



LISZT & PARTNERI
ODVJETNIČKO DRUŠTVO

PRAVNI OKVIR ZA DRŽAVNE POTPORE VEZANO UZ IZBIJANJE PANDEMIJE COVID-19

Ovih se dana neprestano govori o mjerama pomoći gospodarstvu kao ekonomskoj i egzistencijalnoj nuždi te se pomalo čini da su, silom prilika, ograničenja koja predstavlja postojeći pravni okvir za dodjelu državnih potpora poduzetnicima pala u drugi plan.

Međutim, Europska komisija kao „čuvarica Ugovora“ (sada UFEU-a) i ona koja bdije nad unutarnjim tržištem Europske unije pomno prati zbivanja i fleksibilno nudi rješenja i podršku državama članicama u njihovim namjerama da sačuvaju svoje gospodarstvo ostajući istovremeno u granicama poznatog okvira za dodjelu dopuštenih državnih potpora ili pak tretmana određenih mjera na način da one ostanu izvan dosega pravila o potporama u smislu članka 107 (1) UFEU-a.

Iako se u ovom času čini da više nikada ništa neće biti isto, barem što se tiče tretmana državnih potpora u Europskoj uniji, pravila ipak postoje i, iako se neka upravo mijenjaju, dopunjuju ili labave, valja ih se držati.

U nastavku se izlaže nekoliko općih napomena i nekoliko mogućih pravnih osnova za dodjelu državnih potpora u ovoj izvanrednoj situaciji.

Financijska potpora iz sredstava EU ili iz nacionalnih javnih sredstava koja se daje **zdravstvenim uslugama ili drugim javnim službama za rješavanje situacija COVID-19** ne potpada pod režim kontrole državnih potpora. Također, to se odnosi i na bilo koju drugu financijsku potporu koja se **daje izravno građanima**. Naime, države članice mogu izravno odobriti financijsku potporu građanima tj. potrošačima, npr. za otkazane usluge, karte ili ulaznice koje im ne bi bile nadoknađene od operatera takvih usluga. Te mjere također ne spadaju u područje nadzora državne potpore i države članice ih mogu provesti odmah, bez sudjelovanja Komisije.

U okviru pravila o državnim potporama EU, države članice mogu osmisliti obimne mjere potpora za podršku određenim poduzetnicima ili sektorima koji pate od posljedica epidemije COVID-19 u skladu s postojećim pravilima. U tom je pogledu primjenjivo sljedeće:

1. Države članice mogu odlučiti poduzeti **mjere primjenjive na sve poduzetnike**, bez diskriminacije. Primjerice, subvencije za plaće ili obustava naplate korporativnih poreza i nameta, poreza na dodanu vrijednost ili doprinosa za socijalno osiguranje. Takve mjere ublažavaju financijska opterećenja poduzeća na izravan i učinkovit način, a ne sadrže selektivnu prednost za određene tvrtke u odnosu na druge u usporedivim situacijama pa stoga ne potpadaju pod okvir kontrole državnih potpora te ih države članice mogu uspostaviti odmah, bez sudjelovanja Europske komisije, odnosno bez prethodnog odobrenja Europske komisije.
2. Pravila o državnim potporama koja se temelje na članku **107(3)(c) UFEU-a** omogućavaju državama članicama, po prethodnom odobrenju Komisije, mjere potpore za podmirivanje akutnih

potreba za likvidnošću i za podršku tvrtkama koje se suočavaju s mogućim bankrotom zbog izbijanja COVID-19 pandemije. Smjernice za državne potpore za sanaciju i restrukturiranje nefinancijskih poduzetnika u poteškoćama koje su donesene temeljem članka 107(3)(c) UFEU-a omogućuju državama članicama da pomognu tvrtkama da se nose s problemima likvidnosti i kojima je potrebna hitna pomoć za spašavanje. U tom smislu države članice mogu odobriti hitnu i privremenu pomoć u obliku jamstava za zajmove ili zajmova svim vrstama poduzeća u poteškoćama. Takve mjere bi mogle pokriti očekivane operativne potrebe poduzeća za razdoblje od 6 mjeseci.

Pored toga, tvrtke koje još nisu (još) u poteškoćama mogle bi također dobiti podršku, ako se suočavaju s akutnim potrebama za likvidnošću zbog izvanrednih i nepredviđenih okolnosti kao što je to izbijanje COVID-19, u skladu s mjerodavnim tržišnim relevantnim uvjetima, osobito obzirom na razinu naknade koju je korisnik dužan platiti za državno jamstvo ili zajam.

Općenito, tvrtke koje su već primile takvu podršku u posljednjih 10 godina ne bi bile podobne za daljnju pomoć kako bi se izbjeglo umjetno zadržavanje ekonomski neodrživih poduzeća u EU, a u skladu s načelom "jednom, zadnji put" (*one time – last time*). Međutim, Komisija je sada spremna prihvatiti iznimke od tog pravila u izuzetnim i nepredvidivim okolnostima kao što je to epidemija COVID-19, ali nakon pojedinačne notifikacije.

Također bi države članice mogle donijeti posebne programe potpora za mala i srednja poduzeća (MSP) koje uključuje zadovoljavanje njihove potrebe za likvidnošću u razdoblju do 18 mjeseci. Neke države članice već imaju na snazi ovakvu vrstu sheme. Na primjer, u veljači 2019. Komisija je Irskoj odobrila 400 milijuna eura vrijedan program potpore za pokrivanje akutnih potreba za likvidnošću i spašavanjem i restrukturiranjem malih i srednjih poduzeća kao mjere spremnosti za Brexit¹. Irske su vlasti sada promijenile ovu mjeru kako bi pomogle tvrtkama da se nose s posljedicama izbijanja COVID-19. Slični programi potpore također su uspostavljeni u ostalim državama članicama, posebno Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Poljskoj i Sloveniji, te za određene regije u Austriji, Belgiji i Španjolskoj. Komisija je spremna pomoći ostalim državama članicama da ih uspostave u što kraćem roku.

Ako se radi o već odobroj shemi (programu potpora), a države članice žele povećati odobreni proračun sheme s obzirom na izbijanje COVID-19, povećanje od manje od 20% proračuna nije potrebno prijavljivati Komisiji, te države članice to mogu učiniti izravno, bez sudjelovanje Komisije, dok će za povećanja proračuna za više od 20% Komisija koristiti pojednostavljeni postupak ocjenjivanja.

3. **Članak 107(2)(b) UFEU-a** omogućuje državama članicama da poduzetnicima **nadoknade pretrpljenu štetu uslijed izvanrednih okolnosti, kao što su to one uzrokovane izbijanjem COVID-19**. To uključuje mjere za naknadu štete poduzećima u sektorima koji su posebno teško pogođeni (npr. promet, turizma i ugostiteljstvo) i mjere za nadoknadu štete organizatorima radi otkazivanja događaja zbog izbijanja pandemije.

Članak 107(2)(b) UFEU-a omogućuje Komisiji da odobri državnu potporu državama članicama za nadoknadu štete koju su izravno uzrokovali prirodne katastrofe ili izvanredne pojave. Da bi se kvalificirao kao izvanredna pojava, događaj mora biti (i) nepredvidiv ili teško predvidiv; (ii) značajnog razmjera / ekonomskog učinka; i (iii) izvanredni, tj. bitno različit u odnosu na uvjeta pod kojima tržište normalno posluje. Komisija smatra da se epidemija COVID-19 smatra takvom izuzetnom pojavom u EU-u. Tako je Komisija odobrila i potporu od 12 milijuna eura za danski program potpora radi nadoknade štete nastale otkazivanjem velikih javnih manifestacija, a radi izbijanja COVID-19². Naime,

¹ SA.53350 (2019/N) – Ireland – Budget increase of R&R aid scheme (SA.49040 as amended to cover temporary restructuring support by SA. 50651)

² Sate Aid SA.56685 (2020/N) – DK – Compensation scheme for cancellation of events related to COVID-19.

članak 107(2)(b) UFEU-a također omogućuje državama članicama da nadoknade organizatorima događanja poput koncerata, festivala, sportskih turnira, kulturnih ili komercijalnih sajмова, štetu nastalu uslijed otkazivanja tih manifestacija kao izravne posljedice izvanredne pojave na njihovom teritoriju. Dana 10. ožujka 2020. Komisija je primila notifikaciju od Danske (prva i dosad jedina takva notifikacija) u vezi s izbijanjem COVID-19 o plaćanju kompenzacije organizatorima događaja s više od 1.000 sudionika koji su morali biti otkazani zbog izbijanja COVID-19. Komisija je u rekordnom roku od 24 sata donijela odluku o odobravanju ove mjere!

Mjere državne potpore u skladu s člankom 107 (2) (b) UFEU-a moguće je usmjeriti na pomoć određenim sektorima u obliku programa ili pak individualno pojedinim poduzetnicima. Ova mogućnost može biti korisna za države članice koje osmišljavaju programe za sve vrste poduzetnika u sektorima koji su posebno teško pogođeni (npr. zrakoplovstvo, turizam i ugostiteljstvo) ili pak daju individualnu potporu određenim tvrtkama.

Države se članice pritom u osmišljavanju takvih programa mogu oslanjati na dosadašnje iskustvo i praksu Komisije. Na primjer, u kontekstu napada 11. rujna 2001, Komisija je odobrila programe potpore u Francuskoj i Njemačkoj na temelju članka 107 (2) (b) UFEU-a za pokrivanje operativnih gubitaka zrakoplovnih tvrtki u razdoblju od 11. do 14. rujna 2001, a što je bilo povezano sa zatvaranjem zračnog prostora kao rezultata terorističkog napada³. Također, Komisija je Sloveniji odobrila potporu za naknadu štete vezano uz erupciju vulkana na Islandu u travnju 2010. godine kojim se pokrilo 60% ekonomskog gubitka zrakoplovnih tvrtki i zračnih luka (u odnosu na situaciju da se katastrofa nije bila dogodila) u razdoblju nakon katastrofe, sve dok kompanije nisu mogle ponovo redovno posloovati.⁴

Za sve mjere koje se poduzimaju u skladu s člankom 107 (2) (b) UFEU-a mora postojati izravna uzročno-posljedična veza između dodijeljene potpore i štete nastale kao posljedica izvanredne pojave za svakog korisnika, a svaka takva potpora mora biti ograničena na ono što je nužno potrebno kako bi se šteta popravila (proporcionalnost). Komisija je objavila da je spremna surađivati s državama članicama na pronalaganju izvodljivih rješenja, uključujući vezano uz izračun nastale štete.

4. Trenutačno je utjecaj epidemije COVID-19 u Italiji takve naravi i razmjera da dopušta upotrebu članka **107(3)(b) UFEU-a**. To omogućava Komisiji da odobri dodatne nacionalne mjere potpore **za otklanjanje ozbiljnih poremećaja gospodarstva**. U donošenju zaključka da su uvjeti za korištenje ove pravne osnove trenutno ispunjeni u Italiji, Komisija je razmotrila niz pokazatelja, uključujući, ali ne ograničavajući se na, očekivano smanjenje BDP-a, stroge javne mjere, uključujući zabranu događanja, zatvaranje škola, ograničenja kretanja, ograničenja nacionalnog sustava zdravstva, otkazivanje letova te ograničenja putovanja nametnuta i od strane drugih zemalja.

Za očekivati je da će se Komisija voditi sličnim pokazateljima i u slučaju ocjenjivanja mjera drugih država članica, pri čemu je sama Komisija svjesna da se radi o situaciji koja je još u razvoju i nepredvidiva te se i drugim alatima i prijedlozima novih mjera odnosno donošenjem novih propisa za dopuštene potpore priprema na stalno praćenje, prilagodbu i pružanje podrške državama članicama.

Komisija je dana 19. ožujka 2020. godine pripremila posebni pravni okvir iz članka 107(3)(b) UFEU-a tzv. **Privremeni okvir („COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak“)**, a

³ State Aid SA 269/2002 – Germany – Compensation for direct damage caused by the closure of external airspace for the period 11 to 14 September 2001; SA 309/2002 – France – Sûreté aérienne - compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

⁴ State Aid SA.32163 – Slovenia – Rectification of consequences of the damage caused to air carriers and airports by earthquake activity in Iceland and the resulting volcano ash in April 2010.

po uzoru na slučaj u prošlosti tijekom financijske krize 2008. godine, kada je Komisija usvojila tadašnji privremeni okvir.

Nekoliko napomena o Privremenom okviru COVID-19:

Radi se o propisu koji države članice upućuje u to kako da kreiraju svoje nacionalne mjere državne potpore na način koji je usklađen s unutarnjim tržištem, dakle na način kojim se *de facto* jamči da će takve mjere (koje se donose u skladu s Privremenim okvirom) Komisija odobriti. U tom se smislu ne radi o samodostatnom dokumentu temeljem kojega države članice samostalno donose i stavljaju na snagu mjere, već o okviru i uputama za mjere tj. programe državnih potpora ili pojedinačne potpore koje Komisija tek mora odobriti. Tek će potom države članice moći samostalno dodjeljivati potpore individualnim korisnicima, u skladu s programom potpora.

Ponajprije treba kazati da će se predviđene mjere moći odnositi samo na one poduzetnike koji na dan 31.12.2019. godine nisu bili u poteškoćama⁵, već su ušli „u poteškoće“ kao posljedica izbijanja pandemije COVID-19. Predviđene će mjere biti moguće dodijeliti do 31.12.2020. godine.

Predloženi novi privremeni okvir omogućuje sljedeće vrste potpore:

- i) izravne potpore (bespovratna sredstva) i porezne olakšice,
- ii) državna jamstva za zajmove koje tvrtke uzimaju od banaka,
- iii) subvencioniranje zajmove za tvrtke i
- iv) zaštitne mjere za banke koje kanaliziraju potporu realnom gospodarstvu
- v) kratkoročno osiguranje izvoznih kredita

Ad i) Potpore u obliku bespovratnih sredstava ili porezne olakšice: države članice mogle bi uspostaviti programe kojima će poduzetnicima dodijeliti do 800.000,00 EUR za rješavanje hitnih potreba za likvidnošću. To se može učiniti izravnom potporom ili poreznom olakšicom.

Ad ii) Potpora u obliku državnih jamstava za zajmove banaka:

To je vjerojatno jedan od najvažnijih instrumenata u Privremenom okviru: države članice mogu dati državna jamstva za zajmove koji se odnose i na ulaganja i na obrtna sredstva uz relativno niske premije. Jamstvo ne smije biti veće od 90% (ukoliko bi gubitke proporcionalno pod istim uvjetima snosile kreditne institucije i država) ili 35% (gdje bi se prvi gubici pripisali državi, a tek onda kreditnim institucijama). Trajanje jamstva je ograničeno na najviše šest godina.

Privremeni je okvir definirao i minimalnu razinu premija za jamstva i to ovisno o veličini poduzeća te o dospijeća zajma.

Zajmovi s dospijećem nakon 31. prosinca 2020. koji su pokriveni državnim jamstvom ograničeni su na najviše dvostruki iznos godišnjeg obračun plaće korisnika (uključujući socijalne troškove kao i troškove osoblja koje radi na lokaciji tvrtke, ali je formalno na platnoj listi kooperanata) za 2019. ili pak 25% prometa u 2019. godini.

Ova gornja granica može biti vrlo važna s obzirom na to da kapitalne potrebe nekih kompanija mogu premašiti godišnju razinu plaća. Samo u iznimno opravdanim slučajevima i na temelju „samopotvrđivanja“ od strane korisnika svojih potreba za likvidnošću, taj se iznos zajma može povećati kako bi se pokrile potrebe za likvidnošću za naredna 18 mjeseca za mala i srednja poduzeća ili za

⁵ Za definiciju poduzetnika u poteškoćama primjenjiva je definicija iz Uredbe 651/2014 o skupnom izuzeću potpora (članak 2 (18)).

narednih 12 mjeseci za velika poduzeća. Za zajmove s dospijanjem do 31. prosinca 2020. iznos glavnice kredita može biti i veći, uz odgovarajuće opravdanje i pod uvjetom da proporcionalnost potpora ostane osigurana.

Ad iii) Još jedan važan alat predviđen Privremenim okvirom su mjere potpore u obliku subvencioniranih kamata na državne zajmove: Ovi se zajmovi moraju odobriti uz kamatnu stopu koja je najmanje jednaka osnovnoj stopi koja se primjenjivala 1. siječnja 2020. plus marža kreditnog rizika koja odgovara minimalnoj razini definiranoj na isti način kao i u slučaju državnih jamstava (točka 27. Okvira). I ovdje države članice mogu alternativno prijaviti programe potpora s takvim stopama kao osnovnima, ali pri čemu se ročnost, cijene i pokrivenost jamstvom mogu modulirati (npr. niže jamstvo pokriva nadoknađuje dužu ročnost).

Maksimalni iznos zajma pokrivenog tako subvencioniranim kamatnim stopama i ovdje se određuje u odnosu na godišnji iznos plaća odnosno promet. Snižene kamatne stope mogu se primjenjivati na razdoblje od šest godina. I ovdje, zajam se može odnositi i na potrebe ulaganja i radnog kapitala. No, za razliku od garancija, ovdje nema pravila „90% -30%“ koje bi ograničilo izloženost države.

Ad iv) Četvrta mjera prepoznaje važnu ulogu bankarskog sektora i drugih financijskih posrednika u rješavanju ekonomskih učinaka epidemije COVID-19. **Privremeni okvir jasno kaže da, ako države članice odluče kanalizirati pomoć realnoj ekonomiji putem banaka, to je izravna pomoć kupcima banaka, a ne samim bankama.** Također daje smjernice o tome kako minimizirati bilo kakvu nepotrebnu preostalu pomoć bankama i osigurati da se pomoć prenese u najvećoj mogućoj mjeri krajnjim korisnicima u obliku većeg volumena financiranja, rizičnijih portfelja, nižih zahtjeva za kolateralima, niže premije za garancije ili niže kamate.

Ako izravna pomoć bankama postane potrebna u skladu s člankom 107(2)(b)UFEU-a za nadoknadu štete koja je nastala izravno uslijed epidemije COVID-19, takva se pomoć prema pravilima o državnim potporama ne bi smatrala izvanrednom javnom potporom. Slično se odnosi i na preostalu neizravnu pomoć dodijeljenu bankama prema Privremenom okviru.

Ad v) Privremeni okvir uvodi dodatnu fleksibilnost u načinu primjene kratkoročnog osiguranja izvoznih kredita, a vezano uz pojam utrživog rizika.

Uz navedeno, Komisija je uvela sve potrebne proceduralne olakšice kako bi se omogućilo brzo postupanje i ishodenje odobrenja Komisije. Odluke se donose u roku od nekoliko dana od primitka cjelovite notifikacije. Kako bi se dodatno olakšalo brzo djelovanje država članica, Komisija je spremna državama članicama ustupiti predloške za mjere državnih potpora utemeljene na svojim prethodnim odlukama te u skladu s postojećim pravilima EU o državnim potporama.

(mliszt)

LISZT & PARTNERI

20.03.2020.