obveznosti predhodne priglasitve Komisiji.

Če so določeni pragovi za posamično priglasitev preseženi ali če pogoji iz USSI niso izpolnjeni, je treba pomoč še vedno posebej priglasiti Komisiji, da bi lahko ta analizirala učinke na konkurenco in prispevek k skupnemu interesu.

4.3. Odločitve o državni pomoči za varstvo okolja in študije primerov

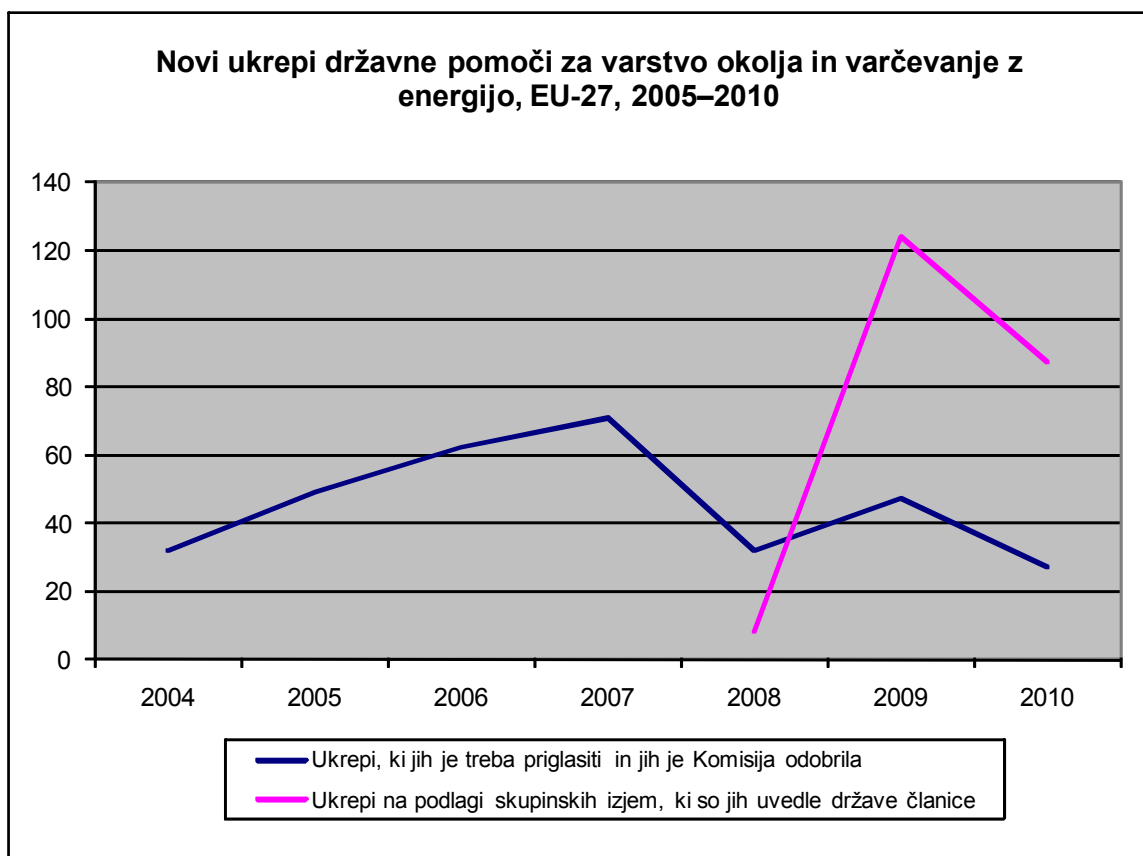
V obdobju 2004–2010 je Komisija sprejela 347 končnih odločitev glede državne pomoči za varstvo okolja, tj. varčevanje z energijo ali druge cilje varstva okolja. To vključuje 320 odločitev o združljivosti, 21 odločitev o neobstoju pomoči in 6 negativnih odločitev.

Večina sprejetih odločitev (nekaj več kot 82 %) se je nanašala na sheme, 6 % odločitev se je nanašalo na individualno uporabo sheme in 11 % na *ad hoc* ukrepe. Polovica sprejetih

odločitev je bila namenjena petim državam članicam: Italiji (44), Nemčiji (38), Nizozemski (36), Združenemu kraljestvu (33) in Češki (26).

Skoraj 140 odločitev je bilo sprejetih v letih 2006–2007, pred začetkom veljavnosti smernic za okoljsko pomoč in USSI. Aprila 2008 je bila s smernicami za okoljsko pomoč uvedena podrobna ekonomska ocena, v obdobju do konca leta 2010 pa je Komisija sprejela 10 odločitev na podlagi pozitivne podrobne ocene.

Države članice so uvedle 219 ukrepov na podlagi skupinskih izjem, od tega je bilo 194 shem. Največ shem so uvedle Nemčija (40), Italija (39), Španija (38) in Združeno kraljestvo (21). Kar se tiče podrobnih ciljev, za katere so bile namenjene te pomoči, je bilo najbolj priljubljeno spodbujanje energije iz obnovljivih virov energije (člen 21 Uredbe o splošnih skupinskih izjemah), ki je bilo (kot en sam cilj ali eden izmed ciljev) zajeto v 120 ukrepih na podlagi skupinskih izjem. Sledile so mu naložbe v ukrepe varčevanja z energijo (člen 21 USSI, 101 ukrep), pomoč za naložbe, ki podjetjem omogoča preseganje standardov EU za varstvo okolja (člen 18 USSI, 71 ukrepov), pomoč za okoljske študije (člen 24, 61 ukrepov) in pomoč za okoljske naložbe v soproizvodnjo z visokim izkoristkom (člen 22 USSI, 58 ukrepov). Drugi cilji USSI so imeli manj pomembno vlogo⁴⁵.



⁴⁵

Člen 19 – 42 ukrepov, člen 20 – 25 ukrepov in člen 25 – 7 ukrepov.

Spodnji okvir prikazuje primera ukrepov, ki sta bila uvedena v dveh državah članicah s ciljem izboljšanja varstva okolja. Prvi primer je nemški ukrep, ki je namenjen podpori projekta za ločevanje in recikliranje emisij CO₂ v postopku izdelave jekla. Drugi primer je povezan z davčnim ukrepom za cementno industrijo, ki je bil uveden na Danskem.

Projekt recikliranja žrelnega plina (TGR) – pomoč za ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (Nemčija, N 450/2009)

Leta 2009 je Nemčija Komisiji priglasila svojo namero, da dodeli pomoč podjetju ArcelorMittal Eisenhüttenstadt GmbH (v nadaljnjem besedilu: AMEH) za podporo razvoja predstavitvenega projekta recikliranja žrelnega plina (TGR). TGR je inovativen in okolju prijazen postopek, ki omogoča ločevanje CO₂ od ostalih emisijskih plinov, ki izhajajo iz plavža, in reciklira emisije brez CO₂ za proizvodnjo jekla, s čimer se varčuje z energijo. TGR je tehnologija, ki na industrijski ravni še ni bila izvedena v praksi. Ker znesek pomoči v višini 30,18 milijona EUR presega prag 7,5 milijona EUR za eno podjetje, predvideno za prejem pomoči, je bila na podlagi pozitivnih in negativnih elementov zadevne pomoči izvedena podrobna ocena.

Komisija je menila, da je imel projekt, ki bi prejemal pomoč, okoljske koristi, zaradi česar bi pripomogel k doseganju ciljev na področju podnebnih sprememb. Za projekt ni bilo pričakovano, da bo vodil v znatno izkrivljanje konkurence in pomoč je imela spodbujevalni učinek. Poleg tega je ukrep izpolnil uradno načelo sorazmernosti. Intenzivnost pomoči v višini 55 % je bila pod najvišjo dovoljeno intenzivnostjo pomoči v višini 60 % upravičenih stroškov (prihranek stroškov za CO₂ v skladu s smernicami za okoljsko pomoč ni bil upoštevan). Komisija je ugotovila, da v tem primeru glede na tveganja, povezana s projektom TGR, in učinek pomoči na trge lahko sprejme predlagani znesek pomoči. Komisija je ta ukrep odobrila 9. marca 2010.

Davčne oprostitve za proizvajalce cementa (Danska, N 327/2008 in C 30/2009)

Junija 2008 je Danska Komisiji priglasila dve okoljski davčni olajšavi za okoljske dajatve za cementno industrijo: eno od na novo uvedene dajatve na dušikov oksid (NO_x) in popolno oprostitve plačila obstoječega davka na odpadke za določene odpadke, ki nastanejo pri proizvodnji cementa.

V skladu z okoljskimi smernicami se pomoč v obliki znižanj ali oprostitve okoljskih dajatev šteje za združljivo z notranjim trgom, če vsaj posredno prispeva k izboljšanju stopnje varstva okolja ter če znižanja in oprostitve dajatev ne škodujejo zastavljenemu splošnemu cilju. Glede znižanja davka za NO_x neposredna okoljska korist izhaja iz dejstva, da je lahko splošna stopnja davka višja, kot bi bila, če znižanja ne bi bilo. Glede tveganja, da bi znižanje škodovalo zastavljenemu splošnemu cilju, je Danska poskušala znižanje ohraniti na najnižji možni ravni s tem, da je omejila število upravičencev in zahtevala, da upravičenci še vedno plačajo 53 % celotne dajatve. Komisija je menila, da je bil ukrep potreben in sorazmeren ter 28. oktobra 2009 odobrila predlagano znižanje davka za NO_x.

Glede popolne oprostitve davka na odpadke pa je Komisija dvomila o potrebi in sorazmernosti oprostitve davka, zlasti ker podjetje zaradi popolne oprostitve ne bi imelo nobene spodbude za prispevanje k okoljskemu cilju davka na odpadke. Komisija je 28. oktobra 2009 sprožila formalni postopek preiskave (zdaj zadeva C 30/2009) in pozvala tretje strani, naj predložijo pripombe. Končna odločitev še ni bila sprejeta.

4.4. Izdatki za državno pomoč za varstvo okolja

Strategija Evropa 2020 vključuje tako imenovane cilje „20/20/20“ za varstvo okolja, ki se nanašajo na: zmanjšanje emisij CO₂ za 20 %, 20-odstotni delež obnovljivih virov energije v končni porabi energije v EU in povečanje energetske učinkovitosti za 20 %.

Državna pomoč lahko k tem ciljem prispeva neposredno ali posredno, zlasti kadar obravnava tržne nepopolnosti ali dopolnjuje nezadostne spodbude za boljše varstvo okolja (npr. splošni ureditveni ukrepi).

Kot je bilo razloženo, vsi javni ukrepi pomoči ne pomenijo državne pomoči; tak primer so na primer splošni davčni ukrepi, ker niso selektivni. Naslednji podatki se nanašajo samo na ukrepe pomoči, ki pomenijo državno pomoč.

V letu 2009 je državna pomoč, povezana z varstvom okolja, znašala 13,2 milijarde EUR (od tega 93 % ali 12,2 milijarde EUR ustreza varstvu okolja, ki ni varčevanje z energijo, in samo 7 % ali 0,97 milijarde EUR varčevanju z energijo). V relativnem smislu je okoljska pomoč predstavljala 22,6 % skupne pomoči industriji in storitvenemu sektorju oziroma 0,11 % BDP EU-27.

Samo šest držav članic je dodelilo več pomoči, kot je bilo povprečje EU: Švedska (0,66 % BDP), Nemčija (0,23 %), Danska (0,19 %), Finska (0,19 %), Nizozemska (0,19 %) in Avstrija (0,13 %). V nominalnem smislu so bile države, ki so podelile največ pomoči, naslednje: Nemčija (5,7 milijarde EUR, 43 % skupne pomoči EU), Švedska (1,9 milijarde EUR, 14 %), Združeno kraljestvo (1,2 milijarde EUR, 9 %) in Nizozemska (1,1 milijarde EUR, 8 %).

Okoljska pomoč obsega vrsto ciljev, vključno z ukrepi pomoči za energijo iz obnovljivih virov, varčevanje z energijo, upravljanje z odpadki in sanacijo onesnaženih območij ter izboljšanje proizvodnih postopkov. Za te vrste ukrepov je pomoč, ki jo dodelijo države članice, namenjena neposredni koristi za okolje. Izdatek za državno pomoč se zato lahko šteje za približek, ki prikazuje načrtovano okoljsko korist. To je predstavljalo 35,5 % okoljske pomoči v letu 2009, kar je enako približno 4,7 milijarde EUR. Države, ki so največ prispevale k temu znesku, so bile: Španija (828 milijonov EUR), Združeno kraljestvo (746 milijonov EUR), Avstrija (358 milijonov EUR) in dve skandinavski državi članici: Danska (362 milijonov EUR) in Švedska (343 milijonov EUR).

Druga kategorija ukrepov državne pomoči, ki so zajeti v smernicah za okoljsko pomoč, so znižanja ali oprostitve okoljskih dajatev. Izdatek v tej kategoriji shem pomoči prikazuje znesek nepobranih davkov in se zato ne more šteti za približek okoljske koristi, ki so jo prinesli sami davki. V letu 2009 je 56,1 % okoljske pomoči, kar je enako približno 7,4 milijarde EUR, sodilo v to kategorijo. Od tega skupnega zneska je največ dodelila Nemčija (okoli 5 milijard EUR), sledijo pa ji Švedska (1,6 milijarde EUR), Združeno kraljestvo (0,4 milijarde EUR), Finska (0,2 milijarde EUR), Danska (58 milijonov EUR) in Slovaška (31 milijonov EUR).

Odkar so okoljske smernice v preskus nujnosti in sorazmernosti za davčne oprostitve pod najnižjo stopnjo dajatve za EU (usklajeni davki) uvedle nove elemente, je Komisija odobrila samo en takšen primer oprostitve davkov v zvezi z Dansko (N 327/2008, glej

opis zgoraj)⁴⁶. Države članice morajo do 31. decembra 2012 sprejeti ustrezne ukrepe za uskladitev obstoječih davčnih oprostitvev z okoljskimi smernicami, tudi za primere, ko so davki pod najnižjo stopnjo dajatve za EU. Zato lahko Komisija do konca leta 2012 prejme priglasitve nadaljnjih primerov.

Pomoč na podlagi skupinskih izjem za varstvo okolja, ki se jo lahko opredeli kot pomoč, ki ima neposredno korist za okolje, je v letu 2009 znašala 732 milijonov EUR, kar ustreza približno 6 % skupne pomoči za okoljske cilje (v primerjavi z deležem za druge horizontale cilje je ta številka razmeroma nizka). Države članice so večinoma uporabljale tri (od osmih) cilje USSI na tem področju: spodbujanje energije iz obnovljivih virov energije (člen 23 USSI, 341 milijonov EUR), naložbe, ki podjetju omogočajo preseganje standardov EU za varstvo okolja (člen 18 USSI, 188 milijonov EUR), in naložbe v ukrepe varčevanja z energijo (člen 21 USSI, 116 milijonov EUR).

Delež pomoči na podlagi skupinskih izjem na področju okolja je izjemno nizek zlasti zaradi majhnega števila shem za davčno oprostitvev, odobrenih v preteklosti, katerih denarna vrednost je tako velika, da še naprej predstavljajo večino državne pomoči, odobrene na tem področju. Skoraj polovico (47 %) pomoči na podlagi skupinskih izjem, ki je bila dodeljena na tem področju, je dodelila Nemčija, Španija in Belgija pa sta skupaj dodelili še nadaljnjih 44 %.

Če pogledamo trend izdatkov za državno pomoč za varstvo okolja in primerjamo dve zaporedni obdobji, 2004–2006 in 2007–2009, lahko opazimo, da so se izdatki tako v relativnem smislu (v odstotku GDP – z 0,12 % BDP na 0,11 % BDP) kot v nominalnem smislu v povprečju znižali za 0,6 milijarde EUR na leto. Njihov delež v skupni državni pomoči industriji in storitvenemu sektorju se je s 25,5 % zmanjšal na 23,3 %.

Za zmanjšanje obstaja več razlogov. Prvi razlog je učinek že uvedenih tržnih pobud, preko katerih subjekti internalizirajo svoje okoljevarstvene stroške in državna pomoč ni potrebna. Drugi element, ki prispeva k zmanjšanju državne pomoči, so višji okoljski standardi EU: prilagajanje standardom EU je za subjekte obvezno in morajo jih spoštovati brez kakršne koli javne pomoči. Na javne izdatke, namenjene varstvu okolja, so, vsaj v drugem od navedenih obdobji, morda vplivale tudi proračunske omejitve zaradi krize.

V obdobju 2004–2009, ko je bilo kot okoljska pomoč v EU dodeljenih 79 milijard EUR, je pomoč v Nemčiji in na Švedskem (ter za njune davčne oprostitve) znašala 51 % oziroma 16 % skupnega zneska. Oprostitvev plačila davka na energijo za električno energijo za proizvodni sektor je od leta 2005 največji izdatek za pomoč za Švedsko in predstavlja več kot polovico okoljske pomoči na Švedskem⁴⁷. V Nemčiji so izdatki do leta 2006 postopoma naraščali kot posledica odobritve ukrepa v letu 2002, ki je podaljšal več davčnih oprostitvev od nemškega energetskega davka na električno energijo in

⁴⁶ Poleg tega je bila ena negativna odločitev brez povračila v nizozemskem primeru: Oprostitvev okoljskih dajatev za proizvajalce keramike (zadeva [C 5/2009](#)).

⁴⁷ „Davek na energijo za proizvodni sektor“ (zadeva [N 156/2004](#) in [N 596/2005](#)).

mineralna olja. Po spremembah teh davčnih oprostitev v Nemčiji je pomoč, odobrena v okviru shem oprostitve okoljskega davka, znatno upadla, in sicer za 3,2 milijarde EUR med letoma 2006 in 2009. V letu 2009 je bila ena tretjina vse okoljske pomoči v Nemčiji odobrena v okviru okoljskega ukrepa, namenjenega energetske intenzivnim uporabnikom v proizvodnem sektorju.

Skoraj vsa pomoč za varstvo okolja je odobrena v okviru shem. Med letoma 2004 in 2009 je *ad hoc* pomoč za ta cilj predstavljala manj kot 0,5 % skupne pomoči. Kar se tiče najljubšega instrumenta pomoči, so bile davčne oprostitve na prvem mestu, in sicer so med letoma 2004 in 2009 predstavljale 77 % skupne državne pomoči, odobrene za varstvo okolja, sledile pa so jim neposredne dotacije (23 %).

4.5. Sklepne ugotovitve glede državne pomoči za varstvo okolja in varčevanje z energijo

Ob upoštevanju strategije Evropa 2020 je državna pomoč lahko potrebna za doseg okoljskih ciljev EU, ki jih ni mogoče doseči s pomočjo tržnih pobud ali zakonodaje. Vloga nadzora državne pomoči je zagotoviti, da pomoč za okoljske cilje ne izkrivlja neupravičeno konkurence.

Nadzor državne pomoči lahko tudi nadalje spremlja usklajevanje shem pomoči v državah članicah v smeri evropskega notranjega trga za energijo. Nadzor državne pomoči lahko zlasti pripomore k povečanju usklajenosti pomoči za obnovljive vire energije ter tako omeji izkrivljanja konkurence med obnovljivimi viri energije, proizvedenimi v različnih državah članicah, in se izogne prekomernim nadomestilom v prihodnjih letih.

5. DRŽAVNA POMOČ ZA REGIONALNI RAZVOJ

5.1. Ozadje politike

Z obravnavanjem omejitev prikrajšanih regij regionalna državna pomoč spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo držav članic in Unije kot celote, s čimer pripomore k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020. V tem smislu se regionalna pomoč razlikuje od drugih vrst pomoči, saj je v glavnem namenjena obravnavi kohezijske neuravnoteženosti in ne samo tržnih nepopolnosti.

Nadzor državne regionalne pomoči je treba razlikovati od kohezijske politike EU. Regionalna pomoč se pravzaprav bolj kot na regionalno politiko EU, ki ima trenutno širše cilje politike in prostorsko pokritost, osredotoča na območja z omejenimi možnostmi. Glavni cilj regionalne državne pomoči je obravnavati ozemeljska neravnovesja glede bogastva in zaposlovanja (učinek koncentracije), saj deluje kot spodbuda za izvajanje gospodarskih dejavnosti v regijah, ki prejemajo pomoč (ublaži druge dejavnike, kot so stroški dela, dostop do trgov, davki, produktivnost itd.). Regionalna pomoč državi članici omogoči, da preko neposrednega spodbujanja gospodarske dejavnosti (učinek vzvoda) podpira nove naložbe, ki pripomorejo k lokalnemu ustvarjanju delovnih mest in ustanavljanju novih podjetij.

Cilj kohezijske politike EU je zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi. Financira vrsto ukrepov, od infrastrukture (prevoz, telekomunikacije, energija, družba) do človeškega kapitala. Kategorija izdatkov „Pomoč podjetništvu in inovacijam“, ki je najbolj neposredno povezana z neposredno pomočjo poslovanju in zato vključuje državno pomoč, predstavlja 20 % skupnih izdatkov s področja kohezijske politike. Pravila državne pomoči obsegajo samo del sredstev kohezijske politike, saj je večina sredstev iz strukturnih skladov namenjena za ukrepe, ki ne spadajo v opredelitev državne pomoči, na primer za splošno infrastrukturo. Poleg tega ima lahko neposredna finančna podpora podjetjem različne oblike (npr. dotacije, tvegani kapital, posojila) in namene (npr. inovacije, okolje, usposabljanje itd.). Znatno del državne pomoči, dodeljene v okviru kohezijske politike, zato ni neposredno povezan z regionalno pomočjo za naložbe v smislu smernic o državni regionalni pomoči, ampak sodi pod druga pravila o državni pomoči (npr. R&R&I, okolje, tvegani kapital itd.).

Regionalna državna pomoč ima široko področje uporabe, ki obsega vse od ukrepov, ki koristijo celotnemu regionalnemu gospodarstvu, kot npr. splošni ukrepi pomoči za podjetja na območjih, ki prejemajo pomoč (npr. zagonska pomoč, pomoč za naložbe), do individualizirane pomoči za velike naložbene projekte, ki je potencialno bolj izkrivljajoča in za katero so intenzivnosti pomoči samodejno manjše.

Vendar je regionalna pomoč lahko učinkovita samo, če vodi v trajnostne dejavnosti in je osredotočena na najbolj prikrajšane regije Unije. Poleg tega morajo prednosti pomoči glede regionalnega razvoja regij z omejenimi možnostmi odtehtati izhajajoča izkrivljanja konkurence, tj. raven tveganja učinka izrivanja konkurentov s trga, ki ga povzroči pomoč, dodeljena določenemu upravičencu ali omejeni skupini upravičencev.

Kot del pravil EU o državni pomoči ima Komisija izključno pristojnost, da se odloči glede pomoči za regionalni razvoj na podlagi njene ocene združljivosti z notranjim trgom. Nasprotno pa morajo biti strukturni skladi uporabljeni v skladu z delovnimi programi, ki jih v sodelovanju s Komisijo predlaga vsaka država članica. Njihovo izvajanje zagotavljajo nacionalni organi za upravljanje, ki so v skladu s splošno uredbo o strukturnih skladih⁴⁸ odgovorni za zagotavljanje skladnosti z vsemi politikami Unije, vključno s pravili o državni pomoči. Nespoštovanje pravil o državni pomoči v skladu s to uredbo pomeni nepravilnost, ki lahko vodi k povračilu sofinanciranja EU. Veliki projekti, tj. projekti, pri katerih upravičeni stroški presegajo 50 milijonov EUR, morajo biti uradno predloženi Komisiji⁴⁹. Nato se Komisija ob upoštevanju vseh politik Unije odloči o sofinanciranju.

⁴⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 ([UL L 210, 31.7.2006](#), str. 1). Glej člena 9 in 60.

⁴⁹ Člen 41 iste uredbe.

5.2. Pravila o državni pomoči za regionalni razvoj

Smernice o regionalni pomoči določajo merila, ki jih Komisija uporablja pri preučevanju združljivosti regionalne državne pomoči z notranjim trgom. Smernice upoštevajo sorazmerno težo težav, ki vplivajo na razvoj zadevnih regij, z uvajanjem posebnih zgornjih mej za regionalno pomoč, ki v bistvu odražajo tehtanje, ki ga mora Komisija izvesti glede pozitivnih in negativnih učinkov pomoči.

Kot je naznanjeno v smernicah, je Komisija leta 2009 sprejela sporočilo, ki določa merila za podrobno oceno regionalne pomoči velikim naložbenim projektom⁵⁰, tj. projektom z upravičenimi stroški v višini najmanj 50 milijonov EUR sedanje vrednosti. Regionalna pomoč velikim naložbenim projektom, ki presegajo določene pragove, mora biti Komisiji priglašena posebej, saj lahko prinaša večje tveganje izkrivljanja konkurence. V določenih okoliščinah Komisija sproži formalni postopek preiskave in izvede podrobno oceno⁵¹.

Smernice o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013

Smernice določajo pravila za dodelitev državne pomoči, ki spodbuja razvoj prikrajšanih regij EU, npr. s podporo naložb in ustvarjanjem delovnih mest.

Da bi upoštevale sorazmerno težo težav, ki vplivajo na razvoj zadevnih regij, Smernice razlikujejo med dvema kategorijama regij:

- regije z manj kot 75 % povprečja EU glede na BDP na prebivalca in najbolj oddaljene regije (člen 107(3)(a) PDEU) so upravičene do najvišjih stopenj pomoči, pa tudi do pomoči za tekoče poslovanje (regionalna pomoč, namenjena zmanjšanju tekočih izdatkov podjetja). Stopnje pomoči so od 30 do 50 % upravičenih stroškov;
- regije, ki jih države članice določijo same v skladu z nacionalno politiko regionalnega razvoja na podlagi določenih parametrov, ki so v glavnem povezani z nizko gostoto prebivalstva in/ali zlasti nizkim BDP na prebivalca ali visoko brezposelnostjo (člen 107(3)(c) PDEU). Za te regije lahko države članice dodelijo regionalno pomoč z nižjimi stopnjami (načeloma med 10 in 15 % upravičenih stroškov).

Stopnje se v vseh regijah, ki prejemajo pomoč, lahko povečajo za 20 odstotnih točk, če se pomoč dodeli malim podjetjem, in za deset odstotnih točk, če se dodeli srednje velikim podjetjem.

Čeprav je pomoč za tekoče poslovanje običajno prepovedana, se lahko dodeli pod določenimi pogoji. Da bi spodbudila zagon in zgodnji razvoj, se pomoč lahko dodeli za fazo ustanavljanja in širjenja malih podjetij v prvih petih letih. Pomoč za tekoče poslovanje je dovoljena za preprečevanje odseljevanja z najmanj naseljenih območij v najbolj oddaljenih regijah, da bi izravnala dodatne stroške, ki nastanejo pri opravljanju gospodarske dejavnosti zaradi omejitev, s

⁵⁰ Sporočilo Komisije o merilih za podrobno oceno regionalne pomoči za velike naložbene projekte [UL C 223, 16.9.2009, str. 3](#).

⁵¹ Zadeva Dell Poland ([C 46/2008](#)) je bila prva, v kateri je Komisija izvedla tovrstno oceno, ki je podrobno opisana v smernicah.

katerimi se srečujejo v teh regijah, kot so oddaljenost, izoliranost, majhnost, težavna topografija in podnebje ter ekonomska odvisnost od maloštevilnih proizvodov.

Smernice določajo tudi pravila glede „velikih naložbenih projektov“, vključno z „mehanizmom preglednosti“ za določene vrste pomoči.

Smernice o podrobni oceni regionalne pomoči velikim naložbenim projektom

Smernice o regionalni pomoči predvidevajo, da morajo biti veliki naložbeni projekti v določenih primerih posebej priglasi Komisiji, saj lahko prinašajo večje tveganje izkrivljanja konkurence. Podrobna ocena teh ukrepov je potrebna v primerih, kadar ima upravičenec do pomoči tržni delež večji od 25 % ali kadar proizvodna zmogljivost, ki jo je ustvaril projekt, presega 5 % trga (če je stopnja rasti zadevnega trga produktov nižja od stopnje rasti BDP EGP).

Smernice določajo metodologijo za podrobno oceno združljivosti regionalne pomoči velikim naložbenim projektom. Temelji na preskusu tehtanja, ki tehta pozitivne učinke pomoči z negativnimi učinki morebitnega izkrivljanja konkurence, ki ga lahko povzroči pomoč. Države članice morajo zato zagotoviti informacije o pozitivnem učinku pomoči, njeni ustreznosti, sorazmernosti in spodbujevalnem učinku.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah

Po USSI so iz prigrasitve Komisiji izvzete pregledne sheme regionalne pomoči za naložbe in zaposlovanje, ki upoštevajo pravila o upravičenih stroških in najvišjih intenzivnostih pomoči iz karte regionalnih pomoči za zadevno državo članico. Materialna pravila za pomoč za naložbe so enaka v USSI in Smernicah, zato ni nikakršne koristi od prigrasitve ukrepa pomoči, ki je izvzet. USSI izvzema tudi regionalno pomoč za novoustanovljena mala podjetja, kar je nova oblika regionalne pomoči, ki so jo uvedle Smernice.

USSI v skladu z določbami Smernic predvideva povečane stopnje pomoči za mala in srednje velika podjetja.

Ad hoc pomoč, odobrena velikim podjetjem, ni zajeta v USSI, razen pregledne pomoči, če je uporabljena za dopolnitev pomoči, odobrene v okviru shem, in komponenta *ad hoc* ne presega 50 % skupnega zneska pomoči.

Posamična prigrasitev velikih naložbenih projektov je zahtevana, če so izpolnjeni določeni pogoji.

Če pogoji USSI niso izpolnjeni, je pomoč treba prigrasiti, oceni pa se na podlagi Smernic.

5.3. Odločitve o državni regionalni pomoči in študije primerov

V obdobju 2004–2010 je Komisija sprejela 570 končnih odločitev o ukrepih za regionalni razvoj. To vključuje 523 odločitev o združljivosti, 14 odločitev o neobstoju pomoči in 33 negativnih odločitev. Le nekaj več kot polovica sprejetih odločitev se je nanašala na sheme (52 %); ostale so se nanašale na individualne *ad hoc* ukrepe (skoraj 29 %) in individualno pomoč v okviru shem (19 %). Šest odločitev od desetih se je nanašalo na pet držav članic: Poljsko (96 odločitev), Nemčijo (91), Italijo (60), Češko (46) in Francijo (18).

V istem obdobju je Komisija zaključila 59 podrobnih ocen velikih naložbenih projektov in eno podrobno oceno na podlagi smernic⁵². Razlog za razmeroma visok delež *ad hoc* ukrepov je število poljskih *ad hoc* primerov.

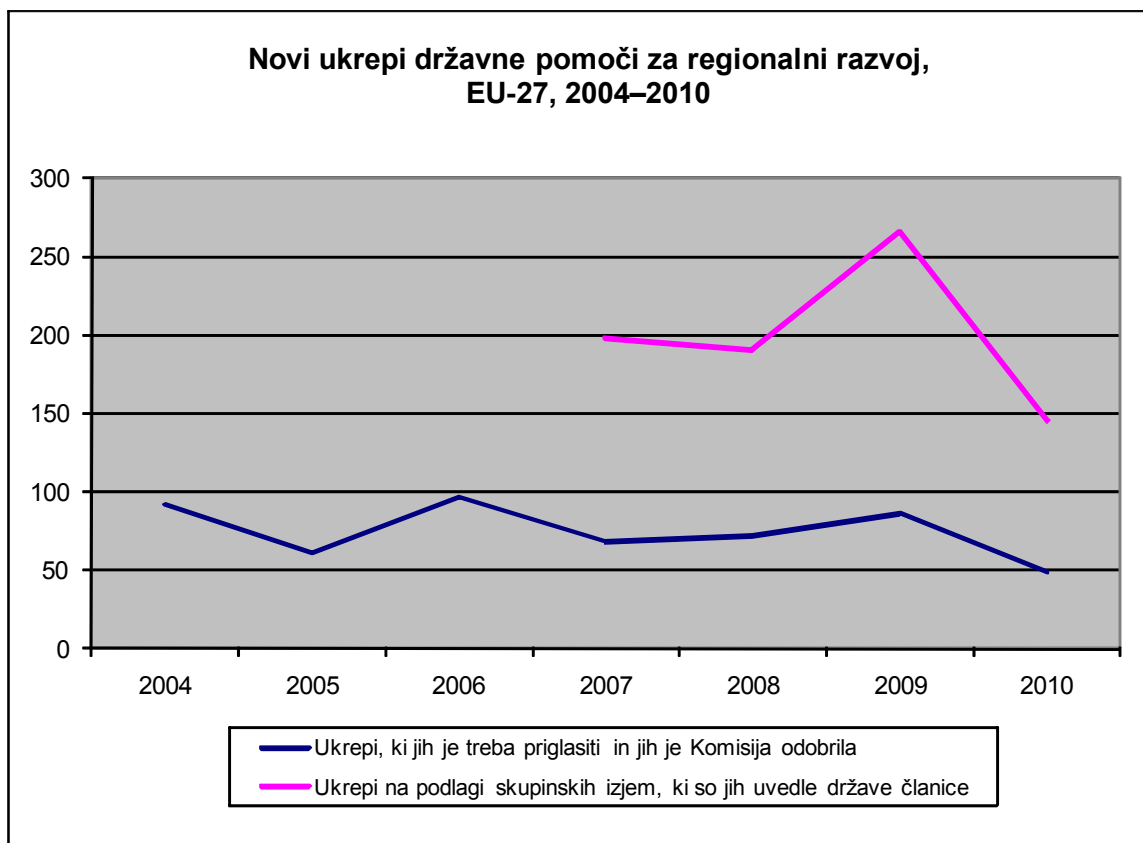
Število ukrepov državne regionalne pomoči, odobrenih na leto, se je v obdobju 2004–2009 gibalo med 60 in 100, s tremi vrhovi: leta 2004 (92 ukrepov), leta 2006 (96) in leta 2009 (86). Leta 2010 se je število strmo znižalo na okoli 50 odobrenih ukrepov.

Skupno število ukrepov na podlagi skupinskih izjem za regionalno pomoč, ki so jih uvedle države članice, je bilo 778, od tega je bilo 97 % shem. Največje število shem sta uvedli dve državi članici z decentraliziranimi pristojnostmi za državno pomoč na ravni regionalnih uprav: Italija (120) in Španija (112), sledile pa so jima Češka (76), Poljska (68) in Avstrija (57). Po vrhu v letu 2009, ko je bilo na podlagi skupinskih izjem uvedenih skupno 226 ukrepov, se je številka v letu 2010 znižala na 145. Razlog za to je uvedba nove USSI leta 2008 in dejstvo, da je velik del regionalne pomoči povezan z delovanjem strukturnih skladov, za katere so bili delovni programi za obdobje 2007–2013 odobreni v prejšnjih letih.

Približno 60 % vseh ukrepov na podlagi skupinskih izjem za regionalni razvoj je bilo uvedenih v okviru USSI (ki je začela veljati leta 2008). V tej skupini so sheme predstavljale 96 %. Glede podrobnih ciljev USSI je bilo 87 % odobrenih ukrepov opredeljenih kot sheme regionalne pomoči (člen 13 USSI). Preostanek so predstavljali ukrepi pomoči za novoustanovljena mala podjetja (10 %, člen 14 USSI) in regionalni *ad hoc* ukrepi pomoči (manj kot 4 %, člen 13.1 USSI).

⁵²

Veliki naložbeni projekt Poljska – pomoč Dell Poland (zadeva [C 46/2008](#)).



Spodnji okvir prikazuje primere ukrepov regionalne pomoči, uvedene v štirih državah članicah. Prvi je nemški ukrep za podporo naložbam v določenih regijah, ki prejemajo pomoč. Drugi primer prikazuje ukrep Malte, namenjen spodbujanju ustanavljanja novih podjetij, možnost, ki je bila prvič uvedena s Smernicami o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013. Tretji primer opisuje francoski ukrep za izravnavanje posebnih omejitev, s katerimi se srečujejo najbolj oddaljene regije. Zadnji primer je velik naložbeni projekt, izveden na Madžarskem.

„Investitionszulagengesetz 2007“ (Nemčija, N 357a/2006 in XR 6/2007)

Junija 2006 je Nemčija Komisiji priglasila shemo, ki je nasledila ukrepe pomoči, predvidene v okviru zakona o dodatkih za naložbe, ki zagotavlja davčno podporo naloženim projektom v novih nemških zveznih deželah in v Berlinu. Prvotna priglasitev se je nanašala na uporabo sheme za projekte, ki so se začeli izvajati pred 31. decembrom 2006 in po tem datumu.

V dogovoru z nemškimi organi so bili ukrepi razdeljeni na dva dela:

- (a) pomoč N 357a/2006, povezana s prvotnimi naložbenimi projekti, ki so se začeli pred 1. januarjem 2007;
- (b) sheme na podlagi skupinskih izjem XR 6/2006, ki se nanašajo na projekte z začetkom po 31. decembru 2006. Ta ukrep je bil izvzet iz obveznosti priglasitve in odobritev s strani Komisije ni bila potrebna.

Predvideni skupni proračun za oba ukrepa je približno 1,74 milijarde EUR.

Leta 2009 je bilo 20 % skupne državne pomoči, namenjene regionalni pomoči v EU, dodeljenih na podlagi teh dveh ukrepov: približno 11 % v okviru sheme N 357a/2006 in ostalo v okviru sheme na podlagi skupinskih izjem. Ta pomoč predstavlja približno tri četrtine skupne regionalne pomoči v Nemčiji.

Shema pomoči za novoustanovljena mala podjetja (Malta, N 622/2007)

Oktobra 2007 je Malta Komisiji priglasila svojo namero, da uvede shemo, namenjeno podpori ustanavljanja novih podjetij, ki prispevajo visoko dodano vrednost in pokažejo potencial glede prispevanja k regionalnemu gospodarskemu razvoju, v skladu s ciljem Smernic „Pomoč za novoustanovljena mala podjetja“. To je nova oblika pomoči, ki je bila prvič vključena v smernice o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013.

Shema se uporablja za celotno ozemlje Malte, ki je v malteški karti regionalnih državnih pomoči za obdobje 2007–2013 razglašeno za območje, upravičeno do državne regionalne pomoči po odstopenju iz člena 107(3)(a) PDEU.

Pomoč se lahko dodeli malim podjetjem, ki so bila ustanovljena manj kot tri leta pred datumom uporabe v okviru te sheme in imajo vsaj tri zaposlene za polni delovni čas. Država članica je uvedla mehanizem za preprečevanje morebitne zlorabe pomoči.

Ukrep se lahko uporabi samo za določene gospodarske sektorje. Pomoč se dodeli v obliki neposredne dotacije. Skupna vrednost dotacije na upravičenca je omejena na 2 milijona EUR, letni znesek pomoči pa ne sme preseči 33 % teh 2 milijonov EUR na podjetje.

Po oceni je Komisija sklenila, da je shema izpolnila zahteve smernic o regionalni pomoči in jo je štela za združljivo z notranjim trgov.

Sheme pomoči za francoske čezmorske departmaje (Francija, N 542/2006 in druge)

Leta 2007 je Komisija odobrila deset shem pomoči za francoske čezmorske departmaje. Teh deset shem pomoči se nanaša na oprostitve plačila davkov in prispevkov za socialno varnost, da se izravnajo posebne omejitve, s katerimi se soočajo najbolj oddaljene regije. Te najbolj oddaljene regije so upravičene do pomoči v skladu z odstopanjem iz člena 107(3)(a) PDEU za obdobje 2007–2013. Teh deset shem je Komisija predhodno odobrila v skladu s smernicami o regionalni pomoči za obdobje 2000–2006.

Pod določenimi pogoji lahko podjetja koristijo tudi pomoč za naložbe v višini do 60 % za velika podjetja v Francoski Gvajani in do 50 % za velika podjetja na Martiniku, Guadeloupu in La Réunionu (plus bonus za MSP, kot se uporablja).

V skladu s Smernicami je lahko odobrena tudi pomoč za tekoče poslovanje, vendar mora biti upravičena s svojim prispevkom k regionalnemu razvoju, njena stopnja pa mora biti sorazmerna z dodatnimi stroški, ki nastanejo zaradi dejavnikov iz člena 349 PDEU. Po oceni je Komisija sklenila, da je skupna priglašena pomoč enaka približno 6,5 % BDP zadevnih regij in da je ta stopnja sorazmerna s skupnimi dodatnimi stroški, ki jih imajo podjetja v teh regijah.

V letu 2009 je bilo 22,7 % skupne regionalne pomoči, odobrene v Evropi, dodeljene na podlagi teh 10 shem, ki so predstavljale približno 77 % skupne regionalne pomoči v Franciji.

N 671/2008 – HU – velik naložbeni projekt – regionalna pomoč za naložbe podjetju Mercedes-Benz Manufacturing Hungary

Decembra 2008 so madžarski organi v okviru Smernic priglasili svojo namero, da dodelijo regionalno pomoč za velik naložbeni projekt v korist podjetja Mercedes-Benz Manufacturing Hungary. Madžarska je nameravala spodbuditi regionalni razvoj z zagotavljanjem regionalne pomoči podjetju Mercedes-Benz za ustanovitev nove tovarne za proizvodnjo 180 000 osebnih avtomobilov. Regija je območje z omejenimi možnostmi, upravičeno do pomoči v skladu s členom 107(3)(a) PDEU kot regija z izredno nizkim življenjskim standardom in visoko stopnjo brezposelnosti.

Pri naložbenem projektu znašajo upravičeni stroški 548,4 milijona EUR. Približno 400 milijonov EUR skupnih stroškov projekta bo financiranih s posojilom EIB brez kakršnega koli državnega jamstva, državna pomoč znaša 111,5 milijona EUR. Naložba bo ustvarila 2 500 neposrednih delovnih mest in 10 000 do 14 000 posrednih delovnih mest. Po mnenju madžarskih organov bi projekt pripomogel k znižanju regionalne stopnje brezposelnosti za 0,5 %.

Namen ocene, ki jo Komisija izvede glede regionalne pomoči velikim naložbenim projektom, je preveriti, ali tržni delež upravičenca in proizvodna zmogljivost, ki jo ustvari naložba, ostaneta pod pragovi, določenimi v Smernicah. Če pragovi niso preseženi, se šteje, da pozitiven prispevek pomoči k regionalnemu razvoju prevlada nad učinkom pomoči na konkurenco.

Komisija je ugotovila, da bi tržni deleži skupine Daimler, lastnice tovarne, na zadevnih trgih ostali znatno pod pragom 25 %, tako pred načrtovano naložbo kot po njej, in sklenila, da bi dodatna proizvodna zmogljivost, ustvarjena s projektom, ostala pod 5 % očitne porabe zadevnega proizvoda v EGP. Novembra 2009 je Komisija odobrila ukrep državne pomoči.

5.4. Izdatki za državno regionalno pomoč

V letu 2009 je državna regionalna pomoč znašala 13,9 milijarde EUR. Ta znesek je predstavljal približno 24 % skupne državne pomoči za industrijo in storitveni sektor ali 0,12 % BDP EU-27. Približno 4,9 milijarde EUR (35 %) je bilo odobrenih v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem.

V relativnem smislu, v odstotkih BDP, je več od povprečja EU zagotovilo 12 držav članic: Grčija (0,57 %), Madžarska (0,28 %), Slovenija (0,27 %), Malta (0,25 %), Češka (0,23 %), Francija (0,22 %), Irska (0,18 %), Slovaška (0,17 %), Poljska (0,17 %), Nemčija (0,15 %), Litva (0,14 %) in Španija (0,12 %).

Glede na skupno pomoč za industrijo in storitveni sektor je bila pomoč za regionalni razvoj zlasti pomembna v državah EU-12, kjer je predstavljala okoli 30 % skupnega zneska, kar je več kot v državah EU-15 (23 %). Razlog za to je dejstvo, da imajo te države članice večje število upravičenih regij in zato možnost, da dodelijo višje intenzivnosti pomoči.

Najvišji delež pomoči za regionalni razvoj glede na skupno pomoč industriji in storitvenemu sektorju je bil ugotovljen v Grčiji (76 %), Bolgariji (59 %), Litvi (51 %) ter na Slovaškem (47 %) in Češkem (46 %), medtem ko je v štirih državah članicah (Danska, Nizozemska, Ciper in Finska) znašal manj kot 2 %.

V nominalnem smislu so bile države, ki so dodelile največ pomoči, Francija (4,1 milijarde EUR, 30 % skupne pomoči EU), Nemčija (3,7 milijarde EUR, 27 %), Grčija (1,4 milijarde EUR, 10 %), Španija (1,2 milijarde EUR, 9 %) in Italija (1 milijarda EUR, 7 %).

V letu 2009 je bila skoraj polovica (45 %) skupne pomoči za regionalni razvoj v EU dodeljene v okviru samo petih ukrepov. To so tri nemške sheme (od tega dve na podlagi skupinskih izjem), ki se osredotočajo na podporo naložbam v najrevnejših regijah (v glavnem v vzhodni Nemčiji), in dve francoski shemi, ki zagotavljata pomoč za tekoče poslovanje v francoskih čezmorskih departmajih.

Če primerjamo dve zaporedni obdobji, 2004–2006 in 2007–2009, se zdi, da se je pomoč za regionalni razvoj povečala v nominalnem smislu (za 2,7 milijarde EUR) in relativnem smislu kot odstotku BDP z 0,08 % na 0,1 % BDP. Njen delež v skupni državni pomoči industriji in storitvenemu sektorju se je z 19 % povečal na 23 %.

Regionalna pomoč je bila v uredbo o skupinskih izjemah prvič vključena leta 2007. Uredba je bila sprejeta leta 2006 in začela veljati leta 2007. Od takrat je bilo brez predhodne priglasitve Komisiji dodeljenih skupno 11,4 milijarde EUR državne pomoči. Delež regionalne pomoči, dodeljene v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem, se je postopoma povečal in dosegel 35 % skupne regionalne pomoči, dodeljene v letu 2009. Ukrepi USSI so predstavljali samo 15 % izdatkov za regionalni razvoj na podlagi skupinskih izjem.

V obdobju 2004–2010 je bilo v EU kot pomoč dodeljenih 67 milijard EUR. Skoraj vsa ta pomoč je bila dodeljena na podlagi shem (96 %), medtem ko je individualna *ad hoc* pomoč predstavljala samo 4 % skupnega zneska. Kar se tiče instrumentov, so bile za 55 % skupne odobrene pomoči (trend se je skozi obdobje povečeval) uporabljene oprostitve davka, ki so jim sledile neposredne dotacije (42 %).

5.5. Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za regionalni razvoj

Državna regionalna pomoč bo še naprej prispevala k ekonomski, socialni in teritorialni koheziji v Evropski uniji. Pomen tega cilja se je v zadnjih letih povečal, zlasti od pristopov leta 2004 in 2007. Državna regionalna pomoč je trenutno horizontalni cilj z največjim deležem skupne pomoči industriji in storitvenemu sektorju.

Posebna pozornost je namenjena najbolj oddaljenim regijam, saj imajo le-te zaradi strukturnih omejitev, ki so lahko nastale zaradi geografske oddaljenosti in omejitev pri vključevanju na notranji trg, posebne dodatne stroške.

6. DRŽAVNA POMOČ ZA MSP

6.1. Ozadje politike

Vodilna pobuda „Industrijska politika za dobo globalizacije“⁵³ strategije Evropa 2020 poudarja pomembno vlogo malih in srednje velikih podjetij (MSP) v gospodarstvu EU kot gonilno silo na področju ustvarjanja delovnih mest in rasti: *„Dve tretjini zaposlenih v industriji predstavljajo zaposleni v malih in srednjih podjetjih, živahno in dinamično poslovanje MSP pa ustvarja tudi precejšnje možnosti za rast in nova delovna mesta v industriji EU. Zato mora biti spodbujanje ustanavljanja, rasti in internacionalizacije MSP v središču nove celostne industrijske politike EU“*.

Prav tako poudarja, da kljub precejšnjemu napredku v zadnjih letih⁵⁴ še vedno obstajajo resni in prepoznavni izzivi glede pametne pravne ureditve in poslovnega okolja, zlasti pri MSP. Zlasti *„pomembno ozko grlo, ki ga večina držav članic opaža zlasti glede financiranja MSP in inovacij, je dostop do financiranja“*⁵⁵. MSP imajo v sedanjih okoliščinah upočasnitve gospodarske rasti in finančne krize dejansko pogosto težave pri pridobivanju kapitala, tveganega kapitala ali posojil, ker nekateri finančni trgi niso naklonjeni tveganjem in lahko nudijo zavarovanje le v omejenem obsegu. Poleg tega imajo zaradi omejenih virov manjši dostop do informacij, zlasti glede nove tehnologije in možnih trgov. Da bi ublažile te težave, morajo države članice okrepiti svoja prizadevanja za uporabo načela „najprej pomisli na male“ in poenostavitev shem pomoči.

Da bi podprle MSP, lahko vlade posredujejo na številne načine, za katere se ne šteje, da pomenijo državno pomoč, kot so splošni ukrepi pomoči, ki lahko vključujejo splošno znižanje obdavčenja stroškov dela in socialnih stroškov, zmanjšanje zamud pri plačilih, ki izboljšajo denarni tok MSP, poenostavitev pravil za zmanjšanje upravnega bremena itd. Kadar tržne sile same po sebi niso dovolj, imajo lahko ukrepi državne pomoči dopolnilno vlogo z zagotavljanjem javnih sredstev. Dejansko vodilna pobuda „Industrijska politika za dobo globalizacije“ to priznava z navedbo, da *„oblikovanje pravil o državni pomoči prispeva tudi k spodbujanju konkurenčnosti industrije v Evropi“*. *Pravila o državni pomoči vzpostavljajo okvir, ki usmerja naložbe držav članic v razreševanje prepoznanih tržnih pomanjkljivosti“*.

Vendar je nadzor državne pomoči bistven za ohranjanje enakih pogojev za vsa podjetja, dejavna na notranjem trgu, ne glede na državo članico, v kateri imajo sedež. Komisija mora budno spremljati, da so ukrepi dobro usmerjeni; zagotavljati mora, da pomoč ne

⁵³ Sporočilo Komisije: „Celostna industrijska politika za dobo globalizacije. Konkurenčnost in trajnost v središču pozornosti“, [COM\(2010\) 614](#).

⁵⁴ Komisija je že sprejela ukrep, namenjen ublažitvi posebnih težav, s katerimi se spoprijemajo MSP. Glej sporočilo Komisije z naslovom: „Najprej pomisli na male“ „Akt za mala podjetja“ za Evropo, [COM\(2008\) 394 konč.](#) V evropskem načrtu za oživitve gospodarstva se predvideva tudi, da se v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko in Evropskim investicijskim skladom izboljša dostop MSP do financiranja. Opozarja tudi na to, da bi morale države članice, kadar je primerno, v celoti izkoristiti nedavno spremenjena pravila za odobritev državne pomoči za MSP.

⁵⁵ Glej oddelek 3.2 vodilne pobude „Industrijska politika za dobo globalizacije“.

odvrača vlagateljev, da ni vložena v podpiranje neučinkovitih podjetij in da ne povzroča izkrivljanja konkurence.

6.2. Pravila o državni pomoči za MSP

V okviru lizbonske strategije za rast, delovna mesta in konkurenčnost je Komisija posodobila pravila o državni pomoči in okrepila ukrepe, posebej namenjene MSP. Trenutno so MSP upravičena do vseh kategorij pomoči, ki so dovoljene na podlagi pravil EU o državni pomoči, in lahko koristijo višje intenzivnosti pomoči za določene ukrepe⁵⁶.

Poleg tega so bila pravila o državnih pomočeh v USSI bistveno poenostavljena in racionalizirana, zato lahko zdaj države članice za MSP uporabljajo vrsto ukrepov pomoči ob minimalni upravni obremenitvi. Komisija države članice spodbuja, naj izkoristijo te možnosti za premik obstoječe proračunske pomoči proti „bolje usmerjeni“ pomoči.

Vendar Komisija zaradi večjega tveganja izkrivljanja konkurence posebej oceni velike zneske pomoči ter analizira njihove učinke na konkurenco in njihov prispevek k skupnemu interesu. USSI zato določa različne pragove za prigrasitev na podlagi kategorije pomoči in njenega verjetnega učinka na konkurenco.

Leta 2006 je Komisija sprejela smernice o tveganem kapitalu,⁵⁷ ki predstavljajo pomemben instrument za financiranje MSP. Akcijski načrt za tvegani kapital je bil odobren že leta 1998, tvegani kapital pa se je izkazal kot pomemben element lizbonske strategije in ostaja ključni vidik strategije Evropa 2020. Smernice se uporabljajo do 31. decembra 2013, vendar predvidevajo vmesni pregled. Glede tega je Komisija v sporočilu o Uniji inovacij naznanila, da bo „ocenila učinkovitost začasnih ukrepov državne pomoči [...], vključno s povečanim „varnim pristanom“ za naložbe tveganega kapitala, ter na tej osnovi predložila potrebne predloge“. Vmesni pregled je bil izveden v letu 2010⁵⁸ in je vodil k preoblikovanju začasnega zvišanja praga varnega pristana v stalno zagotavljanje v preostalem obdobju veljavnosti smernic o tveganem kapitalu (tj. do konca leta 2013).

V spodnjem okviru so povzete glavne značilnosti pravil za MSP v USSI in smernic o tveganem kapitalu.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah (USSI)

USSI določa jasen okvir, ki bo državam članicam omogočal odobritev pomoči, usmerjenih v ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje konkurenčnosti in izboljšanje okolja brez kakršnega koli poseganja Komisije. Ukrepi, ki so navedeni v USSI in izpolnjujejo tam določene pogoje in merila, so upravičeni do izvzetja iz obveznosti prigrasitve.

⁵⁶ Glej oddelke 3, 4, 5 in 8.

⁵⁷ Smernice o državnih pomočeh za spodbujanje naložb rizičnega kapitala v mala in srednje velika podjetja, [UL C 194, 18.8.2006](#), strani 2–22.

⁵⁸ Sporočilo Komisije o spremembi smernic skupnosti o državnih pomočeh za spodbujanje naložb rizičnega kapitala v mala in srednja podjetja [UL C 329, 7.12.2010](#), str. 4.

USSI je za MSP pomembna zlasti zato, ker je lahko za MSP odobrenih vseh 26 ukrepov, ki jih obsega (s posebnimi dopolnitvami dovoljenih intenzivnosti pomoči), nekateri pa so oblikovani tako, da odpravljajo posebne tržne pomanjkljivosti, s katerimi se soočajo MSP. MSP lahko prejema pomoč v različnih fazah razvoja. Naslednje kategorije pomoči so posebej in izrecno oblikovane za MSP: Pomoč MSP za naložbe in zaposlovanje; pomoč za svetovalne storitve v korist MSP; pomoč za udeležbo MSP na sejnih; pomoč v obliki tveganega kapitala; pomoč za stroške pravic intelektualne lastnine; pomoč za prilagajanje novim okoljskim standardom EU ali pomoč za okoljske študije; pomoč za inovacije; pomoč za novoustanovljena mala podjetja v regijah, ki prejema pomoč, in pomoč za spodbujanje podjetnic.

Ukrepe pomoči, ki presegajo pragove za posamično priglasitev, je treba še vedno posebej priglasiti Komisiji, da lahko analizira njihove učinke na konkurenco in njihov prispevek k skupnemu interesu.

Smernice o tveganem kapitalu

Smernice imajo dva cilja: določanje pogojev državam članicam za vlaganje dodatnega tveganega kapitala v MSP v zgodnjih fazah razvoja, kjer se lahko opredeli vrzel lastniškega kapitala, in spodbujanje razvoja industrije tveganega kapitala na način, da ohranja pošteno konkurenco.

Pri ukrepih v zvezi s tveganim kapitalom je pomoč lahko prisotna na različnih ravneh: na ravni zasebnih sovlagateljev, če imajo ugodnejše pogoje kot država; na ravni investicijskega sklada in/ali njegovega upravljavca, če so na primer provizije za upravljanje nad tržnimi ravni; in na ravni podjetij, v katere se vlaga, kadar je pomoč prisotna na drugih ravneh ali kadar upravičena MSP prejmejo dodatni kapital, ki ga trg sicer ne bi zagotovil.

Smernice obsegajo različne vrste ukrepov (ustanavljanje investicijskih skladov in/ali alternativnih borz, jamstva in drugi finančni ukrepi za vlagatelje ali sklade tveganega kapitala, stroški za poizvedbe), pa tudi davčne spodbude za sklade in/ali njihove upravljavce oziroma za vlagatelje, da bodo izvajali naložbe tveganega kapitala. Vendar posamezne dokapitalizacije s strani države ne sodijo v področje uporabe Smernic, ki veljajo samo za sheme.

V nasprotju z drugimi pravili o državni pomoči smernice o tveganem kapitalu ne vsebujejo nobenega seznama upravičenih stroškov ali izračuna intenzivnosti pomoči, ampak navajajo, da mora biti celoten kapitalski vložek, vključno s prispevki zasebnih vlagateljev, ocenjen glede združljivosti.

Smernice določajo pogoje združljivosti glede stopnje tranš razpoložljivega kapitala, omejitve pri zbiranju sredstev, zagonu in širitvi, razširjenosti instrumentov naložb lastniškega kapitala in navideznega lastniškega kapitala, udeležbe zasebnih vlagateljev, dobičkonosnega značaja odločitev o naložbah in poslovnega upravljanja. Če je ukrep v obliki prispevka v sklad za naložbe zasebnega kapitala in so izpolnjeni vsi navedeni pogoji, lahko države članice za odobritev pomoči uporabijo USSI.

Smernice predvidevajo dvostopenjsko analizo, pri kateri je nadzor osredotočen na najbolj izkrivljajoče sheme. Če sheme tveganega kapitala spoštujejo osnovne pogoje združljivosti (varni pristan), je ocena lažja, lahko pa so celo skupinsko izvzete.

6.3. Odločitve o državni pomoči za MSP in študije primerov

Med letoma 2004 in 2010 je Komisija sprejela 139 končnih odločitev glede ukrepov, izrecno namenjenih MSP (od tega je bilo 108 ukrepov povezanih s tveganim kapitalom). Te odločitve so razglasile 99 ukrepov v zvezi s tveganim kapitalom (vsi so bili sheme) in 30 drugih ukrepov pomoči za MSP (23 shem, 4 individualne *ad hoc* pomoči in 3 individualne uporabe shem) za združljive z notranjim trgov. Komisija je sprejela tudi 7 odločitev o neobstoju pomoči, povezanih z ukrepi v zvezi s tveganim kapitalom, in 3 negativne odločitve (2 za ukrepe v zvezi s tveganim kapitalom in 1 glede pomoči za MSP).

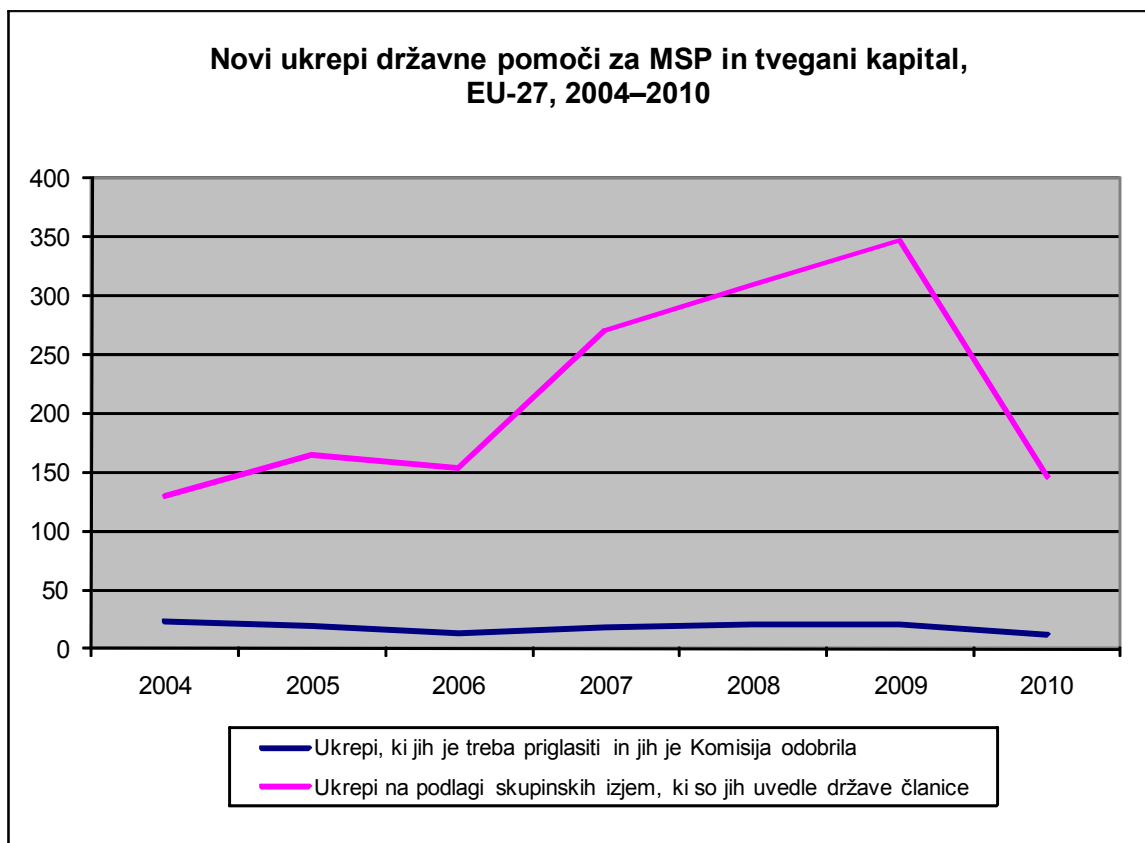
Več kot polovica odobrenih ukrepov v zvezi s tveganim kapitalom se je nanašala na tri države članice: Nemčijo (28), Združeno kraljestvo (16) in Italijo (12), ukrepi pomoči za MSP pa so se nanašali predvsem na: Nemčijo (7), Avstrijo (5) in Slovaško (6 – vsi v letu 2004).

Število odobrenih ukrepov v zvezi s tveganim kapitalom je v obdobju 2004–2009 nihalo med 10 in 19 na leto, v letu 2010 pa se je zmanjšalo na 7. Leta 2004 je bilo odobrenih 10 ukrepov pomoči za MSP, nato pa se je številka zmanjšala na 2 do 5 odobritev na leto.

Ukrepov na podlagi skupinskih izjem v zvezi s tveganim kapitalom in za pomoč MSP je bilo v obdobju 2004–2010 okoli 1 500. Od tega je pomoč za tvegani kapital (ki se lahko dodeli v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem od začetka veljavnosti USSI) predstavljala samo 28 ukrepov.

Šest držav članic je skupaj predstavljalo več kot tri četrtine ukrepov na podlagi skupinskih izjem: Italija (322), Španija (220), Nemčija (186), Združeno kraljestvo (184), Poljska (121) in Avstrija (113).

V obdobju 2004–2006 je bilo na podlagi skupinskih izjem uvedenih med 130 in 160 ukrepov. Od začetka veljavnosti USSI se je ta številka leta 2007 povečala na 269, leta 2008 na 303 in leta 2009 na 346. Leta 2010 je bil opaženo znatno zmanjšanje na samo 144 ukrepov, razlog za to pa je, da države članice na splošno še vedno uporabljajo ukrepe, ki so jih uvedle v prejšnjih letih. Glede kategorij pomoči se je največje število novih ukrepov (360) osredotočilo na pomoč za naložbe in zaposlovanje za MSP (člen 15 USSI), sledile pa so ji pomoč za svetovalne storitve v korist MSP (člen 26; 308 ukrepov), pomoč za udeležbo MSP na sejmih (člen 27; 99 ukrepov), pomoč v obliki rizičnega kapitala (člen 28 – 29; 28 ukrepov) in pomoč za nova podjetja, ki so jih ustanovile podjetnice (člen 18; 18 ukrepov).



Spodnji okvir prikazuje primera posebnih ukrepov, ki sta ju uvedli dve državi članici in sta namenjena MSP. Prvi je ukrep, ki je bil uveden v Združenem kraljestvu na podlagi smernic o tveganem kapitalu in je obravnaval določene ugotovljene tržne nepopolnosti za naložbe. Drugi je ukrep na podlagi skupinskih izjem, ki temelji na posebnih pravilih za SME iz USSI.

Shema za naložbe v podjetja in shema za korporacijsko podjetništvo (Združeno kraljestvo, NN42a/2007)

Leta 2007 je Združeno kraljestvo Komisiji priglasilo ukrep, namenjen spodbujanju fizičnih oseb in podjetij k vlaganju v manjša podjetja iz Združenega kraljestva z veliko možnostjo rasti, ki ne kotirajo na borzi, da bi njihova podjetja postala trajnostna in dobičkonosna. Ukrep je obsegal tri različne sheme: shemo za naložbe v podjetja, sklade za tvegani kapital in shemo za korporacijsko podjetništvo.

Na podlagi sheme za naložbe v podjetja prejmejo fizične osebe davčne spodbude za neposredne naložbe v upravičena MSP. Shema sklada za tvegani kapital nudi fizičnim osebam davčne spodbude za kolektivne naložbe preko skladov za tvegani kapital, s katerimi upravljajo profesionalna podjetja za upravljanje skladov. Shema za korporacijsko podjetništvo zagotavlja davčno olajšavo za podjetja, ki neposredno vlagajo v upravičena MSP. Najvišji letni znesek naložbe na upravičeno podjetje, ki zbira denar preko teh treh shem, je 2 milijona GBP.

Ker je ukrep presegel najvišje stopnje tranš razpoložljivega kapitala, ki jih predvidevajo smernice o rizičnem kapitalu, je bila zanj izvedena podrobna ocena, pri kateri je Komisija zahtevala

dodatne dokaze glede obravnavanja tržne nepopolnosti na vsaki ravni, kjer je pomoč morda prisotna. Na podlagi podrobne ocene je Komisija sklenila, da je ukrep izpolnil pogoje iz Smernic in da je skupno ravnovesje ukrepa pozitivno.

Več kot 50 % pomoči za tvegani kapital v Združenem kraljestvu je bilo v zadnjih treh letih odobrenih na podlagi teh shem, kar predstavlja okoli 30 % skupne pomoči za tvegani kapital v EU.

Pomoč MSP za naložbe in zaposlovanje (Francija, X 65/2008)

Leta 2008 je Francija uvedla ukrep na podlagi skupinskih izjem, posebej oblikovan za premagovanje težav, ki jih imajo MSP glede dostopa do financiranja. V skladu s členom 15 USSI se pomoč lahko dodeli za „MSP za naložbe in zaposlovanje“. Ukrep je bil namenjen vsem sektorjem in pomoč je lahko bila v obliki posojila, subvencioniranja obrestne mere, poročstva, dotacije ali vračljivih predujmov. Skupni letni proračun je bil približno 160 milijonov EUR.

6.4. Izdatki za državno pomoč za MSP

Kot je bilo navedeno, strategija Evropa 2020 preko svoje vodilne pobude „Industrijska politika za dobo globalizacije“ poudarja potencial MSP kot gonilne sile na področju ustvarjanja delovnih mest in rasti. S tem v zvezi državna pomoč predstavlja pomembno orodje za zagotavljanje sredstev za MSP v primerih, ko jih tržne sile same ne morejo zagotoviti. Obseg, v katerem države članice uporabljajo to možnost, je različen in odvisen od kombinacije različnih politik, ki jih izberejo vlade.

Skupna državna pomoč, namenjena MSP (ki ni enaka skupni državni pomoči, dejansko razdeljeni MSP), je v letu 2009 znašala približno 4,6 milijarde EUR⁵⁹ (0,04 % BDP EU-27), od tega je tvegani kapital predstavljal okoli 0,6 milijarde EUR. V relativnem smislu je bilo približno 7 % pomoči industriji in storitvenemu sektorju izrecno namenjenih MSP. Tvegani kapital je predstavljal dodaten 1 % skupne pomoči. 70 % pomoči za tvegani kapital je odobrilo Združeno kraljestvo (približno 0,4 milijarde EUR).

Največji delež pomoči za MSP (vključno s tveganim kapitalom) glede na skupno pomoč industriji in storitvenemu sektorju je bil zabeležen v: Estoniji (30 %), Italiji (24 %) in

⁵⁹ S tem v zvezi je treba opozoriti, da veljavne določbe za poročanje, kot so določene v Uredbi Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES, službam Komisije ne omogočajo, da pridobijo informacije o vrsti upravičenca (MSP ali velika podjetja) do pomoči za vse cilje. Službe Komisije lahko oblikujejo samo informacije o tem, koliko pomoči je izrecno namenjene MSP na podlagi shem za MSP. Ukrepi državne pomoči so razvrščeni glede na njihov glavni cilj v času, ko je pomoč odobrena, ne pa glede na končne prejemnike pomoči. To pomeni, da bo ukrep, ki je na primer namenjen inovacijskim projektom za podjetja vseh velikosti, razvrščen kot ukrep za raziskave, razvoj in inovacije, izdatki pa se bodo računali glede na ta cilj, tudi če je večina pomoči dodeljena MSP. Zato je pomoč MSP, predstavljena v tem dokumentu, podcenjena in predstavlja samo pomoč, odobreno na podlagi ukrepov, izrecno namenjenih MSP (glavni cilj je pomoč MSP). Poleg tega podatki vključujejo pomoč v zvezi s tveganim kapitalom, ki se lahko na podlagi pravil o državni pomoči dodeli samo MSP.

Združenem kraljestvu (20 %). Pet držav članic (Švedska, Poljska, Malta, Danska in Bolgarija) je kot pomoč za MSP dodelilo manj kot 1 % skupne pomoči.

Samo štiri države članice so dodelile tri četrtine vse pomoči za MSP: Italija (24 %), Nemčija (20 %), Francija (18 %) in Združeno kraljestvo (14 %).

V letu 2009 je bilo prvič več kot polovica pomoči za MSP (53 %; 2,4 milijarde EUR) dodeljenih v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem. Od tega skupnega zneska so ukrepi USSI predstavljali približno 1,5 milijarde EUR, vključno s pomočjo za svetovalne storitve v korist MSP (714 milijonov EUR; člen 26 USSI), pomočjo MSP za naložbe in zaposlovanje (710 milijonov EUR; člen 15 USSI), pomočjo za tvegani kapital (39 milijonov EUR; člen 23–24 USSI) in pomočjo za udeležbo MSP na sejnih (25 milijonov EUR; člen 27 USSI).

Več kot polovica državne pomoči za MSP v letu 2009 je bilo dodeljene v okviru samo 11 shem (štiri so bile francoske, dve britanski, dve nemški, ena italijanska in ena belgijska). Od teh ukrepov so bili trije (eden v Italiji in dva v Franciji) namenjeni podpori naložb MSP v območjih, ki prejemajo pomoč, dve britanski shemi sta zagotovili davčne spodbude za naložbe tveganega kapitala, ena nemška shema je podprla MSP v živilskopredelovalnem sektorju, druga pa je pomagala MSP na Bavarskem, dve francoski in ena belgijska shema so nudile splošno podporo MSP, medtem ko je tretji britanski ukrep omogočil davčno prednost za delniške opcije za zaposlovanje in ohranitev kvalificiranih delavcev s strani manjših rastočih podjetij z večjim tveganjem.

Če primerjamo dve zaporedni obdobji, 2004–2006 in 2007–2009, opazimo trend upadanja pomoči za MSP, tako v relativnem smislu (kot odstotek BDP – z 0,05 % na 0,04 % BDP) kot v nominalnem smislu za 0,6 milijarde EUR na leto. Njen delež v skupni državni pomoči industriji in storitvenemu sektorju se je z 11,4 % zmanjšal na 7,8 %.

Skoraj vsa pomoč za MSP v EU je odobrena preko shem. Med letoma 2004 in 2009 (takrat je bilo kot pomoč za tvegani kapital in pomoč za MSP odobrenih 33,1 milijarde EUR) je individualna *ad hoc* pomoč predstavljala manj kot 0,5 % skupne pomoči. Glede instrumentov pomoči so države članice v glavnem uporabljale: neposredne dotacije (64 % skupne pomoči), davčne oprostitve (24 %) in ugodna posojila (8 %). Če se pomoč za tvegani kapital obravnava ločeno, sta bila najpogostejše uporabljena instrumenta davčne oprostitve in kapitalska udeležba.

6.5. Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za MSP

Kot del strategije Evropa 2020 predstavlja podpora MSP pomemben izziv. Države članice bodo morale poleg drugih pomanjkljivosti, povezanih s poslovnim okoljem, reševati zlasti posebne težave pri financiranju, ki jih imajo takšna podjetja.

Pravila o državni pomoči trenutno državam članicam nudijo številne možnosti, oblikovane za podporo razvoju MSP. USSI predstavlja zlasti ustrezen okvir za odobritev pomoči z najnižjimi upravnimi stroški in brez predhodne priglasitve Komisiji, obenem pa zagotavlja, da so ukrepi dobro usmerjeni in ne povzročajo večjih izkrivljanj konkurence.

Glede tržnih nepopolnosti, ki vplivajo na MSP, se države članice spodbujajo, da v celoti izkoristijo ta instrument.

Kot je bilo razloženo, podatki o državni pomoči za MSP ne odražajo v celoti skupne pomoči, ki je bila dejansko razdeljena tem podjetjem, saj upoštevajo samo ukrepe, katerih glavni cilj so „MSP“ ali „tvegani kapital“. Zato morajo kakršne koli ugotovitve na podlagi trenda upadanja, opaženega v zvezi s skupno pomočjo za MSP, upoštevati to opozorilo. V vsakem primeru je pomen ukrepov na podlagi skupinskih izjem za MSP očiten, saj je bila več kot polovica skupne pomoči za MSP v letu 2009 odobrene na podlagi takih ukrepov.

Glede tveganega kapitala se zdi, da je večina pomoči zgoščena v Združenem kraljestvu; druge države članice te možnosti skoraj niso izkoriščale. Nedavno preoblikovanje smernic o tveganem kapitalu, namenjeno prilagoditvi sedanjih tržnih pogojev, omogoča manjšo udeležbo zasebnih investorjev in večje tranše razpoložljivega kapitala. Te spremembe bi morale spodbujati naložbe tveganega kapitala v MSP.

7. DRŽAVNA POMOČ ZA SEKTOR ŠIROKOPASOVNIH POVEZAV

7.1. Ozadje politike

Evropska komisija je postavila zelo ambiciozne cilje na področju razvoja širokopasovnih omrežij, saj so smotrne naložbe v hitre in zelo hitre širokopasovne infrastrukture ključne za odpiranje novih delovnih mest, povečevanje gospodarske uspešnosti in odkrivanje dolgoročnih konkurenčnih možnosti EU.

V Strategiji Evropa 2020 je poudarjen pomen uvajanja širokopasovnih povezav za spodbujanje družbene vključenosti in konkurenčnosti v EU, določeni pa so tudi ambiciozni cilji na področju razvoja širokopasovnih povezav. Evropska komisija je leta 2010 začela eno izmed vodilnih pobud iz Strategije Evropa 2020, pobudo „Digitalna Agenda“⁶⁰, s katero je znova določila cilj navedene strategije, da do leta 2013 vsi Evropejci dobijo dostop do osnovne širokopasovne povezave, prizadeva pa si tudi zagotoviti, da bodo do leta 2020 vsi Evropejci imeli dostop do hitrosti interneta, ki bi presegale 30 Mb/s, in da bo 50 ali več odstotkov evropskih gospodinjstev naročenih na internetne povezave hitrosti nad 100 Mb/s.

Ocenjuje se, da bo za uresničitev prvega cilja potrebnih do 60 milijard EUR, drugi cilj pa bo zahteval še dodatnih 270 milijard EUR⁶¹. Te naložbe bodo zagotovili predvsem komercialni operaterji. Vendar teh ambicioznih ciljev ne bo mogoče doseči brez smotrne uporabe javnih sredstev. Države članice so pozvane k „*uporabi javnega financiranja v*

⁶⁰ Evropska digitalna agenda. [COM/2010/0245](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245).

⁶¹ Glej Sporočilo o širokopasovnih povezavah, ki je na voljo na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0472:FIN:SL:PDF>.

skladu s pravili EU glede konkurence in državnih pomoči⁶², da bi dosegle pokritost in hitrost ter cilje, določene v strategiji Evropa 2020.

Evropska komisija namerava več svojih finančnih instrumentov, kot so Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja, vseevropska omrežja ter program za konkurenčnost in inovativnost, usmeriti v pomoč pri doseganju ciljev digitalne agende, po možnosti z izboljšanjem kreditne kvalitete (s podporo Evropske investicijske banke in sredstev EU)

Javno financiranje in državna pomoč bosta imela pomembno vlogo pri dopolnjevanju zasebnih naložb ter pri širjenju pokritosti s širokopasovnimi povezavami in zelo hitrimi dostopovnimi omrežji naslednje generacije (NGA) na območja, za katera je malo verjetno, da bodo vanje v bližnji prihodnosti pod tržnimi pogoji vlagali operaterji na trgu. Vendar je treba javno financiranje na liberaliziranih telekomunikacijskih trgih uporabljati previdno in s tem preprečiti izrivanje zasebnih naložb.

7.2. Pravila o državni pomoči za širokopasovne povezave

Smernice za širokopasovna omrežja⁶³ iz leta 2009 določajo pogoje, pod katerimi se lahko dodeljujejo javna sredstva za razvoj širokopasovnega omrežja v skladu s pravili EU o državni pomoči: kodificirajo dobro vzpostavljeno prakso Komisije (ki se razvija od leta 2003) na področju osnovnih širokopasovnih omrežij, ekstrapolirajo temeljna načela in jih uporabijo na novem področju zelo hitrih optičnih dostopovnih omrežij naslednje generacije.

Smernice državnim organom pomagajo pri oblikovanju ukrepov pomoči za javne naložbe na geografskih območjih, kjer tržne naložbe niso predvidene. Poleg tega zasebni operaterji pridobijo dodatno varnost in jasnost glede vloge in obsega javnega posredovanja v tem sektorju ter lahko bolje načrtujejo svoje naložbe v nova in nadgrajena omrežja.

Spodnji okvir povzema glavne značilnosti smernic za širokopasovna omrežja.

Smernice za širokopasovna omrežja

Smernice nudijo celovito in pregledno orodje za zagotavljanje, da je vsako javno financiranje širokopasovnih povezav v skladu s pravili EU o državni pomoči, da bi omogočile široko uvedbo visokohitrostnih širokopasovnih omrežij, kar bo okrepilo evropsko konkurenčnost in v Evropi pomagalo zgraditi na znanju temelječo družbo.

Smernice zlasti pojasnjujejo, kako je mogoče preusmeriti javna sredstva za uvedbo širokopasovnih omrežij in dostopovnih omrežij naslednje generacije (NGA) na območjih, kamor zasebni operaterji ne bi vlagali.

⁶² Glej ključni ukrep št. 8.

⁶³ Smernice Skupnosti o uporabi pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij [UL C 235, 30.9.2009](#), str. 7.

Smernice pri določitvi območij, ki so upravičena do državne intervencije, razlikujejo med „belimi“, „sivimi“ in „črnimi“ lisami, ki so odvisne od tega, ali je že vzpostavljena ustrezna širokopasovna infrastruktura. Javno financiranje razvoja širokopasovnega omrežja v (večinoma podeželskih) belih lisah, kjer ni ustrezne infrastrukture, se na splošno ne obravnava kot težavno. Nasprotno je državna pomoč za (gosto poseljena) območja, kjer že obstaja konkurenčna širokopasovna infrastruktura (črne lise), prepovedane, za projekt državne pomoči sivim lisam pa je potrebna bolj poglobljena analiza. Podoben pristop se uporablja za državne pomoči omrežjem NGA, ki se delijo na „bele lise NGA“, „sive lise NGA“ in „črne lise NGA“.

Smernice določajo številne pomembne varovalke za spodbujanje konkurence in preprečitev izrivanja zasebnih naložb (na primer podrobno kartiranje, odprti razpisni postopki, obveznosti odprtega dostopa ali tehnološka nevtralnost in mehanizmi za vračilo sredstev).

Ker je lahko tveganje izkrivljanja konkurence v zvezi s pomočjo omrežjem NGA večje (osnovna širokopasovna infrastruktura je na primer lahko na zadevnih območjih že vzpostavljena), je treba v tem primeru izpolniti dodatne pogoje združljivosti.

V nekaterih primerih lahko države članice presodijo, da je treba zagotavljanje širokopasovnega omrežja obravnavati kot storitev splošnega gospodarskega pomena. V skladu s sodno prakso Sodišča je mogoče, da v primeru, če so izpolnjena merila iz sodbe *Altmark*, državna sredstva za zagotavljanje širokopasovnih storitev kot storitev splošnega gospodarskega pomena ne sodijo v področje uporabe pravil o državni pomoči. Smernice zagotavljajo tudi podroben opis pogojev za primer, če se javni organi odločijo, da bodo v širokopasovno omrežje vlagali pod enakimi pogoji kot zasebni vlagatelj pod tržnimi pogoji (v skladu z načelom vlaganja v tržnem gospodarstvu).

7.3. Odločitve o državni pomoči za širokopasovne povezave in študije primerov

Med letoma 2004 in 2010 je Komisija sprejela 72 končnih odločitev o ukrepih v zvezi s širokopasovnimi omrežji, vključno s 65 odločitvami o združljivosti, šestimi odločitvami o neobstoju pomoči in eno negativno odločitvijo. Kot je prikazano v grafu, je število odločitev o združljivosti od začetka veljavnosti smernic za širokopasovna omrežja septembra 2009 strmo upadlo⁶⁴. Sprejetje smernic za širokopasovna omrežja je vodilo k bolj oblikovanim ukrepom pomoči in pospešeni obravnavi zadev v zvezi s širokopasovnimi povezavami.

⁶⁴ Glej sporočili Komisije v [MEMO/10/31](#) in [IP/11/54](#).



Odločitve na podlagi smernic za širokopasovna omrežja so se nanašale predvsem na „bele lise“ ali „bele lise NGA“, kjer ni bilo na voljo nobenih ustreznih širokopasovnih ali NGA infrastruktur (56 odobrenih ukrepov in 6 odločitev o neobstoju pomoči), vendar so se nanašale tudi na „sive lise“, v katerih obstoječi operater ni imel zadostne tržne spodbude, da bi svoje omrežje nadgradil, in kjer ni bilo učinkovite konkurence (8 od odobrenih ukrepov). V zvezi s „črnimi lisami“, kjer sta prisotna vsaj dva ponudnika širokopasovnih omrežij, ni Komisija nikoli odobrila nobenega ukrepa pomoči.

V obdobju 2004–2010 se je večina odobrenih ukrepov pomoči nanašala na Združeno kraljestvo, nekaj (regionalnih) spodbud pa je bilo odobrenih za Nemčijo in Italijo. To so največje države članice, ki so se morale soočiti s tveganjem „digitalne ločnice“.



Približno 80 % odločitev je bilo odločb o nenasprotovanju. Vendar je treba opozoriti, da je bil v več zadevah ta rezultat dosežen po korespondenci s Komisijo in spremembah, ki so jih države članice naredile v prijavah, da bi zagotovile skladnost svojih shem s pravili o državni pomoči.

Spodnji okvir prikazuje primer finskega ukrepa, namenjenega podpori razvoja širokopasovnih povezav na redko naseljenih območjih.

**Pomoč za izgradnjo visokohitrostnih širokopasovnih povezav na redko naseljenih območjih
Finske (Finska, 62/2010)**

Leta 2010 je Finska Komisiji prijavila ukrep, namenjen podpori razvoja elektronskih komunikacijskih omrežij, ki nudijo visokohitrostne širokopasovne storitve (NGA) na redko naseljenih območjih Finske, kjer teh storitev ni bilo in kjer taka pokritost ni bila načrtovana v bližnji prihodnosti.

V skladu s finskim nacionalnim akcijskim načrtom za izboljšanje infrastrukture informacijske družbe bodo imeli do konca leta 2015 skoraj vsi finški državljani, podjetja in javne uprave dostop do storitev NGA s hitrostjo povezave najmanj 100 Mb/s. Zaradi ekonomije širokopasovnih omrežij komercialni operaterji nočejo vlagati v redko naseljena območja, čeprav bi lahko pokritost s širokopasovnimi omrežji državljanom in podjetjem prinesla sorazmerno višje ugodnosti kot na mestnih območjih.

Finska je zato oblikovala shemo državne pomoči, da bi pokritost z NGA razširila tudi na tako redko naseljena podeželska območja. Projekt financirajo zasebni in javni skladi, vključno z evropskimi skladi. Pomoč je v obliki neposrednih dotacij in intenzivnosti pomoči (omejene so na 66 %) bodo odvisne od rezultata javnega razpisa.

Zaradi tega projekta bo Finska ena od prvih držav članic, ki bo do leta 2015 dosegla skoraj 100-odstotno pokritost z NGA – od tega bo 95 % pokritosti uvedene komercialno, 5 % pa s pomočjo državne pomoči – s čimer bo izpolnjen cilj EU glede vzpostavitve širokopasovnih povezav.

Po analizi ukrepa ob upoštevanju smernic za širokopasovna omrežja je Komisija sklenila, da je pomoč združljiva z notranjim trgom.

7.4. Izdatki za državno pomoč za sektor širokopasovnih povezav

V preteklosti so bili ukrepi državne pomoči za podporo sektorja širokopasovnih povezav običajno majhni, lokalizirani projekti iz samo nekaj držav članic (npr. Združenega kraljestva ali Italije).

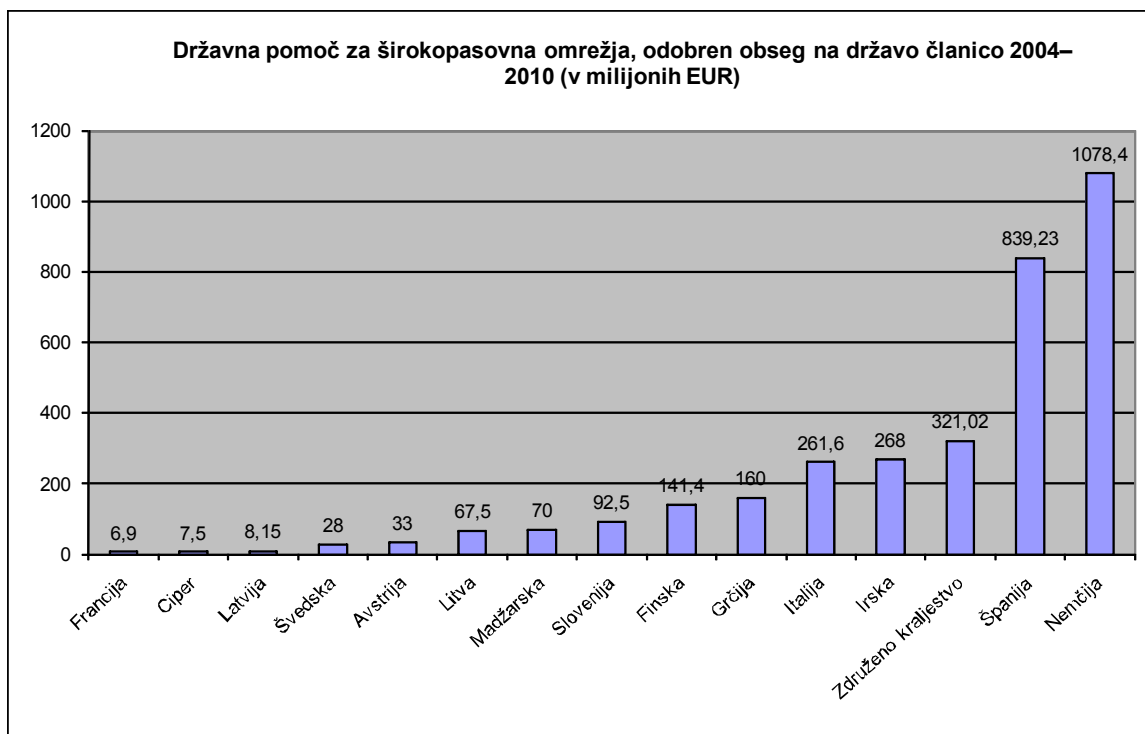
Od leta 2008 pa pomen javnih sredstev nenehno narašča in nacionalni ukrepi državne pomoči za širokopasovni dostop so zdaj oblikovani kot sestavni del celovitih nacionalnih širokopasovnih strategij. V skladu s tem se je glede na povprečje v obdobju 2004–2008 znesek državne pomoči, preusmerjen v razvoj širokopasovnih povezav, strmo povečal. Pričakuje se, da se bo znesek javnih sredstev, namenjen razvoju širokopasovnih povezav, še naprej povečeval⁶⁵.

Obstajata dva glavna razloga za vedno večji pomen državne pomoči in javnih sredstev v sektorju širokopasovnih povezav. *Prvič*, vedno več držav priznava pomen vsestranske razpoložljivosti širokopasovnih povezav za svoj družbenogospodarski razvoj. *Drugič*, zaradi uvedbe omrežij NGA bo prišlo do tehnološkega premika. Takšna omrežja zahtevajo velike naložbe operaterjev, zato je število območij, v katera se na tak način pod komercialnimi pogoji ne vlaga, višje, kot je bilo pri osnovnih širokopasovnih povezavah. Zato bodo območja, pri katerih bo potrebno javno posredovanje, večja in pričakuje se, da bo znesek sredstev, potreben za pokritje območja z omrežjem NGA, v primerjavi z osnovno širokopasovno povezavo precej višji.

V obdobju 2004–2010 sta imeli Nemčija in Španija največje število odobrenih državnih pomoči za razvoj širokopasovnih povezav⁶⁶.

⁶⁵ Na primer, glede na obvestila držav članic, bo do konca leta 2010 Francija porabila 2 milijardi EUR, Nemčija vsaj 1 milijardo EUR, Italija 1,5 milijarde EUR, Združeno kraljestvo približno 1 milijardo EUR itd. javnih sredstev za spodbujanje razvoja širokopasovnih povezav v svoji državi.

⁶⁶ Francija podpira razvoj širokopasovnih povezav kot ukrepe storitev splošnega gospodarskega pomena, ki niso državna pomoč in v tej statistiki niso upoštevani. V državah članicah EU-12 je državna pomoč običajno odobrena na podlagi smernic o regionalni pomoči in ti zneski v grafu prav tako niso prikazani.



Komisija je odobrila več kot 4 milijarde EUR pomoči na podlagi pravil o državni pomoči, predvsem za širjenje pokritosti s širokopasovnimi povezavami na belih lisah ali belih lisah NGA (okoli 69 %), v katerih noben operator ni imel zadostne tržne spodbude, da bi izvedel takšne naložbe. Glede na to, da so intenzivnosti pomoči običajno približno 50-odstotne, je razumno domnevati, da je odobrena pomoč ustvarila skupne naložbe v širokopasovna omrežja v višini približno 8 milijard EUR.



Več kot polovica odobrenih shem je vključevala pomoč v višini manj kot 20 milijonov EUR. Vendar ima zaradi izvajanja nacionalnih okvirnih shem in

preusmeritve k razvoju omrežij NGA vedno več shem državne pomoči proračun, višji od 100 milijonov EUR⁶⁷. Komisija države članice spodbuja k oblikovanju in priglasitvi nacionalnih okvirnih shem, da bi pospešila izvajanje projektov na področju širokopasovnih povezav.

Glede na letna poročila za obdobje 2004–2009 so države članice od zneska državne pomoči, odobrenega za širokopasovna omrežja, že porabile 368 milijonov EUR državne pomoči. Približno 60 % tega zneska (226 milijonov EUR) je bilo dodeljenih v letih 2008 in 2009. Tri četrtine skupne pomoči sta dodelila Združeno kraljestvo (159 milijonov EUR) in Irska (125 milijonov EUR). Velika razlika med odobrenim obsegom (4 milijarde EUR) in zneski pomoči, ki so jih sporočile države članice, je posledica dejstva, da je bila večina državne pomoči predvidena za leto 2010 in prihodnja leta.

Razvoj širokopasovnih omrežij poleg državne pomoči in zasebnih naložb podpirajo tudi drugi instrumenti. Na primer, za obdobje financiranja strukturnih skladov 2007–2013 je bilo za naložbe v širokopasovno infrastrukturo dodeljenih skupno 2,3 milijarde EUR in storitve informacijske družbe 12,9 milijard EUR. Dodatnih 360 milijonov EUR je bilo za financiranje širokopasovnih povezav porabljenih preko Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, EIB pa je v letu 2009 v širokopasovno infrastrukturo vložila 2,4 milijarde EUR in skupno 12 milijard EUR od leta 2000.

7.5. Sklepna ugotovitev glede državne pomoči za sektor širokopasovnih povezav

Strategija Evropa 2020 je poudarila pomen uvedbe širokopasovnih povezav za spodbujanje družbene vključenosti in konkurenčnosti v EU. Države članice trenutno opredeljujejo svoje načrte za doseg ciljev iz digitalne agende. Učinkovita poraba javnih sredstev se zdi nujna za zagotavljanje dostopa do visokohitrostnega interneta čim večjemu številu državljanom EU, da jim omogoči koristiti prednosti na znanju temelječe družbe. Po drugi strani pa je treba javno financiranje na liberaliziranih telekomunikacijskih trgih uporabljati previdno in s tem preprečiti „izrivanje“ zasebnih naložb.

⁶⁷ Glej na primer zadevo [N 284/2005](#) – Program na področju širokopasovnih omrežij na mestnih območjih, Irska: 170 milijonov EUR; zadevo [N 201/2006](#) – Razvoj dostopa do širokopasovnega omrežja na manj pokritih območjih, Grčija: 160 milijonov EUR; zadevo [N 157/2006](#) - Projekt na področju širokopasovnih povezav „Digitalna regija“ v južnem Yorkshiru, Združeno kraljestvo: 120 milijonov EUR; zadevo [N 73/2008](#) – Javna pomoč za širokopasovne povezave, digitalno televizijo, mobilna omrežja in infrastrukture na podeželskih območjih, Španija: 180 milijonov EUR; zadevo [N 115/2008](#) - Širokopasovno omrežje na podeželskih območjih Nemčije, Nemčija: 141 milijonov EUR; zadevo [N 646/2009](#) – Nacionalni načrt za širokopasovne povezave na podeželskih območjih Italije, Italija: 155 milijonov EUR; zadevo [N 62/2010](#) - Visokohitrostne širokopasovne povezave na Finskem, Finska: 131 milijonov EUR; zadevo [N 53/2010](#) – Zvezni okvirni program za podporo izgradnje vodov, Nemčija: 600 milijonov EUR; zadevo [N 407/2009](#) – Omrežje z optičnimi kabli v Kataloniji (Xarxa Oberta), Španija: 354 milijonov EUR; in zadevo [N 304/2010](#) - Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, Španija: 150 milijonov EUR.

Smernice za širokopasovna omrežja so zagotovile jasen in predvidljiv okvir za državno pomoč v tem sektorju. Od sprejetja teh smernic je Komisija odobrila precejšnje število odločitev, ki državam članicam omogočajo, da podpirajo naložbe na območjih, za katera je malo verjetno, da bodo vanje v bližnji prihodnosti pod tržnimi pogoji vlagali akterji na trgu (npr. podeželska ali oddaljena območja).

Poleg uvedbe pravnega okvira za dodeljevanje državne pomoči so smernice namenjene spodbujanju naložb v širokopasovno infrastrukturo in zagotavljanju, da je konkurenca učinkovita, kar pripomore k povečanju blaginje potrošnikov v obliki nižjih cen in boljših storitev.

8. DRŽAVNA POMOČ ZA ZAPOSLOVANJE IN USPOSABLJANJE

8.1. Ozadje politike

Visoka stopnja zaposlenosti je ključnega pomena za trajnost socialnega modela in sistemov socialnega varstva Evrope ter za ohranjanje javnih financ ob vzdrževanju gospodarske rasti. Zato je Evropska unija kot eno od prednostnih nalog strategije Evropa 2020 izpostavila *utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti* in določila ambiciozen cilj 75-odstotne zaposlenosti za starostno skupino 20–64 let do leta 2020. Vodilna pobuda „Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta“⁶⁸ opredeljuje štiri glavne prednostne naloge za spopadanje s tem izzivom: boljše delovanje trgov dela; bolj kvalificirana delovna sila, ki je sposobna prispevati k tehnološkim spremembam in se jim prilagoditi z novimi vzorci organizacije dela; boljša kakovost delovnih mest in delovnih razmer ter odločnejše politike za spodbujanje ustvarjanja delovnih mest in povpraševanja po delovni sili. Čeprav so glavni akterji države članice, je za doseg tega cilja ključnega pomena združitev vseh prizadevanj in instrumentov. Za usklajevanje politik, osredotočenih na te štiri prednostne naloge, pobuda predlaga 13 konkretnih ukrepov s spremljajočimi in pripravljalnimi ukrepi.

Ker je v skladu s cilji strategije Evropa 2020 *kvalificirana delovna sila ključna za razvoj konkurenčnega, trajnostnega in inovativnega gospodarstva*⁶⁹, strategija Evropa 2020 namenja posebno pozornost vključevanju mladih na trg dela⁷⁰. Cilj vodilne pobude „Mladi in mobilnost“ je izboljšati izobraževanje, mobilnost in možnosti za zaposlitev mladih. Pobuda obsega ukrepe za podporo državam članicam pri posodabljanju njihovih sistemov izobraževanja in usposabljanja, da bi mladim zagotovili spretnosti in znanja, ki jih potrebujejo, da bi uspeli na sodobnih trgih dela, in določa evropski okvir politike za zaposlovanje mladih.

⁶⁸ Sporočilo Komisije „Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta“, [COM\(2010\) 682 konč.](#)

⁶⁹ Glej stran 2 pobude „Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta“.

⁷⁰ Strategija Evropa 2020 je postavila cilj glede rezultatov izobraževanja, ki je namenjen odpravljanju težave zaradi zgodnje opustitve šolanja, in sicer z zmanjšanjem stopnje osipa s sedanjih 15 % na 10 %; prav tako bi bilo treba delež prebivalstva med 30 in 34 letom starosti, ki je končalo terciarno izobraževanje, do leta 2020 povečati z 31 % na vsaj 40 %.

Oblikovanje in izvajanje politik za doseganje teh ciljev strategije Evropa 2020 je odgovornost držav članic, na podlagi smernic za zaposlovanje, ki jih je sprejel Svet⁷¹. En element njihovih strategij je javna podpora v različnih oblikah. Skupni javni izdatki za ukrepe politike trga dela so v letu 2008 znašali okoli 57 milijard EUR⁷². Od tega zneska je bilo okoli 22 milijard EUR namenjenih podpori ukrepov usposabljanja. Nadaljnjih 24 milijard EUR je bilo porabljenih za storitve trga dela⁷³, za financiranje sistemov in struktur, ki nudijo storitve brezposelnim.

Večina teh javnih ukrepov je namenjena posameznikom ali pa veljajo za vse delavce, npr. splošno znižanje obdavčenja stroškov dela in socialnih stroškov⁷⁴, ukrepi za usmerjanje in svetovanje, splošna pomoč in usposabljanje za brezposelne ali programi usposabljanja, ki brez razlikovanja veljajo za vse delodajalce v določeni državi članici. Tovrstni ukrepi ne dajejo prednosti določenim podjetjem in zato ne pomenijo državne pomoči.

Vendar se lahko zaradi nepopolnega delovanja trgov dela državna pomoč v določenih primerih šteje za ustrezen instrument, na primer, za podporo zaposlovanja delavcev invalidov ali drugih kategorij delavcev, ki se soočajo z ovirami pri zaposlovanju z obstoječimi plačami. Delodajalci določene značilnosti, kot so invalidnost, dolgotrajna brezposelnost ali pomanjkanje osnovne izobrazbe, *dojemajo* kot *signale* za nižjo produktivnost. Državna pomoč v obliki subvencij plač lahko takšnim delavcem pomaga pri vstopu na trg dela ali pri ohranjanju njihovega delovnega mesta s pokritjem dodatnih stroškov zaradi njihove domnevne ali dejanske nižje produktivnosti.

Kljub svojim pozitivnim učinkom pa nosi pomoč za zaposlovanje tveganje izkrivljanja konkurence. Brez strogega nadzora in ustreznih omejitev pomoči bi lahko imela pomoč za zaposlovanje škodljive učinke, ki bi izničili njen neposreden vpliv na ustvarjanje novih delovnih mest. Če se pomoč uporabi za zaščito podjetij, izpostavljenih čezmejni konkurenci, lahko povzroči zamudo pri prilagajanju, potrebnem za zagotovitev konkurenčnosti evropske industrije.

Kar se tiče usposabljanja, bi bilo brez javnih ukrepov zagotovljenih precej manj izobraževanj in usposabljanj, kot je družbeno zaželeno. Do nezadostnih naložb v usposabljanje lahko pride iz različnih razlogov: pristop izogibanja tveganju s strani podjetij, finančne omejitve, strah, da bodo delavci odšli, preden podjetje povrne svojo

⁷¹ Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2010 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, [UL L 308, 24.11.2010](#), str. 46–51.

⁷² Vir: Eurostat. Ukrepi politike trga dela obsegajo aktivacijske ukrepe za brezposelne in druge ciljne skupine, vključno s kategorijami usposabljanja, krožnim zaposlovanjem in delitvijo delovnih mest, pobudami za zaposlovanje, zaščitno zaposlitveno in zaposlitveno rehabilitacijo, neposrednim ustvarjanjem delovnih mest in spodbudami za ustanavljanje podjetij. Znesek je v zadnjih letih ostal stabilen.

⁷³ Storitve politik trga dela obsegajo vse storitve in dejavnosti javnega zavoda za zaposlovanje skupaj z vsemi ostalimi javno financiranimi službami za iskalce zaposlitve.

⁷⁴ Za primer glej francoski ukrep „Pomoč za podporo zaposlovanju mladih v podjetjih“ (zadeva [N 454/2002](#)) o dotacijah, ki delno pokrijejo stroške zaposlovanja, ali španski ukrep „Spodbude za zaposlovanje presežnih delavcev iz sektorja igrač“ (zadeva [N 53/2009](#)) o znižanjih stroškov socialne varnosti.

naložbo itd. Boljše znanje in spretnosti ustvarjajo koristi za družbo, ki presegajo tiste, zajete kot boljši zaslužek s strani bolje usposobljenih posameznikov (ali delodajalcev); skupna družbena korist presega zasebne dohodke. Usposabljanje prispeva tudi k socialni koheziji z zmanjšanjem predhodne neenakosti in družbene razdalje med posamezniki ter ugodno vpliva na gospodarsko storilnost. Reševanje tržnih nepopolnosti, povezanih z usposabljanjem, zahteva poleg drugih javnih prizadevanj tudi finančno podporo.

Javni organi z dodeljevanjem pomoči določenim podjetjem prevzemajo del stroškov usposabljanja teh podjetij in jim dajejo finančno prednost, ki izboljša njihov konkurenčni položaj. Ukrepi državne pomoči za usposabljanje morajo biti zato dobro oblikovani, da lahko obravnavajo tržne nepopolnosti, ki nastanejo zaradi nezadostnega vlaganja v usposabljanje, in zagotovijo, da je v okviru teh omejitev izkrivljanje konkurence čim manjše.

8.2. Pravila o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje

USSI vsebuje večino pravil o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje. Za posamezne ukrepe pomoči, ki vključujejo velike zneske pomoči, predhodna priglasitev ostaja obvezna. Leta 2009 je Komisija objavila dvoje smernic⁷⁵ z merili, ki jih bo upoštevala pri oceni združljivosti priglašanih ukrepov pomoči za prikrajšane delavce in invalide ter pomoči za usposabljanje.

V spodnjem okvirju so povzete glavne možnosti glede dodeljevanja pomoči za zaposlovanje in usposabljanje v skladu z veljavnimi določbami za državno pomoč.

Pravila EU o državni pomoči za zaposlovanje

Pravila EU o državni pomoči za zaposlovanje zagotavljajo sveženj ukrepov, ki se lahko uporabijo za podporo ustvarjanju novih delovnih mest ter zaposlovanju prikrajšanih delavcev ali invalidov.

USSI zajema pomoč, odobreno za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencij; pomoč za zaposlovanje invalidov v obliki subvencij plač in pomoč za pokritje dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidov. Vendar pa posamezni ukrepi pomoči nad pragom priglasitve zahtevajo posamezno priglasitev. Ta prag znaša 5 milijonov EUR letno na podjetje za zaposlovanje prikrajšanih delavcev, za zaposlovanje invalidov pa 10 milijonov EUR letno na podjetje.

Druge vrste pomoči za zaposlovanje niso prepovedane, vendar jih je treba predhodno priglasiti Komisiji.

Pravila EU za državno pomoč za usposabljanje

Pravila EU zajemajo celotno javno podporo za usposabljanje, ki spodbuja eno ali več podjetij ali industrijskih panog z zniževanjem stroškov, ki bi jih sicer sami nosili pri zagotavljanju novih

⁷⁵ Sporočilo Komisije - Merila za analizo združljivosti državne pomoči za prikrajšane delavce in invalide, za katero velja posamična priglasitev, [UL C 188, 11.8.2009, str. 6](#) in sporočilo Komisije - Merila za analizo združljivosti državne pomoči za usposabljanje, za katero velja posamična priglasitev, [UL C 188, 11.8.2009, str. 1](#).

znanj in spretnosti svojim zaposlenim. Uporablja se za pomoč za usposabljanje, ne glede na to, ali slednje zagotavljajo podjetja sama ali javni ali zasebni centri.

Usposabljanje, ki ga obravnava USSI, je lahko eno od dveh vrst: posebno usposabljanje, ki načeloma velja za sedanji ali prihodnji položaj delavca, in splošno usposabljanje, ki zagotavlja kvalifikacije, večinoma prenosljive na druga podjetja ali področja dela. Tveganja izkrivljajočih učinkov na konkurenco so v prvem primeru večja kot v drugem.

Ob upoštevanju določenih omejitev in višjih relativnih stroškov, ki jih morajo nositi MSP, ko vlagajo v usposabljanje, je za to vrsto podjetja v skladu z USSI dovoljena večja intenzivnost pomoči.

Vendar lahko posamezni ukrepi pomoči, ki zajemajo velike zneske, povzročijo večje tveganje izkrivljanja konkurence. Tovrstne ukrepe je treba predhodno prigrasiti, da lahko Komisija oceni, ali njihovi pozitivni učinki odtehtajo negativne. USSI za projekte pomoči na področju usposabljanja določa prag prigrasitve v višini 2 milijona EUR.

8.3. Odločitve o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje ter študije primerov

V obdobju 2004–2010 je Komisija sprejela 32 končnih odločitev glede ukrepov za zaposlovanje, pri čemer je razglasila, da je 25 ukrepov združljivih s pravili o državni pomoči in da pet ukrepov ne vsebuje državne pomoči⁷⁶. Velika večina odločitev (94 %) se je nanašala na sheme. Skoraj dve tretjini vseh ukrepov državne pomoči so uvedle Francija (5), Nemčija (4), Danska (3), Italija (3), Španija (3) in Švedska (2).

V istem obdobju je bilo odločitev glede ukrepov za usposabljanje 34 (26 odobrenih ukrepov državne pomoči, 4 odločitve o neobstoju pomoči in 4 negativne odločitve). Od odobrenih ukrepov državne pomoči je bilo šest povezanih s shemami, 12 z *ad hoc* zadevami in osem z individualnimi uporabami shem.

Število ukrepov, ki jih je Komisija odobrila za usposabljanje in zaposlovanje, je bilo majhno, saj je bila večina ukrepov, ki so jih uvedle države članice, uvedenih na podlagi uredb o skupinskih izjemah⁷⁷.

Število ukrepov na podlagi skupinskih izjem, ki so jih v obdobju 2004–2010 uvedle države članice, je bilo 1 005⁷⁸. Od tega skupnega števila je bilo 147 ukrepov vzpostavljenih na podlagi uredbe o skupinskih izjemah za zaposlovanje⁷⁹, 420 je bilo

⁷⁶ Poleg tega sta bili dve odločitvi negativni.

⁷⁷ USSI in prejšnje uredbe o skupinskih izjemah za zaposlovanje in usposabljanje.

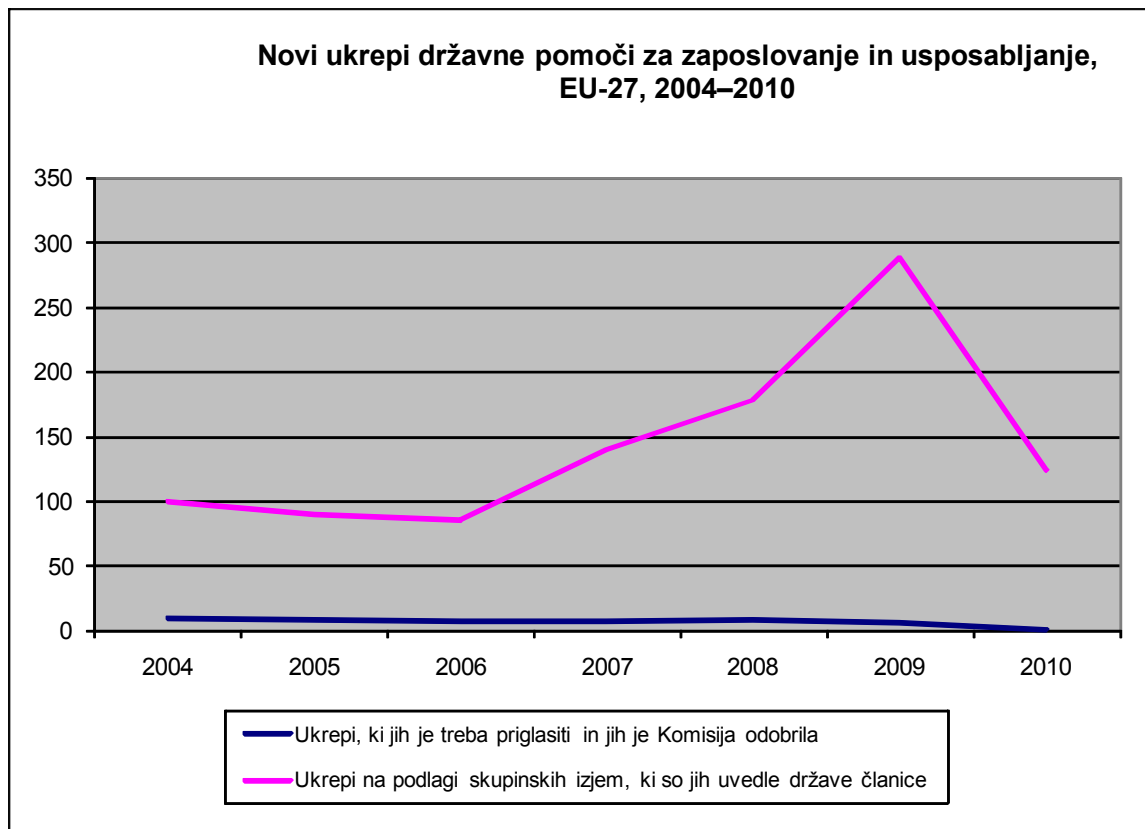
⁷⁸ Od tega je bilo 288 ukrepov uvedenih v letu 2009 in 124 ukrepov v letu 2010.

⁷⁹ Uredba Komisije (ES) št. 2204/2002 z dne 12. decembra 2002 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri državni pomoči za zaposlovanje, [UL L 337, 13.12.2002](#), strani 3–14 (veljala je pred uvedbo USSI).

ukrepov, vzpostavljenih na podlagi uredbe o skupinskih izjemah za usposabljanje⁸⁰, 438 ukrepov pa je bilo vzpostavljenih na podlagi USSI.

Skoraj 70 % vseh ukrepov za zaposlovanje, ki so bili uvedeni na podlagi uredbe o skupinskih izjemah za zaposlovanje, je izvajalo pet držav članic: Poljska (31), Italija in Španija (vsaka po 20 ukrepov), Madžarska (19) in Nemčija (13). Glede ukrepov za usposabljanje so Italija (96), Belgija (69), Združeno kraljestvo (62), Nemčija (56) in Španija (29) uvedli okoli 74 % ukrepov, sprejetih na podlagi uredbe o skupinskih izjemah za usposabljanje. Skoraj polovico ukrepov, sprejetih na podlagi USSI, sta uvedli Italija (120) in Nemčija (105).

Od ciljev USSI je bilo največ ukrepov osredotočenih na posebno usposabljanje (člen 38(1) USSI, 342 ukrepov) in/ali splošno usposabljanje (člen 38(2); 229). Glede pomoči za zaposlovanje je bila razporeditev ukrepov naslednja: pomoč za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencij plač (člen 40 USSI; 75 ukrepov), pomoč za zaposlovanje invalidov v obliki subvencij plače (člen 41 USSI; 66) in pomoč za nadomestilo dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidov (člen 42 USSI; 50).



⁸⁰ Uredba Komisije (ES) št. 68/2001 z dne 12. januarja 2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri državni pomoči za zaposlovanje, [UL L 10, 13.1.2001](#), strani 20–29 (veljala je pred uvedbo USSI).

Spodnji okvir prikazuje dva primera ukrepov državne pomoči, uvedenih v Belgiji in Franciji, ki sta namenjena za podporo zaposlovanju in usposabljanju. V obeh primerih so bili ukrepi oblikovani v skladu z določbami USSI, zaradi česar pred uvedbo ni bila zahtevana predhodna prigrasitev Komisiji.

Pomoč na podlagi skupinskih izjem za poklicno vključenost invalidov (Belgija, X 29/2008)

Leta 2008 je flamska regionalna vlada uvedla ukrep, namenjen spodbujanju zaposlovanja delavcev invalidov v skladu s členom 41 in 42 USSI. V okviru te sheme se pomoč dodeli delodajalcem, ki zaposlijo invalide, in samozaposlenim invalidom.

Pomoč je v obliki neposrednih subvencij, namenjenih nadomeščanju stroškov plače delavcev invalidov (vključno s socialnimi prispevki). Najprej je pomoč dodeljena v višini 40 % skupnih stroškov plače, ta odstotek pa se postopoma znižuje, dokler s petim letom zaposlitve ne doseže 20 %. Poleg tega ta shema državi članici omogoča, da nadomesti dodatne stroške, ki nastanejo zaradi zaposlitve invalida, kot so dodatni stroški prevoza, prilagoditev delovnega mesta, nabava orodij in delovnih oblačil ter posebne potrebe glede usposabljanja. Predvidene so posebne določbe za zaposlovanje oseb z okvaro vida in/ali sluha.

Po navedbah flamskih organov je letni proračun sheme določen na 59,3 milijone EUR.

Shema pomoči za pomoč za usposabljanje (Francija, X 64/2008)

Leta 2008 je Francija uvedla shemo za usposabljanje, ki sledi določbam USSI. Ukrep je namenjen zagotavljanju splošnega in posebnega usposabljanja delavcem v vseh sektorjih. V skladu s pravili, določenimi v USSI, je za splošno usposabljanje najvišja intenzivnost pomoči 60 % upravičenih stroškov in za posebno usposabljanje 25 %. Kot nadomestilo za večje finančne težave, s katerimi se soočajo MSP, USSI za ta podjetja predvideva višjo intenzivnost pomoči (20-odstotno povečanje za obe vrsti usposabljanja).

Pomoč se lahko dodeli preko dotacij, posojil, poroštev, subvencioniranih obresti ali vračljivih predujmov. Letni proračun je približno 60 milijonov EUR, 3 milijoni EUR pa so namenjeni za poročstva. V obdobju 2007–2013 dodatna sredstva zagotavljajo strukturni skladi (približno 25 milijonov EUR).

V letu 2009 je bilo več kot 40 % skupne pomoči za usposabljanje v Franciji odobrenih v okviru te sheme.

8.4. Izdatki za državno pomoč za zaposlovanje in usposabljanje

Kot je bilo navedeno, si strategija Evropa 2020 prizadeva za gospodarstvo z visoko, 75-odstotno stopnjo zaposlenosti. Državna pomoč je eno od orodij, ki so na voljo za doseganje tega cilja. Običajno se uporablja v primerih, ko drugi ukrepi ne morejo v celoti popraviti nepopolnega delovanja trga dela. V praksi ima še posebej pomembno vlogo pri spodbujanju vključevanja domnevno manj produktivnih delavcev (mladih in nekvalificiranih, invalidov itd.) na trg dela.

Državna pomoč za usposabljanje in izobraževanje je v letu 2009 skupno znašala okoli 3,4 milijarde EUR (0,03 % BDP EU-27), od tega je pomoč za zaposlovanje predstavljala

2,4 milijarde EUR (0,02 % BDP). V relativnem smislu je bilo približno 6 % pomoči industriji in storitvenemu sektorju odobrenih za zaposlovanje in usposabljanje.

Največji delež pomoči za usposabljanje in zaposlovanje v relativnem smislu glede na skupno pomoč industriji in storitvenemu sektorju je bil opažen na Danskem in Poljskem. Šest držav članic (Bolgarija, Nemčija, Grčija, Nizozemska, Romunija in Švedska) je za te cilje odobrilo manj kot 1 %, Luksemburg pa državne pomoči za zaposlovanje in usposabljanje sploh ni uporabil.

Tri države članice se dodelile 84 % pomoči za zaposlovanje, odobrene v letu 2009: Danska (1,2 milijarde EUR, 51 %), Poljska (0,6 milijarde EUR, 26 %) in Italija (0,2 milijarde EUR, 8,7 %). Italija je bila ena od treh držav članic, ki so skupaj odobrile polovico pomoči za usposabljanje (Italija: 21 %, Nemčija: 16 % in Španija: 13 %).

Več kot polovica vse pomoči za usposabljanje in zaposlovanje (55 %, 1,8 milijarde EUR) je bila odobrena v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem. Delež ukrepov na podlagi skupinskih izjem je bil precej višji za pomoč za usposabljanje (88 %) kot za pomoč za zaposlovanje (41 %). Ukrepi USSI so znašali približno 1,2 milijarde EUR, od tega je pomoč za zaposlovanje invalidov v obliki subvencij plač znašala 625 milijonov EUR (člen 41 USSI), pomoč za nadomestilo dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidov 28 milijonov EUR (člen 42 USSI) in pomoč za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencij plač 52 milijonov EUR (člen 40 USSI). Kar zadeva pomoč za usposabljanje, so bili zneski naslednji: 438 milijonov EUR za pomoč za splošno usposabljanje (člen 38(2) USSI) in 99 milijonov EUR za pomoč za posebno usposabljanje (člen 38(1) USSI).

Pri analizi podatkov za pomoč za zaposlovanje je treba upoštevati, da je bilo približno 80 % skupnega zneska odobrenega v okviru samo treh shem: danske sheme, ki podpira vključevanje na trg dela ljudi, ki trpijo zaradi hudih fizičnih in psihičnih težav⁸¹, ter poljske in italijanske sheme, ki zagotavljata pomoč za zaposlovanje za invalide⁸². Pomoč za usposabljanje je bila manj koncentrirana. Tri največje sheme (poljska, italijanska in francoska) so predstavljale približno 20 % skupne pomoči za usposabljanje⁸³. Če primerjamo dve zaporedni obdobji, 2004–2006 in 2007–2009, lahko vidimo, da je bila pomoč za usposabljanje na splošno na enaki ravni tako v nominalnem smislu (približno 0,8 milijarde EUR na leto) kot v relativnem smislu (1,5 % skupne pomoči industriji in storitvenemu sektorju). Po drugi strani se je državna pomoč za zaposlovanje zmanjšala s 3,1 milijarde EUR na leto v prvem obdobju na 2,7 milijarde EUR na leto v drugem obdobju. Delež pomoči za zaposlovanje se je glede na skupno pomoč industriji in storitvenemu sektorju prav tako zmanjšal za 0,9 % (s 5,9 % na 5,0 %).

⁸¹ Mesures sociales dans le secteur du travail (zadeva [NN 10/2002](#)).

⁸² „Miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych“ (zadeva [X 306/2009](#)) in „Credito d'imposta per le nuove assunzioni nelle aree svantaggiate“ (zadeva [XE 12/2008](#)).

⁸³ „Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników“ (zadeva [X 134/2010](#)), „Aide aux entreprises pour la réalisation d'un programme de formation“ (zadeva [XT 1/2002](#)) in „Engagements de développement de la Formation (EDDF)“ (zadeva [N 753/1999](#)).

Skoraj vsa pomoč za zaposlovanje in usposabljanje je v Evropi odobrena na podlagi shem pomoči. Med letoma 2004 in 2009 (takrat je bilo kot pomoč za usposabljanje odobrenih 17,5 milijarde EUR in kot pomoč za zaposlovanje 4,8 milijarde EUR) je individualna *ad hoc* pomoč predstavljala približno 1 % skupnega zneska. Glede instrumentov pomoči so države članice uporabljale neposredne dotacije (83 % skupne pomoči) in oprostitve davkov (17 %).

8.5. Sklepna ugotovitev o državni pomoči za zaposlovanje in usposabljanje

Vloga ukrepov državne pomoči pri spodbujanju ustvarjanja delovnih mest in kvalificiranih delavcev je precej omejena. Večina javnih ukrepov pomoči ne sodi na področje uporabe pravil o državni pomoči, ampak pomenijo splošne ukrepe, saj so odprti za vsa podjetja v vseh sektorjih, pristojni organ, ki je ukrep uporabil, pa nima diskrecijske pravice. Vendar pri obravnavi tržnih nepopolnosti Komisija priznava upravičenost ukrepov državne pomoči.

USSI vsebuje večino pravil, ki urejajo državno pomoč za zaposlovanje in usposabljanje ter spodbujajo hitro izvajanje ukrepov z nizkimi upravnimi stroški. Dejansko je bila več kot polovica pomoči za te cilje odobrena v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem. Vendar pa obstajajo pomembne razlike: medtem ko je bila velika večina pomoči za usposabljanje odobrena v okviru ukrepov na podlagi skupinskih izjem (88 %), je za zaposlovanje predstavljala manj kot polovico skupne pomoči (41 %).

Večina pomoči za zaposlovanje je skoncentrirana v treh državah članicah in je v glavnem namenjena invalidom. Pomoč za usposabljanje je bolj razpršena in se v glavnem nanaša na splošno usposabljanje.

Komisija kljub svojemu omejenemu obsegu v okviru veljavnih pravil o državni pomoči običajno zavzame precej naklonjen pristop k pomoči za zaposlovanje, zlasti, če je namenjena temu, da prikrajšanim delavcem in invalidom pomaga pri vstopu ali obstanku na trgu dela s pokritjem dodatnih stroškov, ki nastanejo zaradi domnevne ali dejanske nižje produktivnosti. Komisija je na splošno pokazala veliko razumevanja tudi za pomoč za usposabljanje. Kadar tržne nepopolnosti vodijo v slabšo usposobljenost, se države članice spodbuja, da svoje nacionalne načrte za zaposlovanje in usposabljanje dopolnijo z dobro usmerjenimi ukrepi državne pomoči. Nadzor državne pomoči bo še naprej zagotavljal, da so izkrivljajoči učinki na konkurenco takšne pomoči čim manjši.

9. SKLEPNA UGOTOVITEV

Politika nadzora državne pomoči je pomembno orodje, ki lahko pripomore k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 s podporo pametnih, trajnostnih in vključujočih pobud splošnega skupnega interesa. Ukrepi državne pomoči lahko ublažijo tržne nepopolnosti, s čimer izboljšajo delovanje trgov in okrepijo evropsko konkurenčnost. Nadzor državne pomoči je postal temeljni steber notranjega trga, ki zagotavlja, da lahko podjetja konkurirajo pod enakimi pogoji, in pomeni zaščitni ukrep, ki preprečuje, da bi države članice začele tekmovati za subvencije.

Države članice so pozvane, da uporabijo številne ukrepe za doseganje ciljev strategije Evropa 2020, vključno z ureditvenimi okvirji in splošnimi ukrepi, na primer tiste, povezane z davki. Državna pomoč je samo dopolnilno orodje, ki mora biti dobro usmerjeno na določene potrebe ali prednostne naloge. Zato namerava Komisija zagotoviti, da državna pomoč izpolnjuje jasno opredeljene cilje skupnega interesa in ne izkrivlja konkurence ali vpliva na trgovino med državami članicami v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.

Poleg tega je treba poudariti, da znesek pomoči ni merilo za njegovo učinkovitost. V okviru krize in ob upoštevanju proračunskih omejitev v državah članicah najpomembnejši cilj še vedno ostaja manjša, vendar bolj usmerjena pomoč. Z namenom spodbujanja konkurenčnosti je cilj tudi obravnavati tržne nepopolnosti in ne nadomeščati tržnih sil z javnimi izdatki.

Zlasti državna pomoč, namenjena R&R&I, je lahko učinkovita pri zagotavljanju spodbud za dodatne zasebne naložbe R&R&I z namenom, da se do leta 2020 doseže cilj porabe 3 % BDP Evropske unije za R&R&I.

Pravila o državni pomoči za varstvo okolja lahko državam članicam nudijo tudi številne možnosti za spodbujanje čistih industrij in okolju prijaznih gospodarstev, ki prispevajo k „*Evropi, gospodarni z viri*“.

Poleg tega lahko dobro usmerjeni ukrepi državne pomoči s tem, ko pripomorejo k nastanku, rasti in razvoju MSP, pomagajo pri ublažitvi posebnih finančnih težav, s katerimi se soočajo ta podjetja. S tem v zvezi lahko države članice v celoti izkoristijo možnosti, ki so v okviru USSI zagotovljene MSP, ter omogočajo hitrejšo izvajanje ukrepov državne pomoči in zmanjšanje upravnih stroškov.

Prav tako obstajajo številne možnosti za povečanje zaposljivosti določenih kategorij delavcev z dodelitvijo pomoči za usposabljanje, spodbujanjem nastanka delovnih mest in/ali spodbujanjem vstopa prikrajšanih delavcev in invalidov na trg dela. Čeprav je državna pomoč na tem področju razmeroma omejena, lahko uporaba teh ukrepov v primerih, kjer so ugotovljene tržne nepopolnosti, pomaga pri doseganju ciljev vodilne pobude „Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta“.

Državna pomoč ima ključno vlogo tudi pri razvoju sektorja širokopasovnih povezav. Učinkovita poraba javnih sredstev lahko pomaga pri zagotavljanju dostopa do širokopasovnega interneta čim več državljanom EU in jim tako omogoči, da koristijo prednosti na znanju temelječe družbe. Vendar je treba pomoč na liberaliziranih telekomunikacijskih trgih uporabljati previdno in s tem preprečiti izrivanje zasebnih naložb.

Za zaključek, s spodbujanjem ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Uniji državna regionalna pomoč prispeva k ciljem strategije Evropa 2020. V tem smislu se regionalna pomoč razlikuje od drugih vrst pomoči, saj je v glavnem namenjena obravnavi kohezijske neuravnoteženosti in ne samo tržnih nepopolnosti. Pomen tega cilja je očiten,

kar odraža obseg pomoči, porabljene za regionalni razvoj, ki predstavlja največji delež skupne pomoči industriji in storitvenemu sektorju.

Ker je bila večina pravil o državni pomoči pregledana v okviru lisbonske strategije za rast in delovna mesta, so splošno sprejeta in usmerjena v nove izzive v okviru strategije Evropa 2020. V naslednjih pregledih določenih smernic in okvirov bodo morda potrebne nadaljnje prilagoditve. V primeru smernic o rizičnem kapitalu so že bile uvedene nekatere spremembe.

Velike razlike med državami članicami kažejo na različne politične pristope, vendar cilj „manjše in bolj usmerjene pomoči“ še vedno velja za vse države. V okviru sedanje krize in proračunskih omejitev obstaja potreba po ohranjanju javnih izdatkov pod nadzorom ter sočasnem zagotavljanju učinkovitosti ukrepov in enakih pogojev za podjetja.