

52005XC1209(03)

9.12.2005.

SLUŽBENI LIST EUROPSKE UNIJE

C 312/1

KOMUNIKACIJA KOMISIJE**smjernice zajednice za financiranje zračnih luka i potpora za započinjanje poslovanja zračnih prijevoznika koji lete iz regionalnih zračnih luka**

(2005/C 312/01)

(Tekst značajan za EGP)

1. UVOD**1.1. Općenito**

- (1) Ove smjernice čine dio općeg plana za stvaranje jedinstvenog europskog zračnog prostora, a to je područje na kojem Komisija radi preko 10 godina. Paket liberalnih mjera poznat kao „treći zračni paket”, na snazi od 1993., omogućio je svim zračnim prijevoznicima koji imaju licencu Zajednice neograničeni pristup tržištu unutar Zajednice, uz slobodnu carinsku tarifu, od travnja 1997. ⁽¹⁾ Kao posljedica toga, da bi se građanima jamčila kontinuirana kvalitetna usluga po prihvatljivim cijenama kroz cijeli njihov teritorij, one države članice koje to žele učiniti uvele su obveze javne usluge koje se odnose na učestalost, točnost usluge, raspoloživost sjedala ili preferencijalne cijene za izvjesne kategorije korisnika unutar jasne zakonske osnove. Te obveze javne usluge omogućile su zračnom prometu da dà značajan doprinos ekonomskoj i socijalnoj koheziji i uravnoteženom razvoju u regijama.

- (2) Osim toga, poduzet je niz mjera u područjima kao što su dodjeljivanje slobodnih mjesta (slotova) ⁽²⁾, usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji ⁽³⁾ i kompjutorizirani sustavi rezervacije ⁽⁴⁾, kako bi se poduprla ta liberalizacija tržišta i dopustilo poduzetnicima da se natječu na ravnopravnoj osnovi. Uskoro će se izraditi novi ciljani prijedlozi u odnosu na slotove (prvi put, predložit će se tržišni mehanizam za dodjeljivanje slotova kako bi se povećala mobilnost u zasićenim zračnim lukama), jednak pristup kompjutoriziranim sustavima rezervacije i usluga opsluživanja zrakoplova na zemlji. Potonji prijedlog usmjeren je na jačanje konkurencije između davatelja usluga poboljšanjem pristupa tržištu.

- (3) Istodobno, otvaranje djelatnosti, što je očigledno imalo velik utjecaj na aktivnosti i ponašanje tradicionalnih zračnih prijevoznika ili nacionalnih prijevoznika, bilo je popraćeno strogom kontrolom državne potpore. Primjena načela jednokratne potpore za restrukturiranje (jedanput – zadnji put) stoga je omogućila zračnim prijevoznicima koji se bolje prilagođavaju da prijeđu s relativno zaštićenog operativnog režima i da se natječu kao normalni sudionici na tržištu. To je dovelo do značajnog restrukturiranja cijele

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EEZ) br. 2407/92 od 23. srpnja 1992. o licenciranju zračnih prijevoznika (SL L 240, 24.8.1992., str. 1.), Uredba Vijeća (EEZ) br. 2408/92 od 23. srpnja 1992. o pristupu zračnih prijevoznika Zajednice zračnim linijama unutar Zajednice (SL L 240, 24.8.1992., str. 8.) i Uredba Vijeća (EEZ) br. 2409/92 od 23. srpnja 1992. o cijenama prijevoza i tarifama zračnog prijevoza (SL L 240, 24.8.1992., str. 15.).

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EEZ) br. 95/93 od 18. siječnja 1993. o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice (SL L 14, 22.1.1993., str. 1.).

⁽³⁾ Direktiva Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama u Zajednici (SL L 272, 25.10.1996., str. 36.).

⁽⁴⁾ Uredba Vijeća (EEZ) br. 2299/89 od 24. srpnja 1989. o Kodeksu poslovanja računalnih sustava rezervacija (SL L 220, 29.7.1989., str. 1.).

avioindustrije, mjera koja je postala još potrebija nakon događaja od 11. rujna 2001., čije su posljedice na zračni prijevoz bile značajne. Primjeri konsolidacije u toj djelatnosti su nedavni savezi kao što su Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines i Iberia/British Airways, te nedavno spajanje Air Francea i KLM-a.

- (4) Presude Suda u okviru sporazuma Open Skies ⁽¹⁾ također su dale novi poticaj avioindustriji kroz potvrdu da Zajednica ima ovlasti za međunarodno pregovaranje na području civilnog zrakoplovstva. Važnost tih presuda je značajna budući da će promicati konsolidaciju između europskih zračnih prijevoznika i njihove sposobnosti da se suoče s konkurencijom zračnih prijevoznika iz trećih zemalja na razini Zajednice.
- (5) Posljednjih su se godina na europskom tržištu zračnog prijevoza dogodila dva velika razvoja. Jedan od njih je pojavljivanje niza novih tvrtki unutar Zajednice koje nude promotivne cijene potpomognute jeftinom strukturom. Drugi razvoj je inicijativa zračnih luka da se u posljednjim godinama osiguraju nove zračne veze.

1.2. Razvoji u sektoru zračnih luka

- (6) Početni razvoj zračnih luka često su određivala sasvim teritorijalna pitanja ili, u nekim slučajevima, vojni zahtjevi. Ta pitanja planiranja korištenja zemljišta možda još postoje u nekim slučajevima, ali su kod mnogih drugih zračnih luka prenesena s državne u regionalnu nadležnost, u nekim slučajevima na upravljanje javnim poduzećima ili čak u privatni sektor. Proces transfera u privatni sektor normalno je poprimio oblik privatizacije ili progresivnog otvaranja kapitala.
- (7) Djelatnost zračnih luka Zajednice stoga je prošla kroz osnovne organizacijske promjene koje odražavaju ne samo aktivni interes privatnih investitora u sektor zračnih luka, već i promjenu stava javnih vlasti po pitanju doprinosa privatnih ulaganja u razvoj zračnih luka. Taj je razvoj doveo do veće diversifikacije i složenosti funkcija koje su preuzele zračne luke.

⁽¹⁾ Predmeti C-466/98 do C-469/98, C-471/98 i C-472/98 *Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine, Danske, Švedske, Finske, Belgije i Luksemburga, redom* [2002.] ECR I-9427 do 9741.

- (8) Međutim, taj razvoj drugačije utječe na zračne luke Europske unije. Sedam najvećih zračnih luka Europske unije čini preko trećine ukupnog prometa Europske unije, a 23 najveće čine preko dvije trećine ⁽²⁾. Premda one prvenstveno osiguravaju infrastrukturu za djelatnost zračnog prijevoza, te zračne luke postaju sve efikasniji komercijalni operatori. S druge strane, većina je malih zračnih luka u Europskoj uniji od javnog interesa i dalje u vlasništvu javnih vlasti koje ih vode. Kao rezultat toga, utjecaj aktivnosti jedne zračne luke na aktivnost druge zračne luke i na trgovinu između država članica značajno varira prema kategoriji kojoj ona pripada (pogledati Tipovi zračnih luka, niže navedeni odjeljak 1.2.1.).

- (9) Nadalje, općenito je prihvaćeno da zračne luke mogu imati utjecaj na uspjeh lokalnih gospodarstava i na održavanje lokalnih usluga kao što su obrazovanje i zdravstvo. One također imaju veliku ulogu u integraciji najudaljenijih regija Europe. Usluge prijevoza putnika i tereta mogu biti ključne za konkurentnost i razvoj u nekim regijama. Zračne luke koje pružaju dobre usluge mogu djelovati kao magnet za zračne prijevoznike i tako promicati poslovnu aktivnost, kao i ekonomsku, socijalnu i regionalnu koheziju unutar Europske unije.

- (10) Međutim, Komisija napominje da zračni prijevoz nije jedini pokretač razvoja u smislu regionalne dostupnosti. Vlakovi velikih brzina također daju značajan doprinos socijalnoj i ekonomskoj koheziji u Europskoj uniji, osobito između velikih regionalnih gradova. Kako je istaknuto u Bijeloj knjizi iz 2001. ⁽³⁾, intermodalnost željeznica/zrak, uz željeznički i zračni prijevoz koji se međusobno dopunjuju umjesto da se natječu i vlakove velikih brzina koji spajaju gradove, vjerojatno će značajno pojačati kapacitet.

1.2.1. Tipovi zračnih luka

- (11) U djelatnostima zračnih luka trenutno postoji nekoliko različitih razina konkurencije između različitih tipova zračnih luka. To je ključni faktor kod istraživanja državne potpore gdje je potrebno preispitati u kojoj bi se mjeri konkurencija iskrivila i utjecala na pojedinačno tržište. Scenariji konkurencije vrednuju se od slučaja do slučaja, na osnovi tržišta o kojima se radi. No, istraživanje ⁽⁴⁾ je pokazalo da se velika međunarodna tržišta natječu sa sličnim zračnim lukama na svim tržištima prijevoza

⁽²⁾ Temeljeno na podacima za EU-25 u 2004. Međunarodnog vijeća zračnih luka.

⁽³⁾ Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluke, COM(2001.) 370, 12.9.2001.

⁽⁴⁾ „Studija o konkurenciji između zračnih luka i primjeni pravila državne potpore” — Sveučilište Cranfield, lipanj 2002.

kojima se radi, uz razinu konkurencije koja ovisi o čimbenicima kao što su zagušenost i postojanje alternativnog prijevoza, ili, u nekim slučajevima (pogledati niže), s velikim regionalnim zračnim lukama. Velike regionalne zračne luke mogu se natjecati ne samo s drugim velikim regionalnim zračnim lukama, već i s glavnim čvorištima Zajednice i kopnenim prijevozom, posebno ako postoji visoka kvaliteta kopnenog pristupa do zračne luke. To istraživanje pokazalo je da se male zračne luke općenito ne natječu s drugim zračnim lukama osim, u nekim slučajevima, sa susjednim zračnim lukama slične veličine čija se tržišta preklapaju.

- (12) U praktičnom smislu, Odluka Vijeća i Europskog parlamenta o smjernicama Zajednice za razvoj transeuropske prometne mreže ⁽¹⁾ definirala je tri kategorije zračnih luka:

- međunarodne povezne točke (općenito s godišnjom količinom putnika od najmanje 5 000 000),
- povezne točke Zajednice (općenito s godišnjom količinom putnika između 1 000 000 i 4 999 999), te
- regionalne povezne točke i pristupne točke (općenito s godišnjom količinom putnika između 250 000 i 999 999).

- (13) Odbor regija je, sa svoje strane, predložio pet kategorija europskih zračnih luka u svom Mišljenju od 2. srpnja 2003. o kapacitetima regionalnih zračnih luka ⁽²⁾:

- glavne čvorišne zračne luke (preko 25 milijuna putnika, četiri zračne luke), koje čine otprilike 30 % europskog zračnog prometa,
- nacionalne zračne luke (10 do 25 milijuna putnika, 16 zračnih luka), koje čine otprilike 35 % europskog zračnog prometa,
- 15 zračnih luka s 5 do 10 milijuna putnika koje čine otprilike 14 % europskog zračnog prometa,

- 57 zračnih luka s 1 do 5 milijuna putnika koje čine otprilike 17 % europskog zračnog prometa,

- 67 zračnih luka s 200 000 do 1 milijuna putnika koje čine otprilike 4 % europskog zračnog prometa ⁽³⁾.

- (14) U skladu s Odborom regija, regionalne zračne luke općenito spadaju u zadnje dvije kategorije, ali se neke zračne luke u srednjoj kategoriji također mogu smatrati regionalnim zračnim lukama.

- (15) Komisija smatra da postoji veliko preklapanje između ta dva klasifikacijska prikaza te je, u smislu ovih smjernica, definirala sljedeće četiri kategorije:

- kategorija A, dalje u tekstu „velike zračne luke Zajednice”, s preko 10 milijuna putnika godišnje,
- kategorija B obuhvaća „nacionalne zračne luke”, s godišnjom količinom putnika između 5 i 10 milijuna,
- kategorija C obuhvaća „velike regionalne zračne luke”, s godišnjom količinom putnika između 1 i 5 milijuna,
- kategorija D, dalje u tekstu „male regionalne zračne luke”, s godišnjom količinom putnika manjom od 1 milijuna.

1.3. Jeftina poduzeća

- (16) U usporedbi s tradicionalnim zračnim prijevoznicima, udio jeftinih zračnih prijevoznika na tržištu povećao se sa samo 4,0 % u 1998. na 20,8 % u 2004., premda taj udio značajno varira između država članica ⁽⁴⁾. U 2004. tri glavna jeftina zračna prijevoznika prevezla su preko 62 milijuna putnika u Europskoj uniji ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Odluka Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 1996. o smjernicama Zajednice za razvoj transeuropske prometne mreže (SL L 228, 9.9.1996., Prilog II., odjeljak 6.).

⁽²⁾ Mišljenje Odbora regija od 2. srpnja 2003. o kapacitetu regionalnih zračnih luka (Cdr 393/2002. fin).

⁽³⁾ Napomena: Postoji otprilike 200 zračnih luka s manje od 200 000 putnika godišnje.

⁽⁴⁾ Preko 40 % u Ujedinjenoj Kraljevini, Irskoj i Slovačkoj, 38 % u Španjolskoj, preko 25 % u Belgiji, Njemačkoj, Italiji, Austriji, Mađarskoj i Švedskoj, 19 % u Francuskoj i Grčkoj, 18 % u Češkoj i manje od 15 % u drugim državama članicama. Izvor: OAG Ljetni redovi letenja 2004., sjedala raspoloživa na letovima unutar Europske unije.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Izvor: Airclaims.

(17) Komisija pozdravlja takav razvoj i cijeni doprinos koji ti poduzetnici daju općenitom smanjenju cijena zračnog prijevoza u Europi, većoj paleti raspoloživih usluga i pristupačnosti zračnog prijevoza široj javnosti. Kao čuvar Ugovora, ona ipak mora osigurati da se poštuju pravila unutarnjeg tržišta, osobito pravila tržišnog natjecanja, naročito državne potpore. Metode pregovaranja koje koriste jeftini zračni prijevoznici za dobivanje potpore od javnih vlasti, bilo izravno ili preko operatora zračne luke, potaknule su niz pitanja u vezi s primjenom pravila tržišnog natjecanja prema Ugovoru o EZ-u i bile su predmet nekoliko pritužbi Komisiji. To je Komisiju navelo na usvajanje nedavne odluke o osnivanju Ryanaira u Charleroiu⁽¹⁾. To je rezultiralo očekivanjima unutar tržišta o jasnoj pravnoj osnovi koja uređuje pravila primjenjiva na te nove pojave.

2. CILJEVI OVIH SMJERNICA I IZMJENE U USPOREDBI SA SMJERNICAMA IZ 1994.

(18) Smjernice Komisije iz 1994. o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o EZ-u i članka 61. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru na državnu potporu za sektor zrakoplovstva⁽²⁾ (dalje u tekstu: smjernice za sektor zrakoplovstva) ne pokrivaju sve nove aspekte vezane uz financiranje zračnih luka i potporu za započinjanje poslovanja novih linija.

(19) Odnose se gotovo isključivo na uvjete za odobravanje državne potpore zračnim prijevoznicima kroz ograničavanje izravne operativne potpore zračnim prijevoznicima isključivo na obvezu javne usluge i potpore socijalne prirode. Dio II.3. smjernica odnosi se na javne investicije u infrastrukturi zračne luke. On navodi da „projekti za gradnju infrastrukture (zračne luke)... predstavljaju općenitu mjeru gospodarske politike koju Komisija ne može kontrolirati prema pravilima Ugovora o državnoj potpori. To općenito načelo odnosi se samo na gradnju infrastrukture država članica, te se ne odnosi na potporu proizišlu iz povlaštenog tretmana određenih poduzetnika za korištenje infrastruktura”. Stoga ove smjernice prije proširuju nego zamjenjuju one iz 1994. određujući pravila tržišnog natjecanja koja se trebaju primjenjivati na različita sredstva financiranja zračnih luka (vidjeti odjeljak 4.), i potporu za započinjanje poslovanja zračnih prijevoznika koji polaze iz regionalnih zračnih luka (vidjeti odjeljak 5.).

⁽¹⁾ Odluka Komisije 2004/393/EZ od 12. veljače 2004. koja se tiče prednosti koje su regija Walloon i zračna luka Bruxelles jug Charleroi dale zračnom prijevozniku Ryanairu vezano uz njegovo osnivanje u Charleroiu (SL L 137, 30.4.2004., str. 1.).

⁽²⁾ Smjernice Zajednice o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora o EZ-u i članka 61. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru na državne potpore u sektoru zrakoplovstva (SL C 350, 10.12.1994., str. 5.).

(20) U tu svrhu, Komisija uzima u obzir doprinos koji regionalne zračne luke u razvoju daju brojnim politikama Unije. Dakle:

— povećano korištenje regionalnih zračnih luka je sredstvo za borbu protiv zagušenosti zračnog prometa na glavnim europskim čvorištima. U svojoj Bijeloj knjizi „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluke”⁽³⁾ Komisija objašnjava da „već postoji poseban plan djelovanja glede zagušenosti neba, ali zagušenost na zemlji još uvijek ne dobiva potrebnu pozornost ili predanost. Međutim, gotovo pola od pedeset najvećih zračnih luka Europe već je dostiglo ili je blizu dostizanja točke zasićenja u smislu zemaljskog kapaciteta.”,

— više pristupnih točaka za letove unutar Europe povećava mobilnost europskih građana,

— razvijanje tih zračnih luka također pomaže razvoju dotičnih regionalnih gospodarstava.

Međutim, kad razvijaju svoje usluge, regionalne zračne luke često se suočavaju s manje povoljnom situacijom od velikih europskih čvorišta kao što su London, Pariz ili Frankfurt. One nemaju velikog prepoznatljivog zračnog prijevoznika koji svoje poslovanje usredotočuje na tu zračnu luku kako bi putnicima ponudila što je moguće više zračnih veza i iskoristila značajne ekonomske razmjere koje takva struktura omogućuje. Možda nisu dostigle kritičnu veličinu potrebnu da bi bile dovoljno atraktivne. Osim toga, regionalne zračne luke često moraju prevladati loš ugled i slab profil zbog svoje lokacije u najudaljenijim regijama Zajednice (npr. Azori) ili u područjima pogođenim gospodarskom krizom (npr. Charleroi, područje bivšeg ugljenokopa).

(21) To je razlog zašto je u ovim smjernicama Komisija zauzela pozitivan pristup razvijanju regionalnih zračnih luka, dok istodobno osigurava strogo poštivanje načela transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti kako bi se spriječilo bilo kakvo narušavanje tržišnog natjecanja koje ne bi bilo u zajedničkom interesu u smislu javnog financiranja regionalnih zračnih luka i državne potpore zračnim prijevoznicima.

⁽³⁾ Bijela knjiga, Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluke. COM(2001.) 370 konačno.

(22) Taj se pristup mora uklopiti i u opće ciljeve politike transparentnosti, osobito intermodalnosti sa željeznicom. Posljednjih godina Zajednica je dala značajan doprinos, i u smislu politike i financiranja, ostvarivanju ambicioznih programa za razvijanje mreže brze željeznice. Brza željeznica nudi vrlo privlačnu alternativu zračnom prijevozu u smislu vremena, cijene, udobnosti i održivog razvoja. Bez obzira na rad koji se treba izvršiti kako bi se proširila mreža brze željeznice na cijeli teritorij Europske unije, iz tog bismo razloga trebali nastojati iskoristiti kapacitet putovanja brzom željeznicom kako bi se osigurala efikasne veze visoke kvalitete, te kako bi se potaknulo željezničke i zračne operatore na suradnju u skladu s člankom 81. Ugovora o EZ-u kako bi se razvila komplementarnost između ta dva vida prijevoza u interesu korisnika.

(23) U mjeri u kojoj ove smjernice zauzimaju stav o pitanjima kao što su odsutnost ili prisutnost potpore, one iznose, u informativne svrhe, općenito tumačenje tih pitanja od strane Komisije u vrijeme njihovog sastavljanja. To je sasvim indikativno i ne dovodi u pitanje tumačenje ovog pojma od strane Suda i Prvostupajnskog suda.

3. PODRUČJE PRIMJENE I PRAVILA O OPĆOJ USKLAĐENOSTI

3.1. Područje primjene i pravna osnova

(24) Ovaj okvir određuje u kojoj će mjeri i kako javno financiranje zračnih luka i državnu potporu za pokretanje zračnih linija Komisija ocijeniti u svjetlu pravila i postupaka Zajednice za državnu potporu. Komisija će svoju ocjenu temeljiti na članku 86. stavku 2. ili članku 87. stavku 3. točkama (a), (b) ili (c) Ugovora.

(25) Članak 86. stavak 2. Ugovora dopušta državama članicama da odstupe od pravila Zajednice o državnoj potpori u pogledu poduzetnika kojima je povjereno vođenje usluga od općega gospodarskog interesa ako primjena takvih pravila sprečava izvršenje, u zakonu ili činjenično, pojedinačnih zadataka koji su im dodijeljeni i pod uvjetom da nema utjecaja na razvoj trgovine u takvoj mjeri koja bi bila protivna interesima Zajednice.

(26) Članak 87. stavak 3. Ugovora navodi potporu koja se može proglasiti usklađenom sa zajedničkim tržištem. Članak 87. stavak 3. točke (a) i (c) utvrđuju odstupanja za potporu dodijeljenu za promicanje ili olakšavanje razvoja izvjesnih područja i/ili izvjesne gospodarske aktivnosti.

(27) U svojim komunikacijama i drugim mjerama o regionalnoj potpori, Komisija je navela uvjete pod kojima se regionalna potpora može smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem u skladu s člankom 87. stavkom 3. točkama (a) i (c). Operativna potpora ⁽¹⁾ odobrena zračnim lukama ili zračnim prijevoznicima (poput potpore za započinjanje poslovanja) može se proglasiti usklađenom samo u izuzetnim okolnostima i pod strogim uvjetima u nepriviligiranim regijama, tj. u regijama pokrivenim odstupanjem navedenim u članku 87. stavku 3. točki (a) Ugovora o EZ-u, u najudaljenijim regijama i rijetko naseljenim područjima ⁽²⁾.

(28) U skladu s člankom 87. stavkom 3. točkom (b), potpora za promicanje izvršenja važnog projekta od zajedničkog europskog interesa može se smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem. Posebno se misli na projekte vezane uz transeuropske mreže, koji mogu uključivati projekte za zračne luke.

(29) Kad gornje odredbe nisu primjenjive, Komisija će procijeniti usklađenost potpore dane zračnim lukama i potpore za započinjanje poslovanja prema članku 87. stavku 3. točki (c). Sljedeće odredbe utvrđuju načela prema kojima će se Komisija ravnati pri provođenju svoje ocjene.

3.2. Postojanje državne potpore

3.2.1. Gospodarske aktivnosti zračnih luka

(30) Ugovor zauzima neutralan stav o tome hoće li se neka država odlučiti za javno ili privatno vlasništvo nad zračnim lukama. Što se tiče postojanja državne potpore, osnovno je pitanje bavi li se korisnik nekom gospodarskom aktivnošću ⁽³⁾. Nema sumnje da se zračni prijevoznici bave gospodarskom aktivnošću. Isto tako, kad se zračna luka jednom uključi u gospodarske aktivnosti, bez

⁽¹⁾ U smjernicama o državnoj potpori za regije, operativna potpora definirana je kao potpora „namijenjena za smanjivanje trenutnog izdatka poduzetnika” (točka 4.15.), dok se potpora za početno ulaganje odnosi na „ulaganje u temeljni kapital koje se odnosi na stvaranje nove organizacije, proširenje postojeće organizacije ili započinjanje aktivnosti koja uključuje temeljitu promjenu u proizvodu ili postupku koji pruža postojeća organizacija” (točka 4.4.).

⁽²⁾ Pogledati točku 4.15. i naredne smjernice o državnoj potpori za regije.

⁽³⁾ U skladu s pravnom praksom Suda, svaka aktivnost koja se sastoji od nuđenja robe i usluga na nekom određenom tržištu je gospodarska aktivnost. Pogledati slučaj C-35/96 Komisija protiv Italije [1998.] ECR I-3851 i slučajeve C-180/98 do C-184/98 Pavlov [2000.] ECR I-6451. ECR I-6451.

obzira na njen zakonski status ili način na koji se financira, ona predstavlja poduzetnika u okviru značenja iz članka 87. stavka 1. Ugovora o EZ-u, te se stoga primjenjuju pravila Ugovora o državnoj potpori ⁽¹⁾.

(31) U slučaju „Aéroports de Paris” ⁽²⁾, Sud je odlučio da su aktivnosti upravljanja i korištenja zračne luke koje se sastoje od pružanja usluga zračne luke zračnim prijevoznicima i raznim davateljima usluga unutar zračne luke gospodarske aktivnosti jer se sastoje od pružanja kapaciteta zračne luke zračnim prijevoznicima i raznim davateljima usluga za naknadu po cijeni koju slobodno utvrđuje upravitelj, te ne spadaju unutar provođenja njenih službenih ovlasti kao javnog tijela i mogu se odvojiti od njenih aktivnosti u provođenju takvih ovlasti. Dakle, operator zračne luke se, u osnovi, bavi gospodarskom aktivnosti unutar značenja članka 87. stavka 1. Ugovora o EZ-u, na koju se primjenjuju pravila o državnoj potpori.

(32) Međutim, nisu sve aktivnosti operatora zračne luke nužno gospodarske prirode. Potrebno je razlikovati njegove aktivnosti i utvrditi u kojoj mjeri su njegove aktivnosti gospodarske prirode ⁽³⁾.

(33) Sud je smatrao da aktivnosti koje normalno potpadaju pod državnu odgovornost pri provođenju njegovih službenih ovlasti kao javnog tijela nisu gospodarske prirode i ne spadaju u opseg pravila o državnoj potpori. Takve aktivnosti uključuju sigurnost, kontrolu zračnog prometa, policiju, carinu itd. Općenito govoreći, financiranje tih aktivnosti mora biti strogo ograničeno na nadoknadu troškova do kojih one dovode i ne smije se umjesto toga koristiti za financiranje drugih gospodarskih aktivnosti ⁽⁴⁾. Kako je to Komisija objasnila u svojoj Komunikaciji od 10. listopada 2001., nakon napada od 11. rujna 2001. „podrazumijeva se da, ako se neke mjere nametnu izravno zračnim prijevoznicima i drugim operatorima u sektoru kao što su zračne luke, dobavljači usluga opsluživanja zrakoplova na zemlji i davatelji usluga zračne navigacije, financiranje takvih mjera od strane javnih vlasti ne smije dovesti do operativne potpore neusklađene s Ugovorom”.

⁽¹⁾ Slučajevi C-159/91 i C-160/91, Poucet protiv AGF-a i Pistre protiv Cancava [1993.] ECR I-637.

⁽²⁾ Slučaj T-128/98, Aéroports de Paris protiv Komisije Europske zajednice [2000.] ECR II-3929, potvrđen Slučajem C-82/01 [2002.] ECR I-9297, točke 75-79.

⁽³⁾ Slučaj C-364/92 SAT Fluggesellschaft protiv Eurocontrola [1994.] ECR I-43.

⁽⁴⁾ Slučaj C-343/95 Calì & Figli protiv Servizi ecologici porto di Genova [1997.] ECR I-1547 Odluka Komisije N 309/2002. od 19. ožujka 2003., Zrakoplovno osiguranje — nadoknada za troškove nastale nakon napada od 11. rujna 2001. Odluka Komisije N 438/2002. od 16. listopada 2002., Potpora kao pomoć funkcijama javnih vlasti u sektoru luka.

3.2.2. Aktivnosti zračne luke koje čine usluge od općega gospodarskog interesa

(34) Izvjesne gospodarske aktivnosti koje obavljaju zračne luke mogu razmotriti javne vlasti kao aktivnosti koje čine uslugu od općega gospodarskog interesa. U tom slučaju vlasti nameću operatoru zračne luke izvjesne obveze javne usluge kako bi osigurale odgovarajuće zadovoljavanje općeg javnog interesa. U takvim okolnostima, operator zračne luke može dobiti nadoknadu od javnih vlasti za dodatne troškove proizišle iz obveze javne usluge. Nije nemoguće da se cjelokupno upravljanje zračne luke, u izuzetnim slučajevima, smatra uslugom od općega gospodarskog interesa. U tom slučaju, javne vlasti mogu nametnuti obveze javne usluge nekoj zračnoj luci, na primjer, zračnoj luci koja se nalazi u izoliranoj regiji, te mogu odlučiti platiti nadoknadu za te obveze. Međutim, treba napomenuti da sveukupno upravljanje zračnom lukom kao usluga od općega gospodarskog interesa ne smije pokrivati djelatnosti koje nisu izravno povezane s osnovnim aktivnostima i navedene u stavku 53. točki iv.

(35) Vezano uz to, Komisija privlači pozornost na presudu Suda u slučaju Altmark ⁽⁵⁾, koji je postavio presedan u tom pogledu. Sud je odlučio da nadoknada za javnu uslugu ne čini državnu potporu unutar značenja članka 87. Ugovora o EZ-u pod uvjetom da se zadovolje sljedeća četiri kriterija:

1. poduzetnik primatelj mora konkretno imati obveze javne usluge koje treba izvršavati i te obveze moraju biti jasno definirane;

2. parametri na osnovi kojih se naknada obračunava moraju se unaprijed utvrditi na objektivan i transparentan način;

3. naknada ne smije prelaziti ono što je potrebno za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih pri izvršavanju obveza javne usluge, uzimajući u obzir relevantne primitke i razumne dobiti za izvršavanje tih obveza; te

⁽⁵⁾ Slučaj C-280/00 Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark [2003.] ECR I-7747.

4. kada poduzetnik koji treba izvršavati obveze javne usluge, u određenom slučaju, ne bude odabran prema postupku javne nabave koji bi omogućio odabir ponuđača sposobnog pružati Zajednici te usluge uz najmanji trošak, razina potrebne nadoknade mora se odrediti na osnovi analize troškova koje bi tipični poduzetnik, koji je dobro vođen i adekvatno je opskrbljen prijevoznim sredstvima kako bi mogao zadovoljiti zahtjeve za potrebne javne usluge, imao pri izvršavanju tih obveza, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumne dobiti za izvršavanje obveza.

(36) Kada su zadovoljeni uvjeti utvrđeni Altmarkovom presudom, naknada za obveze javne usluge nametnute operatoru zračne luke ne predstavlja državnu potporu.

(37) Javno financiranje zračnih luka osim gore navedenog može činiti državnu potporu unutar značenja članka 87. stavka 1. ako ima utjecaja na konkurenciju i trgovinu unutar Zajednice.

3.2.3. Učinci financiranja danog zračnim lukama na konkurenciju i trgovinu između država članica

(38) Konkurencija između zračnih luka može se ocijeniti u svjetlu kriterija zračnih prijevoznika za odabir, a osobito uspoređivanjem faktora kao što su tip usluga zračne luke koje se pružaju i klijenti o kojima se radi, stanovništvo ili gospodarska aktivnost, zagušenost, postoji li kopneni pristup, te također razine naplata za korištenje infrastrukture i usluga zračne luke. Visina naplate je ključni faktor budući da bi se javno financiranje odobreno zračnoj luci moglo koristiti za održavanje troškova zračne luke na umjetno niskoj razini kako bi se privukao promet i moglo bi značajno narušiti konkurenciju.

(39) Međutim, na osnovi ovih smjernica, Komisija smatra da kategorije identificirane u odjeljku 1.2.1. mogu dati naznaku mjere u kojoj se zračne luke međusobno natječu, te stoga i mjere u kojoj javno financiranje odobreno nekoj zračnoj luci može narušiti konkurenciju.

Prema tome, normalno će se smatrati da javno financiranje odobreno nacionalnim zračnim lukama i zračnim lukama Zajednice (kategorije A i B) iskrivljava ili prijeti iskrivljavanjem konkurencije, te utjecanjem na trgovinu između država članica. Obrnuto, za financiranje odobreno malim regionalnim zračnim lukama (kategorija D) malo je vjerojatno da će iskriviti konkurenciju ili utjecati na trgovinu u mjeri protivnoj zajedničkom interesu.

(40) Međutim, izvan tih općenitih naznaka nije moguće utvrditi pravila koja pokrivaju svaki mogući slučaj, osobito za zračne luke kategorije C i D.

Iz tog razloga se bilo koja mjera koja bi mogla činiti državnu potporu zračnoj luci mora javiti tako da se može ispitati njen utjecaj na konkurenciju i trgovinu između država članica te, gdje je to odgovarajuće, njena usklađenost.

(41) Putem izuzeća, kad se zračnim lukama u kategoriji D povjeri zadatak od općega gospodarskog interesa, Komisija je odlučila izuzeti naknadu za javne usluge koja čini državnu potporu koja im je odobrena iz prethodne obveze obavještanja i proglasiti ih usklađenima, ako zadovoljavaju određene uvjete ⁽¹⁾.

3.2.4. Načelo privatnog investitora u tržišnom gospodarstvu

(42) Članak 295. Ugovora iz Rima navodi da taj Ugovor ni na koji način ne šteti pravilima država članica koje upravljaju sustavom vlasništva nad imovinom. U skladu s tim, države članice mogu odgovarajuće posjedovati i upravljati poduzetnicima te mogu kupovati dionice ili druge udjele u javnim ili privatnim poduzetnicima.

(43) To načelo znači da Komisija ne može kazniti ili dati povoljniji tretman javnim vlastima koje upišu kapital pojedinih poduzeća. Slično, Komisija ne donosi nikakvu ocjenu o izboru koji su poduzetnici odabrali između različitih vrsta financiranja.

(44) Kao rezultat, ove smjernice ne rade nikakvu razliku između različitih vrsta korisnika u smislu njihove zakonske strukture ili pripadaju li javnom ili privatnom sektoru, te sve reference zračnim lukama ili poduzetnicima koji ih vode uključuju sve tipove pravnih osoba.

(45) Nadalje, ta načela nediskriminacije i jednakosti ne izuzimaju javne vlasti ili javna poduzeća od primjene pravila tržišnog natjecanja.

(46) Općenito, bez obzira na to ide li javno financiranje u korist zračne luke ili je odobreno izravno ili neizravno od javnih vlasti zračnim prijevoznicima, Komisija će utvrditi predstavlja li potporu na način da će razmotriti bi li „u sličnim okolnostima privatni dioničar, uzimajući u obzir

⁽¹⁾ Odluka Komisije od 13. srpnja 2005. o primjeni članka 86. Ugovora na državnu potporu odobrenu u obliku nadoknade za javnu uslugu određenim poduzetnicima kojima je povjereno upravljanje uslugama od općega gospodarskog interesa.

predvidljivost dobivanja povrata i ostavljajući po strani sva socijalna pitanja, pitanja regionalne politike i sektorska pitanja, upisao dotični kapital" ⁽¹⁾).

nije više od redistribucije javnih sredstava koja joj je u tu svrhu odobrilo neko javno tijelo, te subvencije moraju se smatrati državnim potporom ako su odluku o preraspodjeli javnih sredstava donijele javne vlasti.

(47) Sud je odlučio da „načelo jednakosti, na koje se vlade pozivaju vezano uz odnos između javnih poduzeća i privatnih poduzetnika općenito, pretpostavlja da je to dvoje u usporedivim situacijama. [...] privatni poduzetnici određuju svoju industrijsku i komercijalnu strategiju uzimajući u obzir osobito zahtjeve o profitabilnosti. S druge strane, na odluke javnih poduzeća mogu utjecati faktori različite vrste u okviru nastojanja da se realiziraju ciljevi od javnog interesa od strane javnih vlasti koje mogu vršiti utjecaj na te odluke" ⁽²⁾). Stoga je koncept predvidljive profitabilnosti od središnje važnosti za operatora koji djelotvorno osigurava sredstva kao sudionik u tržištu.

(48) Sud je također odlučio da se ponašanje javnog investitora mora usporediti s ponašanjem privatnog investitora koji provodi strukturalnu politiku, bilo općenito ili sektorsku, i rukovodi se izgledima za dugoročnu profitabilnost ⁽³⁾. Ta se pitanja osobito odnose na investiranje u infrastrukturu.

(49) Sva državna sredstva koja koriste države članice ili javne vlasti u korist operatora zračnih luka ili zračnih prijevoznika moraju se stoga ocijeniti s obzirom na ta načela. U slučajevima kad države članice ili javne vlasti djeluju kako bi to činili privatni gospodarski operatori, te pogodnosti neće činiti državnu potporu.

(50) Ako se, s druge strane, javna sredstva učine raspoloživim za nekog poduzetnika pod povoljnijim uvjetima (tj., u ekonomskom smislu, po nižoj cijeni) koju bi osigurao privatni gospodarski operator za poduzetnika u usporedivoj financijskoj situaciji i suočenog sa sličnom konkurencijom, taj poduzetnik prima pomoć koju čini državna potpora.

(51) U smislu potpore za započinjanje poslovanja, moguće je da javna zračna luka nekom zračnom prijevozniku odobri financijske pogodnosti iz vlastitih sredstava ostvarenih njenom poslovnom aktivnošću, što ne bi činilo državnu potporu ako dokaže da djeluje kao privatni investitor, na primjer, provođenjem poslovnog plana koji predviđa profitabilnosti gospodarske aktivnosti zračne luke. Naprotiv, ako privatna zračna luka odobri financiranje koje ustvari

(52) Primjena načela privatnog investitora, te da stoga nema potpore, pretpostavlja pouzdanost cijeloga gospodarskog modela operatora koji djeluje kao investitor: zračna luka koja ne financira svoja ulaganja ili ne plaća odgovarajuće naknade, ili čiji su troškovi poslovanja djelomično pokriveni javnim sredstvima, preko i iznad zadatka poduzetog u općem interesu, obično se ne može smatrati privatnim operatorom u tržišnom gospodarstvu, što podliježe ocjeni od slučaja do slučaja; stoga je krajnje teško primijeniti ovaj pristup na takvog operatora.

4. FINANCIRANJE ZRAČNIH LUKA

(53) Aktivnosti zračnih luka mogu se kategorizirati kako slijedi:

i. izgradnja infrastrukture i opreme zračne luke (piste, terminali, stajanke, kontrolni toranj) ili kapaciteta koji ih izravno podržavaju (vatrogasni kapaciteti, osiguranje ili sigurnosna oprema);

ii. korištenje infrastrukture, što obuhvaća održavanje infrastrukture zračne luke i upravljanje njome;

iii. pružanje pomoćnih usluga zračne luke zračnom prijevozu, kao što su usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji i korištenje uz to vezane infrastrukture, vatrogasnih usluga, usluga za hitni slučaj, usluga osiguranja itd.; te

iv. obavljanje komercijalnih aktivnosti koje nisu izravno povezane s ključnim aktivnostima zračne luke, uključujući izgradnju, financiranje, korištenje i iznajmljivanje zemljišta i zgrada, ne samo za urede i skladištenje, već i za hotele i industrijske poduzetnike locirane unutar zračne luke, kao i za trgovine, restorane i parkirališta automobila. Budući da to nisu prometne aktivnosti, ove smjernice ne pokrivaju javno financiranje istih i ono će se ocijeniti na osnovi relevantnih sektorskih i općih pravila.

⁽¹⁾ Slučaj 40/85 Kraljevina Belgija protiv Komisije [1986.] ECR I-2321.

⁽²⁾ Povezani slučajevi 188/80 do 190/80 Republika Francuska, Republika Italija i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske protiv Komisije Europskih zajednica [1982.] ECR 2571, točka 21. Osnova.

⁽³⁾ Slučaj C-305/89 Italija protiv Komisije (Alfa Romeo) [1991.] ECR I-1603, točka 20. Slučaj T-228/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale protiv Komisije [2003.] ECR II-435, točke 250.-270.

(54) Ove smjernice primjenjuju se na sve aktivnosti zračne luke, s izuzetkom sigurnosti, kontrole zračnog prometa i bilo koje druge aktivnosti za koju je država članica odgovorna u okviru svojih službenih ovlasti koje ima kao javna vlast ⁽¹⁾.

4.1. Financiranje infrastrukture zračne luke

(55) Ovaj odjeljak bavi se potporom za izgradnju infrastrukture i opreme zračne luke ili kapaciteta koji ih izravno podržavaju kako je definirano u gornjem stavku 53. točki i. i stavku 54.

(56) Infrastruktura je osnova za gospodarske aktivnosti koje obavlja operator zračne luke. Međutim, ona ujedno predstavlja jedan od načina na koji država može utjecati na regionalni gospodarski razvoj, politiku planiranja korištenja zemljišta, prometnu politiku itd.

(57) Svaki operator zračne luke koji se bavi nekom gospodarskom aktivnošću u okviru značenja presude Suda spomenute u stavku 30. treba financirati troškove korištenja ili izgradnje infrastrukture kojom upravlja iz svojih vlastitih sredstava. Kao rezultat toga, osiguravanje infrastrukture zračne luke za operatora od strane države članice (uključujući regionalne ili lokalne vlasti) koja ne djeluje kao privatni investitor bez odgovarajuće financijske naknade ili dodjeljivanje operatoru zračne luke javnih subvencija namijenjenih za financiranje infrastrukture može tom operatoru zračne luke dati ekonomsku prednost nad njegovim konkurentima i stoga se o istome mora obavijestiti i preispitati to s obzirom na pravila o državnoj potpori.

(58) Komisija je već imala priliku izreći uvjete prema kojima postupci kao što su prodaja zemljišta ili zgrada ⁽²⁾ ili privatizacija nekog poduzetnika ⁽³⁾, prema njenom mišljenju, ne uključuju mogućnost državne potpore. To je općenito slučaj ako se ti poslovi obavljaju po tržišnim cijenama, osobito kada je cijena ishod dovoljno dobro publiciranog, otvorenog, bezuvjetnog i nediskriminirajućeg natječajnog postupka koji osigurava da se potencijalne ponuđače jednako tretira. Ne dovodeći u pitanje obveze proizišle iz pravila i načela primjenjivih na javnu nabavu i koncesije, gdje su isti primjenjivi, isti pristup u načelu vrijedi, *mutatis mutandis*, za prodaju ili pružanje infrastrukture od strane javnih vlasti.

(59) U svakom slučaju, nije moguće isključiti mogućnost da pojedini slučajevi mogu sadržavati elemente potpore. Na primjer, potpora može postojati ako se infrastruktura o kojoj je riječ dodijeli unaprijed određenom upravitelju koji je time stekao nepropisnu prednost ili ako neopravdana razlika između prodajne cijene i nedavne cijene gradnje kupcu daje nepropisnu prednost.

(60) Osobito, kada se dodatna infrastruktura, koja nije bila planirana kad se dodjeljivala postojeća infrastruktura, učini raspoloživom operatoru zračne luke, operator mora platiti najamninu po tržišnim vrijednostima odgovarajućim koštanju nove infrastrukture i trajanju njene upotrebe. Nadalje, ako u originalnom ugovoru nije predviđen daljnji razvoj infrastrukture, dodatna infrastruktura mora se tijesno povezati s upotrebom postojeće infrastrukture, a predmet početnog ugovora upravitelja mora ostati isti.

(61) Ako nije moguće isključiti mogućnost državne potpore, dotičnu mjeru potrebno je dostaviti na odobrenje. Ako se potvrdi da ta mjera uključuje potporu, takva se potpora može proglasiti usklađenom, osobito prema članku 87. stavku 3. točkama (a), (b) ili (c) ili članku 86. stavku 2. te, gdje je to primjenjivo, odredbama o njihovoj provedbi. U tu svrhu, Komisija će osobito preispitati da li:

— gradnja i korištenje infrastrukture zadovoljavaju jasno definirane ciljeve od općeg interesa (regionalni razvoj, dostupnost itd.),

— je infrastruktura potrebna i proporcionalna postavljenom cilju,

— infrastruktura ima zadovoljavajuće srednjoročne izgleda za korištenje, osobito što se tiče korištenja postojeće infrastrukture,

— svi potencijalni korisnici infrastrukture imaju pristup do nje na jednak i nediskriminirajući način,

— na razvoj trgovine ne utječe opseg protivan interesu Zajednice.

⁽¹⁾ Vidjeti Odluku Komisije N 309/2002. — Francuska: Zračna sigurnost — nadoknada za troškove nakon napada od 11. rujna 2001.

⁽²⁾ Komunikacija Komisije o elementima državne potpore u prodaji zemljišta i zgrada od strane javnih vlasti, SL C 209, 10.7.1997., str. 3.-5.

⁽³⁾ Izvješčaj Europske komisije o politici tržišnog natjecanja, 1993., stavci 402. i 403.

4.2. Potpora za korištenje infrastrukture zračne luke

(62) U principu, Komisija smatra da operator zračne luke, kao i bilo koji drugi poduzetnik, treba pokrivati normalne troškove rada i održavanja infrastrukture zračne luke iz vlastitih sredstava. Svako javno financiranje tih usluga smanjilo bi troškove koje normalno ima operator zračne luke pri izvršavanju svojih sadašnjih poslova.

(63) Takvo financiranje ne čini državnu potporu ako se nadoknada za javne usluge dodjeljuje za upravljanje zračnom lukom u skladu s uvjetima utvrđenim Altmarkovom presudom ⁽¹⁾. U drugim slučajevima, subvencije za poslovanje su državna operativna potpora. Kako je navedeno u dijelu 3.1. ovih smjernica, takva potpora može se proglasiti usklađenom samo na osnovi članka 87. stavka 3. točaka (a) ili (c), prema određenim uvjetima, u nepriviligiranim regijama, ili na osnovi članka 86. stavka 2. ako on zadovoljava određene uvjete koji osiguravaju da je ista potrebna za izvršenje usluge od općega gospodarskog interesa i ne utječe na trgovinu u mjeri protivnog interesu Zajednice.

(64) Što se tiče primjene članka 86. stavka 2., kako je navedeno u stavku 40. ovih smjernica, Komisija je odlučila smatrati naknadu za javne usluge koja čini državnu potporu odobrenu zračnim lukama kategorije D usklađenom, ovisno o izvjesnim uvjetima. Svaku naknadu za javne usluge koja čini državnu potporu odobrenu većim zračnim lukama (kategorije A, B ili C) ili koja ne zadovoljava kriterije i uvjete ove Odluke potrebno je dostaviti na odobrenje i treba je ispitati od slučaja do slučaja.

(65) U tu svrhu, Komisija će provjeriti da je zračnoj luci zaista povjereno obavljanje usluge od općeg javnog interesa i da naknada ne prelazi ono što je potrebno za pokrivanje troškova nastalih prilikom izvršavanja obveza javne usluge, uz uzimanje u obzir relevantnih primitaka i razumne dobiti.

(66) Dodjeljivanje poslova javne usluge zračnoj luci mora se evidentirati u jednom ili više službenih dokumenata, čiji oblik može odrediti svaka država članica. Ti dokumenti trebaju sadržavati sve informacije potrebne za identificiranje specifičnih troškova javne usluge, te osobito moraju odrediti:

— točnu prirodu obveze javne usluge,

— operatore i teritorij o kojima se radi,

— prirodu bilo kojih posebnih ili isključivih prava odobrenih zračnoj luci,

— sustave za izračunavanje, praćenje i preispitivanje naknade,

— sredstva za sprečavanje i ispravljanje bilo koje prevelike ili premale nadoknade.

(67) Pri izračunavanju iznosa nadoknade, troškovi i prihodi koji se trebaju uzeti u obzir moraju uključivati sve troškove i prihode vezane uz izvršenje usluge od općega gospodarskog interesa. Ako operator zračne luke o kojoj se radi ima druga posebna ili isključiva prava povezana s tom uslugom od općega gospodarskog interesa, u obzir se moraju uzeti prateći prihodi. Kao rezultat toga, mora postojati transparentan računovodstveni sustav i razdvojenost računa za različite aktivnosti operatora ⁽²⁾.

4.3. Potpora za usluge zračne luke

(68) Usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji su komercijalna aktivnost otvorena konkurenciji s pragom od dva milijuna putnika godišnje prema Direktivi 96/67/EC ⁽³⁾.

Operator zračne luke koji djeluje kao davatelj usluga opsluživanja zrakoplova na zemlji može naplatiti različite cijene opsluživanja zrakoplova na zemlji fakturirane zračnim prijevoznicima ako te različite cijene odražavaju razlike u troškovima povezane s prirodom ili paletom pruženih usluga ⁽⁴⁾.

(69) Do praga od dva milijuna putnika, operator zračne luke koji djeluje kao davatelj usluga može kompenzirati svoje razne izvore prihoda i gubitke između sasvim komercijalnih aktivnosti (kao što su njegove aktivnosti

⁽²⁾ Premda se ne primjenjuje na prometni sektor, okvir Zajednice za državnu potporu u vidu nadoknade za javnu uslugu od 13. srpnja 2005. može dati naznake o tome kako se primjenjuju stavci 65. do 67.

⁽³⁾ Vidjeti fusnotu 3., stranica 1.

⁽⁴⁾ Stavak 85. odluke za pokretanje postupka što se tiče slučaja Ryanaira u Charleroiu: „U pogledu tarifa za opsluživanje zrakoplova na zemlji, Komisija smatra da bi se mogle primijeniti ekonomije razmjera kad korisnik zračne luke u značajnoj mjeri koristi usluge pomoći poduzetnika. Nije nikakav veliki poremećaj što će tarife koje se primjenjuju za neke poduzetnike biti niže od općenitih tarifa, u onoj mjeri koliko će usluge koje ti poduzetnici traže biti manje od onih za druge klijente”.

⁽¹⁾ Vidjeti fusnotu 3., stranica 8.

opsluživanja zrakoplova na zemlji ili vođenje parkirališta), uz isključenost javnih sredstava koja su mu odobrena kao tijelu zračne luke ili operatoru usluge od općega gospodarskog interesa. Međutim, u odsutnosti konkurencije za pružanje usluga opsluživanja zrakoplova na zemlji, on mora posebno paziti da ne povrijedi nacionalne odredbe ili odredbe Zajednice, a osobito da ne zloupotrebljava svoj dominantni položaj na tržištu, čime bi povrijedio članak 82. Ugovora (koji zabranjuje poduzetnicima na dominantnom položaju unutar zajedničkog tržišta ili na značajnom dijelu istog da primjenjuju različite uvjete na ekvivalentne poslove s različitim zračnim prijevoznicima, čime bi ih doveo u konkurentski nepovoljan položaj).

- (70) Preko praga od dva milijuna putnika, usluge opsluživanja zrakoplova na zemlji moraju biti samofinancirajuće i ne smiju se međusobno subvencionirati drugim komercijalnim prihodom zračne luke ili javnim sredstvima koja su im odobrena kao tijelu zračne luke ili operatoru usluge od općega gospodarskog interesa.

5. POTPORA ZA ZAPOČINJANJE POSLOVANJA

5.1. Ciljevi

- (71) Male zračne luke često nemaju količine putnika koje su im potrebne da bi dostigle kritičnu masu i održivo poslovanje.
- (72) Ne postoje apsolutne brojke u pogledu održivog poslovanja. Odbor regija ocjenjuje da je to jedan i pol milijuna putnika godišnje, dok gore spomenuta studija Sveučilišta Cranfield, koja navodi dvije različite brojke (500 000 i jedan milijun putnika godišnje), pokazuje da postoje varijacije prema zemlji i načinu na koji su zračne luke organizirane ⁽¹⁾.
- (73) Premda određene regionalne zračne luke mogu dobro funkcionirati kad zračni prijevoznici koji izvršavaju obveze javne usluge ⁽²⁾ pridobiju dovoljan broj putnika ili kad javne vlasti uspostave planove socijalne pomoći, zračni prijevoznici preferiraju isprobana i provjerena čvorišta na dobrim lokacijama koja pružaju brze veze,

imaju utvrđenu putničku bazu i gdje imaju slotove koje ne žele izgubiti. Osim toga, u brojnim slučajevima, politike o zračnim lukama i zračnom prometu kao i investicije godinama su koncentrirale promet u glavnim nacionalnim gradovima.

- (74) Kao rezultat toga, zračni prijevoznici nisu uvijek spremni, bez odgovarajućih poticaja, preuzeti rizik otvaranja linija nepoznatih i neprovjerenih zračnih luka. To je razlog zašto Komisija može prihvatiti da se javna potpora privremeno plati zračnim prijevoznicima prema određenim uvjetima, ako im to daje potreban poticaj za otvaranje novih linija ili izradu redova letenja s regionalnih zračnih luka i privlačenje broja putnika koji će im omogućiti da dođu do održivog poslovanja unutar ograničenog vremena. Komisija će osigurati da takva potpora da bilo kakvu prednost velikim zračnim lukama koje su u velikoj mjeri već otvorene međunarodnom prometu i konkurenciji.
- (75) Međutim, s obzirom na općeniti cilj intermodalnosti i optimiziranja korištenja infrastrukture kako je gore opisano, neće biti prihvatljivo odobriti potporu za započinjanje poslovanja za novu zračnu liniju koja odgovara vezi brzih vlakova.
- (76) Napokon, u skladu sa stalnom praksom Komisije u tom području, prihvatit će se posebna rješenja za najudaljenije regije koje su zakinute svojom slabom dostupnošću.

Komisija je utvrdila smjernice za skladan razvoj takvih regija ⁽³⁾. Strategija za njihov razvoj zasnovana je na tri glavna načela: pomoći im da budu pristupačnije, povećati njihovu konkurentnost i poduprijeti njihovu regionalnu integraciju kako bi se smanjio utjecaj njihove udaljenosti od europskoga gospodarstva, budući da su bliže geografskim tržištima Kariba, Amerike i Afrike.

Iz tih razloga, Komisija prihvaća da potpora za započinjanje poslovanja za linije iz najudaljenijih regija podliježe fleksibilnijim kriterijima za usklađenost, osobito u smislu intenziteta i trajanja, te neće dati nikakav prigovor takvoj potpori uslugama susjednih država nečlanica. Slične odredbe u smislu intenziteta i trajanja prihvatit će se i za regije navedene u članku 87. stavku 3. i za rijetko naseljene regije.

⁽¹⁾ Izvještaj „Studija o konkurenciji između zračnih luka i primjeni pravila državne potpore“, Sveučilište Cranfield, rujan 2002., točke 5.33. i 6.11.

⁽²⁾ Isto, točke 5.-27.: „U nekoj mjeri, subvencioniranje zračnih usluga unutar okvira PSO-a može se protumačiti kao neizravna subvencija zračnoj luci. Vezano uz neke udaljene zračne luke u Škotskoj i Irskoj, one su gotovo ekskluzivno subvencionirane PSO zračne usluge“.

⁽³⁾ Komunikacije Komisije od 26. svibnja 2004. (COM(2004.) 343. završno) i 6. kolovoza 2004. (SEC(2004.) 1030.) o jačem partnerstvu za najudaljenije regije.

5.2. Kriteriji za usklađenost

(77) Financijske inicijative za započinjanje poslovanja, osim u slučajevima kad javne vlasti djeluju kako bi to činio privatni investitor radeći u tržišnom gospodarstvu (pogledati Odjeljak 3.2.4.), daju prednost poduzetnicima korisnicima i stoga mogu izravno narušiti ravnopravnost između poduzetnika budući da smanjuju korisnikove troškove poslovanja.

(78) One također mogu neizravno utjecati na konkurenciju između zračnih luka pomaganjem zračnim lukama da se razviju ili kroz poticanje poduzetnika da se „premješta” s jedne zračne luke u drugu i prebaci liniju iz zračne luke Zajednice u regionalnu zračnu luku. Iz tih razloga one obično čine državnu potporu i o njima treba obavijestiti Komisiju.

(79) S obzirom na gornje ciljeve i značajne poteškoće koje mogu proizići iz lansiranja nove linije, Komisija može odobriti takvu potporu ako zadovoljava sljedeće uvjete:

(a) primatelji: potpora se plaća zračnim prijevoznicima s važećom operativnom licencom izdanom od strane države članice prema Uredbi Vijeća (EEZ) br. 2407/92 o licenciranju zračnih prijevoznika;

(b) regionalne zračne luke: potpora se plaća za linije koje povezuju neku regionalnu zračnu luku u kategoriji C ili D s drugom zračnom lukom Europske unije. Potpora za linije između nacionalnih zračnih luka (kategorija B) može se uzeti u obzir samo u propisno potkrijepljenim izuzetnim slučajevima, osobito tamo gdje je jedna od zračnih luka locirana u nepriviligiranoj regiji. Ti uvjeti možda neće vrijediti za linije koje polaze iz zračne luke locirane u najudaljenijim regijama i vezane uz susjedne treće zemlje, ovisno o ocjeni od slučaja do slučaja;

(c) nove linije: potpora će se primjenjivati samo na otvaranje novih linija ili na nove redove letenja, kako je niže definirano, što će dovesti do povećanja neto količine putnika ⁽¹⁾.

Ta potpora ne smije poticati promet da se jednostavno prebaci s jednog zračnog prijevoznika ili tvrtke na drugu. Osobito ne smije dovesti do premještanja prometa koje je neopravdano s obzirom na učestalost i održivost postojećih usluga koje polaze s druge zračne luke u istom gradu, istoj aglomeraciji ⁽²⁾ ili istom sustavu zračnih luka ⁽³⁾, koje opslužuju istu ili sličnu destinaciju prema istim kriterijima.

Isto tako, potpora za započinjanje poslovanja ne smije se platiti kad novu zračnu liniju već drži usluga brze željeznice prema istim kriterijima.

Komisija neće prihvatiti slučajeve zlorabotreb kod kojih poduzetnik nastoji zaobići privremenu prirodu potpore za započinjanje poslovanja tako da zamijeni liniju koja prima potporu navodno novom linijom koja nudi sličnu uslugu. Osobito potpora neće biti dostupna za odobrenje zračnom prijevozniku koji, nakon što je iskoristio ukupnu potporu za neku određenu liniju, zatraži potporu za konkurentsku liniju koja polazi iz druge zračne luke u istom gradu ili aglomeraciji ili u istom sustavu zračnih luka i koja opslužuje istu ili sličnu destinaciju. Međutim, obična zamjena, tijekom perioda potpore jedne linije za drugu koja ima polazak iz iste zračne luke i za koju se očekuje da će generirati najmanje jednak broj putnika, neće dovesti u pitanje nastavak plaćanja potpore za kompletan period, ako ta zamjena ne utječe na druge kriterije prema kojima je potpora početno odobrena;

(d) dugoročna održivost i degresivnost: linija koja prima potporu mora se na kraju pokazati profitabilnom, tj. mora barem pokrivati svoje troškove bez javnog financiranja. Iz tog razloga, potpora za započinjanje poslovanja mora biti degresivna i ograničenog trajanja;

(e) naknada za dodatne troškove za započinjanje poslovanja: iznos potpore mora biti strogo povezan s dodatnim troškovima za započinjanje poslovanja nastalim lansiranjem nove linije ili učestalosti i koje operator neće morati snositi kad se jednom osnuje i bude radio. Primjeri takvih troškova su troškovi marketinga i oglašavanja nastali na početku za objavljivanje nove veze; oni mogu uključivati troškove instaliranja koje zračni prijevoznik ima na dotičnoj regionalnoj zračnoj luci kako bi lansirao liniju, pod uvjetom da ta zračna luka spada u kategoriju C ili D i da već nije primljena potpora u pogledu istih troškova. Obratno, potpora se ne može odobriti u odnosu na standardne troškove poslovanja kao što su unajmljivanje ili

⁽¹⁾ To se osobito odnosi na sezonsku liniju koja je pretvorena u stalnu ili na učestalost koja nije svakodnevna koja postaje najmanje svakodnevna.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EEZ) br. 2408/92.

⁽³⁾ Kako je definirano prema članku 2. točki (m) Uredbe (EEZ) br. 2408/92.

amortizacija zrakoplova, gorivo, plaće za posadu, aerodromski troškovi ili troškovi cateringa. Ostali prihvatljivi troškovi moraju odgovarati stvarnim troškovima ostvarenim u normalnim uvjetima tržišta;

- (f) intenzitet i trajanje: degresivna potpora može biti odobrena za maksimalni period od tri godine. Iznos potpore u bilo kojoj pojedinačnoj godini ne smije prelaziti 50 % ukupnih opravdanih troškova za tu godinu i ukupna potpora ne smije prelaziti prosjek od 30 % opravdanih troškova.

Za linije iz nepovoljno smještenih regija, tj. iz najudaljenijih regija, regija spomenutih u članku 87. stavku 3. točki (a), te rijetko naseljenih regija, degresivna potpora može biti odobrena za maksimalan period od pet godina. Iznos potpore u bilo kojoj pojedinačnoj godini ne smije prelaziti 50 % ukupnih opravdanih troškova za tu godinu, a ukupna potpora ne smije prelaziti prosjek od 40 % opravdanih troškova. Ako je potpora odobrena na pet godina, može se održavati na 50 % ukupnih opravdanih troškova za početne tri godine.

U svakom slučaju, razdoblje tijekom kojeg je odobrena potpora za započinjanje poslovanja nekom zračnom prijevozniku mora biti osjetno manje od razdoblja tijekom kojeg se taj zračni prijevoznik obvezao djelovati s dotične zračne luke, kako je navedeno u poslovnom planu traženom u stavku 79. točki i. Osim toga, potporu treba prekinuti kad se jednom postignu ciljevi u smislu putnika ili kad ta linija postigne pozitivnu nulu, čak i ako se to ostvari prije kraja početno predviđenog perioda;

- (g) veza s razvojem linije: plaćanja potpore moraju biti povezana s neto razvojem broja putnika koji su prevezeni. Iznos po putniku, na primjer, mora se smanjivati s neto povećanjem prometa kako bi potpora ostala poticaj i kako bi se izbjeglo prilagođavanje maksimalnih ograničenja;
- (h) nediskriminirajuće dodjeljivanje: svako javno tijelo koje planira dodijeliti potporu za započinjanje poslovanja nekom zračnom prijevozniku za novu liniju, bilo da je to putem zračne luke ili ne, mora pravovremeno svoje planove učiniti javnim i uz odgovarajući publicitet omogućiti svim zainteresiranim zračnim prijevoznicima da ponude svoje usluge. Ta obavijest mora osobito uključivati opis linije, kao i objektivne kriterije u smislu iznosa i trajanja potpore. Gdje je to primjenjivo, moraju se poštivati pravila i načela koji se odnose na javnu nabavu i koncesije;

- (i) utjecaj na druge linije i poslovni plan: kad predaje svoj zahtjev, svaki zračni prijevoznik koji predlaže uslugu za javno tijelo koje nudi dodjelu potpore za započinjanje poslovanja mora dati poslovni plan koji pokazuje, kroz dulji period, održivost linije nakon što potpora istekne. To javno tijelo treba izvršiti analizu utjecaja nove linije na konkurentske linije prije nego što dodijeli potporu za započinjanje poslovanja;

- (j) publicitet: države moraju osigurati da se popis linija koje primaju potporu godišnje objavi za svaku zračnu luku, s tim da se u svakom pojedinačnom slučaju naznači izvor javnog financiranja, poduzetnik primatelj, iznos plaćene potpore i broj putnika o kojima se radi;

- (k) žalbe: osim žalbenih postupaka utvrđenih u direktivama o „javnoj nabavi“ 89/665/EEZ i 92/13/EEZ⁽¹⁾, gdje je to primjenjivo, moraju se osigurati žalbeni postupci na razini države članice kako bi se osiguralo da ne bude diskriminacije kod dodjeljivanja potpore;

- (l) kazne: moraju se primjenjivati kazneni mehanizmi u slučaju da se prijevoznik ne uspije držati obećanja koja je dao vezano uz zračnu luku kad je potpora plaćena. Sustav za povrat potpore ili za naplatu po garanciji koju je prijevoznik u početku položio omogućuje zračnoj luci da osigura da zračni prijevoznik poštuje svoje obveze.

- (80) Kumulacija: potpora za započinjanje poslovanja ne može se kombinirati s drugim tipovima potpore odobrene za vođenje linije, kao što je potpora socijalne prirode odobrena za određene kategorije putnika i naknada obavljanja javnih usluga. Osim toga, takva se potpora ne može odobriti kad se pristup liniji rezervira za jednog jedinog prijevoznika prema članku 4. Uredbe (EEZ) br. 2408/92, te osobito stavku 1. točki (d) tog članka. Isto tako, u skladu s pravilima proporcionalnosti, takva potpora ne može se kombinirati s drugom potporom odobrenom za pokrivanje istih troškova, uključujući potporu plaćenu u drugoj državi.

- (81) O potpori za započinjanje poslovanja mora se obavijestiti Komisija. Komisija poziva države članice da dostave na odobrenje programe potpore za započinjanje poslovanja umjesto o pojedinačnim slučajevima budući da to rezultira većom dosljednošću diljem Zajednice. Komisija može

⁽¹⁾ Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na primjenu postupaka pravne zaštite kod sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe i ugovora o javnim radovima (SL L 395, 30.12.1989., str. 33.). Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa koji se odnose na primjenu pravila Zajednice o postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL L 76, 23.3.1992., str. 14.).

provesti ocjenu potpora ili programa koji ne zadovoljavaju te kriterije od slučaja do slučaja, ali tako da krajnji rezultat istih bude usporediv.

6. PRIMATELJI PRETHODNE NEZAKONITE POTPORE

- (82) Kad je nekom poduzetniku odobrena nezakonita potpora, za koju je Komisija usvojila negativnu odluku koja uključuje nalog za povrat i ta se potpora ne vrati u skladu s člankom 14. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999. od 22. ožujka 1999. koja iznosi pravila za primjenu članka 93. Ugovora o EZ-u ⁽¹⁾, ocjena ukupne potpore za infrastrukturu zračne luke ili potpore za započinjanje poslovanja treba uzeti u obzir i kumulativni efekt ranije i nove potpore i činjenicu da ranija potpora nije otplaćena ⁽²⁾.

7. ODGOVARAJUĆE MJERE U OKVIRU ZNAČENJA ČLANKA 88. STAVKA 1.

- (83) U skladu s člankom 88. stavkom 1. Ugovora, Komisija predlaže da države članice dopune i izmijene svoje postojeće programe koji se odnose na državnu potporu pokrivenu ovim smjernicama kako bi bile u skladu s ovim smjernicama najkasnije do 1. lipnja 2007. Od država članica traži se da pisano potvrde da prihvaćaju te prijedloge najkasnije do 1. lipnja 2006.

- (84) Ako država članica pisano ne potvrdi svoje prihvaćanje prije tog datuma, Komisija će primijeniti članak 19. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 659/1999. te, ako je potrebno, pokrenuti postupke utvrđene u tom članku.

8. DATUM PRIMJENE

- (85) Komisija će ove smjernice primijeniti od datuma njihovog objavljivanja u *Službenom listu Europske unije*. Obavijesti koje Komisija evidentira prije tog datuma preispitat će se s obzirom na pravila na snazi u vrijeme davanja obavijesti.

Komisija će procijeniti usklađenost svih potpora za financiranje infrastrukture zračne luke ili potpora za započinjanje poslovanja odobrenih bez njenog ovlaštenja i koje stoga krše članak 88. stavak 3. Ugovora, na osnovi ovih smjernica ako je plaćanje potpore počelo nakon što su smjernice objavljene u *Službenom listu Europske unije*. U drugim slučajevima, Komisija će izvršiti ocjenu na osnovi pravila primjenjivih kad je počelo plaćanje potpore.

- (86) Komisija obavještava države članice i zainteresirane strane da namjerava izvršiti detaljnu ocjenu primjene ovih smjernica četiri godine nakon datuma njihovog stupanja na snagu. Rezultati ove studije mogu Komisiju navesti da ove smjernice revidira.

⁽¹⁾ SL L 83, 27.3.1999., str. 1. Uredba izmijenjena Aktom o pristupanju iz 2003.

⁽²⁾ Slučaj C-355/95 P *Textilwerke Deggendorf* protiv Komisije [1997.] ECR I-2549.