

Državna pomoč za ublažitev posledic epidemije COVID-19: primerjava med evropskimi in slovenskimi ukrepi

Ana Stanič,

LL.M. (Cambridge), odvetnica in partnerica v E&A Law Limited, London

Evropska komisija je 19. marca letos izdala Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19 (v nadaljevanju: ZO)¹. V tem dokumentu je razglasila izbruh COVID-19 za izredne razmere na področju javnega zdravja za državljane in družbe. Sklicujoč se na 107(3)(b) člen Pogodbe o delovanju EU (PDEU) je Komisija izrazila mnenje, da se državna pomoč, ki je namenjena podjetjem za odpravo pomanjkanja likvidnosti in kot zagotovilo, da motnje, ki jih je povzročil izbruh COVID-19, ne ogrožajo sposobnosti njihovega preživetja, lahko razglasi do 31. decembra 2020 za združljivo z notranjim trgom.

Slovenski državni zbor je 2. aprila sprejel Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije Covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP)², v katerem je med ostalim razglasil epidemijo Covid-19 za višjo silo ter sprejel prve ukrepe državne pomoči, ki se sklicujejo na ZO.³ V tem prispevku analiziram ukrepe državne pomoči, sprejete v Sloveniji do 8. junija 2020, s stališča evropskega prava. Primerjam jih tudi z ukrepi, ki so jih sprejele druge države članice EU.

1. Ozadje

107(1) člen PDEU prepoveduje državam članicam, da dodelijo podjetjem kakršno koli vrsto pomoči, »ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, v kolikor prizadene trgovino med državami članicami,« ker je to nezdružljivo z notranjim trgom. Razlog za to je zagotavljanje enakih pogojev delovanja med podjetji. Glede na to, da velike države članice letno svojim podjetjem dodelijo državno pomoč, ki presega evropski proračun za regionalni razvoj, je strog nadzor podeljevanja državne pomoči v velikih državah zelo pomemben za kohezijo EU ter za funkcioniranje enotnega trga ter zagotavljanje enakih pogojev delovanja za podjetja iz manjših držav na tem trgu.

¹ Sporočilo Komisije: Začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu COVID-19 (2020/C 91 I/01), dostopno na: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=EN)>.

² Ur. l. RS, št. 49/20.

³ Z zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo dne 30. aprila 2020 je bil ZIUZEOP spremenjen, Ur. l. RS, št. 61/20.

Člen 107(2)(b) PDEU določa vrste državne pomoči, ki so združljive z notranjim trgov, kot je pomoč za »povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki,« medtem ko člen 107(3) PDEU našteva vrste državne pomoči, katere lahko Evropska komisija v svoji diskreciji razglasi za združljive z notranjim trgov.

Država članica EU mora načrtovano pomoč, ki jo želi dodeliti podjetjem na podlagi členov 107(2)(b) ali 107(3) PDEU, priglasiti Evropski komisiji in počakati na odobritev.

2. Evropski ukrepi

Kot omenjeno uvodoma, je Komisija 19. marca izdala ZO. Na podlagi člena 107(3)(b) PDEU ter upoštevajoč odločbe Sodišča EU je v ZO določila pogoje, za katere meni, da zagotavljajo združljivost državne pomoči, ki jo dodeli država članica »za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice« z notranjim trgov EU ob izbruhu COVID-19.

ZO je bil spremenjen že dvakrat: 3. aprila in 8. maja 2020. Amandma z dne 8. maja izjemoma omogoča Sloveniji, da zagotovi državno pomoč podjetjem v obliki lastniškega kapitala in/ali hibridnih kapitalskih instrumentov podjetjem v finančnih težavah zaradi izbruha COVID-19 do 30. junija 2021 pod naslednjimi pogoji:

- (a) brez posega države bi podjetje prenehalo poslovati ali bi se soočilo z resnimi težavami pri ohranjanju svojega poslovanja, ker se je na primer poslabšalo razmerje med dolžniškim in lastniškim kapitalom;
- (b) dokapitalizacija je v skupnem interesu, ker bo na primer (i) preprečila socialne stiske in nedelovanje trga zaradi velike izgube delovnih mest, (ii) izstop inovativnega podjetja, (iii) izstop sistemsko pomembnega podjetja, tveganja prekinitve zagotavljanja pomembne storitve ali podobnih primerov;
- (c) podjetje ne more pridobiti financiranja na trgih po ugodnih pogojih ter, da horizontalni ukrepi, ki jih je vlada do zdaj sprejela za kritje likvidnostnih potreb, ne zadostujejo za zagotovitev sposobnosti preživetja;
- (d) ni podjetje, ki je bilo 31. decembra 2019 že podjetje v težavah;
- (e) dokapitalizacija ne sme presegati minimuma, ki je potreben za zagotovitev sposobnosti preživetja podjetja, in ne sme presegati ponovne vzpostavitve kapitalske strukture, kot je bila dne 31. december 2019;
- (f) država mora prejeti ustrezno nadomestilo za naložbo v podjetje tako, da podjetje vzpodbudi, da izplača ukrep državne dokapitalizacije, ko bodo to dopuščale razmere na trgu;

- (g) kapitalski vložek države ne presega povprečne cene delnice podjetja v 15. dneh pred vložitvijo zahteve;
- (h) podjetje mora imeti možnost, da kadar koli odkupi lastniške deleže po odkupni ceni, ki bi morala biti enaka ali višja od (i) nominalne naložbe države, povečana za letne obresti za nadomestilo, ki je za 200 bazičnih točk višja od navedenega v tabeli, opredeljeni v točki 66 ZO ali (ii) tržni ceni v trenutku odkupa;
- (i) v primeru dokapitalizacije v višini nad 250 milijonov evrov podjetju s pomembno tržno močjo vsaj na enem od upoštevnihih trgov, na katerem posluje, morajo države članice predlagati dodatne ukrepe za ohranitev učinkovite konkurence na navedenih trgih;
- (j) dokapitalizacije zaradi COVID-19 podjetje ne sme oglaševati v komercialne namene;
- (k) dokler ni odplačanih vsaj 75 % dokapitalizacije, velika podjetja ne morejo pridobiti več kot 10-odstotnega deleža v konkurenčnih ali drugih subjektih, ki izvajajo isto dejavnost, vključno z dejavnostmi višje in nižje v verigi, razen v izjemnih okoliščinah in z dodatno odobritvijo Komisije;
- (l) državna pomoč se ne sme uporabljati za navzkrižno subvencioniranje gospodarskih dejavnosti integriranih podjetij, ki so bila 31. decembra 2019 že podjetja v ekonomskih težavah. V integriranih podjetjih se vzpostavi jasno ločevanje računov, s čimer se zagotovi, da ukrep dokapitalizacije ne koristi tem dejavnostim;
- (m) dokler dokapitalizacija ni v celoti odplačana, podjetje ne more izplačati dividend niti neobvezujočih kuponskih plačil, niti ponovno odkupiti delnic, razen v razmerju do države;
- (n) dokler ni odplačanih vsaj 75 % dokapitalizacije, prejemki vsakega od članov uprave podjetja ne smejo presegati fiksnega dela njihovih prejemkov na dan 31. decembra 2019. Bonusi, drugi variabilni ali primerljivi elementi prejemkov se ne izplačajo v nobenem primeru;
- (o) podjetja, ki so bila dokapitalizirana v višini več kot 25 % lastniškega kapitala, morajo dokazati verodostojno strategijo iztopa države v skladu s pogoji, določenimi v točki 3.11.7 ZO; in
- (p) velika podjetja, ki so dokapitalizirana, morajo poročati o tem, kako prejeta pomoč podpira njihove dejavnosti v skladu s cilji EU in nacionalnimi obveznostmi, povezanimi z zeleno in digitalno preobrazbo, vključno s ciljem EU o podnebni nevtralnosti do leta 2050.

3. Slovenski ukrepi za omilitev posledic epidemije COVID-19

Slovenija je do zdaj sprejela tri zakone za omilitev posledic epidemije COVID-19:

1. ZIUZEOP;
2. Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 (ZDLGPE)⁴; in
3. Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije SARS-COV-2 (ZIUOOPE).⁵

Slovenija je 9. aprila priglasila komisiji ukrepe državne pomoči, sprejete v ZIUZEOP v skladu z 108(3) PDEU. Komisija je 24. aprila 2020 izdala sklep, da ne bo vložila ugovora na ukrepe. Ni povsem jasno, zakaj je Slovenija sprejela zakon, preden je ukrepe potrdila Komisija. Spremembe ukrepov državne pomoči v ZIUZEOP ter ZDLGPE je Slovenija priglasila Komisiji 24. aprila. Komisija je 30. aprila izdala sklep, da ne bo vložila ugovora. Slovenija je 14. maja razglasila konec epidemije COVID-19 ter najavila, da bodo ukrepi, sprejeti v ZIUZEOP glede plačila nadomestila plač, prenehali veljati s 31. majem 2020. 29. maja je Slovenija sprejela ZIUOOPE. Ne glede, da naj bi ukrepi državne pomoči sprejeti v ZIUOOPE začeli veljati 1. junija 2020, jih Komisija (v času oddaje tega članka) še ni odobrila.

a) Slovenija je do zdaj sprejela ukrepe samo na podlagi ZO

Za razliko od drugih državah članic EU je Slovenija do zdaj sprejela ukrepe državne pomoči samo na podlagi ZO, ta pa določa zelo striktne pogoje za dodelitev državne pomoči. Na primer: skupna nominalna vrednost pomoči, dodeljena podjetju na podlagi ZO, ne sme presegati 800.000 evrov za podjetja, ki niso v sektorjih kmetijstva, ribištva in akvakulture, 120.000 evrov za podjetja v sektorjih ribištva in akvakulture ter 100.000 evrov za podjetja v sektorju kmetijstva (zgornja meja). ZO določa v točki 3.10, da se zgornja meja lahko preseže v primeru dodelitve državne pomoči v obliki neposrednih nepovratnih sredstev pod pogoji, ki so podrobno opredeljeni v ZO.

b) Slovenija je dodelila pravico do nadomestila selektivno za razliko od Nemčije, Velike Britanije in Avstrije

Sklicujoč se na ZO je Slovenija v ZIUZEOP med ostalim dodelila podjetjem državno pomoč v obliki 80-odstotnega povračila nadomestila plač delavcem na začasnem čakanju na delo in zaradi odsotnosti iz razloga COVID-19 in to le za obdobje do 31. maja. Pravico nadomestila plač delavcev na čakanju je s členom 25. ZIUOOPE podaljšala za en mesec s tem, da znesek nadomestila ne sme presegati najvišjega

⁴ Uradni List RS, št. 61/20.

⁵ Uradni List RS, št. 80/20

zneska denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Do pomoči so upravičena samo podjetja, ki jim bodo po njihovi oceni prihodki v prvem polletju 2020 upadli za več kot 10 % glede na isto obdobje leta 2019 in niso bila na dan 31. 12. 2019 v finančnih težavah.

Za razliko od Slovenije je Velika Britanija omogočila vsem podjetjem, da lahko od države zahtevajo plačilo 80 odstotkov plač ter socialnih in drugih prispevkov zaposlenih, ki so na začasni odsotnosti z dela, do zneska 2.500 funtov na mesec. Velika Britanija je lahko ta ukrep uvedla brez priglasitve Evropski komisiji, saj so ukrepi, ki veljajo za vsa podjetja, izven področja uporabe nadzora EU nad državno pomočjo. Podobno je naredila tudi Nemčija, ki je enostavno spremenila t. i. *Kurzarbeit shemo*. S to spremembo je omogočila podjetjem, katerih 10 odstotkov delavcev je na začasnem čakanju na delo ali je odsotnih iz razloga COVID-19, da so upravičeni do nadomestila 65 odstotkov plač in prispevkov. Avstrija je tudi podobno naredila s tem, da je višina nadomestila odvisna od višine plače.

c) Slovenski kriteriji za nadomestila so strožji kot v ZO in kot v drugih državah

Kriteriji, ki jih je sprejela Slovenija za pridobitev nadomestila, so ne samo strožji od pogojev, določenih v ZO, ampak tudi od pogojev, ki so jih določile zgoraj navedene države. Slovenija je za razliko od drugih držav zagotovila izplačilo nadomestila samo do 30. junija 2020. »Papirologija«, ki jo morajo slovenska podjetja priložiti kot dokazilo upravičenosti, je obsežna, kar upočasnjuje celoten postopek pridobitve ter predstavlja dodatno breme za slovensko upravo, ki mora obravnavati vloge. V Veliki Britaniji na primer traja celoten postopek pridobitve in plačila nadomestila okrog sedem dni, medtem ko so slovenska podjetja morala založiti denar za plače za marec in april, nadomestila pa bodo prejela za marec v maju, za april v juniju in za maj v juliju. Zato slovenska shema ni prispevala k izboljšanju likvidnosti podjetij v kritičnem obdobju od marca do junija.

d) Poroštva za posojila pogojevana s strožjimi kriteriji

ZIUZEOP omogoča pomoč podjetjem v obliki poroštva za posojila pod strožjimi pogoji od tistih v ZO. Medtem ko ZO dopušča poroštva v višini do 35 odstotkov zneskov odloženih obrokov v obdobju do šest let, je višina poroštva po ZIUZEOP do 25 odstotkov zneska odloženih obrokov obveznosti iz kreditnih pogodb, ki zapadejo v obdobju največ dvanajstih mesecev, za katerega je bil dogovorjen odlog.

Po ZIUZEOP se država lahko odpove jamstveni premiji v višini 25 bazičnih točk za mala in srednja podjetja (MSP) ter 50 bazičnih točk za velika podjetja s tem, da se protivrednost tega upošteva pri izračunu zgornje meje.

Na podlagi 5. člena ZDLGPE ministrstvo za finance (MF) prevzema poroštveno obveznost za pogodbe, za katere velja:

- a) sklenjene so po 12. marcu 2020 in najkasneje do 31. decembra 2020;
- b) ročnost kredita ne presega pet let;
- c) namen je izključno financiranje osnovne dejavnosti kreditojemalca, in sicer financiranje novih ali dokončanju že začelih naložb, financiranje obratnega kapitala ali financiranje poplačila obveznosti iz kreditnih pogodb, ki so bile sklenjene v obdobju po 12. marcu 2020 do uveljavitve tega zakona in izpolnjujejo pogoje po tem zakonu;
- d) kredit ni namenjen financiranju povezanih družb ali družb s sedežem v tujini. Administracijo poroštev vodi SID banka, za kar dobi provizijo.

Pogoji, ki jih morajo izpolniti podjetja, da bi bila upravičena do državne pomoči v obliki neposrednih jamstev, so strožja kot v ZO, pri čemer je pomoč, ki jo ponuja država, manjša od dovoljene po ZO. Tako bo na primer MF jamčilo za posojila, katerih glavnica ne presega 10 odstotkov prihodkov podjetja od prodaje v letu 2019 in višino zneska stroškov dela za leto 2019. Po drugi strani pa ZO dovoljuje jamstva na posojila, katerih glavnica ne presega 25 % skupnega prometa podjetja v letu 2019 ter dvojnega zneska letne mase plač upravičenca za posojila, ki zapadejo po 31. 12. 2020 ter omogoča jamstvo večjih posojil, ki zapadejo do konca leta.

Tudi ročnost posojil z jamstvom MF je krajše kot v ZO, t. j. 5 let namesto 6. Hkrati je višina poroštev po ZDLGPE nižja od dovoljene višine 90 odstotkov po ZO. Višina poroštev je za posojila 70 odstotkov glavnice kredita za velika podjetja ter 80 odstotkov za MSP. Ne glede na to, da ZO omogoča zmanjšanje letne premije v primeru, da je kritje jamstva nižje, so v členu 8(1) ZDLGPE določene enake letne premije kot z ZO.

e) Slovenija bi lahko priglasila drugačne sheme državne pomoči

ZO ne preprečuje Sloveniji ali kateri koli drugi državi članici EU, da na podlagi 107(3)(b) PDEU priglasijo drugačne sheme državne pomoči podjetjem, ki se soočajo s finančnimi težavami zaradi izbruha COVID-19, ali pa so se zaradi njega še poslabšale, kot tiste, določene v ZO.

Seveda bo morala prepričati Evropsko komisijo, zakaj je takšna shema združljiva z notranjim trgom ter potrebna, primerna in sorazmerna za odpravljanje resne motnje v slovenskem gospodarstvu. Tukaj omenjam samo dve shemi državne pomoči, ki bi ju lahko Slovenija sprejela.

f) Shema I: državna pomoč glede terjatev, zavarovanih pri kreditnih zavarovalnic

13. maja 2020 sta Coface PKZ in SID banka podpisali pozavarovalno pogodbo. Ta pogodba pokriva samo zavarovanja terjatev slovenskih podjetij v primeru, da je kupec iz držav EU ali OECD, ne pa v primeru domačih kupcev. Kot kaže, Slovenija trenutno pripravlja zakonodajo, s katero bo v skladu z ZO prijavila pozavarovalne

sheme pod imenom »Top Up«, s katerimi bo SID banka v imenu Slovenije ponujala pozavarovanje kreditnim zavarovalnicam v primerih, da je limit za kupca znižan zaradi COVID-19.

Nemčija za razliko od Slovenije ni priglasila sheme državne pomoči pod imenom »First loss portfolio guarantee« za zavarovanje terjatev kreditnih zavarovalnic Komisiji na podlagi ZO.⁶ Da bi zagotovila, da so s shemo pokrite tudi terjatve nemških podjetij do drugih domačih podjetij ter, da se izogne drugim pogojem v ZO, je Nemčija priglasila shemo kritja celotnega portfelja tveganj kreditnih zavarovalnic v Nemčiji na podlagi 107(3)(b) PDEU. Enako je naredila tudi Francija in bo naredila tudi Velika Britanija.

Za razliko od slovenske sheme, ki zahteva pripravo aneksa k vsaki kreditno-zavarovalni pogodbi in plačilo s strani podjetja dodatne jamstvene premije v višini 30 bazičnih točk za dodatno pozavarovanje, nemška shema uvaja kritje celotnega portfelja tveganj kreditnih zavarovalnic v Nemčiji glede terjatev v povezavi z dobavo blaga in storitev, opravljenih med 1. marcem in 31. decembrom 2020. Na podlagi sheme je postavljeno maksimalno jamstvo v višini 30 milijard evrov (kar predstavlja manj kot 10 odstotkov skupnega zavarovanja terjatev v Nemčiji v letu 2019 v višini 411 milijard evrov), vsaki kreditni zavarovalnici pa je dodeljen delež tega jamstva. 90 odstotkov vseh odškodninskih zahtevkov v višini do 5 milijard evrov plača Nemčija in samo 10 odstotkov kreditna zavarovalnica za svoj delež v izgubi 5 milijard. V primeru, da so izgube večje od 5 milijard, bo Nemčija iz svojega proračuna plačala 100 odstotkov jamstva do maksimuma deleža kreditne zavarovalnice v maksimalnem jamstvu v višini 30 milijard evrov. Ne glede na to, da jamstvo pokriva okrog 10 odstotkov dejanske izpostavljenosti zavarovalnic, je Nemčija zagotovila, da 65 odstotkov premij, plačanih kreditnim zavarovalnicam, te plačajo državi v zameno za jamstvo.

g) Shema II: državna pomoč za povračilo škode

Slovenija lahko priglasijo Komisiji državno pomoč tudi na podlagi 107(2)(b) PDEU v obliki nadomestila podjetjem v sektorjih, ki so bili posebej prizadeti zaradi izbruha (npr. promet, turizem, kultura, gostinstvo in trgovina na drobno), in/ali organizatorjem odpovedanih dogodkov za škodo, ki so jo utrpeli zaradi izbruha COVID-19 in, ki jo je ta neposredno povzročil.

Člen 107(2)(b) PDEU določa, da je »pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki,« združljiva z notranjim trgom EU. Točka 15 ZO jasno pove, da Slovenija lahko priglasijo ukrepe za povrnitev škode na podlagi člena 107(2)(b) PDEU ter da načelo enkratnosti pomoči iz smernic za reševanje in

⁶ Evropska komisija: State Aid SA.56941(2020/N) – Germany – COVID-19: First-loss portfolio guarantee on trade credit insurance, dostopno na: <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202017/285519_2150163_102_2.pdf>.

prestrukturiranje ne zajema pomoči, za katero Komisija razglasi, da je združljiva na podlagi člena 107(2)(b) PDEU, saj ta vrsta pomoči ni pomoč za reševanje, pomoč za prestrukturiranje ali začasna podpora za prestrukturiranje v smislu točke 71 smernic za reševanje in prestrukturiranje.

Drugače povedano, Slovenija lahko v skladu s členom 107(2)(b) PDEU podjetjem, ki so prejela pomoč na podlagi smernic za reševanje in prestrukturiranje, povrnejo škodo, ki jim je bila neposredno povzročena z izbruhom COVID-19. Veliko držav je takšno pomoč že priglasilo. Prednost priglasitve državne pomoči na podlagi tega člena je, da se ne upošteva zgornja meja. Tako je na primer Evropska komisija Švedski na podlagi 107(2)(b) PDEU odobrila že 24. aprila poročilo za kredit v višini 137 milijonov evrov letalski družbi SAS za delno kritje škode, ki je tej nastala po izbruhu COVID-19. Air France KLM Group si je na podlagi istega člena PDEU zagotovila približno 9 milijard evrov državne pomoči Francije in Nizozemske.

h) De minimis pomoč

Če upoštevamo, da so pogoji, določeni na primer v 5. členu ZDLGPE zelo strogi ter, da so stroški dela številnih slovenskih podjetij nizki, je primerno spomniti, da Slovenija lahko dodeli podjetjem državno pomoč v kateri koli obliki in pod katerimi koli pogoji, če ne presega *de minimis* zneskov, določenih v Uredbi Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis*.

4. Sklep

Slovenija je po mojem mnenju prepočasi sprejemala ukrepe po ZO. Prvi ukrep državne pomoči ob izbruhu COVID-19 je na podlagi člena 107(2) (b) PDEU že 12. marca sprejela Danska. Prvi državni ukrep državne pomoči po ZO sta Danska in Francija sprejeli 21. marca. Prva dva paketa slovenskih ukrepov je Evropska komisija odobrila šele 30. aprila. Tretji paket pa še ni odobren ne glede na to, da je stopil v veljavnost 1. junija 2020.

Amandma ZO 8. maja letos, s katerim se državam omogoča državna pomoč v obliki dokapitalizacije, predstavlja dodatne izzive. Pravila igre so se zaradi COVID-19 povsem spremenila. Države in podjetja, ki se bodo novim pravilom prilagodila hitro, bodo preživeli. Glede na ravnanja drugih držav v EU ter na svetovni ravni, mora Slovenija nujno pripraviti učinkovite ukrepe državne pomoči. In te ukrepe mora sprejeti hitro ter brez dodatnega odlašanja in – če je potrebno – zunaj okvira ZO.