



Amplus Consult d.o.o.

ANALIZA OPCIIJA DRŽAVNIH POTPORA U OKVIRU PROVEDBE INVESTICIJA IZ PODKOMPONENTE  
C 1.6. RAZVOJ ODRŽIVOG, INOVATIVNOG I OTPORNOG TURIZMA NACIONALNOG PLANA OPORAVKA I  
OTPORNOSTI

07. listopada 2021.

## SADRŽAJ

I. UVOD.....	3
II. OPIS CILJEVA, PROVEDBA I AKTIVNOSTI KOJE ĆE SE FINANCIRATI, UVJETI, KORISNICI I IZNOS POTREBNI ZA PROVEDBU REFORMSKIH MJERA I MJERA ULAGANJA .....	4
III. POJAM DRŽAVNE POTPORE, GOSPODARSKE I NEGOSPODARSKE AKTIVNOSTI, PRAVILA ZA DODJELU DRŽAVNIH POTPORA .....	8
III. 1. NEGOSPODARSKE DJELATNOSTI .....	9
<i>III.1.1. IZVRŠAVANJE JAVNIH OVLASTI .....</i>	<i>9</i>
<i>III.1.2. USLUGE SOCIJALNE SKRBI, MIROVINSKI SUSTAV, OBRAZOVANJE .....</i>	<i>10</i>
<i>III.1.3. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA .....</i>	<i>10</i>
<i>III.1.4. KULTURA I OČUVANJE KULTURNE BAŠTINE, UKLJUČUJUĆI OČUVANJE PRIRODE.....</i>	<i>11</i>
III.2. GOSPODARSKA DJELATNOST .....	13
III.3. FINANCIRANJE INFRASTRUKTURE JAVNIM SREDSTVIMA I PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA .....	18
IV. SEKTOR TURIZMA I PRIMJENA PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA.....	19
IV.1. NEGOSPODARSKE DJELATNOSTI U SEKTORU TURIZMA.....	19
<i>IV.1.1. INFRASTRUKTURA I OBJEKTI U JAVNOJ UPORABI.....</i>	<i>19</i>
<i>IV.1.2. Promocija destinacije (destinacijski marketing) .....</i>	<i>20</i>
<i>IV.1.3. KULTURA, POVIJESNA I KULTURNA BAŠTINA, UKLJUČUJUĆI PRIRODNU BAŠTINU.....</i>	<i>20</i>
IV.2. UVJETI KOJI MORAJU BITI ISPUNJENI DA BI SE ZAKLJUČILO DA POTPORA NEMA UČINAK NA TRGOVINU IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA U SEKTORU TURIZMA I POVEZANIM INDUSTRIJAMA.....	21
IV.3. GOSPODARSKE AKTIVNOSTI U SEKTORU TURIZMA NA KOJE SE PRIMJENJUJU PRAVILA O POTPORAMA .....	23
V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	24
V.1. REFORMSKA MJERA C1.6.R1 POVEĆANJE OTPORNOSTI I ODRŽIVOSTI TURISTIČKOG SEKTORA .....	24
V.2. INVESTICIJA C1.6. R1-I1 REGIONALNA DIVERZIFIKACIJA I SPECIJALIZACIJA HRVATSKOG TURIZMA KROZ ULAGANJE U RAZVOJ TURISTIČKOG PROIZVODA VISOKE DODANE VRIJEDNOSTI .....	25
V.3. INVESTICIJA C1.6.R1-I2 JAČANJE ODRŽIVOSTI TE POTICANJE ZELENE I DIGITALNE TRANZICIJE PODUZETNIKA U SEKTORU TURIZMA .....	28
V.4. C1.6.R1-13 JAČANJE KAPACITETA SUSTAVA ZA OTPORAN I ODRŽIV TURIZAMA .....	34

## I. Uvod

S obzirom na izrazito teško posljedice koje je pandemija uzrokovana COVID-19 izazvala u sektoru turizma, cilj je mjera sadržanih u Planu oporavka i otpornosti za područje turizma (Komponenta 1.6. Razvoj održivog, inovativnog i otpornog turizma) osuvremeniti i reformskim mjerama transformirati ovaj sektor kako bi se povećala njegova konkurentnost, održivost i otpornost na izazove današnjice, kroz **reformsku mjeru C1.6.R1 Povećanje otpornosti i održivosti turističkog sektora**.

U narednom srednjoročnom razdoblju kroz ovu komponentu predviđa se realizacija triju **investicija**/ulaganja koje doprinose oporavku, jačanju otpornosti te zelenoj i digitalnoj tranziciji hrvatskog turističkog sektora, i to:

- 1) Investicija C1.6. R1-I1 Regionalna diverzifikacija i specijalizacija turizma** putem ulaganja u razvoj turističkog proizvoda visoke dodane vrijednosti – obuhvaća financiranje projekata javnih ulaganja u turističku infrastrukturu, sportsko rekreacijske centre i zone aktivnog turizma u cijeloj Hrvatskoj  
Rok: Ulaganje će biti dovršeno do 31.12.2025.
- 2) Investicija C1.6. R1-I2 Jačanje održivosti/konkurentnosti poduzetnika te poticanje zelene i digitalne tranzicije poduzetnika u sektoru turizma** – obuhvaća poticanje projekata kojima se povećava energetska učinkovitost, korištenje obnovljivih izvora energije i kružno gospodarstvo, zbrinjavanje otpada, uvođenje inovacija i digitalnih tehnologija odnosno razvoj turističkih proizvoda prihvatljivih za okoliš te jačanje učinkovitosti resursa. Prednost se namjerava dati ulaganjima u slabije razvijena turistička područja na temelju indeksa turističke razvijenosti.  
Rok: Ulaganje će biti dovršeno do 31.12.2025.
- 3) Investicija C1.6. R1-I3 Jačanje kapaciteta sustava za otporan i održiv turizam** – obuhvaća mjere usmjerene na jačanje ljudskog kapitala (radne snage) u sektoru turizma kroz razvoj i provedbu obrazovnih programa na svim razinama koji odgovaraju potrebama tržišta rada, a radi bolje pripremljenosti i prilagodbe radne snage novim uvjetima poslovanja jačanjem digitalnih i zelenih vještina, vještina vođenja i upravljanja poslovanjem i destinacijom. Programi obrazovanja trebaju odgovarati potrebama tržišta rada i sadržavati edukacije: poslodavaca, studenata, nezaposlenih osoba, zaposlenih u državnoj upravi i županijskim turističkim zajednicama.  
Rok: Ulaganje će biti dovršeno do 31.12.2025.

Provedbom spomenutih ulaganja doprinijet će se realizaciji preporuka Vijeća iz 2019. i 2020. godine, a odnose se na potrebu smanjivanja parafiskalnih nameta i pretjeranu regulaciju tržišta proizvoda i usluga (CSR 2019/4d), poduzimanje mjera i učinkovito odgovoriti na pandemiju (CSR 2020/1a), dodatno smanjiti parafiskalne namete i regulatorna ograničenja tržišta roba i usluga (CSR 2020/3b), poboljšati pristup obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te njihovu kvalitetu i relevantnost na tržištu rada (CSR 2019/2a), promicati stjecanje vještina (CSR 2020/2c),

usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije (CSR 2019/3a) i povećati pristup digitalnoj infrastrukturi i uslugama (CSR 2020/2b)

## II. OPIS CILJEVA, PROVEDBA I AKTIVNOSTI KOJE ĆE SE FINANCIRATI, UVJETI, KORISNICI I IZNOS POTREBNI ZA PROVEDBU REFORMSKIH MJERA I MJERA ULAGANJA

### (a) Reformske mjere

#### *C1.6.R1 Povećanje otpornosti i održivosti turističkog sektora*

**Cilj reforme:** uspostaviti učinkovit organizacijski i pravni okvir za upravljanje razvojem održivog turizma izradom strateških dokumenata na području turizma, daljnjim administrativnim i parafiskalnim rasterećenjem turističkog sektora, promjenom zakonodavnog okvira radi boljeg upravljanja turizmom i poticaja ulaganjima poduzetnika u inovacije, energetska učinkovitost, korištenje OIE, digitalnu povezanost i bolje korištenje digitalnih tehnologija, davanja doprinosa održivog turizma kroz zelenu i digitalnu tranziciju poduzetnika i osiguranje načela kružnog gospodarstva, kao i transformaciju i diverzifikaciju turističkih proizvoda.

**Nositelj provedbe reforme:** MINTS, uz sudjelovanje Instituta za turizam

**Procijenjeni trošak:** 10.000.000 kn

### (b) Investicije

#### *1) Investicija R1-I1 Regionalna diverzifikacija i specijalizacija hrvatskog turizma kroz ulaganja u razvoj turističkog proizvoda visoke dodane vrijednosti*

**Pozivi** za dodjelu bespovratnih sredstava za prilagodbu i unapređenje javne turističke infrastrukture s ciljem razvoja posebnih oblika turizma

**Cilj investicije:** oporavak i otpornost turističkog sektora kroz provedbu već pripremljenih javnih ulaganja u povećanje atraktivnosti slabije razvijenih turističkih destinacija; poticanje održivih oblika turizma, razvoj i/ili prilagodba javne turističke infrastrukture u skladu s EU standardima zaštite okoliša koja doprinosi i zelenoj tranziciji turističkog proizvoda.

**Ulaganja:** u projekte javne turističke infrastrukture kao što su posjetiteljski centri, interpretacijski centri prirodne i kulturne baštine, kupališta i terme, kongresni centri, uključujući i smještajne kapacitete i popratne sadržaje, tematske staze, sportsko-rekreacijske centre i zone aktivnog turizma, wellness turizam, ekoturizam.

**Ulaganja u okviru tih poziva će se u prvom redu odnositi na ulaganja u:**

- ✓ povećanje energetske učinkovitosti turističke infrastrukture,
- ✓ povećanje udjela obnovljivih izvora energije u postojećim objektima javne turističke infrastrukture na cijelom teritoriju RH, uključujući i najrazvijenije destinacije
- ✓ promociju i pripremu novih poslovnih planova na načelima kružnog gospodarstva.

**U slabo razvijenim turističkim područjima ulaganja u okviru ove investicije usmjeravati u:**

- ✓ javnu turističku infrastrukturu s ciljem održivog upravljanja područjima mreže Natura 2000, pozornice, plutajući molovi, kupališta, gazišta za vodu i dr.,

Amplus Consult d.o.o., Ulica A. Vramca 25B, Zagreb, OIB: 97697116852 M: +385 91 132 8888 E:[olgica@ap-consult.hr](mailto:olgica@ap-consult.hr)

- ✓ biciklističku infrastrukturu
- ✓ razvoj i promicanje resursa javnog turizma i turističkih usluga kao što su posjetiteljski centri, informativni centri i slični objekti, pješačke staze, šetnice staze za učenje, lječilišta i terme, sportsko rekreacijski sadržaji i zone aktivnog turizma, skloništa i osmatračnice, biciklističke i skijaške staze i dr.
- ✓ ulaganje u zaštitu, razvoj i promicanje prirodne baštine i ekoturizma izvan područja mreže Natura 2000

U projektima javne turističke infrastrukture u turistički *slabije razvijenim područjima* poticat će se korištenje suvremene tehnologije i uvođenje digitalnih alata, promotivne i edukativne aktivnosti povezane s razvijenom turističkom ponudom.

Sva ulaganja moraju doprinositi bar jednom od ciljeva iz Uredbe (EU) 2020/852 Europskog Vijeća i Parlamenta od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (E) 2019/2088 – s najmanje 50% ukupnih ulaganja usmjerenih na ublažavanje ili prilagodbu klimatskim promjenama. Zahtjev „ne nanosi štetu“ mora biti procijenjen u svakom projektu sukladno Uredbi EU 2021/241.

**Prijavitelji/korisnici sredstava:** jedinice lokalne i područne samouprave (JLP(R)S), trgovačka društva u državnom vlasništvu ili vlasništvu JLP( R)S, pravne osobe u konzorciju JPP, korisnici koncesija, turističke zajednice i druge pravne osobe u javnom vlasništvu koje upravljaju turističkom infrastrukturom ili sportsko-rekreacijskim centrima i zonama aktivnog turizma koje imaju pravo građenja.

**Partneri:** turističke zajednice, udruge i druge pravne osobe koje nisu poduzeća povezana sa sektorima turizma i sporta i dr.

**Predviđeni iznos sredstava:** 930.000.000 kn

Navodi se da će ova investicija „*obuhvaćati ulaganja u javnu turističku infrastrukturu te u opremu i s njome u vezi edukaciju osoblja, a sukladno pravilima za državne potpore za javnu infrastrukturu koja većinu svojih prihoda ostvaruje iz javnih izvora, u okviru kojih će se voditi računa o ograničenju prihoda od ekonomske aktivnosti. Za aktivnosti u okviru projekata koji će se podržavati u ovoj investiciji, a koje se mogu smatrati ekonomskim aktivnostima, dodjeljivat će se potpore u skladu s člancima 14., 36., 38., 41., 42., 53., 55. i 56. Uredbe 651/2014 GBER“ (str. 435. NPOO)*

## 2) *Investicija C1.6.R1-I2 Jačanje održivosti te poticanje zelene i digitalne tranzicije poduzetnika u sektoru turizma*

**Opći cilj:** doprinijeti razvoju održivog turizma kroz zelenu i digitalnu tranziciju održivosti poslovanja poduzetnika u turizmu i ugostiteljstvu, a osobito razvoj turističkih proizvoda prihvatljivih za okoliš i učinkovitost resursa posebice u slabije razvijenim turističkim područjima povezivanjem poduzetnika u lancu vrijednosti turizma, provedba zelenih projekata usklađenih s Uredbom (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća, uvođenje inovacija i digitalnih tehnologija u turističku infrastrukturu i proizvode. Cilj je i potaknuti socijalnu održivost turizma kroz poticanje privatnih ulaganja koja će doprinijeti rastu kvalitetnih radnih mjesta u lokalnim zajednicama.

- **Pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava za razvoj turističkih proizvoda prihvatljivih za okoliš, učinkovitost resursa te zelenu i digitalnu tranziciju**

**Dodjela potpora planira se za sljedeće aktivnosti:**

- Potpora razvoju turističke ponude i sadržaja te procesima u turističkom poslovanju prihvatljivima za okoliš i učinkovitost resursa kod MSP-ova i velikih poduzeća, što uključuje ulaganja u: objekte, okoliš i opremu, razvoj inovativnih turističkih proizvoda, uvođenje kružnog gospodarstva, ulaganje u opremu za postizanje i povećanje higijensko zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta, osiguranje uvjeta za dobivanje eko certifikata, povećanje energetske učinkovitosti i korištenje OIE;
  - ✓ na slabije razvijenim područjima ulaganje u nove kapacitete po načelima zelene gradnje prema uvjetima za zgrade gotovo nulte energije (nZEB). Uvjet za energetska obnova zgrada bit će postizanje standarda srednje ili dubinske renovacije, s minimalno 30% uštede energije i/ili stakleničkih plinova u odnosu na *ex ante* procjenu;
  - ✓ na najrazvijenijim turističkim područjima omogućit će se ulaganje u postojeće kapacitete u skladu s propisima o racionalnoj uporabi energije i toplinskoj zaštiti;
  - ✓ ulaganjem u postojeće smještajne kapacitete cilj je postići veću kvalitetu smještajnih objekata i njihovu transformaciju u više kategorije.
- Nabavu opreme za digitalizaciju turističkog poslovanja kod MSP-ova i velikih poduzeća

Potpore će se dodjeljivati sukladno programu potpora. Kao moguće vrste potpora navode se potpore iz članaka 14., 36., 38., 41. i 42. Uredbe 651/2014 i *de minimis* potpore.

**Prihvatljivi prijavitelji:** MSP i velika poduzeća u djelatnosti turizma i ugostiteljstva, uključujući putničke agencije, turoperatore i pružatelje ostalih rezervacijskih usluga te djelatnosti iznajmljivanja i davanja u zakup (leasing) plovnih prijevoznih sredstava i djelatnosti zabavnih i tematskih parkova.

**Partneri:** trgovačka društva u državnom vlasništvu ili JLP(R )S, pravne osobe u JPP, korisnici koncesija, MSP i velika poduzeća u vezanim proizvodnim i uslužnim djelatnostima u lancu vrijednosti turizma i drugi.

**Planirani iznos sredstava:** 1.020.000.000 kn

- **Pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava za zelenu tranziciju malih iznajmljivača u poduzetnike u turizmu i ugostiteljstvu**

**Cilj:** podizanje kvalitete smještajnih kapaciteta s usmjerenjem kreiranja održive turističke ponude

**Namjena potpora:** zelena i digitalna tranzicija, modernizacija i podizanje kvalitete smještajnih kapaciteta te njihova transformacija u obiteljske i specijalizirane male hotele.

**Ulaganja:** u objekte, okoliš i opremu, razvoj inovativnih turističkih proizvoda, povećanje standarda i kvalitete proizvoda, uvođenje kružnog gospodarstva kao i u opremu za postizanje i povećanje higijensko-zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta, osiguranje dobivanje eko certifikata, za energetska učinkovitost, korištenje OIE, potpora procesima digitalizacije turističkog poslovanja kod mikro poduzeća.

**Prihvatljivi prijavitelji:** postojeći iznajmljivači koji će se registrirati u obrtnike ili trgovačka društva u turizmu i ugostiteljstvu, mikro poduzeća

Potpore se planiraju dodjeljivati na temelju programa izrađenog u skladu s Uredbom br. 1407/2013 (*de minimis* Uredba).

**Iznos sredstava:** 50.000.000 kn

- **Pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava za poticanje aktivnosti umrežavanja u klustere te istraživanja i razvoja u poduzećima u cjelokupnom lancu vrijednosti turizma i ugostiteljstva**

**Cilj poziva:** potaknuti poduzetnike da u kolaborativnom procesu uče, istražuju i kreiraju nova rješenja, proizvode i usluge kako bi ojačali otpornost i konkurentnost hrvatskog turizma.

**Aktivnosti za koje će se dodjeljivati potpore:** istraživanje i inovacije kod MSP-ova i velikih poduzeća u cjelokupnom lancu vrijednosti turizma, uključujući i njihovo umrežavanje, razvoj inovativnih turističkih proizvoda, ulaganja u prijenos tehnologije i suradnju među poduzećima, istraživačkim centrima i sektorom visokog obrazovanja. Sve prihvatljive aktivnosti u ovim pozivima se odnose isključivo na uvođenje inovacija, istraživanje i razvoj u cjelokupnom lancu vrijednosti turizma i ugostiteljstva te usmjerene na razvoj turističkih proizvoda i usluga visoke dodane vrijednosti.

**Kriteriji za odabir projekata:** integracija načela održivog razvoja, pozitivan doprinos ekološkim učincima tijekom provedbe projekta, uključivanje kontrolnog popisa u skladu s člankom 17. Uredbe br. 2020/852., doprinos zelenoj tranziciji u skladu s NRS, Zelenim planom za Europu, indikatorima održivosti iz studije izvedivosti za izradu Zelenog satelitskog računa i smjernicama za izradu Strategije razvoja održivog turizma do 2030.

Navodi se potreba izrade programa potpora u skladu s člancima 25., 26., 27., 28., i 29. Uredbe 651/2014

**Prijavitelji:** mikro, mala, srednja i velika poduzeća u djelatnostima turizma i ugostiteljstva, uključujući putničke agencije, turooperatore i ostale rezervacijske djelatnosti te djelatnosti iznajmljivanja i davanja u zakup (leasing) plovnih prijevoznih sredstava i djelatnosti zabavnih i tematskih parkova

**Partneri:** MITS, MSP i velika poduzeća u vezanim proizvodnim i uslužnim djelatnostima u lancu vrijednosti turizma, znanstveno-istraživačke institucije, udruge i klasteri u cjelokupnom lancu vrijednosti turizma

**Iznos sredstava:** 180.000.000 kn

### **3) Investicija C1.6. R1-13 Jačanje kapaciteta sustava za otporan i održiv turizam**

**Cilj:** osnažiti dionike u provedbi reforme, kao i osnažiti i jačati otpornost ljudskih kapaciteta u cijelom lancu vrijednosti turizma obrazovanjem za potrebe tržišta rada, s naglaskom na digitalne i zelene vještine te područje upravljanja destinacijom.

**Poziv** MINTS za aktivnosti jačanja kapaciteta sustava za otporan i održiv turizam

Poziv je podijeljen na nekoliko grupa s obzirom na korisnike/prijavitelje, i to:

- a) 2.980.000 kn za aktivnosti izrade obrazovnih programa i e-learning materijala za najmanje 10 područja (edukacija za specifične poslove u turizmu, vještine za zelenu tranziciju, upravljačke vještine vođenja poslovanja u turizmu i sl.);
- b) 3.000.000 kn za provedbu ciljanih edukacija kod poslodavaca

- c) 1.020.000 kn za obrazovanje djelatnika u sustavu državne uprave i turističkih zajednica na svim razinama u cilju boljeg upravljanja održivim turizmom kao i podizanja kvalitete upravljanja destinacijom

**Odgovorno tijelo:** MINTS

**Partneri:** HZZ, poslodavci, instituti, obrazovne ustanove

### III. POJAM DRŽAVNE POTPORE, GOSPODARSKE I NEGOSPODARSKE AKTIVNOSTI, PRAVILA ZA DODJELU DRŽAVNIH POTPORA

Prema članku 107. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), državnom se potporom smatra, u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu između država članica, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava, u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj. Iz toga proizlazi da se zabrana dodjele državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU odnosi samo na djelatnosti poduzetnika. Pritom, iz ustaljene sudske prakse sudova Unije proizlazi da, u kontekstu prava tržišnog natjecanja, pojam „poduzetnik“ obuhvaća svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost bez obzira na njegov pravni status/oblik i način njegova financiranja.

Nadalje, kvalifikacija nekog subjekta kao poduzetnika ovisi o prirodi njegove djelatnosti. U skladu s ustaljenom praksom Suda, sve djelatnosti koje se sastoje od pružanja roba i usluga na tržištu su gospodarska djelatnost<sup>1</sup>. **Stoga se isključivo subjekti koji obavljaju gospodarsku djelatnost smatraju poduzetnicima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU te se isključivo na njih primjenjuju pravila o državnim potporama.**

Budući da opisana podkomponenta obuhvaća reformske mjere i ulaganja u javni i privatni sektor turizma, i to kako za infrastrukturne objekte i početna ulaganja u nove i postojeće gospodarske djelatnosti, tako i ulaganja u energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije, potrebno je pri provedbi spomenutih mjera voditi računa o pravilima o državnim potporama. U tom smislu, MINTS već u fazi pripreme poziva za dodjelu sredstava treba veliku pozornost usmjeriti na aspekt državnih potpora, a sve kako bi upravljanje sredstvima iz NPOO-a bilo u skladu s primjenjivim propisima, posebice pravilima EU o državnim potporama.

Konkretno, a s obzirom na prirodu mjera i ulaganja, potrebno je razlikovati ulaganja sredstava u okviru NPOO-a u djelatnosti koje nisu gospodarske prirode tj. negospodarske djelatnosti od ulaganja u gospodarske djelatnosti.

---

<sup>1</sup>Presuda Suda od 16. lipnja 1987., Komisija protiv Italije, 118/85, presuda Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i drugi, spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98



### III. 1. NEGOSPODARSKE DJELATNOSTI

Na pitanje postoji li tržište odnosno može li se određena djelatnost smatrati negospodarskom ili gospodarskom djelatnosti, ovisi o načinu na koji je uređeno obavljanje dotične djelatnosti u određenoj državi članici EU<sup>2</sup> pa se stoga situacija može razlikovati od jedne do druge države članice.

Istodobno, ovisno o političkom odabiru ali i stupnju gospodarskog razvoja, liberalizaciji tržišta i slično, klasifikacija određene djelatnosti kao negospodarske ili gospodarske može se s vremenom mijenjati. To znači da mogu postojati razlike između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti u različitim državama članicama EU, ovisno o političkom odabiru tj. nacionalnom zakonodavstvu i gospodarskim kretanjima u svakoj od njih. Pritom, međutim uvijek vrijedi isto pravilo: ako tijelo javne vlasti ne dopusti trećim osobama pružanje određene usluge već to pravo „rezervira“ za sebe ili subjekta (ustanova, trgovačko društvo i sl.) nad kojim ima kontrolu, to ne isključuje postojanje gospodarske djelatnosti ako na tržištu postoje subjekti zainteresirani za pružanje te usluge.

Nastavno se daje pregled aktivnosti koje se najčešće **ne smatraju gospodarskim djelatnostima** ukoliko su ispunjeni određeni zakonski uvjeti u određenoj državi članici.

#### III.1.1. Izvršavanje javnih ovlasti

Članak 107. stavak 1. UFEU ne primjenjuje se u slučaju kada država djeluje izvršavanjem javne ovlasti<sup>3</sup> ili ako javni subjekti djeluju u svojstvu tijela javne vlasti<sup>4</sup>.

U prvom slučaju, smatra se da država djeluje izvršavanjem javne ovlasti samo i isključivo u slučaju ako se radi o aktivnosti/djelatnosti koja je dio temeljnih funkcija države ili je s tim funkcijama povezana na temelju svoje prirode, cilja i pravila kojima podliježe<sup>5</sup>.

Polazeći od navedenog, može se zaključiti da **aktivnosti koje su dio isključivih prava tijela javne vlasti ne predstavljaju gospodarske djelatnosti**, kao što su primjerice: vojska, policija, kontrola sigurnosti zračne plovidbe, kontrola i sigurnost pomorskog prometa i sl., kako se to navodi i u točki 2.2. Izvršavanja javnih ovlasti u Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>6</sup> (u nastavku: Obavijest Komisije).

---

<sup>2</sup> Presuda Suda od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, točke 16. do 20.

<sup>3</sup> Presuda Suda Komisija protiv Italije od 16. lipnja 1987., 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točke 7. i 8.

<sup>4</sup> Presuda Suda od 4. svibnja 1988., Bodson, 30/87, ECLI:EU: C:1988:225, točka 18.

<sup>5</sup> Presuda Suda od 19. siječnja 1994., SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točka 30. gdje je Sud utvrdio da Eurocontrol kao regionalna međunarodna organizacija za kontrolu zračnog prometa koju su ugovorno osnovale države Beneluxa i Njemačka nije poduzetnik jer obavlja kontrolu zračnog prometa u zemljama Beneluxa i zapadne Njemačke, na temelju odredbi ugovora, ali samo na zahtjev i u ime neke od ugovornih strana. Pritom, Eurocontrol je ovlašten poduzimati mjere s obvezujućim učinkom koje odstupaju od postojećih propisa, a izravno se odnose na korisnike zračnog prostora. U izvršavanju danih mu ovlasti Eurocontrol mora osigurati usklađenost s međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonodavstvom vezano uz regulaciju pristupa, preleta i teritorijalne sigurnosti potpisnica ugovora.

<sup>6</sup> SL C 262/1 od 19.7.2016.

No, ne mora svaka djelatnost koju obavlja javno tijelo (država) predstavljati izvršavanje javnih ovlasti jer i država odnosno javni subjekti mogu, uz obavljanje poslova kojima djeluje izvršavanjem javnih ovlasti, obavljati i određene gospodarske djelatnosti. Ako se radi o takvoj situaciji, potrebno je u svakom konkretnom slučaju<sup>7</sup> analizirati i nesporno utvrditi koju vrstu djelatnosti - gospodarsku, negospodarsku (izvršavanje javnih ovlasti) ili mješovitu obavlja dotični javni subjekt.

### **III.1.2. Usluge socijalne skrbi, mirovinski sustav, obrazovanje**

Djelatnosti odgoja i obrazovanja koje financira država su *par excelance* negospodarske djelatnosti, pa se samim time ni obrazovne ustanove koje obavljaju tu djelatnost ne mogu smatrati poduzetnicima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU, te slijedom toga predmetna mjera ne dovodi do prednosti na tržištu subjektu koji obavlja tu djelatnost.

Nasuprot tomu, usluge koje se pružaju uz naknadu predstavljaju gospodarsku djelatnost. U tom svjetlu, odgojno-obrazovne ustanove ili drugi subjekti koji svoje usluge pružaju uz naknadu koju plaćaju roditelji, djeca ili se osiguravaju iz privatnih sredstava koja ne potječu od samog pružatelja predstavljaju gospodarsku djelatnost.

Konkretno, u Republici Hrvatskoj usluge javnih odgojno-obrazovnih ustanova koje su dio javnog obrazovnog sustava Republike Hrvatske te se u cijelosti ili pretežitim dijelom financiraju iz javnih sredstava ne predstavljaju gospodarsku djelatnost. Naime, uspostavljajući i održavajući sustav javnog obrazovanja, koji se u pravilu financira iz proračuna države ili jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave, a ne iz sredstava roditelja i/ili učenika, država nema namjeru izvršavati djelatnosti uz naknadu, već ispunjava svoju zadaću koju ima prema građanima u socijalnom, kulturnom i obrazovnom području.

### **III.1.3. Zdravstvena zaštita**

S obzirom na činjenicu da se u EU sustavi zdravstvene zaštite razlikuju među državama članicama, i primjena pravila o državnim potporama, odnosno članka 107. UFEU, ovisi o tome natječu li se na tržištu različiti pružatelji usluga zdravstvene zaštite i u kojoj mjeri.

U Republici Hrvatskoj, javne zdravstvene ustanove čine sastavni dio nacionalnog zdravstva koji se temelji na socijalnim načelima, načelu solidarnosti i podliježe kontroli od strane države te se financira iz doprinosa i drugih javnih izvora (državni proračun, županijski proračuni), a zdravstvene se usluge pružaju besplatno (ili gotovo besplatno) na temelju univerzalnog pokrića i obveznog plaćanja doprinosa čiji se iznosi utvrđuju zakonom razmjerno dohotku osiguranika, neovisno o riziku koji proizlazi iz osiguranikove dobi ili zdravstvenog stanja. Naknade za određene usluge koje pokrivaju samo manji dio stvarnog troška zdravstvene usluge ne utječu na klasifikaciju

---

<sup>7</sup> Presuda Suda: Komisija protiv Italije 118/85, u kojoj Sud navodi da je za ocjenu obavlja li država gospodarsku aktivnost irelevantno obavlja li ona tu aktivnost putem odvojenog subjekta nad kojim ima kontrolu ili obavlja tu djelatnost izravno putem vlastite službe, koja čini dio državne administracije jer i u tom slučaju se ne mijenja priroda gospodarske aktivnosti koja se tamo obavlja (talijanski duhanski monopol u okviru Ministarstva financija).

nacionalnog zdravstvenog sustava kao negospodarske djelatnosti. Ne postoji određena granica u pogledu sudjelovanja osiguranika u pokrivanju troškova usluge, a da bi se smatralo da se radi o simboličnom ili „manjem“ udjelu, već to ovisi o nacionalnom zdravstvenom sustavu i uvjetima propisanim nacionalnim zakonodavstvom.

Sudovi Unije potvrdili su da, u slučaju postojanja takve strukture, relevantni dionici zdravstvenog sustava ne djeluju kao poduzetnici<sup>8</sup>. Naime, iz sudske prakse sudova Unije ne može se zaključiti da se subjekti koji sudjeluju u sustavu koji ostvaruje socijalni cilj i provodi načelo solidarnosti pod kontrolom države može kvalificirati kao poduzetnik. U tom sustavu čak i djelatnosti koje bi same po sebi mogle biti gospodarske prirode, no obavljaju se za potrebe obavljanja druge i to negospodarske djelatnosti, nisu gospodarske prirode. Primjerice, bolnice koje kupuju robu i naručuju usluge za potrebe pružanja negospodarske djelatnosti, ne djeluju kao poduzetnik samo zato što su kupci na određenom tržištu.

U slučaju kada bolnice i ostali pružatelji usluga javne zdravstvene zaštite nude svoje usluge za naknadu koju naplaćuju, bilo izravno od pacijenata ili od njihovih osiguravatelja<sup>9</sup>, radi se o sustavu u kojem postoji određeno tržišno natjecanje između bolnica u odnosu na pružanje usluga zdravstvene zaštite. U takvim slučajevima, činjenica da tu zdravstvenu uslugu pruža javna bolnica nije dostatna da bi se ta djelatnost smatrala negospodarskom.

Nasuprot navedenom, sudovi Unije su pojasnili da usluge zdravstvene zaštite koje pružaju privatni liječnici uz naknadu i na vlastiti rizik treba smatrati gospodarskom djelatnošću, što se odnosi i na usluge ljekarni.

### *III.1.4. Kultura i očuvanje kulturne baštine, uključujući očuvanje prirode*

Područje kulture i kulturne baštine obuhvaća širok raspon aktivnosti, od muzeja, arhiva, knjižnica, kulturnih centara, kazališta, koncertnih i opernih dvorana, arheoloških nalazišta i spomenika, povijesnih lokaliteta i objekata, tradicionalnih običaja, umjetničkih i tradicionalnih obrta, festivala i izložbi, kao i aktivnosti koje se odnose na kulturno i umjetničko obrazovanje. Istodobno, ovo područje obuhvaća očuvanje bioraznolikosti, staništa i vrsta i slično.

Europska Komisija ističe u Obavijesti Komisije da se određene djelatnosti povezane s kulturom i kulturnom baštinom mogu organizirati na **negospodarski** način te da stoga ne predstavljaju državnu potporu. **Smatra da se javnim financiranjem kulturnih djelatnosti i djelatnosti očuvanja baštine koje su dostupne javnosti bez naknade ostvaruje isključivo socijalna i kulturna svrha koja je negospodarske prirode.** Isto tako, činjenicom da posjetitelji kulturne institucije ili sudionici u kulturnoj djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine koja je otvorena javnosti svojim novčanim doprinosom pokrivaju samo dio stvarnih troškova funkcioniranja određenog kulturnog objekta ili

<sup>8</sup> Presuda Suda od 11. lipnja 2020. spojeni predmeti C-262/18 P i C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450; Presuda Općeg suda od 4. ožujka 2003., FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50 i presuda Suda od 11. srpnja 2006., FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, točke 25.-28.

<sup>9</sup> Presuda Suda od 12. srpnja 2001., Gerats-Smits i dr., C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, točke 53.-58.

određene kulturne manifestacije, ne mijenja se negospodarska priroda djelatnosti jer se ne može smatrati da je riječ o stvarnoj naknadi za pružene usluge.

Ovdje je potrebno istaknuti da je **Europska komisija dala i vrlo konkretno pojašnjenje prema kojem javno financiranje određenih kulturnih aktivnosti koje nisu komercijalne, već su dostupne javnosti bez naknade ili uz naknadu koja pokriva 50% troškova, ne podliježu propisima o državnim potporama<sup>10</sup>.**

Kada se radi o javnom financiranju kulturne infrastrukture, naprijed navedeni pristup Komisije u odnosu na javno financiranje kulture i povijesne baštine koja se ne iskorištava u komercijalne svrhe, između ostalog, detaljno je razrađen u dokumentu „*Infrasturcture Analytical grid for culture, heritage and Nature conservation*“ (u daljnjem tekstu: Analitički grid) kojeg je objavila Opća uprava za tržišno natjecanje na svojim mrežnim stranicama, polazeći od odredbi točki 33., 34., 35., 36. i 37. Obavijesti Komisije i na temelju dosadašnje prakse.

Sukladno Obavijesti Komisije i Analitičkom gridu, javno financiranje kulturne infrastrukture koja se neće komercijalno iskorištavati je u načelu izuzeto od primjene pravila o državnim potporama jer to javno financiranje kulturne infrastrukture koja je dostupna i otvorena građanima besplatno ili uz naknadu koja pokriva samo dio troškova, ispunjava njihove društvene i kulturne potrebe pa se stoga ne radi o gospodarskoj djelatnosti. Stajalište je Komisije da se javnim financiranjem obnove ili restauracija objekata kulturnog nasljeđa koji će posjetitelji moći posjećivati bez naknade i koji se neće koristiti u nikakve komercijalne svrhe ne daje prednost ni jednom poduzetniku u smislu propisa o državnim potporama<sup>11</sup>. Isto tako, **ako posjetitelji određene kulturne infrastrukture ili pak objekta kulturne baštine, plaćaju ulaznica za pristup toj infrastrukturi, a koja ulaznica pokriva samo dio njezinih stvarnih troškova, to ne mijenja negospodarsku prirodu takvih infrastrukturnih objekata budući da cijena ulaznice ne pokriva sve troškove usluge koja se tamo pruža.**

Nasuprot tome, kulturne aktivnosti u infrastrukturi čija se izgradnja financira javnim sredstvima a kojima je pristup moguć uz plaćanje ulaznica od strane posjetitelja čija cijena pokriva sve troškove ili se na drugi način pokrivaju njihovi troškovi, predstavlja gospodarsku djelatnost (npr. komercijalne izložbe, festivali, koncerti, restauracija i obnova povijesnih objekata/zgrada od koje korist imaju isključivo poduzetnici, a ne javnost i sl.). Slijedom navedenog, financiranje javnim sredstvima infrastrukture koja služi u te svrhe, ako su ispunjeni svi kriteriji koji definiraju pojam državne potpore, može sadržavati državnu potporu iz članka 107. stavka 1. UFEU.

Ako se pak određena kulturna infrastruktura istodobno koristi i za gospodarske i negospodarske svrhe (primjerice, za organizaciju konferencija i sličnih komercijalnih događanja u muzejima ili

---

<sup>10</sup> Navedeno pojašnjenje je pozdravio je i Europski Odbor regija u točki 14. „Mišljenja Europskog Odbora regija – Državne potpore i usluge od općeg gospodarskog interesa” (SL C 88/22, 21.3.2017.)

<sup>11</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 20.11. 2012. U slučaju SA.34891 (2012/N)-Poljska – Potpora države Zwiazek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysl, OJ C 293, 9.10.2013.

kulturnim centrima i sličnim objektima), **javno financiranje njezine izgradnje ili obnove bit će obuhvaćeno pravilima o državnim potporama u dijelu koji se odnosi na troškove povezane s gospodarskom djelatnosti.** U takvim slučajevima, države članice dužne su osigurati da se sredstva namijenjena financiranju negospodarske aktivnosti NE koriste za unakrsno subvencioniranje gospodarskih djelatnosti. Navedeno znači da se mora osigurati da se vlasnik infrastrukture ne bavi nijednom drugom gospodarskom djelatnošću ili, ako se bavi, da mora voditi odvojeno računovodstvo, s jasno i transparentno odvojeno iskazanim troškovima i prihodima svake od tih dviju djelatnosti, pri čemu se javna sredstva kojima se financiraju troškovi negospodarskog dijela aktivnosti te infrastrukture ne smiju „prelijevati“ na njezinu gospodarsku djelatnost.

Pritom, javno financiranje koje se odnosi na **uobičajene dodatne sadržaje u objektima kulture ili povijesne baštine** kao što su restorani, trgovine ili parking, u slučaju kada se radi o infrastrukturi koja se gotovo isključivo koristi za negospodarske djelatnosti ili se takvi sadržaji realiziraju u okviru negospodarskih kulturnih djelatnosti i djelatnosti očuvanja baštine, obično nema učinka na trgovinu među državama članicama.

### III.2. GOSPODARSKA DJELATNOST

Kao što je već istaknuto, odredbe članka 107. stavka 1. UFEU o zabrani dodjele državnih potpora koje narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje davanjem prednosti na tržištu u mjeri u kojoj to utječe na trgovinu između država članica, primjenjuju se isključivo na poduzetnike. Sudovi Unije definiraju poduzetnike kao subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost bez obzira na njihov pravni status i način na koji ih se financiraju<sup>12</sup>.

Da bi se određena mjera državne intervencije smatrala državnom potporom u smislu odredbi članka 107. stavka 1. UFEU, kumulativno moraju biti ispunjeni sljedeći kriteriji:

✓ ***Mjera se financira iz državnih sredstava ili je pripisiva državi***

Sredstva koja se dodjeljuju izravno ili neizravno iz javnih izvora ispunjavaju kriterij državnih sredstava, a ako se radi o poticajnoj mjeri koja se može pripisati<sup>13</sup> državi, također je ispunjen kriterij financiranja putem državnih sredstava iz članka 107. stavka 1. UFEU. Ako tijelo javne vlasti dodijeli javna sredstva određenom gospodarskom subjektu, mjera je automatski pripisiva državi, čak i kada je tijelo o kojem je riječ pravno neovisno od drugih javnih tijela.

Sredstva koja se dobivaju iz Europske unije, naročito iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, od Europske investicijske banke ili međunarodnih financijskih institucija smatraju se državnim sredstvima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU kada nacionalna tijela država članica, što je slučaj kod korištenja ESI fondova, imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o korištenju tih sredstava.

<sup>12</sup> Presuda Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr. Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točka 74.

<sup>13</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI: EU:C:2002:294; točka 24.

✓ *Mjerom se osigurava prednost na tržištu primatelju državnih (javnih) sredstava*

Drugi kriterij koji definira pojam državne potpore odnosi se na prednost na tržištu koju primatelj javnih sredstava dobiva zahvaljujući državnoj intervenciji, a koja se ne stječe ili ne bi mogao steći vlastitim poslovanjem.

Važno je naglasiti da prednost na tržištu donosi svaka državna intervencija koja pozitivno utječe na poslovanje korisnika te intervencije, bez obzira na oblik (bespovratno sredstvo, umanjeni porez i sl.). Za utvrđivanje prednosti nije relevantan cilj ili uzrok intervencije, a nije presudno ni to je li određeni gospodarski subjekt stekao prednost na tržištu na temelju neovisnog (općeg ili posebnog) akta države na kojeg nije mogao utjecati (zakon, uredba, pravilnik) ili na temelju vlastitog zahtjeva, što ga stavlja u povoljniji položaj na tržištu.

✓ *Mjera je selektivna*

Samo se ona mjera državnog intervencionizma koja je selektivna odnosno usmjerena na određenog gospodarskog subjekta (poduzetnika) ili grupu poduzetnika smatra državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU. Mjere kojima se dodjelom javnih sredstava pogoduje cjelokupnom gospodarstvu određene države članice (opće mjere) ne smatraju se državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU.

Selektivnost je ključni kriterij koji upućuje na to da se prijenosom javnih (državnih) sredstava na određenog gospodarskog subjekta, industrijski ili uslužni sektor ili određenu interesnu skupinu, radi o davanju prednosti na tržištu tom subjektu ili sektoru, a ne o općoj mjeri namijenjenoj svim poduzetnicima u određenoj državi članici.

✓ *Mjera narušava ili bi mogla narušiti tržišno natjecanje između država članica*

U smislu odredbi iz članka 107. stavka 1. UFEU mjera dodijeljena iz državnih sredstava ili putem državnih sredstava nije u skladu s unutarnjim tržištem EU ako se tom mjerom poboljšava položaj na tržištu određenog poduzetnika ili određene grupe poduzetnika u odnosu na konkurente<sup>14</sup> čime dolazi do narušavanja ili prijetnje narušavanju tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu. Do narušavanja konkurencije u smislu članka 107. stavka 1. UFEU ne dolazi ako se radi o tržištu na kojem postoji zakonski ili prirodni monopol.

✓ *Mjera ima utjecaj na trgovinu između država članica*

Mjera dodjele javnih sredstava ili mjera kojom se osigurava prednost na tržištu određenom poduzetniku putem državnih sredstava sadrži državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU samo ako ima utjecaj na trgovinu između država članica. U skladu s presudama sudova

<sup>14</sup> Presuda Suda od 17. rujna 1980., Philip Morris, 730/79

Unije utjecaj na trgovinu se tumači vrlo ekstenzivno – ovaj uvjet je ispunjen ako neki proizvodi ili usluge, čak ako i nikada nisu bile predmet trgovine između dotične države članice i ostalih članica EU, ipak potencijalno mogu biti predmet trgovine.

Međutim, Europska komisija je u Obavijesti Komisije detaljnije opisala situacije u kojima se može smatrati da kriterij učinka na trgovinu nije ispunjen.

Tako je Komisija tijekom dugogodišnje prakse donijela niz odluka u kojima je smatrala, uzimajući u obzir specifične okolnosti svakog pojedinog slučaja, da mjera javnog financiranja ima samo lokalni učinak odnosno da nema učinka na trgovinu između država članica. Sukladno točkama 196. i 197. Obavijesti Komisije, Europska komisija smatra da, ukoliko korisnik pruža usluge na ograničenom području države članice i nije vjerojatno da će privući posjetitelje iz drugih država članica, mjera ima marginalan učinak na prekograničnu trgovinu, pa stoga vjerojatno ne sadrži državnu potporu. Isto se odnosi i na određene kulturne objekte koji obavljaju gospodarsku aktivnost, ali ne odvlače posjetitelje od slične ponude u drugim državama članicama.

Premda nije moguće unaprijed definirati opće kategorije mjera koje ispunjavaju naprijed navedene kriterije, odluke Komisije relevantan su „vodič“ (prilikom rješavanja dilema o tome hoće li javna intervencija utjecati na trgovinu između država članica ili se radi o učinku koji je marginalan i kao takav zanemariv). Međutim, države članice su, ako se na takve mjere ne primjenjuju pravila o potporama, u svakom pojedinom slučaju javnog financiranja određene aktivnosti ili projekta/investicije dužne provesti detaljnu analizu specifičnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, radi procjene radi li se o mjeri koja ima ili može imati potencijalni učinak na međudržavnu trgovinu.

Radi se o mjerama koje se pretežito odnose na područje kulture, medija i sporta te na usluge lokalnog karaktera, primjerice:

#### KULTURA

**Kulturni događaji i subjekti koji obavljaju gospodarsku djelatnost na području kulture lokalnog ili regionalnog značaja** s vrlo malom mogućnosti privlačenja posjetitelja iz drugih država članica, odnosno destimuliranja i odvlačenja posjetitelja od slične ponude u drugim državama članicama. Primjerice, promidžba i reklama koja je usmjerena na inozemna tržišta, osobito na određene skupine potencijalnih posjetitelja, geografska blizina potencijalnog tržišta druge države članice i međunarodni karakter određenih događanja i sl. mogu ukazivati na to da je cilj privući posjetitelje i iz drugih država članica. No, kako je teško predvidjeti sve situacije u kojima se može raditi prilikom javnog financiranja određene kulturne aktivnosti ili izgradnje/obnove kulturne infrastrukture, preporuka je da se u svakom konkretnom slučaju prouče dosadašnje odluke Europske komisije na ovom području, primjerice: Lokalni muzej Sardinije<sup>15</sup>, Centar za vizualnu

<sup>15</sup> N 630/2003 (SL C275, 8.11.2005.)

umjetnost i istraživanje na Cipru<sup>16</sup>, Izgradnja arheološkog muzeja u Messari, Kreta<sup>17</sup> te u sličnim predmetima u Češkoj i Poljskoj.

Kada se radi o gospodarskoj djelatnosti na čije se javno financiranje odnose pravila o državnim potporama, Europska komisija ističe kako je učinak na trgovinu sukladno definiciji, zabranjene potpore iz članka 107(1) UFEU potrebno utvrditi u svakom konkretnom slučaju („on-case-by-case“) osim u slučaju kada se radi o primjeni Uredbe o *de minimis* potporama.

Naime, premda se radi o korištenju javnih (državnih) sredstava, selektivnom davanju prednosti određenom poduzetniku, također je uvijek potrebno utvrditi ima li javna financijska mjera učinak na trgovinu i narušavanje tržišnog natjecanja između država članica Europske unije, odnosno postoji li vjerojatnost da bi učinak na prekogranična ulaganja bio veći od marginalnog, kako bi se zaključilo da se radi o državnoj potpori. Također, za naglasiti je da Europska komisija smatra da javno financiranje koje se osigurava **uobičajenim dodatnim sadržajima** (kao što su restorani, trgovine ili plaćeni parking) koji se gotovo isključivo upotrebljavaju za negospodarske djelatnosti obično nema učinka na trgovinu među državama članicama jer nije vjerojatno da će se tim uobičajenim dodatnim sadržajima privući potrošače iz drugih država članica i nije vjerojatno da bi njihovo financiranje imalo učinak na prekogranična ulaganja ili nastan koji bi bio veći od marginalnog. No, kada se radi o kontinuiranom korištenju, u načelu kulturne infrastrukture, za komercijalne svrhe (npr. održavanje konferencija, seminara, prodajnih izložbi, festivala i slično, uz naplatu), u tom se slučaju ne može potvrditi da se radi o uobičajenim dodatnim sadržajima.

## SPORT

**Izgradnja objekata namijenjenih sportskim aktivnostima lokalnog stanovništva**, kao što su primjerice izgradnja bazena (rekreacijski bazen Dorsten<sup>18</sup>), lokalnih golf klubova u Velikoj Britaniji, luka za rekreacijska plovila u Nizozemskoj, sportskih objekata za mlade sportaše u Njemačkoj.

<sup>16</sup> SA.34466 (SL C 1,4.1.2011.)

<sup>17</sup> SA.36581 (SL C 353, 3.12.2013.)

<sup>18</sup> N 258/2000 Dorsten -Njemačka – Europska komisija zauzela stav da izgradnja i obnova bazena u gradu Dorstenu ne predstavlja državnu potporu jer mjera nema utjecaj na trgovinu. Dorsten je 1998. odlučio putem koncesije bazene prepustiti privatnom ulagaču, a obuhvaćalo bi: Izgradnju i upravljanje bazenima, određenu vodenu ponudu, atraktivnu saunu, 25 metarski unutarnji bazen, vanjski bazen, i gastronomiju. Bazen bi trebao biti stavljen na raspolaganje školi plivanja i plivačkom klubu. Provedbom javnog natječaja odabrana je kao ekonomski najpovoljnija ponuda trgovačkog društva Atlantis. Između Dorstena i Atlantisa je sklopljen ugovor u kojem su utvrđene obveze odnosno usluge i naknade, a odnose se u bitnome na sljedeće (prema navodima Njemačke):

- Osniva se pravo građenja na 35 godina u korist Atlantisa, Atlantis plaća Dorstenu tržišnu cijenu za pravo građenja
- Do isteka roka na koji se osniva pravo građenja, Atlantis se obvezuje imati uobičajeno radno vrijeme bazena tijekom cijele godine i to po razumnoj cijeni ulaznica (socijalna komponenta cijene ulaznica)
- Atlantis će srušiti stari otvoreni bazen i izgraditi novi otvoreni bazen – ostaje u vlasništvu Dorstena – investicija se procjenjuje na 4 mil DEM; Atlantis upravlja bazenom kroz određeno minimalno vrijeme tijekom ljeta
- Atlantis se obvezuje u zatvoreni bazen investirati 50 000 do 100 000 DEM radi rekonstrukcije, a sve kako bi se održavala škola plivanja u zatvorenom bazenu
- Atlantis se obvezuje za cijelo vrijeme trajanja ugovora staviti besplatno na raspolaganje sva tri bazena školi plivanja
- Atlantis se obvezuje plivačkom klubu staviti na raspolaganje besplatno korištenje sva tri bazena
- U slučaju da broj posjetitelja godišnje premaši 450 000, Atlantis ima pravo na 10% neto prihoda, odnosno 15% neto prihoda ako broj posjetitelja premaši 500 000



## INFORMATIVNI MEDIJI

**Informativni mediji na jezicima nacionalnih manjina ili na narječjima specifičnim za određenu regiju** koji zbog lingvističkih i geografskih razloga imaju lokalno ograničenu publiku (subvencije za kazališne produkcije u Baskiji<sup>19</sup>, Editorial Andaluza Holding<sup>20</sup>, itd.).

## BOLNICE

**Bolnice i drugi objekti koji pružaju zdravstvenu njegu** a usmjereni su prema lokalnom stanovništvu, a ne privlačenju pacijenata ili ulagača iz drugih država članica (Irska-kapitalne olakšice za bolnice<sup>21</sup>, Češka-financiranje javnih bolnica u regiji Hradec Kralove<sup>22</sup>).

## LOKALNA INFRASTRUKTURA

**Financiranje malih zračnih luka, pomorskih ili riječnih luka koje pretežito koristi lokalno stanovništvo**, s utjecajem na tržišno natjecanje na razini određene općine ili regije unutar države članice ali je utjecaj na prekograničnu trgovinu ograničen i ne može se smatrati većim od marginalnog.

- Atlantis se obvezuje preuzeti postojeće radnike
- Dorsten se obvezuje od puštanja bazena u pogon, plaćati godišnje 2 mil DEM
- U slučaju neispunjavanja obveza i nepružanja usluga od strane Atlantisa, Dorsten ima pravo raskinuti ugovor bez naknade

Riječ je o modernom bazenu koji raspolaže sa saunom i gastronomijom, pretpostavlja se da će bazen privući stanovništvo iz okolnih mjesta i to u krugu od cca 50 km te se očekuje broj posjetitelja od najmanje 250 000, s time da se očekuje da će 90% posjetitelja biti s područja grada Dorstena te neće utjecati na dolazak posjetitelja iz Nizozemske. Njemačka naglašava da se na području na kojem će bazen imati tržišni utjecaj nalaze usporedivi bazeni koji svi redom stvaraju gubitke koje pokrivaju lokalne vlasti. Njemačka smatra da plaćanje naknade ne predstavlja državnu potporu već da je riječ o jednakovrijednoj protunaknadi za pružanje usluga. Naime, naknadom se pokrivaju obveze koje je investitor preuzeo u smislu zajedničkog dobra, a ne za upravljanje na način da ostvari maksimalnu dobit odnosno profit. Njemačka smatra da je riječ o lokalnom bazenu čija je zadaća od općeg ekonomskog interesa i da takva lokalna infrastruktura može biti upravljana samo s deficitom. Nasuprot komercijalno vođenim bazenima, naknada koju će Dorsten plaćati ne predstavlja prednost na tržištu jer služi isključivo za izjednačavanje nepovoljnih uvjeta nametnutih Atlantisu zbog kojih ne može pružati usluge po tržišnim uvjetima.

Komisija je zauzela stav da u konkretnom slučaju nije ispunjen uvjet utjecaja na trgovinu jer bi objekt mogao imati utjecaj na područje od cca 50 km, a s obzirom na to da su bazeni udaljeni od granice s Nizozemskom više od 50 km, može se svaki utjecaj na trgovinu isključiti - s obzirom na to, EK nije provjeravala ispunjava li mjera ostale uvjete, no pri donošenju odluke Komisija je vodila računa o sljedećim činjenicama:

- Potencijalni korisnik državne potpore ne može svoju uslugu pružati u inozemstvu te da bazen nema karakter prekograničnosti (iz izjava Njemačke ne proizlazi da bi objekt imao utjecaj izvan lokalnog tržišta grada Dorstena i okolnih mjesta), kao i da bazen nije ni po čemu jedinstven po svom karakteru, ni u saveznoj državi, a još manje na području Njemačke
- Bazeni će koristiti škola plivanja, kao i domaće stanovništvo po razumnoj cijeni te će biti otvoreno za stanovništvo iz okolice
- Kompleks ima i povezane objekte za slobodno vrijeme kao što su sauna i restoran – no, prema izjavama Njemačke, ta infrastruktura će imati isključivo lokalni karakter

Zbog svega navedenog Komisija smatra da se ova mjera mora razlikovati od mjera koje su namijenjene za poticanje razvoja velikih parkova za slobodno vrijeme koji su usmjereni izvan svoje regije, pa čak i na međunarodno tržište gdje se i reklamiraju (reklamiraju se međunarodnoj publici te na taj način utječu na trgovinu).

<sup>19</sup> N 257/2007 (SL C 173, 26.7.2007)

<sup>20</sup> N 458/2004 (SL C 131, 28.5.2005)

<sup>21</sup> N 543/2001 (SL C 154, 28.6.2002)

<sup>22</sup> SA.37432 (SL C 203, 19.6.2015)

Ako se radi o javnom financiranju određenih žičara i posebno skijaških vučnica na područjima s malo objekata i ograničenim turističkim kapacitetima, potrebno je uzeti u obzir lokaciju takvih instalacija, vrijeme rada, radi li se o pretežito lokalnim korisnicima, broj i kapacitet u odnosu na broj rezidenata, rasprostranjenost turističkih objekata u blizini tih instalacija i sl. da bi se ocijenilo radi li se o mjeri koja utječe ili bi mogla utjecati na privlačenje posjetitelja iz drugih država članica, učinku na možebitna ulaganja ili o mjeri koja nema značajniji utjecaj na prekograničnu trgovinu između država članica<sup>23</sup>.

### III.3. FINANCIRANJE INFRASTRUKTURE JAVNIM SREDSTVIMA I PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Kada se radi o primjeni pravila o državnim potporama na području infrastrukture, polazeći od presuda sudova Unije, naročito u predmetima *Aeroports de Paris* i *Leipzig/Halle*, uspostavljena su načela koja su primjenjiva na financiranje izgradnje drugih infrastrukture javnim sredstvima, a koje su neodvojivo povezane s nekom gospodarskom djelatnošću. To znači da se pravila o državnim potporama primjenjuju na javno financiranje bilo koje infrastrukture koja se iskorištava u gospodarske svrhe. Samo se na javno financiranje infrastrukture koja nije namijenjena komercijalnom iskorištavanju, u načelu, ne primjenjuju pravila o državnim potporama.

No, ako se u slučajevima mješovite namjene infrastruktura koristi gotovo isključivo za negospodarsku djelatnost, stajalište je Europske komisije<sup>24</sup> da se na njezino financiranje iz javnih sredstava u cijelosti ne primjenjuju pravila o državnim potporama, pod uvjetom da gospodarska namjena ostane isključivo sporedna tj. da se radi o djelatnosti koja je izravno povezana s upravljanjem infrastrukturom te je neophodna, ili je neodvojivo povezana s osnovnom negospodarskom namjenom dotične infrastrukture. Komisija smatra da je to slučaj kada gospodarska djelatnost koristi iste *inpute* kao i primarna gospodarska djelatnost (materijal, oprema, ljudski kapitala, itd.). No, područje primjene takvih sporednih gospodarskih djelatnosti mora ostati ograničeno u pogledu kapaciteta infrastrukture. Komisija je u svojoj praksi, osobito kada se radi o istraživačko-razvojnim projektima, razvila pravilo prema kojem se gospodarska namjena infrastrukture može smatrati sporednom ako **kapacitet** koji se svake godine dodjeljuje takvoj djelatnosti **ne premašuje 20%** ukupnog godišnjeg kapaciteta infrastrukture.

U slučaju financiranja izgradnje ili obnove objekata, primjerice kulturne infrastrukture ili objekata kulturne baštine, koji u osnovi nisu komercijalne prirode, ne primjenjuju se pravila o državnim potporama. Međutim, ako gospodarska djelatnost ne ostane sporedna (npr. tijekom godine u određenom objektu kulturne/povijesne baštine komercijalne događaji poput konferencija, estradnih „evenata“ i sl. premaši 20% radnog vremenom toga objekta – neovisno o ostvarenom prihodu), tada se i na te sekundarne gospodarske djelatnosti primjenjuju pravila o državnim potporama.

---

<sup>23</sup> Komunikacija Komisije državama članicama i ostalim zainteresiranim stranama u vezi s državnom potporama N 376/01 – Program potpore za žičare. Vidjeti i odluku Komisije SA.34056 Cable car for London

<sup>24</sup> Poglavlje 7. (Infrastruktura: neka specifična objašnjenja), točka 107. Obavijest Komisije o pojmu državne potpore  
[Amplus Consult d.o.o.](mailto:olgica@ap-consult.hr), Ulica A. Vramca 25B, Zagreb, OIB: 97697116852 M: +385 91 132 8888 E:[olgica@ap-consult.hr](mailto:olgica@ap-consult.hr)

## IV. SEKTOR TURIZMA I PRIMJENA PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA

U ovom se poglavlju razmatra javno financiranje aktivnosti iz nacionalnih ili EU sredstava u turističkom sektoru te na području izgradnje i obavljanja djelatnosti u turističkoj infrastrukturi (informacijski centri, smještajni objekti i sl.) s aspekta primjene naprijed detaljno opisanih pravila o državnim potporama.

Pritom, posebna se pozornost posvećuje situacijama u kojima je moguće isključiti element potpore iz članka 107. stavak 1. UFEU i uvjetima koji pritom moraju biti ispunjeni.

U slučaju kada nije moguće isključiti element potpore, daju se pojašnjenja pravila koje je potrebno primijeniti i postupka koji je potrebno provesti kako bi se u konačnici mogla realizirati dodjela potpore sukladno pravilima o državnim potporama.

### IV.1. NEGOSPODARSKE DJELATNOSTI U SEKTORU TURIZMA

Niz je aktivnosti i djelatnosti u sektoru turizma koje se mogu poticati javnim sredstvima a da navedeni poticaji ne sadrže državnu potporu iz članka 107. stavak 1. UFEU. U prvom redu, radi se o financiranju sadržaja i aktivnosti koje se pružaju bez naknade, odnosno koje se ne naplaćuju od krajnjih korisnika. Dakle, u tim slučajevima se radi o gospodarskim djelatnostima koje ne uključuju element potpore, a putem kojih država (uključivo i lokalnu i područnu samoupravu) izvršava svoje javne ovlasti i zadaće, na način na koji je to opisano u točki III.1. ove Analize, a koje nisu gospodarske naravi i stoga su izvan primjene pravila o državnim potporama.

#### IV.1.1. Infrastruktura i objekti u javnoj uporabi

U prvom redu, radi se o javnom financiranju infrastrukture i objekata namijenjenih javnosti koji su dostupni svima bez ikakve diskriminacije i ograničenja, primjerice:

- ✓ turističko-informativni centri i slični objekti namijenjeni pružanju informacija i obavijesti zainteresiranim građanima;
- ✓ pješačke staze, biciklističke staze, konjičke staze, signalizacija, oprema, skloništa i vidikovci, parkirališta, piknik područja namijenjena korištenju bez naplate i drugi objekti namijenjeni kretanju, boljem snalaženju i učenju u prirodi, javni sanitarni čvorovi, šetnice, plutajući molovi, kupališta, skijaške staze, gazišta za vodu, kupališta i slični objekti pored i na vodi, koji nisu namijenjeni komercijalnom iskorištavanju već su u javnoj uporabi.

Ako se turistička infrastruktura koja se financira javnim sredstvima koristi gotovo isključivo za gospodarske svrhe, a u manjem opsegu i za gospodarske, primjenjuju se pravila kao i kod ostale infrastrukture sukladno točki 207. Obavijesti Komisije, što je detaljno opisano u Poglavlju III. ove Analize (pravilo 80:20). Još jednom treba upozoriti da se godišnji kapacitet ne mjeri prihodom ostvarenim u dotičnoj infrastrukturi već vremenom korištenja (npr. radni sati), prostorom ili slično.

Isto tako, javno financiranje izgradnje/održavanja uobičajenih sadržaja kao što su restorani, trgovine za prodaju vodiča i druge literature namijenjene putnicima, parkirališta koja se naplaćuju u infrastrukturi/objektima koji se gotovo isključivo koriste za obavljanje negospodarske djelatnosti, nema učinka na trgovinu između država članica i stoga ne uključuje državnu potporu.

Tiskanje i distribucija turističko-informativnih materijala kao što su razne brošure, karte, vozni redovi vlakova, autobusa, brodova i sl. i slični oblici širenja informacija o kulturnim i turističkim događanjima, uključujući i one putem Internet stranica ili besplatnim turističkim vodičima i posjetama određenim lokacijama, a koji se nude svim posjetiteljima besplatno, po svojoj prirodi se smatraju negospodarskom aktivnosti. **Sljedom navedenog, financiranje navedenih djelatnosti javnim sredstvima ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU.**

#### ***IV.1.2. Promocija destinacije (destinacijski marketing)***

Promocija i marketinško oglašavanje određenih destinacija općeg karaktera, organizacija besplatnih događanja s ciljem informiranja, kao i priprema Internet stranice s općim informacijama o određenoj destinaciji, čine dio širenja informacija prema općoj populaciji i promociji određenih regija ili područja i stoga ne predstavljaju gospodarsku djelatnost.

Međutim, da bi zadržala takvu funkciju, te Internet stranice ne smiju uključivati oglašivačke sadržaje ili pružati usluge rezervacija (*booking*) jer to po svojoj prirodi spada u gospodarsku djelatnost.

Isto tako, niti informativne poruke o određenoj destinaciji se ne smiju koristiti za promidžbu bilo kakvih komercijalnih sadržaja i „proizvoda“ na način koji nije u skladu s javnom funkcijom.

Ostale aktivnosti u sektoru turizma, a koje se ne mogu smatrati negospodarskim jer se subjekti koji obavljaju te djelatnosti tržišno natječu ili bi se mogli natjecati s drugim sudionicima na tržištu, primjerice kada se radi o rezervacijama smještaja, prodaji karata za različite namjene, prodaji suvenira, promociji, itd., spadaju u gospodarske djelatnosti i njihovo javno financiranje uključuje državnu potporu ukoliko su ispunjeni kriteriji koji definiraju pojam potpore, kako je to opisano u točki III.1. ove Analize.

Pritom, ako određeni subjekt obavlja mješovitu djelatnost, negospodarsku i gospodarsku, davatelj javnih sredstava mora osigurati da od javnog financiranja koje je usmjereno na obavljanje njegove negospodarske djelatnosti korist ne stječe gospodarska djelatnost tj. ne smije doći do križnog subvencioniranja odnosno do prelijevanja sredstava namijenjenih negospodarskoj djelatnosti na gospodarsku djelatnost. Stoga se javno financiranje mora ograničiti na pokriće neto troškova negospodarske djelatnosti, o čemu se mora voditi evidencija i odvojeno knjigovodstvo.

#### ***IV.1.3. Kultura, povijesna i kulturna baština, uključujući prirodnu baštinu***

Sve aktivnosti koje su organizirane na način da ne uključuju komercijalnu djelatnost na području kulture, povijesne i kulturne baštine, uključujući i prirodnu baštinu, kako je to opisano u točki III.1.

[Amplus Consult d.o.o.](http://Amplus Consult d.o.o.), Ulica A. Vramca 25B, Zagreb, OIB: 97697116852 M: +385 91 132 8888 E:[olgica@ap-consult.hr](mailto:olgica@ap-consult.hr)

ove Analize, odnosno u poglavlju 2.6. Obavijesti Komisije i Analitičkom gridu, mogu se financirati javnim sredstvima, a da to financiranje ne uključuje državnu potporu.

#### **IV.2. UVJETI KOJI MORAJU BITI ISPUNJENI DA BI SE ZAKLJUČILO DA POTPORA NEMA UČINAK NA TRGOVINU IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA U SEKTORU TURIZMA I POVEZANIM INDUSTRIJAMA**

U slučaju kada se radi o javnom financiranju određene gospodarske aktivnosti u sektoru turizma i povezanim područjima kao što su kultura, sport i slično ili izgradnji/restauraciji/obnovi određenog infrastrukturnog objekta u navedenim područjima, koji se koristi u gospodarske svrhe, ocjena o tome radi li se o državnoj potpore ovisi o tome jesu li kumulativno ispunjeni svi kriteriji koji definiraju pojam potpore (državna sredstva, davanje prednosti, selektivnost, narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu između država članica).

Pritom je važno naglasiti da se navedeni pristup jednako odnosi na sve subjekte koji obavljaju djelatnosti vezane uz turistički sektor, bez obzira na to radi li se o subjektima u javnom vlasništvu ili o subjektima koji se nalaze u privatnom vlasništvu budući da se pravila o potporama sukladno članku 345. UFEU primjenjuju neovisno o sustavu vlasništva u određenoj državi članici.

Slijedom navedenog, u svakom pojedinačnom slučaju potrebno je ispitati i ocijeniti radi li se o financiranju određenog projekta ili aktivnosti koji isključuje učinak na trgovinu. Kao što je već detaljno opisano u točki III.1. ove Analize, Komisija je u Obavijesti Komisije i u svojoj dosadašnjoj praksi, koja je potvrđena i od strane sudova Unije razvila određenu metodologiju i kriterije prema kojima države članice mogu postupati u ocjeni radi li se u dotičnom projektu o javnom financiranju koje ima potencijal učinka na trgovinu ili ne.

Dakle, radi se o situaciji kada određena mjera ima lokalni učinak i slijedom toga nema učinka na trgovinu između država članica, pri čemu je potrebno voditi računa o sljedećem:

- 1) korisnik mjere nudi usluge ili robe na ograničenom području u određenoj državi članici te je malo vjerojatno da će to privući kupce iz drugih država članica, i
- 2) ne može se pretpostaviti da će mjera imati veći od marginalnog učinka na uvjete prekograničnih ulaganja ili poslovnog nastana.

Navedeni test se može primijeniti na rekreativne objekte ili piknik područja čije se korištenje naplaćuje. Radi li se doista o lokalnoj usluzi koju pruža određena infrastruktura, procjenjuje se na temelju sljedećih čimbenika:

- a) lokaciji infrastrukture (bliže ili dalje od granice s drugom državom članicom)
- b) prevladavajućem korištenju dotične infrastrukture od strane lokalnog stanovništva,
- c) ukupnom kapacitetu predmetne infrastrukture u odnosu na broj lokalnih korisnika, i
- d) postojanju ostale turističke i slične infrastrukture na dotičnom području.

Isti se test primjenjuje i na druge gospodarske aktivnosti vezane uz turizam. Slijedom navedenog, postoje situacije u kojima cjelokupna aktivnost određenog lokalnog subjekta, koji pruža niz usluga, od kojih neke mogu biti gospodarske, a neke negospodarske prirode, može biti izvan

dosega pravila o potporama ako se doista radi o javnom financiranju djelatnosti, najčešće na području pružanja određenih usluga ili izgradnji određene infrastrukture, koje su isključivo lokalnog karaktera. Pritom, davatelj potpore mora voditi računa o tome:

- 1) radi li se o uslužnom sektoru koji ima potencijal pružanja usluga samo na određenom zemljopisnom području,
- 2) radi li se o području koje posjećuje manji broj turista iz drugih država u odnosu na ukupan broj posjetitelja, i
- 3) pružaju li istovrsne ili slične usluge subjekti iz drugih država članica.

Kao što je već naprijed navedeno, kada se radi o uslugama i aktivnostima u kulturi ili javnom financiranju izgradnje ili obnove objekata iz kulture i kulturne baštine, iz dosadašnje prakse Europske komisije zaključuje se da financiranje izgradnje/obnove samo velikih kulturnih institucija ili aktivnosti koje se promoviraju izvan određene regije potencijalno može imati učinak na trgovinu između država članica. Promocija određene destinacije u kojoj se nalaze takvi objekti ne bi smjela utjecati na ranije navedeno kako financiranje promocije destinacije ne predstavlja financiranje s elementima državne potpore.

Štoviše, Komisija u pravilu smatra da obnova i restauracija kulturnih i povijesnih lokaliteta (eng. landmarks), u većini slučajeva nema učinak na međudržavnu trgovinu<sup>25</sup>. No, ovdje treba biti vrlo oprezan jer je ipak potrebno voditi računa o prirodi djelatnosti (gospodarska ili negospodarska) koja će se pretežito odvijati u obnovljenim i restauriranim povijesnim građevinama, načinu upravljanja, visini cijena ulaznica koju (ne)plaćaju posjetitelji, itd.

---

<sup>25</sup> Odluka Komisije SA. 34891 (2012/N) Poljska - Poljska prijavila projekt koji se odnosi na financiranje javnim sredstvima obnove kulturne baštine, i to: fortifikacija, tvrđava, vojnih objekata, vojnog groblja, itd. koji su izgrađeni u 19. stoljeću i tijekom I. svjetskog rata na području Przemys. Svrha projekta je razvoj kulturnog turizma, obnova i očuvanja kulturne i povijesne baštine, korištenja u edukacijske i kulturne svrhe. Korisnik javnih sredstava je udruga osnovana od strane JLS na čijem se području nalaze objekti koji će se obnavljati (9 JLS). Udruga ne obavlja gospodarsku aktivnost. Iznos sredstava: 5,3 mil EUR, i to ERDF 48%, državni proračun, proračuni JLS. Vlasništvo nad objektima: Udruga, jedinice lokalne samouprave preuzimaju obvezu održavanja infrastrukture u razdoblju od najmanje 5 godina nakon okončanja radova.

Financiranje projekta u iznosu od 4,3 mil. EUR (80,9%) od ukupnih troškova namijenjeno za obnovu objekata i prometnica koje će turisti koristiti bez ikakvih ograničenja i bez plaćanja ulaznice, a 1 milijuna EUR tj. 19,1% ukupnih troškova namijenjeno za obnovu i uređenje objekata koji će se koristiti u komercijalne svrhe (ugostiteljsko-turističke, itd.). Nakon završetka radova objekti namijenjeni za obavljanje komercijalne djelatnosti iznajmit će se vanjskim operatorima koji će njima upravljati i organizirati obavljanje gospodarskih aktivnosti koje su planirane projektom. Operatori/upravitelji će biti zaduženi i za održavanje objekata, a bit će odabrani putem transparentnog i otvorenog javnog natječaja po tržišnim uvjetima. Nakon stavljanja u funkciju, udruga (vlasnik objekata) će zakupninu koristiti za održavanje infrastrukture projekta. Europska komisija je u svojoj odluci naglasila sljedeće:

- ✓ radi se o financiranju javnim (državnim) sredstvima
- ✓ mjera je selektivna
- ✓ korisnik mjere (Udruga) ne obavlja gospodarsku djelatnost
- ✓ iako će se nakon okončanja radova dio objekata koristiti i u komercijalne svrhe (na taj se dio odnosi 19,1% troškova obnove), činjenica da će Udruga naplaćivati najam prostorija operatorima NE znači da će obavljati gospodarsku djelatnost
- ✓ pristup najvećem dijelu obnovljene infrastrukture bit će slobodan i besplatan za posjetitelje
- ✓ javnim financiranjem neće se poticati obavljanje gospodarske aktivnosti – objekti se najvećim dijelom neće koristiti (osim marginalno) u komercijalne svrhe, niti u korist određenog poduzetnika

Odluka Komisije: gospodarsko korištenje obnovljenih objekata nema učinka na trgovinu između država članica i stoga se ne radi o državnoj potpori u smislu članka 107. stavka 1. UFEU.

### IV.3. GOSPODARSKE AKTIVNOSTI U SEKTORU TURIZMA NA KOJE SE PRIMJENJUJU PRAVILA O POTPORAMA

U slučaju kada se radi o javnom financiranju turističkog sektora, kao što je već dobro poznato, potpora koja se dodjeljuje u skladu s pravilima o *de minimis* potporama<sup>26</sup> se ne smatra državnom potporom ako iznos koji se dodjeljuje po jednom poduzetniku u razdoblju od tri fiskalne godine ne prelazi 200 000 EUR.

Isto tako, neće se raditi o dodjeli državne potpore ako javni i privatni investitori koji su u usporedivoj situaciji (transakcije *pari passu*, primjerice u okviru **ugovora o javno-privatnom partnerstvu**) ulažu i djeluju pod istim uvjetima, snose isti rizik i dobit od ulaganja. U tom slučaju treba dokazati da se država ponaša kao privatni investitor tj. da djeluje prema tržišnim uvjetima. Da bi se određena transakcija smatrala *pari passu* potrebno je procijeniti sljedeće: odlučuje li se o intervenciji javnog tijela i privatnog subjekta u isto vrijeme i jesu li te intervencije izvršene u isto vrijeme ili je između njih proteklo određeno vrijeme, jesu li uvjeti transakcije jednaki za javna tijela i sve uključene privatne subjekte, ima li intervencija privatnih subjekata stvarnu gospodarsku snagu i važnost ili je samo simbolična, može li se smatrati da je početni položaj javnih tijela i uključenih privatnih subjekata usporediv u odnosu na transakciju.

U samo iznimnim slučajevima, sektoru turizma bila bi prihvatljiva dodjela potpora u obliku naknade za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa, primjerice za objekte za smještaj mladih, djece, obitelji s manjim prihodima i slično.

Kada se radi o ulaganju u različite objekte u turističkom sektoru koji se koriste u gospodarske svrhe, prema uputama Opće uprave za tržišno natjecanje, moguća je primjena članka 56. Uredbe 651/2014 – potpore za lokalne infrastrukture, uključujući i za izgradnju ili obnovu hotela, privatnih smještajnih kapaciteta te svih objekata koji su karakteristični za pružanje turističkih usluga, a nisu namijenjeni korištenju isključivo lokalnom stanovništvu već i posjetiteljima iz drugih zemalja.

Iznos potpore za lokalnu infrastrukturu sukladno članku 56. Uredbe 651/2014 mora biti ograničen na razliku između prihvatljivih troškova i operativne dobiti ulaganja. Pritom, operativna dobit se oduzima od prihvatljivih troškova *ex ante* na temelju razumnih predviđanja ili mehanizma povrata potpore (stavak 6. članka 56. Uredbe 651/2014). Stoga, davatelj potpore za izgradnju ili obnovu/rekonstrukciju takve infrastrukture mora osigurati da se svi operativni prihodi koje će ona generirati za vrijeme životnog vijeka uzeti u obzir pri izračunu potpore.

Za razliku od ostalih gospodarskih sektora, članak 14. Uredbe 651/2014 omogućuje dodjelu potpore sektoru turizma u okviru programa potpora, a bez prethodne notifikacije Europskoj komisiji. Sektor turizma sukladno članku 2. točki 47. Uredbe 651/2014 obuhvaća sljedeće

---

<sup>26</sup> Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (SL L 352, 24.12.2013.)

djelatnosti prema klasifikaciji NACE rev.2: oznaka NACE 55: Smještaj; oznaka NACE 56: Djelatnost pripreme i usluživanja hrane i pića; oznaka NACE 79: Putničke agencije, organizatori putovanja (turoperatori) i ostale rezervacijske usluge u djelatnosti te djelatnosti povezane s njima; oznaka NACE 90: Kreativne, umjetničke i zabavne djelatnosti; oznaka NACE 91: Knjižnice, arhivi, muzeji i ostale kulturne djelatnosti; oznaka NACE 93: Sportske djelatnosti te zabavne rekreacijske djelatnosti.

Kada se radi o potporama za ulaganje u djelatnosti turizma, također treba spomenuti i potpore koje se odnose na ulaganja u male i srednje poduzetnike sukladno članku 17. Uredbe 651/2014. U kontekstu poticanja zelene i digitalne tranzicije sukladno pravilima o državnim potporama iz Uredbe 651/2014, sektoru turizma moguće je dodijeliti potpore za ulaganja kojima se poduzetnicima omogućuje da premaše norme Unije (članak 36. Uredbe), ili za prilagodbu budućim normama Unije (članak 37. Uredbe), potpore za ulaganje u mjere energetske učinkovitosti (članak 38. Uredbe), kao i potpore za ulaganje u promicanje energije iz obnovljivih izvora energije (članak 41. Uredbe) uz poštivanje uvjeta sadržanih u Poglavlju 1. Uredbe 651/2014 (Opće odredbe) i uvjeta iz Poglavlja III. Uredbe 651/2014 (Posebne odredbe za različite kategorije potpora) koji su propisani za navedene vrste potpora u odnosu na prihvatljive troškove, intenzitet potpore, itd.

## V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### V.1. REFORMSKA MJERA C1.6.R1 POVEĆANJE OTPORNOSTI I ODRŽIVOSTI TURISTIČKOG SEKTORA

Polazeći od reformi i investicijskih mjera iz podkomponente 1.6, koje su sažeto opisane u uvodnom dijelu ove Analize, razvidno je da se aktivnosti vezane uz reformsku mjeru C1.6.R1 Povećanje otpornosti i održivosti turističkog sektora, čiji je nositelj Ministarstvo turizma i sporta odnose na negospodarsku djelatnost, odnosno na poslove koji spadaju u kategoriju izvršavanja javnih ovlasti i obavljanje temeljnih funkcija države.

U tom smislu, da bi se izbjegla dodjela državne potpore mogućim vanjskim suradnicima i konzultantima prilikom provedbe ove mjere, Ministarstvo je u obvezi za sve usluge koje naručuje od vanjskih izvršitelja provoditi postupke javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi.

U odnosu na sudjelovanje Instituta za turizam u provedbi predmetne reformske mjere potrebno je osigurati da se, ukoliko ovaj Institut uz negospodarsku djelatnost, obavlja i gospodarsku djelatnost<sup>27</sup> tj. dio prihoda ostvaruje nuđenjem svojih usluga na tržištu (ugovorno istraživanje i sl.), javna sredstva iz ove mjere koja su namijenjena za financiranje negospodarske djelatnosti ne koriste i ne prelijevaju u korist eventualne gospodarske djelatnosti.

---

<sup>27</sup> Uvidom u Statut Instituta za turizam (stupio na snagu 12.08.2014.), razvidno je da Institut za turizam obavlja i gospodarsku djelatnost. Naime, u članku 17. stavku 3. Statuta je propisano da se Institut financira, između ostalog, iz vlastitih prihoda ostvarenih na tržištu od istraživačkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih djelatnosti, dok je u članku 21. stavku 1. Statuta propisano da rad na projektima za potrebe tržišta odobrava ravnatelj Instituta.



Drugim riječima, potrebno je spriječiti unakrsno subvencioniranje gospodarske djelatnosti sredstvima ove mjere. To će se postići ograničavanjem javnog financiranja iz ove mjere na neto troškove aktivnosti koje će za potrebe Ministarstva obaviti Institut za turizam.

U tom smislu, ako Institut za turizam više od 20% svojih godišnjih kapaciteta (mjereno utrošenim vremenom svojih istraživača i znanstvenika angažiranih na provedbi ove mjere) koristi za obavljanje gospodarske djelatnosti, morat će uspostaviti sustav jasnog odvajanja računa i osigurati da eventualna gospodarska djelatnost ne stječe korist od javnog financiranja predmetne mjere.

## V.2. INVESTICIJA C1.6. R1-I1 REGIONALNA DIVERZIFIKACIJA I SPECIJALIZACIJA HRVATSKOG TURIZMA KROZ ULAGANJE U RAZVOJ TURISTIČKOG PROIZVODA VISOKE DODANE VRIJEDNOSTI

Iz opisa predmetne investicijske mjere razvidno je da ona pokriva ulaganja u različite objekte koji se smatraju „javnom turističkom infrastrukturom“ i aktivnosti usmjerene na poticanje održivih oblika turizma.

S aspekta primjene pravila o državnim potporama potrebno je voditi računa o tome radi li se o infrastrukturi koja se koristi isključivo u negospodarske svrhe u skladu s pravilima koja su opisana u točki III.1. ove Analize, ili o infrastrukturi koja se koristi za mješovitu – negospodarsku i gospodarsku namjenu.

Kao što je naglašeno, gospodarska namjena korištenja infrastrukture znači da se **više od 20% godišnjeg kapaciteta** određene infrastrukture koristi u gospodarske svrhe tj. da se korištenje naplaćuje od korisnika te infrastrukture.

Stoga se predlaže sljedeće:

- 1) Detaljnije definirati vrste objekata koje su **nesporno** nekomercijalne prirode (njihovo se korištenje ne naplaćuju ili je naplata samo simbolična), pa stoga financiranje njihove izgradnje ili obnove javnim sredstvima ne uključuje državnu potporu, primjerice: pozornice, plutajući molovi, kupališta, gazišta za vodu, biciklističke staze, posjetiteljski i informativni centri, šetnice, pješačke staze, osmatračnice, sportsko-rekreacijski sadržaji namijenjeni građanima, sportašima amaterima;
- 2) U odgovarajućem Pozivu naglasiti da se dodjela potpore može isključiti i u slučaju ako se radi o javnom financiranju mješovite namjene javne turističke infrastrukture koja se gotovo isključivo koristi za negospodarsku djelatnost, pri čemu je gospodarska namjena te infrastrukture isključivo sporedna tj. na gospodarsku se djelatnost odnosi najviše 20% godišnjih kapaciteta te infrastrukture (mjereno brojem sati, prostorom i sl.). Navedena situacija je moguća osobito u slučaju kada se radi o sportsko-rekreacijskim sadržajima, lječilištima i termama čiji su korisnici osobe koje su na liječenje upućene od strane HZZO-a ali su otvorenog tipa tj. dostupni i osobama koje plaćaju tržišnu cijenu za usluge koje im se tamo pružaju. Kada se radi o financiranju navedene infrastrukture, koja se samo sporedno koristi za obavljanje gospodarske djelatnosti, u Pozivu je potrebno predvidjeti davanje izjave prijavitelja o poštivanju navedenog pravila o korištenju dotične infrastrukture (tzv. pravilo

- 80:20) u narednih 10-tak godina. Pritom, kod objekata koji su usmjereni pretežito na lokalno stanovništvo ili posjetitelje iz regije s vrlo malim udjelom stranih turista, preporuka je da se polazeći od kriterija opisanih u Obavijesti Komisije u svakom konkretnom slučaju razmotri utječe li određeno javno financiranje na trgovinu između država članica, pa makar se radilo i o pretežito gospodarskom korištenju određenog objekta koji je predmet javne intervencije;
- 3) Ako se radi o provedbi predmetne investicijske mjere na području kulture odnosno o financiranju izgradnje ili obnove objekata iz kulture i kulturne baštine, polazeći od stajališta Europske komisije detaljno opisano u poglavljima III. i IV. ove Analize i Obavijesti Komisije da samo financiranje izgradnje/obnove velikih kulturnih institucija ili aktivnosti koje se promoviraju izvan određene regije potencijalno može imati učinak na trgovinu između država članica, razvidno da se, za potrebe javnih poziva u okviru ove mjere, radi o projektima koji ne uključuju državnu potporu. No, radi pravne sigurnosti, u pozivu za dodjelu sredstava, potrebno je opisati uvjete koji pritom moraju biti ispunjeni (točka III.1.4.).
  - 4) Ako se radi o investicijama koje se odnose na projekte javne turističke infrastrukture koja se upotrebljava za obavljanje gospodarske djelatnosti tj. za pružanje usluga čije se korištenje naplaćuje (kongresni centri, bazeni, smještajni kapaciteti, wellness turizam, rekreativni objekti, skijaške staze, vučnice, žičare i sl., objekti zdravstvenog turizma koji pretežito pružaju usluge na tržištu), razvidno je da bi se u tom slučaju na javno financiranje tih projekata, u pravilu trebala primijeniti pravila o državnim potporama.

Međutim, kao što je detaljno opisano u poglavljima III. i IV. ove Analize, iz prakse Europske komisije razvidno je da postoji niz slučajeva kada javno financiranje ulaganja u određenu infrastrukturu i/ili određene aktivnosti ne predstavlja državnu potporu jer nema učinka na trgovinu između država članica.

No, u isto vrijeme Komisija naglašava da se to mora utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju tj. da je **u svakom konkretnom projektu potrebno ispitati i ocijeniti radi li se o financiranju određenog projekta ili aktivnosti koja isključuje učinak na trgovinu.**

Drugim riječima, Ministarstvo bi u slučaju kada se radi o investicijama u turističku i povezanu infrastrukturu za koju se podnosi prijava za dodjelu sredstava sukladno odgovarajućem Pozivu, a na temelju ocjene da se radi o infrastrukturi koja je namijenjena za obavljanje gospodarske djelatnosti, u procjeni hoće li financiranje te infrastrukture imati učinak na trgovinu između Republike Hrvatske i drugih članica EU, svaki od prijavljenih projekata trebalo ocjenjivati vodeći računa o sljedećim kriterijima, kako je to detaljno opisano u poglavlju IV. ove Analize:

- je li u pitanju potencijalni primatelj potpore koji nudi usluge ili robe na ograničenom području (županija, grad, općina), a ne na cijelom teritoriju Republike Hrvatske te je malo vjerojatno da će to privući kupce iz drugih država članica, i
- može li se pretpostaviti da će javno financiranje dotične infrastrukture imati veći od marginalnog učinka na uvjete prekograničnih ulaganja ili poslovnog nastana.

Pritom, procjenu ispunjenosti navedenih kriterija potrebno je dokazati na temelju raspoloživih informacija o sljedećem:

- ✓ lokaciji infrastrukture (je li određeni objekt smješten u blizini granice s drugom državom članicom ili se radi o većoj udaljenosti pa je realno za pretpostaviti da stanovnici iz druge države članice neće mijenjati svoje navike i putovati radi korištenja konkretnog objekta u Republici Hrvatskoj),
- ✓ koristi li dotičnu infrastrukturu pretežito lokalno stanovništvo i građani s područja određene županije i područja u blizini iste ili je podjednaka i veća zastupljenost korisnika iz ostalih dijelova RH i inozemstva (dokazuje se podacima o broju domaćih i stranih turista – stvarnih i potencijalnih korisnika određene infrastrukture),
- ✓ broju i veličini tj. kapacitetu objekta u odnosu na broj rezidentnih korisnika i broj stanovnika na određenom lokalitetu,
- ✓ postoje li i drugi turistički objekti na istom i na susjednom području slične namjene, itd.
- ✓ buduća usmjerenost i orijentacija podnositelja prijave sukladno poslovnom planu vezano uz poslovanje i nuđenje dotične infrastrukture na hrvatskom i inozemnim tržištima, itd.

Na gotovo identičan način potrebno je primijeniti naprijed navedene kriterije u slučaju kada se radi o financiranju ostalih djelatnosti i aktivnosti predviđenih ovom investicijskom mjerom (npr. edukativne aktivnosti), te će biti potrebno voditi računa o sljedećem:

- ✓ radi li se o poduzetnicima u uslužnom sektoru koji pružaju ili imaju potencijal pružanja usluga samo na određenom zemljopisnom području ili i šire,
- ✓ radi li se o području koje posjećuje manji broj turista iz inozemstva, osobito drugih država članica u odnosu na ukupan broj posjetitelja, i
- ✓ pružaju li istovrsne ili slične usluge subjekti iz drugih država članica.

Ako se na temelju opisanog, na temelju ocjene Ministarstva turizma i sporta u određenim slučajevima u okviru infrastrukture i objekata koji se namjeravaju financirati sukladno ovoj mjeri, bude radilo o obavljanju gospodarske djelatnosti, preporuka je da se unaprijed procijeni i utvrdi vrsta infrastrukture i namjene koje se namjeravaju financirati javnim sredstvima.

Naime, u tom je slučaju potrebno pripremiti odgovarajući program dodjele državnih potpora na temelju Uredbe 651/2014, s jasno utvrđenim aktivnostima, mjerama, potencijalnim korisnicima te iznosu sredstava koji se namjerava utrošiti za te svrhe.

Pritom, polazeći od odredbi opisa Investicije R1-I1, koja je namijenjena za infrastrukturu i aktivnosti isključivo u javnom sektoru, s obzirom na odredbe Uredbe 651/2014, preporuka je da se koriste mogućnosti dodjele potpora za lokalne infrastrukture (članak 56. Uredbe) koji omogućuje vrlo širok spektar ulaganja za unapređenje lokalne poslovne i potrošačke infrastrukture, uvjete koje je relativno jednostavno ispuniti, te iznos potpore koji nije ograničen na određeni postotak već ovisi o razlici između prihvatljivih troškova (troškova ulaganja) i očekivane operativne dobiti ulaganja.

Potrebno je voditi računa o tome da najviši iznos potpore za ulaganje u lokalne infrastrukture sukladno članku 4. točki (cc) Uredbe 651/2014 može iznositi 10 milijuna EUR ili da ukupni troškovi ne smiju premašiti 20 milijuna EUR za istu infrastrukturu.

Također, s obzirom na zahtjeve vezane uz zelenu tranziciju i poticanje održivih oblika turizma, preporuka je da se predvidi dodjela potpora za ulaganje u povećanje mjera energetske učinkovitosti (članak 38. Uredbe 651/2014) i za ulaganja u promicanje energije iz obnovljivih izvora energije (članak 42. Uredbe 651/2014).

Nadalje, polazeći od povezanosti sportsko-rekreacijskih aktivnosti i sektora turizma, te djelokruga Ministarstva, ukoliko se planiraju veća ulaganja u komercijalne projekte/objekte na području sportske i rekreativne infrastrukture, a koji uključuju i profesionalni sport, tada bi program potpora trebao uključiti i dodjelu potpora za sportske i višenamjenske rekreativne infrastrukture sukladno članku 55. Uredbe 651/2014.

Dodjela regionalnih potpora sukladno članku 14. Uredbe 651/2014 također je moguća.

No, pritom treba voditi računa o tome da se svi poduzetnici (trgovačka društva) u kojima tijela javne vlasti zajedno ili samostalno, izravno ili neizravno upravljaju s 25% ili više kapitala ili glasačkih prava u dotičnom društvu smatraju **velikim poduzećem**, što znači da je intenzitet dopuštene potpore najviše 50% prihvatljivih troškova određenog ulaganja, a u Gradu Zagrebu i manji (sukladno prijedlogu karte regionalnih potpora), što, drugim riječima, zahtijeva značajno vlastito financiranje određene investicije odnosno početnog ulaganja.

### **V.3. INVESTICIJA C1.6.R1-I2 JAČANJE ODRŽIVOSTI TE POTICANJE ZELENE I DIGITALNE TRANZICIJE PODUZETNIKA U SEKTORU TURIZMA**

U okviru ove investicije planira se nekoliko poziva. Svi pozivi odnose se na projekte gospodarskih subjekata koji obavljaju djelatnost u sektoru turizma.

S aspekta pravila o državnim potporama, u odnosu na svaki od definiranih poziva te namjeru donošenja programa potpora sukladno Uredbi 651/014, nastavno se daju sljedeće informacije i preporuke:

#### *1) Poziv za dodjelu bespovratnih sredstava za razvoj turističkih proizvoda prihvatljivih za okoliš, učinkovitost resursa te zelenu i digitalnu tranziciju*

Mjera predviđa dodjelu državnih potpora kako bi se realizirale predviđene aktivnosti. Pritom, naglasak se daje dodjeli regionalnih potpora tj. potpora za početna ulaganja (članak 14. Uredbe 651/2014), potpora za ulaganja kojima se poduzetnicima omogućuje da premaše norme Unije za zaštitu okoliša ili povećaju razinu zaštite okoliša u nedostatku normi Unije (članak 36. Uredbe 651/2014), potpora za ulaganje u mjere energetske učinkovitosti (članak 38. Uredbe 651/2014), potpora za ulaganje u promicanje energije iz obnovljivih izvora energije (članak 41. Uredbe 651/2014), kao i operativnih potpora za promicanje energije iz obnovljivih izvora (članak 42. Uredbe 651/2014).

Program potpora na temelju naprijed navedenih članaka Uredbe 651/2014 trebao bi jasnije definirati ciljeve i korisnike, a osobito aktivnosti koje će se financirati u odnosu na postavljene

ciljeve i kategorije korisnika odnosno turistička područja. Primjerice, trebalo bi jasno utvrditi kriterije prema kojima se određuje razina turističke razvijenosti pojedinog područja, a na temelju toga vrsta ulaganja koja će se podupirati na određenom području.

Konkretno, kada bi se radilo o dodjeli potpore sukladno:

- **članku 14. Uredbe 651/2014**

Potrebno je voditi računa o tome da se potpore u potpomognutim područjima koja ispunjavaju uvjete iz članka 107. stavka 3. točke (a) mogu dodijeliti za početna ulaganja svim kategorijama poduzetnika - MSP i veliki poduzetnici, dok se u područjima iz članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU mogu dodijeliti potpore MSP-ovima za bilo koju vrstu početnih ulaganja (proširenje postojeće djelatnosti ili u novu djelatnost), dok se velikim poduzetnicima mogu dodijeliti potpore isključivo za početna ulaganja u novu gospodarsku djelatnost.

Ulaganjem u novu gospodarsku djelatnost smatra se ulaganje u materijalnu i nematerijalnu imovinu povezano s osnivanjem nove poslovne jedinice ili diverzifikacija postojeće djelatnosti, ali pod uvjetom da ona nije ista ili slična djelatnosti koja se prethodno obavljala u poslovnoj jedinici.

Navedene odredbe primjenjivat će se sukladno novim pravilima za dodjelu regionalnih potpora na poduzetnike u Gradu Zagrebu. Također, važno je uzeti u obzir da, iako su intenziteti potpora prema novoj karti regionalnih potpora povećani u ostatku Hrvatske, te će za MSP-ove iznositi od 60-70% ovisno o NUTS 2 regiji, ipak svaki poduzetnik – korisnik regionalne potpore mora osigurati vlastiti financijski doprinos ulaganju od 25% prihvatljivih troškova, koji mora biti „oslobođen“ od bilo kakve potpore (primjerice, kredita ili jamstva HBOR-a ili HAMAG-BICRO prema uvjetima povoljnijim od tržišnih). Ukoliko ulagatelj bude koristio takve poticaje, oni se ne mogu smatrati vlastitim doprinosom. Zemljište ili oprema se mogu smatrati vlastitim doprinosom samo pod uvjetom da su stečeni prema tržišnom uvjetima.

- **članku 38. Uredbe 651/2014**

Osobito je važno voditi računa o načinu utvrđivanja prihvatljivih troškova ulaganja. Naime, prihvatljivim se troškovima ulaganja smatraju isključivo dodatni troškovi ulaganja neophodni za postizanje više razine energetske učinkovitosti, a određuju se kako slijedi:

- 1) Ako se trošak ulaganja u energetska učinkovitost može utvrditi kao zasebno ulaganje u ukupnom trošku ulaganja, taj trošak povezan s energetska učinkovitosti predstavlja prihvatljive troškove. Primjerice, u slučaju obnove zgrade, dodatna investicija, koja se može utvrditi kao zasebno ulaganje, a koja se odnosi na troškove nabave materijala i radove kojima se povećava izolacija zgrade predstavlja zasebno ulaganje, kao i ulaganje kojima se u zgradu postavljaju regulatori temperature i sl.

2) U svim ostalim slučajevima troškovi ulaganja u energetska učinkovitost utvrđuju se u odnosu na slično ulaganje koje nije u tolikoj mjeri usmjereno na energetska učinkovitost, a koje bi se vjerodostojno moglo provesti bez potpore. Dobivena razlika između troškova ulaganja predstavlja prihvatljive troškove tj. troškove povezane s energetska učinkovitosti. Primjerice, u slučaju opreme, prihvatljive troškove predstavlja razlika između standardne opreme i cijene opreme kojom se postiže veća energetska učinkovitost. No, troškovi koji nisu izravno povezani s postizanjem više razine energetska učinkovitosti nisu prihvatljivi.

Dopušteno je ulaganje do 15 milijuna EUR po poduzetniku po projektu ulaganja za ulaganje u mjere energetska učinkovitosti bez notifikacije EK.

S obzirom na ciljeve mjere u okviru predmetne investicije, preporuka je da se što više sredstava usmjeri na potpore za mjere zaštite okoliša, a osobito na mjere poboljšanja energetska učinkovitosti, pri čemu bi prema prijedlogu nove karte regionalnih potpora za velike poduzetnike intenzitet potpore može iznositi najviše 45% (Zagreb 30%), za srednje 55% (Zagreb 45%) i za male 65% (Zagreb 55%).

- **članku 41. Uredbe 651/2014**

U okviru potpora za zaštitu okoliša, potpore za ulaganje u promicanje energije iz obnovljivih izvora energije dopuštene su uz uvjet da se radi o nabavi novih postrojenja te da se ne dodjeljuju niti isplaćuju nakon početka rada tih postrojenja.

Potrebno je obratiti pozornost na način utvrđivanja prihvatljivih troškova, slično kao kod utvrđivanja prihvatljivih troškova za povećanje energetska učinkovitosti s tim da, što će zasigurno biti slučaj kod manjih turističkih objekata, za određena mala postrojenja za koje nije moguće odrediti ulaganje koje je manje prihvatljivo za okoliš jer postrojenja ograničene veličine ne postoje, prihvatljive troškove predstavljaju ukupni troškovi ulaganja za postizanje više razine zaštite okoliša. Intenziteti potpora iznose od 45-60% za velike poduzetnike ovisno o načinu određivanja prihvatljivih troškova, a za MSP-ove i do 80% (članak 41. stavci 7-9 Uredbe 651/2014), neovisno o tome radi li se o poduzetnicima iz područja sukladno članku 107. stavku 3. (a) ili područja iz članka 107. stavka 3. (c) tj. iz Grada Zagreba ili ostatka Hrvatske.

Maksimalan iznos potpore po poduzetniku po projektu ulaganja iznosi 15 milijuna EUR.

- **članku 42. Uredbe 651/2014**

U odnosu na mogućnost subvencioniranja prodajne cijene električne energije iz obnovljivih izvora, a koja vrsta potpore je predviđena i u ovoj mjeri, riječ je o potpori koja se u konkretnom slučaju ne može primijeniti s obzirom na uvjete propisane navedenom Uredbom 651/2014.

2) *Pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava za zelenu tranziciju malih iznajmljivača u poduzetnike u turizmu i ugostiteljstvu*

Radi se o vrlo širokom obuhvatu aktivnosti kojima je cilj razvoj inovativnih proizvoda, povećanja standarda i kvalitete proizvoda, ulaganje u objekte, okoliš i opremu uvođenja kružnog gospodarstva, potpora procesima digitalizacije turističkog poslovanja mikro poduzetnika.

Predviđeno je više poziva kojima se namjerava realizirati postavljeni cilj tj. modernizacija i podizanje kvalitete smještajnih kapaciteta malih iznajmljivača i njihova transformacija u obiteljske i specijalizirane vrste malih hotela. Naime, predviđeno je da će korisnici sredstava sukladno ovim pozivima biti postojeći iznajmljivači koji će se preregistrirati u obrtnike ili trgovačka društva u turizmu i ugostiteljstvu, a dodjela sredstava planira se u obliku *de minimis* potpora.

Pritom, prijavitelji će morati ispunjavati zahtjeve vezane uz integraciju načela održivog razvoja u svaki projekt, doprinos zelenoj i digitalnoj tranziciji, pri čemu će se naglasak stavljati na potpore poduzećima vezanim uz energetske učinkovitost, obnovljive izvore energije, održivi promet, pročišćavanje voda i održivi turizam.

S obzirom na to da se *de minimis* potpore sukladno Uredbi Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore<sup>28</sup> mogu dodjeljivati subjektima koji obavljaju gospodarsku djelatnost, neovisno o njihovom pravnom statusu - obrtnik, trgovačko društvo, ustanova, OPG, fizička osoba – iznajmljivač, u pripremi podloga za izradu programa *de minimis* potpora bit će od osobite važnosti definirati uvjete za dodjelu *de minimis* potpora, tj. aktivnosti koje će se financirati tim potporama odnosno namjenu sredstava, iznos/intenzitet financiranja, itd., a koji će biti dovoljno konkretni i jasni te financijski isplativi da bi doista privukli postojeće privatne iznajmljivače na ulaganja koja će rezultirati novim uslugama odnosno transformacijom njihove ponude u nove, kvalitetnije oblike hotelsko-ugostiteljskih usluga.

S druge strane, bez obzira na broj namjeravanih poziva, preporuka je da se svi oni „pokriju“ **jednim programom *de minimis* potpora**, koji će obuhvatiti sve aktivnosti koje se namjeravaju financirati sukladno predmetnom cilju kako bi budući korisnici mogli odlučiti na koje pozive će se javiti kao prijavitelji za korištenje bespovratnih sredstava.

Naime, ne smije se izgubiti iz vida da je maksimalno dopušteni iznos *de minimis* potpore od 200 000 EUR po jednom poduzetniku u tri financijske godine neovisno o vrsti ulaganja i prihvatljivim troškovima, bilo da se radi o ulaganju u energetske obnovu, instaliranju postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, itd. Svaki potencijalni korisnik potpore stoga je dužan voditi računa o pravilima koja vrijede za *de minimis* potpore.

### 3) *Pozivi za dodjelu bespovratnih sredstava za poticanje aktivnosti umrežavanja u klustere te istraživanja i razvoj u poduzećima u cjelokupnom lancu vrijednosti turizma i ugostiteljstva*

---

<sup>28</sup> SL L 352/1, 24.12.2013.

Svrha je mjere poticanje suradnje između poduzetnika, jačanje inovacija, pa i istraživačko-razvojnih aktivnosti u cjelokupnom lancu vrijednosti turističke djelatnosti.

S ciljem poticanja navedenih aktivnosti, predviđa se dodjela državnih potpora za projekte istraživanja i razvoja (članak 25. Uredbe 651/2014), potpora za ulaganje u istraživačke infrastrukture (članak 26. Uredbe 651/2014), potpora za inovacijske klastere (članak 27. Uredbe 651/2014), potpora za inovacije za MSP-ove (članak 28. Uredbe 651/2014) i potpora za inovacije procesa i organizacije (članak 29. Uredbe 651/2014).

U odnosu na predviđenu mjeru treba ukazati na iznimno zahtjevne kriterije koji se postavljaju pri definiranju istraživačko-razvojnih aktivnosti sukladno pravilima o potporama, osobito u kontekstu članka 25. Uredbe 651/2014<sup>29</sup>. Stoga se s obzirom na potrebnu pripremu i dugotrajnost istraživačko-razvojnih projekata preporuča već u vrlo ranoj fazi pokrenuti pripreme na izradi programa potpora koji će sadržavati pobliže određenje istraživačko-razvojnih aktivnosti i potencijalnih projekata koji bi se mogli financirati putem ove mjere.

Naime, potpore za istraživanje i razvoj dodjeljuju se radi uklanjanja tržišnog nedostatka odnosno radi materijalnog poboljšanja na određenom području ili projektu. Bez potpore, određeni projekti, prepušteni samim poduzetnicima, se ne bi mogli nikada realizirati jer nisu profitabilni (ne donose dovoljan povrat od ulaganja), iako bi s aspekta društva mogli biti korisni i potrebni.

Dodjela državne potpore u tim slučajevima može doprinijeti provedbi projekta koji donosi ukupnu gospodarsku i društvenu korist, a bez potpore se ne bi mogao provesti (pozitivni vanjski učinci/prelijevanje znanje).

Za bolje razumijevanje aktivnosti koje spadaju u područje istraživanja i razvoja odnosno projekte istraživanja i razvoja, preporuka je koristiti pojašnjenja sadržana u Priručniku Frascati OECD-a (Frascati Manual).

---

<sup>29</sup> "Temeljno istraživanje" definira se sukladno čl. 2. točki 84. Uredbe 651/2014 kao eksperimentalni ili teorijski rad poduzet prvenstveno kako bi se stekla nova saznanja o temeljnim načelima fenomena i vidljivim činjenicama, bez predviđene izravne tržišne primjene ili uporabe;

"Industrijsko istraživanje" definira se kao planirano istraživanje ili kritički pregled u cilju stjecanja novih znanja i vještina za razvoj novih proizvoda, procesa ili usluga odnosno za postizanje znatnog poboljšanja postojećih proizvoda, procesa ili usluga. To obuhvaća stvaranje sastavnih dijelova složenih sustava i može uključivati izradu prototipova u laboratorijskom okruženju ili u okruženju sa simuliranim sučeljima postojećih sustava te male pilot-linije ako je to neophodno za industrijsko istraživanje i posebno za provjeru generičkih tehnologija.

"Eksperimentalni razvoj" definira se kao stjecanje, kombiniranje, oblikovanje i uporaba postojećih znanstvenih, tehnoloških, poslovnih i ostalih mjerodavnih znanja i vještina u cilju razvoja novih ili poboljšanih proizvoda, procesa i usluga. To može uključivati i, primjerice, aktivnosti u cilju konceptualnog definiranja, planiranja i dokumentiranja novih proizvoda, procesa ili usluga. Eksperimentalni razvoj može obuhvaćati izradu prototipova, demonstracijske aktivnosti, pilot-projekte, ispitivanje i provjeru novih ili poboljšanih proizvoda, procesa ili usluga u okruženju koje odražava operativne uvjete iz stvarnog života ako je osnovni cilj ostvarenje daljnjih tehničkih poboljšanja proizvoda, procesa ili usluga koji nisu u bitnome utvrđeni. To može uključivati i razvoj tržišno upotrebljivog prototipa ili pilot projekta koji je nužno konačni tržišni proizvod, a preskupo ga je proizvesti samo da bi se upotrebljavao u svrhu demonstracijskih aktivnosti i provjere. Eksperimentalni razvoj ne uključuje rutinske ili periodične izmjene postojećih proizvoda, proizvodnih linija, proizvodnih procesa, usluga i drugih aktivnosti u tijeku, čak i ako te izmjene znače poboljšanja.



Kada se radi o potporama za ulaganje u istraživačke infrastrukture<sup>30</sup> (članak 26. Uredbe 651/2014) treba također voditi računa o definiciji istraživačke infrastrukture te isključivo tržišnim uvjetima pod kojima se ta infrastruktura može koristiti.

Nadalje, ono o čemu je potrebno voditi računa pri dodjeli potpora za inovacijske klustere (čl. 27. Uredbe 651/2014) je uvjet da se potpora može dodijeliti isključivo pravnom subjektu koji vodi inovacijski klaster (operater/organizator klastera), ali ne i članovima klastera. Članovima klastera može se odobriti povoljniji pristup klasteru ali uz uvjet da su financirali najmanje 10% troškova inovacijskog klastera.

Ono na što je u ovoj mjeri potrebno obratiti posebnu pozornost i osigurati sredstva su potpore za inovacije za MSP-ove (članak 28. Uredbe 651/2014). Naime, sukladno članku 28. Uredbe 651/2014, ovom vrstom potpora mogu se financirati troškovi dobivanja, potvrđivanja i obrane patenata i ostale nematerijalne imovine, troškovi upućivanja visokokvalitetnog osoblja iz organizacije za istraživanje i širenje znanja ili velikog poduzeća na rad na djelatnostima istraživanja, razvoja i inovacija na novoootvorenom radnom mjestu u okviru korisnika potpore (MSP), pod uvjetom da se time ne zamjenjuje ostalo osoblje, a mogu se financirati i troškovi savjetodavnih i pomoćnih usluga za inovacije<sup>31</sup>. Intenzitet potpore ne smije prijeći 50%, a može iznositi najviše do 200 000 EUR po poduzetniku u tijeku bilo kojeg trogodišnjeg razdoblja.

Kada se radi o potporama za inovacije procesa i organizacije poslovanja<sup>32</sup> koje uređuje članak 29. Uredbe 651/2014, treba naglasiti da se ova vrsta potpora može dodijeliti kako MSP-ovima, tako i velikim poduzetnicima, s time da se potpora može dodijeliti velikim poduzetnicima pod uvjetom da se radi o učinkovitoj suradnji s MSP-ovima.

Pritom, MSP mora snositi najmanje 30% ukupno prihvatljivih troškova. U okviru ove vrste potpore mogu se financirati troškovi zaposlenih, troškovi instrumenata, opreme, zgrada i zemljišta, u opsegu i razdoblju u kojem se koriste za projekt, troškovi istraživanja koji se provode na temelju ugovora, troškovi znanja i patenata koji se pribavljaju ili licencijom ustupaju od drugih strana po

---

<sup>30</sup> Sukladno članku 2. točki 91. Uredbe 651/2014, „istraživačka infrastruktura“ znači objekte, resurse, i s time povezane usluge koje znanstvenici upotrebljavaju za provedbu istraživanja u svojem polju te obuhvaća znanstvenu opremu i komplete instrumenata, resurse koji se temelje na znanju kao što su zbirke, arhivi i strukturirani znanstveni podaci, infrastrukture koje se temelje na informacijskim i komunikacijskim tehnologijama, kao što su infrastruktura GRID, računalna, programska i komunikacijska infrastruktura, te sva druga sredstva jedinstvene prirode koja su bitna za istraživanje. Takve infrastrukture mogu biti „na jednom mjestu“ ili „raspodijeljene“ (organizirana mreža resursa u skladu s člankom 2. točkom (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 723/2009 od 25. lipnja 2009. o pravnom okviru Zajednice za Konzorcij europskih istraživačkih infrastrukture (ERIC)

<sup>31</sup> „savjetodavne usluge za inovacije“ su sukladno članku 2. točki 29. Uredbe 651/2014, konzalting, pomoć i usavršavanje u području prijenosa znanja, zaštite i iskorištavanja nematerijalne imovine, primjeni normi i propisa koji ih obuhvaćaju.

<sup>32</sup> „inovacije organizacije poslovanja“ znači provedba nove organizacijske metode u poslovnoj praksi poduzetnike, organizaciji radnog mjesta ili vanjskim odnosima te isključuje promjene koje temelje na organizacijskim metodama koje poduzetnik već primjenjuje, promjene upravljačke strategije, spajanja i preuzimanja, prestanak uporabe procesa, jednostavnu zamjenu ili proširenje temeljnog kapitala, promjene nastale isključivo kao posljedica promjene faktorskih cijena, prilagođavanje kupcima, lokalizaciju, redovne, sezonske i druge ciklične promjene te trgovinu novim ili znatno poboljšanim proizvodima.

tržišnim uvjetima, dodatni režijski troškovi i ostali troškovi poslovanja, uključujući troškove materijala, potrošne robe i sličnih proizvoda, nastali tijekom provedbe projekta.

Intenzitet potpore za velike poduzetnike ne smije prijeći 15%, a za male i srednje 50%.

#### **V.4. C1.6.R1-13 JAČANJE KAPACITETA SUSTAVA ZA OTPORAN I ODRŽIV TURIZAMA**

Sažeto, predmetna se investicija odnosi na jačanje ljudskih potencijala u sektoru turizma, s ciljem povećanja obrazovnih i stručnih kompetencija u ovom sektoru te novog zapošljavanja. Mjere se odnose na uspostavu suradnje s obrazovnim institucijama ali i na suradnju s poslodavcima u turizmu radi edukacije njihovih zaposlenika.

Premda mjere iz ove investicije ne spominju dodjelu državnih potpora, važno je naglasiti da se svako financiranje edukacije zaposlenika kod poduzetnika – poslodavaca u sektoru turizma i hotelijerstva treba promatrati u kontekstu pravila o državnim potporama.

Za te namjene mogu se sukladno članku 31. Uredbe 651/2014 dodijeliti potpore za usavršavanje, neovisno o veličini poduzeća (MSP i veliki poduzetnici). Intenzitet potpore za velike poduzetnike iznosi 50% prihvatljivih troškova, a za MSP-ove i do 70%.

Istodobno, za MSP-ove se mogu dodijeliti i potpore za savjetodavne usluge (članak 18. Uredbe 651/2014), koje se odnose na pružanje savjetodavnih usluga od strane vanjskih konzultanata, a intenzitet potpore iznosi 50% u odnosu na prihvatljive troškove.

Analizu izradila:

mr. sc. Olgica Spevec, dipl. oec.

