

Posebno poročilo

## Državna pomoč v času krize

Hiter odziv, vendar pomanjkljivo spremljanje s strani Komisije in nedosleden okvir za podporo ciljem industrijske politike EU



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–X
<b>Uvod</b>	01–20
<b>Konkurenca in državna pomoč na notranjem trgu EU</b>	01–02
<b>Vloge in odgovornosti pri nadzoru državne pomoči</b>	03–10
<b>Komisija izdaja smernice o tem, kako razlaga pravni okvir državnih pomoči</b>	11–12
<b>Prvi začasni okviri za krizne ukrepe ob izbruhu pandemije COVID-19 in ruski invaziji na Ukrajino</b>	13–16
<b>Začasni okvir za krizne razmere in prehod iz leta 2023, povezan z evropskim zelenim dogovorom in drugimi cilji industrijske politike</b>	17–20
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	21–26
<b>Opažanja</b>	27–109
<b>Komisija je hitro sprejela začasne okvire, vendar pogoji za usmerjanje državne pomoči niso bili vedno ustrezno opredeljeni</b>	27–40
Komisija je s hitrim sprejetjem prvih dveh začasnih kriznih okvirov državam članicam omogočila hitro ukrepanje	27–31
Nezadostna osredotočenost državne pomoči na najbolj prizadeta podjetja	32–40
<b>Komisija je hitro pregledovala primere državne pomoči, povezane s krizo, vendar je pogosto imela na voljo le malo informacij o ukrepih, ki so jih sprejele države članice</b>	41–55
Znaten porast sklepov Komisije o državni pomoči po izbruhu COVID-19	41
Komisija je v manj kot enem mesecu ocenila večino nacionalnih shem pomoči, priglašениh na podlagi prvih dveh začasnih kriznih okvirov	42–45
Komisija pogosto ni imela na voljo podrobnosti o ukrepih, ki so jih izvajale države članice v okviru začasnih kriznih okvirov, zlasti o t. i. krovnih shemah	46–50
Preverjanja skladnosti s pravili o državni pomoči, povezani s krizo, v državah članicah so večinoma temeljila na lastnih izjavah upravičencev	51–55

<b>Komisija je med krizami začela manj intenzivno spremljati sheme državne pomoči in še ni ocenila učinka začasnih okvirov na konkurenco</b>	<b>56–67</b>
Kljub bistveno višjim odhodkom za državno pomoč od leta 2020 je Komisija zmanjšala svoja prizadevanja za spremljanje državne pomoči	56–62
Komisija še ni ocenila, kako ukrepi, sprejeti na podlagi prvih dveh kriznih okvirov, vplivajo na konkurenco na notranjem trgu	63–67
<b>Države članice so na podlagi začasnih okvirov dodelile pomoč, nižjo od odobrenih zneskov, vendar je poročanje nezanesljivo</b>	<b>68–89</b>
Podatki kažejo, da so odhodki za državno pomoč, povezano s krizo, ostali precej nižji od prvotno odobrenih zneskov	69–73
Komisija nima zanesljivih podatkov o skupni državni pomoči, povezani s krizo, ki so jo dodelile države članice, ter podatkov po gospodarskih sektorjih ali velikosti podjetij	74–80
Komisija in nekatere države članice niso zagotovile zadostne preglednosti v zvezi z upravičenci do državne pomoči	81–89
<b>Nedоследnosti v različnih okvirih in smernicah za državno pomoč, ki trenutno podpirajo evropski zeleni dogovor in druge cilje industrijske politike</b>	<b>90–109</b>
Državna pomoč se vse pogosteje uporablja za podporo doseganju ciljev industrijske politike	90–92
Nadaljnje prilagajanje pravil o državni pomoči je privedlo do zapletenega sklopa okvirov, ki niso vedno skladni ali podprti z ekonomsko analizo	93–98
Komisija ni v zadostni meri ocenila potrebe po začasnem okviru za krizne razmere in prehod niti njegovega morebitnega vpliva	99–109
<b>Zaključki in priporočila</b>	<b>110–116</b>
<b>Priloge</b>	
<b>Priloga I – Pravni okvir in okvir smernic EU za državno pomoč</b>	
<b>Priloga II – Glavne lastnosti začasnih kriznih okvirov za državno pomoč</b>	
<b>Priloga III – Primerjava smernic o državni pomoči, ki podpirajo okrevanje in prehod</b>	

**Kratice in okrajšave**

**Glosar**

**Odgovori Komisije**

**Časovnica**

**Revizijska ekipa**

## Povzetek

**I** Pandemija COVID-19 in ruska invazija na Ukrajino sta močno vplivali na gospodarstvo EU in razkrili soodvisnost globalnih vrednostnih verig. Da bi Komisija odpravila nastale gospodarske motnje in državam članicam omogočila hitro dodeljevanje državne pomoči, je sprejela začasne okvire za državno pomoč za obdobje od leta 2020 do leta 2023. V njih so bili določeni posebni pogoji in zahteve, ki so morali biti izpolnjeni, da bi bili nacionalni ukrepi državne pomoči, povezane s krizo, v skladu s Pogodbo o delovanju EU združljivi z notranjim trgom.

**II** Sodišče želi s tem poročilom prispevati k uspešnejšemu nadzoru državne pomoči v primeru prihodnjih kriz in k doslednejšemu okviru za državno pomoč v prihodnjih letih. Sodišče je ocenilo, kako uspešno je Komisija prilagodila okvir EU za državno pomoč za obvladovanje nedavnih kriz, ocenjevala in spremljala državno pomoč, povezano s krizo, ter ovrednotila njen vpliv na konkurenco na notranjem trgu. Preverilo je tudi skladnost okvira državne pomoči, ki podpira evropski zeleni dogovor in druge cilje industrijske politike.

**III** Sodišče na splošno ugotavlja, da se je Komisija s sprejetjem začasnih okvirov za ukrepe državne pomoči hitro odzvala na potrebo držav članic po odpravi gospodarskih motenj, ki so sledile izbruhu pandemije COVID-19 ter ruski invaziji na Ukrajino in še vedno trajajoči vojni v tej državi. Vendar Komisija ni dovolj ocenila ukrepov pomoči. Poleg tega še vedno ni rešila težav pri spremljanju ukrepov državne pomoči, ki so jih uvedle države članice, in pri ocenjevanju njihovega vpliva na konkurenco na notranjem trgu.

**IV** Začasni krizni okviri za državno pomoč so državam članicam omogočili hitro oblikovanje takih ukrepov v skladu s skupnimi načeli in dodelitev doslej največjih zneskov take pomoči. Vendar Komisija pred sprejetjem okvirov ni mogla izvesti ekonomskih presoj, da bi pomoč omejila na najmanjši potreben znesek. Začasni okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19, sicer ni bil dovolj usmerjen v podjetja, ki jih je kriza najbolj prizadela, vendar je Komisija po ruski invaziji na Ukrajino določila ustrezne cilje in merila, da bi bili podporni ukrepi tudi dejansko usmerjeni v podjetja, ki jih je kriza prizadela. Kljub temu je Sodišče ugotovilo, da bi spremembe, sprejete po načrtu REPowerEU, lahko povečale tveganje, da pride do neupravičenega izkrivljanja trga.

**V** Komisija je z uvedbo začasnih kriznih okvirov racionalizirala svoje postopke za ocenjevanja primerov. Kljub znatnemu povečanju odhodkov za državno pomoč s približno 120 milijard EUR v obdobju pred krizo na več kot 320 milijard EUR v letih 2020

in 2021 ter skoraj 230 milijard EUR v letu 2022 ni dovolj informacij o izvedenih ukrepih. Sodišče je odkrilo tudi slabosti v nadzornih mehanizmih držav članic, Komisija pa je med krizami manj intenzivno spremljala državno pomoč.

**VI** Komisija še ni ocenila, kakšen učinek so imeli ukrepi, sprejeti v prvih kriznih okvirih, na konkurenco na notranjem trgu. To je izgubljena priložnost, da se naučimo, kako v prihodnosti oblikovati bolj usmerjene ukrepe in hkrati čim bolj zmanjšati izkrivljanje konkurence.

**VII** Komisija se pri poročanju o uporabi državne pomoči opira na podatke, ki jih posredujejo države članice. Ker vse države članice niso izpolnile svojih zakonskih obveznosti poročanja, Komisija zaradi pomanjkanja zanesljivih podatkov ni mogla oceniti, kako uspešni so bili začasni krizni okviri in kako dobro državna pomoč prispeva k ciljem industrijske politike EU.

**VIII** Komisija je izboljšala pravila, da bi se zagotovile boljše in pravočasnejše informacije o porabi javnega denarja in da bi podjetja lahko preverila zakonitost pomoči, dodeljene konkurentom. Vendar še vedno ni dovolj pregledno, kdo prejema državno pomoč.

**IX** Državna pomoč se vse pogosteje uporablja za podporo doseganju ciljev industrijske politike, kot sta krepitev strateške neodvisnosti EU in prehod na neto ničelno gospodarstvo, vendar je nabor okvirov državne pomoči postal zapleten in vključuje pravila, ki niso vedno skladna. Komisija tudi ni v zadostni meri ocenila potrebe po novem začasnem okviru za krizne razmere in prehod za nadaljnje pospeševanje naložb v ključne sektorje za prehod na neto ničelno gospodarstvo ali njegovega morebitnega učinka. Zaradi različnih pristopov držav članic k dodeljevanju državne pomoči je lahko delovanje notranjega trga manj uspešno. Komisija mora to tveganje odpraviti.

**X** Sodišče na podlagi teh zaključkov Komisiji priporoča, naj:

- okrepi svoje ocenjevanje in spremljanje shem državne pomoči,
- oceni učinek pomoči, povezane s krizo, na konkurenco,
- poveča preglednost državne pomoči in izboljša poročanje o njej,
- izboljša analizo potreb po državni pomoči, namenjeni podpori ciljem industrijske politike EU, in ustrezno racionalizira pravila o državni pomoči.

# Uvod

## Konkurenca in državna pomoč na notranjem trgu EU

**01** Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) spodbuja pošteno konkurenco med podjetji na notranjem trgu EU. Podjetje, ki prejme državno podporo v obliki državne pomoči, na primer subvencijo za gradnjo novega proizvodnega obrata, pridobi prednost pred konkurenti. Zato je pomoč, ki jo dodelijo države članice ali se dodeli iz državnih sredstev in bi lahko izkrivljala konkurenco ter vplivala na trgovino v EU, ker daje prednost določenim podjetjem ali proizvodnji določenega blaga, v EU na splošno prepovedana<sup>1</sup>.

**02** Hkrati je v določenih okoliščinah posredovanje države zaželeno ali celo nujno. V PDEU je zato navedenih več ciljev politike, za katere se pomoč šteje ali bi se lahko štela za združljivo z notranjim trgom<sup>2</sup>. Na primer, pomoč za razvoj gospodarsko prikrajšanih regij v EU, povrnitev škode, ki jo povzročijo naravne nesreče ali izjemni dogodki, odprava resnih motenj v gospodarstvu države članice ali pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar taka pomoč ne vpliva negativno na trgovinske pogoje na način, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi EU.

## Vloge in odgovornosti pri nadzoru državne pomoči

**03** Upravljanje državne pomoči je sestavni del politike konkurence. Za združljivost s PDEU morajo države članice dokazati, da obstaja potreba po posredovanju države. Kadar lahko na primer državna pomoč prinese bistveno izboljšanje, ki ga trg sam ne more zagotoviti, mora biti pomoč ustrezen instrument politike za doseganje predvidenega cilja. Poleg tega mora biti pri tem izkrivljanje trgov čim manjše, odobreni zneski pa sorazmerni.

---

<sup>1</sup> Člen 107 PDEU.

<sup>2</sup> Člen 107(2) in (3) PDEU.

**04** V EU je Komisija v sodelovanju z državami članicami pristojna za redno preverjanje obstoječe državne pomoči v teh državah<sup>3</sup>. Na splošno morajo države članice Komisiji priglasiti vse načrte za dodelitev ali spremembo državne pomoči. Komisija nato predhodno oceni, ali je predlagana pomoč združljiva z notranjim trgovom. Postopek priglasitve se konča z uradnim sklepom o odobritvi, če se pomoč šteje za združljivo, ali s sklepom o začetku postopka, v katerem se izrazijo dvomi. To lahko na koncu privede do prepovedi, če se pomoč šteje za nezdružljivo. Države članice ne smejo izvajati podpornega ukrepa, dokler Komisija tega ne odobri. Ta mora potrditi združljivost predlaganih ukrepov ter s tem njihovo zakonitost in pravilnost.

**05** Komisija mora v skladu s PDEU spremljati državno pomoč v državah članicah in sprejeti ukrepe za ugotavljanje primerov morebitne nezakonite pomoči. Pristojna je, da začne preiskave in od države članice zahteva, da izterja nezdružljivo državno pomoč. Vsi sklepi in z njimi povezane ocene Komisije so predmet nadzora Sodišča Evropske unije.

**06** Države članice so pristojne za oblikovanje nacionalnih shem državne pomoči v skladu s pravili EU o državni pomoči. Zagotoviti morajo, da njihove uprave dodeljujejo pomoč podjetjem v skladu s sklepi Komisije. Države članice morajo Komisiji vsako leto sporočati informacije o izplačani državni pomoči<sup>4</sup>. Da bi povečale odgovornost in preglednost glede porabe javnih sredstev, morajo objaviti tudi informacije o upravičencih do pomoči in o pomoči, ki jim je bila dodeljena. Take informacije podjetjem omogočajo tudi, da ugotovijo, ali bi lahko konkurenti neupravičeno pridobili državno pomoč.

**07** Priglasitev nekaterih primerov državne pomoči Komisiji ni potrebna, če na primer spadajo v eno od kategorij pomoči, ki jih je Komisija v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah razglasila za splošno združljive s PDEU<sup>5</sup>. To vključuje pomoč za prikrajšane regije ali za mala in srednja podjetja (MSP) pod določenimi pogoji. Pomoč, ki ne presega določenih pragov (pomoč *de minimis*<sup>6</sup>), je izključena iz nadzora državne pomoči, saj se šteje, da ne vpliva na trgovino med državami članicami niti ne izkrivlja oziroma ne bi mogla izkrivljati konkurence.

---

<sup>3</sup> Člen 108 PDEU.

<sup>4</sup> Člena 5 in 6 Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004.

<sup>5</sup> Uredba Komisije (EU) št 651/2014.

<sup>6</sup> Uredba Komisije (EU) 2023/2831.

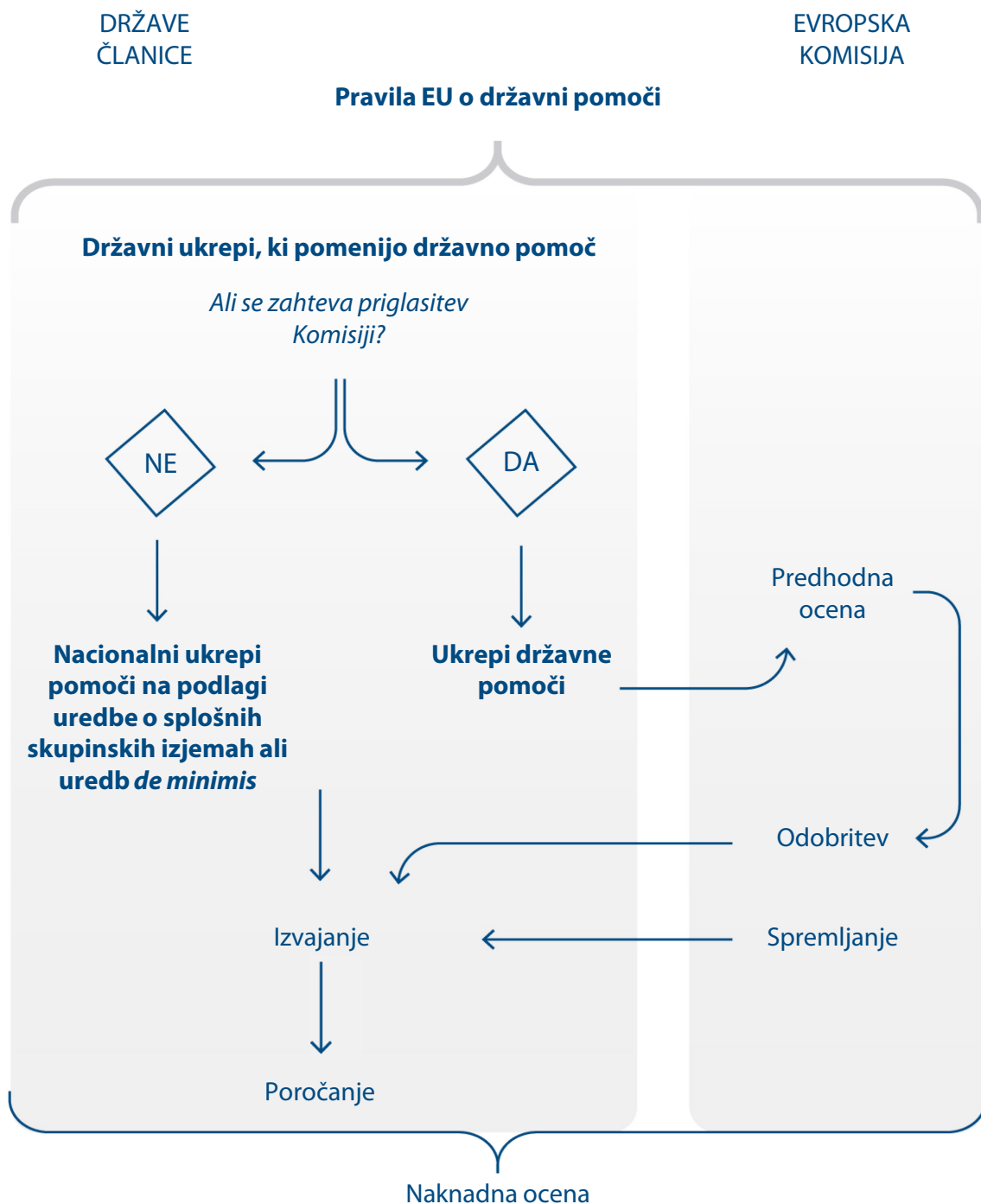


**08** Komisija v svojem letnem [statističnem pregledu državne pomoči](#) poroča o zbirnih podatkih o odhodkih za državno pomoč glede na glavne cilje politike državne pomoči (kultura, zaposlovanje, varstvo okolja, vključno s prihranki energije, regionalni razvoj, raziskave in razvoj, vključno z inovacijami, odpravljanje resnih motenj v gospodarstvu itd.).

**09** Za državno pomoč nad določenim pragom morajo države članice izvesti naknadne ocene, da bi lahko izboljšale zasnovu prihodnjih shem tako, da bi bile te manj izkrivljajoče in uspešnejše, Komisiji pa pomagale oblikovati boljša pravila o državni pomoči.

**10** Različni vidiki nadzora državne pomoči so prikazani na [sliki 1](#).

Slika 1 – Postopek nadzora državne pomoči



Vir: Evropsko računsko sodišče

## Komisija izdaja smernice o tem, kako razlaga pravni okvir državnih pomoči

**11** V pravnem okviru, ki ga določata PDEU in sekundarna zakonodaja (glej na primer odstavek **07**), ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri ocenjevanju ukrepov državne pomoči in izvrševanju pravil EU o državni pomoči. To vključuje ekonomske in socialne ocene. Komisija lahko za uveljavljanje te diskrecijske pravice sprejme smernice in sporočila (mehko pravo), v katerih opredeli, kako ocenjuje združljivost ukrepa s pravili o državni pomoči.

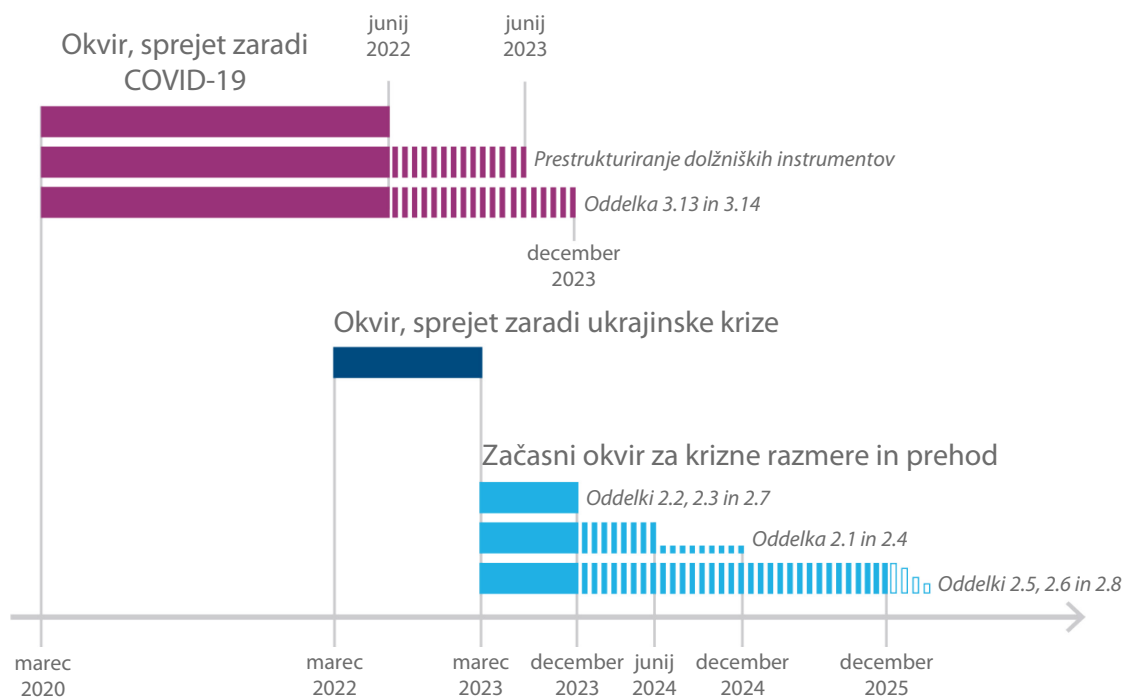
**12** Smernice in sporočila, ki jih sprejme, so za Komisijo zavezujoči, če ne odstopajo od pravil PDEU. Namen teh smernic ni spreminjati obstoječo zakonodajo, temveč zmanjšati upravno breme za Komisijo in države članice, pospešiti postopke odobritve in povečati pravno varnost glede tega, kako Komisija razlaga pravni okvir.

*Priloga I* vsebuje pregled pravnega okvira EU in smernic za državno pomoč.

## Prvi začasni okviri za krizne ukrepe ob izbruhu pandemije COVID-19 in ruski invaziji na Ukrajino

**13** Komisija je najprej ob izbruhu pandemije COVID-19 marca 2020, nato pa v odziv na rusko invazijo na Ukrajino februarja 2022 in v podporo prehodu na neto ničelno gospodarstvo sprejela tri začasne krizne okvire o državni pomoči. To so bile smernice, ki naj bi državam članicam omogočile hitro dodelitev take pomoči in s tem odpravo povzročenih gospodarskih motenj (glej *slika 2*). Glavne značilnosti teh okvirov so opisane v *Prilogi II*.

## Slika 2 – Začasni krizni okviri za nadzor državne pomoči



*Opomba:* posamezni oddelki okvirov potečejo (so potekli) na različne datume.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče

**14** Komisija je 19. marca 2020 sprejela prvi **začasni okvir**<sup>7</sup> (v nadaljnjem besedilu: okvir, sprejet zaradi COVID-19), saj je spoznala, da lahko COVID-19 povzroči resen upad gospodarske dejavnosti v celotni EU. Okvir je državam članicam omogočil, da uporabijo vso prožnost za dodelitev pomoči v skladu s pravili o državni pomoči<sup>8</sup>, in dopolnil druge možnosti, ki so državam članicam na voljo v skladu s PDEU, v okviru katerih so lahko določenim podjetjem ali sektorjem izplačale tudi nadomestila za gospodarsko škodo, ki jo je neposredno povzročila pandemija<sup>9</sup>. Po sprejetju je bil sedemkrat razširjen in spremenjen<sup>10</sup>, veljal pa je do 30. junija 2022, z nekaterimi izjemami, ki so se uporabljale do konca leta 2023.

<sup>7</sup> Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19; 2020/C 91 I/01.

<sup>8</sup> Člen 107(3)(b) PDEU.

<sup>9</sup> Člen 107(2)(b) PDEU.

<sup>10</sup> C(2020) 2215 z dne 3. aprila 2020, C(2020) 3156 z dne 8. maja 2020, C(2020) 4509 z dne 29. junija 2020, C(2020) 7127 z dne 13. oktobra 2020, C(2021) 564 z dne 28. januarja 2021, C(2021) 8442 z dne 18. novembra 2021 in C/2022/7902 z dne 28. oktobra 2022.

**15** Komisija je 23. marca 2022 sprejela **začasni krizni okvir**<sup>11</sup> (v nadaljnjem besedilu: okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize), da bi državam članicam omogočila, da dodelijo omejene zneske pomoči podjetjem, ki jih je neposredno prizadela ruska invazija ali sankcije in protisankcije, zagotovijo zadostno likvidnost podjetij ter jim nadomestijo dodatne stroške zaradi izjemno visokih cen plina in električne energije. Julija 2022 je okvir spremenila, da bi v skladu z načrtom REPowerEU zmanjšala odvisnost EU od ruskih fosilnih goriv, kar je omogočilo dodelitev začasne podpore za energijo iz obnovljivih virov, shranjevanje energije, toploto iz obnovljivih virov in razogljičenje industrijskih proizvodnih procesov<sup>12</sup>. Po drugi spremembi oktobra 2022<sup>13</sup> je okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, veljal do 9. marca 2023.

**16** Oba okvira sta vključevala posebne pogoje in zahteve, ki so morali biti izpolnjeni, da bi bili ukrepi državne pomoči držav članic združljivi z ustreznimi določbami PDEU. Med njimi so bile na primer omejitve zneska pomoči, ki so ga države članice lahko odobrile posameznim podjetjem, omejitve podpore podjetjem, ki so bila v težavah že pred krizo, in zaščitni ukrepi glede morebitne posredne pomoči v korist kreditnih ali finančnih institucij.

## Začasni okvir za krizne razmere in prehod iz leta 2023, povezan z evropskim zelenim dogovorom in drugimi cilji industrijske politike

**17** EU in države članice morajo v skladu s PDEU zagotoviti pogoje, ki so potrebni za industrijsko konkurenčnost EU, na primer s pospeševanjem strukturnih sprememb ali boljšim izkoriščanjem industrijskega potenciala EU<sup>14</sup>. Pandemija COVID-19 in vojna v Ukrajini sta močno vplivali na gospodarstvo EU in razkrili soodvisnost globalnih vrednostnih verig. V teh krizah se je pokazala ključna vloga globalno povezanega in dobro delujočega notranjega trga ter razkril pomen strateške avtonomije EU, ki je na številnih področjih odvisna od uvoza iz tretjih držav<sup>15</sup>. Evropska podjetja na svetovnih trgih konkurirajo državno podprtim podjetjem iz drugih držav, med drugim iz Kitajske,

<sup>11</sup> Začasni okvir za krizne ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu po agresiji Rusije proti Ukrajini; 2022/C 131 I/01.

<sup>12</sup> C(2022) 5342 z dne 20. julija 2022.

<sup>13</sup> C(2022) 7945 z dne 28. oktobra 2022.

<sup>14</sup> Člen 173 PDEU.

<sup>15</sup> Evropska komisija, *EU strategic dependencies and capacities: second stage of in-depth reviews*, 2022.

Japonske in ZDA. ZDA so na primer leta 2022 sprejele akt za znižanje inflacije, velik sveženj javne podpore za naložbe v domačo proizvodnjo energije, ki bi lahko izkrivljala mednarodno konkurenco<sup>16</sup>.

**18** Komisija je februarja 2022 revidirala pravila o državni pomoči v zvezi z okoljem in energijo ter sprejela nove [smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo](#). Te smernice naj bi odražale cilje politike [evropskega zelenega dogovora](#) in državam članicam omogočile, da podprejo podjetja pri razogljichenju njihovih proizvodnih procesov in uvajanju okolju prijaznejših tehnologij. Komisija je spremenila tudi uredbo o splošnih skupinskih izjemah, da bi olajšala in pospešila zagotavljanje podpore za zeleni in digitalni prehod<sup>17</sup>, ter okrepila smernice o državni pomoči za pomembne projekte skupnega evropskega interesa<sup>18</sup>, saj pričakuje, da bodo ti projekti prispevali k okrevanju gospodarstva, ustvarjanju delovnih mest in konkurenčnosti industrije EU. Smernice so podpirale izvajanje evropske industrijske strategije<sup>19</sup>, katere cilj je okrepiti notranji trg in strateško avtonomijo EU ter pospešiti zeleni in digitalni prehod industrije EU. V strategiji so določene industrije ali sektorji, kot je sektor polprevodnikov, baterij ali vodika, ki so opredeljeni kot pomembni za doseganje ključnih ciljev EU.

**19** Komisija je 9. marca 2023 kot del [industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora](#)<sup>20</sup> (strategija za povečanje proizvodnih zmogljivosti EU za neto ničelne tehnologije) sprejela **začasni okvir za krizne razmere in prehod**.<sup>21</sup> Cilj je bil dodatno pospešiti in poenostaviti postopke za odobritev državne pomoči v teh sektorjih, hkrati pa omejiti izkrivljanje notranjega trga in preprečiti večje regionalne razlike, do katerih bi lahko prišlo, ker imajo nekatere države članice večje finančne zmogljivosti kot druge. S tem okvirom so se podaljšale nekatere glavne značilnosti okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize (glej odstavek [15](#)), uvedeni pa so bili tudi novi ukrepi, ki se bodo

---

<sup>16</sup> Glej odstavek [102](#).

<sup>17</sup> Uredba Komisije (EU) [2023/1315](#).

<sup>18</sup> Sporočilo [2021/C 528/02](#): Merila za analizo združljivosti pomoči z notranjim trgom, da se spodbudi izvajanje pomembnih projektov skupnega evropskega interesa.

<sup>19</sup> Sporočilo [COM\(2020\) 102](#): Nova industrijska strategija za Evropo in sporočilo [COM\(2021\) 350](#): Posodobitev nove industrijske strategije iz leta 2020 – močnejši enotni trg za okrevanje Evrope.

<sup>20</sup> Sporočilo [COM\(2023\) 62](#): Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo.

<sup>21</sup> Sporočilo [2023/C 101/03](#): Začasni okvir za krizne razmere in prehod za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu po agresiji Rusije proti Ukrajini.

uporabljali do 31. decembra 2025, za nadaljnje pospeševanje naložb v ključne sektorje za prehod na neto ničelno gospodarstvo (glej [okvir 1](#)).

## Okvir 1

### Pospeševanje približevanja neto ničelnemu gospodarstvu z okvirom za krizne razmere in prehod

Da bi se podprl **prehod na neto ničelno gospodarstvo**, okvir za krizne razmere in prehod državam članicam omogoča, da:

- pospešijo uvajanje obnovljivih virov energije in shranjevanje energije,
- podprejo razogljičenje industrijskih proizvodnih procesov,
- dodelijo podporo za naložbe v proizvodnjo strateške opreme (baterije, sončne celice, vetrne turbine, toplotne črpalke, elektrolizatorji ter oprema za zajemanje, uporabo in shranjevanje ogljika) ter zagotovijo državno pomoč za proizvodnjo ključnih sestavnih delov ter proizvodnjo in recikliranje zadevnih kritičnih surovin.

Pomoč ne sme presehati določenih omejitev, vendar Komisija dovoljuje višje stopnje pomoči in višje zgornje meje pomoči v prikrajšanih regijah (t. i. območja, ki prejemajo pomoč). Države članice lahko v izjemnih primerih v sektorjih, ki so strateškega pomena za prehod, zagotovijo večjo podporo posameznim podjetjem, če obstaja resnično tveganje, da se bodo naložbe preusmerile iz Evrope (t. i. pomoč za uskladitev).

**20** Predsednik Inštituta Jacquesa Delorsa Enrico Letta je aprila 2024 predstavil poročilo, ki ga je zahteval Evropski svet: [Veliko več kot trg](#). Namen poročila je s konkretnimi predlogi prispevati k razmisleku o prihodnosti enotnega trga. V poročilu je poudarjeno, da postopna omilitev pravil državne pomoči kot odziv na nedavne krize prispeva k omejitvi negativnih učinkov na realno gospodarstvo, vendar tudi povzroča izkrivljanje konkurence. V njem se poziva k ravnovesju med strožjim izvrševanjem državne pomoči na nacionalni ravni, postopnim povečevanjem finančne podpore na ravni EU in bolj evropskim pristopom industrijske politike EU, pri čemer naj se zagotovi, da škodljive subvencije ne ogrožajo enakih konkurenčnih pogojev.

## Obseg revizije in revizijski pristop

**21** V tej reviziji je bilo ocenjeno, kako uspešno je Komisija prilagodila okvir EU za državno pomoč za spopadanje z nedavnimi krizami in podporo trajnostnemu okrevanju, ali je ocenila in spremljala državno pomoč, povezano s krizo, ter ali je ovrednotila njen učinek na konkurenco na notranjem trgu. Sodišče je preverilo, ali je Komisija:

- uspešno prilagodila okvir za državno pomoč, da bi državam članicam omogočila hitro odpravo gospodarskih posledic kriz, in ali je to prispevalo k ciljno usmerjenemu dodeljevanju pomoči,
- pravočasno in na podlagi utemeljenih informacij pregledala primere državne pomoči, povezane s krizo,
- uspešno spremljala izvajanje državne pomoči, povezane s krizo, in pravočasno ocenila njen učinek,
- od držav članic pridobila zanesljive podatke o zneskih dodeljene državne pomoči,
- zagotovila preglednost glede tega, kdo je prejel državno pomoč,
- predlagala dosleden okvir državne pomoči, ki podpira evropski zeleni dogovor in druge cilje industrijske politike.

**22** Sodišče je pri tej reviziji:

- pregledalo ustrezne začasne krizne okvire, ki jih je Komisija vzpostavila za odobritev nacionalnih ukrepov državne pomoči po izbruhu pandemije COVID-19 leta 2020 in ruski invaziji na Ukrajino leta 2022,
- analiziralo vzorec 30 priglasitev državne pomoči, povezane s krizo, ki jih je Komisija odobrila od marca 2020 do junija 2023,
- preučilo informacije in vire, ki jih ima Komisija na voljo za ugotavljanje in spremljanje kršitev pravil o državni pomoči, povezani s krizo.



**23** Sodišče je izbralo vzorec priglasitev s poudarkom na večjih proračunih pomoči, načrtovanih v času odobritve Komisije. Poleg tega je obiskalo Nemčijo, Francijo, Nizozemsko in Poljsko ter zbralo informacije o tem, kako nacionalne uprave zagotavljajo skladnost svoje državne pomoči s temi pravili in ali so Komisiji sporočile zanesljive informacije o odhodkih za državno pomoč. Te države članice so bile izbrane, ker so v kriznih okvirih izplačale znatne zneske državne pomoči in izvajajo zadevne ukrepe državne pomoči v okviru industrijske politike EU.

**24** Čeprav je Sodišče v preteklosti opravilo revizijsko delo v zvezi z državno pomočjo, ta poročila niso obravnavala sedanjega konteksta<sup>22</sup> ali pa so se nanašala na posebne vidike pravil o državni pomoči, na primer v okviru kohezijske politike in finančnih institucij<sup>23</sup>. Ker je Komisija za odpravo gospodarskih motenj zaradi COVID-19 in ruske invazije na Ukrajino odobrila doslej največje zneske državne pomoči, je treba nujno zagotoviti posodobljen in celovit nadzor.

**25** Sodišče je na pomen pravil o državni pomoči pri lažjem doseganju ciljev industrijske politike EU opozorilo že v drugih, nedavnih poročilih o baterijah<sup>24</sup> in obnovljivem vodiku<sup>25</sup>. Ker so se številne države članice odločile uporabiti znatne zneske državne pomoči za podporo okrevanju gospodarstva, strateški avtonomiji in prehodu na industrijo z neto ničelnimi emisijami, je bil to dodaten izziv za Komisijo pri izvajanju nadzora.

**26** Sodišče pričakuje, da bo to poročilo prispevalo k uspešnejšemu nadzoru državne pomoči v primeru prihodnjih kriz in doslednejšemu okviru za državno pomoč v prihodnjih letih.

---

<sup>22</sup> Posebno poročilo 15/2011.

<sup>23</sup> Posebni poročili 24/2016 in 21/2020.

<sup>24</sup> Posebno poročilo 15/2023.

<sup>25</sup> Posebno poročilo 11/2024.

## Opažanja

### **Komisija je hitro sprejela začasne okvire, vendar pogoji za usmerjanje državne pomoči niso bili vedno ustrezno opredeljeni**

#### **Komisija je s hitrim sprejetjem prvih dveh začasnih kriznih okvirov državam članicam omogočila hitro ukrepanje**

**27** Države članice morajo biti ob večjih gospodarskih motnjah sposobne hitro ukrepati, da podprejo svoja gospodarstva in omejijo gospodarsko škodo za podjetja. Sodišče je zato ocenilo, kako hitro je Komisija po izbruhu COVID-19 in ruski invaziji na Ukrajino predlagala začasna krizna okvira ter ali je bilo pred sprejetjem teh dveh kriznih okvirov opravljenih dovolj posvetovanj z državami članicami.

**28** Svetovna zdravstvena organizacija (SZO) je 11. marca 2020 razglasila izbruh COVID-19 za pandemijo. Kmalu zatem so države članice odredile zaprtje številnih poslovnih dejavnosti, da bi omejile nadaljnje širjenje COVID-19. Zagotovile so tudi različne oblike finančne pomoči, da bi podjetjem pomagale pri obvladovanju gospodarskih motenj, ki so sledile zaprtju. Ker je precejšnje število teh ukrepov pomenilo državno pomoč, jih je morala Komisija odobriti posamično v skladu s PDEU, razen če so bili zajeti v že obstoječih izjemah (glej odstavek **07**).

**29** Komisija je osem dni po razglasitvi SZO sprejela začasni okvir za ukrepe državne pomoči med pandemijo COVID-19. Z njim je bil državam članicam zagotovljen skupen sklop meril za oblikovanje ukrepov državne pomoči, povezanih s COVID-19, Komisija pa se je zavezala, da bo pospešila postopke odobritve. Komisija v teh okoliščinah ni mogla izvesti poglobljene ekonomske ocene nujnosti pomoči. Poleg tega je posvetovanje z državami članicami o osnutku okvira zaključila samo v dveh dneh, zato ni imela dovolj časa za izvedbo poglobljene analize. V mesecih, ki so sledili, je bilo potrebnih več sprememb, da bi bilo mogoče slediti razvoju pandemije in se odzvati na zahteve držav članic po večji prožnosti.

**30** Komisija je 23. marca 2022, približno mesec dni po ruski invaziji na Ukrajino, sprejela začasni okvir za krizne ukrepe državne pomoči. Pri tem so imele države članice na voljo štiri dni, da predložijo povratne informacije o osnutku okvira.

**31** Sodišče meni, da je Komisija s hitrim sprejetjem obeh začasnih kriznih okvirov državam članicam omogočila, da hitro ukrepajo. To je zagotovilo skupni okvir za nacionalne ukrepe pomoči in pravno varnost za države članice ter omejilo njihovo upravno breme. Vendar je tako hitro ukrepanje pomenilo, da so imele države članice zelo malo časa, da Komisiji zagotovijo povratne informacije.

### **Nezadostna osredotočenost državne pomoči na najbolj prizadeta podjetja**

**32** Sodišče je tudi ocenilo, ali je Komisija opredelila cilje in merila tako, da bi bili podporni ukrepi dejansko usmerjeni v podjetja, ki jih je pandemija COVID-19 najbolj prizadela, hkrati pa bi bilo omejeno neupravičeno izkrivljanje konkurence.

**33** Okvir za COVID-19 je bil sprejet zato, ker je bilo treba ohraniti gospodarsko dejavnost med izbruhom COVID-19 in po njem ter ker bi lahko tudi podjetja, ki so ekonomsko sicer v dobrem stanju, še vedno utrpela veliko škodo, zlasti če se zaradi krize poslabša njihov likvidnostni položaj. Države članice so večinoma uporabljale tiste dele okvira, sprejetega zaradi COVID-19, ki so se osredotočali na potrebo po likvidnosti ali pomanjkanje likvidnosti.

**34** Vendar pogoji, pod katerimi je Komisija ukrepe pomoči štela za združljive z notranjim trgov, na splošno niso vključevali nobenih meril za zagotovitev, da pomoč obravnava likvidnostne potrebe. Prav tako ni bilo nobene izrecne zahteve, da bi morale države članice dokazati, da so likvidnostne težave podjetij posledica pandemije COVID-19

**35** Poenostavljen pristop k državni pomoči je lahko upravičen v času velike krize. Države članice lahko namreč pomoč zagotovijo hitro, zlasti v primeru nenadne in splošne gospodarske krize. Sodišče pa je ugotovilo tudi, da Komisija ni zagotovila, da bi bila pomoč namenjena podjetjem, ki jih je kriza najbolj prizadela, in da se včasih z njo ni reševalo le pomanjkanje likvidnosti. Dva primera shem, ki ju je Sodišče preučilo v okviru svojega vzorca, sta navedena v [okviru 2](#).

## Okvir 2

### Intervencijska logika nacionalnih shem v okviru, sprejetega zaradi COVID-19: Nemčija in Nizozemska

V **Nemčiji** so bila posojila z nizkimi obrestmi za podjetja pomemben del podpore zaradi pandemije. Pri zveznih shemah posojil, ki so se izvajale na podlagi oddelkov 3.1 in 3.3 začasnega okvira, podjetjem, ki so se sklicevala na likvidnostni primanjkljaj, ni bilo treba dokazati neposredne ali posredne povezave s pandemijo.

Na **Nizozemskem** so bila podjetjem zagotovljena neposredna nepovratna sredstva v okviru sheme, odobrene v skladu z oddelkom 3.1 začasnega okvira, katere namen je bil odpraviti likvidnostni primanjkljaj. Zneski pomoči so temeljili na izgubljenem prometu in fiksnih stroških. Podjetjem ni bilo treba predložiti dokazov, da je izpad prometa posledica pandemije COVID-19, fiksni stroški pa so vključevali amortizacijo osnovnih sredstev. Čeprav lahko vključitev amortizacije v izračun pomaga podjetjem pri ohranjanju ravni naložb, ni neposredne povezave med amortizacijo in likvidnostnimi potrebami.

**36** Sodišče ugotavlja tudi, da poročila, ki sta jih objavili nacionalni vrhovni revizijski instituciji Nemčije in Francije o nacionalnih shemah pomoči, povezanih s COVID-19, kažejo, da je državna pomoč v nekaterih sektorjih sicer dosegla svoje kratkoročne cilje, vendar ni bila vedno sorazmerna s škodo, ki so jo utrpela podjetja, ali z njihovimi dejanskimi potrebami, kar kaže, da bi lahko bil dodeljeni znesek državne pomoči višji, kot je bilo potrebno<sup>26</sup>.

**37** V primerjavi z okvirom, sprejetim zaradi COVID-19, so bili cilji okvira za ukrajinsko krizo jasneje opredeljeni, s poudarkom na ukrepih likvidnostne podpore. Države članice so lahko odobrile dodelitev pomoči le podjetjem, ki jih je prizadela kriza po ruski invaziji na Ukrajino, ali pa so morale znesek pomoči določiti glede na povečanje stroškov zemeljskega plina in električne energije. Vendar Komisija pri obeh začasnih kriznih okvirih ni nikoli objavila ekonomske utemeljitve najvišjih pragov pomoči na podjetje ali opredelitve gospodarskih sektorjev in podsektorjev, ki jih je kriza še posebej močno prizadela in ki bi lahko prejeli višjo pomoč.

<sup>26</sup> Bundesrechnungshof: Končno sporočilo zveznemu ministrstvu za gospodarstvo in varstvo podnebja o reviziji izredne gospodarske pomoči (novembrska in decembrska pomoč) za leto 2020; Cour des comptes: Posojila z državnim jamstvom – učinkovit odziv na krizo, potrebno nadaljnje ukrepanje.

**38** Komisija je julija 2022 okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, spremenila v skladu z načrtom REPowerEU za zmanjšanje odvisnosti EU od ruskih fosilnih goriv. Podpora za obnovljive vire energije in razogljčenje industrijskih proizvodnih procesov je bila mogoča že v okviru smernic o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo<sup>27</sup>, vendar je Komisija zaradi ruske invazije v Ukrajino menila, da so za pospešitev naložb potrebne tri glavne začasne poenostavitve:

- ukinitvev zahteve po izvedbi javnega posvetovanja o učinkih na konkurenco in sorazmernosti podpornih ukrepov, kot se običajno zahteva v skladu s smernicami o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo,
- omogočanje javnega financiranja brez konkurenčnih razpisnih postopkov, pod pogojem, da se upošteva najvišji odstotek državne pomoči, ki se lahko dodeli upravičencu (t. i. intenzivnost pomoči),
- prenehanje uporabe vseh skupnih načel ocenjevanja, opredeljenih v svežnju za posodobitev državne pomoči<sup>28</sup>; Komisija zlasti ne bo ocenila morebitnih negativnih učinkov na konkurenco ali izvedla t. i. preskusa izravnave, da bi preverila, ali bi negativne učinke takih ukrepov lahko izravnali pozitivni učinki, kot se zahteva v skladu s smernicami o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo.

**39** Države članice so morale na podlagi smernic o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo dokazati, da je pomoč potrebna in da projekt (ali referenčni projekt za sheme) ne bi bil izveden brez take pomoči. Po spremembi okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize, je Komisija na splošno menila, da ima pomoč spodbujevalni učinek (z drugimi besedami, da upravičenci ne bi izvedli naložb brez pomoči). Vendar to ni bilo podprto z ekonomsko analizo.

---

<sup>27</sup> Sporočilo [2022/C 80/01](#): Smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo za leto 2022.

<sup>28</sup> Sporočilo [COM/2012/0209](#): Posodobitev področja državnih pomoči EU; [SWD\(2020\)0257](#): *Commission Staff Working Document Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, str. 20.

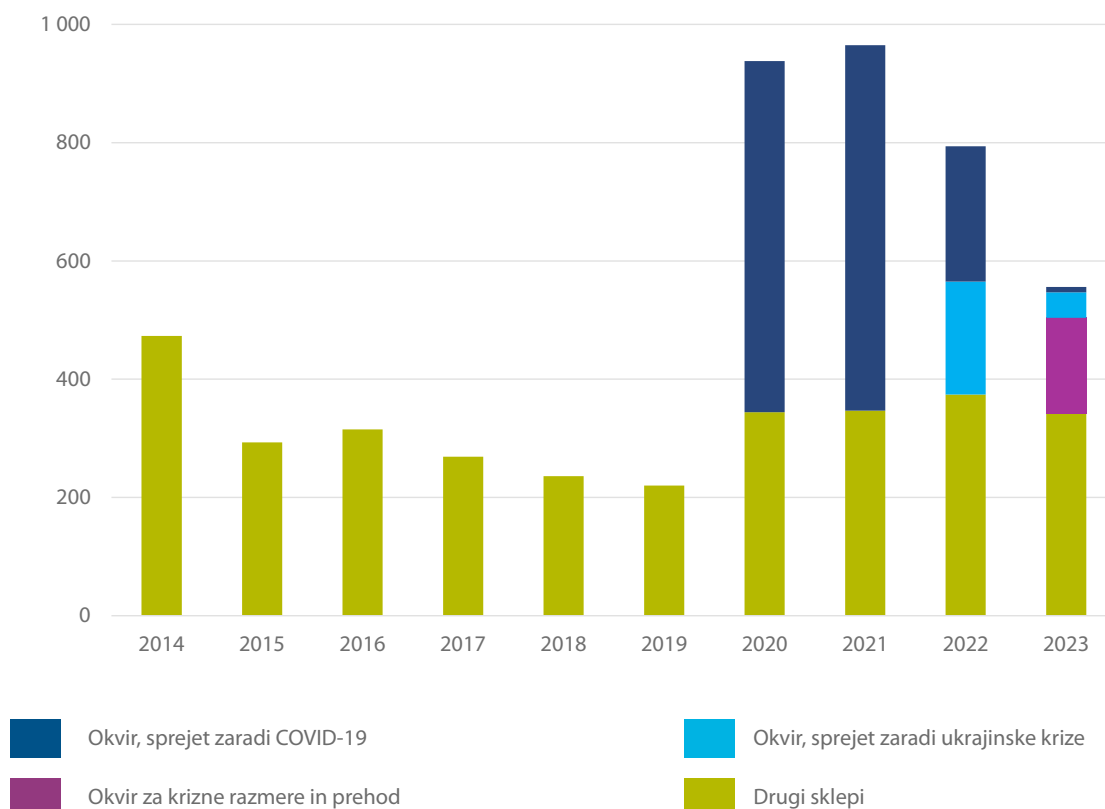
**40** Kar zadeva okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, Sodišče meni, da je Komisija na začetku določila ustrezne cilje in merila, da bi bili podporni ukrepi dejansko usmerjeni v podjetja, ki jih je prizadela kriza. Zaradi poznejših sprememb, sprejetih po načrtu REPowerEU, je prišlo do nadaljnjih poenostavitev, s katerimi so bili umaknjeni nekateri zaščitni ukrepi proti tveganju izkrivljanja trga. Sodišče je ugotovilo tudi, da Komisija pred sprejetjem okvirov ni izvedla ekonomskih ocen, da bi zagotovila, da bi bila pomoč omejena na najmanjši potreben znesek, in da okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19, ni bil v zadostni meri usmerjen v podjetja, ki jih je kriza najbolj prizadela.

**Komisija je hitro pregledovala primere državne pomoči, povezane s krizo, vendar je pogosto imela na voljo le malo informacij o ukrepih, ki so jih sprejele države članice**

### **Znaten porast sklepov Komisije o državni pomoči po izbruhu COVID-19**

**41** Med pandemijo COVID-19 v letih 2020 in 2021 se je število sklepov o državni pomoči, ki jih je sprejela Komisija, v primerjavi z ravnmi pred letom 2020 povečalo za skoraj štirikrat (s približno 250 na 950 vsako leto). Povečanje je bilo večinoma posledica sklepov na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19 (približno 600 vsako leto). Leta 2022 se je skupno število sklepov o državni pomoči zmanjšalo na približno 800, od teh pa je bila približno polovica izdana na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, ali okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize. Leta 2023 se je število sklepov zmanjšalo na manj kot 600, od tega se je tretjina sklepov nanašala na okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, ali na okvir za krizne razmere in prehod (glej [sliko 3](#)).

**Slika 3 – Število sklepov o državni pomoči na leto, 2014–2023**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

### Komisija je v manj kot enem mesecu ocenila večino nacionalnih shem pomoči, priglasenih na podlagi prvih dveh začasnih kriznih okvirov

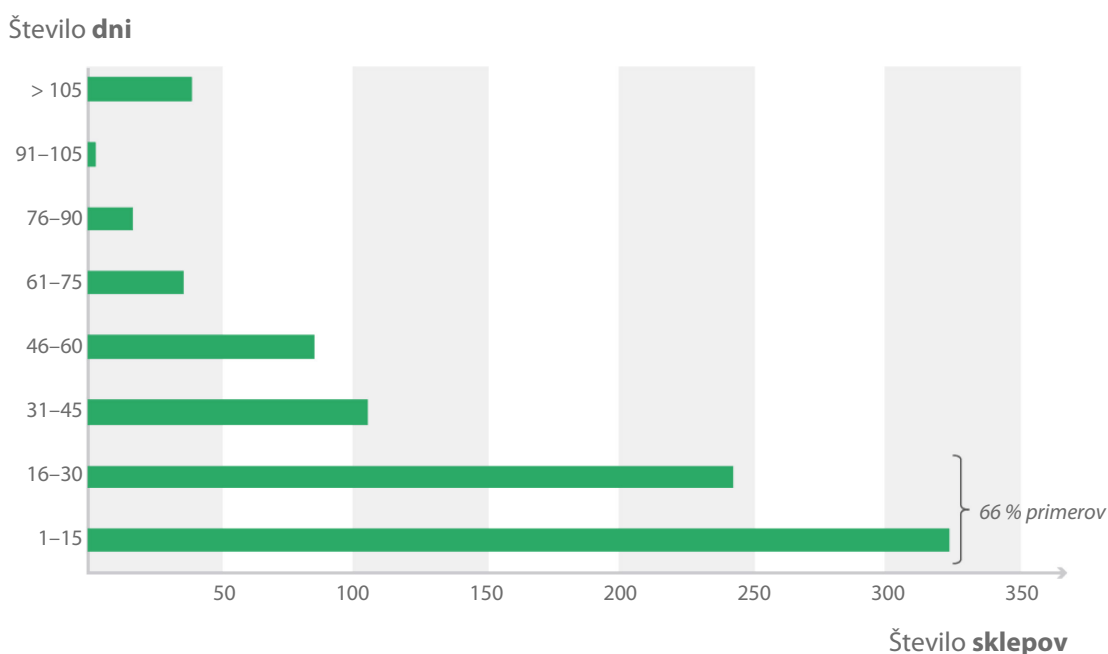
**42** Države članice so morale Komisiji priglasiti vse ukrepe državne pomoči, ki so jih nameravale sprejeti na podlagi kriznih okvirov, in predložiti dokazila, kot je osnutek nacionalne zakonodaje, ki ureja predvidene ukrepe. Na splošno ima Komisija po popolni priglasitvi ukrepa dva meseca časa za sprejetje sklepa<sup>29</sup>. Glede na okoliščine je morala Komisija te ukrepe oceniti in odobriti čim hitreje, pri čemer se je morala izogniti neupravičenemu izkrivljanju konkurence. Sodišče je preverilo, kako hitro je Komisija ocenila ukrepe.

**43** Komisija je odobrila 693 ukrepov na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, in 157 ukrepov na podlagi okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize. Število sklepov ne vključuje poznejših sprememb teh ukrepov. V 66 % primerov je med prvim stikom držav članic s Komisijo (predhodna priglasitev) in končnim sklepom Komisije po uradni

<sup>29</sup> Člen 4(5) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589.

priglasitvi pretekel manj kot en mesec (glej [slika 4](#)). To je manj od povprečja dveh mesecev in pol za ocene ukrepov pomoči, povezanih s COVID-19, ki so bili odobreni zunaj začasnega okvira. Ker je bil okvir za krizne razmere in prehod sprejet šele marca 2023, postopki ocenjevanja pa so bili v teku, Sodišče ni ocenilo trajanja postopkov ocenjevanja, ki jih je Komisija izvajala v zvezi s sklepi, sprejetimi na podlagi tega okvira.

#### Slika 4 – Trajanje ocenjevanja s strani Komisije v skladu z okvirom, sprejetim zaradi COVID-19, in okvirom, sprejetim zaradi ukrajinske krize



*Opomba:* vključno s predhodno priglasitvijo in brez sklepov o spremembah.

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**44** Evropsko računsko sodišče je ugotovilo tudi, da je bilo na sodiščih Unije izpodbijanih nekaj sklepov Komisije o odobritvi državne pomoči, ki sta jih sodišči v večini primerov potrdili. Na primer v letalskem sektorju, ki so ga omejitve zaradi COVID-19 še posebej prizadele, so konkurenti izpodbijali sklepe Komisije, izdane na podlagi PDEU in okvira, sprejetega zaradi COVID-19, ker Komisija primerov ni ustrezno ocenila ob upoštevanju vseh pomembnih vidikov ali ker svoje odločitve ni obrazložila. Evropsko računsko sodišče je ugotovilo, da sta Splošno sodišče EU in Sodišče Evropske unije do konca junija 2024 izdali sodbe v zvezi z državno pomočjo zaradi COVID-19, dodeljeno letalskim prevoznikom, v 26 zadevah. Splošno sodišče je sklepe Komisije razglasilo za nične v desetih zadevah, v 16 preostalih zadevah pa so bili potrjeni. Sodišče Evropske unije je v šestih od teh zadev zavrnilo nadaljnje pritožbe.



**45** Evropsko računsko sodišče zato meni, da je Komisija po sprejetju prvih dveh začasnih kriznih okvirov uspela znatno skrajšati postopek ocenjevanja. Sklepe o odobritvi državne pomoči sta sodišči Unije večinoma potrdili.

### **Komisija pogosto ni imela na voljo podrobnosti o ukrepih, ki so jih izvajale države članice v okviru začasnih kriznih okvirov, zlasti o t. i. krovnih shemah**

**46** Države članice so pri uporabi začasnih kriznih okvirov morale dokazati, da so ukrepi državne pomoči nujni, ustrezni in sorazmerni za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice ter da so vsi pogoji tega okvira upoštevani<sup>30</sup>. Sodišče je zato preverilo, ali je Komisija pri ocenjevanju priglašениh nacionalnih shem in drugih veljavnih pravil o državni pomoči preverila, ali so ukrepi skladni z merili, določenimi z okviri.

**47** Sodišče je na podlagi analize, ki jo je izvedlo na vzorcu 30 priglasitev državne pomoči, povezane s krizo, ki jo je Komisija odobrila, ugotovilo, da je ta oceno omejila na preverjanje, ali so bili ukrepi skladni z okviri in ali so se države članice zavezale, da jih bodo upoštevale. Vendar ni preučila podrobnosti vsake priglašene sheme, vključno z nacionalnimi pogoji za dodelitev pomoči. Prav tako ni ocenila, ali bi bilo mogoče pomoč zagotoviti z manj izkrivljajočimi sredstvi oziroma ali so države članice že sprejele druge splošne ukrepe ali ukrepe državne pomoči, ki so obravnavali likvidnostne potrebe podjetij. Ker ni bilo jasno, kako se bo kriza razvijala, državno pomoč pa je bilo treba zagotoviti hitro, države članice pogosto niso mogle predložiti jasnih informacij o proračunih in so posredovale bolj ali manj poljubne podatke. Vendar mora biti Komisija v skladu s pravili o državni pomoči sposobna preučiti učinke sheme na konkurenco, kar vključuje oceno proračunov, ki jih priglasijo države članice. Komisija med krizo v svoji oceni ni preučila skupnega zneska priglašene pomoči.

**48** V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da so posamezne države članice Komisiji priglasile t. i. krovne sheme. Te so bile sestavljene iz več ukrepov za odzivanje na krizo in pogosto iz več instrumentov pomoči, kot so nepovratna sredstva, posojila ali različne vrste davčnih olajšav. Ti ukrepi in instrumenti so morali biti skladni z začasnim okvirom, vendar nacionalni pogoji za dodelitev pomoči niso bili znani. Na podlagi odobritve so države članice lahko sprejele številne različne ukrepe pomoči brez nadaljnje priglasitve

---

<sup>30</sup> Glej začasni okvir, sprejet zaradi COVID-19, odstavek 19, okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, odstavek 51, in okvir za krizne razmere in prehod, odstavek 57.

Komisiji in s tem znatno zmanjšale upravno breme. Komisija je take sheme odobrila pri vseh okvirih, če so se države članice zavezale, da bodo spoštovale vsa merila.

**49** Nemčija je bila ena od številnih držav članic, ki so Komisiji priglasile krovne sheme na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, in jih je veliko uporabljala. Vsebina njenih zveznih krovnih shem je bila v glavnem povzeta po okviru, sprejetem zaradi COVID-19, brez dodatnih podrobnosti o različnih podpornih ukrepih. Te je bilo treba še oblikovati in sprejeti na ustreznih nacionalnih upravnih ravneh. Primer ene takih shem v Nemčiji je naveden v [okviru 3](#).

### Okvir 3

#### Uporaba krovnih shem: primer iz Nemčije

Nacionalni in regionalni organi v Nemčiji so v okviru zveznega okvira Majhni zneski pomoči v letu 2020 (sklep Komisije v zadevi št. SA.56790, vključno z naslednjimi shemami) sprejeli 231 različnih podpornih ukrepov, povezanih s COVID-19. Ti so zajemali različne instrumente pomoči, kot so nepovratna sredstva ali subvencionirana posojila, dodeljena pod posebnimi pogoji, in vključevali več kot 90 milijard EUR odhodkov za državno pomoč v nominalnih zneskih.

Komisija teh podpornih ukrepov, ki so spadali v krovno shemo, ni ocenila ali odobrila in so se izvajali na podlagi sklepa Komisije o odobritvi krovne sheme.

**50** Komisija je imela pri ocenjevanju priglasitev krovnih shem le zelo omejene informacije o naravi in obsegu posameznih podpornih ukrepov, ki so jih države članice sprejemale in izvajale v okviru teh shem. V osnovi se je zanašala na to, da države članice izpolnjujejo pogoje priglašanih shem, za katere je ugotovila, da so skladne z začasnimi okviri, ne da bi imela na voljo dodatne informacije o mehanizmih financiranja, ki so jih na koncu vzpostavile. Čeprav natančno število odobrenih krovnih shem ni na voljo, Sodišče ocenjuje, da sheme, ki zajemajo več kot en instrument pomoči, pomenijo več kot tretjino skupnega zneska pomoči, povezane s COVID-19, ki jo je odobrila Komisija. Ta delež je verjetno višji, saj obstajajo tudi sheme, ki zajemajo en sam instrument pomoči in so sestavljene iz številnih zadevnih ukrepov. Sodišče meni, da uporaba krovnih shem v državah članicah predstavlja posebno tveganje za spremljanje državne pomoči s strani Komisije.

## Preverjanja skladnosti s pravili o državni pomoči, povezani s krizo, v državah članicah so večinoma temeljila na lastnih izjavah upravičencev

**51** V skladu s členom 108(1) PDEU mora Komisija v sodelovanju z državami članicami redno preverjati sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah. Začasni krizni okviri so določali najvišje zneske pomoči na podjetje in včasih vsebovali zapletena pravila o kumulaciji, če so podjetja prejela pomoč iz istih ali različnih oddelkov okvira. Vloga držav članic in njihovih organov na področju državne pomoči je, da zagotovijo skladnost s pravili in pomagajo Komisiji pri njenih nalogah. Sodišče je za štiri države članice, ki jih je obiskalo med to revizijo, preverilo, ali so ustrezni organi držav članic vzpostavili orodja za preverjanje skladnosti in ali so bila ta uspešna.

**52** Medtem ko se na Nizozemskem pomoč zaradi krize večinoma upravlja na centralni ravni, je v večjih državah članicah v upravljanje državne pomoči vključenih več organov. Vendar je imela od štirih držav članic, ki jih je Sodišče obiskalo med to revizijo, le Poljska centralni register državne pomoči. Vsi zadevni organi so morali vanj naložiti podatke o državni pomoči v sedmih dneh po odobritvi, drugi organi pa so jih lahko uporabljali pri preverjanjih. Tak register v EU ni obvezen, vendar ga države članice lahko vzpostavijo prostovoljno. Države članice morajo do 1. januarja 2026 zagotoviti, da se v centralnem registru na nacionalni ravni ali na ravni EU evidentirajo vsaj informacije o dodeljeni pomoči *de minimis*, da bi se spremljalo upoštevanje zgornjih mej te vrste pomoči<sup>31</sup>. Organi v Nemčiji, Franciji in na Nizozemskem, kjer centralnega registra ni, so se za potrditev skladnosti s pravili o kumulaciji pri dodeljevanju pomoči v veliki meri zanašali na lastne izjave podjetij.

**53** Leta 2020 je bila na voljo še druga podpora iz vseevropskega jamstvenega sklada (PEGF) v vrednosti 25 milijard EUR, ki ga je ustanovila skupina EIB kot odziv na pandemijo COVID-19, podprlo pa ga je 22 držav članic. Pomoč v okviru vseevropskega jamstvenega sklada je bilo mogoče dodati drugim ukrepom pomoči, ki so jih izvajale države članice, pod pogojem, da pri nekaterih ukrepih skupni znesek posojil ni presegel zgornjih mej, določenih v okviru, sprejetem zaradi COVID-19. Vendar so imeli informacije o končnih upravičencih do pomoči iz vseevropskega jamstvenega sklada samo ustrezni nacionalni organi na Poljskem, saj se je dopolnilna shema izvajala na nacionalni ravni. V drugih državah članicah, ki jih je obiskalo Sodišče, pristojni organi teh informacij niso imeli. Zato obstaja tveganje, da se pomoč, dodeljena prek vseevropskega jamstvenega sklada, pri uporabi pravil o kumulaciji ni upoštevala.

---

<sup>31</sup> Člen 6 Uredbe Komisije (EU) 2023/2831.

**54** V skladu z okvirom, sprejetim zaradi COVID-19, pomoči ni bilo mogoče dodeliti podjetjem, ki so bila v težavah že pred pandemijo, tj. 31. decembra 2019, čeprav so za mikro in mala podjetja veljale izjeme. Pri preverjanju skladnosti s to zahtevo so se obiskane države članice običajno opirale na lastne izjave podjetij.

**55** Sodišče meni, da države članice niso vedno imele uspešnih nadzornih mehanizmov in so se pogosto opirale na lastne izjave upravičencev, da bi zagotovile, da je bila državna pomoč dodeljena v skladu s pogoji začasnih okvirov in sklepi Komisije o odobritvi ukrepov. V tistih državah članicah, kjer je v dodeljevanje pomoči vključenih veliko organov in ni centralnega registra državnih pomoči, so nacionalni organi težko navzkrižno preverjali pravila o kumulaciji.

### **Komisija je med krizami začela manj intenzivno spremljati sheme državne pomoči in še ni ocenila učinka začasnih okvirov na konkurenco**

**Kljub bistveno višjim odhodkom za državno pomoč od leta 2020 je Komisija zmanjšala svoja prizadevanja za spremljanje državne pomoči**

**56** Komisija mora v okviru svoje nadzorne vloge preverjati, ali države članice spoštujejo njene sklepe o državni pomoči (vključno s priglašeni proračuni) in splošna pravila o državni pomoči (kot je uredba o splošnih skupinskih izjemah). Zato izvaja redno spremljanje<sup>32</sup> na podlagi javno dostopnih informacij in informacij, prejetih od udeležencev na trgu o uporabi pravil o državni pomoči v državah članicah, ter ciljno usmerjene poglobljene preglede za številne sheme pomoči. Do zdaj je te sheme izbirala na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju. Sodišče je preučilo, kako se je spremljanje Komisije skozi čas spreminjalo ter ali so bili rezultati ustrezni in pravočasno na voljo za seznanjenost Komisije z uspešnostjo začasnih okvirov.

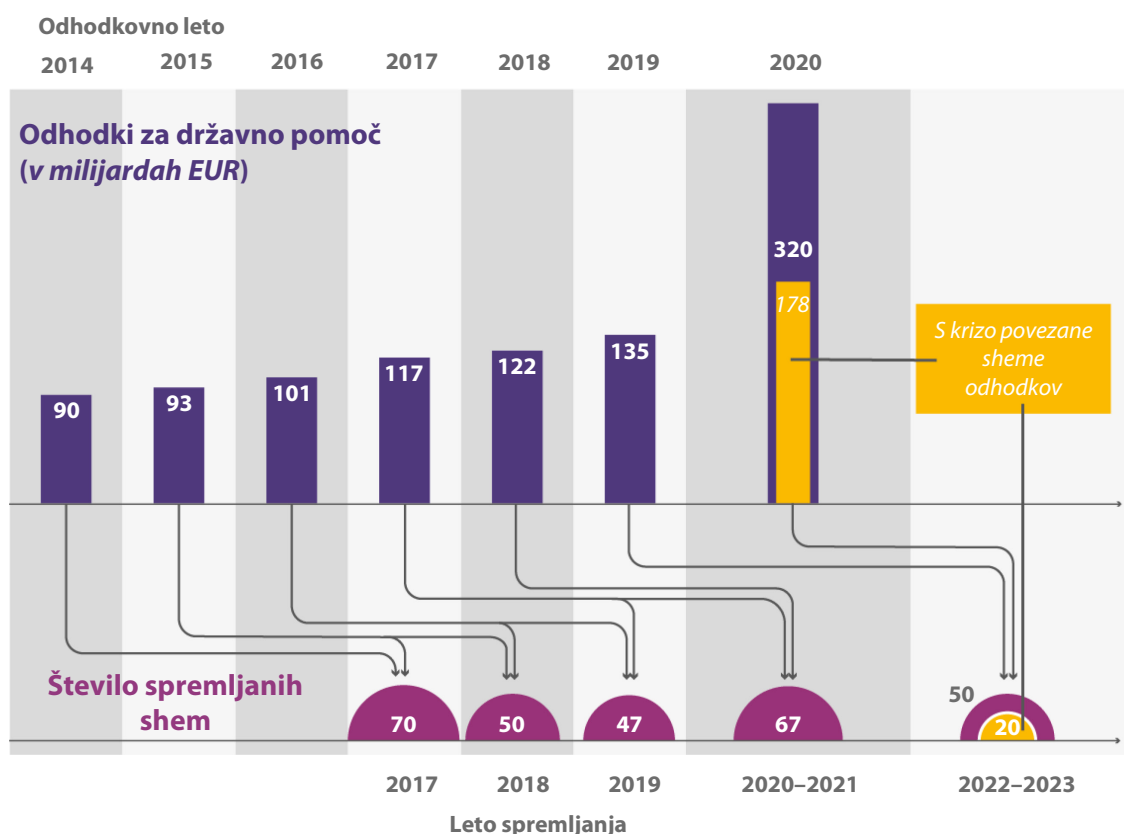
**57** Komisija od leta 2020 naprej zbira splošne informacije o izvajanju državne pomoči. Vendar njeno spremljanje ni bilo namenjeno ali zasnovano za ugotavljanje nepriglašene pomoči, temveč za preverjanje pravilnega izvajanja shem pomoči. Razen možnosti za zainteresirane strani, da vložijo pritožbe zoper domnevno nezakonito pomoč, Komisija trenutno nima strukturiranega pristopa za odkrivanje primerov nepriglašene pomoči.

---

<sup>32</sup> SWD(2020)0257: *Commission Staff Working Document Fitness Check of the 2012 State aid modernisation package, railways guidelines and short-term export credit insurance*, str. 37.

**58** Komisija je pred letom 2020 vsako leto izbrala približno 50 do 70 shem pomoči za poglobljen pregled. Zaradi povečane delovne obremenitve v zvezi z ocenjevanjem priglašениh ukrepov (glej odstavek 41) se je leta 2020 odločila, da bo med krizo poglobljeno spremljanje začasno izvajala le enkrat na dve leti (glej *slika 5*). Komisija se je leta 2024 odločila, da bo spremljanje spet izvajala letno.

**Slika 5 – Letni odhodki za državno pomoč (2014–2020) in število spremljanih shem (2017–2023)**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**59** Ta sprememba je imela več posledic.

- Povečal se je časovni zamik med zajetim obdobjem in datumom izvajanja spremljanja (in sicer za dodatno leto). S tem se je že od samega začetka zmanjšala uporabnost informacij o spremljanju za Komisijo.
- Ker je bilo v letih 2021 in 2023 preverjeno podobno število shem kot pred krizo (med 50 in 70), je Komisija pri spremljanju prišla približno do polovice ravni pred krizo, čeprav se je število nacionalnih shem in priglašene pomoči od takrat znatno povečalo.

- Pomoč, priglašena in dodeljena na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, v letu 2020, je bila zajeta v spremljanje šele v letu 2023, vendar je spremljanje zajemalo tudi pomoč pred krizo, dodeljeno v letu 2019. Z drugimi besedami, Komisija je pri spremljanju zajela le del pomoči, priglašene in dodeljene na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, in nobene pomoči, priglašene na podlagi okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize. S tem se ponovno zmanjšuje vpogled, ki ga lahko Komisija pridobi s svojim spremljanjem.

**60** Ko je Sodišče preučilo spremljanje, izvedeno v letih 2022 in 2023, je ugotovilo, da Komisija svoje ocene tveganja ni ustrezno dokumentirala. Zato Sodišče ni moglo sklepati, da so bila vsa morebitna tveganja sistematično ugotovljena, ocenjena in razvrščena po pomembnosti.

**61** Komisija je za vsako izbrano shemo, ki je bila predmet poglobljenega pregleda, ocenila skladnost nacionalnih pravnih podlag za dodelitev pomoči s svojim sklepom o odobritvi sheme ali po potrebi z okvirom, sprejetim zaradi COVID-19. Preverila je tudi manjši vzorec primerov dodeljene individualne pomoči. Čeprav so bili ti pregledi izčrpni in dobro dokumentirani, zaradi majhnega vzorca (osem do deset dodelitev pomoči na izbrano shemo) Komisija ni mogla zaključiti, ali je bilo splošno izvajanje shem v skladu s pravili o državni pomoči. Komisija tudi ni dodatno pregledala primerov, ko so se organi, ki so dodelili pomoč, opirali na lastne izjave podjetij, ne da bi izvedli kakršne koli dodatne preglede, s katerimi bi potrdili, da so podjetja spoštovala pravila o kumulaciji ali da pred krizo niso bila v težavah. Namesto tega je države članice pozvala, naj vzpostavijo mehanizem za preverjanje informacij iz lastnih izjav.

**62** Sodišče meni, da se Komisija pri zbiranju in analizi splošnih informacij o državni pomoči ni dovolj osredotočila na odkrivanje državne pomoči, ki ni bila priglašena. Na podlagi ocene tveganja, ki jo je izvedla Komisija, Sodišče ni moglo sklepati, da so bila vsa morebitna tveganja sistematično ugotovljena, ocenjena in razvrščena po pomembnosti. Zaradi sprememb, ki jih je Komisija leta 2020 uvedla pri rednem spremljanju državne pomoči, je bilo zajetje nacionalnih shem bolj omejeno, časovni zamik pa večji. Do zdaj je bilo zajeto le prvo leto okvira, sprejetega zaradi COVID-19.

### **Komisija še ni ocenila, kako ukrepi, sprejeti na podlagi prvih dveh kriznih okvirov, vplivajo na konkurenco na notranjem trgu**

**63** Ocenjevanja, izvedena v skladu s pravili o državni pomoči, zagotavljajo dokaze o neposrednem učinku pomoči na upravičence in posrednih učinkih, na primer o tem, ali je bila pomoč sorazmerna in ali so bila izkrivljanja, ki bi jih pomoč lahko povzročila na notranjem trgu, čim manjša. Rezultate takih ocenjevanj bi bilo treba upoštevati pri

oblikovanju novih okvirov ali shem državne pomoči. Sodišče je zato preverilo, ali je Komisija sprejela potrebne ukrepe, da bi se zagotovilo ocenjevanje vpliva prvih dveh kriznih okvirov na konkurenco na notranjem trgu.

**64** Ocenjevanja s strani držav članic se zahtevajo za celo vrsto shem pomoči, vključno s tistimi, ki spadajo v okvir uredbe o splošnih skupinskih izjemah, če letni proračun sheme pomoči presega 150 milijonov EUR, ter v okvir različnih smernic o državni pomoči, kot so smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo ali okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije. Zadevne države članice običajno pripravijo načrt ocenjevanja, ki ga Komisija odobri ob upoštevanju skupne metodologije za ocenjevanje državne pomoči. Ker pa je bilo treba začasne krizne okvire sprejeti nujno, ti niso vključevali določb v zvezi z ocenjevanjem.

**65** Tri od štirih obiskanih držav članic so si prizadevale preučiti vpliv državne pomoči, povezane s krizo. Pristojna ministrstva v Nemčiji in na Nizozemskem so v zvezi s tem načrtovala izvedbo ocenjevanj programov pomoči v letih 2024 in 2025.

**66** Komisija je do junija 2024 izvedla študijo o tem, kako je državna pomoč v zvezi s COVID-19 vplivala na promet podjetij in verjetnost njihovega izpolnjevanja obveznosti. Glede na študijo je imela taka pomoč pomembno vlogo pri podpiranju podjetij med krizo<sup>33</sup>. Vendar pri študiji ni bil obravnavan učinek pomoči na konkurenco, na primer v sektorjih, v katerih je tveganje izkrivljanja bolj verjetno. Ker ni bilo dovolj zanesljivih podatkov iz držav članic, je bila študija omejena na Španijo, Italijo in Poljsko, s čimer so bile izpuščene države članice z najvišjimi odhodki za državno pomoč. Komisija ne načrtuje nobene ocene učinka okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize.

**67** Sodišče meni, da je neobstoj naknadne ocene prvih dveh začasnih kriznih okvirov izgubljena priložnost za učenje o tem, kako v prihodnosti oblikovati bolj usmerjene ukrepe in čim bolj zmanjšati izkrivljanje konkurence.

## **Države članice so na podlagi začasnih okvirov dodelile pomoč, nižjo od odobrenih zneskov, vendar je poročanje nezanesljivo**

**68** Komisija se opira na to, da države članice zagotovijo pravočasne, celovite in točne podatke. Države članice morajo zato vzpostaviti sisteme za zbiranje ustreznih informacij od organov, ki dodeljujejo državno pomoč. Sodišče je zato preverilo, ali so države članice Komisiji posredovale take podatke in ali je Komisija te podatke uporabila

---

<sup>33</sup> *Study on the effectiveness of COVID-Aid on firms.*

pri spremljanju in poročanju. Ocenilo je tudi, ali je Komisija zagotovila zadostno preglednost glede državne pomoči, povezane s krizo, in kako uspešno je nadzorovala izpolnjevanje obveznosti držav članic glede preglednosti pri poročanju o državni pomoči.

### Podatki kažejo, da so odhodki za državno pomoč, povezano s krizo, ostali precej nižji od prvotno odobrenih zneskov

**69** Po navedbah Komisije so države članice priglasile ukrepe državne pomoči zaradi COVID-19 v višini 3,05 bilijona EUR, od tega je 2,86 bilijona EUR pomenilo ukrepe iz začasnega okvira, sprejetega zaradi COVID-19. Vendar so bile to le nominalne vrednosti in niso bile enakovredne potencialni prednosti, preneseni na podjetja (t. i. element pomoči), ki je odvisna od vrste instrumenta pomoči. Na primer, prednost je bistveno manjša pri vračljivih instrumentih, kot so posojila, kot pri nepovratnih sredstvih.

**70** Odhodki za državno pomoč za sheme v zvezi s COVID-19, o katerih so poročale države članice, so bili bistveno nižji od proračunov za državno pomoč, ki so jih priglasile Komisiji in so znašali približno 1,1 bilijona EUR v nominalnih zneskih, kar ustreza elementu pomoči v višini 472 milijard EUR. Pri ukrepih po ruski invaziji na Ukrajino je bilo stanje podobno do konca leta 2022, ko so države članice prijavile več kot 66 milijard EUR odhodkov v nominalnih zneskih ali približno 10 % priglašeni proračunov (glej [tabela 1](#)).

**Tabela 1 – Priglašeni proračuni in odhodki na podlagi začasnih okvirov (do konca leta 2022)**

(v milijardah EUR)

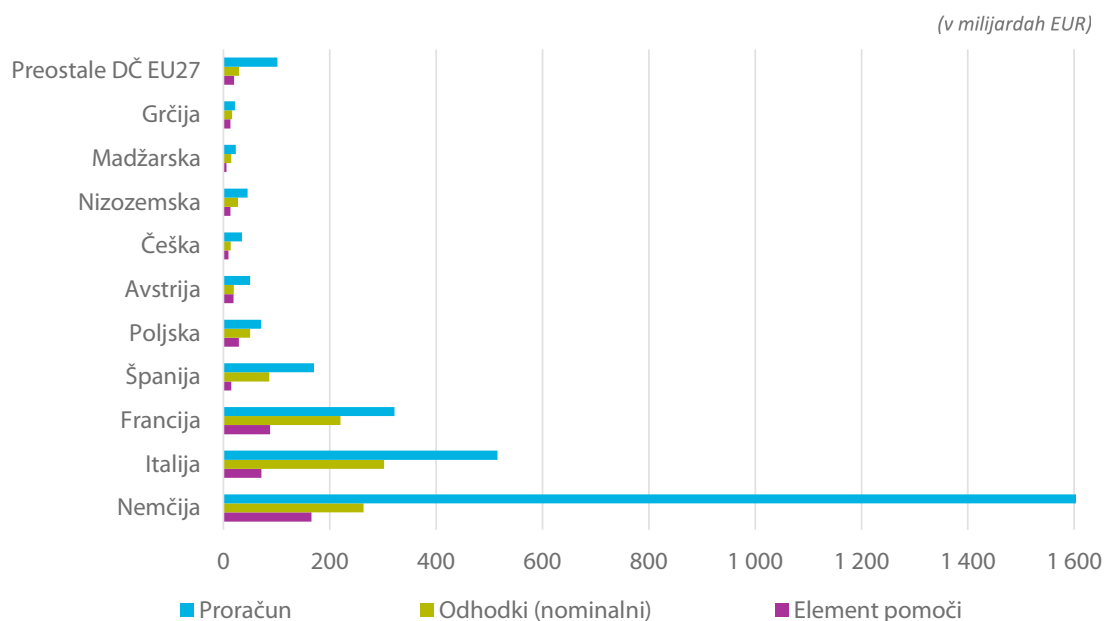
	Priglašeni proračuni	Odhodki (nominalni zneski)	Element pomoči
Covid-19	3 049	1 097	472
Kriza v Ukrajini	679	66	39

Vir: statistični pregled državne pomoči za leto 2023

**71** Vendar pa so se skupni zneski, ki so jih priglasile države članice, precej razlikovali. Nemčija je na primer na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19, prijavila krizne ukrepe, ki so predstavljali več kot polovico celotnega proračuna, ki so ga prijavile vse države članice EU27. Vendar so do konca leta 2022 odhodki v nominalnih zneskih, ki jih je prijavila Nemčija, znašali približno 15 % prvotno priglašeni proračunov, kot je razvidno iz [slike 6](#).



## Slika 6 – COVID-19: odhodki v primerjavi s priglašeni proračuni do konca leta 2022

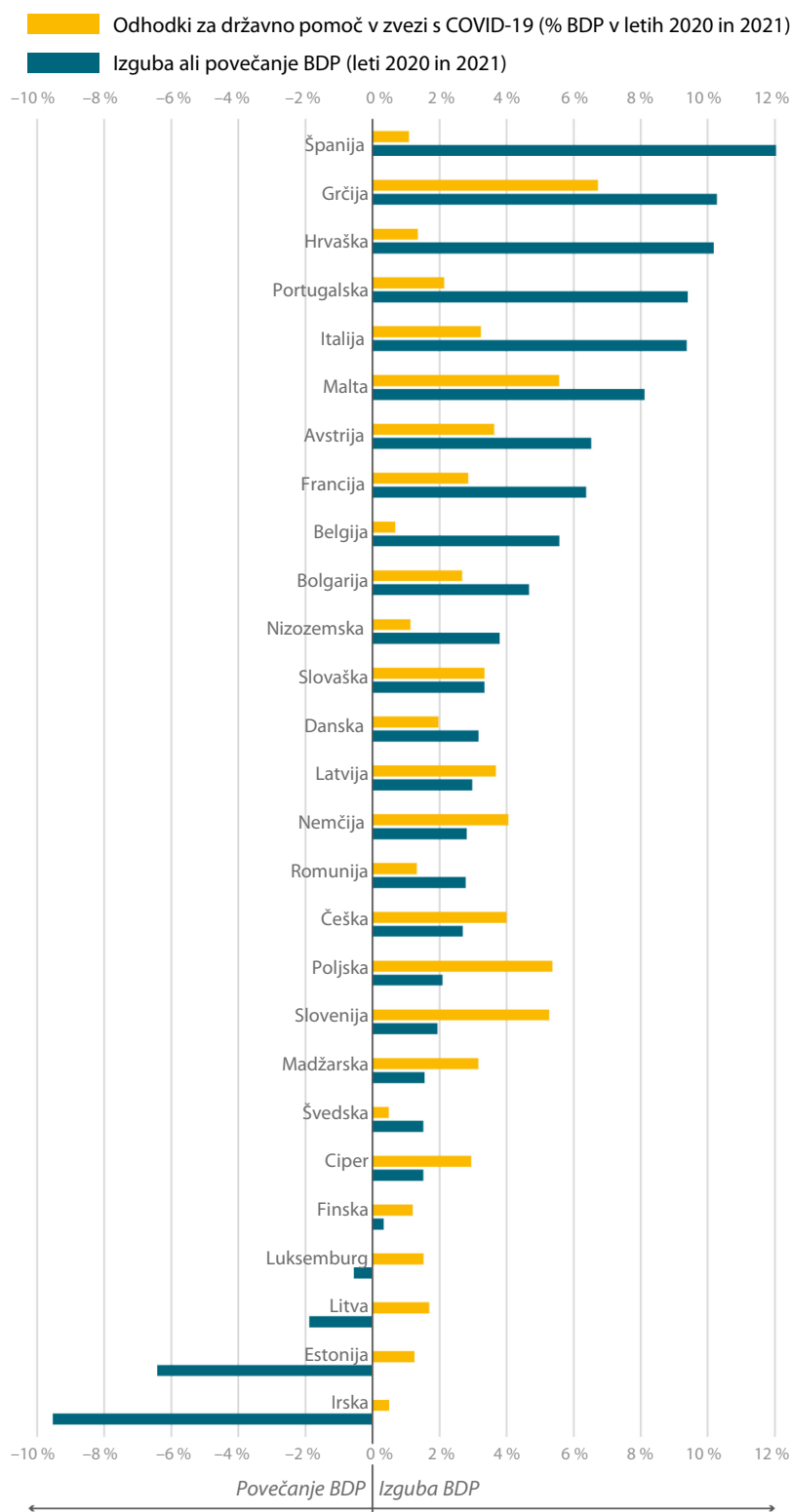


Vir: Evropsko računsko sodišče, na podlagi statističnega pregleda državne pomoči za leto 2023

**72** Nemčija, Francija in Italija so do konca leta 2022 poročale o največjih zneskih odhodkov za državno pomoč na podlagi okvira, sprejetega zaradi COVID-19 (glej [slika 6](#)). Vendar je to treba razumeti v kontekstu velikosti njihovih gospodarstev in gospodarske škode, ki so jo utrpeli zaradi pandemije COVID-19. Za oceno tega razmerja ni zanesljive metodologije, vendar je Komisija v svojem statističnem pregledu državne pomoči za leti 2022 in 2023 kot zelo grob približek primerjala odhodke z bruto domačim proizvodom (BDP) in stopnjo izgube BDP v letih 2020 in 2021 ob predpostavki, da je bila izguba BDP v teh dveh letih skoraj v celoti posledica pandemije COVID-19<sup>34</sup>. Na podlagi te primerjave Nemčija, Francija in Italija niso izplačale neobičajno visokih zneskov pomoči (glej [slika 7](#)). Sodišče ugotavlja, da je Komisija na podlagi te analize za države članice nadalje ugotovila, da so bili začasni ukrepi državne pomoči, sprejeti med krizo zaradi COVID-19, sorazmerni in nujni glede na nastalo gospodarsko škodo. Ker pa je povezava med izgubo BDP in odhodki za državno pomoč na ravni države članice omejena, je brez temeljite analize na sektorski ravni vprašljivo, ali je mogoče sprejeti take zaključke.

<sup>34</sup> Statistični pregled državne pomoči za leto 2023, str. 286; statistični pregled državne pomoči za leto 2022, str. 43.

## Slika 7 – Odhodki za državno pomoč (element pomoči) v primerjavi s spremembo BDP do konca leta 2021



*Opomba:* stopnja izgube BDP je izračunana kot razlika med dejanskim BDP in trendom BDP (vsota stopenj izgube v letih 2020 in 2021).

*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi statističnega pregleda državne pomoči za leto 2023 in podatkovne zbirke AMECO (dostop 15. maja 2024)

**73** Glede na poročilo Komisije o politiki državne pomoči iz februarja 2024<sup>35</sup> je ta med marcem 2022 in koncem junija 2023 odobrila ukrepe državne pomoči v višini skoraj 730 milijard EUR, bodisi na podlagi okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize, ali okvira za krizne razmere in prehod bodisi neposredno na podlagi PDEU, pri čemer so države članice podjetjem dodelile 141 milijard EUR v nominalnih zneskih. Znesek priglašene pomoči se med državami članicami precej razlikuje. Nemčija in Francija sta priglasili več kot 70 % državne pomoči v absolutnih zneskih, ker pa so nekateri ukrepi še vedno v veljavi, je prezgodaj za kakršne koli zaključke o dejanski porabi.

### **Komisija nima zanesljivih podatkov o skupni državni pomoči, povezani s krizo, ki so jo dodelile države članice, ter podatkov po gospodarskih sektorjih ali velikosti podjetij**

**74** Glavno orodje Komisije za poročanje je statistični pregled državne pomoči (glej odstavek **08**). Temelji na letnih poročilih držav članic o odhodkih za državno pomoč in je namenjen zagotavljanju preglednega in javno dostopnega vira informacij o splošnem stanju na področju državne pomoči in vsebuje povzetek Komisije o državni pomoči<sup>36</sup>. Države članice za poročanje uporabljajo orodje Komisije za poročanje o državni pomoči (SARI2).

**75** Sodišče je za svoj vzorec priglasitev, povezanih s krizo, med revizijskimi obiski ugotovilo, da vse države članice Komisiji niso sporočile celovitih in natančnih podatkov o državni pomoči (glej primere iz Nemčije in Francije v **okviru 4**).

---

<sup>35</sup> *The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023)*, Evropska komisija, 2024.

<sup>36</sup> Člen 6(2) Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004.

## Okvir 4

### Pomanjkljivosti pri sporočanju podatkov o državni pomoči: primeri iz Nemčije in Francije

Pristojno zvezno ministrstvo v **Nemčiji** je uporabilo zapleten postopek zbiranja podatkov o državni pomoči, povezani s krizo, od zveznih in regionalnih organov ter javnih bank. Sodišče je med revizijo ugotovilo napake pri poročanju v višini več kot 30 milijard EUR zaradi večinoma ročnega postopka zbiranja in centraliziranja podatkov ter nepravilne razlage smernic Komisije za poročanje. Pri nekaterih shemah pomoči v času dodelitve pomoči organi odhodkov niso mogli pripisati posameznemu sklepu Komisije, saj je bilo to odvisno od skupnega zneska, ki so ga podjetja na koncu prejela, ta pa takrat ni bil znan.

V **Franciji** je moral ustrezni usklajevalni organ zbrati podatke od organov, ki dodeljujejo pomoč, kot so javne banke, ministrstva in lokalni organi. Pri nekaterih velikih shemah pomoči so se odhodki, sporočeni z orodjem Komisije za poročanje o državni pomoči, in odhodki, ugotovljeni v raziskavi Komisije, precej razlikovali. V enem od primerov, ki jih je Sodišče pregledalo, je ta razlika znašala več kot 23 milijard EUR. Francoski nacionalni organi niso znali pojasniti razlogov za to in kateri zneski so pravilni. Poleg tega francoski organi element pomoči izračunavajo drugače kot Komisija. Zato ni bilo vedno mogoče razlikovati med nominalnimi zneski odobrenih posojil in izplačano pomočjo, kar je vplivalo na primerljivost podatkov med državami.

**76** V primeru spremembe ali podaljšanja ukrepa državne pomoči so države članice o zneskih, plačanih po začetku veljavnosti posodobitve, poročale pod novo številko sklepa v orodju za poročanje o državni pomoči. To je bilo v skladu s smernicami Komisije. Ker pa so se spremembe včasih nanašale na več shem, odobrenih z različnimi sklepi Komisije, zneskov ni bilo vedno mogoče pripisati določeni shemi ali instrumentu pomoči, zato je bilo poročanje netočno. To je bila posebej pereča slabost krovnih shem (glej odstavek [48](#)).

**77** Nobeden od treh začasnih kriznih okvirov ni vključeval posebnih zahtev za poročanje po gospodarskih sektorjih ali vrsti podjetja poleg letnega poročanja o odhodkih. Države članice so v veliki meri izkoristile možnost, da v orodju za poročanje o državni pomoči odhodke razvrstijo kot nespecifične za posamezni sektor ali da pri posameznem instrumentu pomoči izberejo več sektorjev. Zato Komisija nima razčlenitve podatkov o državni pomoči po sektorjih ali vrstah podjetij.

**78** Komisija je med letoma 2020 in 2023 izvedla šest prostovoljnih anket, v katerih je države članice prosila za podrobne informacije o dodeljeni pomoči po shemah, instrumentih, vrstah in sektorjih podjetij. Zadnje merilo je bilo pomembno, saj so posamezni gospodarski sektorji, na primer turizem, letalstvo, letalsko-vesoljska industrija in dobavitelji energije, med krizo prejeli še posebej visoke zneske državne pomoči. Sodišče je med revizijo ugotovilo, da so bili odgovori na anketo pogosto netočni ali nepopolni ali v nasprotju s podatki v orodju Komisije za poročanje o državni pomoči, na primer informacije o gospodarskem sektorju ali vrsti podjetja. Države članice tudi niso bile vnaprej obveščene o tem, da bodo morale te informacije zbirati in posredovati Komisiji.

**79** Komisija je rezultate anket uporabila v poročilih o politiki državne pomoči, v katerih je predstavila pregled uporabe državne pomoči, povezane s krizo. Do zdaj je objavila pet takih poročil o politiki<sup>37</sup>. V njih je zagotovila informacije o uporabi teh ukrepov in uporabljenih instrumentih, vendar še ni bilo podrobne analize pomoči, ki je bila dodeljena, po sektorjih ali vrstah podjetij. Kljub tem pomanjkljivostim je Komisija leta 2022 ugotovila, da so bili začasni ukrepi državne pomoči, sprejeti med krizo zaradi COVID-19, sorazmerni in nujni glede na nastalo gospodarsko škodo (glej odstavek 70)<sup>38</sup>.

**80** Sodišče na podlagi svoje analize meni, da Komisija trenutno nima popolnih in zanesljivih podatkov o državni pomoči, ki so jo odobrile države članice. Nima niti podatkov o skupnih zneskih te pomoči niti o zneskih, dodeljenih različnim gospodarskim sektorjem, vključno s tistimi, v katerih EU izvaja aktivno industrijsko politiko (kot so baterije, vodik, polprevodniki). Primerljivost podatkov med državami je omejena zaradi slabe kakovosti podatkov, ki jih sporočajo države članice. To ovira njeno zmožnost ocenjevanja uspešnosti začasnih kriznih okvirov in učinka državne pomoči pri doseganju ciljev industrijske politike EU. Sodišče meni, da je brez sektorskih podatkov o državni pomoči težko zaključiti, ali je bila pomoč zaradi krize sorazmerna in nujna. Gospodarska škoda se med sektorji precej razlikuje, zelo različni med državami članicami pa so lahko tudi instrumenti pomoči in ravni podpore po sektorjih. Kljub temu Komisija nima ustreznih podatkov po sektorjih.

---

<sup>37</sup> *The use of COVID-19-related state aid measures by EU Member States (Izdaja 1 – 2021, Izdaja 1 – 2022); Looking back at the State aid COVID Temporary Framework: the take-up of measures in the EU (Izdaja 3 – 2022); The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (Izdaja 1 – 2023, Izdaja 1 – 2024).*

<sup>38</sup> Statistični pregled državne pomoči za leto 2022, str. 44.

## Komisija in nekatere države članice niso zagotovile zadostne preglednosti v zvezi z upravičenci do državne pomoči

**81** Komisija je leta 2012 v okviru posodobitve državne pomoči uvedla okrepljena pravila o preglednosti, da bi bile lahko zagotovljene boljše informacije o porabi javnega denarja, podjetja pa bi lahko preverila, ali je pomoč, dodeljena konkurentom, zakonita. Na podlagi začasnih kriznih okvirov je Komisija od držav članic zahtevala, naj objavijo ustrezne informacije o vsakem posameznem znesku pomoči, ki presega 100 000 EUR, v 12 mesecih po njegovi odobritvi (nad 10 000 EUR za kmetijstvo in ribištvo).

**82** Ker bi se lahko državna pomoč, povezana s krizo, odobrila v skladu z različnimi določbami člena 107 PDEU, so se uporabljala poenostavljena pravila o preglednosti. Na primer, za pomoč, ki je bila v skladu s členom 107(2)(b) PDEU dodeljena podjetju, ki je moralo prekiniti poslovanje zaradi zaprtja države med pandemijo COVID-19, ni bilo obveznosti glede preglednosti. Podobno se obveznosti glede preglednosti niso uporabljale za upravičence do ukrepov pomoči zaradi COVID-19 zunaj začasnih okvirov, razen če so se ti sklepi nanašali na posamezna podjetja. V primerih, v katerih je bila preglednost obvezna, je Sodišče ugotovilo, da so bili včasih določeni različni roki, ki so segali od treh do 12 mesecev od dodelitve pomoči, vendar ni bilo mogoče ugotoviti jasnih razlogov za to.

**83** Komisija je državam članicam za poročanje zagotovila informacijsko orodje, tj. [modul za preglednost dodeljevanja pomoči](#), v katerega so lahko naložile podatke o upravičencih in dodeljenih zneskih. Države članice so lahko namesto modula za to uporabile tudi nacionalna ali regionalna spletišča o državni pomoči.

**84** Modul za preglednost dodeljevanja pomoči uporabljajo tri od štirih držav članic, ki jih je obiskalo Sodišče, tj. Nemčija, Francija in Nizozemska. Vendar je Sodišče ugotovilo, da so bile informacije o posameznih zneskih pomoči za veliko večino ukrepov v teh treh državah članicah pogosto objavljene z zamudo. V Nemčiji in Franciji so bile včasih pri objavah zamude tudi do dve leti po 12-mesečnem roku. V Nemčiji so se nekateri organi za dodeljevanje pomoči odločili, da bodo za objavo podatkov o preglednosti uporabljali regionalna spletišča, zaradi česar so bile objave razdrobljene, podatki v modulu za preglednost dodeljevanja pomoči pa nepopolni. Poleg tega je Sodišče za vse tri države članice, ki uporabljajo modul za preglednost dodeljevanja pomoči, ugotovilo druge pomanjkljivosti v razkritih podatkih (glej primer Francije v [okviru 5](#)).

## Okvir 5

### Nedоследni in nepopolni podatki v modulu za preglednost dodeljevanja pomoči: Francija

Francija je do konca leta 2022 poročala o odhodkih v višini 123,7 milijarde EUR za jamstveno shemo v zvezi s COVID-19, ki jo je Komisija odobrila (z naknadnimi spremembami) v zadevi št. SA.56709.

Sodišče je ugotovilo, da je bilo 23,6 milijarde EUR (19 % skupnega zneska) namenjene dodelitvam pomoči, nižjim od 100 000 EUR. V skladu s pravili o preglednosti o tem ni bilo treba poročati.

Do konca leta 2023 so bili v modul za preglednost dodeljevanja pomoči vključeni upravičenci do sredstev v skupni višini 337 milijonov EUR, tj. manj kot 0,4 % pomoči v višini 100,1 milijarde EUR, za katero veljajo obveznosti glede preglednosti.

**85** Poljska uporablja lastno orodje za poročanje in informacije o državni pomoči objavlja na [nacionalnem spletišču](#). V primerjavi z drugimi tremi državami članicami je bil poljski register preglednosti izčrpen, dodelitve pomoči pa so bile objavljene pravočasno.

**86** Komisija redno preverja, ali države članice izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti, tako da podatke o odhodkih za državno pomoč, ki so jih zabeležile v njenem orodju za poročanje (SARI2), primerja z evidencami, objavljenimi v modulu za preglednost dodeljevanja pomoči. Leta 2023 je ocenila, kako so države članice izpolnjevale obveznosti glede preglednosti v zvezi s pomočjo, dodeljeno leta 2021. S predhodnim pregledom, ki ga je opravila v letu 2022, je ocenila njihovo izpolnjevanje obveznosti za leta 2018, 2019 in 2020. Čeprav taka preverjanja zagotavljajo dragocene informacije o tem, kako države članice izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti, ima ta pristop očitne omejitve. Podatki o preglednosti in podatki o odhodkih niso neposredno primerljivi, Komisija pa nima zagotovila, da so podatki v orodju SARI2 točni. Komisija torej ne more zagotoviti zanesljive ocene ravni neizpolnjevanja določb o preglednosti.

**87** Komisija je primere neizpolnjevanja obveznosti glede preglednosti spremljala skupaj z zadevnimi državami članicami. Vendar so edina pravna sredstva, s katerimi lahko uveljavlja obveznosti glede preglednosti, postopki za ugotavljanje kršitev. Komisija jih do zdaj ni uporabila.

**88** Komisija še ni objavila informacij o izpolnjevanju obveznosti glede preglednosti. Uporabniki informacijskega orodja Komisije ali spletišč držav članic o državni pomoči tako trenutno ne vedo, da so informacije lahko nezanesljive.

**89** Ker je okvir za preglednost nedosleden in vse države članice ne izpolnjujejo svojih obveznosti glede preglednosti, Sodišče meni, da zahtevana preglednost v zvezi z upravičenci do državne pomoči trenutno ni zagotovljena.

## Nedoslednosti v različnih okvirih in smernicah za državno pomoč, ki trenutno podpirajo evropski zeleni dogovor in druge cilje industrijske politike

### Državna pomoč se vse pogosteje uporablja za podporo doseganju ciljev industrijske politike

**90** Strateška neodvisnost EU ter potreba po ohranitvi in razvoju ključnih industrij v EU sta v zadnjih letih pomembna politična tema. Zaradi energetske krize, ki je sledila ruski invaziji na Ukrajino, je odvisnost EU od fosilnih goriv postala očitnejša in pospešila so se prizadevanja za neto ničelne emisije ogljika<sup>39</sup>. Poleg tega se je pristop industrijske politike EU v zadnjih letih spremenil iz bolj horizontalnega v takšnega, s katerim se podpirajo izbrane industrijam. To se kaže tudi v pravilih za državno pomoč, pri čemer je okvir za krizne razmere in prehod najnovejši element v tem procesu, in sicer po sprejetju smernic pomembnih projektov skupnega evropskega interesa in smernic o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo. Medtem ko te smernice načeloma veljajo za vse sektorje, okvir za krizne razmere in prehod velja za sklop naštetih sektorjev, ki so strateški za prehod na neto ničelno gospodarstvo<sup>40</sup> (glej [okvir 1](#)).

**91** Komisija je opredelila skupne potrebe po naložbah v obdobju 2023–2030 v višini približno 92 milijard EUR za povečanje proizvodne zmogljivosti EU za nekatere strateške neto ničelne tehnologije s poudarkom na vetrnih in sončnih panelih, toplotnih črpalkah, baterijah in elektrolizatorjih za proizvodnjo vodika<sup>41</sup>. Državna

<sup>39</sup> Sporočilo Komisije(C/2023/1711) – Začasni okvir za krizne razmere in prehod za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu po agresiji Rusije proti Ukrajini, odstavek 7.

<sup>40</sup> Glej oddelek 2.8 okvira za krizne razmere in prehod.

<sup>41</sup> SWD(2023) 68: *Commission Staff Working Document – Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU's Net-Zero technology manufacturing capacity.*



pomoč ima pomembnejšo vlogo tudi pri podpiranju razvoja proizvodnje polprevodnikov ali infrastrukturnih storitev v oblaku, da se zagotovi zanesljivost oskrbe in okrepi suverenost EU.

**92** Sodišče je ugotovilo, da Komisija nima natančnih podatkov o skupni državni pomoči za industrijo v EU27 in jih zato ne objavlja. Vendar bi po ocenah za obdobje med letoma 2019 in 2021 taka pomoč lahko znašala več kot 400 milijard EUR<sup>42</sup>. Poleg tega ni zanesljivih podatkov o zneskih za posamezne industrijske sektorje in po državah članicah, vključno s tistimi, v katerih EU želi doseči posebne cilje industrijske politike.

### **Nadaljnje prilagajanje pravil o državni pomoči je privedlo do zapletenega sklopa okvirov, ki niso vedno skladni ali podprti z ekonomsko analizo**

**93** Z državno pomočjo se lahko izboljša učinkovitost rezultatov na trgu ali prispeva k doseganju ciljev javne politike, kadar ni verjetno, da bi trg sam dosegel take rezultate. Na primer, kadar podjetja brez pomoči ne bi krila vseh stroškov zmanjšanja svojih emisij ogljikovega dioksida, temveč bi jih krila družba, ali kadar se nastajajoče inovativne tehnologije ne izkoriščajo dovolj, ker vlagatelji podcenjujejo njihove dejanske možnosti. V takih primerih bi morala državna pomoč odpraviti tržne ali druge sistemske pomanjkljivosti z najnižjimi možnimi stroški za davkoplačevalce in z najmanjšim možnim izkrivljanjem konkurence na notranjem trgu.

**94** Komisija bi morala zato preveriti, ali je mogoče negativne učinke takih ukrepov izravnati s pozitivnimi učinki (t. i. preskus izravnave), in opredeliti pogoje, pod katerimi je pomoč po njenem mnenju nujna in sorazmerna za odpravo tržnih ali sistemskih pomanjkljivosti, ter oceniti njen spodbujevalni učinek za upravičence. Sodišče je analiziralo, ali so veljavni okviri državne pomoči prispevali h krepitvi trajnostne rasti in državam članicam omogočili, da z državno pomočjo jasno obravnavajo tržne ali druge sistemske pomanjkljivosti v skladu s skupnimi načeli ocenjevanja.

**95** Komisija vse od začetka pandemije COVID-19 dodatno prilagaja pravila o državni pomoči, da bi podprla okrevanje gospodarstva EU, okrepila njegovo strateško avtonomijo in olajšala prehod na neto ničelno gospodarstvo. Obstaja več okvirov in smernic, ki lahko na različne načine podpirajo te cilje (glej odstavka [18](#) in [19](#)).

---

<sup>42</sup> Piechucka, J. et al.; *Industrial Policies, Competition and Efficiency: The need for State aid control*, *Journal of Competition Law & Economics*, 2023, 00, str. 1–24.

**96** Podpora za lažji prehod na neto ničelno gospodarstvo je še vedno mogoča tudi v okviru uredbe o splošnih skupinskih izjemah<sup>43</sup> in na podlagi drugih okvirov, ki uresničujejo horizontalne cilje, kot so okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije<sup>44</sup> ali smernice o regionalni pomoči<sup>45</sup>. Poleg tega lahko Komisija oceni državno pomoč neposredno na podlagi člena 107(3)(c) PDEU, na primer za krepitev zanesljivosti oskrbe, odpornosti in digitalne suverenosti na področju polprevodniških tehnologij. To pomeni, da se lahko v različnih okvirih za isti ukrep uporabljajo različni pogoji, kakor je Sodišče že ugotovilo pri eni od svojih prejšnjih revizij<sup>46</sup>. V zadevnem poročilu je namreč ugotovilo, da so bili ukrepi ustreznega pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ocenjeni bodisi v skladu s smernicami o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo bodisi v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah, kar je pri nekaterih razvijalcih projektov povzročilo zmedo.

**97** Te smernice in okviri se osredotočajo na različne stopnje vrednostne verige in določajo različne pogoje za odobritev pomoči. Vendar niso vedno dosledni pri opredelitvi nedelovanja trga, najvišjega zneska državne pomoči, ki se lahko dodeli na upravičenca (tj. intenzivnost pomoči), pravil o kumulaciji ali zahteve za naknadno oceno (glej *Prilogo III*).

**98** Poleg tega Komisija med revizijo Sodišča ni mogla utemeljiti uporabe različnih ravni intenzivnosti pomoči ali pravil o kumulaciji. Na splošno to pomeni zapleten sklop okvirov in smernic, ki se uporabljajo za državno pomoč v podporo ciljem industrijske politike EU.

### **Komisija ni v zadostni meri ocenila potrebe po začasnem okviru za krizne razmere in prehod niti njegovega morebitnega vpliva**

**99** To, da imajo države članice več možnosti za zagotavljanje državne pomoči podjetjem, pomeni tveganje za uspešno delovanje notranjega trga, saj lahko države članice, ki imajo več proračunskih sredstev, porabijo več kot druge in z zagotavljanjem višje državne pomoči v določenih sektorjih izkrivljajo konkurenco. Sodišče je zato

---

<sup>43</sup> Uredba Komisije (EU) št. 651/2014.

<sup>44</sup> Sporočilo 2014/C 198/01: Okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije.

<sup>45</sup> Sporočilo 2021/C 153/01: Smernice o regionalni državni pomoči.

<sup>46</sup> Posebno poročilo 11/2024.

preverilo, ali je Komisija ustrezno ocenila potrebo po okviru za krizne razmere in prehod ter njegov morebitni učinek.

**100** Komisija se je v [smernicah za boljše pravno urejanje iz leta 2021](#) zavezala, da bo ocenila vse svoje glavne pobude politike. Vendar je Sodišče ugotovilo, da pred sprejetjem okvira za krizne razmere in prehod ni ocenila njegovega učinka, za razliko od smernic o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo, v zvezi s katerimi je izvedla oceno učinka, da bi ocenila koristi državne pomoči<sup>47</sup>. Po mnenju Komisije je bilo to posledica kriznih razmer leta 2023.

**101** Komisija se je v začetku leta 2023 posvetovala z državami članicami, prejela pa je tudi informacije od predstavnikov industrije. Vendar ni izvedla ekonomske ocene o nujnosti državne pomoči, temveč jo je v upravičenih sektorjih utemeljila s potrebo po strateški avtonomiji in zagotovitvi višje ravni proizvodnje v EU. Poleg tega še ni ocenila učinka obstoječe državne pomoči v teh sektorjih, kot so ukrepi, ki se financirajo iz kohezijske politike EU ali mehanizma za okrevanje in odpornost.

**102** Komisija to pojasnjuje s tem, da je bilo treba po sprejetju akta za znižanje inflacije in drugih pobud v Združenih državah Amerike leta 2022 hitro ukrepati (glej [okvir 6](#)) ali okrepiti prizadevanja za pospešitev zelenega prehoda.

## Okvir 6

### Akt za znižanje inflacije in druge pobude v Združenih državah Amerike

**Akt za znižanje inflacije** je ukrep za uskladitev proračuna ZDA. Namen akta je bil zajeziti inflacijo s povečanjem obdavčitve in nato porabiti te prihodke z davčnimi dobropisi za naložbe v domačo proizvodnjo energije in blaga, s katerimi bi se zmanjšale emisije ogljika v ZDA. S privabljanjem tujih naložb podjetij, ki se zaradi višje razpoložljive pomoči odločijo za naložbe v ZDA in ne v EU, lahko akt za znižanje inflacije povzroči izkrivljanje konkurence z EU. Poleg akta za znižanje inflacije se je junija 2022 uporabil tudi **akt o obrambni proizvodnji**, da bi se pospešila domača proizvodnja čistih energetske tehnologij, kot so sončna energija, toplotne črpalke ali gorivne celice. **Akt o polprevodnikih in znanosti** iz avgusta 2022 pa je namenjen krepitvi domače proizvodnje in dobavnih verig ter naložbam v raziskave, razvoj, znanost in tehnologijo.

<sup>47</sup> [SWD\(2022\) 19](#): ocena učinka, priložena smernicam o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo iz leta 2022.

**103** Komisija pred sprejetjem okvira za krizne razmere in prehod ni predstavila nobene ocene morebitnega vpliva akta za znižanje inflacije na gospodarstvo EU. Predhodna ocena učinka akta za znižanje inflacije, objavljena oktobra 2023, je bila nejasna<sup>48</sup>. Nedavne študije<sup>49</sup> so pokazale, da bi lahko bil učinek akta za znižanje inflacije bolj omejen, kot se je sprva zdelo. Zaradi tega se tudi poraja vprašanje o tem, kakšna naj bi bila ustrezna raven dodatne javne podpore gospodarstvu EU.

**104** V nasprotju z drugimi smernicami okvir za krizne razmere in prehod ne zagotavlja nekaterih zaščitnih ukrepov. Komisija na primer v oddelkih 2.5 in 2.6 meni, da ima pomoč, ki izpolnjuje pogoje iz teh oddelkov, spodbujevalni učinek, ali pa v skladu z oddelkom 2.8 meni, da načrtovanega financiranja ni treba primerjati s scenariji brez pomoči. Ni predvidenega mehanizma za vračilo sredstev, ki bi zagotavljal, da pomoč ostane omejena na najmanjši potrebni znesek. Potreba po naložbah v naštetih upravičenih sektorjih je opisana zelo na kratko in posplošeno, kot je podpora zasebnim naložbam za odpravo vrzeli v produktivnih naložbah v sektorjih, ki so strateškega pomena za prehod na neto ničelno gospodarstvo. To vključuje tudi zagotavljanje spodbud za njihovo hitro uvedbo kot odziv na globalne izzive, kadar bi se nove naložbe lahko preusmerile v države, ki niso članice EU.

**105** Doslej je bila višja intenzivnost pomoči za območja, ki prejemajo pomoč, namenjena spodbujanju ali pospeševanju regionalnega razvoja in teritorialne kohezije, kot je določeno v smernicah o regionalni pomoči<sup>50</sup>. To načelo se uporablja tudi na podlagi drugih okvirov ali smernic, kot so smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo, ali okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije<sup>51</sup>, ob upoštevanju posebnih težav, s katerimi se podjetja soočajo na teh območjih<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Sporočilo COM(2023) 684 – Poročilo o političnih pobudah EU za spodbujanje naložb v čiste tehnologije.

<sup>49</sup> Nemški svet ekonomskih strokovnjakov (2023): *The Inflation Reduction Act: Is the new U.S. industrial policy a threat for Europe?*; Gros, D. et al., *The EU and the US Inflation Reduction Act – No rose without thorns* (2023); Rusch, J. et al., *Macroeconomic effects of the Inflation Reduction Act*, De Nederlandsche Bank (2023).

<sup>50</sup> Sporočilo 2021/C 153/01: Smernice o regionalni državni pomoči.

<sup>51</sup> Sporočilo 2022/C 414/01: Okvir za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije.

<sup>52</sup> Sporočilo 2021/C 153/01: Smernice o regionalni državni pomoči, odstavek 4.

**106** Analiza, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala tudi, da večja intenzivnost pomoči za območja, ki prejemajo pomoč, na podlagi okvira za krizne razmere in prehod ni bila skladna z intenzivnostjo pomoči v drugih smernicah, ne da bi bil dokazan s tem povezan gospodarski razlog. Veliko podjetje, ki izvaja projekt v skladu z oddelkom 2.8 okvira, bi lahko prejelo več kot dvakrat večji znesek pomoči, če bi vlagalo na t. i. območju, ki prejema pomoč, kjer je življenjski standard izjemno nizek ali kjer je podzaposlenost velika (območja „a“), v primerjavi z območji, ki pomoči ne prejemajo, tj. 35 % namesto 15 %. Vendar so na primer v skladu s smernicami o pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo standardne intenzivnosti pomoči višje, ampak se lahko zaradi težav, s katerimi se srečujejo podjetja na območjih „a“, povečajo le za največ 15 %.

**107** V skladu z nekaterimi smernicami o državni pomoči so skupne koristi opredeljene vnaprej, pomoč pa je nato dovoljena pod vnaprej določenimi pogoji, ki zagotavljajo nujnost, primernost in sorazmernost ukrepa pomoči ter uravnoteženo izkrivljanje konkurence. Vendar v primeru okvira za krizne razmere in prehod ni dokazov, da bi merila zagotavljala, da je pomoč omejena na najmanjši potrebni znesek ter da je primerna in sorazmerna.

**108** Na podlagi okvira za krizne razmere in prehod lahko države članice dodelijo pomoč, ne da bi zagotovile, da se izkrivljanje konkurence izravna s skupnimi koristmi. Zato se bodo koristi vsakega ukrepa verjetno razlikovale, saj se potrebe po naložbah razlikujejo po različnih sektorjih in delih vrednostne verige. Komisija trdi, da so vzpostavljeni zadostni zaščitni ukrepi, da se prepreči, da bi države članice tekmovala med seboj, katera porabi več. Z ukrepi naj bi se preprečevalo tudi morebitno izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, predvsem zato, ker so okviri državne pomoči, ki jih obravnava ta revizija, začasni. Vendar obstaja tveganje, da imajo lahko tudičasne izjeme dolgoročen vpliv na konkurenco na notranjem trgu. Komisija še ni opredelila, kakšen naj bi bil prihodnji okvir državne pomoči, ki bo podpiral cilje industrijske politike EU. Obstaja tudi tveganje, da bodo države članice uporabile okvir za krizne razmere in prehod ali druge prihodnje okvire za privabljanje naložb iz držav članic, ki ne zagotavljajo pomoči. Posledično bi se lahko državna pomoč koncentrirala v nekaterih državah članicah in bi lahko ogrozila celovitost notranjega trga.

**109** Sodišče meni tudi, da Komisija ni dovolj ocenila potrebe po okviru za krizne razmere in prehod ter njegovega morebitnega učinka. Še vedno je nejasno tudi, kako namerava Komisija obravnavati tveganje izkrivljanja notranjega trga, ki je posledica vse bolj različnih pristopov držav članic k dodeljevanju državne pomoči prek začasnih kriznih okvirov. Za razliko od začasnega okvira za krizne razmere in prehod imajo pomembni projekti skupnega evropskega interesa evropsko razsežnost, saj se zanje zahteva čezmejno sodelovanje med podjetji. Vendar ti projekti pri dostopu do javnega financiranja ne zagotavljajo enakih konkurenčnih pogojev za podjetja v različnih državah članicah<sup>53</sup>. Za reševanje teh izzivov bo morda potreben celovitejši odziv, ki presega to, kar je mogoče doseči v okviru državne pomoči.

---

<sup>53</sup> Posebno poročilo [15/2023](#), odstavki 65–69.

## Zaključki in priporočila

**110** Sodišče ugotavlja, da se je Komisija s sprejetjem začasnih okvirov za državno pomoč hitro odzvala na potrebo držav članic po uporabi državne pomoči za odpravo gospodarskih motenj, ki sta jih povzročili pandemija COVID-19 in ruska invazija na Ukrajino. Vendar je bila njena ocena ukrepov državne pomoči omejena, s težavami pa se je soočala tudi pri spremljanju ukrepov, ki so jih države članice uvedle v skladu z začasnimi kriznimi okviri, in ocenjevanju njihovega vpliva na konkurenco na notranjem trgu. Te težave izhajajo predvsem iz pomanjkanja zanesljivih informacij o državni pomoči iz držav članic.

**111** Komisija je z začasnimi kriznimi okviri za državno pomoč državam članicam omogočila hitro oblikovanje ukrepov državne pomoči v skladu s skupnimi načeli in zaradi omejitve gospodarske škode. Medtem ko je zagotovila pravno varnost in zmanjšala upravno breme, pa pred sprejetjem okvirov ni mogla izvesti ekonomskih ocen, s čimer bi zagotovila, da bi bila pomoč omejena na najmanjši potrebni znesek. Za okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize, je določila ustrezne cilje in merila, da bi zagotovila, da so ukrepi podpore dejansko usmerjeni v podjetja, ki jih je kriza najbolj prizadela. Za okvir, sprejet zaradi COVID-19, tega ni storila v enakem obsegu. Vendar pa spremembe okvira, sprejetega zaradi ukrajinske krize, ki so bile uvedene z načrtom REPowerEU, lahko povečajo tveganje nepotrebnega izkrivljanja trga (glej odstavke [27–40](#)).

**112** Komisija je po sprejetju prvih dveh začasnih kriznih okvirov uspela skrajšati čas, potreben za oceno shem pomoči, ki so jih priglasile države članice, na manj kot dva meseca, kot se to zahteva z zakonodajo. Vendar pogosto ni imela dodatnih podrobnih informacij o ukrepih, ki so jih izvajale države članice. To je veljalo zlasti za nacionalne krovne sheme. Te so državam članicam omogočile sprejetje velikega števila ukrepov državne pomoči brez nadaljnje priglasitve, hkrati pa so predstavljale veliko tveganje za uspešno spremljanje državne pomoči, ki ga je izvajala Komisija. Sodišče je poleg tega ugotovilo, da države članice niso imele vedno vzpostavljenih uspešnih nadzornih mehanizmov in so se pogosto opirale na lastne izjave upravičencev, zato je bilo navzkrižno preverjanje skladnosti s pravili o kumulaciji težavno, zlasti v državah članicah, ki nimajo centralnega registra državnih pomoči (glej odstavke [41–55](#)).

**113** Komisija je kljub temu, da so se odhodki za državno pomoč po letu 2020 znatno povečali, med krizo začasno zmanjšala obseg rednega spremljanja, zato je z njim zajela omejeno število nacionalnih shem, časovni zamiki pa so bili večji. Leta 2024 se je odločila, da bo spremljanje spet izvajala letno. Zaradi tega je bilo spremljanje, s katerim

se Komisija preverja, ali države članice spoštujejo njene sklepe in pravila o državni pomoči, zanje manj koristno. Kljub temu, da so se proračunska sredstva in pristopi držav članic v zvezi z državno pomočjo kot tudi gospodarska škoda med sektorji zelo razlikovali, Komisija v študiji o državni pomoči v zvezi s COVID-19 ni obravnavala njenega učinka na konkurenco. Zato je treba še zbrati s tem povezane izkušnje, na podlagi katerih bo v prihodnosti mogoče oblikovati bolj osredotočene ukrepe (glej odstavke 56–67).

## **Priporočilo 1 – Okrepiti ocenjevanje in spremljanje shem državne pomoči**

---

Komisija naj okrepi svoj nadzor z:

- (a) izboljšanjem ocenjevanja pričakovanega učinka priglašениh shem državne pomoči;
- (b) izboljšanjem spremljanja ukrepov pomoči, zlasti v okviru krovnih shem, in dejanske pomoči, dodeljene v okviru različnih shem;
- (c) spodbujanjem uporabe centralnih registrov za državno pomoč na ravni držav članic ali EU za lažje spremljanje pravil o kumulaciji, na primer na podlagi prihodnjega centralnega registra pomoči *de minimis*;
- (d) izbiri ukrepov pomoči, ki jih izvajajo države članice, za preverjanje skladnosti z okvirom EU za državno pomoč na podlagi zanesljive metodologije in reprezentativnega vzorca primerov.

**Ciljni datum izvedbe: leto 2025.**

## **Priporočilo 2 – Oceniti učinek državne pomoči, povezane s krizo, na konkurenco**

---

Komisija naj oceni učinek državne pomoči, dodeljene v okviru nedavnih kriz, na konkurenco na notranjem trgu, vključno s tem, koliko je ta pomoč odpravljala gospodarske motnje in prispevala k oživitvi gospodarstva. Ta ocena naj bo osredotočena na sektorje s potencialno večjim tveganjem za izkrivljanje konkurence.

**Ciljni datum izvedbe: leto 2028.**



**114** Iz poročil držav članic je razvidno, da so odhodki za državno pomoč, povezani s krizo, ostali precej nižji od finančne podpore, ki jo je odobrila Komisija. Vendar Komisija trenutno nima zanesljivih podatkov o državni pomoči, ki so jo odobrile države članice. Prav tako nima podatkov o skupnih zneskih take pomoči niti o zneskih, dodeljenih različnim gospodarskim sektorjem, vključno s tistimi, na katere je osredotočena industrijska politika EU. Trenutno tudi ne more zagotoviti primerljivosti podatkov, ki jih sporočajo države članice, med državami. To omejuje njeno zmožnost, da bi ocenila, kako uspešni so začasni krizni okviri in koliko je državna pomoč prispevala k doseganju ciljev industrijske politike EU. Sodišče meni, da je brez sektorskih podatkov o državni pomoči težko zaključiti, ali je bila krizna pomoč sorazmerna ali nujna, vendar se od držav članic trenutno ne zahteva, da take podatke sporočajo (glej odstavke **68–80**).

**115** Ker obveznosti glede preglednosti niso dosledne v celotnem okviru EU za državno pomoč in ker vse države članice ne izpolnjujejo svojih zakonskih obveznosti poročanja, trenutno ni zagotovljena ustrezna preglednost v zvezi z upravičenci do državne pomoči. Zaradi te pomanjkljivosti se zmanjšujeta odgovornost in količina razpoložljivih informacij o porabi javnega denarja (glej odstavke **81–89**).

### **Priporočilo 3 – Povečati preglednost državne pomoči in izboljšati poročanje o državni pomoči, da se zagotovi z dokazi podprto oblikovanje politik**

---

Komisija naj:

- (a) poveča odgovornost in preglednost tako, da uskladi svoja pravila o preglednosti za državno pomoč v okviru prihodnjih okvirov. S tem naj zagotovi, da države članice pravočasno in dosledno objavljajo popolne in točne informacije o državni pomoči, dodeljeni za vse sheme za pomoč zaradi krize;
- (b) z zbiranjem podrobnejših sektorskih podatkov in poročanjem o njih v svojem letnem statističnem pregledu državne pomoči odpravi podatkovno vrzel pri izvajanju državne pomoči v državah članicah.

**Ciljni datum izvedbe: (a) sprejetje prihodnjega okvira in (b) leto 2026.**

**116** Državna pomoč se vse pogosteje uporablja za podporo doseganju ciljev industrijske politike, kot sta krepitev strateške neodvisnosti EU in prehod na neto ničelno gospodarstvo. Vendar je prožnost pravil o državni pomoči ustvarila zapleten nabor različnih okvirov državne pomoči s pravili, ki niso vedno skladna. Komisija tudi ni v zadostni meri ocenila potrebe po začasnem okviru za krizne razmere in prehod niti njegovega morebitnega učinka. Zaradi različnih pristopov držav članic k dodeljevanju državne pomoči lahko pride do izkrivljanja notranjega trga. Komisija bi morala to tveganje obravnavati, za to pa je morda potreben celovitejši odziv, ki presega to, kar je mogoče doseči v okviru državne pomoči (glej odstavke [90–109](#)).

#### **Priporočilo 4 – Izboljšanje analize potrebe po državni pomoči za podporo ciljem industrijske politike EU**

---

Komisija naj poenostavi in racionalizira okvir državne pomoči, da bi podprla cilje industrijske politike EU, in to pomoč pogojuje z zanesljivo analizo podatkov, ki jasno dokazujejo nedelovanje trga na eni strani in povečanje učinkovitosti za notranji trg EU na drugi strani.

**Ciljni datum izvedbe: leto 2026.**

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourggu na zasedanju 11. septembra 2024.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Tony Murphy  
*predsednik*

# Priloge

## Priloga I – Pravni okvir in okvir smernic EU za državno pomoč



Vir: Evropsko računsko sodišče

## Priloga II – Glavne lastnosti začasnih kriznih okvirov za državno pomoč

Okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19	Okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize	Okvir za krizne razmere in prehod
<b>Trajanje</b>		
19. marec 2020 – 30. junij 2022, razen za pretvorbo in prestrukturiranje dolžniških instrumentov (do 30. junija 2023) in oddelke 3.13 in 3.14 (do 31. decembra 2023)	23. marec 2022–8. marec 2023	9. marec 2023–31. december 2023 (oddelki 2.2, 2.3 in 2.7) 9. marec 2023–30. junij 2024 (oddelka 2.1 in 2.4) 9. marec 2023–31. december 2024 (oddelek 2.1 – primarni kmetijski sektor, sektorja ribištva in akvakulture) 9. marec 2023–31. december 2025 (oddelki 2.5, 2.6 in 2.8)
<b>Na voljo za podjetja, ki so bila v težavah že pred krizo?</b>		
Ne, vendar obstajajo izjeme za mikro in mala podjetja.	Da	Na splošno da, vendar pomoč iz oddelka 2.8 za podjetja v težavah ni na voljo.
<b>Možnosti za državno pomoč</b>		
<p><b>3.1 Omejeni zneski pomoči</b></p> <p>Začasni omejeni zneski pomoči za podjetja, ki se soočajo z nenadnim pomanjkanjem ali celo nerazpoložljivostjo likvidnih sredstev.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Najvišji znesek pomoči znaša 2,3 milijona EUR na podjetje, razen za sektor ribištva in akvakulture (&lt; 345 000 EUR na podjetje) in primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov (&lt; 290 000 EUR na podjetje).</li> <li>Pomoč ni omejena na podjetja, ki jih je prizadela kriza.</li> </ul>	<p><b>2.1 Omejeni zneski pomoči</b></p> <p>Začasni omejeni zneski pomoči za podjetja, ki jih je prizadela ruska vojna agresija proti Ukrajini, naložene sankcije ali povračilni protiukrepi.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Najvišji znesek pomoči znaša 2 milijona EUR/2,25 milijona EUR na podjetje, razen za sektor ribištva in akvakulture (&lt; 300 000 EUR/335 000 EUR na podjetje) in primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov (&lt; 250 000 EUR/280 000 EUR na podjetje).</li> <li>Pomoč se lahko dodeli le podjetjem, ki jih je prizadela kriza.</li> </ul>	
<p><b>3.2 Pomoč v obliki poroštev za posojila</b></p> <p>Zagotavljanje dostopa do likvidnosti podjetjem, ki se soočajo z nenadnim pomanjkanjem likvidnosti.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Veljajo fiksne jamstvene premije, z izjemami.</li> <li>Skupni znesek posojil ne sme presegati dvakratnika letne plače ali 25 % prometa upravičenca, razen če je predložena ustrezna utemeljitev.</li> <li>Jamstvo je časovno omejeno (šest let) in omejeno na znesek, z izjemami.</li> </ul>	<p><b>2.2 Likvidnostna podpora v obliki jamstev</b></p> <p>Zagotavljanje dostopa do likvidnosti podjetjem, ki jih je prizadela sedanja kriza.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Veljajo fiksne jamstvene premije, z izjemami.</li> <li>Skupni znesek posojil ne sme presegati 50 % stroškov za energijo v zadnjih 12 mesecih ali 15 % letnega prometa upravičenca, razen če je predložena ustrezna utemeljitev.</li> <li>Jamstvo je časovno omejeno (šest let) in omejeno na znesek, z izjemami.</li> </ul>	

Okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19	Okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize	Okvir za krizne razmere in prehod
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nanaša se na naložbe in/ali posojila za obratni kapital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nanaša se na naložbe in/ali posojila za obratni kapital.</li> </ul>	
<p><b>3.3 Pomoč v obliki subvencioniranih obrestnih mer za posojila</b></p> <p>Zagotavljanje dostopa do likvidnosti podjetjem, ki se soočajo z nenadnim pomanjkanjem likvidnosti.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uporabljajo se minimalne obrestne mere, z izjemami.</li> <li>Omejeno trajanje (šest let), z izjemami.</li> <li>Skupni znesek posojil ne sme presegati dvakratnika letne plače ali 25 % prometa upravičenca, razen če je predložena ustrezna utemeljitev.</li> <li>Povezano z naložbami in/ali potrebami po obratnem kapitalu.</li> </ul>	<p><b>2.3 Likvidnostna podpora v obliki subvencioniranih posojil</b></p> <p>Zagotavljanje dostopa do likvidnosti podjetjem, ki jih je prizadela sedanja kriza.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uporabljajo se minimalne obrestne mere, z izjemami.</li> <li>Omejeno trajanje (šest let), z izjemami.</li> <li>Skupni znesek posojil ne sme presegati 50 % stroškov za energijo v zadnjih 12 mesecih ali 15 % letnega prometa upravičenca, razen če je predložena ustrezna utemeljitev.</li> <li>Povezano z naložbami in/ali potrebami po obratnem kapitalu.</li> </ul>	
<p><b>3.4 Pomoč v obliki jamstev in posojil, usmerjenih prek kreditnih institucij ali drugih finančnih institucij</b></p> <p>Pomoč v obliki jamstev ali posojil na podlagi oddelkov 3.1, 3.2, 3.3 in 3.12 se lahko pod določenimi pogoji usmeri prek kreditnih institucij in drugih finančnih institucij kot posrednikov.</p>	<p><b>2.4 Pomoč za dodatne stroške zaradi izjemno visokih povišanj cen zemeljskega plina in električne energije</b></p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Upravičeni stroški, odvisni od rasti cen in porabe.</li> <li>Pomoč je omejena na 50 % upravičenih stroškov in 4 milijone EUR na podjetje, z izjemami za upravičence, ki se soočajo z zmanjšano gospodarsko uspešnostjo, ki lahko pod določenimi pogoji prejmejo pomoč do 150 milijonov EUR.</li> </ul>	
<p><b>3.5 Kratkoročno zavarovanje kreditov</b></p> <p>Poslovna in politična tveganja, povezana z izvozom v države, navedene v Prilogi k sporočilu o kratkoročnem zavarovanju izvoznih kreditov, so bila začasno netržna do 31. marca 2022.</p>	<p><b>2.5 Pomoč za pospeševanje uvajanja energije iz obnovljivih virov, shranjevanja in toplote iz obnovljivih virov, pomembnih za načrt REPowerEU</b></p> <p>Pospešitev uvajanja solarnih zmogljivosti, zmogljivosti vetrne energije, shranjevanja električne in toplotne energije, toplote iz obnovljivih virov ter proizvodnje obnovljivega vodika, bioplina in biometana iz odpadkov in ostankov.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Konkurenčni postopek zbiranja ponudb, z izjemami za davčne ugodnosti in majhne projekte pod določenimi pogoji.</li> </ul>	<p><b>2.5 Pomoč za pospeševanje uvajanja energije iz obnovljivih virov in shranjevanja energije, pomembnih za načrt REPowerEU</b></p> <p>Pospeševanje in razširitev razpoložljivosti energije iz obnovljivih virov na stroškovno učinkovit način, da bi se hitro zmanjšala odvisnost od uvoza fosilnih goriv ter tako pospešil energetske prehod in dosegle nižje in bolj stabilne cene energije s pomočjo za naložbe, da bi se pospešilo uvajanje energije iz obnovljivih virov in zmogljivosti za shranjevanje energije; ter s pomočjo za tekoče poslovanje za pospeševanje uvajanja energije iz obnovljivih virov in za shranjevanje energije.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Konkurenčni postopek zbiranja ponudb ali upravno določena pomoč na podlagi podatkov o stroških naložbe (pomoč za naložbe).</li> </ul>
<p><b>3.6 Pomoč za raziskave in razvoj na področju COVID-19</b></p> <p>Pomoč za projekte raziskav in razvoja na področju COVID-19 in drugih zadevnih protivirusnih raziskav pod določenimi pogoji.</p>		
<p><b>3.7 Pomoč za naložbe v infrastrukturo za preskušanje in prenos v proizvodnjo</b></p> <p>Pomoč za naložbe za gradnjo ali nadgradnjo infrastruktur za preskušanje in prenos v proizvodnjo, ki so potrebne za razvoj, preskušanje in prenos v proizvodnjo izdelkov v zvezi s COVID-19.</p>		

Okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19	Okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize	Okvir za krizne razmere in prehod
<p><b>3.8 Pomoč za naložbe za proizvodnjo izdelkov v zvezi s COVID-19</b></p> <p><b>3.9 Pomoč v obliki odlogov plačila davkov in/ali prispevkov za socialno varnost</b></p> <p>Scheme pomoči, sestavljene iz začasnih odlogov plačila davkov ali prispevkov za socialno varnost, ki se uporabljajo za podjetja (vključno s samozaposlenimi) v določenih sektorjih ali regijah ali za podjetja določene velikosti, ki jih je izbruh COVID-19 še posebej prizadel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ohranjanje spodbud za poslovanje in cenovnih signalov ter obravnavanje nepričakovanih dobičkov.</li> <li>Komisija na splošno meni, da bi upravičenci brez pomoči nadaljevali svoje dejavnosti brez spremembe (spodbujevalni učinek).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoč se dodeli v obliki dvosmernih pogodb na razliko, in sicer s konkurenčnim postopkom zbiranja ponudb ali z izvršilno ceno, ki je upravno določena za kritje pričakovanih neto stroškov (pomoč za tekoče poslovanje).</li> <li>Komisija na splošno meni, da bi upravičenci brez pomoči nadaljevali svoje dejavnosti brez spremembe (spodbujevalni učinek).</li> </ul>
<p><b>3.10 Pomoč v obliki plačnih subvencij za zaposlene za preprečevanje odpuščanja med izbruhom COVID-19</b></p> <p>Scheme pomoči, namenjene preprečevanju odpuščanja med izbruhom COVID-19 v podjetjih v določenih sektorjih ali regijah ali v tistih določenih velikosti, ki jih je izbruh COVID-19 še posebej prizadel.</p>	<p><b>2.6 Pomoč za razogljičenje industrijskih proizvodnih procesov z elektrifikacijo in/ali uporabo obnovljivega vodika in elektroliznega vodika, ki izpolnjuje določene pogoje, ter za ukrepe za energijsko učinkovitost</b></p> <p>Olajšanje naložb v razogljičenje industrijskih dejavnosti, zlasti z elektrifikacijo in tehnologijami, ki uporabljajo obnovljivi in elektrolizni vodik, ter ukrepe za energijsko učinkovitost v industriji.</p>	<p><b>2.6 Pomoč za razogljičenje industrijskih proizvodnih procesov z elektrifikacijo in/ali uporabo obnovljivega vodika in elektroliznega vodika, ki izpolnjuje določene pogoje, ter za ukrepe za energijsko učinkovitost</b></p> <p>Olajšanje naložb v razogljičenje industrijskih dejavnosti in pospeševanje ukrepov za elektrifikacijo in energijsko učinkovitost v industriji ter proizvodnja obnovljivega vodika in elektroliznega vodika.</p>
<p><b>3.11 Ukrepi dokapitalizacije</b></p> <p>Pomoč v obliki lastniških in/ali hibridnih kapitalskih instrumentov podjetjem, ki se soočajo s finančnimi težavami zaradi izbruha COVID-19, pod določenimi pogoji za upravičenost in vstop.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Upravičenec bi brez posredovanja države prenehal poslovati ali bi se soočil z resnimi težavami pri ohranjanju svojega poslovanja.</li> <li>Posredovanje je v skupnem interesu.</li> <li>Upravičenec ne more najti ugodnega financiranja na trgu.</li> <li>Dokapitalizacija ne sme presegati minimuma, ki je potreben za zagotovitev sposobnosti preživetja upravičenca, in ne sme presegati ponovne vzpostavitve kapitalske strukture upravičenca v primerjavi s kapitalsko strukturo pred izbruhom COVID-19.</li> <li>Ustrezno nadomestilo državi.</li> <li>Ukrep dokapitalizacije mora vsebovati ustrezne spodbude, tako da se dokapitalizacija izplača, ko se gospodarstvo stabilizira.</li> </ul>	<p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoč ne sme preseči 10 % proračuna v okviru sheme, razen z nekaterimi izjemami. Z naložbo se morajo neposredne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za 40 % ali poraba energija za 20 %.</li> <li>Konkurenčni postopek zbiranja ponudb ali upravičeni stroški, izračunani kot razlika med stroški projekta, ki prejema pomoč, in prihranki stroškov, z največjo 40-odstotno intenzivnostjo pomoči z bonusi za MSP in naložbe, ki presegajo minimalne zahteve za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ali porabe energije.</li> <li>Obravnavanje nepričakovanih dobičkov, tudi v času izjemno visokih cen električne energije ali zemeljskega plina, v vzpostavitvijo vnaprej opredeljenega mehanizma za vračilo sredstev.</li> <li>Komisija na splošno meni, da bi upravičenci brez pomoči nespremenjeno nadaljevali svoje dejavnosti (spodbujevalni učinek).</li> </ul>	<p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pomoč ne sme preseči 10 % proračuna v okviru sheme ali 200 milijonov EUR, razen z nekaterimi izjemami. Z naložbo se morajo neposredne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za 40 % ali poraba energije za 20 %.</li> <li>Konkurenčni postopek zbiranja ponudb ali upravičeni stroški, izračunani kot razlika med stroški projekta, ki prejema pomoč, in prihranki stroškov, z največjo 40-odstotno intenzivnostjo pomoči z bonusi za MSP in naložbe, ki presegajo minimalne zahteve za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ali porabe energije. Upravičeni stroški lahko ustrezajo tudi stroškom naložbe za opremo, stroje ali obrate, potrebne za doseganje elektrifikacije, prehod na vodik ali goriva na osnovi vodika ali izboljšanje energijske učinkovitost, pri čemer se uporabljajo največje intenzivnosti pomoči.</li> </ul>

Okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19	Okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize	Okvir za krizne razmere in prehod
<p><b>3.12 Pomoč v obliki podpore za nekrute fiksne stroške</b></p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nekriti fiksni stroški, ki jih ne krije prispevek iz dobička, nastali med 1. marcem 2020 in 30. junijem 2022.</li> <li>• Najmanj 30-odstotno zmanjšanje prometa.</li> <li>• Najvišji znesek pomoči v višini 12 milijonov EUR na podjetje.</li> </ul> <p>Največ 70-odstotna intenzivnost pomoči, razen za mikro in mala podjetja (90 %).</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obravnavanje nepričakovanih dobičkov, tudi v času izjemno visokih cen električne energije ali zemeljskega plina, z vzpostavitvijo vnaprej opredeljenega mehanizma za vračilo sredstev.</li> <li>• Komisija na splošno meni, da bi upravičenci brez pomoči nespremenjeno nadaljevali svoje dejavnosti (spodbujevalni učinek).</li> </ul>
<p><b>3.13 Podpora naložbam za trajnostno okrevanje</b></p> <p>Pomoč za premostitev naložbene vrzeli v gospodarstvu zaradi krize.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Največja intenzivnost pomoči: 15 %, z dodatnimi 10 odstotnimi točkami za MSP ali dodatnimi 20 odstotnimi točkami za mala podjetja, razen za območja, ki prejemajo pomoč.</li> <li>• Najvišji znesek pomoči v višini 10 milijonov EUR na podjetje.</li> <li>• Višje zgornje meje jamstev in posojil.</li> </ul>	<p><b>2.7 Pomoč za dodatno zmanjšanje porabe električne energije</b></p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmanjšanje porabe električne energije iz členov 3 in 4 Uredbe (EU) 2022/1854.</li> <li>• Finančno nadomestilo se izplača za dodatno električno energijo, ki ni bila porabljena, v primerjavi s pričakovano porabo.</li> <li>• Pomoč mora biti dodeljena v konkurenčnem postopku zbiranja ponudb.</li> <li>• Nadomestilo se dodeli na podlagi dejanskega dodatnega zmanjšanja porabe električne energije.</li> </ul>	
<p><b>3.14 Podpora plačilni sposobnosti</b></p> <p>Pomoč kot spodbuda za zasebne naložbe v lastniški kapital, podrejeni dolg ali navidezni lastniški kapital.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• V obliki javnih jamstev ali podobnih ukrepov za specifične investicijske sklade za naložbe v končne upravičence.</li> <li>• Upravičena so samo MSP in mala podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo.</li> <li>• Uporabljajo se posebni pogoji za delitev tveganja.</li> <li>• Najvišji znesek financiranja v višini 10 milijonov EUR na podjetje.</li> </ul>		<p><b>2.8 Pomoč za pospešene naložbe v strateške sektorje pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo</b></p> <p>Zagotavljanje podpore zasebnim naložbam za odpravo vrzeli v produktivnih naložbah v sektorjih, ki so strateškega pomena za prehod na neto ničelno gospodarstvo.</p> <p>Zagotavljanje spodbud za njihovo hitro uvedbo, tudi ob upoštevanju svetovnih izzivov, zaradi katerih obstaja tveganje preusmerjanja novih naložb v teh sektorjih v korist tretjim državam zunaj Evropskega gospodarskega prostora.</p> <p><u>Glavna merila</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pomoč za naložbe za proizvodnjo ustrezne opreme za prehod na neto ničelno gospodarstvo, in sicer baterij, sončnih panelov, vetrnih turbin, toplotnih črpalk, elektrolizatorjev ter opreme za zajemanje in shranjevanje</li> </ul>

Okvir, sprejet ob izbruhu COVID-19	Okvir, sprejet zaradi ukrajinske krize	Okvir za krizne razmere in prehod
		<p>ogljikovega dioksida, ali za proizvodnjo ali pridobivanje povezanih surovin.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pomoč se ne sme zagotoviti za lažjo preselitev proizvodnih dejavnosti med državami članicami.</li> <li>• Spodbujevalni učinek je predpostavljen, če upravičenec zaprosi za pomoč pred začetkom del.</li> <li>• Najvišja 15-odstotna, 20-odstotna (območja „c“) ali 35-odstotna (območja „a“) intenzivnost pomoči s povišanji za MSP, ki zaprosijo za pomoč v okviru shem pomoči.</li> <li>• Najvišji znesek pomoči v višini 150 milijonov EUR, 200 milijonov EUR (območja „c“) ali 350 milijonov EUR (območja „a“) v okviru shem pomoči.</li> <li>• Možnost posameznih pomoči do višine subvencije, ki bi jo upravičenec dokazljivo lahko prejel za enakovredno naložbo v jurisdikciji tretje države zunaj Evropskega gospodarskega prostora, pod določenimi pogoji, vključno z zahtevami za naložbe v območja, ki prejemajo pomoč.</li> </ul>

Vir: Evropsko računsko sodišče



## Priloga III – Primerjava smernic o državni pomoči, ki podpirajo okrevanje in prehod

Pogoj	Sporočilo o pomembnih projektih skupnega evropskega interesa	smernice o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo	Okvir za krizne razmere in prehod (2.5, 2.6 in 2.8)
<b>Nedelovanje trga</b>	Pomembne tržne ali sistemske pomanjkljivosti ali družbeni izzivi	<i>Preostalo</i> nedelovanje trga (ki ga druge politike in ukrepi ne obravnavajo)	Ni potrebno
<b>Intenzivnost pomoči</b>	Vrzel v financiranju (hipotetični scenarij)	(1) Izvede se konkurenčni postopek zbiranja ponudb, z izjemami (2) Šteje se za sorazmerno, če se upošteva največja intenzivnost pomoči iz oddelka 4 za posebne vrste pomoči	2.5: V okviru konkurenčnega postopka zbiranja ponudb ali upravno določeno 2.6: Razlika med stroški in prihranki stroškov ali dodatnimi prihodki, ali v okviru konkurenčnega postopka zbiranja ponudb 2.8: Največja intenzivnost pomoči ali pomoč za uskladitev
<b>Vračilo sredstev</b>	Da	Da	Ne
<b>Najvišji zneski pomoči</b>	Ne	Ne	2.5: Ne 2.6: 200 milijonov, z možnim odstopanje ob ustrezni utemeljitvi 2.8: 150, 250 ali 350 milijonov EUR, odvisno od območja, za primerljivo pomoč ni najvišjega zneska
<b>Dodatno za MSP</b>	Ne	Da	Da
<b>Kumulacija s centralno upravljanimi sredstvi</b>	Skupno javno financiranje ne presega najugodnejše stopnje	Potrebno preverjanje prekomernih nadomestil	2.5 in 2.6: Možno za različne upravičene stroške 2.8: pravila o kumulaciji obravnavajo samo drugo državno pomoč, ne centralno upravljanih sredstev
<b>Spodbujevalni učinek</b>	Da	Da	2.5 in 2.6: Predpostavlja se spodbujevalni učinek 2.8: Predpostavljen, če se zahtevek vloži pred začetkom del
<b>Nujnost in sorazmernost</b>	Potrjeno na podlagi vrzeli v financiranju, z možnostjo vračila sredstev	Nujnost: odprava preostalega nedelovanja trga in spodbujevalni učinek Sorazmernost: pomoč je omejena na najmanjši potrebni znesek – glej največje intenzivnosti pomoči	Nujnost: se predpostavlja Sorazmernost: predpostavljena, če se upošteva največji znesek pomoči
<b>Ocena učinka</b>	Ne	Da	Ne
<b>Negativni učinki, ki jih je treba upoštevati</b>	Preskus izravnave: negativni učinki se nanašajo na predvidljiv vpliv na konkurencu med podjetji na zadevnih proizvodnih trgih Tveganje presežnih zmogljivosti, tveganje omejevanja dostopa na trg in prevladujočega položaja ter tveganje tekmovanja za subvencije med državami članicami	Preskus izravnave: negativni učinki, opredeljeni glede na vrsto projekta (vpliv na konkurencu in trgovino)	Preskus izravnave ni potreben
<b>Naknadna ocena</b>	Komisija lahko zahteva naknadno oceno	Da, Komisija jo lahko zahteva za <i>scheme, de facto</i> pa se zahteva za sheme, ki presegajo 150 milijonov na leto ali 750 milijonov v celotnem trajanju	Ni predvideno

Vir: Evropsko računsko sodišče

## Kratice in okrajšave

**BDP:** bruto domači proizvod

**MSP:** mala in srednja podjetja

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

# Glosar

**Boljše pravno urejanje:** koncept, ki usmerja politiko in pripravo zakonodaje EU na podlagi načel, da bi moralo pravno urejanje svoje cilje doseči z minimalnimi stroški, zasnovano pa bi moralo biti transparentno, na podlagi dokazov in s sodelovanjem državljanov in deležnikov.

**Bruto domači proizvod:** osnovno merilo celotne velikosti gospodarstva države.

**Državna pomoč *de minimis*:** mejni znesek državne pomoči, pod katerim zanjo ni potrebna odobritev Komisije.

**Državna pomoč:** neposredna ali posredna državna podpora za podjetje ali organizacijo, ki je zaradi te podpore v ugodnejšem položaju kot konkurenti.

**Element pomoči:** merilo gospodarske prednosti, ki jo podjetja pridobijo na podlagi državne pomoči, in ne nominalni znesek pomoči, kar omogoča primerjavo državne pomoči iz različnih instrumentov, kot so neposredna nepovratna sredstva, subvencionirana posojila ali jamstva.

**Evropski zeleni dogovor:** strategija EU za rast, sprejeta leta 2019, s katero naj bi EU do leta 2050 postala podnebno nevtralna.

**Industrijska politika:** sklop ukrepov za vzpostavitev pogojev, potrebnih za konkurenčnost industrije.

**Kumulacija:** kombinacija ukrepa državne pomoči z drugimi takimi ukrepi.

**Načrt REPowerEU:** pobuda EU za odpravo odvisnosti od fosilnih goriv, diverzifikacijo oskrbe z energijo in pospešitev prehoda na čisto energijo.

**Največja intenzivnost pomoči:** skupni znesek podpore, ki se lahko plača, izražen kot odstotek upravičenih stroškov.

**Nedelovanje trga:** razmere na trgu, v katerih posamezni proizvajalci ali ponudniki storitev zaradi svojih interesov delujejo na način, ki ne koristi občemu dobremu. Primer je podjetje, ki se vzdrži naložb v novo nizkoogljično tehnologijo in njenega dajanja na trg, ker na trgu od nje ne bi imelo koristi.

**Neto ničelno gospodarstvo:** gospodarstvo z neto ničelnimi emisijami toplogrednih plinov.

**Območja, ki prejemajo pomoč:** območja, določena na zemljevidih regionalne pomoči, kjer je življenjski standard izredno nizek ali kjer je podzaposlenost velika (območja „a“) ali ki izpolnjujejo določena socialno-ekonomska merila (območja „c“).

**Podjetje:** vsak subjekt, npr. družba, ki zagotavlja blago ali storitve na nekem trgu.

**Pomembni projekti skupnega evropskega interesa:** večji čezmejni projekti v več državah članicah, namenjeni odpravljanju pomembnih tržnih ali sistemskih pomanjkljivosti. Njihov cilj je omogočiti prebojne inovacije in podpirati naložbe v infrastrukturo, ki so zelo pomembne za Unijo in imajo jasno opredeljene pozitivne učinke prelivanja na notranji trg in družbo kot celoto.

**Postopek za ugotavljanje kršitev:** postopek, ki ga začne Komisija proti državi članici EU, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti v skladu z zakonodajo EU. Postopek ima več ravni.

**(Predhodna) priglasitev državne pomoči:** postopek pred obvezno priglasitvijo, pri katerem država članica predhodno obvesti Komisijo o predlagani državni pomoči in prosi za neformalne povratne informacije o tem, ali je združljiva s pravom EU.

**Shema pomoči:** ukrep, na podlagi katerega se lahko podjetjem dodeli individualna pomoč, ne da bi bili potrebni nadaljnji izvedbeni ukrepi.

**Skladi, ki se upravljajo centralno:** sredstva EU, ki jih upravljajo institucije, agencije, skupna podjetja ali drugi organi EU in niso neposredno ali posredno pod nadzorom držav članic.

**Spodbujevalni učinek:** sprememba v ravnanju, do katere pride zaradi državne pomoči, kot je odločitev o opravljanju dejavnosti, ki se sicer ne bi izvajala, ali o njenem opravljanju na določeni lokaciji ali v večjem obsegu.

**Strateška avtonomija:** neodvisno delovanje na strateško pomembnih področjih politike, brez prekomerne odvisnosti od drugih držav.

**Vračilo sredstev:** mehanizem, katerega namen je zagotoviti, da se presežna državna pomoč izterja, če se izkaže, da je naložba donosnejša od pričakovane.

**Vrzel v financiranju:** razlika med zneskom, potrebnim za financiranje operacije, in zneskom, ki je trenutno na voljo.

## Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-21>

## Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-21>

## Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom. Revizijo je vodil član Sodišča George-Marius Hyzler, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Romuald Kayibanda, atašejka v njegovem kabinetu Annette Farrugia, vodilni upravni uslužbenec Friedemann Zippel, vodja naloge Sven Kölling ter revizorji Kevin Deceuninck, Christophe Grosnickel, Alexandra Klis-Lemieszonek in Aleksandar Latinov. Jezikovno podporo je zagotovila Jennifer Schofield, grafično pa Agnese Balode.



*Od leve proti desni:* Aleksandar Latinov, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel, Kevin Deceuninck, George-Marius Hyzler, Romuald Kayibanda, Sven Kölling, Annette Farrugia.

# AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvortiti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

## Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-3035-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/7526823	QJ-01-24-002-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3036-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/1091616	QJ-01-24-002-SL-N

Komisija je po gospodarskih motnjah zaradi pandemije COVID-19 in ruske invazije na Ukrajino prilagodila svoj okvir za državno pomoč in od leta 2020 odobrila znatno več državne pomoči za podjetja. Sodišče je ocenilo, kako uspešno je prilagodila okvir EU za državno pomoč ter spremljala in ocenjevala državno pomoč, povezano s krizo. Preverilo je tudi skladnost okvira državne pomoči, ki podpira evropski zeleni dogovor in druge cilje industrijske politike. Prišlo je do zaključka, da se je Komisija hitro odzvala na potrebe držav članic po državni pomoči, vendar je bilo spremljanje pomoči s strani Komisije pomanjkljivo, pravila pa nedosledna. Sodišče priporoča, naj Komisija okrepi spremljanje državne pomoči, oceni njen vpliv na konkurenco in racionalizira ustrezna pravila o državni pomoči, s katerimi se podpirajo cilji industrijske politike EU.

Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

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

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/contact](https://eca.europa.eu/sl/contact)

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

Twitter: @EUAuditors