

Posebno poročilo

**Potrebni je več  
prizadevanj za seznanjanje  
s pravili o državni pomoči  
in uveljavljanje njihovega  
spoštovanja**



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)

Spletišče: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.  
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5886-1	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/483763	QJ-AB-16-024-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-5840-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/30535	QJ-AB-16-024-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5842-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/181932	QJ-AB-16-024-SL-E

© Evropska unija, 2016

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

**Posebno poročilo**

**Potrebni je več  
prizadevanj za seznanjanje  
s pravili o državni pomoči  
in uveljavljanje njihovega  
spoštovanja**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljavske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat II, ki ga vodi Henri Grethen, član Evropskega računskega sodišča, in ki je specializiran za naložbe v kohezijo, rast in vključevanje. Revizijo je vodil član poročevalec Oskar Herics, pomagali pa so mu Margit Spindelegger, vodja kabineta, Niels Brokopp, vodilni upravni uslužbenec, Gert Rammelloo in Angelika Zych, vodji naloge, Ildiko Preiss, ataše, ter Dana Moraru, Maria Ploumaki in Laura Zanarini, revizorke.



*Od leve proti desni: A. Zych, I. Preiss, G. Rammelloo, N. Brokopp, M. Spindelegger, O. Herics.*

## Odstavek

### Kratice

### Glosar

## I-VIII Povzetek

## 1-24 Uvod

3-8 **Kaj je državna pomoč in kako finančno pomembna je v EU?**

9-21 **Postopki za dodelitev državne pomoči**

9-10 Države članice morajo državno pomoč priglasiti Komisiji

11-14 Izjeme pri priglasitvi

15-21 Glavni akterji, ki sodelujejo pri upravljanju operativnih programov kohezijske politike

22-24 **Revizije Evropskega računskega sodišča in vrhovnih revizijskih institucij držav članic na področju državne pomoči**

## 25-31 Obseg revizije in revizijski pristop

## 32-113 Opažanja

32-82 **Komisija ni dovolj izčrpno analizirala napak pri državni pomoči, države članice pa niso dovolj osredotočene na državno pomoč**

33-44 Veliko število napak pri državni pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada in, v precej manjšem obsegu, Evropskega socialnega sklada

45-71 Spremljanje, ki ga izvaja Komisija, je oslABLjeno, ker ni dovolj izčrpne analize in ker je interno usklajevanje nezadostno

72-82 Premajhno osredotočanje revizijskih organov držav članic na skladnost s pravili o državni pomoči

- 83-113 **Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči in spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic**
- 84-99 **Razširjena uredba o splošnih skupinskih izjemah odgovornost s Komisije prenaša na države članice**
- 100-107 **Na novo uvedene predhodne pogojenosti in postopek za velike projekte lahko izboljšajo skladnost s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike**
- 108-113 **Skupni akcijski načrt o državni pomoči, ki ga je pripravila Komisija, je namenjen krepitevi upravne zmogljivosti držav članic in zahteva stalno pozornost**

## 114-130 **Zaključki in priporočila**

**Priloga I — Odhodki za državno pomoč po državah članicah, 2010–2014, v milijonih EUR**

**Priloga II — Rezultati spremljanja, ki ga je izvedel Generalni direktorat za konkurenco, 2006–2014**

**Priloga III — Veliki projekti, ki jih je v programskem obdobju 2007–2013 sprejel Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko**

**Priloga IV — Pravni okvir na področju državne pomoči**

## **Odgovori Komisije**

**BDP:** Bruto domači proizvod

**COCOF:** Odbor za usklajevanje skladov

**ECN-ET:** Evropska mreža za konkurenco – elektronski prenos

**ESRR:** Evropski sklad za regionalni razvoj

**ESS:** Evropski socialni sklad

**GBER:** Uredba o splošnih skupinskih izjemah

**GD:** Generalni direktorat

**GD COMP:** Generalni direktorat za konkurenco

**GD EMPL:** Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje

**GD REGIO:** Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

**IKT:** Informacijske in komunikacijske tehnologije

**IMS:** Sistem za upravljanje nepravilnosti

**IT:** Informacijska tehnologija

**JASPERS:** Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah

**KS:** Kohezijski sklad

**LPN:** Letno poročilo o nadzoru

**MSP:** Mala in srednja podjetja

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

**R&R:** Raziskave in razvoj

**R&R&I:** Raziskave, razvoj in inovacije

**skladi ESI:** Evropski strukturni in investicijski skladi

**VRPDV:** Vodenje revizijskih postopkov, dejavnosti in virov

Cilj **Evropskega sklada za regionalni razvoj** je okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v Evropski uniji tako, da se odpravijo glavna regionalna neravnovesja, in sicer s finančno podporo za vzpostavitev infrastrukture in produktivnih naložb, ki ustvarjajo delovna mesta, predvsem za podjetja.

Cilj **Evropskega socialnega sklada** je okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v Evropski uniji s izboljšanjem zaposlovanja in možnosti za zaposlitev, predvsem prek ukrepov usposabljanja, ki spodbujajo višjo stopnjo zaposlenosti ter ustvarjanje več in boljših delovnih mest.

**Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI)** zajemajo pet ločenih skladov, katerih cilj je zmanjšati neravnovesja med regijami Unije in katerih okviri politik so določeni za sedemletno proračunsko obdobje večletnega finančnega okvira. Skladi zajemajo: Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad (KS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

**Finančni popravki** so namenjeni zaščiti proračuna EU pred bremenitvijo z napačnimi ali nepravilnimi odhodki. Pri odhodkih, za katere se uporablja deljeno upravljanje, so za izterjavo nepravilno izplačanih plačil v prvi vrsti odgovorne države članice. Finančni popravki se lahko izvajajo z umikom nepravilnih odhodkov iz izjav držav članic o odhodkih ali z izterjavo od upravičencev. Finančne popravke lahko odredi tudi Komisija.

**Kohezijska politika** je eno od najboljsežnejših področij porabe proračuna EU. Njen cilj je zmanjšati razvojne razlike med različnimi regijami s prestrukturiranjem nazadujočih industrijskih območij in diverzifikacijo podeželskih območij ter spodbujati čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje. Financira se iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada.

**Kohezijski sklad** je namenjen izboljšanju ekonomske in socialne kohezije v Evropski uniji s financiranjem okoljskih in prometnih projektov v državah članicah, v katerih je BNP na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU.

**Letna poročila o nadzoru** (LPN) so letna poročila revizijskih organov, v katerih so navedene ugotovitve vseh revizij, ki so jih izvedli za enega ali več operativnih programov. Letna poročila o nadzoru so glavni dokumenti, s katerimi revizijski organi dajo zagotovilo glede sistemov upravljanja in nadzora operativnega(-ih) programa(-ov) ter glede zakonitosti in pravilnosti sofinanciranih projektov.

**Ocena združljivosti** je primerjava negativnih učinkov ukrepa pomoči na trgovino in konkurenco na notranjem trgu s pozitivnimi učinki njegovega prispevka k doseganju natančno opredeljenih ciljev skupnega interesa. Pri primerjavi teh učinkov se upošteva vpliv pomoči na socialno varnost v EU. Ocena združljivosti je v izključni pristojnosti Komisije.

**Odbor za usklajevanje skladov** je odbor predstavnikov držav članic, ki je bil ustanovljen v skladu s členom 103 Uredbe (ES) št. 1083/2006, da Komisiji svetuje v zvezi z izvajanjem ESRR, ESS in Kohezijskega sklada. Njegova navodila so priporočila s praktičnimi primeri in informacijami, niso pa pravno zavezujoča niti omejevalna.



**Operativni program** določa prednostne naloge in specifične cilje države članice ter kako bodo sredstva uporabljena za financiranje projektov v določenem obdobju, ki običajno traja sedem let. Ti projekti morajo prispevati k doseganju enega ali več ciljev, določenih na ravni prednostne osi operativnega programa. Pripravljeni morajo biti za vsak sklad na področju kohezijske politike, tj. Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad ali Kohezijski sklad. Operativne programe pripravijo države članice, preden se lahko izvedejo kakršna koli plačila iz proračuna EU, pa jih mora potrditi Komisija. V obdobju, ki ga pokrivajo, se lahko spreminjajo le, če se strinjata obe strani.

**Organ upravljanja** je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali kateri koli drug javni ali zasebni subjekt, ki ga je država članica določila za upravljanje operativnega programa. Njegove naloge vključujejo izbiranje projektov, ki bodo financirani, spremljanje njihovega izvajanja ter poročanje Komisiji o finančnih vidikih in doseženih rezultatih.

**Organi za potrjevanje** izvajajo preglede na prvi stopnji za odhodke, ki jih prijavijo organi upravljanja, ter potrdijo, da so ti odhodki zakoniti in pravilni. Običajno so del ministrstev za finance ali organi za notranji nadzor v njihovi sestavi.

**Podjetje** je vsak subjekt, ki se ukvarja z gospodarsko dejavnostjo, ne glede na pravni status ali način financiranja.

**Programsko obdobje:** Večletni okvir, znotraj katerega se načrtujejo in izvršujejo odhodki za kohezijsko politiko.

**Revizijski organ** Komisiji zagotovi, da sistemi upravljanja in notranjega nadzora za posamezen operativni program uspešno delujejo (in torej da so potrjeni odhodki zakoniti in pravilni). Revizijski organi so ponavadi oddelki v generalnih sekretariatih vlade, na ministrstvih za finance (ali organih za notranji nadzor v sestavi teh ministrstev), na drugih ministrstvih ali v okviru vrhovnih revizijskih institucij. Funkcionalno morajo biti neodvisni od organov, ki upravljajo sklade. Revizijski organ o ugotovitvah v okviru svojih revizij sistemov in revizij operacij poroča organu upravljanja in organu za potrjevanje za zadevni operativni program. Poročila o revizijah sistemov in letno poročilo o nadzoru predložijo tudi Komisiji. Če revizijski organ meni, da organ upravljanja ni sprejel ustreznih popravilnih ukrepov, mora na to opozoriti Komisijo.

**Sporazumi o partnerstvu** so sporazumi med Evropsko komisijo in vsako državo članico za programsko obdobje 2014–2020. V njih so navedeni načrti nacionalnih organov za porabo sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter opisani strateški cilji in prednostne naložbe vsake države, za katere je v sporazumih vzpostavljena povezava s splošnimi cilji strategije Evropa 2020 za pametno, trajno in vključujočo rast. Poleg tega vključujejo tudi podrobnosti o vseh predhodnih pogojenostih in okvirih za upravljanje smotrnosti. Pripravijo jih države članice v dialogu s Komisijo, ta pa jih mora sprejeti.

Storitve splošnega gospodarskega pomena so gospodarske dejavnosti, ki jih javni organi opredelijo kot posebno pomembne za državljanke in ki se brez javnega posredovanja ne bi mogle izvajati (ali pa bi se izvajale pod drugačnimi pogoji). To so na primer prometna omrežja, poštna storitve in storitve socialnega varstva.

**Strokovna skupina za evropske strukturne in investicijske sklade (EGESIF)** je bila ustanovljena znotraj Komisije z namenom, da ji svetuje o vprašanjih v zvezi z izvajanjem programov, ki se sprejmejo in izvajajo v skladu z uredbami o evropskih strukturnih in investicijskih skladih. EGESIF je ena od dveh skupin, ki sta nadomestili Odbor za usklajevanje skladov (druga je COESIF – Odbor za usklajevanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov).

**Veliki projekti** so projekti, ki so finančno tako pomembni, da je potreben poseben sklep Komisije, da lahko države članice pridobijo sofinanciranje EU iz Evropskega sklada za regionalni razvoj ali Kohezijskega sklada. Njihov skupni strošek presega 50 milijonov EUR, običajno pa gre za obsežne infrastrukturne projekte na področju prometa, okolja in drugih sektorjev, kot so kultura, izobraževanje, energija in IKT.

**Vrhovne revizijske institucije** so nacionalni organi, odgovorni za revizijo prihodkov in porabe države.

## I

Državna pomoč je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica in ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem, če prizadene trgovino med državami članicami. Državna pomoč je zaradi zagotavljanja ustreznega delovanja notranjega trga načeloma sicer prepovedana, vendar pa je lahko v določenem obsegu, v nekaterih sektorjih, na nekaterih geografskih območjih ali v posebnih okoliščinah združljiva z njim. Države članice so v obdobju med letoma 2010 in 2014 v povprečju dodelile 76,6 milijarde EUR državne pomoči na leto, če izključimo pomoč finančnemu sektorju, železniškemu sektorju in javnih storitvam, kot so poštna storitve. To je več kot 0,5 % BDP držav članic EU.

## II

Kohezijska politika je eno od glavnih področij porabe proračuna EU. Skupni proračun Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada (KS) in Evropskega socialnega sklada (ESS) v programskem obdobju 2014–2020 je 352 milijard EUR, torej več kot v programskem obdobju 2007–2013, ko je znašal 347 milijard EUR. Poraba ESRR/KS in ESS je po ocenah Komisije predstavljala več kot eno četrtno državne pomoči, dodeljene v EU v obdobju 2007–2013.

## III

Sodišče je pri tej reviziji ocenilo, kakšna je bila v programskem obdobju 2007–2013 raven neskladnosti s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike in v kolikšni meri je Komisija seznanjena z vzroki za to neskladnost. Poleg tega je preučilo, ali bodo ukrepi, ki jih Komisija izvaja za programsko obdobje 2014–2020, okrepili njeno zmogljivost in zmogljivost držav članic za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje kršitev pravil o državni pomoči.

## IV

Komisija in Sodišče sta v obdobju 2010–2014 pri številnih revizijah odkrila kršitve pravil o državni pomoči. Napake pri državni pomoči v okviru ESRR in Kohezijskega sklada so pomembno prispevale k naši ocenjeni stopnji napake na področju kohezijske politike. Ugotovljeno je bilo, da je bila stopnja odkrivanja kršitev pri revizijah in spremljanju Komisije na področju kohezijske politike podobna ugotovitvam Sodišča. Po drugi strani je bila stopnja odkrivanja kršitev pravil o državni pomoči revizijskih organov držav članic veliko nižja od stopnje Komisije ali Sodišča. To pomeni, da se revizijski organi pri svojih revizijah doslej niso dovolj osredotočali na državno pomoč.

## V

Komisija v programskem obdobju 2007–2013 napak pri državni pomoči, ki jih je odkrila sama ali so jih sporočile države članice, ni beležila tako, da bi lahko izvedla ustrezno analizo. Taka analiza bi Komisiji lahko pomagala razviti bolj osredotočene in prilagojene preventivne ukrepe za države članice in programe;

## VI

Države članice v vlogah za projekte z veliko finančno vrednostjo (veliki projekti) navedejo, ali menijo, da naložba pomeni državno pomoč, to informacijo pa lahko preveri Komisija. Komisija zlasti na začetku programskega obdobja 2007–2013 ni sistematično preverjala skladnosti velikih projektov s pravili o državni pomoči, zato obstaja tveganje, da so nekateri veliki projekti, ki jih je sofinancirala EU, nezdružljivi z notranjim trgom. Med drugim tudi zato, ker so države članice pred letom 2012 in pojasnili, ki jih je prinesla sodba v zadevi Leipzig/Halle, Komisijo redko obveščale o infrastrukturnih naložbah. Komisija je za zmanjšanje tega tveganja za prihodnost okrepila svoje interne preventivne ukrepe in uvedla alternativni postopek odobritve, vključno z neodvisnim pregledom kakovosti za programsko obdobje 2014–2020. Ta postopek ni zasnovan tako, da bi za države članice v času sprejetja sklepa o velikem projektu vedno zagotavljal pravno varnost v zvezi s skladnostjo s pravili o državni pomoči. Ta varnost je mogoča samo na podlagi priglasitve države članice in sklepa o državni pomoči, ki ga nato sprejme Komisija.

## VII

Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči za programsko obdobje 2014–2020, ki so zmanjšali upravno breme in prinesli večjo preglednost, vendar je z njimi povečala tudi odgovornosti držav članic pri zasnovi in izvajanju ukrepov pomoči. Povečanje odgovornosti držav članic je prineslo tveganje za pogostejše napake pri državni pomoči, saj je Komisija pri spremljanju odkrila, da so države članice pri zasnovi in izvajanju shem pomoči v programskem obdobju 2007–2013 napravile veliko napak. Za zmanjšanje tega tveganja je sprejela ukrepe za spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic na področju državne pomoči, vključno z uvedbo osnovnih pogojev za sisteme državne pomoči, s katerimi naj bi spodbudila učinkovito in uspešno izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov (tj. predhodne pogojenosti). Toda države članice, za katere šteje, da ne izpolnjujejo teh pogojev, niso nujno države članice, pri katerih je Komisija v preteklosti odkrila največ težav. Poleg tega je treba te ukrepe stalno spremljati.

## VIII

Sodišče priporoča naslednje:

- (a) Komisija naj uvede popravljalne ukrepe, kadar ukrepi pomoči niso skladni s pravili o državni pomoči;
- (b) (i) Komisija naj za beleženje nepravilnosti na način, ki omogoča preprosto analizo npr. njihove vrste, pogostosti, resnosti, geografskega izvora in vzroka, uporablja podatkovno zbirko MAPAR. Poleg tega naj podatkovna zbirka vsebuje informacije o naknadnem spremljanju teh nepravilnosti (kot so naloženi finančni popravki),
  - (ii) v okviru sistema za upravljanje nepravilnosti naj Komisija prilagodi strukturo svoje podatkovne zbirke, tako da bo iz nje mogoče pridobiti informacije o nepravilnostih (npr. pri državni pomoči) ter jih analizirati po državah in vrstah,
  - (iii) GD COMP naj se omogoči reden dostop do vseh relevantnih informacij o nepravilnostih pri državni pomoči v MAPAR in sistemu za upravljanje nepravilnosti,
  - (iv) z informacijami iz svojih podatkovnih zbirk naj Komisija vsaki dve leti spremlja zmogljivost držav članic, da zagotovijo skladnost s pravili o državni pomoči, tako da izvede analize npr. vrste, pogostosti, resnosti, geografskega izvora in vzroka napak pri državni pomoči, ki jih je odkrila Komisija sama ali so jih odkrili organi držav članic. Komisija naj te dejavnosti uporablja za spremljanje in usmerjanje podpornih dejavnosti, kot je zagotavljanje usposabljanja državam članicam, ki jih najbolj potrebujejo;

- (c) Komisija naj velike projekte odobrava šele po interni odobritvi državne pomoči in države članice dosledno prosi, naj po potrebi priglasijo pomoč, da bi zase zagotovile pravno varnost, in to neodvisno od postopka obravnave vlog, ki ga uporabljajo;
- (d) (i) Komisija naj zagotovi, da sta obseg in kakovost pregledov skladnosti s pravili o državni pomoči, ki jih opravijo revizijski organi, zadostna,
  - (ii) Komisija naj zaradi zaključka programskega obdobja 2007–2013 od revizijskih organov zahteva, da pregledajo skladnost s pravili o državni pomoči pri velikih projektih, ki so bili odobreni pred koncem leta 2012,
  - (iii) Komisija naj pripravi dodatna navodila, zlasti študije primerov, ki prikazujejo dobre prakse ter najpogostejše vrste kršitev pravil o državni pomoči in vzroke zanje,
  - (iv) Komisija naj države članice spodbuja k vzpostavitvi centralnega registra za spremljanje kopičenja majhnih zneskov nepovratnih sredstev, ki skupaj ne smejo presežati določenega zneska (pomoč *de minimis*),
  - (v) Komisija naj vzpostavi centralno podatkovno zbirko za celotno EU, v kateri bodo ustrezni organi držav članic lahko preverili identiteto podjetij, za katera so bili izdani nalogi za izterjavo državne pomoči, ter stanje postopkov izterjave, da bi zagotovili skladnost z veljavno zakonodajo (z načelom Deggendorf). Dostop naj se odobri samo na podlagi potrebe po seznanitvi;
- (e) če predhodne pogojenosti ne bodo izpolnjene do konca leta 2016, naj Komisija uporabi svoja pooblastila za začasno ustavitev plačil zadevnim državam članicam, dokler ne odpravijo vseh večjih pomanjkljivosti.

## 01

Namen politike konkurence je zagotoviti, da si lahko podjetja konkurirajo pod enakimi pogoji, tj. na podlagi svojih proizvodov in cen, ne da bi bila deležna neupravičenih prednosti. Ker enotni trg EU zagotavlja prosto trgovino z blagom in storitvami po vsej Uniji, je politika konkurence urejena na evropski ravni<sup>1</sup>. Pravila o državni pomoči so ključni element politike konkurence EU.

## 02

Podjetje, ki prejme državno pomoč, ne konkurira več pod enakimi pogoji. Zato v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) državna pomoč načeloma velja za nezdržljivo z notranjim trgovom<sup>2</sup>. Kljub temu obstajajo področja in okoliščine, v katerih trg ne deluje tako, kot bi moral. Obstajajo namreč vrzeli, ko za nekatere potrebe ni poskrbljeno. Pogodba za namene doseganja ciljev javnih politik določa seznam vrst državne pomoči, ki je ali je lahko združljiva z notranjim trgovom<sup>3</sup>. Komisija je oblikovala več pravil, ki urejajo te vrste pomoči.

## Kaj je državna pomoč in kako finančno pomembna je v EU?

## 03

V Pogodbi je državna pomoč opredeljena kot vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica in ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem, če vpliva na trgovino med državami članicami. Da bi pomoč štela za državno pomoč, morajo biti izpolnjena vsa merila iz opredelitve. Ta so navedena v **tabeli 1**.

- 1 Člen 26 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
- 2 Člen 107(1) PDEU.
- 3 Člen 107(2) PDEU: „Z notranjim trgovom je združljivo naslednje ...“ (na primer: pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče). Člen 107(3) PDEU: „Kot združljivo z notranjim trgovom se lahko šteje naslednje ...“ (na primer: pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanje kulturne dediščine).

## Merila za ugotavljanje, ali pomoč pomeni državno pomoč

	Merilo in razlaga	Primeri
1	Pomoč dodeli država ali pa je dodeljena iz državnih sredstev. Državna sredstva so vsa sredstva, ki jih zagotovi organ države članice ali subjekt, ki je v lasti države ali ga ta nadzira <sup>1</sup> .	Subvencije, oprostitve davkov ali jamstva.
2	Pomoč je dodeljena podjetjem. Podjetje je vsak subjekt, ki se ukvarja z gospodarsko dejavnostjo, ne glede na svoj pravni status ali način financiranja <sup>2</sup> . Gospodarska dejavnost je ponujanje blaga ali storitev na trgu <sup>3</sup> .	Družba, ki izdeluje avtomobile, dobrodela organizacija, ki dobavlja hrano, ali državna družba, ki ponuja poštno storitve.
3	Pomoč daje prednost. Prednost je gospodarska korist, ki je podjetje v običajnih tržnih razmerah ne bi imelo <sup>4</sup> .	Posojilo, odobreno podjetju, z obrestno mero pod tržno obrestno mero.
4	Dodeljena prednost je selektivna. Vsak ukrep pomoči, ki ni pod enakimi pogoji odprt za vsa podjetja, ki delujejo v državi članici, je selektiven.	Ukrepi, ki veljajo samo za večja podjetja ali za podjetja iz specifičnega sektorja, npr. prometnega ali energetskega.
5	Pomoč izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco. Izkrivljanje konkurence se domneva, kadar upravičenec do pomoči deluje v sektorju, v katerem obstaja ali bi lahko obstajala konkurenca <sup>5</sup> .	Pomoč, dodeljena družbi iz tekstilnega sektorja, saj v tem sektorju obstaja konkurenca.
6	Pomoč prizadene trgovino med državami članicami. Kadar pomoč izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, se domneva, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami, kadar učinki na druge države članice niso zanemarljivi <sup>6</sup> .	Pomoč, dodeljena lokalnemu proizvajalcu pohištva, saj proizvajalci pohištva (lokalni ali ne) obstajajo v različnih državah članicah EU.

1 Zadeva C-248/84, točka 17, in zadeva C-482/99, točka 38.

2 Združene zadeve C-180/98 do C-184/98, točka 74.

3 Zadeva C-35/96, točka 36.

4 Zadeva C-39/94, točka 60.

5 Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, točke 141 do 147.

6 Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, točka 81.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi obvestila Komisije o pojmu državne pomoči.

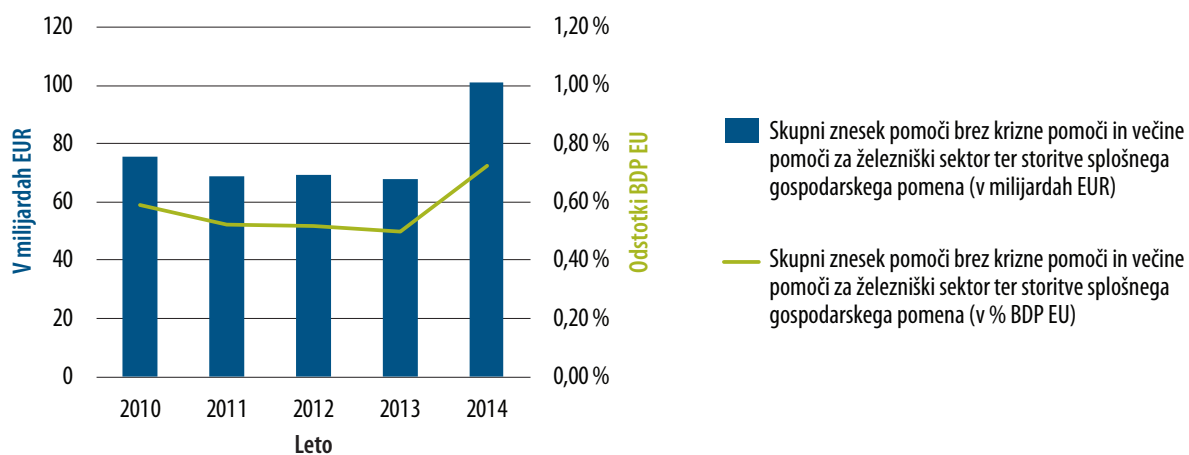
## 04

Države članice so v obdobju 2010–2014 za državno pomoč na leto v povprečju porabile 76,6 milijarde EUR<sup>4</sup>, kar je več kot 0,5 % BDP držav članic EU (glej **sliko 1**). Ti podatki so podcenjeni, saj ne vključujejo večine pomoči železniškemu sektorju in storitvam splošnega gospodarskega pomena, kot so prometna omrežja ali poštno storitve, za katere popolni podatki za obdobje 2010–2014 niso na voljo. Poleg tega ne vključujejo pomoči, dodeljene finančnemu sektorju (krizna pomoč), saj ni realen pokazatelj zneska državne pomoči, ki bi bila dodeljena v običajnih razmerah, in je ta revizija ne obsega. Pregled porabe državne pomoči v posameznih državah članicah v obdobju 2010–2014 je v **Prilogi I**. V prihodnjih letih bi lahko vključitev več podpornih shem za energijo iz obnovljivih virov v poročanje po sprejetju smernic za pomoč na področjih okolja in energija iz leta 2014 privedla do dodatnega povečanja števila priglasitev državne pomoči Komisiji.

4 Pregled stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leto 2015, je na voljo na spletišču GD COMP.

Slika 1

## Državna pomoč v EU, 2010–2014



*Opomba:* Po podatkih Komisije je povečanje odhodkov leta 2014 večinoma (85 %) posledica vključitve več shem obnovljive energije v poročanje. Če te sheme ne bi bile vključene, bi sporočena državna pomoč leta 2014 znašala približno 73 milijard EUR. Poleg tega so finančna sredstva EU vključena šele od leta 2014.

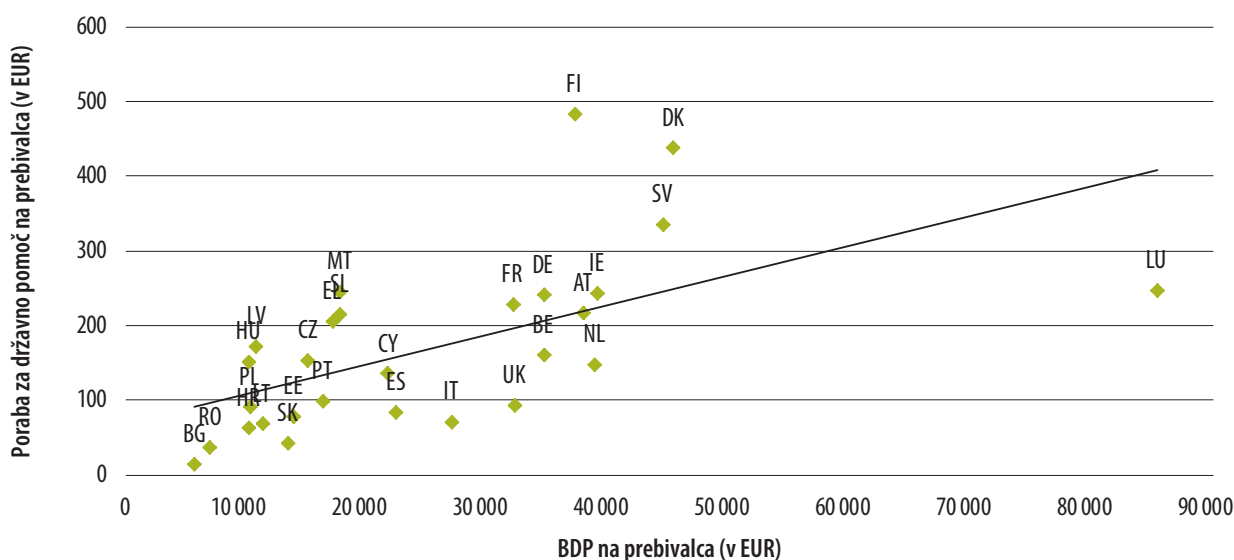
*Vir:* Evropsko računsko sodišče, na podlagi pregleda stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leto 2015.

## 05

Na splošno obstaja povezava med BDP držav članic na prebivalca in njihovo porabo za državno pomoč (glej sliko 2). V obdobju 2010–2014 so za državno pomoč na prebivalca v povprečju največ porabile Danska, Finska in Švedska.



**Slika 2** Primerjava porabe držav članic za državno pomoč in BDP na prebivalca, 2010–2014



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi pregleda stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leto 2015, ter podatkov Eurostata o prebivalstvu in BDP na prebivalca v tekočih cenah.

## 06

Kohezijska politika je eno od glavnih področij porabe proračuna EU. Izvaja se prek Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada (KS) in Evropskega socialnega sklada (ESS), njen namen pa je podpreti gospodarski razvoj in zaposlovanje v manj razvitih regijah EU<sup>5</sup>. Celotni proračun EU za kohezijsko politiko v programskem obdobju 2014–2020 je 352 milijard EUR, torej več kot v programskem obdobju 2007–2013, ko je znašal 347 milijard EUR<sup>6</sup>. Med letoma 2010 in 2014 je bilo v okviru kohezijske politike porabljenih 216 milijard EUR sredstev EU<sup>7</sup>.

- 5 Politika se izvaja preko operativnih programov, ki določajo prednostne naloge, posebne cilje in način uporabe sredstev EU.
- 6 Glej publikaciji Komisije „Predstavitev kohezijske politike EU 2014–2020“ iz junija 2014 in „Kohezijska politika 2007–2013 – Komentarji in uradna besedila“ iz januarja 2007. Programsko obdobje je večletni okvir, znotraj katerega se načrtujejo in izvajajo odhodki za strukturna sklada in Kohezijski sklad.
- 7 Glej portal s podatki o koheziji na spletišču Komisije.

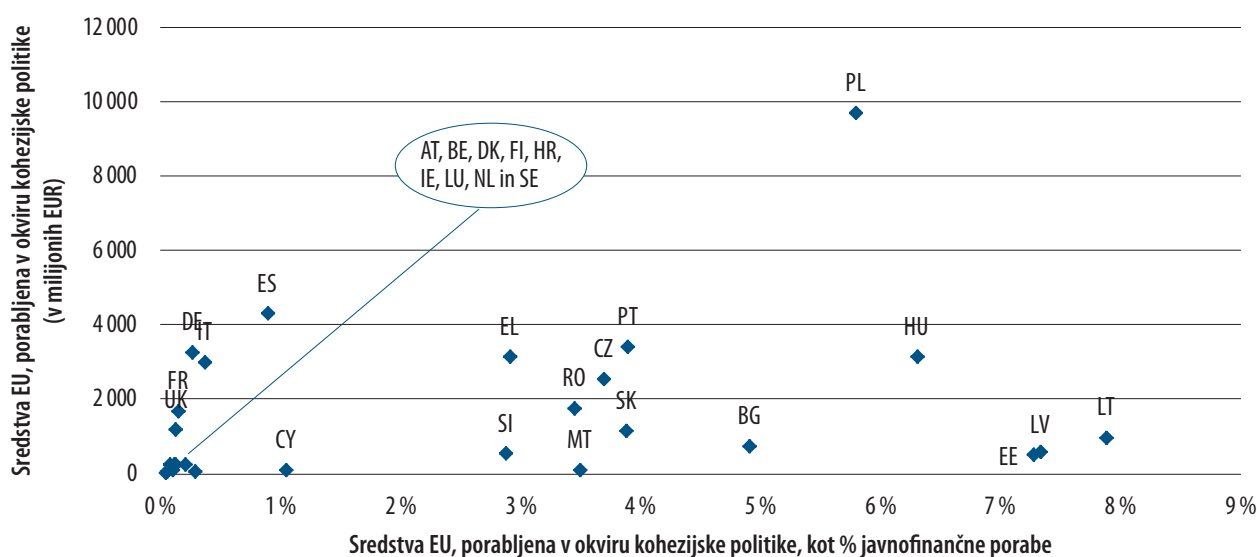
07

Sredstva v okviru kohezijske politike se razdelijo ob upoštevanju razlik v BDP, tako da revnejše regije dobijo več finančne podpore<sup>8</sup>. Posledično ta sredstva predstavljajo znaten delež skupnih javnofinančnih odhodkov v več državah članicah (glej **slika 3**). To še posebno velja za tiste države članice, ki so se EU pridružile leta 2004 ali 2007. Dodeljena sredstva v okviru kohezijske politike so tako na primer v Estoniji, na Madžarskem, v Latviji, Litvi, in na Poljskem leta 2014 predstavljala več kot 5 % vseh javnofinančnih odhodkov.

8 Člen 90 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

Slika 3

Sredstva EU, porabljena v okviru kohezijske politike, po državah članicah, 2010–2014



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi računovodskih podatkov Komisije in statističnih podatkov Eurostata o državnih odhodkih.

## 08

Pravila o državni pomoči v skladu s Pogodbo veljajo samo za pomoč, ki jo države članice dodelijo subjektom, ki izvajajo gospodarsko dejavnost<sup>9</sup>. Za pomoč, ki jo neposredno dodeli Komisija ali drug organ EU, kot je Evropska investicijska banka, torej pravila o državni pomoči ne veljajo. Za sredstva EU, ki so zagotovljena v okviru kohezijske politike, pravila o državni pomoči veljajo, saj ta sredstva upravljajo države članice. Komisija ocenjuje, da je bilo v programskem obdobju 2007–2013 približno 40 % sredstev v okviru kohezijske politike v višini 139 milijard EUR dodeljenih projektom, za katere veljajo pravila o državni pomoči<sup>10</sup>. Po podatkih Komisije so bile v tem obdobju skupno porabljene 504 milijarde EUR državne pomoči<sup>11</sup>. Sredstva v okviru kohezijske politike so torej v programskem obdobju 2007–2013 predstavljala več kot četrtino vseh odhodkov za državno pomoč.

## Postopki za dodelitev državne pomoči

### Države članice morajo državno pomoč priglasiti Komisiji

## 09

V skladu s Pogodbo mora biti Komisija obveščena o vseh načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči<sup>12</sup>. V praksi to pomeni, da mora država članica, ki želi dodeliti državno pomoč, o tem obvestiti Generalni direktorat Komisije za konkurenco (GD COMP). Ta postopek se imenuje priglasitev.

## 10

Ko država članica priglasí načrtovano dodelitev pomoči, GD COMP določi, ali ta pomoč pomeni državno pomoč. Če ugotovi, da gre za državno pomoč, oceni, ali je ta združljiva z notranjim trgovom, in sicer tako, da njene pozitivne učinke (prispevek k doseganju natančno opredeljenega cilja skupnega interesa) primerja z negativnimi (izkrivljanje konkurence in trgovine). Ta ocena združljivosti je v izključni pristojnosti Komisije<sup>13</sup>.

### Izjeme pri priglasitvi

## 11

Pogodba sicer državno pomoč načeloma prepoveduje, vendar pa določa tudi seznam vrst pomoči, ki so lahko združljive z notranjim trgovom. V zvezi s tem lahko Komisija izda pravila, ki opredeljujejo merila, na podlagi katerih teh vrst pomoči ni treba priglasiti<sup>14</sup>. Komisija ta pravila oblikuje na podlagi svojih izkušenj pri ocenjevanju ukrepov pomoči in pri tem upošteva sodno prakso Sodišča Evropske unije.

- 9 Člen 107 PDEU.
- 10 Glej poročilo Komisije o smernicah za regionalno pomoč za obdobje 2014–2020 iz septembra 2014.
- 11 Glej pregled stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leti 2011 in 2015.
- 12 Člen 108(2) in (3) PDEU.
- 13 Člen 108 PDEU.
- 14 Uredba Sveta (EU) 2015/1588 z dne 13. julija 2015 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 248, 24.9.2015, str. 1) (kodificirano besedilo), ki nadomešča Uredbo Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči, zlasti člena 108(4) PDEU.

## Uredba o splošnih skupinskih izjemah (GBER)

### 12

Komisija je sprejela uredbo, v skladu s katero ni treba priglasiti vrst pomoči, za katere meni, da so verjetno združljive z notranjim trgovom, če so izpolnjeni vsi pogoji in če njihov znesek ne presega pragov iz te uredbe. Imenuje se uredba o splošnih skupinskih izjemah (GBER)<sup>15</sup>. Primeri takih vrst pomoči sta državna pomoč za kulturo in varstvo okolja.

### 13

Uredba o splošnih skupinskih izjemah znatno poenostavlja delo Komisije in držav članic. Državam članicam omogoča, da izvajajo številne ukrepe pomoči, ne da bi morale uporabiti postopke priglasitve in ne da bi morala Komisija eksplicitno ocenjevati njihovo združljivost. Uredba o splošnih skupinskih izjemah vsebuje več splošnih določb in določb, ki veljajo za posamezne vrste pomoči. Pomoč, ki spada na področje uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah in je v skladu s temi določbami, samodejno velja za združljivo z notranjim trgovom. Kljub temu pa je pri obsežnih ukrepih pomoči (ki so nad pragovi za priglasitev) še vedno potrebna priglasitev, saj bi ti lahko izkrivljali konkurenco<sup>16</sup>.

## Pomoč *de minimis*

### 14

Poleg tega je Komisija določila, da pomoč v višini do 200 000 EUR, dodeljena enemu samemu upravičencu v obdobju treh let, ne izkrivlja konkurence in ne vpliva na trgovino med državami članicami<sup>17</sup>. Ta vrsta pomoči se imenuje pomoč *de minimis* ter ni opredeljena kot državna pomoč in je ni treba priglasiti GD COMP, saj ne izpolnjuje merila državne pomoči glede izkrivljanja ali možnosti izkrivljanja konkurence niti merila vplivanja na trgovino med državami članicami. Pri storitvah splošnega gospodarskega pomena je prag pomoči zvišan na 500 000 EUR<sup>18</sup>.

## Glavni akterji, ki sodelujejo pri upravljanju operativnih programov kohezijske politike

### 15

Operativne programe ESRR/KS in ESS skupaj upravljajo države članice in Komisija. Države članice izberejo, upravljajo in spremljajo projekte, Komisija pa nadzoruje in spremlja sisteme upravljanja in nadzora držav članic. Končno odgovornost za izvrševanje proračuna EU ima Komisija<sup>19</sup>.

- 15 Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgovom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (UL L 187, 26.6.2014, str. 1).
- 16 Pragovi segajo od 400 000 EUR za nekatere vrste pomoči za novoustanovljena podjetja do 150 milijonov EUR za nekatere vrste pomoči za obnovljive vire energije.
- 17 Uredba Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* (UL L 352, 24.12.2013, str. 1).
- 18 Uredba Sveta (EU) št. 360/2012 z dne 25. aprila 2012 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena (UL L 114, 26.4.2012, str. 8).
- 19 Člen 53 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

## Raven držav članic

### 16

Na ravni držav članic so za tekoče vodenje operativnih programov odgovorni organi upravljanja. S preverjanjem upravljanja morajo zagotoviti, da so vsi sofinancirani projekti upravičeni do sredstev EU in da prijavljeni odhodki projektov izpolnjujejo pogoje za upravičenost, vključno s skladnostjo s pravili o državni pomoči. Organi za potrjevanje preverjajo zahtevke za odhodke projektov, ki jih prejmejo od organov upravljanja, in jih predložijo Komisiji za povračilo stroškov. Revizijski organi revidirajo operacije (tj. projekte) in sisteme upravljanja in nadzora ter v letnih poročilih o nadzoru in revizijskih mnenjih o tem poročajo Komisiji<sup>20</sup>.

### 17

Poleg tega lahko nacionalni uradi za državno pomoč glede na svoja pooblastila preverijo skladnost shem pomoči na nacionalni ravni (če jih EU sofinancira ali ne) ali dajo nasvete oziroma mnenja drugim organom v državah članicah. Uradi za državno pomoč delujejo na osrednji ravni v vseh državah članicah, razen v Belgiji, ki ima urade za državno pomoč na regionalni ravni. V nekaterih državah članicah je urad za državno pomoč vključen v ministrstvo za finance ali gospodarske zadeve, v drugih pa je neodvisen organ ali vključen v nacionalni organ za konkurenco. Uradi za državno pomoč lahko delujejo tudi kot kontaktna točka za pridobitev strokovnega znanja ali pomoči pri zasnovi shem pomoči, s čimer se zmanjša tveganje za neskladnost s pravili o državni pomoči (glej **okvir 1**).

20 Letna poročila o nadzoru so letna poročila revizijskih organov, v katerih so navedene ugotovitve vseh revizij, ki so jih izvedli za enega ali več operativnih programov. Letna poročila o nadzoru so glavni dokumenti, s katerimi revizijski organi dajo zagotovilo glede sistemov upravljanja in nadzora operativnega(-ih) programa(-ov) ter glede zakonitosti in pravilnosti sofinanciranih projektov.

## Okvir 1

### Državna pomoč, ki jo je v fazi zakonodajnega predloga pregledal urad za državno pomoč (Danska)

Vsa ministrstva morajo pri pripravi zakonodajnega predloga opraviti začetno oceno tega, ali je povezan z državno pomočjo. Te informacije se pošljejo v oceno sekretariatu za državno pomoč (v katerem so zaposleni strokovnjaki s tega področja). Če se ugotovi, da je zakonodajni predlog v nasprotju s pravili o državni pomoči, ga mora ministrstvo preoblikovati. Sekretariat za državno pomoč ministrstvu pomaga s predlogi in mu svetuje v celotnem zakonodajnem postopku.

## Raven Komisije

### 18

Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) je odgovoren za spodbujanje gospodarskega in socialnega razvoja različnih regij Evropske unije, zlasti tistih z omejenimi možnostmi. Upravlja ESRR in Kohezijski sklad. Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL) je odgovoren za zaposlovanje in socialna vprašanja EU ter upravlja ESS.

### 19

Oba generalna direktorata zagotovilo o skladnosti odhodkov iz ESRR/KS in ESS z veljavnimi pravili EU in nacionalnimi pravili pridobivata predvsem na podlagi dela revizijskih organov. Poleg pregledovanja dela revizijskih organov v okviru svojih nadzornih nalog opravljata lastne revizije operacij in sistemov v državah članicah.

### 20

GD COMP je oddelek Komisije, ki je odgovoren za zagotavljanje pravilne uporabe pravil EU o državni pomoči na vseh področjih, razen kmetijstva in ribištva<sup>21</sup>. Na podlagi Pogodbe oblikuje zakonodajo na področju državne pomoči in nadzoruje njeno izvajanje ter redno spremlja sheme pomoči, da bi preveril, ali in v kolikšni meri spoštujejo pravila o državni pomoči<sup>22</sup>. Poleg tega lahko zainteresirane stranke, kot so države članice ali konkurenčne družbe, vložijo pritožbo pri Komisiji, če menijo, da je pomoč, dodeljena določenemu upravičencu, nezakonita. Komisija mora vse take pritožbe obravnavati<sup>23</sup>.

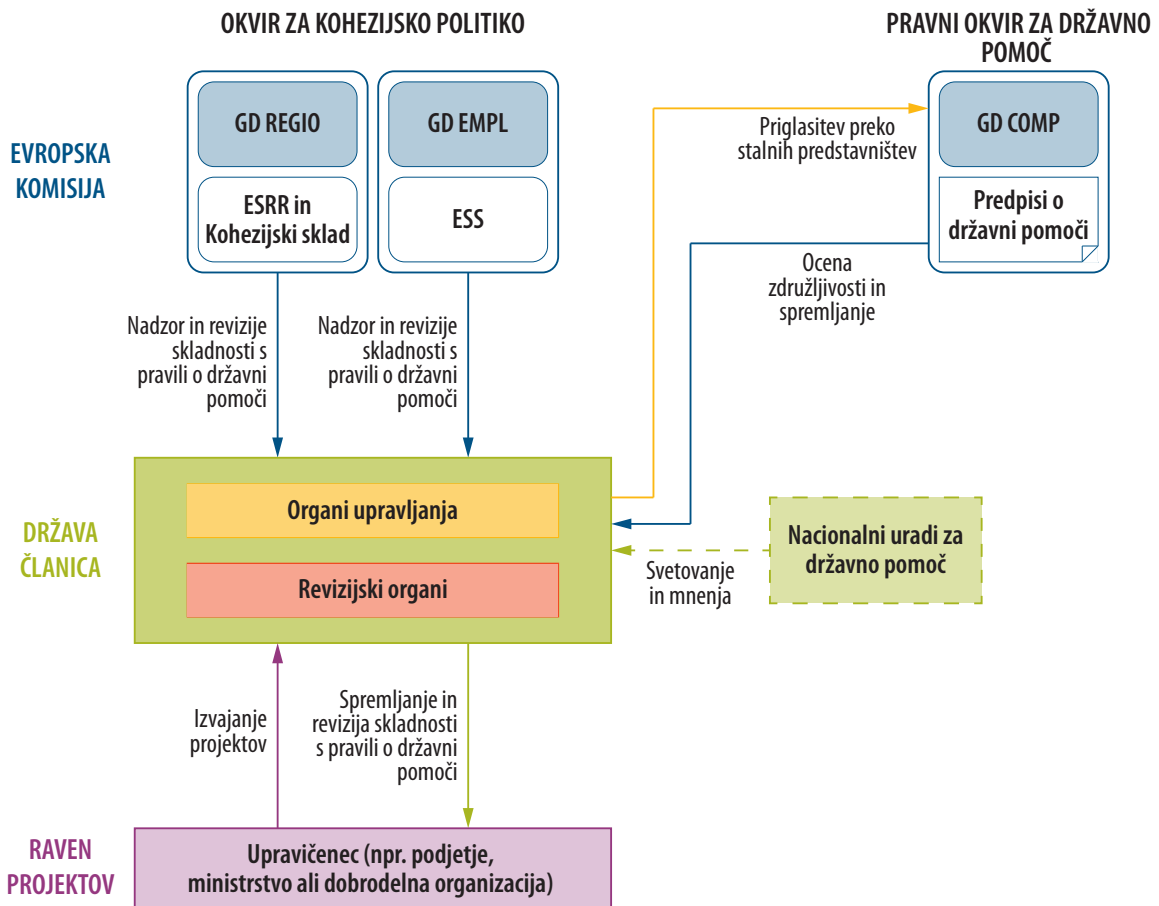
### 21

Na **sliki 4** je poenostavljen pregled akterjev, vključenih v kohezijsko politiko in v postopek dodelitve državne pomoči.

- 21 Na področjih kmetijstva in razvoja podeželja ter pomorskih zadev in ribištva sta za nadzor državne pomoči odgovorna Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja oz. Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo.
- 22 Shema pomoči je akt ali zakon, ki na splošno določa, katere vrste upravičencev lahko prejmejo državno pomoč in pod kakšnimi pogoji.
- 23 Člen 24 Uredbe Sveta (EU) št. 2015/1589.

Slika 4

**Akterji, vključeni v kohezijsko politiko in v postopek dodelitve državne pomoči**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## Revizije Evropskega računskega sodišča in vrhovnih revizijskih institucij držav članic na področju državne pomoči

### 22

Sodišče je v enem od svojih prejšnjih posebnih poročil iz leta 2011 ugotovilo slabosti v sistemih držav članic, s katerimi se zagotavlja, da je državna pomoč priglašena, in sicer predvsem na podlagi preučitve več pritožb in primerov spremljanja v obdobju 2008–2010<sup>24</sup>.

### 23

Poleg tega je od leta 2010 do leta 2014 preučevalo skladnost več projektov ESRR/KS in ESS s pravili o državni pomoči. Rezultati teh revizij so bili del osnove za posebne ocene ESRR/KS in ESS v njegovih letnih poročilih<sup>25</sup>.

### 24

Sodišče je anketiralo 28 vrhovnih revizijskih institucij, odgovorilo pa jih je 22. Večina jih je navedla, da so preglede državne pomoči v različni meri vključile v svoje revizije<sup>26</sup>. Le redke so izvedle tudi posebne revizije državne pomoči.

24 Posebno poročilo št. 15/2011 – Ali postopki Komisije zagotavljajo uspešno upravljanje nadzora državne pomoči? (<http://eca.europa.eu>).

25 Glej na primer poglavje 6 letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2014 (UL C 373, 10.11.2015).

26 Vrhovne revizijske institucije so nacionalni organi, odgovorni za revizijo prihodkov in porabe države.



## 25

Sodišče je v zadnjih letih pri svojih letnih revizijah skladnosti odkrilo znatno število napak v zvezi s skladnostjo s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike. V tem poročilu preučuje, ali je Komisija sprejela dovolj ukrepov, da bi razumela, zakaj do tega prihaja, ter analizira, ali bo Komisija s sprejetimi ukrepi okrepila svojo zmogljivost in zmogljivost držav članic za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje kršitev pravil o državni pomoči.

## 26

Sodišče je pri tej reviziji ocenilo, kakšna je bila raven neskladnosti s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike (tj. ESRR/Kohezijski sklad in ESS) v programskem obdobju 2007–2013 in v kolikšni meri je Komisija seznanjena z vzroki za to neskladnost. Posamezne analize so se osredotočale predvsem na obdobje 2010–2014. Preučilo je tudi, ali bodo ukrepi, ki jih je Komisija sprejela za programsko obdobje 2014–2020, lahko odpravili neskladnosti s pravili o državni pomoči.

## 27

Preučilo je zlasti:

- (a) ali je Komisija imela celovit in aktualen pregled nad vzroki za neskladnost s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike ter ali so generalni direktorati Komisije in države članice odkrili kršitve pravil o državni pomoči. Preučilo je tudi, ali se je Komisija na napake pri državni pomoči odzvala tako, da je sprejela ustrezno število popravilnih ukrepov, in
- (b) ali je Komisija sprejela ustrezne ukrepe za preprečevanje kršitev pravil o državni pomoči na področju kohezijske politike v prihodnosti.

## 28

Poleg tega je podrobno analiziralo ugotovitve svojih revizij skladnosti in s primeri ponazorilo pogoste napake pri državni pomoči. Preučilo je tudi postopek odobritve, s katerim je Komisija ocenila nekatere projekte, ki so bili zelo pomembni v finančnem smislu (velike projekte).

## 29

Revizija je bila sestavljena iz pregleda dokumentov (na primer analize letnih poročil revizijskih organov, revizijskih poročil Komisije in uredb Komisije) in pogovorov s predstavniki Komisije.

### 30

Na ravni držav članic sta bili izvedeni dve anketi:

- (a) anketa med 113 revizijskimi organi v 28 državah članicah, ki so bili v obdobju 2007–2013 odgovorni za 440 operativnih programov ESRR/KS in ESS, od katerih jih je odgovorilo 100 (88 %), ter
- (b) anketa med 31 uradi za državno pomoč v 28 državah članicah, od katerih jih je odgovorilo 24 (77 %).

### 31

Sodišče je tudi obiskalo štiri države članice (Dansko, Madžarsko, Poljsko in Portugalsko), da bi preučilo več različnih postopkov na področju državne pomoči, ki jih uporabljajo različni organi.

## Komisija ni dovolj izčrpno analizirala napak pri državni pomoči, države članice pa niso dovolj osredotočene na državno pomoč

### 32

Sodišče je analiziralo svoje letne revizije skladnosti, da bi opredelilo raven neskladnosti s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike. Ugotoviti je tudi želelo, ali je Komisija imela pregled nad napakami pri državni pomoči v državah članicah, saj bi tak pregled – če bi bil ustrezno pripravljen – Komisiji pomagal pri usmerjanju sredstev za revidiranje, spremljanje in podpiranje držav članic. Napake pri državni pomoči, ki so jih odkrile Komisija in države članice, je primerjalo z napakami, ki jih je odkrilo samo, preučilo pa je tudi popravljalne ukrepe, ki jih je Komisija sprejela zaradi teh napak.

## Veliko število napak pri državni pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada in, v precej manjšem obsegu, Evropskega socialnega sklada

### Revizije projektov z državno pomočjo, ki jih je izvedlo Sodišče

### 33

Sodišče je v svojih letnih revizijah skladnosti v obdobju 2010–2014 revidiralo 1 573 naključno izbranih projektov ESRR/KS in ESS<sup>27</sup>. Od 828 projektov ESRR/KS jih je 220 (26,6 %) prejelo državno pomoč, od 745 projektov ESS pa 49 (6,6 %).

### 34

Odkrilo je skupno 50 primerov neskladnosti s pravili o državni pomoči, od katerih jih je bilo 46 povezanih s projekti ESRR/KS, 4 pa s projekti ESS. Napake pri državni pomoči so pri projektih ESS bistveno manj verjetne, saj so ti projekti ponavadi veliko manjši in je zato bolj verjetno, da bo šlo za pomoč *de minimis*.

### 35

Od leta 2010 do leta 2014 sta se število projektov z državno pomočjo in delež teh projektov, v katerih so bile odkrite napake pri državni pomoči, na splošno povečala, kar kaže na to, da se nadzor, katerega namen je preprečiti te napake, ni sčasoma izboljšal. Povečalo se je predvsem število napak, ki niso imele finančnega vpliva na višino sredstev iz proračuna EU (glej **tabelo 2**)<sup>28</sup>. Sodišče je ugotovilo, da je 20,9 % projektov ESRR/KS z državno pomočjo vsebovalo napake pri državni pomoči. Pri ESS je bil ta delež 8,2 %.

- 27 Več informacij o tem, kako Sodišče vzorči in preizkuša projekte, je v odstavkih 4–10 Priloge 1.1 k letnemu poročilu za proračunsko leto 2014.
- 28 Finančni vpliv pomeni, da je Sodišče ugotovilo razliko med dejansko vrednostjo transakcije in vrednostjo, ki bi jo transakcija imela, če bi bila v skladu z veljavnimi določbami. Priloga 1.1 k letnemu poročilu Sodišča za proračunsko leto 2014 vsebuje več podrobnosti o metodologiji.

Tabela 2

## Napake pri državni pomoči, ugotovljene pri letnih revizijah skladnosti, 2010–2014

Sklad (1)	Leto (2)	Število revidiranih projektov (3)	Število projektov z državno pomočjo (4)	% (4/3)	Število napak pri državni pomoči (5)	% (5/4)	Število napak pri državni pomoči s finančnim vplivom	Število napak pri državni pomoči brez finančnega vpliva
ESRR/KS	2010	163	37	22,7 %	2	5,4 %	2	0
	2011	168	43	25,6 %	8	18,6 %	4	4
	2012	168	30	17,9 %	6	20,0 %	2	4
	2013	168	51	30,4 %	16	31,4 %	5	11
	2014	161	59	36,6 %	14	23,7 %	3	11
<b>ESRR/KS skupaj</b>		<b>828</b>	<b>220</b>	<b>26,6 %</b>	<b>46</b>	<b>20,9 %</b>	<b>16</b>	<b>30</b>
ESS	2010	66	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0
	2011	166	8	4,8 %	0	0,0 %	0	0
	2012	168	3	1,8 %	3	100,0 %	0	3
	2013	175	14	8,0 %	1	7,1 %	0	1
	2014	170	24	14,1 %	0	0,0 %	0	0
<b>ESS skupaj</b>		<b>745</b>	<b>49</b>	<b>6,6 %</b>	<b>4</b>	<b>8,2 %</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Skupaj</b>		<b>1573</b>	<b>269</b>	<b>17,1 %</b>	<b>50</b>	<b>18,6 %</b>	<b>16</b>	<b>34</b>

Vir: Evropsko računsko sodišče.

## 36

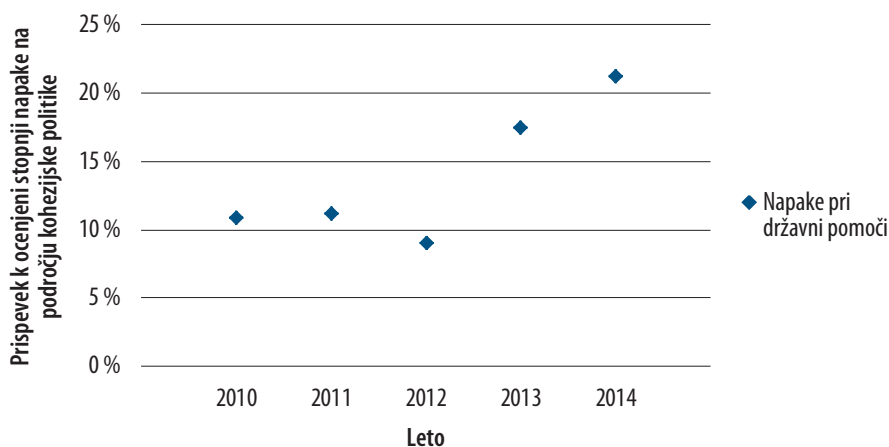
Sodišče je v 16 od 50 primerov neskladnosti s pravili o državni pomoči (32 %) ugotovilo, da so odkrite napake imele finančni vpliv na višino sredstev iz proračuna EU. Vseh 16 primerov je bilo povezanih s projekti ESRR/Kohezijskega sklada in bili so pomemben dejavnik, ki je prispeval k ocenjeni stopnji napake na področju kohezijske politike, predvsem po letu 2013 (glej *sliko 5*)<sup>29</sup>. V obdobju 2010–2014 je bilo 13,5 % povprečne letne ocenjene stopnje napake na področju kohezijske politike mogoče pripisati napakam pri državni pomoči<sup>30</sup>.

29 Ocenjena stopnja napake je statistična ocena verjetnega odstotka napak v populaciji. Glej odstavek 15 Priloge 1.1 k našemu letnemu poročilu za proračunsko leto 2014.

30 V obdobju 2010–2014 je bila povprečna letna ocenjena stopnja napake na področju kohezijske politike 5,7 %.

Slika 5

### Prispevek napak pri državni pomoči k ocenjeni stopnji napake na področju kohezijske politike, 2010–2014



Opomba: Prispevek napak pri državni pomoči k ocenjeni stopnji napake na področju kohezijske politike je odvisen od resnosti in števila teh napak.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

### Štiri glavne vrste odkritih napak pri državni pomoči

#### 37

Napake pri državni pomoči, ki jih je Sodišče odkrilo pri svojih letnih revizijah skladnosti v obdobju 2010–2014, se lahko razdelijo na štiri različne vrste (glej sliko 6):

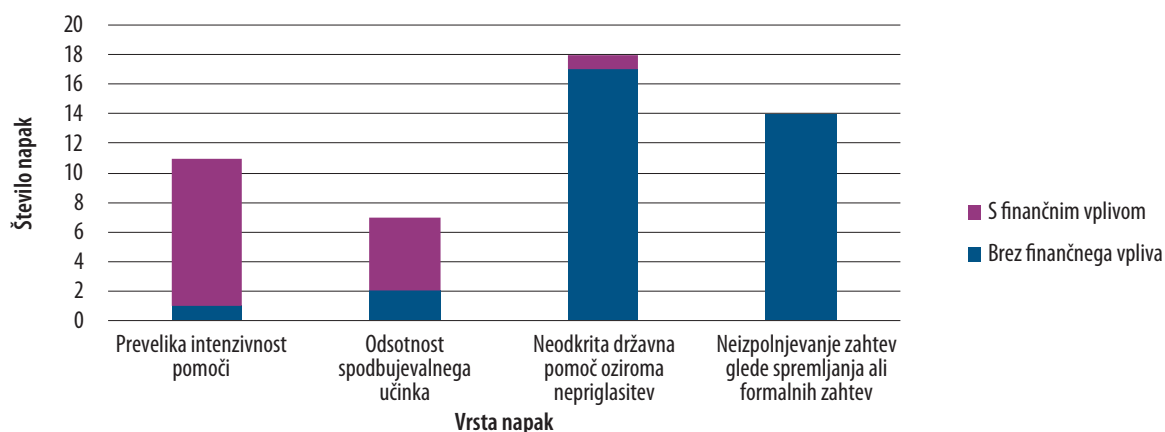
- (a) prevelika intenzivnost pomoči;
- (b) odsotnost spodbujevalnega učinka;
- (c) neodkrita državna pomoč oziroma nepriglasitev in
- (d) neizpolnjevanje zahtev glede spremljanja ali formalnih zahtev.

#### 38

Od 16 napak pri državni pomoči, ki so imele finančni vpliv, jih je bilo 15 iz kategorije „prevelika intenzivnost pomoči“ in „odsotnost spodbujevalnega učinka“.

Slika 6

Vrsta in število napak pri državni pomoči, 2010–2014



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Prevelika intenzivnost pomoči

39

Komisija določi zgornje meje intenzivnosti pomoči<sup>31</sup>, da bi omejila višino državne pomoči na najmanjši možni znesek, ki je potreben za izvajanje dejavnosti, ki prejme pomoč<sup>32</sup>. V številnih primerih (kar je med drugim odvisno od vrste pomoči) se lahko zgornje meje intenzivnosti za mala in srednja podjetja povišajo<sup>33</sup>. To povišanje se imenuje „bonus za MSP“. Do napak pri tej vrsti pomoči je pogosto prišlo, ko je organ upravljanja veliko družbo štel za malo in srednje podjetje ter ji dodelil bonus za MSP, do katerega družba ni bila upravičena (glej **okvir 2**).

- 31 „Intenzivnost pomoči“ pomeni znesek pomoči, izražen kot odstotek upravičenih stroškov projekta. Glej na primer člen 2(26) Uredbe (EU) št. 651/2014.
- 32 Glej osnutek skupnih načel Komisije za gospodarsko oceno združljivosti državne pomoči, ki je na voljo na spletišču GD COMP.
- 33 Mala in srednja podjetja so lahko deležna večje intenzivnosti pomoči, ker Komisija meni, da se mala podjetja srečujejo z večjimi tržnimi pomanjkljivostmi, na primer pri dostopu do financiranja. Glej priložnik pravil Skupnosti o državnih pomočeh za MSP, ki ga je 25. februarja 2009 izdala Komisija.

## Okvir 2

**Primer nepravilne intenzivnosti pomoči (Slovenija)**

Pri projektu ESRR v Sloveniji, ki smo ga preučili v okviru naše letne revizije skladnosti za leto 2013, je bila pomoč dodeljena v okviru priglase sheme za raziskovalne in razvojne dejavnosti v avtomobilski industriji. Upravičenec je bil ustanovljen na podlagi konzorcijskega sporazuma med devetimi partnerji, od katerih je bil eden malo ali srednje podjetje. Vsi ostali partnerji so bili velika podjetja. Upravičenec je prejel bonus za MSP, svoje raziskovalne dejavnosti pa je izvajal izključno za velika podjetja. Tako bi za del upravičenih odhodkov morala veljati 25-odstotna zgornja meja intenzivnosti, uporabljena pa je bila 50-odstotna. Zato znesek pomoči v višini 0,4 milijona EUR ne bi smel biti dodeljen.

**Odsotnost spodbujevalnega učinka****40**

Državna pomoč bo lahko uspešno prispevala k doseganju zelenega cilja javne politike le, če bo imela spodbujevalni učinek, tj. če bo upravičence do pomoči spodbujala k izvajanju dejavnosti, ki jih brez pomoči ne bi<sup>34</sup>. Upravičenci morajo zato pokazati, da podprti projekti brez pomoči ne bi bili mogoči. V skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 je bilo treba na primer spodbujevalni učinek za velika podjetja, ki prejemajo državno pomoč, pokazati tako, da se je dokazalo, da je pomoč privedla do pomembnega povečanja obsega ali velikosti projekta, porabljenega zneska ali hitrosti zaključka projekta (glej **okvir 3**)<sup>35</sup>.

34 COM(2012) 209 final z dne 8. maja 2012 z naslovom Posodobitev področja državnih pomoči EU.

35 Člen 8(3) Uredbe 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). Pred to uredbo se je uporabljala Uredba Komisije (ES) št. 1628/2006 z dne 24. oktobra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri državni regionalni pomoči za naložbe.

## Okvir 3

**Primer odsotnosti spodbujevalnega učinka (Poljska)**

Pri projektu ESRR za gradnjo logističnega središča na Poljskem, ki smo ga preučili v okviru naše letne revizije skladnosti za leto 2010, upravičenec v svoji projektni vlogi ni pokazal, da bi pomoč privedla do pomembnega povečanja obsega ali velikosti projekta, porabljenega zneska ali hitrosti zaključka projekta, kot se zahteva v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008. Zato projekt, ki bi lahko prejel 23,2 milijona EUR sredstev EU, ni bil upravičen in ga je država članica umaknila.

**41**

Sodišče je odkrilo tudi primere, pri katerih se je delo začelo, še preden je bila projektna vloga predložena organu, ki dodeljuje pomoč. Tudi to kaže, da za izvajanje projekta pomoč ni bila potrebna.

**Neodkrita državna pomoč oziroma nepriglasitev****42**

Sodišče je pri vrsti napak, pri kateri je organ upravljanja pomoč za projekt nepravilno opredelil kot pomoč, ki ne pomeni državne pomoči, ali pa Komisiji ni priglasil državne pomoči, najprej preučilo, ali bi bila pomoč lahko izvzeta iz priglasitve na primer v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah. Napako je štelo za napako s finančnim vplivom le, če ni bilo nobene osnove za izvzetje (glej **okvir 4**).

**Okvir 4****Primer nepriglasitve (Češka republika)**

Pri projektu ESRR za gradnjo raziskovalne infrastrukture v Češki republiki, ki smo ga preučili v okviru naše letne revizije skladnosti za leto 2014, organ upravljanja pomoči ni priglasil Komisiji, saj je menil, da raziskovalne dejavnosti projekta niso gospodarske narave. Čeprav so bile sicer raziskovalne dejavnosti upravičenca delno negospodarske, pa je precejšen del dejavnosti zajemal tudi pogodbene raziskave. Revidirana nepovratna sredstva v višini 1,8 milijona EUR so torej pomenila državno pomoč, zato bi lahko bila dodeljena šele po priglasitvi Komisiji in njeni odobritvi.

**Neizpolnjevanje zahtev glede spremljanja ali formalnih zahtev****43**

Pomembno je, da organi upravljanja izpolnjujejo zahteve glede spremljanja in preverjanja ter druge formalne zahteve, ki veljajo zanje, da zagotovijo združljivost ukrepov, ki pomenijo državno pomoč, z notranjim trgov. Te zahteve veljajo tudi za pomoč *de minimis* (glej odstavek 14). Težava pa je predvsem v tem, da lahko podjetja večkrat prejmejo finančno pomoč iz več različnih virov, zato lahko skupni znesek pomoči presega zgornjo mejo *de minimis*. V več primerih je do napake te vrste prišlo, ker se ni preverilo kopičenje pomoči *de minimis* (glej **okvir 5**).



## Okvir 5

**Primer neizpolnjevanja zahtev glede spremljanja ali formalnih zahtev (Francija)**

Pri projektu ESRR za gradnjo industrijskega poslopja v Franciji, ki smo ga preučili v okviru naše letne revizije skladnosti za leto 2011, je organ upravljanja odobril dodelitev pomoči kot pomoči *de minimis*, vendar ni upošteval, da je bila v triletnem obdobju istemu upravičencu pomoč dodeljena že dvakrat prej. Napaka ni imela finančnega vpliva, saj je bil skupni znesek pomoči pod zgornjo mejo *de minimis*.

## 44

Tudi zaradi pomanjkljivosti pri spremljanju je lahko pomoč na koncu neupravičena, če na primer skupni znesek odobrene pomoči presega zgornjo mejo *de minimis*. Uredba o pomoči *de minimis* predvideva dve možnosti za spremljanje te vrste pomoči, in sicer izjavo upravičenca, da pomoč ne bo preseгла zgornje meje *de minimis*, ali uporabo centralnega registra<sup>36</sup>. Z vzpostavitev centralnega registra z vsemi informacijami o vseh zneskih pomoči *de minimis*, dodeljenih v državi članici, je mogoče te napake preprečiti (glej **okvir 6**).

36 Uvodna izjava 21 Uredbe Komisije (EU) št. 1407/2013.

## Okvir 6

**Uporaba centralnega registra za pomoč *de minimis* (Portugalska)**

Na Portugalskem mora biti dodeljena pomoč *de minimis* vpisana v centralni register, ki ga upravlja organ za potrjevanje za ESRR/KS in ESS. Register nato samodejno izračuna vso pomoč, ki je bila dodeljena upravičencu, in prikaže, ali je zgornja meja *de minimis* presežena. Če je, mora organ, ki dodeljuje pomoč, izdati sklep o preklicu in predhodno vpisano pomoč umakniti iz registra. Organ za potrjevanje dvakrat letno preveri, ali so bili dodeljeni zneski pomoči, ki presegajo zgornjo mejo *de minimis*, naknadno umaknjeni.

**Spremljanje, ki ga izvaja Komisija, je oslABLjeno, ker ni dovolj izčrPne analize in ker je interno usklAJevanje nezadostno**

## 45

Komisija v okviru svoje nadzorne vloge izvaja različne vrste nadzora nad državno pomočjo. GD REGIO ter GD EMPL na področju kohezijske politike izvajata preglede na kraju samem, večinoma z revizijami projektov in sistemov ESRR/Kohezijskega sklada in ESS, medtem ko GD COMP izvaja nadzor na področju državne pomoči, in sicer predvsem v okviru spremljanja in obravnavanja pritožb.

46

Sodišče je preučilo, ali in v kolikšnem obsegu je Komisija odkrila kršitve pravil o državni pomoči, ali so bile te informacije zabeležene v podatkovni zbirki ter ali so bile analizirane in dane na razpolago znotraj Komisije. Preučilo je tudi, v kakšnem obsegu je Komisija sprejela ustrezne ukrepe za to, da bi odpravila primere neskladnosti s pravili o državni pomoči, ki jih je odkrila ona sama ali Sodišče.

37 Odstavek 2.1.1 letnega poročila o dejavnostih GD REGIO za leto 2014 – Uspešnost nadzora v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo, str. 47.

**GD REGIO odkrije veliko število napak pri državni pomoči**

47

Pri projektih ESRR in Kohezijskega sklada je Sodišče analiziralo naključen vzorec 25 od 131 poročil o revizijah, ki jih je izvedel GD REGIO v letih 2013 in 2014. GD REGIO je projekte in programe izbral na podlagi ocene tveganja<sup>37</sup>. Vsa poročila so se nanašala na revizije projektov in sistemov, razen enega, ki je zajemal samo revizije projektov. 25 poročil je obravnavalo skupno 202 projekta.

48

Analiza Sodišča je pokazala, da so ugotovitve o državni pomoči vplivale na 38 od 202 projektov, kar je 19 % vseh projektov, obravnavanih v teh 25 revizijah Komisije (glej **tabelo 3**). Ta stopnja odkrivanja je podobna ugotovitvam Sodišča (glej odstavek 35, **tabelo 2**).

Tabela 3

**Ugotovitve v zvezi z državno pomočjo v revizijah GD REGIO, 2013–2014**

	Število revizijskih poročil	Delež revizijskih poročil	Število projektov	Delež projektov
Brez ugotovitev o državni pomoči	16	64 %	110 + 54 <sup>1</sup>	81 %
Ugotovitve o državni pomoči samo pri operacijah (projektih)	5	20 %	38	19 %
Ugotovitve o državni pomoči pri operacijah (projektih) in sistemih	2	8 %		
Ugotovitve o državni pomoči samo pri sistemih	2	8 %	-	-
<b>Skupaj</b>	25	100 %	202	100 %

1 110 projektov brez ugotovitev je bilo zajetih v 16 poročilih brez ugotovitev o državni pomoči, 54 projektov brez ugotovitev o državni pomoči pa v preostalih 9 poročilih.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije.

## GD REGIO je naložil nekaj finančnih popravkov zaradi kršitev pravil o državni pomoči v obdobju 2010–2014

### 49

Komisija je mora sprejeti ustrezne ukrepe, da odpravi sistemske slabosti in napake, odkrite na ravni projektov<sup>38</sup>. V primeru večjih pomanjkljivosti ali kadar država članica ne izpolnjuje ustrezno svoje odgovornosti glede odkrivanja in popravljanja nepravilnih odhodkov, lahko Komisija sprejme sklep o finančnem popravku. Finančni popravki so namenjeni zaščiti proračuna EU pred bremenitvijo z napačnimi ali nepravilnimi odhodki<sup>39</sup>.

### 50

Za obdobje 2010–2014 je GD REGIO po opravljenih lastnih revizijah izvedel deset finančnih popravkov, ki so bili vsaj delno povezani z državno pomočjo. Zadevali so pet držav članic (Avstrija, Češka republika, Španija, Francija in Romunija). Šest od teh finančnih popravkov, ki so skupaj znašali 3,2 milijona EUR in zadevali dve državi članici (Španija in Francija), se je nanašalo samo na državno pomoč. Poleg tega je GD REGIO po pregledu letnih poročil o nadzoru, ki so jih pripravili revizijski organi, izvedel tri finančne popravke, ki so bili vsaj delno povezani z državno pomočjo. Eden od teh finančnih popravkov, ki je znašal 32,5 milijona EUR in zadeval eno državo članico (Španija), se je nanašal samo na državno pomoč. V finančnih popravkih, ki so samo delno povezani z državno pomočjo, ni mogoče količinsko določiti deleža državne pomoči. Glede skupnega števila napak ali sistemskih slabosti, ki jih je GD REGIO odkril v obdobju 2010–2014, ni bilo na voljo nobenih podatkov.

### 51

Sodišče dve leti po vsaki letni reviziji skladnosti analizira, ali je Komisija sprejela ustrezne in pravočasne popravljalne ukrepe v zvezi z odkritimi napakami. GD REGIO je izvedel ali je bil v postopku izvajanja petih finančnih popravkov v zvezi s petimi od napak, ki jih je Sodišče odkrilo pri državni pomoči v obdobju 2010–2013<sup>40</sup>. Ti finančni popravki so zadevali štiri države članice (Španija, Grčija, Avstrija in Poljska). Štirje od njih, ki so skupaj znašali 2,7 milijona EUR in zadevali iste štiri države članice, so se nanašali samo na državno pomoč. Stališče Komisije o predlaganem finančnem popravku v višini 0,3 milijona EUR za šesto napako pri državni pomoči še ni bilo dokončno določeno.

38 Člen 59 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012.

39 Finančni popravki se lahko izvajajo z umikom nepravilnih odhodkov iz izjav držav članic o odhodkih ali z izterjavo od upravičencev.

40 5 od 13 napak s finančnim vplivom, ki jih je odkrilo Sodišče, je privedlo do finančnih popravkov. En finančni popravek se je nanašal na eno od 19 napak, ki jih je Sodišče opredelilo kot napake brez finančnega vpliva.

**GD COMP pri spremljanju državne pomoči odkrije številne sporne sheme pomoči**

**52**

Komisija mora redno spremljati sheme pomoči in preverjati, ali in v kolikšnem obsegu so skladne s pravili o državni pomoči, ter sprejeti ustrezne ukrepe, zlasti če katera od dodeljenih državnih pomoči ni združljiva z notranjim trgom. Ti ukrepi vključujejo izterjavo dodeljene nezdružljive pomoči<sup>41</sup>. Zato je Sodišče preučilo rezultate spremljanja GD COMP za obdobje 2009–2014, ki so navedeni v **tabeli 4**. Komisija tudi po odobritvi spremlja sheme pomoči<sup>42</sup>.

41 Zadeva C-301/87, točke 17–23.

42 Člen 108(1) PDEU: „Komisija [...] redno preverja vse sisteme pomoči, ki obstajajo v [...] državah [članicah]. [Državam članicam] predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga.“

Tabela 4

**Rezultati spremljanja GD COMP, 2009–20 14<sup>1</sup>**

Shema pomoči	Število spremljanih shem	Število (in delež) spornih primerov <sup>3</sup>	Število (in delež) primerov s problemi, ki vplivajo na združljivost
Pomoč na podlagi skupinskih izjem	73	24 (32,9 %)	9 (12,3 %)
Priglašena pomoč	138	50 (36,2 %)	7 (5,1 %)
Drugo <sup>2</sup>	1	1 (100,0 %)	0 (%)
Storitve splošnega gospodarskega pomena	8	4 (50,0 %)	0 (%)
<b>Skupaj</b>	<b>220</b>	<b>79 (35,9 %)</b>	<b>16 (7,3 %)</b>

1 Vključeno je tudi leto 2009, saj rezultati spremljanja Komisije združujejo leti 2009 in 2010.

2 GD COMP je odkril shemo državne pomoči, ki ni bila v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah, ni ustrezala storitvam splošnega gospodarskega pomena in ni bila odobrena (torej je šlo za nezakonito shemo).

3 GD COMP uporablja pojem „sporen“ za označevanje kršitev pravil o državni pomoči, ki pokrivajo vse od formalnih pomanjkljivosti, kot je nepravilno oblikovanje pravil o kumulaciji, pa do pravnih vprašanj, kot je neizpolnjevanje pogojev iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah v shemi, ki se sklicuje na to uredbo.

Vir: Evropska komisija.

**53**

Sodišče je ugotovilo, da je GD COMP spremljal sheme pomoči, ki jih je izbral na podlagi ocene tveganja in ob upoštevanju višine dodeljene pomoči. V obdobju 2009–2014 je letno v povprečju 2 401 shema pomoči vključevala prijavljene odhodke. V istem obdobju je GD COMP spremljal skupno 220 shem pomoči (med 30 in 75 shem pomoči na leto). GD COMP ocenjuje, da so sheme, ki jih je spremljal v obdobju 2009–2014, zajemale več kot 20 % vse državne pomoči, dodeljene v okviru shem pomoči. Večina shem pomoči traja več let, odhodki pa se prijavljajo letno.

## 54

Na podlagi spremljanja v obdobju 2009–2014 je Komisija ugotovila, da so se težave pojavile v približno 36 % shem pomoči. Te težave so zajemale slabosti pri oblikovanju shem pomoči (kot so nezakonita odstopanja od pravil o spodbujevalnem učinku ali neobstoje določb o najvišji intenzivnosti pomoči) ali pri izvajanju individualne pomoči (kot so nezakonite kršitve obveznosti priglasitve individualne pomoči, ki presega pragove iz uredbe o skupinskih izjemah, ali dodelitev pomoči velikim podjetjem, čeprav je bila shema pomoči omejena na mala in srednja podjetja)<sup>43</sup>. Obsežne so bile zlasti težave, ki so vplivale na združljivost (7,3 % vseh primerov). V teh primerih se lahko Komisija odloči za izterjavo pomoči. Težave, ki so vplivale na združljivost, so bile posebno pogoste v shemah, ki so temeljile na uredbi o splošnih skupinskih izjemah (12,3 % vseh primerov, ki so temeljili na tej uredbi).

## 55

Podrobnejši podatki po posameznih državah članicah in vrstah pomoči za obdobje 2006–2014 so na voljo v **Prilogi II**, iz katere je razvidno, da je GD COMP v petih državah članicah (Grčija, Litva, Luksemburg, Portugalska in Združeno kraljestvo) pol ali več shem pomoči ocenil kot spornih. Medtem ko rezultati spremljanja, ki ga izvaja GD COMP, niso omejeni na kohezijsko politiko, je v Prilogi II prikazano, da je regionalni razvoj vrsta pomoči, ki jo GD COMP spremlja najbolj pogosto.

### Na podlagi spremljanja GD COMP v obdobju 2009–2014 niso bili izterjani večji zneski državne pomoči

## 56

V obdobju 2009–2014 so države članice na podlagi spremljanja državne pomoči, ki ga izvaja Komisija, v osmih primerih od upravičencev prostovoljno izterjale nepravilne izdatke<sup>44</sup>. Poleg tega je Komisija sprožila osem formalnih ukrepov, kot so postopki preiskave. Na podlagi enega izmed teh postopkov, ki se je začel leta 2014 proti Cipru, je bilo leta 2015 v zvezi z ukrepom, ki je bil nepravilno izvzet na podlagi uredbe o splošnih skupinskih izjemah, izterjanih 0,3 milijona EUR<sup>45</sup>.

43 Individualna pomoč je vsaka pomoč, dodeljena v okviru ali zunaj sheme pomoči. GD COMP ni spremljal individualnih pomoči, ki so bile dodeljene zunaj shem pomoči pred letom 2015.

44 Štiri izterjave v letu 2009, ena v letu 2011, ena v letu 2012 in dve v letu 2014.

45 Glej Sklep Komisije C(2014) 9362 z dne 9. januarja 2015.

## Podatkovne zbirke Komisije za programsko obdobje 2007–2013 niso omogočale analize napak pri državni pomoči

### 57

V programskem obdobju 2007–2013 niti GD REGIO niti GD EMPL nista beležila odkritih primerov neskladnosti s pravili o državni pomoči tako, da bi lahko ustrezno analizirala napake pri državni pomoči. V programskem obdobju 2014–2020 sta razvila podatkovno zbirko, imenovano MAPAR (vodenje revizijskih postopkov, dejavnosti in virov), za beleženje vseh ugotovitev njunih revizij ESRR, Kohezijskega sklada in ESS, razvrščenih po vrsti, kategoriji in resnosti. V tej podatkovni zbirki so napake pri državni pomoči razvrščene v posebno kategorijo. Sodišče pa je ugotovilo, da GD COMP ni imel dostopa do podatkovne zbirke MAPAR.

### 58

Druga podatkovna zbirka, ki jo upravlja Evropski urad za boj proti goljufijam ter do katere imata dostop GD REGIO in GD EMPL, ne pa tudi GD COMP, je sistem za upravljanje nepravilnosti, ki ga uporablja Komisija za zbiranje podatkov od držav članic vsake tri mesece v zvezi z nepravilnostmi, pri katerih prispevki EU presega-jo 10 000 EUR<sup>46</sup>. V obdobju 2010–2014 so države članice poročale o 31 nepravilnostih v zvezi z državno pomočjo. Čeprav je bilo število nepravilnosti majhno, jih Komisija ni analizirala.

### 59

V predstavitvi podatkov o nepravilnostih v sistemu za upravljanje nepravilnosti smo ugotovili naslednji pomanjkljivosti:

- (a) specifična tipologija napak za državno pomoč ni bila določena, zato med državami članicami ni bilo doslednosti pri razvrstitvi napak. Napake pri državni pomoči bi morale biti mogoče najti v vseh uradnih jezikih na podlagi iskalnega niza „državna pomoč“ ter
- (b) v številnih primerih v predloženih informacijah ni podrobnosti o naravi ali vrsti napak. Napaka pri državni pomoči je lahko opisana na primer samo kot „vprašanje državne pomoči“.

46 Člen 28 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (programsko obdobje 2007–2013) (UL L 371, 27.12.2006, str. 1) in Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1970 z dne 8. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo (programsko obdobje 2014–2020) (UL L 293, 10.11.2015, str. 1).

## 60

Čeprav tudi GD COMP ni imel podatkovne zbirke, je za programsko obdobje 2007–2013 na podlagi razpredelnice v programu Excel pripravil horizontalno analizo težav, odkritih med spremljanjem. Teh podatkov ni posredoval GD REGIO ali GD EMPL. Posredovati jih je začel marca 2016.

## 61

Ker ni zanesljivih podatkovnih zbirk in dovolj izmenjave podatkov o odkritih napakah pri državni pomoči med generalnimi direktorati Komisije, izčrpna analiza napak pri državni pomoči na področju kohezije ni bila mogoča. Taka analiza bi Komisiji lahko pomagala razviti bolj osredotočene in prilagojene preventivne ukrepe za države članice in/ali programe (glej npr. odstavke 101 do 105).

### Komisija je po sodbi Sodišča Evropske unije iz leta 2011 okrepila nadzor nad državno pomočjo za projekte javne infrastrukture

## 62

Komisija je leta 1994 objavila smernice, v katerih je določila, da projekti za izgradnjo javne infrastrukture spadajo med splošne ukrepe gospodarske politike, za katere ne veljajo pravila o državni pomoči<sup>47</sup>. Zato države članice javnega financiranja naložb v letališča, pristanišča ali podobno javno infrastrukturo niso priglašale Komisiji. Toda Komisija je v teh smernicah že navedla, da bi lahko gospodarske dejavnosti, izvedene znotraj letališč, ki neposredno ali posredno koristijo letalskim družbam, šteje za državno pomoč<sup>48</sup>. To razlikovanje med „javno“ in „namensko“ infrastrukturo je bilo uvedeno šele v letnem poročilu o politiki konkurence za leto 1995 in kasneje v vademekumu Komisije za državno pomoč, objavljenem leta 2003<sup>49</sup>. Toda v tem vademekumu je navedeno, da splošna pravila o državni pomoči ne veljajo zlasti za železniški in zračni promet, promet po celinskih plovnih poteh in pomorski promet. V 90-ih letih 20. stoletja je več dejavnikov, kot so liberalizacija trga, privatizacija in tehnološki napredek, prispevalo k povečanju možnosti za komercialno uporabo infrastruktur. Komisija je od leta 1998 v skladu s to interpretacijo pomoč, dodeljeno več projektom javne infrastrukture, obravnavala kot državno pomoč.

## 63

Sodišče Evropske unije je v letih 2000 in 2011 izdalo sodbe, s katerimi je potrdilo, da je javno financiranje naložb v infrastrukturo relevantno z vidika državne pomoči (glej *okvir 7*).

47 Glej odstavek 12 dokumenta Uporaba členov 92 in 93 Pogodbe ES in člena 61 Sporazuma EGP za državno pomoč v letalskem sektorju (UL C 350, 10.12.1994).

48 Glej odstavek 12 dokumenta Uporaba členov 92 in 93 Pogodbe ES in člena 61 Sporazuma EGP o državnih pomočeh v letalskem sektorju (UL C 350, 10.12.1994, str. 5).

49 Glej odstavek 175 COM(96) 126 final in strani 6 in 10 vademekuma o pravilih Skupnosti o državni pomoči.

### Dve pomembni sodbi Sodišča Evropske unije o skladnosti projektov javne infrastrukture s pravili o državni pomoči

V sodbi v zadevi Aéroports de Paris je Splošno sodišče decembra 2000 odločilo, da je upravljanje letališča, vključno z zagotavljanjem letaliških storitev letalskim družbam in ponudnikom storitev znotraj letališč, gospodarska dejavnost, torej zanj veljajo pravila o državni pomoči<sup>50</sup>.

V sodbi v zadevi Leipzig/Halle je Splošno sodišče marca 2011 odločilo, da v primeru, ko je izgradnja infrastrukture (na primer vzletne steze) neločljivo povezana z gospodarsko dejavnostjo (na primer z letalskim prevozom potnikov), tudi sama izgradnja pomeni gospodarsko dejavnost<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Zadeva T-128/98, Aéroports de Paris.

<sup>51</sup> Združeni zadevi T-443/08 in T-445/08, Leipzig/Halle.

## 64

GD COMP je avgusta 2012 objavil smernice (imenovane „razpredelnice za analizo“), ki temeljijo na sodbi Leipzig/Halle in naj bi državam članicam pomagale pri ocenjevanju, ali je treba pomoč za infrastrukturne projekte priglasiti Komisiji.

## 65

Šele po sodbi Leipzig/Halle in smernicah Komisije iz leta 2012 za države članice se je število prigrasitev infrastrukturnih projektov<sup>52</sup> povečalo. V letu 2014 je Komisija na podlagi sodb Aéroports de Paris in Leipzig/Halle izrazila mnenje, da bi se morali ti sodbi „uporablja[ti] za katero koli infrastrukturo gospodarske dejavnosti“, ne glede na sektor<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> GD COMP je v svojem dopisu z dne 3. julija 2013 z naslovom Vprašalnik v zvezi z državno pomočjo o delovanju in obdavčenju pristanišč na primer zapisal, da je Evropska komisija po sodbi Sodišča Evropske unije v zadevi Leipzig/Halle prejela naraščajoče število prigrasitev projektov za naložbe v pristaniško infrastrukturo, ki so zajemali državno pomoč. Glej COMP/E3/H3/1A/jf/2013/68 609.

<sup>53</sup> Odstavek 35 osnutka obvestila Komisije o pojmu državne pomoči v skladu s členom 107(1) PDEU, objavljenega leta 2014. Obvestilo, ki vsebuje podobno ubeseditev, je bilo sprejeto 19. maja 2016 ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/notice\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html)).



## Generalni direktorati Komisije so premalo usklajeni med seboj, da bi zagotovili spoštovanje pravil o državni pomoči pri odločitvah o velikih projektih do konca leta 2012

### 66

Nekateri projekti ESRR/KS so finančno tako pomembni, da je potreben poseben sklep Komisije, da lahko države članice pridobijo sofinanciranje EU. Njihov skupni strošek, upravičen do sofinanciranja EU, presega 50 milijonov EUR, običajno pa gre za obsežne infrastrukturne projekte<sup>54</sup>. Imenujejo se veliki projekti. Kadar je velikemu projektu dodeljena državna pomoč, je tudi zelo verjetno, da jo bo treba priglasiti zaradi njene vrednosti<sup>55</sup>.

### 67

V programskem obdobju 2007–2013 je Komisija sprejela 918 sklepov o velikih projektih, ki so zajemali več kot 75 milijard EUR prispevkov EU. Povprečni prispevek EU k tem projektom je bil 82,6 milijona EUR. Ti projekti so skupaj predstavljali več kot 25 % celotne porabe ESRR/KS z velikimi razlikami med državami članicami (glej **slika 7**).

### 68

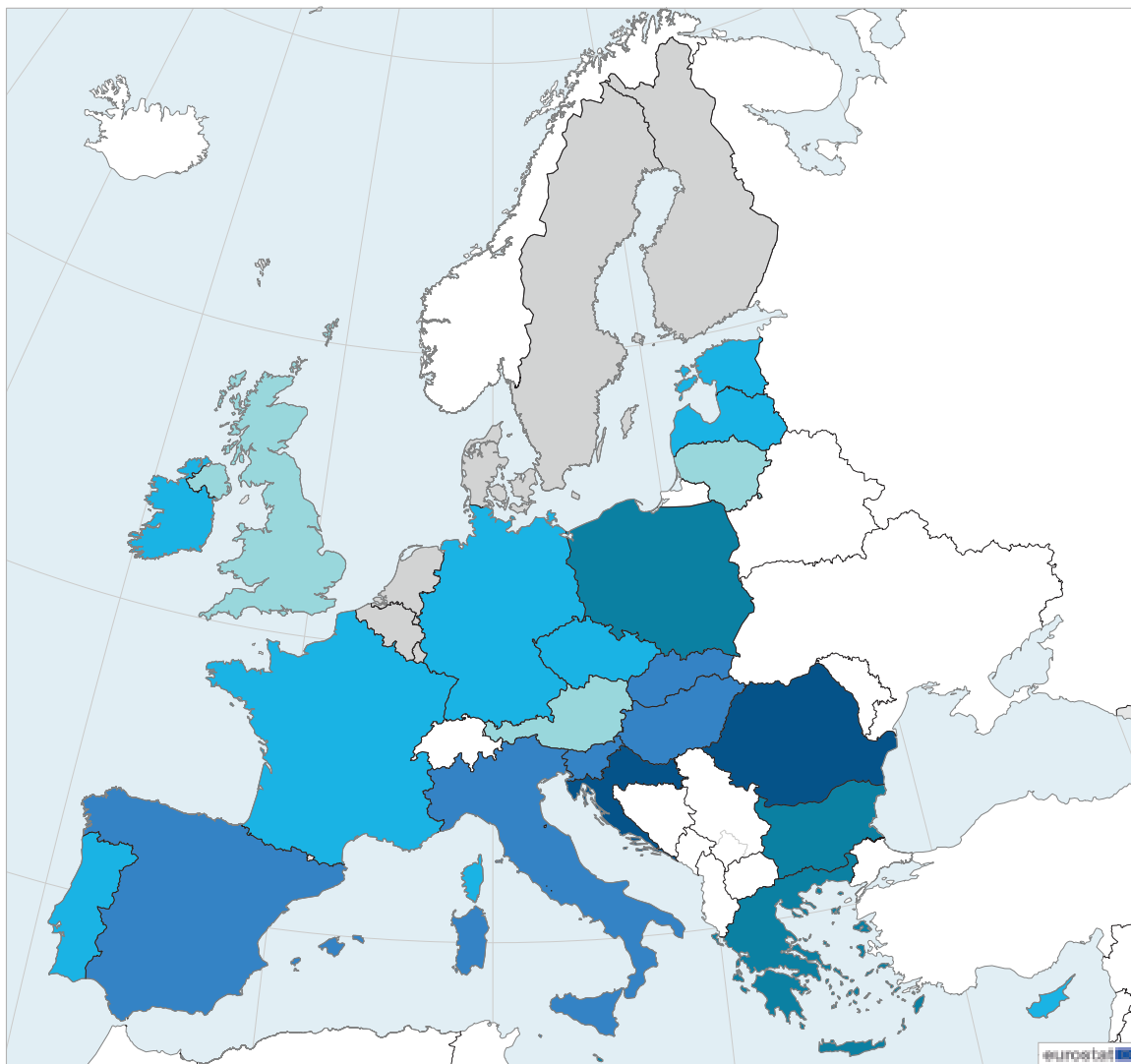
Podrobnejši podatki o velikih projektih, ki jih je Komisija sprejela v programskem obdobju 2007–2013, so na voljo v **Prilogi III**.

54 Prag za nekatere projekte je 75 milijonov EUR. Glej člen 100 Uredbe št. 1303/2013.

55 V skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah so edine vrste pomoči, katerih pragovi za priglasitev so višji od 50 milijonov EUR, regionalna pomoč za naložbe, pomoč za naložbe v kulturo in ohranjanje kulturne dediščine ter pomoč za širokopasovno infrastrukturo, pod določenimi pogoji pa tudi pomoč za raziskave in razvoj ter pomoč za tekoče poslovanje za obnovljive vire energije. Prag za priglasitev za storitve splošnega gospodarskega pomena je 15 milijonov EUR. Člen 4 Uredbe št. 651/2014 in člen 2 Sklepa Komisije z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena.

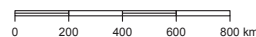
Slika 7

Prispevki EU k velikim projektom kot delež vse porabe ESRR/KS po državah članicah



- Legend**
- 0 - 12,5 %
  - 12,5 - 25 %
  - 25-37,5 %
  - 37,5-50 %
  - Nad 50 %
  - Brez velikih projektov
  - Ni država članica EU

Administrativne meje: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat  
 Kartografija: Eurostat – GISCO, 01/2015



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije za leto 2015.

### 69

Države članice morajo v vlogah za velike projekte navesti različne vrste podatkov, da se lahko Komisija utemeljeno odloči na podlagi ocene relevantnosti, sposobnosti preživetja, trajnosti in okoljskega profila projekta, utemeljitve zahtevanega financiranja ter informacij, ki jih države članice zagotovijo o tem, ali gre za državno pomoč. Po navedbah Komisije se od konca leta 2012 GD REGIO formalno posvetuje z GD COMP o vseh vlogah za velike projekte v okviru svojih internih postopkov, pri tem pa mu lahko GD COMP nakaže, da je treba projekt priglasiti. Poleg tega se mora GD REGIO kot vodilni generalni direktorat o odobritvi velikih projektov posvetovati z GD COMP in drugimi relevantnimi direktorati<sup>56</sup>.

### 70

To posvetovanje je pomembno zlasti takrat, ko države članice v vlogi za veliki projekt navedejo, da ne gre za državno pomoč, saj v tem primeru projekt ni priglašen GD COMP. Ampak tudi če Komisija s sklepom odobri veliki projekt, to ne pomeni zagotovila, da je ta v skladu s pravili o državni pomoči. Analiza sklepov Komisije o velikih projektih je pokazala, da v njih ni omenjeno, da sklep ni potrdilo o skladnosti projekta z veljavno zakonodajo o državni pomoči.

### 71

Komisija je 440 od teh 918 velikih projektov, sprejetih za programsko obdobje 2007–2013, sprejela pred koncem leta 2012. Za te projekte GD COMP ni sistematično preverjal, ali naložbe v javno infrastrukturo morda vključujejo državno pomoč. Poleg tega je Komisija novembra 2012 državam članicam poslala smernice, v katerih je navedla, da ne namerava sistematično pregledovati skladnosti velikih infrastrukturnih projektov, zajetih v obvestilu, s pravili o državni pomoči, če je bilo o njih že odločeno s sklepom pred izdajo obvestila<sup>57</sup>. Tako je teoretično mogoče, da je država članica prejela sklep Komisije o odobritvi velikega projekta, čeprav ta morda ni v skladu s pravili o državni pomoči.

56 Vsi relevantni oddelki Komisije imajo na voljo 10 do 15 delovnih dni za pripravo svoje ocene projektne vloge in za oceno sklepa o odobritvi velikega projekta.

57 Evropska komisija, smernice za odbor COCOF št. 12-0059-01 *Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases* (preverjanje skladnosti s pravili o državni pomoči pri infrastrukturi) z dne 21. novembra 2012.

## Premajhno osredotočanje revizijskih organov držav članic na skladnost s pravili o državni pomoči

### 72

Revizijski organi držav članic so pomemben del nadzorne verige, na podlagi katere Komisija gradi zagotovilo za področje kohezijske politike, zato je pomembno, da imajo potrebno strokovno znanje in izvajajo dovolj kakovostne preglede. To je še posebno pomembno pri preverjanju skladnosti s pravili o državni pomoči, saj tu pogosto prihaja do napak in nepravilnih odhodkov v okviru kohezijske politike, čeprav je to redkeje pri ESS kot pri ESRR in KS (glej odstavke 33 do 36).

### 73

Revizijske organe smo v anketi prosili za njihove rezultate revizij državne pomoči in pregledali poročanje o napakah pri državni pomoči v njihovih letnih poročilih o nadzoru za operativne programe v okviru ESRR in KS. V okviru letnih revizij skladnosti smo pregledali kontrolne sezname revizijskih organov za revizijo skladnosti s pravili o državni pomoči. Poleg tega smo revizijske organe vprašali, ali jim je Komisija zagotovila dovolj pomoči in kako pogosto so na področju državne pomoči sodelovali z drugimi organi države članice (kot so uradi za državno pomoč).

## Revizijski organi so odkrili precej manj primerov neskladnosti s pravili o državni pomoči kot Komisija ali Sodišče

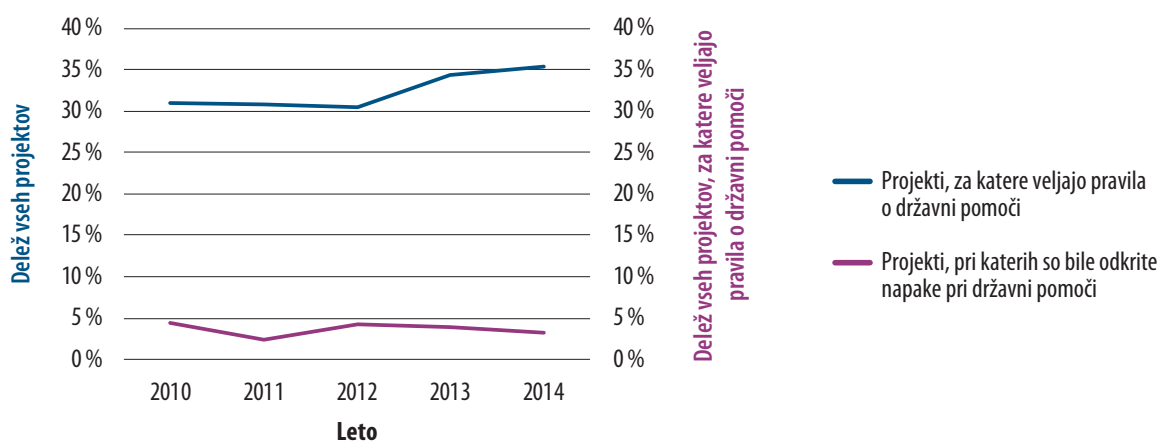
### 74

Podatki iz ankete kažejo, da so revizijski organi v obdobju 2010–2014 ocenili, da približno tretjina projektov (32,4 %) ESRR/KS ter projektov ESS, ki so jih revidirali, vključuje državno pomoč. V povprečju so odkrili napake pri državni pomoči v 3,6 % teh projektov (glej **slika 8**). V istem obdobju je Računsko sodišče odkrilo več kot petkrat več napak pri državni pomoči pri projektih ESRR/KS in projektih ESS (glej odstavek 35 v **preglednici 2**), čeprav je uporabilo podobno metodologijo vzorčenja<sup>58</sup>.

58 Na splošno morajo revizijski organi projekte vzorčiti naključno. Glej člen 17 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 za programsko obdobje 2007–2013 in člen 127 Uredbe (EU) št. 1303/2013 za programsko obdobje 2014–2020.

Slika 8

## Državna pomoč v revizijah projektov, ki so jih izvedli revizijski organi, 2010–2014



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi rezultatov ankete.

## 75

Sodišče je preučilo tudi 1 026 letnih poročil o nadzoru za operativne programe ESRR in KS, ki so bili predloženi GD REGIO v obdobju 2010–2014 (glej **tabelo 5**). Revizijski organi so morali v letnih poročilih o nadzoru poročati o „glavnih rezultatih“ svojih revizij projektov<sup>59</sup>. Sodišče je preverjalo zlasti poročanje o napakah pri državni pomoči. Ugotovilo je, da so napake pri državni pomoči omenjene samo v 40 od 1 026 letnih poročilih o nadzoru (3,9 %). Najpogosteje je bila navedena napaka v zvezi s pomočjo *de minimis*.

59 Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006, Priloga VI.

Tabela 5

## Letna poročila o nadzoru, predložena GD REGIO, 2010–2014

Leto	Število pregledanih letnih poročil o nadzoru	Število letnih poročil o nadzoru z ugotovljenimi nepravilnostmi pri državni pomoči	Pogostost ugotovljenih nepravilnosti
2010	199	4	2,0 %
2011	211	8	3,8 %
2012	203	9	4,4 %
2013	209	9	4,3 %
2014	204	10	4,9 %
<b>Skupaj</b>	<b>1 026</b>	<b>40</b>	<b>3,9 %</b>

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi analize letnih poročil o nadzoru, predloženih GD REGIO.

### 76

Naša analiza je pokazala, da se delež letnih poročil o nadzoru s sporočenimi napakami pri državni pomoči med državami članicami razlikuje. Za Dansko je Sodišče našlo skupno pet letnih poročil o nadzoru, v katerih so omenjene napake pri državni pomoči, za Ciper, Estonijo in Francijo štiri ter za Madžarsko in Litvo tri. Za osem držav članic (Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Avstrija, Slovenija in Slovaška) nismo našli nobenega letnega poročila o nadzoru, v katerem bi bile omenjene napake pri državni pomoči.

### 77

V primerjavi z rezultati pregledov, ki sta jih opravila Komisija (glej odstavke 47 do 56) in Sodišče (glej odstavke 33 do 44), so revizijski organi odkrili precej manj napak pri državni pomoči.

### 78

Sodišče je v okviru priprave svoje letne revizije skladnosti za leto 2014 pregledalo vzorec 53 revizijskih kontrolnih seznamov, ki so jih uporabljali revizijski organi pri svojih revizijah projektov. Pri 18 od teh seznamov (približno 33 %) je ugotovilo velike pomanjkljivosti. Tako na primer kontrolni seznam ni zahteval preverjanja intenzivnosti pomoči, ki ga Sodišče pri svojih revizijah ugotavlja kot enega od glavnih vzrokov za napake (glej odstavek 39)<sup>60</sup>. Ustrezni kontrolni seznam za državno pomoč bi lahko revizijskim organom pomagali pri odkrivanju napak pri državni pomoči.

### 79

Leta 2015 je Komisija revizijske organe spodbudila, naj rešijo to težavo, in naša analiza je pokazala pomembne izboljšave na tem področju<sup>61</sup>.

60 Glej odstavek 6.65 letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2014.

61 Glej odstavek 6.59 letnega poročila Sodišča za proračunsko leto 2015, ki bo kmalu objavljeno.

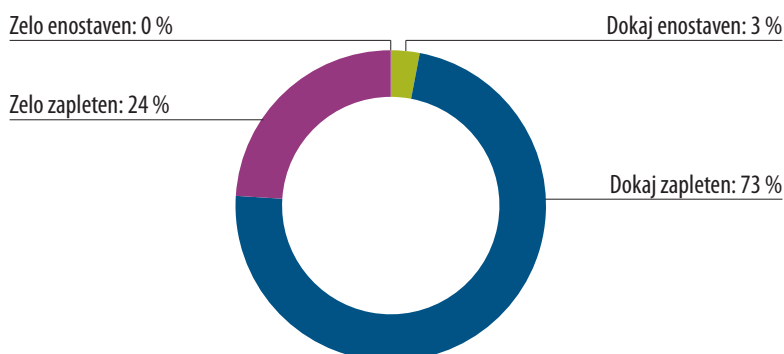
## Organi držav članic potrebujejo dodatno podporo pri revizijah skladnosti s pravili o državni pomoči

### 80

Skoraj vsi revizijski organi, ki so se odzvali na anketo, so menili, da je pravni okvir EU za državno pomoč vsaj dokaj zapleten (glej **slika 9**). Več kot 35 % je obsežnost zakonodaje navedlo kot najpomembnejši vzrok za zapletenost področja državne pomoči. Drugih 35 % jih je navedlo, da so imeli težave pri izvajanju zakonodaje v praksi. Pregled pravnega okvira na področju državne pomoči je na voljo v **Prilogi IV**.

Slika 9

### Ocena pravnega okvira EU za državno pomoč – odgovori revizijskih organov na anketo

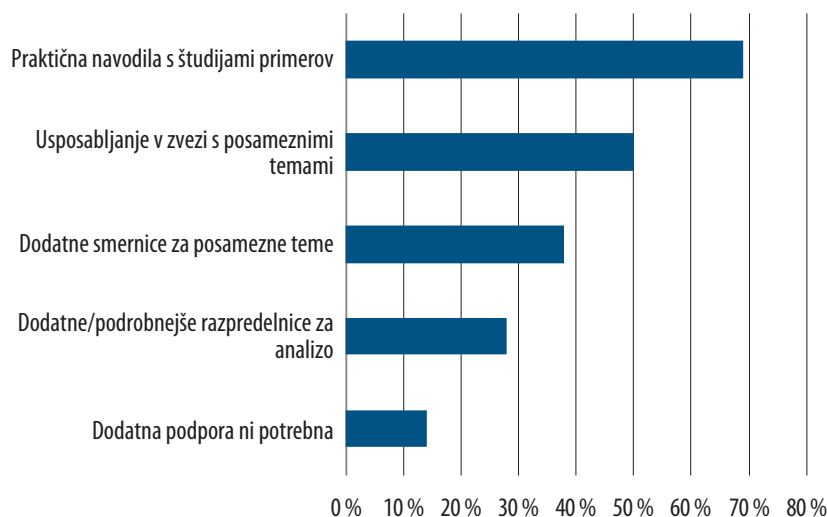


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi rezultatov ankete.

### 81

Več kot 85 % vseh revizijskih organov, ki so odgovorili na anketo, je prav tako izrazilo mnenje, da bi jim koristila dodatna podpora Komisije (glej **slika 10**). Kot podporo so najpogosteje predlagali praktična navodila s študijami primerov (skoraj 70 %) in dodatne ukrepe za usposabljanje (50 %).

**Slika 10** Dodatna potrebna podpora Komisije v zvezi z državno pomočjo – odgovori revizijskih organov na anketo



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi rezultatov ankete.

**82**

Anketa je tudi pokazala, da je skoraj 70 % revizijskih organov redko imelo stike z uradi za državno pomoč ali stikov nikoli ni imelo. Revizijski organi iz osmih držav članic niso vedeli, da v njihovi državi članici obstaja urad za državno pomoč na centralni ravni. S pogostejšim sodelovanjem z uradi za državno pomoč lahko revizijski organi razvijajo svoje strokovne izkušnje na področju državne pomoči.



## Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči in spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic

### 83

Sodišče je skušalo ugotoviti, ali je Komisija za reševanje problema neskladnosti s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike sprejela ustrezne preventivne ukrepe. Ukrepi lahko zajemajo zakonodajne ukrepe, kot je poenostavitev pravil ali uvajanje zahtev za poročanje za namene spremljanja, in nezakonodajne ukrepe, kot so usposabljanje, seminarji in razširjanje dobre prakse. Ti ukrepi lahko vključujejo organe, ki sodelujejo pri upravljanju in nadzoru državne pomoči na področju kohezijske politike in tudi zunaj nje.

### Razširjena uredba o splošnih skupinskih izjemah odgovornost s Komisije prenaša na države članice

### Nova uredba o splošnih skupinskih izjemah zagotavlja obsežnejše izvzete iz obveznosti prigrasitve, povečuje preglednost in uvaja zahteve za ocenjevanje

### 84

V obdobju 2009–2014 je bilo na podlagi uredbe o splošnih skupinskih izjemah porabljenih več kot 115 milijard EUR<sup>62</sup>. Junija 2014 je Komisija sprejela novo uredbo o splošnih skupinskih izjemah, ki je nadomestila uredbo iz leta 2008. Sprejetje nove uredbe o splošnih skupinskih izjemah je najpomembnejši ukrep, ki ga je Komisija v obdobju 2014–2020 sprejela na področju državne pomoči. Glavne spremembe v uredbi iz leta 2014 so:

- (a) razširitev področja uporabe uredbe;
- (b) sprememba v uporabi spodbujevalnega učinka;
- (c) strožje zahteve glede preglednosti ter
- (d) naknadno ocenjevanje obsežnih shem pomoči.

### Razširitev področja uporabe

### 85

Področje uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah je bilo razširjeno z uvedbo novih vrst pomoči<sup>63</sup>, povečanjem obsega vrst pomoči, ki so bile izvzete že na podlagi uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008<sup>64</sup>, ter z zvišanjem pragov za prigrasitev in intenzivnosti pomoči za nekatere ukrepe pomoči<sup>65</sup>.

- 62 Glej pregled stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leto 2015.
- 63 Skupno je bilo izvzetih 22 novih kategorij izjem, kot je pomoč za širokopasovno infrastrukturo in pomoč za športno ter večnamensko rekreacijsko infrastrukturo. Nekatere kategorije pomoči, kot je pomoč za nova mala podjetja, ki so jih ustanovile podjetnice, so bile izključene. Druge kategorije pomoči, kot je pomoč za svetovalne in podporne storitve za inovacije ter pomoč za posojanje visokokvalificiranega osebja, so bile združene. Skupno se je število kategorij izjem povečalo s 26 na 43.
- 64 Področje uporabe se je razširilo na primer v okviru pomoči za financiranje tveganja, pomoči za naložbe v raziskovalno infrastrukturo in okoljske pomoči.
- 65 Za 30 % obstoječih vrst pomoči v uredbi o splošnih skupinskih izjemah so se zvišali pragovi za prigrasitev (pragovi za prigrasitev za raziskave in razvoj so se na primer podvojili). Stopnje intenzivnosti pomoči so se povečale npr. za naložbeno pomoč za varstvo okolja, in sicer s 35–55 % na 40–75 %.

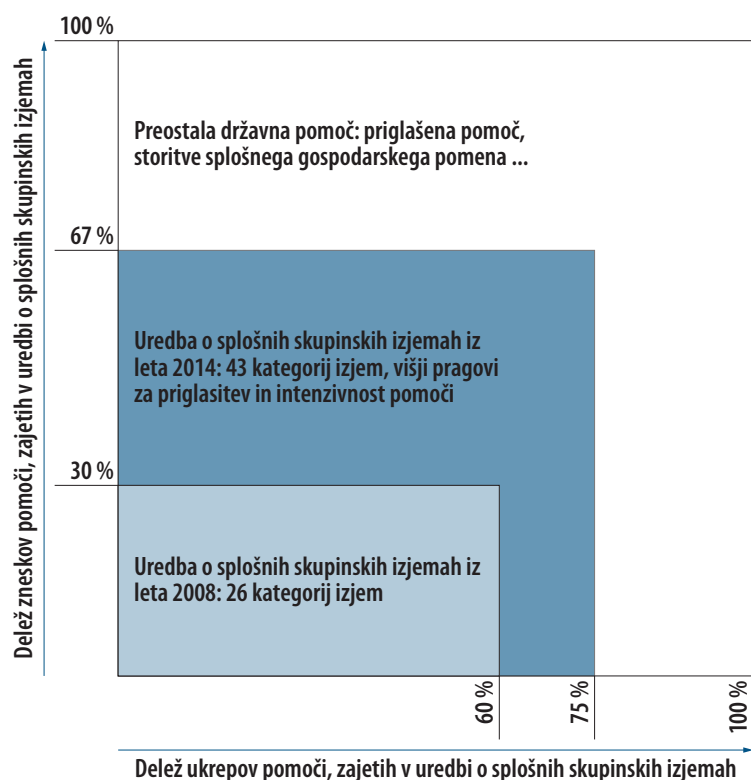
86

Razširitev področja uporabe je obsežna: po mnenju GD COMP je uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 pokrivala 60 % ukrepov pomoči in 30 % dodeljenih zneskov pomoči<sup>66</sup>. V primerjavi s tem je ocenil, da bi lahko bilo v programskem obdobju 2014–2020 med 75 in 90 % ukrepov pomoči in 67 % zneskov dodeljene pomoči zajetih v uredbi o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 (glej **sliko 11**)<sup>67</sup>. Natančen učinek razširitve področja uporabe se bo lahko ocenil šele v prihodnjih letih.

66 Glej Sporočilo za medije Komisije IP 14 587 z dne 21. maja 2014.

67 Glej Memo Evropske komisije 14-369 z dne 21. maja 2014.

**Slika 11** Ocenjen najmanjši učinek razširitve področja uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 glede na področje uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ocen Komisije ter uredb o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 in 2014.

87

Komisija je z razširitvijo področja uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah znatno zmanjšala upravno breme za države članice in svoje generalne direktorate, saj bo treba prigrasiti bistveno manj ukrepov pomoči. Vendar je s tem tudi dodelila večjo odgovornost državam članicam. Zdaj bodo namreč pri večjem številu ukrepov pomoči morale preveriti, ali so skladni s pravili o državni pomoči, kot sta spoštovanje zgornjih meja intenzivnosti pomoči in dokazovanje spodbujevalnega učinka. Komisija je pri dejavnostih spremljanja odkrila, da so države članice pri zasnovi in izvajanju shem pomoči v obdobju 2009–2014 storile veliko napak. Verjetno je, da so te napake vplivale na združljivost zlasti shem iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah (glej odstavek 52 do 54).

Sprememba v uporabi spodbujevalnega učinka

88

Državna pomoč lahko uspešno prispeva k doseganju zelenih ciljev javne politike le, če bo imela spodbujevalni učinek, tj. če bo upravičence do pomoči spodbujala k izvajanju dejavnosti, ki jih brez pomoči ne bi (glej odstavek 40). Druga velika sprememba uredbe o skupinskih izjemah iz leta 2014 je, da se velikim podjetjem olajša dokazovanje tega spodbujevalnega učinka, ko prejemajo pomoč v okviru sheme pomoči, tako da se zahteve uskladijo z zahtevami, ki se uporabljajo za mala in srednja podjetja (glej **tabelo 6**). To pomeni dodatno zmanjšanje upravnega bremena za Komisijo, države članice in ta podjetja.

Tabela 6

Dokazovanje spodbujevalnega učinka, uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 v primerjavi z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014

	Uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008	Uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014
Pomoč za MSP	(a) predložitev projektne vloge pred začetkom dela na projektu ali dejavnosti	
Pomoč velikim podjetjem, dodeljena v okviru shem pomoči	(a) predložitev projektne vloge pred začetkom dela na projektu ali dejavnosti	
	(a) preverjanje, ali dokumentacija, ki jo je pripravil upravičenec, dokazuje, da se je zaradi pomoči pomembno povečala velikost, obseg ali hitrost izvedbe projekta ali da se je pomembno povečal znesek, namenjen projektu	–
Pomoč velikim podjetjem, dodeljena zunaj sheme pomoči	(a) predložitev projektne vloge pred začetkom dela na projektu ali dejavnosti in (b) preverjanje, ali dokumentacija, ki jo je pripravil upravičenec, dokazuje, da se je zaradi pomoči pomembno povečala velikost, obseg ali hitrost izvedbe projekta ali da se je pomembno povečal znesek, namenjen projektu	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredb o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 in 2014.

## Strožje zahteve glede preglednosti

### 89

Tretja glavna sprememba uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 je znatno povečanje zahtev glede preglednosti za individualno pomoč. V skladu z določbami o preglednosti morajo države članice zdaj poleg informacij o shemah pomoči in *ad hoc* pomoči objavljati tudi informacije o individualnih ukrepih pomoči, ki presegajo 500 000 EUR, dodeljenih v okviru shem pomoči<sup>68</sup>. V skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 so morale države članice take informacije pošiljati le v zvezi z večjimi individualnimi ukrepi pomoči in le Komisiji (brez obveznosti objave) in le za kategorije pomoči za regionalne naložbe ter za raziskave in razvoj v posebnih okoliščinah<sup>69</sup>.

### 90

Za lažjo centralno objavo vseh informacij, objavljenih na nacionalnih ali regionalnih spletiščih o teh dodeljenih državnih pomočeh, je GD COMP v sodelovanju z državami članicami razvil posebno orodje IT, tj. modul za zagotavljanje preglednosti dodelitev *Transparency Award Module*. To orodje je na voljo od 1. julija 2016<sup>70</sup>.

### 91

Pričakuje se večja preglednost, s katero bi se izboljšala skladnost s pravili o državni pomoči v državah članicah, saj bodo imele zainteresirane strani boljše informacije za vložitev pritožb o nezakoniti pomoči. Komisija mora vse take pritožbe obravnavati (glej odstavek 20).

## Naknadno ocenjevanje velikih shem pomoči

### 92

Z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 je Komisija uvedla koncept naknadnega ocenjevanja nekaterih vrst shem pomoči, katerih letni proračun presega 150 milijonov EUR<sup>71</sup>. Tako ocenjevanje izvedejo države članice, da bi primerjale pozitivne učinke sheme pomoči z negativnimi. Naknadno ocenjevanje sicer povečuje upravno breme za države članice, a ga je GD COMP omejil, saj je zahtevo po ocenjevanju uvedel samo za velike sheme pomoči. Do konca leta 2015 so države članice GD COMP predložile 18 načrtov ocenjevanja v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014. Rezultati prvega ocenjevanja se pričakujejo leta 2017.

68 Informacije, vključno z vsemi pomembnimi vidiki dodeljene pomoči, kot so znesek dodeljenih sredstev, organ, ki dodeli pomoč, in upravičenec, je treba najpozneje od 1. julija 2016 objavljati na celovitem spletišču državne pomoči na nacionalni ali regionalni ravni. Glej člen 9 uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

69 Člen 9 uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008.

70 <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public/search/chooseLanguage>.

71 Člen 1(2) uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014. Vrste pomoči so regionalna pomoč, pomoč za MSP in pomoč za dostop MSP do finančnih sredstev, pomoč za raziskave, razvoj in inovacije, pomoč za varstvo okolja ter pomoč za širokopasovno infrastrukturo.

## Retroaktivna uporaba nove uredbe o splošnih skupinskih izjemah

### 93

Nova uredba o splošnih skupinskih izjemah je bila objavljena 26. junija 2014 in je začela veljati 1. julija 2014. Člen 58(1) določa: „Ta uredba se uporablja za individualno pomoč, dodeljeno pred njenim začetkom veljavnosti“<sup>72</sup>. To pomeni, da bi se pomoč, dodeljena pred začetkom veljavnosti uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014, ki je bila ob dodelitvi nezdružljiva z notranjim trgov, posledično lahko razglasila za združljivo, če je pomoč združljiva v skladu z novimi ali spremenjenimi določbami iz navedene uredbe<sup>73</sup>. Upravičenec je morda kršil določbe o spodbujevalnem učinku, ki so veljale ob dodelitvi pomoči, vendar ne krši novih določb uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014. Zaradi retroaktivne uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 državam članicam ne bi bilo več treba izterjati te pomoči.

### 94

Retroaktivna uporaba bi lahko privedla do tega, da bi se ukrep pomoči zaradi spremembe določbe ali uvedbe nove določbe, ki ni veljala ob dodelitvi pomoči, lahko razglasil za združljivega z notranjim trgov. Pri dejavnostih spremljanja v obdobju 2009–2014 je Komisija odkrila 16 težav, ki so ob dodelitvi pomoči vplivale na združljivost. V štirih primerih je pozneje ugotovila, da je pomoč združljiva zaradi retroaktivne uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014. Podobno je Sodišče pri letnih revizijah skladnosti za leto 2014 odkrilo dve napaki pri državni pomoči, ki sta imeli ob dodelitvi pomoči finančni vpliv (ko je veljala uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008), vendar sta bili povezani le s skladnostjo in v času revizije (ko je začela veljati uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014) nista imeli finančnega vpliva.

## Težave so pri spremljanju stanja izterjave nezakonite pomoči so še vedno prisotne v vseh državah članicah

### 95

Uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 je ohranila načelo iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008, v skladu s katerim je prepovedana dodelitev pomoči podjetju, ki je naslovnik neporavnane naloga za izterjavo<sup>74</sup>. Ta določba se imenuje načelo Deggendorf.

72 Uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008 je vsebovala podobno določbo, glej člen 44.

73 Komisija o združljivosti pomoči odloča po njeni dodelitvi, kadar pomoč ni ustrezno priglašena in je Komisija o tem obveščena, na primer s pritožbo zainteresirane strani.

74 Člen 1(4) uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 in člen 1(6) uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008.

## 96

Ko Komisija sprejme sklep o izterjavi, mora zadevna država članica od upravičenca izterjati nezakonito pomoč. Sklepi o izterjavi so objavljeni v Uradnem listu Evropske unije. Za razliko od individualne pomoči, pri kateri je v sklepu o izterjavi naveden upravičenec, morajo pri shemah pomoči države članice običajno ugotoviti, katera podjetja so imela korist od pomoči in kolikšen znesek pomoči je treba izterjati, ter o tem obvestiti Komisijo. Zato v sklepih o izterjavi, ki se uporabljajo za nacionalne sheme pomoči, objavljenih v Uradnem listu Evropske unije, niso navedena posamezna vpletena podjetja. Poleg tega je država članica tista, ki je odgovorna za izterjavo in ki mora o tem obvestiti Komisijo. Vendar ni sistema, ki bi omogočal dostop do stanja teh postopkov izterjave (tj. ali je nalog za izterjavo še neporavnan) v državah članicah EU relevantnim organom drugih držav članic. Ta težava je izrazita zlasti v primeru podjetij, ki delujejo v več kot eni državi članici.

### **Strožji pogoji za dodelitev pomoči v smernicah o regionalni pomoči spodbujajo uporabo uredbe o splošnih skupinskih izjemah**

## 97

Po mnenju Komisije pomoč, dodeljena v skladu s smernicami o državni pomoči (glej **Prilogo IV**), predstavlja posebno tveganje za notranji trg bodisi zaradi velikosti pomoči (individualna pomoč, ki presega pragove za priglasitev iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah) bodisi zaradi vrste pomoči (na primer pomoč MSP za tekoče poslovanje je treba v nekaterih regijah priglasiti v skladu s smernicami o regionalni pomoči<sup>75</sup>). Zato so določbe smernic strožje od določb uredbe o splošnih skupinskih izjemah. Smernice o regionalni pomoči, ki so ene od sedmih smernic o državni pomoči, revidiranih za programsko obdobje 2014–2020, se osredotočajo na razvoj prikrajšanih območij v smislu življenjskih standardov (nekatera območja, na katerih BDP na prebivalca znaša 75 % povprečja EU ali manj) ali gostote prebivalstva (nekatera območja z manj kot 12,5 prebivalca na km<sup>2</sup>) ter so pomembne zlasti za kohezijsko politiko.

## 98

Smernice o regionalni pomoči za programsko obdobje 2014–2020 povečujejo preglednost, saj določajo obvezno objavo pomembnih informacij na osrednjem spletišču<sup>76</sup>. Zmanjšujejo tveganje, da bi pomoč izkrivljala notranji trg, saj zmanjšujejo največjo intenzivnost pomoči za velika podjetja v vseh, razen v najrevnejših regijah<sup>77</sup>. Prav tako spreminjajo uporabo spodbujevalnega učinka. Na primer na področju pomoči za naložbe morajo prejemniki pomoči zdaj hipotetično pojasniti, kaj bi se zgodilo brez pomoči<sup>78</sup>. Ta zahteva velja tudi za MSP, zato so smernice o regionalni pomoči glede dokazovanja spodbujevalnega učinka bistveno strožje kot uredba o splošnih skupinskih izjemah (glej odstavek 88).

- 75 Komisija meni, da pomoč za tekoče poslovanje predstavlja posebno tveganje za notranji trg. Operativni programi za programsko obdobje 2014–2020 na primer vsebujejo izjavo o neprevzemanju odgovornosti, ki navaja, da je treba posebno pozornost nameniti pravilom o državni pomoči za pomoč za tekoče poslovanje.
- 76 Oddelek 3.8 smernic o regionalni pomoči za obdobje 2014–2020.
- 77 Oddelek 5.4 smernic o regionalni pomoči za obdobje 2014–2020 v primerjavi z oddelkom 4.1.2 smernic o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013.
- 78 Oddelek 3.5 smernic o regionalni pomoči za obdobje 2014–2020 v primerjavi z oddelkom 4.1.1(38) Smernic o regionalni pomoči za obdobje 2007–2013.

## 99

Tudi smernice o regionalni pomoči določajo naknadno ocenjevanje shem pomoči pod nekaterimi pogoji. Naknadno ocenjevanje lahko zahteva GD COMP pri shemah pomoči z velikim proračunom, ki imajo nove značilnosti, ali če so predvidene pomembne tržne, tehnološke ali regulativne spremembe<sup>79</sup>. Do 30. junija 2016 so države članice predložile deset načrtov ocenjevanja v skladu s smernicami o državni pomoči, vključno v skladu s smernicami o regionalni pomoči.

### **Na novo uvedene predhodne pogojenosti in postopek za velike projekte lahko izboljšajo skladnost s pravili o državni pomoči na področju kohezijske politike**

## 100

Uredba o skupnih določbah za programsko obdobje 2014–2020 je uvedla dve spremembi, ki sta posebno pomembni za državno pomoč na področju kohezijske politike<sup>80</sup>:

- (a) predhodne pogojenosti in
- (b) nov, neobvezni postopek za odobritev velikih projektov.

### **Države članice, ki ne izpolnjujejo predhodnih pogojenosti, niso države članice, pri katerih je Komisija v preteklosti odkrila največ težav**

## 101

Predhodne pogojenosti so pogoji, ki temeljijo na vnaprej določenih merilih, za katere Komisija meni, da so osnovni pogoji za uspešno in učinkovito porabo sredstev EU. Državna pomoč je eno od področij, za katera so določeni taki pogoji. Po mnenju Komisije se lahko z izpolnjevanjem teh pogojev zmanjša število napak in problematičnih primerov na področju državne pomoči, saj to pomaga izboljšati sisteme upravljanja in nadzora v državah članicah, s čimer bi se morala izboljšati skladnost s pravili o državni pomoči.

## 102

Države članice so morale pripraviti samooceno tega, ali izpolnjujejo naslednja tri merila in kako jih izpolnjujejo: uspešno uporabo pravil o državni pomoči, usposabljanje in informiranje osebja ter upravno zmogljivost<sup>81</sup>. Pet držav članic je v soglasju s Komisijo prišlo do zaključka, da v času sprejetja sporazumov o partnerstvu niso izpolnjevale pogojev (glej **tabelo 7**).

79 Glej Smernice za Komisijo in države članice v zvezi s skupno metodologijo za ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah z dne 18. decembra 2014.

80 Uredba (EU) št. 1303/2013.

81 Člen 19 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

**Države članice, ki ne izpolnjujejo meril predhodne pogojenosti za državno pomoč**

Merilo	Hrvaška	Češka republika	Italija	Romunija	Slovaška
Ureditve za uspešno uporabo pravil o državni pomoči	-	-	-	-	-
Ureditve za usposabljanje in informiranje osebja	-	√	-	√	√
Ureditve za zagotovitev upravne zmogljivosti	-	-	-	√	-

Opomba: √ pomeni, da je merilo izpolnjeno.  
 - pomeni, da merilo ni izpolnjeno.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije.

**103**

V vseh primerih sta se GD REGIO in zadevna država članica dogovorila, da bo država članica sprejela več ukrepov, ki so dokumentirani v akcijskih načrtih. Primeri nekaterih ukrepov so predstavljeni v **okviru 8**.

**Primeri ukrepov, ki se izvedejo za izpolnjevanje meril predhodnih pogojenosti za državno pomoč**

Države članice iz tabele 7 morajo vzpostaviti ureditve glede:

**Uspešne uporabe pravil o državni pomoči. Primera dogovorjenih ukrepov:**

vzpostavitev centralnih registrov za zagotavljanje skladnosti z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 ali za registracijo pomoči *de minimis* (Italija in Romunija),

zagotavljanje skladnosti z načelom Deggendorf, na primer z objavo seznama podjetij z nepravilnimi nalogi za izterjavo (Češka republika, Italija in Romunija).

**Usposabljanje in informiranje osebja. Primera dogovorjenih ukrepov:**

zahteva, da se osebje udeleži vsaj dveh usposabljanj o državni pomoči na leto (Italija),

vzpostavitev operativnega omrežja za strokovnjake in koordinatorje za državno pomoč (Hrvaška).

**Zagotovitev upravne zmogljivosti. Primera dogovorjenih ukrepov:**

zahteva, da država članica izboljša svojo administrativno usposobljenost za od 10 do 15 delovnih mest (Slovaška),

sprejetje načrta zaposlovanja za nacionalne organe, ki sodelujejo pri upravljanju strukturnih in investicijskih skladov (Hrvaška).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi akcijskih načrtov za predhodne pogojenosti za državno pomoč.



## 104

Ti ukrepi morajo biti v celoti izvedeni do konca leta 2016. Ko bodo države članice sporočile, da so izvedle akcijske načrte, bo Komisija ocenila njihovo izvedbo. Če Komisija na podlagi ocene ugotovi, da akcijski načrt ni bil ustrezno izveden, lahko začasno ustavi plačila državi članici<sup>82</sup>. Koneca avgusta 2016 ocena Komisije o tem, ali je pet držav članic izvedlo vse ukrepe iz svojih akcijskih načrtov, še ni bila dokončana.

## 105

Uredba o skupnih določbah v programskem obdobju 2007–2013 ni zahtevala, da samoocena držav članic temelji na skladnosti s pravili o državni pomoči, določila pa je tri specifična merila za upravne ureditve (glej **tabelo 7**). Komisija pri ocenjevanju ustreznosti samoocen držav članic ni uspešno uporabljala razpoložljivih informacij o spremljanju za določitev akcijskih načrtov za vse države članice, pri katerih so bili v preteklosti ugotovljeni bistveni problemi. V skladu z rezultati dejavnosti spremljanja GD COMP v obdobju 2006–2014 imajo nekatere države članice pogosteje težave pri zasnovi in izvajanju ukrepov pomoči kot države članice, ki so ugotovile, da ne izpolnjujejo predhodnih pogojenosti za državno pomoč (glej odstavek 55).

**Alternativni postopek odobritve za velike projekte lahko izboljša odobritev zadev v zvezi z državno pomočjo znotraj Komisije, vendar ni zasnovan tako, da bi vedno zagotavljal pravno varnost za države članice**

## 106

Komisija je za programsko obdobje 2007–2013 sprejela velike projekte, ko je pregledala projektne vloge, ki so jih poslale države članice (glej odstavke 66 do 71). Za programsko obdobje 2014–2020 je bil z uredbo o skupnih določbah<sup>83</sup> uveden alternativni postopek odobritve za velike projekte, pri katerem vlogo oceni neodvisen strokovnjak, preden jo države članice priglasijo Komisiji (glej **okvir 9**). Uporaba alternativnega postopka ni obvezna, do vključno junija 2016 pa je bila v skladu z njim predložena samo ena vloga za veliki projekt.

82 Člen 19 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

83 Člen 101 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

### Imenovanje neodvisnega strokovnjaka in potrjevanje neodvisnega pregleda kakovosti

Neodvisni strokovnjak pregleda predlog za veliki projekt. Pregled vključuje analizo narave ukrepa pomoči in njegove združljivosti z notranjim trgom. Če je projektna vloga pozitivno ocenjena, lahko organ upravljanja veliki projekt odobri in ga pošlje Komisiji. Komisija lahko v treh mesecih izrazi nasprotovanje odobritvi projekta, če pri neodvisnem pregledu kakovosti ugotovi „bistvene slabosti“.

Strokovnjaka izbere država članica, njegovo imenovanje pa mora potrditi Komisija. Komisija je že vnaprej odobrila skupino strokovnjakov JASPERS<sup>84</sup> (skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah).

<sup>84</sup> JASPERS je partnerstvo za tehnično pomoč med GD REGIO, Evropsko investicijsko banko in Evropsko banko za obnovo in razvoj. Državam članicam se zagotovi brezplačno.

## 107

Ta alternativni postopek za velike projekte lahko izboljša odobritev zadev v zvezi z državno pomočjo, vendar ni zasnovan tako, da bi za države članice v času sprejetja sklepa o velikem projektu vedno zagotavljal pravno varnost v zvezi s skladnostjo s pravili o državni pomoči. Ta varnost je mogoča samo na podlagi priglasitve države članice in sklepa o državni pomoči, ki ga nato sprejme Komisija (glej odstavek 70).

### Skupni akcijski načrt o državni pomoči, ki ga je pripravila Komisija, je namenjen krepitvi upravne zmogljivosti držav članic in zahteva stalno pozornost

## 108

GD COMP in GD REGIO sta se marca 2015 dogovorila o skupnem akcijskem načrtu za državno pomoč<sup>85</sup>.

## 109

Akcijski načrt je prvotno vseboval šest ukrepov, katerih namen sta ozaveščanje in izboljšanje strokovnega znanja o državni pomoči v vseh državah članicah. Ti so opredeljevanje in razširjanje dobrih praks, usposabljanja za specialiste za državno pomoč, delavnice za posamezne države, seminarji za specialiste, dodaten razvoj podatkovne zbirke v vprašanji in odgovori (mreža ECN-ET<sup>86</sup>) in razvoj informacijske podatkovne zbirke o državni pomoči. Komisija je leta 2016 dodala še sedmi ukrep (glej **tabelo 8**).

<sup>85</sup> *Strengthening administrative capacity for the management of the funds of Member States in the field of State aid – a common action plan* (Krepitev upravne zmogljivosti za upravljanje finančnih sredstev držav članic na področju državne pomoči – skupni akcijski načrt), ki ga je Komisija sprejela 18. marca 2015.

<sup>86</sup> Evropska mreža za konkurenco – elektronski prenos (ECN-ET) je elektronski vmesnik, kjer lahko države članice GD COMP zastavijo vprašanja o državni pomoči. Običajno so objavljeni tako vprašanja kot odgovori GD COMP, da jih lahko preberejo vse države članice. Izjemoma se ne objavijo npr. v zelo specifičnih primerih, ko niso uporabni za druge države članice.

## Skupni akcijski načrt za državno pomoč Komisije

Št.	Ukrep in rok	Opis	Stanje avgusta 2016
1	Opredelevanje in razširjanje dobrih praks Prvi rezultati pričakovani do drugega četrtertletja 2015.	Popis uspešnih orodij, ki obstajajo v različnih državah članicah za izgradnjo upravne zmogljivosti in ugotavljanje dobrih praks, ki se lahko delijo.	Dokončano leta 2016
2	Usposabljanje za nacionalne specialiste za državno pomoč o evropskih strukturnih in investicijskih skladih <sup>1</sup> Drugo četrtertletje 2015.	Enodnevno usposabljanje, prilagojeno nacionalnim specialistom za državno pomoč, ki bo potekalo v Bruslju.	Avgusta 2016 še ni bilo izvedeno.
3	Delavnice za posamezne države Začetek od drugega četrtertletja 2015.	Organizacija interaktivnih seminarjev v posameznih državah članicah, ki ne izpolnjujejo predhodnih pogojenosti za državno pomoč ali v katerih so bila odkrita resna ozka grla.	Seminarji so bili organizirani leta 2014 (v Španiji) in leta 2015 (v Bolgariji, na Hrvaškem, v Češki republiki, v Italiji, Romuniji in na Slovaškem).
4	Seminarji za specialiste, spletna usposabljanja Stalen ukrep	Razširjanje znanja z zelo specifičnimi, prilagojenimi seminarji, ki so osredotočeni na določeno temo/vprašanje.	Januarja 2016 je v Bruslju potekala tematska delavnica za raziskave, razvoj in inovacije.
5	Razvoj podatkovne zbirke z vprašanji in odgovori. Stalen ukrep	Zagotavljanje smernic za razlago novih pravil vsem nacionalnim specialistom za državno pomoč prek skupne platforme IT, ki jo v celoti upravlja GD COMP.	Do vključno junija 2016 je bilo oddanih več kot 600 vprašanj in odgovorov, ki se sedaj selijo na eState aid wiki (glej ukrep 6).
6	Razvoj strani wiki o državni pomoči (State aid wiki) Stalen ukrep	Več strani, na katerih so povzeta pomembna vprašanja, zastavljena prek mreže ECN-ET.	Na spletu je dostopna od februarja 2016, imenuje pa se eState aid wiki. Do vključno junija 2016 je bilo objavljenih okoli 270 vprašanj in odgovorov.
7	Razvoj posebnega modula usposabljanja	GD REGIO/GD EMPL in GD COMP z Evropskim inštitutom za javno upravo razvijajo serijo dvodnevni usposabljanj na področju državne pomoči. Dva tečaja usposabljanja bosta potekala v Bruslju novembra in decembra 2016, več pa se jih lahko doda na podlagi povpraševanja držav članic. Ciljna skupina so izvajalci evropskih strukturnih in investicijskih skladov z nekaj izkušnjami na področju državne pomoči.	Načrtovano za november in december 2016

1 Evropski strukturni in investicijski skladi so Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijski sklad, Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije.

## 110

Od sedmih ukrepov iz skupnega akcijskega načrta za državno pomoč sta bila ukrepa 1 in 3 v celoti izvedena, ukrepa 5 in 6 pa sta se izvedla in naj bi se stalno izvajala. Preostali trije ukrepi avgusta 2016 še niso bili izvedeni. Eden je bil v postopku uvedbe (ukrep 4), dva pa se še nista začela (ukrepa 2 in 7).

## 111

Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da sta GD REGIO in GD EMPL bistveno povečala skupno število usposabljanj s petih v obdobju 2012–2013 na 17 v obdobju 2014–2015. GD COMP je v letih 2014 in 2015 na zahtevo 19 držav članic<sup>87</sup> organiziral 37 usposabljanj o reformi zakonodaje o državni pomoči za programsko obdobje 2014–2020. Poleg tega je do januarja 2016 organiziral usposabljanja o državni pomoči in infrastrukturi za pet držav članic<sup>88</sup>.

## 112

Skupni akcijski načrt za državno pomoč in povečanje števila dejavnosti usposabljanja, ki jih zagotavlja Komisija, sta del usklajenih prizadevanj za izboljšanje skladnosti s pravili o državni pomoči v državah članicah, kar je delno odziv na njihove večje odgovornosti na področju državne pomoči. Te pobude so pomembne za blažitev tveganja zaradi večje vloge držav članic pri zasnovi in izvajanju ukrepov pomoči. Rezultati naše raziskave kažejo, da je bila zlasti viki o državni pomoči *eState aid wiki* sprejeta zelo pozitivno in da jo države članice veliko uporabljajo, saj je bilo do 30. junija 2016 objavljenih okoli 270 vprašanj in odgovorov.<sup>89</sup>

## 113

Koliko bodo ti ukrepi izboljšali odkrivanje in preprečevanje napak pri državni pomoči v državah članicah, bo mogoče oceniti šele v prihodnosti.

87 Zahteva vseh držav članic razen Danske, Irske, Grčije, Cipra, Litve, Luksemburga, Malte, Nizozemske in Avstrije.

88 Bolgarija, Hrvaška, Češka republika, Romunija in Slovaška.

89 Na prejšnji mreži ECN-ET je bilo objavljenih več kot 600 vprašanj in odgovorov, ki se sedaj selijo na *eState aid wiki*.

## 114

Z našimi revizijami na področju kohezijske politike od leta 2010 ugotavljamo bistveno stopnjo neskladnosti s pravili o državni pomoči. V tem poročilu opozarjamo na potrebo po večji ozaveščenosti o veljavnih pravilih na ravni držav članic ter po stalni podpori Komisije za uspešno preprečevanje, odkrivanje in popravljanje kršitev pravil o državni pomoči. Na splošno je bilo ugotovljeno:

- (a) Komisija in Sodišče sta v obdobju 2010–2014 pri številnih revizijah odkrila kršitve pravil o državni pomoči. Napake pri državni pomoči v okviru ESRR in Kohezijskega sklada so pomembno prispevale k naši ocenjeni stopnji napake na področju kohezijske politike. Ugotovljeno je bilo, da je bila stopnja odkrivanja kršitev pri revizijah in spremljanju Komisije na področju kohezijske politike podobna ugotovitvam Sodišča. Po drugi strani je bila stopnja odkrivanja kršitev pravil o državni pomoči revizijskih organov držav članic veliko nižja od stopnje Komisije ali Sodišča. To pomeni, da se revizijski organi pri svojih revizijah doslej niso dovolj osredotočali na državno pomoč;
- (b) Komisija v programskem obdobju 2007–2013 napak pri državni pomoči, ki jih je odkrila sama ali so jih sporočile države članice, ni beležila tako, da bi lahko izvedla ustrezno analizo. Taka analiza bi Komisiji lahko pomagala razviti bolj osredotočene in prilagojene preventivne ukrepe za države članice in programe;
- (c) Komisija zlasti na začetku programskega obdobja 2007–2013 ni sistematično preverjala skladnosti velikih projektov s pravili o državni pomoči, zato obstaja tveganje, da so nekateri veliki projekti, ki jih je sofinancirala EU, nezdržljivi z notranjim trgom. Med drugim tudi zato, ker so države članice pred letom 2012 in pojasnili, ki jih je prinesla sodba v zadevi Leipzig/Halle, Komisijo redko obveščale o infrastrukturnih naložbah. Komisija je za zmanjšanje tega tveganja za prihodnost okrepila svoje interne preventivne ukrepe in uvedla alternativni postopek odobritve, vključno z neodvisnim pregledom kakovosti za programsko obdobje 2014–2020. Po navedbah Komisije bodo neodvisno od postopkov, ki jih uporabljajo države članice, veliki projekti odobreni šele po interni odobritvi državne pomoči;
- (d) Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči za programsko obdobje 2014–2020, ki so zmanjšali upravno breme in prinesli večjo preglednost, vendar je z njimi povečala tudi odgovornosti držav članic pri zasnovi in izvajanju ukrepov pomoči. Povečanje odgovornosti držav članic je prineslo tveganje za pogostejše napake pri državni pomoči, saj je Komisija pri spremljanju odkrila, da so države članice pri zasnovi in izvajanju shem pomoči v programskem obdobju 2007–2013 napravile veliko napak. Za zmanjšanje tega tveganja je sprejela ukrepe za spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic na področju državne pomoči, vključno z uvedbo osnovnih pogojev za sisteme državne pomoči, s katerimi naj bi spodbudila učinkovito in uspešno izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov (tj. predhodne pogodjenosti). Toda države članice, za katere šteje, da ne izpolnjujejo teh pogojev, niso nujno države članice, pri katerih je Komisija v preteklosti odkrila največ težav. Poleg tega je treba te ukrepe stalno spremljati.

### **Komisija nima celovitega pregleda nad napakami pri državni pomoči, države članice so premalo osredotočene na državno pomoč, izterjava državne pomoči po dejavnostih spremljanja Komisije pa ni zadostna**

#### **115**

Sodišče je v obdobju 2010–2014 pri 269 revidiranih projektih na področju kohezije, za katere se uporabljajo pravila o državni pomoči, odkrilo številne primere neskladnosti s temi pravili. Napake pri državni pomoči so bile pomemben dejavnik, ki je prispeval k naši ocenjeni stopnji napake na področju kohezije. Rezultati revizije GD REGIO na tem področju so podobni rezultatom Sodišča (glej odstavke 33 do 36 ter odstavka 47 in 48).

#### **116**

Komisija za zaščito proračuna EU državam članicam naloži finančne popravke, če se odkrijejo primeri neskladnosti s pravili o državni pomoči. Za obdobje 2010–2014 je GD REGIO naložil oziroma je nameraval naložiti 18 finančnih popravkov sedmim državam članicam, ki so bili vsaj delno posledica kršitev pravil o državni pomoči. Deset jih je izhajalo iz revizij GD REGIO, pet iz revizij Sodišča in trije iz pregleda, ki ga je GD REGIO opravil za letna poročila revizijskih organov o nadzoru. 11 od teh finančnih popravkov v skupni vrednosti 38,4 milijona EUR, ki je zadevalo pet držav članic, se je nanašalo samo na državno pomoč<sup>90</sup>. Pri drugih finančnih popravkih ni mogoče količinsko določiti deleža državne pomoči (glej odstavke 49 do 51).

#### **117**

Komisija mora redno spremljati ukrepe pomoči, da preveri, ali se pri njih spoštujejo pravila o državni pomoči in v kakšni meri se spoštujejo. Če ugotovi, da je dodeljena pomoč nezdržljiva z notranjim trgom, lahko začne izterjavo pomoči. Glede na število in resnost težav, ki jih je GD COMP odkril pri dejavnostih spremljanja, je ta direktorat doslej sprejel zgolj omejene popravljalne ukrepe. GD COMP na podlagi svojega spremljanja meni, da je imelo v obdobju 2009–2014 v povprečju težave 36 % vseh shem pomoči. Zlasti veliki so bili problemi, ki so vplivali na združljivost (7,3 % vseh shem). V tem obdobju je bilo zaradi spremljanja GD COMP izvedenih osem prostovoljnih izterjav in osem formalnih ukrepov, na podlagi katerih je bilo skupaj izterjanih 0,3 milijona EUR (glej odstavke 52 do 56).

### **Priporočilo 1**

Komisija naj uvede popravljalne ukrepe, kadar ukrepi pomoči niso skladni s pravili o državni pomoči.

**Ciljni rok za uresničitev: takoj.**

90 Grčija, Španija, Francija, Avstrija in Poljska.

## Zaključki in priporočila

### 118

V programskem obdobju 2007–2013 niti GD REGIO niti GD EMPL nista beležila odkritih primerov neskladnosti s pravili o državni pomoči tako, da bi lahko ustrezno analizirala napake pri državni pomoči (glej odstavke 57 do 61).

### 119

Komisija je vzpostavila podatkovno zbirko za programsko obdobje 2014–2020 (MAPAR) za beleženje informacij o primerih neskladnosti s pravili o državni pomoči, ki jih odkrije med svojimi revizijami ESRR, Kohezijskega sklada in ESS. Ta sistem je znatno izboljšanje, vendar GD COMP še ni dobil pravice do dostopa (glej odstavke 57).

### 120

Napake pri državni pomoči, ki jih sporočijo organi držav članic, so vpisane v sistem Komisije za upravljanje nepravilnosti. Sistem za upravljanje nepravilnosti ima več slabosti, kot je to, da ni specifične tipologije napak za državno pomoč, ali nezadosten opis napak, zato je njegova uporabnost v praksi majhna. Poleg tega GD COMP tudi do tega sistema nima dostopa (glej odstavka 58 in 59).

## Priporočilo 2

---

- (a) Komisija naj za beleženje nepravilnosti na način, ki omogoča preprosto analizo npr. njihove vrste, pogostosti, resnosti, geografskega izvora in vzroka, uporablja podatkovno zbirko MAPAR. Poleg tega naj podatkovna zbirka vsebuje informacije o naknadnem spremljanju teh nepravilnosti (kot so naloženi finančni popravki).

**Ciljni rok za uresničitev: takoj.**

- (b) V okviru sistema za upravljanje nepravilnosti naj Komisija prilagodi strukturo svoje podatkovne zbirke, tako da bo iz nje mogoče pridobiti informacije o nepravilnostih (npr. pri državni pomoči) ter jih analizirati po državah in vrstah.

**Ciljni rok za uresničitev: do konca leta 2017.**

- (c) GD COMP naj se omogoči reden dostop do vseh relevantnih informacij o nepravilnostih pri državni pomoči v MAPAR in sistemu za upravljanje nepravilnosti.

**Ciljni rok za uresničitev: takoj.**

### 121

Odločitev Komisije o odobritvi velikih projektov temelji na oceni relevantnosti, sposobnosti preživetja, trajnosti in okoljskega profila projekta, utemeljitve zahtevanega financiranja ter informacij, ki jih države članice zagotovijo o tem, ali gre za državno pomoč. Vendar postopek ni zasnovan tako, da bi za države članice v času sprejetja sklepa o velikem projektu vedno zagotavljal pravno varnost v zvezi s skladnostjo s pravili o državni pomoči. Ta varnost je mogoča samo na podlagi priglasitve države članice in sklepa o državni pomoči, ki ga nato sprejme Komisija (glej odstavek 69 in 70).

### 122

Komisija zlasti na začetku programskega obdobja 2007–2013 ni sistematično preverjala skladnosti velikih projektov s pravili o državni pomoči, zato obstaja tveganje, da so nekateri veliki projekti, ki jih je sofinancirala EU, nezdržljivi z notranjim trgov. Med drugim tudi zato, ker so države članice pred letom 2012 in pojasnili, ki jih je prinesla sodba v zadevi Leipzig/Halle, Komisijo redko obveščale o infrastrukturnih naložbah. Komisija je za zmanjšanje tega tveganja za prihodnost okrepila svoje interne preventivne ukrepe in uvedla alternativni postopek odobritve, vključno z neodvisnim pregledom kakovosti za programsko obdobje 2014–2020 (glej odstavke 62 do 65, 70 ter 106 in 107).

### Priporočilo 3

---

- (a) Komisija naj velike projekte odobrava šele po interni odobritvi državne pomoči in države članice dosledno prosi, naj po potrebi priglasijo pomoč, da bi zagotovile pravno varnost, in to neodvisno od postopka obravnave vlog, ki ga uporabljajo.

**Ciljni rok za uresničitev: takoj.**

### 123

Revizijski organi so ocenili, da je v obdobju 2010–2014 približno tretjina projektov ESRR/KS in projektov ESS, ki so jih revidirali, vsebovala državno pomoč. Napake pri državni pomoči so odkrili le pri 3,6 % teh projektov. V istem obdobju je Sodišče odkrilo več kot petkrat več napak pri državni pomoči pri projektih ESRR/KS in projektih ESS. Sodišče je pregledalo kontrolne sezname revizijskih organov in ugotovilo, da jih je nekoliko več kot tretjina v oddelku o državni pomoči vsebovala znatne pomanjkljivosti. Izboljšave v zvezi s tem so bile izvedene leta 2015. Večina napak, ki so jih revizijski organi sporočili v letnih poročilih o nadzoru, je povezana s pomočjo *de minimis*. Vzpostavitev centralnega registra z vsemi informacijami o celotni pomoči *de minimis*, dodeljeni v posamezni državi članici, bi lahko pomagala preprečiti te napake (glej odstavke 43 in 74 do 79).



## Zaključki in priporočila

### 124

Skoraj vsi revizijski organi so menili, da je pravni okvir EU za državno pomoč vsaj dokaj zapleten. Izrazili so potrebo po dodatni podpori pri izvajanju revizij skladnosti s pravili o državni pomoči, zlasti potrebo po praktičnih navodilih s študijami primera. Organi držav članic nimajo informacij o posameznih vidikih, kot je stanje sklepov o izterjavi, potrebnih za preverjanje skladnosti z veljavnimi pravili o državni pomoči (z načelom Deggendorf) (glej odstavke 80 do 82, 95 in 96).

### Priporočilo 4

---

- (a) Komisija naj zagotovi, da sta obseg in kakovost pregledov skladnosti s pravili o državni pomoči, ki jih opravijo revizijski organi, zadostna.

**Ciljni rok za uresničenje: marec 2017.**

- (b) Komisija naj zaradi zaključka programskega obdobja 2007–2013 od revizijskih organov zahteva, da preverijo skladnost s pravili o državni pomoči pri velikih projektih, ki so bili odobreni pred koncem leta 2012.

**Ciljni rok za uresničenje: marec 2017.**

- (c) Komisija naj pripravi dodatna navodila, zlasti študije primerov, ki prikazujejo dobre prakse ter najpogostejše vrste kršitev pravil o državni pomoči in vzroke zanje.

**Ciljni rok za uresničenje: do konca leta 2017.**

- (d) Komisija naj države članice spodbuja k vzpostavitvi centralnega registra za spremljanje pomoči *de minimis*.

**Ciljni rok za uresničenje: do konca leta 2017.**

- (e) Komisija naj vzpostavi centralno podatkovno zbirko za celotno EU, v kateri bodo ustrezni organi držav članic lahko preverili identiteto podjetij, za katera so bili izdani nalogi za izterjavo državne pomoči, ter stanje postopkov izterjave, da bi zagotovili skladnost z načelom Deggendorf. Dostop naj se odobri samo na podlagi potrebe po seznanitvi.

**Ciljni rok za uresničenje: do konca leta 2017.**

### **Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči, s katerimi je povečala odgovornosti držav članic, in za spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic**

#### **125**

Komisija je za programsko obdobje 2014–2020 sprejela novo uredbo o splošnih skupinskih izjemah. Področje uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 se je bistveno razširilo, zato bo veljala za še več ukrepov pomoči. Komisija je z razširitvijo področja uporabe uredbe o splošnih skupinskih izjemah znatno zmanjšala upravno breme za države članice in za Komisijo, saj bo treba prijaviti bistveno manj ukrepov pomoči. Države članice bodo morale pri večjem številu ukrepov pomoči zagotoviti in preveriti njihovo skladnost s pravili o državni pomoči, kot sta spoštovanje zgornjih meja intenzivnosti pomoči in dokazovanje spodbujevalnega učinka. Določbe smernic o regionalni pomoči za programsko obdobje 2014–2020 so načeloma strožje kot določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah, kar je še dodatna spodbuda za njeno uporabo (glej odstavke od 85 do 87 ter odstavka 97 in 98).

#### **126**

Zaradi večje vloge držav članic po razširitvi uredbe o splošnih skupinskih izjemah obstaja tveganje, da se bo število napak pri državni pomoči povečalo. Komisija je pri spremljanju odkrila, da so države članice pri zasnovi in izvajanju shem pomoči v obdobju 2009–2014 napravile veliko napak. Verjetno je, da so te težave vplivale na združljivost zlasti shem iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah (glej odstavke 52 do 54).

#### **127**

Vendar so bile določbe uredbe o splošnih skupinskih izjemah spremenjene, da bi se to tveganje zmanjšalo. V skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 lahko velika podjetja, ki jim je odobrena državna pomoč v skladu s shemo pomoči, lažje dokažejo spodbujevalni učinek. Dodatna bistvena sprememba uredbe o splošnih skupinskih izjemah so tudi strožje zahteve glede preglednosti, s katerimi naj bi se po pričakovanjih izboljšala skladnost s pravili o državni pomoči v državah članicah, saj bodo imele zainteresirane strani boljše informacije za vložitev pritožb o nezakoniti pomoči (glej odstavke 88 do 91).

## Zaključki in priporočila

### 128

Da bi se izboljšal način, kako države članice zasnujejo sheme pomoči, je Komisija za programsko obdobje 2014–2020 uvedla naknadno ocenjevanje. Ocenjevanje se bo izvajalo zlasti pri največjih shemah pomoči, saj je v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah ocenjevanje obvezno pri nekaterih vrstah shem pomoči, katerih letni proračun presega 150 milijonov EUR. Države članice naj bi po pričakovanih svoje prve rezultate predstavile do leta 2017 (glej odstavka 92 in 99).

### 129

Uredba o skupnih določbah je uvedla predhodne pogojenosti za sisteme državne pomoči držav članic. Z izpolnjevanjem teh pogojev se lahko zmanjšajo kršitve pravil o državni pomoči. Glede na samooceno pet držav članic do konca leta 2015 še ni izpolnilo teh pogojev. Toda države članice, za katere šteje, da ne izpolnjujejo teh pogojev, niso nujno države članice, pri katerih je Komisija v preteklosti odkrila največ težav. Poleg tega je treba te ukrepe stalno spremljati. Za dodatno spodbujanje upravne zmogljivosti na področju državne pomoči sta GD REGIO in GD COMP marca 2015 sprejela skupni akcijski načrt za državno pomoč. Zaradi tega akcijskega načrta so se na primer povečale dejavnosti usposabljanja, ki jih organizira Komisija, in je bil vzpostavljen spletni vmesnik, na katerem lahko organi držav članic Komisiji zastavijo vprašanja o državni pomoči in ki je bil pozitivno sprejet (glej odstavke 101 do 105 ter 108 do 113).

### 130

Koliko lahko spodbujanje upravne zmogljivosti s strani Komisije in uvedba naknadnega ocenjevanja izravnata večje tveganje zaradi povečanih odgovornosti držav članic ter koliko se bosta na podlagi teh pobud izboljšala odkrivanje in preprečevanje napak pri državni pomoči v državah članicah, se bo lahko ocenilo šele v prihodnosti.

### Priporočilo 5

---

- (a) Če predhodne pogojenosti ne bodo izpolnjene do konca leta 2016, naj Komisija uporabi svoja pooblastila za začasno ustavitev plačil zadevnim državam članicam, dokler ne odpravijo vseh večjih pomanjkljivosti.

**Ciljni rok za uresničitev: ko Komisija zaključi svojo oceno.**

- (b) Z informacijami iz svojih podatkovnih zbirk naj Komisija vsaki dve leti spremlja zmogljivost držav članic, da zagotovijo skladnost s pravili o državni pomoči, tako da izvajajo analize npr. vrste, pogostosti, resnosti, geografskega izvora in vzroka napak pri državni pomoči, ki so jih odkrili Komisija ali organi držav članic. Komisija naj te dejavnosti uporablja za spremljanje in usmerjanje podpornih dejavnosti, kot je zagotavljanje usposabljanja državam članicam na področjih, ki jih najbolj potrebujejo.

**Ciljni rok za uresničitev: vsaki dve leti od konca leta 2017.**

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Henri GRETHEN, v Luxembourggu na zasedanju 7. septembra 2016.

*Za Evropsko računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*

## Odhodki za državno pomoč po državah članicah, 2010–2014, v milijonih EUR

Država članica	2010	2011	2012	2013	2014	Skupaj	Odstotek celote
Belgija	2 400	1 655	1 556	1 614	1 711	8 936	2,33 %
Bolgarija	40	43	77	121	240	520	0,14 %
Češka republika	1 242	1 406	1 558	1 714	2 169	8 089	2,11 %
Danska	2 211	2 369	2 591	2 561	2 509	12 241	3,20 %
Nemčija	16 266	14 000	13 574	13 808	39 559	97 208	25,39 %
Estonija	49	52	62	123	236	522	0,14 %
Irska	1 718	1 057	853	1 144	825	5 597	1,46 %
Grčija	2 083	2 509	1 931	2 903	1 929	11 354	2,97 %
Španija	4 898	4 507	3 905	3 084	3 197	19 591	5,12 %
Francija	15 917	13 912	15 706	13 733	15 543	74 811	19,54 %
Hrvaška	-	-	-	258	276	534	0,14 %
Italija	4 127	3 840	4 399	3 469	5 509	21 343	5,58 %
Ciper	121	140	116	104	100	580	0,15 %
Latvija	202	284	398	378	492	1 754	0,46 %
Litva	180	222	230	208	181	1 020	0,27 %
Luksemburg	108	114	101	164	168	655	0,17 %
Madžarska	2 051	1 173	1 167	1 452	1 702	7 545	1,97 %
Malta	92	102	108	132	82	516	0,13 %
Nizozemska	2 782	2 827	2 510	2 064	2 238	12 420	3,24 %
Avstrija	2 085	1 777	1 914	1 871	1 479	9 126	2,38 %
Poljska	3 499	2 942	3 001	2 978	4 929	17 349	4,53 %
Portugalska	1 535	1 553	933	471	732	5 224	1,36 %
Romunija	315	677	878	896	972	3 737	0,98 %
Slovenija	375	455	459	472	453	2 214	0,58 %
Slovaška	313	173	133	200	313	1 131	0,30 %
Finska	2 287	3 126	2 523	2 589	2 545	13 071	3,41 %
Švedska	3 210	3 155	3 172	3 255	3 204	15 996	4,18 %
Združeno kraljestvo	5 574	4 797	5 524	5 953	7 872	29 719	7,76 %
<b>Evropska unija</b>	<b>75 680</b>	<b>68 866</b>	<b>69 376</b>	<b>67 719</b>	<b>101 161</b>	<b>382 802</b>	<b>100 %</b>

*Opomba:* Po podatkih Komisije je povečanje odhodkov leta 2014 večinoma (85 %) posledica vključitve več shem obnovljive energije v poročanje. Če te sheme ne bi bile vključene, bi sporočena državna pomoč leta 2014 znašala približno 73 milijard EUR. Poleg tega so finančna sredstva EU vključena šele od leta 2014.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi pregleda stanja na področju državnih pomoči, ki ga je Komisija objavila za leto 2015.

## Rezultati spremljanja, ki ga je izvedel Generalni direktorat za konkurenco, 2006–2014

	Število spremljanih shem	Število težavnih primerov	Delež težavnih primerov
<b>Pomoč na podlagi skupinskih izjem</b>	121 (od tega 26 leta 2014)	31	26 %
<b>Odobrena pomoč</b>	166 (od tega 42 leta 2014)	53	32 %
<b>Drugo</b>	1 (od tega 0 leta 2014)	1	100 %
<b>Storitve splošnega gospodarskega pomena</b>	8 (od tega 7 leta 2014)	4	50 %
<b>Skupaj</b>	296 (od tega 75 leta 2014)	89 (od tega 27 leta 2014)	30 % (36 % leta 2014)
<b>Širokopasovna infrastruktura</b>	7	2	29 %
<b>Kultura</b>	11	3	27 %
<b>Zaposlovanje</b>	15	5	33 %
<b>Okolje in energija</b>	45	14	31 %
<b>Druga horizontalna področja</b>	2	0	0 %
<b>Regionalni razvoj</b>	64	18	28 %
<b>Raziskave in razvoj</b>	47	19	40 %
<b>Tvegani kapital</b>	10	6	60 %
<b>Sektorski razvoj</b>	5	1	20 %
<b>MSP</b>	31	5	16 %
<b>Usposabljanje</b>	25	4	16 %
<b>Promet</b>	16	6	38 %
<b>Reševanje in prestrukturiranje</b>	9	1	11 %
<b>Storitve splošnega gospodarskega pomena</b>	8	4	50 %
<b>Drugo</b>	1	1	100 %

	Število spremljanih shem	Število težavnih primerov	Delež težavnih primerov
Belgija	15	7	47 %
Bolgarija	4	1	25 %
Češka republika	10	3	30 %
Danska	5	1	20 %
Nemčija	26	3	12 %
Estonija	4	1	25 %
Irska	11	1	9 %
Grčija	11	6	55 %
Španija	21	5	24 %
Francija	29	10	34 %
Italija	28	6	21 %
Ciper	4	1	25 %
Latvija	3	1	33 %
Litva	4	2	50 %
Luksemburg	4	2	50 %
Madžarska	9	1	11 %
Malta	3	1	33 %
Nizozemska	13	6	46 %
Avstrija	11	4	36 %
Poljska	17	4	24 %
Portugalska	9	6	67 %
Romunija	6	1	17 %
Slovenija	4	1	25 %
Slovaška	5	0	0 %
Finska	4	1	25 %
Švedska	7	0	0 %
Združeno kraljestvo	29	15	52 %

Vir: Evropska komisija.

### Veliki projekti, ki jih je v programskem obdobju 2007–2013 sprejel Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

Država članica	Število sprejetih velikih projektov	Delež sprejetih velikih projektov	Povprečni prispevek EU na odobreni veliki projekt (v milijonih EUR)	Skupni prispevek EU na odobreni veliki projekt (v milijonih EUR)
Belgija	0	0,0 %	–	0,0
Bolgarija	18	2,0 %	108,8	1 958,4
Češka republika	49	5,3 %	89,5	4 387,8
Danska	0	0,0 %	–	0,0
Nemčija	44	4,8 %	41,6	1 830,3
Estonija	9	1,0 %	50,8	457,3
Irska	3	0,3 %	24,8	74,5
Grčija	59	6,4 %	105,6	6 228,4
Španija	70	7,6 %	83,6	5 852,3
Francija	36	3,9 %	28,8	1 035,7
Hrvaška	12	1,3 %	39,2	470,3
Ciper	3	0,3 %	34,0	102,0
Latvija	10	1,1 %	70,3	702,7
Litva	10	1,1 %	49,7	496,5
Luksemburg	0	0,0 %	–	0,0
Madžarska	51	5,6 %	114,7	5 849,2
Malta	7	0,8 %	40,9	286,3
Nizozemska	0	0,0 %	–	0,0
Avstrija	1	0,1 %	4,1	4,1
Poljska	274	29,8 %	98,6	27 022,9
Portugalska	39	4,2 %	47,5	1 852,0
Romunija	100	10,9 %	80,4	8 044,4
Slovenija	16	1,7 %	58,2	931,1
Slovaška	33	3,6 %	79,8	2 634,8
Finska	0	0,0 %	–	0,0
Švedska	0	0,0 %	–	0,0
Združeno kraljestvo	13	1,4 %	38,6	501,2
<b>Skupaj</b>	<b>918</b>	<b>100,0 %</b>	<b>82,6</b>	<b>75 790,3</b>

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije.



## Pravni okvir na področju državne pomoči

PDEU – Pogodba v členih od 107 do 109 določa temelje za vsa pravila o državni pomoči. Pogodba ima najpomembnejši pravni položaj in vsa druga zakonodaja mora biti skladna z njenimi določbami. Člen 108(4) in člen 109 predvidevata sprejetje uredb na področju državne pomoči.

Sodna praksa – Sodbe Sodišča Evropske unije, s katerimi se razlagajo določbe Pogodbe in sekundarnega prava, so zavezujoče za Komisijo in države članice. Komisija mora svoj pristop prilagoditi sodbam Sodišča.

Uredbe – Uredbe so akti sekundarnega prava, ki jih sprejmejo institucije. Uporabljajo se za vse, so v celoti zavezujoče in se neposredno začnejo uporabljati v državah članicah na datum začetka njihove veljavnosti (ne da bi bil potreben ločen prenos v nacionalno pravo)<sup>1</sup>. Najpomembnejša uredba na področju državne pomoči je uredba o splošnih skupinskih izjemah.

### Mehko pravo

Smernice – Smernice so mehko pravo, saj niso pravno zavezujoče, čeprav lahko imajo pravne učinke. Sodišče Evropske unije je v preteklosti že razveljavilo sklepe Komisije, ker niso bili skladni z mehkim pravom. Smernice določajo merila, s katerimi Komisija ocenjuje združljivost priglašenih ukrepov pomoči z notranjim trgov, zato je zelo verjetno, da bo Komisija priglašene ukrepe pomoči, ki ne izpolnjujejo meril iz smernic, obravnavala kot nezdružljive. Smernice obstajajo na horizontalni ravni (npr. smernice o raziskavah, razvoju in inovacijah) in sektorski ravni (npr. smernice o letališčih in letalskih družbah).

Razpredelnice za analizo – Smernice, posebej namenjene državam članicam za ocenjevanje, ali bi bilo treba pomoč, dodeljeno infrastrukturnim projektom, priglasiti Komisiji.

---

<sup>1</sup> Glej člen 288 PDEU.

## IV

Komisija tesno in redno sodeluje z revizijskimi organi pri izboljševanju njihovih zmogljivosti glede revizije državne pomoči. Leta 2011 je revizijskim organom zagotovila kontrolne sezname za državno pomoč, pripravljene za uporabo, in novembra 2015 še posodobljene različice, poleg tega pa ciljno usmerjeno usposabljanje, ukrepe in navodila.

Uredba od revizijskih organov zahteva, da v svojih letnih poročilih o nadzoru objavijo glavne ugotovitve revizij, ne pa tudi podrobnih informacij o vrsti ugotovljenih napak. Pregledi letnih poročil o nadzoru služb Komisije vključujejo preverjanje metodologije za revizije sistema in revizije operacij (vključno s kontrolnimi seznamami) ter ponovitve revizij, ki so jih revizijski organi držav članic že opravili. Komisija na podlagi svojih pregledov meni, da so v nekaterih primerih revizijski organi morda zaznali napake pri državni pomoči, prijavili pa so jih v drugi kategoriji, kar je privedlo do mogoče prenizke stopnje prijavljanja v letnih poročilih o nadzoru. Ugotovila pa je tudi pomanjkljivosti in zahtevala, da revizijski organi izboljšajo nadzor nad vprašanji državne pomoči. Lastna preverjanja Komisije so pokazala tudi na nedavne pomembne izboljšave kakovosti kontrolnih seznamov za državno pomoč, ki jih uporabljajo revizijski organi, v skladu z oceno Sodišča.

## V

Komisija ugotavlja, da sta GD REGIO in GD EMPL za zbiranje revizijskih ugotovitev iz finančnega obdobja 2007–2013 uporabila zbirke podatkov. Čeprav te zbirke podatkov niso namenjene kot orodja za analizo virov napak, je Komisija kljub temu izvedla ustrezne in preventivne ukrepe, ki obravnavajo znana ponavljajoča se vprašanja državne pomoči. GD COMP je marca 2016 delil svoje izkušnje z naknadnim spremljanjem programov državne pomoči z GD REGIO in GD EMPL. Zlasti je GD COMP izide cikla spremljanja v letu 2015 predložil GD REGIO in GD EMPL. Poleg tega Komisija izboljšuje izmenjavo informacij o napakah pri državni pomoči med generalnimi direktorati, kjer in kadar je to potrebno.

Kar se tiče sprejetih preventivnih ukrepov, GD REGIO in GD COMP od marca 2015 izvajata celovit akcijski načrt za „krepitev upravnih zmogljivosti za upravljanje skladov držav članic na področju državne pomoči“. Zakonodajni okvir za programsko obdobje 2014–2020 pred izvedbo programa uvaja predhodno pogojenost državne pomoči, da bi s pomočjo akcijskih načrtov izboljšali upravno zmogljivost nekaterih držav članic na tem področju.

## VI

Komisija poudarja, da je obveznost obveščanja o ukrepih državne pomoči na državah članicah in da odločitev o velikem projektu ni tudi odločitev o njegovi skladnosti s pravili o državni pomoči. Poleg tega morajo države članice oceniti, ali bodo projekti prejeli državno pomoč ali ne ter ob dodelitvi pomoči dokazati njeno skladnost, kadar predložijo velik projekt, ne glede na to, kateri postopek odločanja izberejo v skladu z uredbo o skupnih določbah.

GD COMP se je v okviru uradnih posvetovanj med službami z GD REGIO o odločitvah v zvezi z velikimi projekti posvetoval že pred koncem leta 2012, vendar ne sistematično. Notranje sodelovanje z GD COMP pri odobritvah velikih projektov se je izboljšalo po sodbi Leipzig-Halle. Kot preventivni ukrep je bil uveden ustrezen sistem zavor in ravnotežij, ki v obdobju 2014–2020 preprečuje sprejemanje odločitev o velikih projektih, ki niso skladne s pravili o državni pomoči.

Komisija zato meni, da preventivni ukrepi in sodelovanje z GD COMP, vzpostavljeni za obdobje 2014–2020 v fazah priprave in odločanja o projektu, ustrezno zmanjšujejo tveganja, ki jih omenja Sodišče.

Nadaljnja prizadevanja za doseganje pravne varnosti glede skladnosti državne pomoči v okviru sistematičnih uradnih obvestil, ki jim sledi odločitev o državni pomoči Komisije za vse velike projekte (neodvisno od pravnih zahtev), bi bila v nasprotju s procesom posodobitve področja državne pomoči, pa tudi s splošnim ciljem poenostavitve in zmanjšanja upravnih bremen vseh deležnikov ter bi pomenila dodatno tveganje za pravočasno financiranje velikih projektov iz ESRR/KS.

### VII

V okviru posodobitve področja državne pomoči, ki povečuje odgovornost držav članic za dodelitev pomoči je GD COMP okrepil svoje spremljanje izvajanja ukrepov za državno pomoč na podlagi vzorcev. Spremljanje, ki ga izvaja GD COMP, se osredotoča na napake in nepravilnosti pri izvajanju ukrepov pomoči, služi pa tudi zbiranju informacij o tem, kako države članice v praksi dejansko izvajajo ukrepe pomoči. To omogoča GD COMP, da pripravi sezname dobrih in slabih praks ter jih deli z državami članicami (prek delovnih skupin držav članic, omrežja koordinatorjev držav itd.).

GD COMP je nadalje pripravil in z državami članicami delil kontrolne sezname na podlagi Uredbe o splošnih skupinskih izjemah (GBER – Uredba Komisije št. 651/2014 z dne 17. junija 2014), da bi lažje vnaprej preverile, ali so izpolnjeni vsi ustrezni pogoji za skladnost. Kontrolne sezname GBER prejmejo tudi GD REGIO, GD EMPL in revizijski organi za kohezijsko politiko.

Poleg tega GD COMP zagotavlja namensko informacijsko platformo, na kateri odgovarja na vprašanja držav članic glede razlage (eState aid WIKI), na podlagi teh vprašanj in odgovorov pa objavlja tudi dokumente s pogostimi vprašanji.

Ocena predhodne pogojenosti državne pomoči v skladu z uredbo o skupnih določbah (CPR) bo temeljila na podlagi treh meril, opredeljenih v prilogi XI te uredbe. Skladnost s pravili o državni pomoči v programskem obdobju 2007–2013 ni merilo za samo izvedbo. Komisija pa bo še naprej spremljala vsa vprašanja, povezana s skladnostjo s pravili o državni pomoči pri vseh državah članicah in bo po potrebi ustrezno ukrepala.

### VIII (a)

Komisija sprejema priporočilo in meni, da ga že izvaja.

Uporablja razpoložljive korektivne ukrepe, če pri spremljanju odkrije primere neskladnosti s pravili o državni pomoči.

V tem okviru je treba razločevati med nezakonnostjo in neskladnostjo. Ukrep pomoči je nezakonit, kadar je dodeljen brez predhodnega obvestila Komisiji in kadar ni v skladu z uredbo GBER. Komisija lahko odredi izterjavo takšnega ukrepa le, če je nezdržljiv z notranjim trgov (to pomeni, da ne more biti združljiv na podlagi katerih koli smernic ali neposredno na podlagi Pogodbe).

Če nadzor GD COMP razkrije nezakonit ukrep pomoči, pristojni najprej preverijo, ali je tak ukrep lahko združljiv z notranjim trgov.

Korektivne ukrepe s povrnitvijo pomoči je mogoče uporabiti le, če je odkrita napaka vodila v dodelitev nezdružljive pomoči.

Pri napakah drugih vrst je primernejša prilagoditev zasnove programa in/ali nadzornih mehanizmov. Pri nekaterih napakah bi bilo korektivne ukrepe težko izvesti (npr. če je bila pomoč nezdružljiva v trenutku dodelitve, vendar je bila združljiva na podlagi kasnejših spremenjenih pravil).

### **VIII (b) (i)**

Komisija sprejema priporočilo in meni, da ga že izvaja v svojem revizijskem orodju MAPAR.

MAPAR zagotavlja celovito zbirko podatkov vseh ugotovljenih nepravilnosti, vključno z napakami pri državni pomoči. Trenutno je v MAPAR opredeljenih sedem vrst ugotovljenih nepravilnosti pri državni pomoči.

Poleg tega MAPAR omogoča boljše strukturiranje podatkov iz ugotovitev revizij. Ponuja popolno prilagodljivost za dodajanje ali prilagajanje kategorij ali podkategorij ugotovitev, vključno s tistimi za državno pomoč, v skladu z opredeljenimi revizijskimi potrebami ali ugotovitvami.

Revizijsko orodje MAPAR je zasnovano tako, da omogoča službam Komisije spremljanje vseh ugotovljenih nepravilnosti, vključno s finančnimi popravki.

### **VIII (b) (ii)**

Komisija sprejema priporočilo Sodišča in bo prilagodila tipologijo napak, tako da bo mogoče opraviti analizo.

### **VIII (b) (iii)**

Komisija sprejema priporočilo in ga že izvaja.

GD EMPL in GD REGIO bosta za potrebe orodja MAPAR enkrat letno GD COMP poslala ustrezne podatke o državni pomoči v okviru prilagojenega poročanja (tipologij ugotovitev glede državne pomoči, ki so razvidne iz revizij Komisije).

GD REGIO, GD EMPL in GD COMP širijo svoje komunikacijske kanale za izmenjavo informacij med službami Komisije. GD EMPL in GD REGIO si izmenjujeta izide in se o revizijskih zadevah, povezanih z državno pomočjo, po potrebi posvetujeta z GD COMP.

GD COMP bo imel dostop do podatkov sistema za upravljanje nepravilnosti v skladu z načelom potrebe po seznanitvi.

### **VIII (b) (iv)**

Komisija sprejema priporočilo.

Spremljala bo zmožnost držav članic za izpolnjevanje pravil o državni pomoči na podlagi podatkov, ki so na voljo v njenih zbirkah podatkov in ki izhajajo zlasti iz razpoložljivih revizijskih ugotovitev.

Komisija bo na podlagi rezultatov nadaljnje obravnave bolj usmerjala svoje dejavnosti spremljanja in usposabljanja, ki jih ponuja organom v državah članicah, udeleženi v teh programih.

### VIII (c)

Komisija sprejema priporočilo in ga je že izvedla, saj so morale države članice dokazati, da so temeljito preverile skladnost državne pomoči, ko se predložile predlog velikega projekta, ne glede na to, kateri sorodni postopek odločanja so izbrale v skladu z uredbo o skupnih določbah, vključno z obvestilom o državni pomoči, kadar je to potrebno.

Država članica mora v primeru državne pomoči, o kateri mora odločiti Komisija, počakati, da Komisija odobri odločitev, preden predloži vlogo za velik projekt ali obvestilo o velikem projektu.

Gre za preventivni ukrep z namenom da se v obdobju 2014–2020 prepreči sprejemanje neskladnih odločitev o državni pomoči za velike projekte.

### VIII (d) (i)

Komisija sprejema priporočilo in ga je že izvedla.

Komisija proučuje kakovost dela revizijskih organov glede državne pomoči v različnih revizijskih postopkih: v revizijah Komisije na podlagi tveganja dela revizijskih organov, ki obsegajo pregled metodologije (vključno s kontrolnimi seznamami), ki jih uporabljajo revizijski organi pri sistemskih revizijah in revizijah dejavnosti; med ponovnimi ocenami učinkovitosti revizij, ki so jih revizijski organi že izvedli, da preveri veljavnost ugotovitev v poročilih; v vsakoletnem pregledu letnih poročilih o nadzornih pregledih, ki so jih Komisiji predložili revizijski organi, da preveri, ali je mnenje revizijskega organa dobro utemeljeno z ugotovitvami iz sistemskih revizij in revizij dejavnosti.

V nekaterih primerih je Komisija tem revizijskim organom že priporočila, naj okrepijo svoje kontrolne sezname za boljše preverjanje državne pomoči. Komisija bo še naprej zagotavljala, da revizijski organi uporabljajo ustrezne kontrolne sezname.

### VIII (d) (ii)

Komisija ne sprejema priporočila, saj je v nasprotju s ciljem Komisije, ki ga je izvedla s smernicami za države članice leta 2012, da jim ni treba sistematično ponovno proučiti projektov, o katerih je bilo odločeno pred tem časom – države članice imajo možnost, da jih prigrasijo ali ne – in državam članicam ter upravičenkam zagotoviti stabilnost pri obravnavi takšnih projektov.

### VIII (d) (iii)

Komisija sprejema priporočilo in ga že izvaja.

Komisija v okviru izvajanja akcijskega načrta državnih pomoči že deluje na podlagi svojih odločitev o državni pomoči, ki se uporabljajo kot študije primerov: na primer več kot polovica programov tematskih seminarjev (do zdaj sta bila izvedena RDI in Energija) temelji na konkretnih primerih (dejanskih odločitvah o državni pomoči).

Službe Komisije zagotavljajo tudi smernice v obliki preglednic, kontrolnih seznamov ali hitrih odgovorov za tolmačenje vprašanj organov, ki dodeljujejo pomoč. Vprašanja in odgovori so podlaga za objavo dokumentov s pogostimi vprašanji.

Komisija bo še naprej posodabljala smernice za vse vpletene organe, vključno z organi programov skladov ESI, če bo to potrebno glede na razvoj dogodkov.

Nedavno sprejeto Obvestilo Komisije o pojmu pomoči zagotavlja smernico o tem, kdaj je javna poraba znotraj in zunaj nadzora državne pomoči na ravni EU.

### VIII (d) (iv)

Komisija ne sprejema priporočila, saj uredba *de minimis* državam članicam prepušča izbiro, ali bodo vzpostavile osrednji register za nadzor pomoči *de minimis* ali delale z drugimi sredstvi (npr. s samoprijavami upravičencev).

Osrednji register za pomoč *de minimis* je sicer zaželen, vendar člen 6 uredbe *de minimis* držav članic ne zavezuje, da morajo imeti takšen register in dopušča izvajanje pravila o kumulaciji z drugimi sredstvi. Možnost izbire držav članic je v skladu s splošnim načelom, da smejo same odločati o najprimernejšem upravnem sistemu zase. Komisija je opozorila tudi na negativen odziv več držav članic na zamisel o obveznem registru *de minimis* v okviru prvega posvetovanja za revizijo uredbe *de minimis*.

([http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_de\\_minimis/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html)).

### VIII (v)

Komisija ne sprejema priporočila, saj meni, da je mogoče načelo Deggendorf uporabiti samo na ravni posamezne države članice. Komisija namerava pojasniti to točko v trenutni reviziji uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

Če je država članica v dvomih ali ima težave pri ugotavljanju, ali za določeno podjetje velja neizvedena odredba o vračilu, se lahko obrne na GD COMP v okviru medsebojnega sodelovanja.

### VIII (e)

Komisija sprejema priporočilo.

Generalni direktorji štirih generalnih direktoriatov evropskih strukturnih in investicijskih skladov se že redno sestajajo v okviru odbora za odpravo predhodne pogojenosti. Sedanji pristop, ki je preventiven (z izvajanjem nacionalnih akcijskih načrtov za neizpolnjevanje predhodne pogojenosti) in korektiven (z ustavitvijo plačil, kadar je to potrebno), bomo še naprej strogo in dosledno izvajali.

### Skupni odgovor na odstavke od 34 do 36:

Komisija je pozorno spremljala vsa vprašanja državne pomoči, ki jih je zaznala v zadnjih letih v revizijskih ugotovitvah Sodišča in lastnih revizijskih ugotovitvah na tem področju in je od zadevnih držav članic in programov zahtevala finančne popravke, kadar se ji je to zdelo ustrezno (glej odstavka 50 in 51).

Komisija vseeno ugotavlja, da se je zmanjšalo število napak pri državni pomoči, zaznanih v lastnih vzorcih, kot je Sodišče prikazalo v preglednici 2. Število napak s finančnim učinkom se je zmanjšalo s 5 primerov v letu 2013 na 3 primere v letu 2014. Komisija pričakuje, da se bo ta trend nadaljeval tudi zaradi izvajanja uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 (Uredba (EU) št. 651/2014).

### Skupni odgovor na odstavke od 37 do 44:

Komisija se strinja s tipologijo napak na področju državne pomoči, ki jo je predstavilo Sodišče in ki jo je zaznala tudi v svojih revizijah (glej odstavka 47 in 48). Izkušnje iz preteklih napak Komisijo vodijo k razjasnjevanju in poenostavitvi pravil, zlasti glede spodbujevalnega učinek v uredbi o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014..

### 53

Komisija ugotavlja, da je v obdobju, ki ga obravnava poročilo Sodišča, nadzor državne pomoči Komisije pokrival približno 6–9 % celotnih izdatkov za državne pomoči vsako leto. Pomemben del programov je bil spremljan vsaj enkrat v času njihovega izvajanja.

### 55

Zaradi omejenega števila programov, ki se spremljajo v posameznih državah članicah, je treba delež težavnih primerov povezati s skupnim številom programov v nadzoru. V primeru Litve in Luksemburga 50 % tako delež težavnih primerov temelji na nadzoru le štirih programov (t. j. težavnost je bila ugotovljena za dva od štirih programov). „Težaven“ je izraz, ki ga GD COMP uporablja za navajanje kršitev pravil o državni pomoči, od formalnih pomanjkljivosti, kot so nepravilno oblikovana pravila o kumulaciji, do pravnih vprašanj, kot je odsotnost pogojev iz uredbe o splošnih skupinskih izjemah v programu, ki ga ta pokriva.

### 56

Spremljanje GD COMP je privedlo do več različnih ukrepov, vključno s prostovoljnimi in obveznimi vračili nezdržljive pomoči.

Komisija in država članica skupaj spremljata primere prostovoljnega vračila. Za vse primere prostovoljnih vračil ni ločene evidence. V nekaterih primerih vračilo ni primerno, saj je lahko ukrep, čeprav nezakonit, združljiv z notranjim trgov, ali pa je ukrep, ki je bil predhodno nezdržljiv, postal združljiv zaradi poznejše spremembe pravil o državni pomoči.

V takih primerih Komisija izda priporočila in sčasoma od držav članic zahteva, da spremenijo obliko programa pomoči.

**57**

Komisija ugotavlja, da sta GD REGIO in GD EMPL za zbiranje revizijskih ugotovitev iz programskega obdobja 2007–2013 uporabila zbirke podatkov. Čeprav te zbirke podatkov niso namenjene kot orodja za analizo virov napak, je Komisija kljub temu izvedla ustrezne in preventivne ukrepe, ki obravnavajo ponavljajoča se vprašanja o državni pomoči, na primer dodatke za mala in srednja podjetja ali spodbujevalni učinek.

Orodje za notranji nadzor, ki ga je Komisija uporabila za nadaljnjo obravnavo na podlagi lastnih revizijskih ugotovitev, je za programsko obdobje 2014–2020 bistveno izboljšano z uvedbo skupnega informacijskega orodja za upravljanje in nadzor procesa revizije, imenovanega „MAPAR“ (Upravljanje revizijskih procesov, dejavnosti in sredstev) za ESRR, KS in ESS.

GD EMPL in GD REGIO sta se z GD COMP sredi leta 2016 dogovorila, da bosta GD COMP odslej vsako leto posredovala ustrezne podatke o svojih revizijskih ugotovitvah glede državne pomoči, da bi izboljšali pretok informacij in zmožnosti analize za vse zadevne službe Komisije.

**59**

Sistem za upravljanje nepravilnosti je orodje, namenjeno poročanju držav članic o nepravilnostih (vključno z goljufijami). Vrste nepravilnosti so podane v spustnem seznamu (šifer), medtem ko je uporabljeni način ravnanja opisan v dodatnem besedilu ob podatkih, navedenih v šifriranih poljih. Na podlagi vrste nepravilnosti je mogoče izvesti analizo. Sistem za upravljanje nepravilnosti ni orodje za nadzor državnih pomoči, ampak je v njem mogoče dodajati posebne tipologije državnih pomoči obstoječim spustnim seznamom.

**61**

Komisija ugotavlja, da je že sprejela preventivne ukrepe glede ponavljajočih se vprašanj o državni pomoči v obdobju 2007–2013, predvsem v okviru rednih izmenjav med zadevnimi službami Komisije. Generalni direktorati Komisije si, na primer, revizijska poročila izmenjujejo že od začetka programskega obdobja 2007–2013. GD COMP je opravil tudi posvetovanja o revizijskih vprašanjih, povezanih z državno pomočjo, kadar je bilo to potrebno pred dokončanjem revizijskih zaključkov.

Glejte tudi odstavek 60 in odgovor Komisije na odstavek 57.

Službe Komisije so marca 2015 sprejele akcijski načrt za državne pomoči s posebnimi usmerjenimi ukrepi, ki temeljijo na izkušnjah iz razpoložljivih revizijskih ugotovitev (glejte opombo Sodišča v odstavkih 108–110).

Poleg tega zakonodajni okvir za programsko obdobje 2014–2020, sprejet decembra 2013, uvaja predhodno pogojenost državne pomoči, da bi pred izvajanjem programov izboljšal zmožnost držav članic za izpolnjevanje pravil državne pomoči.

**62**

Komisija ugotavlja, da se priročnik nanaša na prometni sektor. Komisija ne trdi, da pravila o državni pomoči ne veljajo za ta sektor, ampak da namesto *splošnih* veljajo posebna pravila o državni pomoči (o združljivosti), skladno s členom 93 PDEU. Izjave v priročniku ne smemo razumeti tako, da je opredelitev državne pomoči kot takšne drugačna za prometni sektor.



### Skupni odgovor na odstavke od 69 do 71:

Komisija ugotavlja, da je obveznost obveščanja o ukrepih državne pomoči na državah članicah in da odločitev o velikem projektu ne predstavlja tudi odločitve o skladnosti velikega projekta s pravili o državni pomoči.

Treba je razlikovati med stanjem pred sodbo Leipzig-Halle in po njej ter med programskima obdobjema 2007–2013 in 2014–2020.

Komisija poudarja, da se je GD COMP v okviru formalnih posvetovanj med službami z GD REGIO o odločitvah za velike projekte posvetoval že pred koncem leta 2012, vendar ne sistematično.

Po sodbi Leipzig-Halle sta GD REGIO in GD COMP okrepila medsebojno sodelovanje pri ocenjevanju vlog za velike projekte. Komisija poudarja, da za nobeden velik projekt, za katerega je Komisija sprejela sklep o odobritvi sredstev ESRR ali KS v zadnjih letih, ni nato prejel negativne odločitve na podlagi pravil o državni pomoči. To kaže, da dogovori o sodelovanju, ki se izvajajo, v praksi delujejo dobro.

Za obdobje 2014–2020 morajo države članice pripraviti vlogo za velik projekt, v kateri morajo dokazati skladnost državne pomoči še pred predložitvijo GD REGIO, ne glede na to, kateri postopek odločanja o velikih projektih izbere (člen 102(1) ali člen 102(2) uredbe o skupnih določbah). Če je potrebna odločitev o državni pomoči, mora ta biti v vsakem primeru sprejeta še pred predložitvijo velikega projekta GD REGIO.

Poleg okrepljenega sodelovanja, ki ga omenja Sodišče, je bil uveden dodatni preventivni ukrep: možnost, da se država članica in strokovnjaki za neodvisne preglede obrnejo na GD COMP že v fazi priprave projekta, če so v dvomih glede tega, ali je treba za posamezni velik projekt uporabiti postopek priglasitve GD COMP ali ne.

Komisija zato meni, da sedanji preventivni ukrepi in sodelovanje z GD COMP, vzpostavljeni za obdobje 2014–2020 v fazah priprave in odločanja o projektu, ustrezno zmanjšujejo tveganja, ki jih omenja Sodišče v odstavku 70.

### Skupni odgovor na odstavke od 74 do 79:

Uredba od revizijskih organov zahteva, da v svojih letnih poročilih o nadzoru objavijo glavne ugotovitve revizij, ne pa tudi podrobnih informacij o vrsti ugotovljenih napak v okviru revizij dejavnosti. To pa je vseeno mogoče na prostovoljni osnovi.

Poleg tega Komisija na podlagi lastnih pregledov meni, da so v nekaterih primerih revizijski organi morda zaznali napake pri državni pomoči, prijavili pa so jih v drugi kategoriji, na primer kot neskladnost z nacionalnimi pravili o upravičenosti, kar je privedlo do mogoče prenizke stopnje prijavljanja v letnem poročilu o nadzoru.

Službe Komisije prav tako nenehno in tesno sodelujejo z revizijskimi organi, da bi povečale njihove revizijske zmogljivosti glede vprašanj državne pomoči prek usposabljanja, usmerjanja in izmenjave izkušenj, vključno z izmenjavo posebnih revizijskih kontrolnih seznamov, ki jih je Komisija pripravila leta 2011 in posodobila leta 2015. Komisija pri pregledu letnih poročil o nadzoru preveri, ali je mnenje revizijskega organa dobro utemeljeno z ugotovitvami iz sistemskih revizij in revizij dejavnosti.

Nenazadnje so lastna preverjanja Komisije pokazala tudi na nedavne pomembne izboljšave kakovosti kontrolnih seznamov za državno pomoč, ki jih uporabljajo revizijski organi, v skladu z oceno Sodišča (glejte odstavek 79).

### Skupni odgovor na odstavka 81 in 82

V zadnjih letih so službe Komisije močno okrepile svojo podporo usposabljanju za države članice. Najprej so organizirale oziroma prispevale k velikemu številu seminarjev in delavnic po vsej EU (izvajale so, na primer, usposabljanja o uredbi o splošnih skupinskih izjemah v večini držav članic, ki so vključevala tudi vse revizijske organe; glej odstavek 111). Zagotavljajo tudi smernice v obliki preglednic, kontrolnih seznamov ali hitrih odgovorov za tolmačenje vprašanj organov, ki dodeljujejo pomoč, ali revizijskih organov.

Nedavno sprejeto Obvestilo Komisije o pojmu pomoči zagotavlja nadaljnja navodila tudi o tem, kdaj je javna poraba znotraj in zunaj nadzora državne pomoči na ravni EU. Ta navodila bi morala biti v pomoč javnim organom in podjetjem pri prepoznavanju tega, ali je mogoče ukrepe javne podpore odobriti, ne da bi potrebovali odobritev v skladu s pravili EU o državni pomoči.

Službe Komisije so se seznanile z izidom ankete, ki jo je izvedlo Sodišče, in s prednostjo, ki jo Sodišče pred drugimi možnostmi daje praktičnemu vodniku s študijami primerov in dodatnim ukrepom usposabljanja. Na področju ocenjevanja državne pomoči pomembno vlogo igrajo posebne okoliščine primera. GD COMP meni, da odločitve o državni pomoči Komisije predstavljajo najboljše primere uporabnih navodil za države članice.

Komisija bo še naprej podpirala revizijske organe in jih spodbujala, da čim bolj sodelujejo z uradi za državno pomoč v državah članicah.

### Skupni odgovor na odstavke od 92 do 94:

Glavni namen revizije uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 je bil nadalje pojasniti in poenostaviti pravila o državni pomoči in zmanjšati upravno breme držav članic. Zlasti razširitev obsega uredbe o splošnih skupinskih izjemah je privedla do znatnega zmanjšanja števila ukrepov državne pomoči, ki jih je treba priglasiti Komisiji. To naj bi tudi olajšalo izvajanje dejavnosti skladov ESI.

### 93

Uredba o splošnih skupinskih izjemah je namenjena opredelitvi potrebe o priglasitvi. Njeno področje uporabe je razširjeno na ukrepe, ki niso bili izvzeti iz obveznosti priglasitve pred začetkom veljavnosti uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.. Te ukrepe bi bilo mogoče po oceni Komisije razglasiti za skladne tudi pred začetkom veljavnosti uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

### 96

Komisija meni, da je mogoče načelo Deggendorf uporabiti samo na ravni posamezne države članice. Komisija name-rava pojasniti to točko v trenutni reviziji uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

Če je država članica v dvomih ali ima težave pri ugotavljanju, ali za določeno podjetje velja neizvedena odredba o vračilu, se lahko obrne na GD COMP v okviru medsebojnega sodelovanja.

### Skupni odgovor na odstavke od 102 do 104:

Države članice so sprejele akcijske načrte, ki jih je treba izvajati in zaključiti do konca leta 2016. Službe Komisije to temeljito nadzirajo (GD REGIO in GD COMP) in lahko sčasoma privede do ustavitve plačil s strani Komisije, če države članice ne bi izpolnjevale svojih obveznosti.

### 105

Komisija ugotavlja, da se predhodna pogojenost nanaša na izvajanje programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov, medtem ko programi GD COMP ne vključujejo nujno sredstev iz skladov ESI.

Prav tako, kot navaja Sodišče, uredba o skupnih določbah določa, da mora ocena predhodnega pogojevanja državne pomoči temeljiti na treh podmerilih, opredeljenih v Prilogi XI uredbe o skupnih določbah. Skladnost s pravili o državni pomoči v obdobju 2007–2013 ni merilo za samo izvedbo.

Komisija pa bo še naprej spremljala vsa vprašanja, povezana s skladnostjo s pravili o državni pomoči pri vseh državah članicah, in bo po potrebi ustrezno ukrepala.

### 106

Postopek odobritve velikih projektov je v obdobju 2014–2020 izboljššan v primerjavi s predhodnim obdobjem (glejte skupni odgovor na odstavke od 69 do 71).

Službe Komisije so zavezane, da si bodo še naprej prizadevale za racionalizacijo obravnave velikih projektov, ki so sofinancirani iz skladov ESI in vloge za katere je treba predložiti po novem postopku za neodvisne preglede (člen 102(1) uredbe o skupnih določbah).

GD COMP je o tem pripravil notranje postopke, da bi zagotovil uspešno in učinkovito obravnavo posvetovanj o velikih projektih v postopku za neodvisne preglede.

Poročilo iz neodvisnega pregleda mora vsebovati celovito analizo vrste pomoči, ki jo predstavlja ukrep, in/ali njegove združljivosti na podlagi izvzetja ali obstoječega programa. Poleg tega se lahko strokovnjaki za neodvisne preglede obrnejo na GD COMP, da pridobijo pojasnila o vprašanih državne pomoči, ki se pojavijo pri velikem projektu, v skladu s členom 23 Delegirane uredbe Komisije št. 480/2014.

Vprašanja državne pomoči, priglášena GD COMP, morajo biti po novem postopku za neodvisne preglede razrešena, preden je mogoče projektno dokumentacijo za velik projekt predložiti Komisiji.

### 107

Komisija poudarja, da morajo države članice ob predložitvi predloga velikega projekta dokazati, da so temeljito preverile skladnost državne pomoči, ne glede na to, kateri sorodni postopek odločanja so izbrale (člen 102(1) ali 102(2) uredbe o skupnih določbah). Predlogov velikih projektov ni mogoče predložiti Komisiji brez takšne podrobne ocene skladnosti državne pomoči.

Komisiji je mogoče prigrasiti le projekte s pozitivnim poročilom iz neodvisnega pregleda v skladu s členom 102(1) uredbe o skupnih določbah, kar pomeni, da mora država članica izpolnjevati vse zahteve, vključno z zahtevami za državno pomoč.

Službe Komisije menijo, da ima postopek lahko številne pozitivne učinke, saj vključuje podrobnejšo oceno državne pomoči s strani države članice, ki vlaga vlogo, in bolj poglobljeno preverjanje vprašanj državne pomoči s strani skupine strokovnjakov za neodvisne preglede. Poleg tega je GD COMP pripravil vse potrebno, da omogoči skupinam za neodvisne preglede, da se posvetujejo o vprašanih državne pomoči pri velikem projektu, ki ga pregledujejo.

Nadaljnja prizadevanja za doseganje pravne varnosti glede skladnosti državne pomoči v okviru sistematičnih uradnih obvestil, ki jim sledi odločitev o državni pomoči Komisije za vse velike projekte (neodvisno od pravnih zahtev), bi bila v nasprotju s procesom posodobitve področja državne pomoči, pa tudi s splošnim ciljem poenostavitve in zmanjšanja upravnih bremen vseh deležnikov ter bi pomenila dodatno tveganje za pravočasno financiranje velikih projektov iz ESRR/KS.

### 114

Komisija podpira zmožnost držav članic za pravilno tolmačenje in/ali izvajanje pravil o državni pomoči, saj so v prvi vrsti same odgovorne za izvajanje ustreznih ukrepov v skladu s temi pravili.

Službe Komisije nepravilnosti odpravljajo z izvajanjem skupnega akcijskega načrta za „krepitev upravnih zmogljivosti za upravljanje skladov držav članic na področju državne pomoči“ (na ravni GD REGIO in GD COMP). Usposabljanja izvajajo v več državah članicah, ciljna skupina pa so vsi ustrezni organi, ki sodelujejo pri upravljanju in izvajanju programov skladov ESI – organi upravljanja, vmesni organi in glavni upravičenci.

Poleg tega uredba o skupnih določbah za finančno obdobje 2014–2020 predvideva predhodno pogojenost državne pomoči, da bi zagotovili predhodne pogoje za učinkovito izvajanje pravil EU o državni pomoči. Za države članice, ki ne izpolnjujejo predhodne pogojenosti, so pripravljene akcijski načrti, ki jih morajo izvesti in zaključiti do konca leta 2016. Službe Komisije to temeljito nadzirajo in lahko sčasoma privede do ustavitve plačil s strani Komisije, če države članice ne bi izpolnjevale svojih obveznosti.

### 114 (a)

Komisija tesno in redno sodeluje z revizijskimi organi pri izboljševanju njihovih zmogljivosti glede revizije državne pomoči. Leta 2011 je revizijskim organom zagotovila kontrolne sezname za državno pomoč, pripravljene za uporabo, in novembra 2015 še posodobljene različice, poleg tega pa usmerjeno usposabljanje, ukrepe in navodila. Nedavno so lastna preverjanja Komisije pokazala tudi na nedavne pomembne izboljšave kakovosti kontrolnih seznamov za državno pomoč, ki jih uporabljajo revizijski organi, v skladu z oceno Sodišča.

Pregledi letnih poročil o nadzoru služb Komisije vključujejo preverjanje metodologije za revizije sistema in revizije operacij (vključno s kontrolnimi seznamami) ter ponovitve revizij, ki so jih revizijski organi držav članic že opravili. Službe komisije so v takšnih revizijah ugotovile tudi pomanjkljivosti in zahtevale, da revizijski organi izboljšajo nadzor nad vprašanji državne pomoči.

### 114 (b)

Komisija ugotavlja, da sta GD REGIO in GD EMPL za zbiranje revizijskih ugotovitev iz finančnega obdobja 2007–2013 uporabila zbirke podatkov. Čeprav te zbirke podatkov niso namenjene kot orodja za analizo virov napak, je Komisija kljub temu izvedla ustrezne in preventivne ukrepe, ki obravnavajo znana ponavljajoča se vprašanja državne pomoči. GD COMP je marca 2016 delil svoje izkušnje iz naknadnega spremljanja programov državne pomoči z GD REGIO in GD EMPL. GD COMP je izide cikla spremljanja v letu 2015 predložil zlasti GD REGIO in GD EMPL. Poleg tega Komisija izboljšuje izmenjavo informacij o napakah pri državni pomoči med generalnimi direktorati, kjer in kadar je to potrebno.

Zakonodajni okvir za programsko obdobje 2014–2020 kot preventivne ukrepe uvaja predhodno pogojenost državne pomoči.

Poleg tega GD REGIO in GD COMP od marca 2015 izvajata celovit akcijski načrt krepitev upravnih zmogljivosti za upravljanje strukturnih skladov na področju državne pomoči.

Glejte tudi odgovore Komisije na odstavka 57 in 61.

### 114 (c)

Komisija poudarja, da je obveznost predhodnega obveščanja o ukrepih državne pomoči na državah članicah in da odločitve o velikem projektu ne predstavljata tudi odločitve o skladnosti velikega projekta s pravili o državni pomoči.

GD COMP se je v okviru formalnih posvetovanj med službami z GD REGIO o odločitvah za velike projekte posvetoval že pred koncem leta 2012, vendar ne sistematično.

Pri zahtevkih za podatke o velikih projektih in v obeh postopkih odločanja glede velikih projektov (člen 102(1) in člen 102(2) uredbe o skupnih določbah) je bil kot preventivni ukrep uveden ustrezen sistem zavor in ravnotežij, ki v obdobju 2014–2020 preprečuje sprejemanje odločitev o velikih projektih, ki niso skladne s pravili o državni pomoči.

Glejte tudi odgovor Komisije na odstavek 69.

### 114 (d)

V okviru modernizacije državne pomoči, ki povečuje odgovornost držav članic za dodelitev pomoči je GD COMP okreplil svoj nadzor nad izvajanjem ukrepov za državno pomoč na podlagi vzorcev. Nadzor GD COMP se osredotoča na napake in nepravilnosti pri izvajanju ukrepov pomoči, služi pa tudi zbiranju informacij o tem, kako države članice v praksi dejansko izvajajo ukrepe pomoči. To omogoča GD COMP, da pripravi sezname dobrih in slabih praks.

GD COMP deli pridobljene izkušnje in znanje iz spremljanja z državami članicami (prek delovnih skupin držav članic, omrežja povezovalcev držav itd.).

GD COMP je nadalje razvil in podelil z državami članicami kontrolne sezname na podlagi Uredbe o splošnih skupinskih izjemah (GBER – Uredba Komisije št. 651/2014 z dne 17. junija 2014), da bi lažje vnaprej preverile, ali so izpolnjeni vsi ustrezni pogoji za skladnost. Kontrolne sezname GBER prejmejo tudi GD REGIO, GD EMPL in revizijski organi za kohezijsko politiko.

Poleg tega GD COMP zagotavlja namensko informacijsko platformo, na kateri odgovarja na vprašanja o razlagi držav članic (eState aid WIKI), na podlagi teh vprašanj in odgovorov pa objavlja tudi dokumente s pogostimi vprašanji.

Ocena predhodne pogojenosti državne pomoči v skladu z uredbo o skupnih določbah bo temeljila na podlagi treh meril, opredeljenih v prilogi XI te uredbe. Skladnost s pravili o državni pomoči v programskem obdobju 2007–2013 ni merilo za samo izvedbo.

Komisija pa bo še naprej spremljala vprašanja, povezana s skladnostjo s pravili o državni pomoči pri vseh državah članicah in bo po potrebi ustrezno ukrepala.

### 117

GD COMP meni, da pravilno uporablja razpoložljive korektivne ukrepe, če ob spremljanju odkrije neskladnost s pravili o državni pomoči.

Komisija lahko uporabi le korektivne ukrepe, ki obsegajo prostovoljno ali obvezno vračilo dodeljene pomoči, če je ta nezdržljiva z notranjim trgom.

Pri napakah drugih vrst je primernejša prilagoditev zasnove programa in/ali nadzornih mehanizmov. Pri nekaterih napakah bi bilo korektivne ukrepe težko izvesti (npr. če je bila pomoč nezdržljiva v trenutku dodelitve, vendar je bila združljiva na podlagi pozneje spremenjenih pravil). V vsakem primeru so podana priporočila za države članice in čez čas ponovno spremljanje programa, da preverimo, ali so bila priporočila izvedena, če je to potrebno.

Komisija in država članica skupaj spremljata primere prostovoljnega vračila. Za vse primere prostovoljnih vračil ni ločene evidence. Komisija pa meni, da je možnost prostovoljnega vračila nezdržljive pomoči, ki jo uporabijo države članice, uporabno orodje za hitro in učinkovito odpravljanje nepoštenih prednosti na trgu, ki države članice spodbuja, da ne dodeljujejo nezakonite pomoči.

### Priporočilo 1

Komisija sprejema priporočilo in meni, da ga že izvaja.

Uporablja razpoložljive korektivne ukrepe, če pri spremljanju odkrije primere neskladnosti s pravili o državni pomoči.

V tem okviru je treba razločevati med nezakonitostjo in neskladnostjo. Ukrep pomoči je nezakonit, kadar je dodeljen brez predhodnega obvestila Komisiji in kadar ni v skladu z uredbo GBER. Komisija lahko zahteva povrnitev takšnega ukrepa le, če je nezdržljiv z notranjim trgom (to pomeni, da ne more biti združljiv na podlagi katerih koli smernic ali neposredno na podlagi Pogodbe).

Če spremljanje, ki ga opravlja GD COMP, razkrije nezakonit ukrep pomoči, pristojni najprej preverijo, ali je tak ukrep lahko združljiv z notranjim trgom.

Korektivne ukrepe s povrnitvijo pomoči je mogoče uporabiti le, če je odkrita napaka vodila v dodelitev nezdržljive pomoči.

Pri napakah drugih vrst je primernejša prilagoditev zasnove programa in/ali nadzornih mehanizmov. Pri nekaterih napakah bi bilo korektivne ukrepe težko izvesti (npr. če je bila pomoč nezdržljiva v trenutku dodelitve, vendar je bila združljiva na podlagi kasnejših spremenjenih pravil).

### 118

Komisija ugotavlja, da sta GD REGIO in GD EMPL za zbiranje revizijskih ugotovitev iz finančnega obdobja 2007–2013 uporabila zbirke podatkov. Čeprav te zbirke podatkov niso namenjene kot orodja za analizo virov napak, je Komisija kljub temu opredelila vrste ponavljajočih se napak na tem področju in izvedla dejanske in ciljno usmerjene ukrepe za preprečevanje napak pri državni pomoči.

Glejte tudi odgovore Komisije na odstavka 57 in 61.

### 119

GD REGIO in GD EMPL bosta lahko ponudila podrobnejši pregled nad vrstami nepravilnosti s pomočjo svojega informacijskega revizijskega orodja MAPAR, ki zajema programsko obdobje 2014–2020 za ESRR/KS in ESS. Orodje MAPAR je med drugim namenjeno registraciji in razvrščanju napak ter nepravilnosti, kar omogoča pripravo podatkovne zbirke podrobnih revizijskih ugotovitev. Službe Komisije bodo s stalnim dialogom z revizijskimi organi še naprej sodelovale z državami članicami pri razvoju skupne tipologije napak državne pomoči, ki bo temeljila na orodju MAPAR in bo v njem tudi razvidna.

Poleg tega bo prilagojeno poročanje o tipologijah napak, ki je uvedeno v orodju MAPAR, omogočilo GD REGIO in GD EMPL vsakoletni prenos ustreznih podatkov o ugotovitvah iz revizij državne pomoči k GD COMP.

Glejte tudi odgovore Komisije na odstavke 57, 59 in 61.

### 120

Sistem za upravljanje nepravilnosti je orodje, namenjeno poročanju držav članic o nepravilnostih (vključno z golju-fijami). Vrste nepravilnosti so podane v spustnem seznamu (šifer), medtem ko je uporabljeni način ravnanja opisan v dodatnem besedilu ob podatkih, navedenih v šifriranih poljih. Na podlagi vrste nepravilnosti je mogoče izvesti analizo. Sistem za upravljanje nepravilnosti ni orodje za nadzor državnih pomoči, ampak je v njem mogoče dodajati posebne tipologije državnih pomoči obstoječim spustnim seznamom.

### Priporočilo 2 (a)

Komisija sprejema priporočilo in meni, da ga že izvaja v svojem revizijskem orodju MAPAR.

MAPAR zagotavlja celovito zbirko podatkov vseh ugotovljenih nepravilnosti, vključno z napakami pri državni pomoči. Trenutno je v MAPAR opredeljenih sedem vrst nepravilnosti za poročanje o državni pomoči.

Poleg tega MAPAR omogoča boljše strukturiranje podatkov iz ugotovitev revizij. Ponuja popolno prilagodljivost za dodajanje ali prilagajanje kategorij ali podkategorij ugotovitev, vključno s tistimi za državno pomoč, v skladu z opredeljenimi revizijskimi potrebami ali ugotovitvami.

Revizijsko orodje MAPAR je zasnovano tako, da omogoča službam Komisije nadaljnjo obravnavo vseh ugotovljenih nepravilnosti, vključno s finančnimi popravki.

Komisija se sklicuje tudi na svoj odgovor na odstavke 57.

### Priporočilo 2 (b)

Komisija sprejema priporočilo Sodišča in bo prilagodila tipologijo napak, tako da bo mogoče opraviti analizo.

## Priporočilo 2 (c)

Komisija sprejema priporočilo in ga že izvaja.

GD EMPL in GD REGIO bosta za potrebe orodja MAPAR enkrat letno GD COMP poslala ustrezne podatke o državni pomoči v okviru prilagojenega poročanja (tipologij ugotovitev glede državne pomoči, ki so razvidne iz revizij Komisije).

GD REGIO, GD EMPL in GD COMP širijo svoje komunikacijske kanale za izmenjavo informacij med službami Komisije. GD EMPL in GD REGIO si izmenjujeta izide in se o revizijskih zadevah, povezanih z državno pomočjo, po potrebi posvetujeta z GD COMP.

GD COMP bo imel dostop do podatkov sistema za upravljanje nepravilnosti v skladu z načelom potrebe po seznanitvi.

## Skupni odgovor na odstavka 121 in 122

Komisija poudarja, da je obveznost predhodnega obveščanja o ukrepih državne pomoči na državah članicah in da odločitve o velikem projektu ne predstavlja tudi odločitve o skladnosti velikega projekta s pravili o državni pomoči.

GD COMP se je v okviru formalnih posvetovanj med službami z GD REGIO o odločitvah za velike projekte posvetoval pred koncem leta 2012, vendar ne sistematično.

Komisija je uvedla preventivne ukrepe in okrepila sodelovanje med svojimi službami, da bi zagotovila, da države članice v programskem obdobju 2014–2020 predložijo, Komisija pa odloča le o velikih projektih, ki so skladni z novo zakonodajo o državni pomoči.

Nadaljnja prizadevanja za doseganje pravne varnosti v okviru uradnih obvestil o državni pomoči za vse velike projekte bi bila v nasprotju s procesom modernizacije državne pomoči, pa tudi s splošnim ciljem poenostavitve in zmanjšanja upravnih bremen vseh deležnikov ter bi pomenila dodatno tveganje za pravočasno financiranje velikih projektov iz ESRR/KS.

Glejte tudi odgovore Komisije na odstavke 69, 107 in 114(c).

## Priporočilo 3

Komisija sprejema priporočilo in ga je že izvedla, saj lahko države članice Komisiji predložijo predlog velikega projekta le, ko so bila vsa vprašanja skladnosti državne pomoči razrešena, po potrebi tudi s postopkom obveščanja o državni pomoči.

Komisija je tudi okrepila sodelovanje med svojimi službami, da bi zagotovila, da bodo v programskem obdobju 2014–2020 države članice predložile, Komisija pa odločala le o predlogih velikih projektov, za katere so države članice temeljito proučile skladnost z nedavno posodobljeno zakonodajo o državni pomoči.

## 123

Regulativni okvir 2007–2013 od revizijskih organov zahteva, da v svojih letnih poročilih o nadzoru objavijo glavne ugotovitve revizij, ne pa tudi podrobnih informacij o vrsti ugotovljenih napak v okviru revizij dejavnosti. To pa je vseeno mogoče na prostovoljni osnovi. Zato lahko podatki, ki jih sporočijo revizijski organi, podcenijo njihovo sposobnost zaznavanja državne pomoči.



Službe Komisije prav tako nenehno in tesno sodelujejo z revizijskimi organi, da bi povečale njihovo revizijske zmogljivosti glede vprašanj državne pomoči prek usposabljanja, usmerjanja in izmenjave izkušenj, vključno z izmenjavo posebnih revizijskih kontrolnih seznamov, ki jih je Komisija pripravila leta 2011 in znova leta 2015.

Nenazadnje so lastna preverjanja Komisije pokazala tudi na nedavne pomembne izboljšave kakovosti kontrolnih seznamov za državno pomoč, ki jih uporabljajo revizijski organ, v skladu z oceno Sodišča (glejte odstavek 79).

### 124

Službe Komisije so kontrolne sezname, skladne z uredbo o splošnih skupinskih izjemah, že podelile z revizijskimi in usklajevalnimi organi držav članic in jim tako omogočile, da vnaprej preverijo, ali so izpolnjeni vsi pogoji za združljivost in da izboljšajo revizije na tem področju. Države članice so prejele tudi tipologijo zaznanih težav, sezname dobrih in slabih praks in izkušnje, pridobljene med spremljanjem, na različne načine (prek delovnih skupin, omrežja povezovalcev države, večstranskih ali dvostranskih sestankih za uskladitev revizij itd.). Razlaga pravil o državni pomoči je zagotovljena tudi v sistemu vprašanj o razlagi (eState aid Wiki) v obliki analitičnih preglednic itd.

Komisija meni, da je mogoče načelo Deggendorf uporabiti samo na ravni posamezne države članice. Komisija name-rava pojasniti to točko v trenutni reviziji uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

Če je država članica v dvomih ali ima težave pri ugotavljanju, ali za določeno podjetje velja neizvedena odredba o vračilu, se lahko obrne na GD COMP v okviru medsebojnega sodelovanja.

### Priporočilo 4 (a)

Komisija sprejema priporočilo in ga je že izvedla.

Komisija proučuje kakovost dela revizijskih organov glede državne pomoči v različnih revizijskih postopkih: v revizijah Komisije na podlagi tveganja dela revizijskih organov, ki obsegajo pregled metodologije (vključno s kontrolnimi seznamami), ki jo uporabljajo revizijski organi pri sistemskih revizijah in revizijah dejavnosti; med ponovnimi ocenami učinkovitosti revizij, ki so jih revizijski organi že izvedli, da preveri veljavnost ugotovitev v poročilih; v vsakoletnem pregledu letnih poročilih o nadzornih pregledih, ki so jih Komisiji predložili revizijski organi, da preveri, ali je mnenje revizijskega organa dobro utemeljeno z ugotovitvami iz sistemskih revizij in revizij dejavnosti.

V nekaterih primerih je Komisija tem revizijskim organom že priporočila, naj okrepijo svoje kontrolne sezname za boljše preverjanje državne pomoči. Komisija bo še naprej zagotavljala, da revizijski organi uporabljajo ustrezne kontrolne sezname.

### Priporočilo 4 (b)

Komisija ne sprejema priporočila, saj je v nasprotju s cilji Komisije, ki jih je izvedla s smernicami za države članice leta 2012, da jim ni treba sistematično ponovno proučiti projektov, o katerih je bilo odločeno pred tem časom – države članice imajo možnost, da jih prigrasijo ali ne – in državam članicam ter upravičenkam zagotoviti stabilnost pri obravnavi takšnih projektov.

### Priporočilo 4 (c)

Komisija sprejema priporočilo in ga že izvaja.

Komisija v okviru izvajanja akcijskega načrta državnih pomoči že deluje na podlagi svojih odločitev o državni pomoči, ki se uporabljajo kot študije primerov: na primer, več kot polovica programov tematskih seminarjev (do zdaj sta bila izvedena RDI in Energija) temelji na konkretnih primerih (dejanskih odločitvah o državni pomoči).

Službe Komisije zagotavljajo tudi smernice v obliki preglednic, kontrolnih seznamov ali hitrih odgovorov za tolmačenje vprašanj organov, ki dodeljujejo pomoč. Vprašanja in odgovori so podlaga za objavo dokumentov s pogostimi vprašanji.

Komisija bo še naprej posodabljala smernice za vse vpletene organe, vključno z organi programov skladov ESI, če bo to potrebno glede na razvoj dogodkov.

Končno pa nedavno sprejeto Obvestilo Komisije o pojmu pomoči zagotavlja smernico o tem, kdaj je javna poraba znotraj in zunaj nadzora državne pomoči na ravni EU.

### Priporočilo 4 (d)

Komisija ne sprejema priporočila, saj uredba *de minimis* državam članicam prepušča izbiro, ali bodo vzpostavile osrednji register za spremljanje pomoči *de minimis* ali delale z drugimi sredstvi (npr. s samoprijavami upravičencev).

Osrednji register za pomoč *de minimis* je sicer zaželen, vendar člen 6 uredbe *de minimis* držav članic ne zavezuje, da morajo imeti takšen register in dopušča izvajanje pravila o kumulaciji z drugimi sredstvi (npr. na podlagi samoprijav upravičencev). Možnost izbire držav članic je v skladu s splošnim načelom, da smejo same odločati o upravnem okolju, ki je zanje najprimernejše. Komisija je opozorila tudi na negativen odziv več držav članic na zamisel o obveznem registru *de minimis* v okviru prvega posvetovanja za revizijo uredbe *de minimis*. ([http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_de\\_minimis/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/index_en.html)).

### Priporočilo 4 (e)

Komisija ne sprejema priporočila, saj meni, da je mogoče načelo Deggendorf uporabiti samo na ravni posamezne države članice. Komisija namerava pojasniti to točko v trenutni reviziji uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014.

Če je država članica v dvomih ali ima težave pri ugotavljanju, ali za določeno podjetje velja neizvedena odredba o vračilu, se lahko obrne na GD COMP v okviru medsebojnega sodelovanja.

### 129

Ocena predhodne pogojenosti državne pomoči v skladu z uredbo o skupnih določbah (CPR) bo temeljila na podlagi treh meril, opredeljenih v prilogi XI te uredbe. Skladnost s pravili o državni pomoči v programskem obdobju 2007–2013 ni merilo za samo izvedbo.

Komisija pa bo še naprej spremljala vsa vprašanja, povezana s skladnostjo s pravili o državni pomoči pri vseh državah članicah in bo po potrebi ustrezno ukrepala.

### **Priporočilo 5 (a)**

Komisija sprejema priporočilo.

Generalni direktorji štirih generalnih direktorats evropskih strukturnih in investicijskih skladov se že redno sestajajo v okviru odbora za odpravo predhodne pogojenosti. Sedanji pristop, ki je preventiven (z izvajanjem nacionalnih akcijskih načrtov za neizpolnjevanje predhodne pogojenosti) in korektiven (z ustavitvijo plačil, kadar je to potrebno), bomo še naprej strogo in dosledno izvajali.

### **Priporočilo 5 (b)**

Komisija sprejema priporočilo.

Pristaja na to, da bo spremljala zmožnost držav članic za izpolnjevanje pravil o državni pomoči na podlagi podatkov, ki so na voljo v njenih zbirkah podatkov in ki izhajajo zlasti iz razpoložljivih revizijskih ugotovitev.

Komisija bo na podlagi rezultatov nadaljnje obravnave bolj usmerjala svoje dejavnosti spremljanja in usposabljanja, ki jih ponuja organom v državah članicah, udeleženi v teh programih.



## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### Brezplačne publikacije:

- en izvod:  
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:  
pri predstavništvih Evropske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/represent_sl.htm)),  
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm)),  
pri službi Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sl.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm)) ali  
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (\*).

(\*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

### Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	12.11.2014
Osnutek poročila uradno poslan Komisiji (ali drugemu revidirancu)	16.6.2016
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	7.9.2016
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugega revidiranca) v vseh jezikih	27.9.2016

V preteklih letih je Evropsko računsko sodišče odkrilo visoko stopnjo nespoštovanja pravil o državni pomoči na področju kohezijske politike. Sodišče in Komisija sta kršitve teh pravil odkrila veliko večkrat kot države članice, kar kaže, da je potrebna večja pozornost in stalna podpora Komisije. Podatkovne zbirke Komisije za programsko obdobje 2007–2013 niso omogočale ustrezne analize napak pri državni pomoči, njeno spremljanje pa ni privedlo do vračila večjih zneskov državne pomoči. Komisija je sprejela ukrepe za poenostavitev veljavne zakonodaje o državni pomoči in za spodbujanje upravne zmogljivosti držav članic. V programskem obdobju 2014–2020 je bila odgovornost za izvajanje ukrepov državne pomoči prenesena na države članice, zaradi česar bi se lahko število napak v zvezi z državno pomočjo povečalo.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije