



C/2025/2126

11.4.2025

STATE AID – CROATIA

State aid SA.63845 (2021/NN) – Complaint about State aid to certain Croatian wood companies
Invitation to submit comments pursuant to Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union

(Text with EEA relevance)

(C/2025/2126)

By means of the letter dated 24.2.2025 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified Croatia of its decision to initiate the procedure laid down in Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the abovementioned measures.

Interested parties may submit their comments on the measures in respect of which the Commission is initiating the procedure within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission,
Directorate-General Competition
State Aid Greffe
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

These comments will be communicated to Croatia. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments and/or of parts of the comments submitted may be requested in writing, stating the reasons for the request.

TEXT OF SUMMARY

Hrvatske Šume (hereinafter 'HŠ') is the legal person authorised to manage and commercially exploit forest and/or forest land owned by the Republic of Croatia under exclusive rights conferred by the State.

On 30 June 2021, the Commission received a complaint concerning alleged aid granted by the Republic of Croatia in favour of HŠ and certain Croatian wood companies.

The present decision initiates the formal procedure to investigate the existence of these alleged aid measures which relate to (i) the absence of remuneration for the exclusive rights to commercially exploit the State-owned forests conferred to HŠ by Croatia since 1990 under various consecutive amendments to the Forest Act (NN no. 41/1990), and to (ii) the economic conditions offered by HŠ to its customers in the context of long-term sale contracts ("Framework Agreements") since 1 July 2013.

The Commission has doubts that the alleged absence of any remuneration for the rights to commercially exploit the State-owned forests confers an economic advantage to HŠ as it potentially relieves HŠ from costs that the company would otherwise have to bear.

Furthermore, the Commission has doubts whether the Framework Agreements are imputable to the State or rather an autonomous business strategy of HŠ without any involvement of the State. Moreover, the Commission has doubts that the annual prices under the Framework Agreements would constitute market conform prices.

Consequently, the Commission is of the preliminary view that it should not be excluded that the two measures might constitute State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU in favour of HŠ and certain Croatian wood processing companies.

In accordance with Article 16 of Council Regulation (EU) 2015/1589, all unlawful aid can be subject to recovery from the recipient.

TEXT OF LETTER

Komisija želi obavijestiti Hrvatsku da je, nakon pregleda informacija koje su dostavila Vaša nadležna tijela o navedenoj navodnoj potpori, odlučila pokrenuti postupak utvrđen člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

1. POSTUPAK

- (1) Europska komisija („Komisija”) zaprimila je 30. lipnja 2021. pritužbu društva auric timber d.o.o. (dalje u tekstu „Auric Timber”), društva auric barrels d.o.o. (dalje u tekstu „Auric Barrels”), društva Fatuus Selva k.d. (dalje u tekstu „Fatuus Selva”) i društva Faunus Selva k.d. (dalje u tekstu „Faunus Selva”) te dalje u tekstu zajednički „podnositelj pritužbe”) u vezi s navodnom potporom koju je Republika Hrvatska dodijelila u korist poduzeća Hrvatske Šume d.o.o. (dalje u tekstu „HŠ”), čiji je kapital u cijelosti u vlasništvu države te u korist određenih hrvatskih poduzeća za preradu drva koja kupuju drvo od Hrvatskih Šuma (uvodna izjava 9.).
- (2) Komisija je 8. rujna 2021. pritužbu prosljedila hrvatskim tijelima na očitovanje. Hrvatska tijela dostavila su svoje primjedbe 14. listopada 2021.
- (3) Nakon preliminarne mišljenja Komisije od 10. ožujka 2022. da nije bilo moguće utvrditi postojanje državne potpore, podnositelj pritužbe dostavio je u podnesku zaprimljenom 29. travnja 2022. dopunu pritužbi, koja je 27. lipnja 2022. poslana hrvatskim tijelima na očitovanje. Hrvatska tijela dostavila su svoje primjedbe 29. srpnja 2022.
- (4) Podnositelj pritužbe dopunio je svoj podnesak 17. svibnja 2023., 4. kolovoza 2023., 29. rujna 2023., 31. svibnja 2024., 11. listopada 2024. i 23. prosinca 2024.
- (5) Komisija je od Hrvatske zatražila dodatne informacije 16. studenog 2022., 17. studenog 2023., 7. i 28. veljače 2024. te 14. lipnja 2024., na koje je Hrvatska odgovorila 15. studenog i 15. prosinca 2022., 15. prosinca 2023., 12. veljače 2024., 4. ožujka 2024. i 8. srpnja 2024.

2. DETALJAN OPIS MJERA

2.1. Stranke i pravni i gospodarski kontekst mjera

2.1.1. Navodni korisnici

2.1.1.1. HŠ

- (6) HŠ je osnovan kao javni šumoposjednik šuma u vlasništvu Republike Hrvatske, koje su nacionalnim pravom definirane kao „dobro od interesa za Republiku Hrvatsku”, i pravna osoba ovlaštena za gospodarenje šumom i/ili šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske na temelju odredbi Zakona o šumama iz 1983., kako je izmijenjen Zakonom o šumama iz 1990. (vidjeti članak 18. Zakona o šumama iz 1983., kako je zamijenjen člankom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama iz 1990., trenutačno članak 17. važećeg Zakona o šumama) ⁽¹⁾. Zakonom o šumama iz 1990. sva prijašnja šumska gospodarstva i šumarske djelatnosti objedinjena su u jedinstveno šumarsko gospodarstvo i osnovano je „Hrvatsko šumarsko javno društvo”, koje je 2002. pretvoreno u trgovačko društvo ⁽²⁾. Društvo je u potpunom vlasništvu Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu i obuhvaća 17 regionalnih uprava za šume (ovisnih društava) te 169 regionalnih ureda za šume.

⁽¹⁾ Zakoni NN 54/83, 32/87, 47/89, 41/90, 52/90, 5/91, 9/91, 61/91, 26/93, 76/93, 29/94, 76/99, 8/00, 13/02, 100/04 i 160/04, vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., str. 2., točka 1. i Prilog 1.

⁽²⁾ Odluka Vlade Republike Hrvatske od 7. svibnja 2002., u Prilogu 1. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

- (7) HŠ u ime Republike Hrvatske obavlja komercijalne i nekomercijalne djelatnosti: upravlja drvnim sortimentima koji se mogu prikupiti iz državnih šuma i prodaje količine određene godišnjim ograničenjima za svaku vrstu drva koje je propisalo Ministarstvo poljoprivrede te osigurava trajnost i održivost šuma u državnom vlasništvu (članci 4. i 23. Zakona o šumama) i na taj način provodi zadaće zaštite okoliša (npr. obnova šuma, provedba planova zaštite od požara, praćenje bolesti bilja i nametnika) ⁽³⁾, kao i druge aktivnosti od javnog interesa (npr. lokalna potpora općinama u hitnim slučajevima, obrazovni programi i kampanje za zaštitu okoliša) ⁽⁴⁾. Hrvatska nadležna tijela tvrde da bi se takve djelatnosti od općeg gospodarskog interesa obavljale bez subvencija hrvatske države ⁽⁵⁾.
- (8) HŠ upravlja i komercijalno iskorištava 76 % šuma u Hrvatskoj na temelju isključivih prava koja mu je dodijelila država (članci 6., 7., 16. i 17. Zakona o šumama) ⁽⁶⁾. U zamjenu za isključiva prava HŠ dio godišnje dobiti (60 %) uplaćuje u državni proračun, dok se preostala dobit (40 %) ponovno ulaže u pošumljavanje i zaštitu javnih šuma, pri čemu relevantni udio (60 – 40 %) dobiti utvrđuje vlada godišnjom odlukom ⁽⁷⁾. HŠ ostvaruje prihode uglavnom prodajom stabala (oko 89 % ukupnih prihoda ostvaruje od svoje osnovne djelatnosti, tj. prodaje drva, a ostale prihode ostvaruje od drugih povezanih šumarskih djelatnosti, među ostalim od lova, turizma, nekretnina, aktivnosti razonode i slično) ⁽⁸⁾. Ti su prihodi posljednjih godina u stalnom porastu i povećali su se za 50 % od 2016. ⁽⁹⁾ do 2022. ⁽¹⁰⁾, s oko 2,1 milijarde HRK (oko 275 milijuna EUR) ⁽¹¹⁾ na oko 3,1 milijarde HRK (oko 410 milijuna EUR) ⁽¹²⁾, a dobit je te godine iznosila oko 242,6 milijuna HRK (oko 32,2 milijuna EUR), te se u 2023. smanjila na oko 11,5 milijuna EUR, među ostalim i zbog pojave različitih nametnika i prirodnih nepogoda. Poduzeće zapošljava više od 8 300 radnika (posebno u najruralnijim hrvatskim područjima), od kojih je većina (oko 87 %) zaposlena na neodređeno vrijeme ⁽¹³⁾.

2.1.1.2. Poduzeća za prerađu drva

- (9) Drugi navodni korisnici potpore su određena hrvatska poduzeća za prerađu drva koja kupuju drvene trupce od HŠ-a na temelju dugoročnih (do deset godina) ugovora o opskrbi (tzv. „okvirni ugovori”). Konkretno, prema navodima podnositelja pritužbe, društvo HŠ prodavalo je trupce bez otvorenog natječaja malom broju kupaca koji su sklopili ugovor (i time isključili brojne druge kupce) po cijeni nižoj od tržišne. Stoga bi ti kupci za drvene trupce plaćali niže cijene nego na HŠ-ovim dražbama i/ili dražbama koje se održavaju u drugim državama članicama.

⁽³⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 23., 25., 26. i 27.

⁽⁴⁾ HŠ je zadužen i za osiguravanje sigurnog pristupa razminiranim zonama jer su neke poljoprivredne površine, šumski kompleksi i zaštićena područja i dalje nedostupni zbog prisutnosti ili sumnje na prisutnost mina i zaostalih eksplozivnih sredstava iz rata u Republici Hrvatskoj 1990-ih, vidjeti izvješće Ministarstva okoliša i energetike Republike Hrvatske te Ministarstva poljoprivrede, Nacionalni računski plan za šumarstvo, prosinac 2018., dostupno na: https://mingo.gov.hr/UserDocsImages/KLIMA/SZKAIZOS/NFAP_Croatia.pdf (posljednji pristup 17. lipnja 2024.) i Prilog A podnesku Hrvatske od 14. listopada 2021., str. 4. i 5.

⁽⁵⁾ Međutim, HŠ je od Republike Hrvatske dobio financijska sredstva za razminiranje, vidjeti Godišnje poslovno izvješće HŠ-a za 2023. godinu (Godišnje izvješće za 2023.), str. 37.

⁽⁶⁾ Vidjeti članak 7. Zakona o šumama koji je Republika Hrvatska odobrila 1990. (NN 41/1990): „Javno poduzeće iz članka 18. stavka 2. ovoga zakona osniva se pod tvrtkom „Hrvatske šume” – javno poduzeće za gospodarenje šumama i šumskim zemljištem u Republici Hrvatskoj”. Člankom 17. Zakona o izmjenama i dopunama iz 2018. (NN 68/2018) potvrđuje se sljedeće: „Stavak 1. Javni šumoposjednik je pravna osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku koja gospodari šumama i šumskim zemljištima u vlasništvu Republike Hrvatske. [...]”; (4) Naziv javnog šumoposjednika je „HRVATSKE ŠUME društvo s ograničenom odgovornošću” [...]. Nakon izmjena Zakona o šumama, šuma ili šumsko zemljište se od 8. travnja 2002. više ne iskazuje u imovini i kapitalu društva (vidjeti „Godišnji financijski izvještaj Hrvatskih šuma 1.1.2018. – 31.12.2018.” u Prilogu 11. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.).

⁽⁷⁾ Pravna osnova za odluku Vlade Republike Hrvatske sadržana je u odredbama Zakona o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske, kako je navedeno u preambuli svake odluke koja se donosi svake godine. S druge strane, u člancima 25. i 26. Zakona o osnivanju društva Hrvatske šume d.o.o. navodi se da se „dobit društva određuje i dijeli u skladu sa Zakonom o trgovačkim društvima i statutom društva” i da „odluku o tome kako podijeliti dobit i kako pokriti gubitke donosi skupština”.

⁽⁸⁾ Vidjeti <https://www.hrsume.hr/o-nama/#Uprava>. Vidjeti i Prilog 19. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022., str. 35. – 36. te Godišnje izvješće za 2023., str. 62. – 63. i Godišnje poslovno izvješće HŠ-a za 2022. (Godišnje izvješće za 2022.), str. 43. – 44., dostupno na: <https://www.hrsume.hr/o-nama/godisnja-izvjesca/>.

⁽⁹⁾ Prilog 10. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022., str. 35.

⁽¹⁰⁾ Prilozi od 10. do 14. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022., str. 35. Financijski izvještaji za 2022. godinu javno su dostupni na internetu na: <https://www.hrsume.hr/wp-content/uploads/2023/06/Godisnje-izvjesce-2022.pdf>, str. 45.

⁽¹¹⁾ Budući da se Hrvatska pridružila europa području tek 1. siječnja 2023., devizni tečaj koji se primjenjuje za iznose koji se odnose na godine prije nego što je Hrvatska uvela euro kao valutu iznosi 1 EUR = oko 7,53 HRK.

⁽¹²⁾ Vidjeti financijske izvještaje HŠ-a za 2022. (financijski izvještaji za 2022.), dostupne na internetu na: <https://www.hrsume.hr/wp-content/uploads/2023/06/Godisnje-izvjesce-2022.pdf>, page 45.

⁽¹³⁾ Vidjeti financijske izvještaje za 2022., dostupne na internetu na: <https://www.hrsume.hr/wp-content/uploads/2023/06/Godisnje-izvjesce-2022.pdf>, page 44. Društvo Hrvatske šume ima sjedište u Zagrebu i obuhvaća 17 regionalnih uprava za šume (ovisnih društava) te 169 regionalnih ureda za šume.

2.1.2. Podnositelj pritužbe

- (10) Faunus Selva ⁽¹⁴⁾, Fatuus Selva, Auric Timber i Auric Barrel čine grupu poduzeća s poslovnim nastanom u Hrvatskoj, koja su pod kontrolom iste fizičke osobe ili pod zajedničkom kontrolom članova iste obitelji, koja posluje u sektoru šumarstva u Hrvatskoj, kao i u drugim državama članicama.

2.2. Opis navodnih mjera potpore

- (11) Podnositelj pritužbe tvrdi da različiti hrvatski zakoni o šumama od 1983., uključujući posljednji iz 2018., sadržavaju odredbu prema kojoj je HŠ-u (ili njegovim pravnim prethodnicima) dodijeljeno isključivo pravo upravljanja i komercijalnog iskorištavanja svih šuma u vlasništvu hrvatske države bez obveze plaćanja naknade za to pravo (vidjeti članak 17. Zakona o šumama, kako je izmijenjen 2018. i trenutno na snazi, dalje u tekstu „Zakon o šumama“). Iz toga slijedi da je Hrvatska dodijelila nezakonitu državnu potporu HŠ-u za isključiva prava na javne šumske resurse bez plaćanja naknada. Nepostojanje naknade za isključiva prava (prva mjera) omogućilo bi HŠ-u da poduzetnicima koji su sklopili okvirne ugovore nudi drvene trupce po nižoj cijeni nego u drugim državama članicama (druga mjera).
- (12) Podnositelj pritužbe stoga smatra da bi sljedeće mjere navodno činile nezakonitu i nespojivu državnu potporu:
- (a) Zakon o šumama (članak 17.) kojim se HŠ-u omogućuje iskorištavanje većine šuma i šumskih zemljišta u državnom vlasništvu u Hrvatskoj bez plaćanja naknade izračunane na godišnjoj osnovi ⁽¹⁵⁾ u zamjenu za isključiva prava; odnosno
 - (b) cijene drva ponuđene određenim društvima za preradu drva, koja su registrirana u Hrvatskoj i sklopila su okvirne ugovore s HŠ-om, koja bi prema tome od HŠ-a kupovala drvene trupce po cijeni nižoj od tržišne.

2.2.1. Prva mjera: nepostojanje naknade HŠ-a u zamjenu za isključivo pravo komercijalnog iskorištavanja hrvatskih šuma

- (13) Prema tvrdnjama podnositelja pritužbe, prva je mjera očito pripisiva hrvatskoj državi jer se isključiva prava na upravljanje javnom šumom u Hrvatskoj i njezino komercijalno iskorištavanje dodjeljuju HŠ-u na temelju zakonske mjere te ona podrazumijeva državna sredstva jer su nacionalne šume u Hrvatskoj vlasništvo države. Konkretno, pravni prednik HŠ-a imao je od 1983. zakonsko pravo na isključivi pristup javnim šumama i njihovo iskorištavanje; nakon osnivanja Republike Hrvatske, ta su prava HŠ-u potvrđena „novim“ Zakonom o šumama donesenim 1990. Međutim, budući da je Zakon o šumama dvaput poništen i ponovno donesen 2005. odnosno 2018. (vidjeti, međutim, uvodnu izjavu 33.) prema mišljenju podnositelja pritužbe svako ponovno donošenje Zakona o šumama činilo bi „novu“ mjeru potpore, tako da bi posljednja izmjena 2018. predstavljala relevantan trenutak kad je HŠ-u dodijeljena „nova“ potpora i ne bi bilo „postojeće potpore“ u smislu točke 2. podtočke 1. alineje (a) Priloga IV. Aktu o pristupanju Hrvatske (tj. potpore dodijeljene prije 2002.) ⁽¹⁶⁾. Nadalje, zbog činjenice da je isključivo pravo HŠ-u dodijeljeno na neograničeno razdoblje, HŠ je prema tim tvrdnjama svake godine navodno primao nezakonitu potporu, kao da je riječ o višegodišnjem programu potpora ⁽¹⁷⁾.
- (14) Nepostojanje naknade značilo bi gospodarsku prednost za HŠ jer bi on imao niže troškove od privatnih šumoposjednika, kao što je podnositelj pritužbe, koji moraju platiti zemljište za sječu stabala prijašnjem vlasniku zemljišta (na temelju kupoprodajnog ugovora) ili, ako je riječ o javnoj šumi, državi (na temelju kupoprodajnog ugovora ili na temelju najma / koncesije); stoga bi HŠ imao mogućnost prodavati trupce po cijeni koju podnositelj pritužbe smatra nižom od cijene na drugim europskim tržištima za slične sortimente drva, kao što su, na primjer, dražbovne cijene u Austriji ili Njemačkoj ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Pod kontrolom holding društva Faunus GmbH.

⁽¹⁵⁾ Podnesak podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 9., točka 22.

⁽¹⁶⁾ Podnesak podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 13. i 14., točke 38. i 39.

⁽¹⁷⁾ Podnositelj pritužbe navodi da je za ovaj predmet mjerodavna presuda od 8. prosinca 2011., *France Télécom/Komisija*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, t. 82., vidjeti Prilog A podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 38.

⁽¹⁸⁾ Prilog 6. („Njemačke dražbe EUWID“) podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021.

2.2.2. Druga mjera: niže prodajne cijene za drvo koje su HŠ-u platili poduzetnici koji su sklopili okvirni ugovor

- (15) HŠ prodaje drvene trupce uglavnom na temelju višegodišnjeg ugovora o prodaji drva, tzv. „okvirnog ugovora”, što čini oko 93 % ukupne godišnje prodaje drva ⁽¹⁹⁾. Tijekom trajanja ugovora poduzeća su obvezna potpisati godišnje ugovore kojima se uređuju količine i cijene oblovine (u skladu s „Godišnjim ugovorom o kupnji trupaca”) ⁽²⁰⁾. U godišnjim ugovorima precizno su navedene vrste i količine oblovine kojima stranke trguju, a godišnje cijene utvrđuju se odlukom Upravnog odbora HŠ-a („godišnji cjenik”). Sklapanjem okvirnog ugovora ugovorne stranke prihvaćaju navedene cijene koje vrijede za određenu ugovornu godinu. Istodobno su okvirni ugovori otvoreni samo poduzećima za preradu drva koja ispunjavaju uvjete prihvatljivosti koje je utvrdio HŠ, čime se, kako tvrdi podnositelj pritužbe (uvodne izjave 17. i 20.), pristup navodno omogućuje samo manjem broju poduzetnika. Društvo HŠ prodaje preostalu količinu drvnih trupaca putem dražbi, koja je, prema navodima podnositelja pritužbe, tek manja količina HŠ-ove ponude drva i obuhvaća proizvode ograničene komercijalne iskoristivosti (vidjeti i uvodnu izjavu 23.) ⁽²¹⁾.
- (16) Što se tiče druge mjere, podnositelj pritužbe tvrdi da se mjera može pripisati državi jer je HŠ integriran u hrvatsku javnu upravu i djeluje pod strogom i potpunom kontrolom i nadzorom Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske ⁽²²⁾. U tom je smislu Hrvatsko tijelo za tržišno natjecanje u odluci donesenoj 12. prosinca 2016. o navodnoj zlouporabi vladajućeg položaja potvrdilo da je HŠ integriran u javnu upravu ⁽²³⁾. Osim toga, podnositelj pritužbe tvrdi da mjera podrazumijeva prijenos državnih sredstava, s obzirom na to da je HŠ poduzetnik u potpunom državnom vlasništvu, u kojem sve članove upravnog i nadzornog odbora imenuje Vlada Republike Hrvatske, a neki članovi Upravnog odbora ujedno su i članovi vladajuće političke stranke (Hrvatska demokratska zajednica, „HDZ”) ⁽²⁴⁾, čime se sredstva HŠ-a podvrgavaju nadzoru hrvatske države i stoga čine državna sredstva ⁽²⁵⁾.
- (17) Kad je riječ o kriterijima prihvatljivosti za sklapanje dugoročnog ugovora, podnositelj pritužbe ističe da ne postoje objektivni kriteriji za sklapanje okvirnog ugovora s HŠ-om. Bez obzira na činjenicu da su uvjeti za uvrštavanje na popis kupaca navedeni u javnom pozivu za prodaju drvnih trupaca, prema tvrdnjama podnositelja pritužbe HŠ i dalje ima mogućnost ne sklopiti ugovor s poduzetnicima koji ispunjavaju uvjete i odabrati partnera koji nije na popisu kupaca koji ispunjavaju uvjete (uvodne izjave 25. i 26.) u okviru svojeg širokog diskrecijskog prava na odabir poslovnih partnera ⁽²⁶⁾. Na temelju obrasca ugovora koji primjenjuje HŠ, pravo na sklapanje okvirnog ugovora i godišnjih ugovora koji iz njega proizlaze (u kojima se uvjeti prihvatljivosti moraju obnavljati svake godine) ograničeno je na kupce koji su, među ostalim, registrirani u Republici Hrvatskoj za drvoprerađivačke djelatnosti i koji aktivno posluju u sektoru prerade drva ili proizvodnje namještaja u Republici Hrvatskoj ⁽²⁷⁾. Sljedeći je diskriminirajući uvjet za dobivanje okvirnog ugovora s HŠ-om da se drveni trupci moraju preraditi i

⁽¹⁹⁾ Svjetska banka, Hrvatska – Procjena okvira integriranih državnih poduzeća (iSOEF) Svjetske banke, svibanj 2021., str. 42.

⁽²⁰⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., prilozi 39. i 40., koji uključuju nacrt okvirnog ugovora o prodaji trupaca i nacrt godišnjeg ugovora o kupnji trupaca za 2022.

⁽²¹⁾ Svi subjekti koji posluju u sektoru drva imaju pravo podnijeti zahtjev za javni poziv društva HŠ za prodaju drvnih sortimenata na temelju „Uredbe o dražbi određenih drvnih sortimenata”, u kojoj se navodi da „u nadmetanju mogu sudjelovati pravne i fizičke osobe registrirane za obavljanje djelatnosti trgovine na jedinstvenom tržištu Europske unije, tržištu Europskog gospodarskog prostora te državama izvan Europske unije i Europskoga gospodarskog prostora ili njihovi zastupnici”, vidjeti podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., stranice od 2. do 3. i podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 44. i Prilog 46.

⁽²²⁾ Podnesak podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 18., točka 60.

⁽²³⁾ Odluka Hrvatskog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u Prilogu 7. podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., u kojoj se navodi sljedeće: „...Hrvatske šume na neki su način ‚produžena ruka’ Ministarstva zaštite okoliša i prirode koja uređuje poslovne odnose s drugim poduzećima i prilikom sklapanja ugovora s ovlaštenim uzgajivačima bilja provodi obvezne odredbe na temelju odluke nadležnog ministarstva” u Hrvatskoj te stoga „ne može u znatnoj mjeri djelovati samostalno... zbog činjenice da ne može slobodno odabrati poduzeća s kojima želi poslovati i pod kojim uvjetima...”. Predmet se odnosio na navodnu zlouporabu HŠ-a zbog odbijanja sklapanja ugovora o berbi s podnositeljem pritužbe, čime mu je onemogućen pristup relevantnom tržištu branja cvijeća na područjima kojima upravlja HŠ (Dubrovačko-neretvanska županija i otoci Splitsko-dalmatinske županije, Šibensko-kninske županije i Zadarske županije).

⁽²⁴⁾ Vidjeti Godišnje izvješće za 2023., dostupno na: <https://www.hrsume.hr/o-nama/godisnja-izvjesca/>, str. 3. – 5.; kao i internetske stranice HDZ-a, dostupne na: <https://hdz.hr/> i <https://arhiva.hdz.hr/>.

⁽²⁵⁾ Podnesak podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 17., točka 51.

⁽²⁶⁾ Podnesak podnositelja pritužbe od 4. kolovoza 2023., str. 5. i 6., točke 10. i 11.

⁽²⁷⁾ Kriteriji prihvatljivosti uključuju i obvezu kupca da HŠ-u mora omogućiti pristup svojim računima, standardima za proizvode i „razredima dovršenosti” svoje proizvodnje, obvezu dostave informacija HŠ-u o upotrebi obvezne odredbe na temelju elemente relevantne za tu uporabu) te obvezu izvješćivanja HŠ-a o količini drva koju je preradio i prodao u prethodnoj godini tijekom ugovornog razdoblja, vidjeti Prilog A, str. 6. i Prilog 2. podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021. Vidjeti i „Nacrt odluke o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata” za 2024. dostupan na internetu na: <https://www.hrsume.hr/2023/09/08/nacrt-odluke-o-nacinima-i-uvjetima-prodaje-drvnih-sortimenata-za-2024-godinu/> i <https://esavjetovanje.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=25075>.

prodati u razdoblju od jedne godine (od 1. studenog do 31. listopada sljedeće godine). Naime, nijedan proizvođač bačava ne bi mogao ispuniti taj uvjet jer se trupci koji se upotrebljavaju za bačve moraju sušiti tri godine prije obrade. Prema tome, ni jedan proizvođač bačava ne može sklopiti okvirni ugovor, tako da su i uvjeti prodaje u takvim okvirnim ugovorima selektivni ⁽²⁸⁾.

- (18) Jedan je od kriterija prihvatljivosti ⁽²⁹⁾ i zahtjev da kupac koji proizvodi trupce koji ispunjavaju uvjete za (i) razred dovršenosti 0 – III ⁽³⁰⁾ mora posjedovati više od 50 % pilane koja se koristi za obradu trupaca; ili za (ii) razrede dovršenosti IV – VIII. mora imati godišnji (ili višegodišnji) ugovor s vlasnikom pilane/proizvođačem furnira.
- (19) Prema mišljenju podnositelja pritužbe, kriteriji prihvatljivosti diskriminirajući su i netransparentni jer samo određeni poduzetnici ispunjavaju uvjete koje je jednostrano odredio HŠ, a čak i ako imaju pravo na sklapanje okvirnog ugovora, samo određenim poduzećima ponudit će se u godišnjim ugovorima traženo drvo, dok će drugima to biti uskraćeno ili će im se ponuditi proizvod drukčije kvalitete ⁽³¹⁾. Na primjer, podnositelju pritužbe, čija trgovačka društva proizvode i hrastove bačve, odbijena je kupnja hrastovih trupaca ili mu je iz neodređenih razloga ponuđena druga vrsta drva ⁽³²⁾.
- (20) Podnositelj pritužbe smatra da gore navedeni uvjeti prihvatljivosti za sklapanje okvirnog ugovora s HŠ-om sami po sebi rezultiraju ograničenom skupinom poduzetnika koja može sklapati ugovore s HŠ-om: na primjer, drveni trupci moraju se preraditi i prodati u jednogodišnjem razdoblju (od 1. studenoga do 31. listopada sljedeće godine), a nijedan proizvođač bačava taj uvjet ne bi mogao ispuniti jer se trupci koji se upotrebljavaju za bačve moraju sušiti tri godine prije prerade. Stoga je svim proizvođačima bačava *a priori* onemogućeno sklapanje bilo kakvog ugovora. Budući da neki klijenti ne ispunjavaju navedene kriterije, podnositelj pritužbe smatra da su u tom smislu prethodno navedeni uvjeti diskriminirajući, a time i selektivni.
- (21) Nadalje, u pritužbi se tvrdi da bi poduzeća za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor s HŠ-om plaćala cijene koje su zapravo barem 30 % niže od cijene na europskom tržištu za iste vrste drva ⁽³³⁾. U tom je pogledu Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske u izjavi iz 2017. navelo da je „niska cijena sortimenata u Republici Hrvatskoj u usporedbi s cijenama u europskim zemljama glavni razlog sve veće potražnje [...] ovisno o vrsti, drvo ima nižu cijenu između 30 i 70 %” ⁽³⁴⁾.
- (22) Tu je tvrdnju podnositelj pritužbe među ostalim potkrijepio usporedbom s vlastitim cijenama, cijenama dražbi u Njemačkoj i Austriji te cijenama koje se postižu na dražbama HŠ-a. Konkretno, na temelju novinskih izvješća podnositelj pritužbe tvrdi da, iako je HŠ-ova dobit 2022. iznosila oko 32,2 milijuna EUR, deset najvećih kupaca trupaca u Hrvatskoj ostvarilo je trostruko veću dobit jer je HŠ tim poduzećima prodavao trupce po cijenama nižima od tržišnih i na taj način im prenio svoju maržu ⁽³⁵⁾; osim toga, prosječna cijena po kojoj HŠ prodaje hrastove trupce tim malobrojnima poduzetnicima iznosila bi 287 EUR po m³, dok bi dražbovna cijena iznosila 688 EUR po m³ ⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Prilog 1. podnesku podnositelja pritužbe od 4. kolovoza 2023.

⁽²⁹⁾ Kriteriji prihvatljivosti utvrđeni su u „Odluci o uvjetima prodaje drvnih sortimenata” HŠ-a, vidjeti Prilog 2. podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021. Takve je uvjete odobrilo Udruženje drvne industrije pri Hrvatskoj gospodarskoj komori u „Pismu o razumijevanju” od 15. prosinca 2017. te u sporazumu koji je hrvatsko Ministarstvo potpisalo s navedenim udruženjem 19. studenoga 2018.

⁽³⁰⁾ Razredi drva označavaju kvalitetu drva i kupcima pomažu da pronađu odgovarajuću vrstu drva za svoje potrebe. Tom se klasifikacijom osigurava da drvo ispunjava industrijske standarde i da se na odgovarajući način upotrebljava u građevinarstvu i proizvodnji. Hrvatska tvrdi da se pri prodaji hrastovih trupaca HŠ-a uzimaju u obzir razredi dovršenosti proizvoda od najviše faze do nižih razreda dovršenosti, vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 56. i prilozi od 27. do 29.

⁽³¹⁾ Vidjeti Prilog 56. odgovoru Hrvatske od 29. srpnja 2022. kojim se dokazuje da je HŠ društvu AURIC Barrell ponudio drukčije vrste drva i manju količinu.

⁽³²⁾ Prepiska koju su ovisna društva podnositelja pritužbe vodila s HŠ-om dokumentirana je u Prilogu 1. podnesku podnositelja pritužbe od 4. kolovoza 2023. U odgovoru na zahtjev za informacije Hrvatska je potvrdila da društva podnositelja pritužbe „[...] nisu dostavila račune za proizvedene i prodane količine proizvoda [...]” ili su „[...] odbila sklopiti ugovor”, vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točku 48. i podnesak podnositelja pritužbe od 4. kolovoza 2023., str. 8., točke od 14. do 15.

⁽³³⁾ Vidjeti podnesak podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021., str. 15., točku 45., kako je dopunjen, među ostalim, podneskom podnositelja pritužbe od 4. kolovoza 2023., str. 4. i 5.

⁽³⁴⁾ Prilog 5. podnesku podnositelja pritužbe od 30. lipnja 2021. i <https://poljoprivreda.gov.hr/print.aspx?id=423&url=print>.

⁽³⁵⁾ Vidjeti članak od 28. prosinca 2023. u hrvatskim novinama Telegram u Prilogu 3. podnesku podnositelja pritužbe od 31. svibnja 2024. te članak od 29. veljače 2016. pod naslovom „Problem oblikovanja dosljedne politike šumarstva i prerade drva u Hrvatskoj” Hrvatskog šumarskog društva i uredničku kolumnu od 31. kolovoza 2021. „Tko je krivac za loše poslovne rezultate prerađivača drva?” u Šumarskom listu, sv. 145. br. 7 – 8, 2021., u kojem se navodi da HŠ određenim kupcima prodaje trupce ispod tržišne cijene, koji ih nakon minimalne prerade (kako više ne bi bili trupci) izvoze u velikim količinama.

⁽³⁶⁾ Vidjeti izvore iz tiska navedene u prethodnoj bilješci i podnesak podnositelja pritužbe od 29. travnja 2022., str. 16.

- (23) Slične zaključke donijeli su Europski šumarski institut i Svjetska banka, koji smatraju da su cijene nekih odabranih vrsta drva (hrast, bukva, jela i smreka) u Hrvatskoj stalno niže za 20 – 30 % u usporedbi s cijenama u drugim europskim zemljama (npr. u Češkoj, Estoniji, Poljskoj i Francuskoj) ⁽³⁷⁾. Europski šumarski institut i Svjetska banka također navode da dražbe sa zapečaćenom ponudom obuhvaćaju samo 5 % godišnje sječe HŠ-a, dok se 93 % godišnje sječe prodaje na temelju dugoročnih ugovora (okvirni ugovori), a preostalih 2 % u maloprodaji (uglavnom kao ogrjevno drvo za lokalna kućanstva) ⁽³⁸⁾. Naposljetku, isti izvor potvrdio je da, budući da se računi poduzeća za drvene proizvode moraju temeljiti na tehničkoj oblovinu koju je HŠ dobio u prethodnoj godini, novoosnovano poduzeće od HŠ-a ne može kupiti tehničku oblovinu na temelju dugoročnih ugovora (tj. okvirnog ugovora).
- (24) Prema mišljenju podnositelja pritužbe, primjenom testa privatnog prodavatelja na tržištu utvrdilo bi se da se država odrekla prihoda u korist poduzetnika koji imaju pravo kupovati drvene trupce od HŠ-a na temelju okvirnih ugovora, kao što je vidljivo iz zaključaka Europskog šumarskog instituta i Svjetske banke da je „administrativno određivanje cijena drva prouzročilo gubitke od približno 316 milijuna HRK godišnje” ⁽³⁹⁾ i predlaže „prijelaz s administrativnog određivanja cijena na određivanje cijena po tržišnom načelu” ⁽⁴⁰⁾.
- (25) Stoga bi se, prema podnositelju pritužbe, trenutačnim sustavom prodaje drva u Hrvatskoj, uz HŠ (vidjeti prethodne uvodne izjave 13. do 14.), poduzećima koja sklope okvirne ugovore s HŠ-om općenito dodijelila selektivna gospodarska prednost u odnosu na njihove konkurente koji se natječu na dražbama i, općenitije, u odnosu na zainteresirane kupce koji nisu primljeni u prodajni postupak HŠ-a, zbog nižih cijena drva koje se plaćaju na temelju okvirnih ugovora.
- (26) Stoga podnositelj pritužbe zaključuje da u hrvatskom sustavu prodaje drva postoje tri razine diskriminacije: prvo, neki kupci, kao što su društva podnositelja pritužbe, ne ispunjuju kriterije za pristup okvirnom ugovoru (uvodna izjava 20.), stoga im je jedina mogućnost sudjelovanje na dražbi (gdje su cijene znatno više); drugo, čak i ako društvo ispunjuje sve propisane uvjete, kriteriji prihvatljivosti *de facto* su diskriminirajući jer se proizvoljno primjenjuju (uvodna izjava 19.) ⁽⁴¹⁾; treće, ako se i zanemare navedena dva primjera diskriminacije, HŠ-ov sustav prodaje drva i dalje bi bio selektivan jer samo društva koja posluju u sektoru prerade drva mogu dobiti niže cijene drva (uvodna izjava 17.) koje nisu dostupne svim gospodarskim subjektima ⁽⁴²⁾, kako je objašnjeno u Obavijesti Komisije o pojmu potpore (točka 121.) ⁽⁴³⁾.

3. STAJALIŠTE HRVATSKIH TIJELA

- (27) Hrvatska tijela smatraju da mjere na koje se odnosi pritužba ne čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (28) Hrvatska tijela objasnili su da od navedenih 76 % hrvatskih šumskih resursa kojima HŠ gospodari gotovo polovinu čine šume iz uzgoja, a otprilike trećinu zaštićene šume, dok je preostala „šuma posebne namjene” (npr. prirodni rezervati, nacionalni parkovi, prirodni spomenici i značajni krajobrazi) također podložna zaštiti ⁽⁴⁴⁾, dok preostalih 24 % ukupne površine šume u Hrvatskoj ⁽⁴⁵⁾ pripada privatnim šumoposjednicima koji je mogu gospodarski iskorištavati ⁽⁴⁶⁾. Nadalje, Hrvatska naglašava da svaka država članica Europske unije ima pravo svoje gospodarstvo, posebno gospodarenje šumama kao posebnim prirodnim resursom, regulirati zakonima i propisima. U ovom slučaju Zakonom o šumama propisano je da Vlada Republike Hrvatske gospodari šumama i šumskim zemljištima u interesu Republike Hrvatske, dok je javni šumoposjednik pravna osoba ovlaštena Zakonom o šumama za gospodarenje šumama i/ili šumskim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske ⁽⁴⁷⁾.

⁽³⁷⁾ Europski šumarski institut i Svjetska banka, Pregled i Preporuke za sustav prodaje drva Hrvatskih Šuma – Zaključci i nalazi Glavnog izvješća – Za raspravu, od 18. lipnja 2021., koje je podnositelj pritužbe dostavio 11. listopada 2024., u kojem se cijene u Hrvatskoj smatraju tržišnim cijenama samo za 5 % prodaje drva (tj. drva prodanog u okviru dražbi) u usporedbi s 85 – 90 % u Poljskoj, 96 % u Češkoj i gotovo 100 % u Estoniji i Francuskoj.

⁽³⁸⁾ Europski šumarski institut i Svjetska banka, prethodno citirano, str. 7.

⁽³⁹⁾ Europski šumarski institut i Svjetska banka, prethodno citirano, str. 9.

⁽⁴⁰⁾ Europski šumarski institut i Svjetska banka, prethodno citirano, str. 2.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti i priloge 51. i 57. odgovoru Hrvatske od 29. srpnja 2022., u kojima se navode kupci kojima su ponuđeni drveni trupci izvan prethodnog okvirnog i godišnjeg ugovora o kupnji trupaca.

⁽⁴²⁾ Presuda Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti od C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točka 52. presuda Suda od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze SpA i dr.*, C-222/04, ECLI:EU: C:2006:8, točke 135.–136.

⁽⁴³⁾ Obavijest Europske komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a, SL C 262, 19.7.2016., str. 1.

⁽⁴⁴⁾ Vidjeti Financijski izvještaj za 2022., dostupan na internetu na: <https://www.hrsume.hr/o-nama/godisnja-izvjesca/>, page 9.

⁽⁴⁵⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 29., 30., 31. i 53.

⁽⁴⁶⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 30. i Prilog 19., str. 7.

⁽⁴⁷⁾ Podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., str. 1.

3.1. Prva mjera: nepostojanje naknade za isključiva prava nad javnom šumom dodijeljena HŠ-u

- (29) Kad je riječ o prvoj navodnoj mjeri, Hrvatska objašnjava da se zakonom zabranjuje prodaja šuma u državnom vlasništvu ili šumskih zemljišta trećim stranama ili davanje koncesija za upravljanje tim resursima; stoga je, s obzirom na pravni okvir na nacionalnoj i europskoj razini, prema mišljenju Hrvatske, opravdano nepostojanje naknada koje plaća HŠ, kako je detaljnije opisano u nastavku.
- (30) Prvo, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje, gospodarenje, korištenje i raspolaganje šumama i šumskim zemljištima („Zakon o šumama”) ⁽⁴⁸⁾, šume i šumska područja u Hrvatskoj definiraju se kao dobra od javnog interesa i stoga uživaju posebnu zaštitu. U skladu s tim Zakonom HŠ je od 1983. ovlašten da kao javni šumoposjednik upravlja nacionalnim šumama i šumskim zemljištem u interesu Hrvatske te u njezino ime ⁽⁴⁹⁾. Izmjenama Zakona o šumama iz 1990. osnovano je „Hrvatsko šumarsko javno društvo”, koje je u ožujku 2002. pretvoreno u trgovačko društvo ⁽⁵⁰⁾, u kojem su pod jednom upravom objedinjena sva prethodna šumska gospodarstva i sve šumarske djelatnosti. U skladu sa Zakonom o šumama, HŠ je dužan obavljati sve zadaće povezane s očuvanjem gospodarskih i socijalnih funkcija javne šume ⁽⁵¹⁾.
- (31) Drugo, prema mišljenju Hrvatske, nema potrebe za naplatom naknade zbog isključivih prava dodijeljenih HŠ-u jer dobit koju to poduzeće ostvaruje pripada vlasniku šuma, Republici Hrvatskoj. Prema navodima Hrvatske, slično se upravlja šumama u državnom vlasništvu i u drugim državama članicama Europske unije. Čak i da je HŠ svake godine od 2013. državi morao plaćati naknadu, što nije bio slučaj, 60 % godišnje dobiti ostvarene djelatnostima HŠ-a vraća se u državni proračun, a preostala dobit ponovno se ulaže radi ostvarivanja ciljeva gospodarenja šumama ⁽⁵²⁾, uključujući biološku obnovu i tehnološki razvoj šuma, kao i druge djelatnosti očuvanja i povećanja vrijednosti prirodnih šuma u vlasništvu Republike Hrvatske. ⁽⁵³⁾
- (32) Nadalje, Hrvatska navodi da HŠ redovito plaća poreze i doprinose, porez na dodanu vrijednost i porez na dobit. Osim toga, HŠ na temelju Zakonu o šumama plaća doprinos za šume jedinicama lokalne samouprave ili općinama Republike Hrvatske (u iznosu od 10 % prodajne cijene jedinicama lokalne samouprave sa statusom potpomognutih područja i planinskih područja te 5 % drugim jedinicama lokalne samouprave) te doprinos za vodu na temelju Zakonu o financiranju vodnog gospodarstva ⁽⁵⁴⁾.
- (33) Naposljetku, kad je riječ o dodjeli isključivih prava na temelju Zakona o šumama, Hrvatska pojašnjava da je pravna osnova donesena 1990. prestala važiti i zatim je ponovno donesena i izmijenjena, ali nikad nije poništena, kao što se pogrešno navodi u pritužbi (uvodna izjava 13.). Stoga, općenito, model organizacije za gospodarenje šumama potječe iz 1990-ih, a operatori u drvenoj industriji otad kupuju drvene trupce u skladu s tim modelom, uz povremene izmjene načina sklapanja ugovora ⁽⁵⁵⁾.

3.2. Druga mjera: niže cijene drva koje plaćaju poduzeća koja su potpisala okvirni ugovor

- (34) Kad je riječ o drugoj mjeri, Hrvatska preliminarno objašnjava da, iako članove upravnog i nadzornog odbora HŠ-a odabire tijelo javne vlasti, u skladu s važećim nacionalnim propisima, oni nisu zaposlenici u javnom sektoru (niti imaju privilegirani položaj u odnosu na zaposlenike u privatnom sektoru) i ne podliježu obvezujućim uputama Skupštine, tako da su potpuno samostalni u upravljanju poslovanjem društva, uključujući cjenovnu politiku HŠ-a i druge strateške poslovne odluke. Stoga sama činjenica da mjeru poduzima poduzetnik u javnom vlasništvu nije sama po sebi dovoljna da bi se ta mjera smatrala pripisivom državi u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁸⁾ NN 41/1990 (5.10.1990.), članak 7., kojim je u Zakon o šumama dodan članak 18.a.

⁽⁴⁹⁾ NN 41/1990 (5.10.1990.), čl. 6. i NN 68/18, 115/18, 98/19, 32/20 i 145/20, u podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 6.

⁽⁵⁰⁾ Prilog 1. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022. (Odluka Vlade Republike Hrvatske o promjeni statusa javnog poduzeća Hrvatske šume za gospodarenje šumama i šumskim zemljištima u Republici Hrvatskoj, p.o. Zagreb, u trgovačko društvo Hrvatske šume d.o.o. od 7. ožujka 2002.).

⁽⁵¹⁾ Podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., točka 2. („Opis mjera pomoći”).

⁽⁵²⁾ Podnesak Hrvatske od 12. veljače 2024. i 4. ožujka 2024.

⁽⁵³⁾ NN 48/2018 (25.5.2018.), Odluka o iznosu, načinu i rokovima uplate sredstava društava od strateškog i posebnog interesa Republici Hrvatskoj u Državni proračun Republike Hrvatske za 2018., Prilog 16. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽⁵⁴⁾ Doprinosi za šume uplaćuju se na poseban račun jedinice lokalne samouprave na području na kojem je šuma posjećena i koriste se isključivo za financiranje izgradnje i održavanja općinske infrastrukture, vidjeti podnesak Republike Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 12.

⁽⁵⁵⁾ Podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., str. 7.

⁽⁵⁶⁾ Podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., str. 1.–3.

- (35) Konkretno, što se tiče korporativne strukture i postupka odlučivanja HŠ-a, Hrvatska tvrdi da HŠ, osnovan u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima, posluje samostalno. Osim toga, Zakonom o sprječavanju sukoba interesa osigurava se potrebna neovisnost HŠ-ovih rukovoditelja i ostvarivanje ciljeva poduzeća ⁽⁵⁷⁾, dok se, u skladu s pravilima kojima se uređuju djelatnosti HŠ-a ⁽⁵⁸⁾, svako poboljšanje poslovanja i poslovni ciljevi poduzeća ostvaruju instrumentima redovnog korporativnog upravljanja ⁽⁵⁹⁾. U tom pogledu, Hrvatska objašnjava da su internim pravilima HŠ-a predviđene i neovisne revizijske i nadzorne funkcije ⁽⁶⁰⁾ kako bi se osiguralo postizanje poslovnih ciljeva ⁽⁶¹⁾.
- (36) Hrvatska tijela nadalje tvrde da Upravni odbor HŠ-a, koji se sastoji od jednog do tri člana (od kojih je jedan predsjednik), a imenuje ih Skupština, u skladu sa Statutom ⁽⁶²⁾ djeluje isključivo u interesu društva, među ostalim u odnosu na cjenovnu politiku koju HŠ provodi prema svojim klijentima i druge strateške poslovne odluke ⁽⁶³⁾. Konkretno, cijenu za svaki pojedini drveni proizvod određuje Upravni odbor na temelju informacija dostavljenih na razini lokalnih podružnica HŠ-a ⁽⁶⁴⁾, dok se poslovni plan donosi nakon što ga odobri Nadzorni odbor ⁽⁶⁵⁾.
- (37) Hrvatska objašnjava da Upravno vijeće čine neovisni rukovoditelji i da nijedna obavezujuća uputa javnog dioničara (preko Skupštine) ne bi utjecala na odluke Upravnog odbora u vezi s politikom određivanja cijena i drugim strateškim poslovnim odlukama, o kojima Upravno vijeće odlučuje samostalno i bez intervencije države (vidjeti i uvodnu izjavu 44.) ⁽⁶⁶⁾.
- (38) Hrvatska objašnjava da Nadzorni odbor, u skladu sa Zakonom o osnivanju HŠ-a, čini pet ili sedam članova, od kojih četiri ili šest članova bira i razrješuje jedini dioničar (Vlada Republike Hrvatske), a jednog člana imenuje i razrješuje radničko vijeće društva. Glavna je zadaća Nadzornog odbora nadgledanje poslovanja društva, a time i nadzor djelatnosti Upravnog odbora: u tom smislu, Nadzorni odbor među ostalim može uložiti veto na odluke koje mogu utjecati na financijsku ravnotežu društva ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁵⁷⁾ NN 143/2021 (24.12.2021.), naveden u posljednjem stavku odjeljka A podneska Hrvatske od 15. prosinca 2023., str. 2.: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html.

⁽⁵⁸⁾ Vidjeti Zakon o trgovačkim društvima (NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 – službeni pročišćeni tekst, 111/12, 125/11, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23), u podnesku Hrvatske od 15. prosinca 2023., odjeljak B.II.

⁽⁵⁹⁾ NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11 – pročišćeni tekst, 111/12, 68/13, 110/15 i 40/19, vidjeti podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021.

⁽⁶⁰⁾ Vidjeti članak 14. Poslovnika o unutarnjem ustrojstvu društva s ograničenom odgovornošću Hrvatske šume, u Prilogu 8. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.: „sektor za unutarnju reviziju i nadzor obuhvaća područje rada i sve zadaće povezane s procjenom sustava unutarnje kontrole, pružanjem neovisnog i objektivnog stručnog znanja i savjeta za poboljšanje poslovanja [...]”.

⁽⁶¹⁾ Vidjeti članak 15. Poslovnika o unutarnjem ustrojstvu društva s ograničenom odgovornošću Hrvatske šume, u Prilogu 8. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.: „zadaće unutarnje kontrole uključuju i provođenje izravnog nadzora s ciljem: [...] postizanja poslovnih ciljeva, jamstva pouzdanosti i sveobuhvatnosti financijskih i drugih izvješća te preventivnog djelovanja radi uklanjanja nedostataka, pogrešaka i poslovnih nepravilnosti”.

⁽⁶²⁾ NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 – službeni pročišćeni tekst, 111/12, 125/11, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23, 130/23, vidjeti podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., odjeljak B.

⁽⁶³⁾ U skladu s člankom 19. Statuta upravni odbor odgovoran je, među ostalim, za „donošenje odluka ili sklapanje ugovora koji su financijski i materijalno obvezujući za društvo”, a u skladu s člankom 12. Statuta Skupština, koja predstavlja državu kao dioničara društva, odlučuje o pitanjima kao što su financijski izvještaji društva, upotreba ostvarene dobiti i pokriće gubitaka, razrješavanje članova upravnog i nadzornog odbora, imenovanje i razrješavanje članova odbora i članova nadzornog odbora, promjene statusa i drugi poslovi utvrđeni zakonom, uključujući davanje prethodnog odobrenja Odboru u slučajevima kada Nadzorni odbor odbije dati svoju suglasnost, vidjeti Prilog 1. podnesku Hrvatske od 15. prosinca 2023.

⁽⁶⁴⁾ Vidjeti članak 21. točke od 8. do 9. Poslovnika o unutarnjem ustrojstvu društva s ograničenom odgovornošću Hrvatske šume, u Prilogu 8. podnesku Hrvatske od 26. srpnja 2022.:

⁽⁶⁵⁾ Podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., odjeljak A, str. 2. i 3.

⁽⁶⁶⁾ Podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., str. 3. i Prilog 14. (Odluka o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata za 2023.).

⁽⁶⁷⁾ U skladu s člankom 20. Statuta društva „[...] uprava društva ne može, bez prethodne suglasnosti Nadzornog odbora, donositi odluke ili poduzimati odgovarajuće radnje i sklapati sljedeće pravne poslove: donošenje poslovnog plana društva [...]; stjecanje, prodaja i terećenje nekretnina društva, [...]; sklapanje ugovora o kreditu na razdoblje dulje od 1 (jedne) godine; sklapanje bilo kojeg ugovora u kojem je vrijednost pravnog posla veća od 10 000 000,00 HRK [...]”, vidjeti Prilog 1. podnesku Hrvatske od 15. prosinca 2023.

- (39) Što se tiče pravnog statusa viših rukovoditelja HŠ-a, Hrvatska ističe da članovi Upravnog odbora i Nadzornog odbora HŠ-a, iako ih je izabrao javni dioničar ⁽⁶⁸⁾, nisu zaposlenici u javnom sektoru, niti javni dužnosnici ili državni službenici jer prema hrvatskim propisima ⁽⁶⁹⁾ državni službenici ne mogu obavljati takve dužnosti u poduzećima u kojima država ima većinski udio; istodobno, državni službenik ne može biti član upravnog ili nadzornog tijela trgovačkog društva ako ga nadzire tijelo u kojem je zaposlen ⁽⁷⁰⁾; nadalje, u skladu s pravilima o profesionalnom postupanju i konfliktu interesa, kako je navedeno u uvodnim izjavama 35., 36. do 37., 29.), oni djeluju neovisno, u interesu poduzeća ⁽⁷¹⁾
- (40) Kad je riječ o postupku dodjele ugovora, uključujući sve informacije za korisnike, Hrvatska tvrdi da je taj postupak u potpunosti javan, objavljen na službenim internetskim stranicama HŠ-a i u javnim biltenima. Konkretno, godišnji ugovori za prodaju drvnih sortimenata dodjeljuju se na temelju transparentnih i nediskriminirajućih kriterija odabira (tzv. „Odluka o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata”, koju HŠ donosi svake godine) te na temelju godišnjih javnih poziva, pri čemu HŠ svake godine odlučuje o temeljnim komercijalnim uvjetima, u skladu s člankom 21. svojeg Statuta ⁽⁷²⁾. Hrvatska ističe da je barem od 2017. broj kupaca u stalnom porastu (oko 400 za okvirne ugovore), kao što je vidljivo iz javno dostupnih informacija na službenim internetskim stranicama HŠ-a, te da se stalno povećava godišnja količina ponuđenih drvnih sortimenata, koja premašuje potražnju ⁽⁷³⁾.
- (41) Hrvatska tvrdi da ne postoji obveza javnog natječaja jer je HŠ privatno poduzeće u skladu s pravom trgovačkih društava; čak i ako se dio drvnih trupaca prodaje putem dražbi, većina šumskih proizvoda zakonito se prodaje na temelju okvirnih ugovora ⁽⁷⁴⁾ s transparentnim uvjetima koji se jednako primjenjuju na sve ugovorne partnere. Hrvatska navodi da, suprotno tvrdnjama podnositelja pritužbe, ako određeni visokokvalitetni drveni sortimenti postignu visoke cijene, HŠ to uzima u obzir prodajom robe visoke vrijednosti putem javnog natječaja.
- (42) Kad je riječ o navodnim nižim cijenama drvnih trupaca koje prodaje HŠ, Hrvatska tvrdi da sve cijene i sortimente drva utvrđuje Upravno vijeće društva HŠ u godišnjem „Cjeniku glavnih šumskih proizvoda” („cjenik proizvoda”) ⁽⁷⁵⁾: budući da se cijene temelje na općim parametrima koji se primjenjuju na nacionalnoj razini (u skladu s Hrvatskim normama), ponekad se mogu razlikovati od cijena u drugim državama članicama ⁽⁷⁶⁾, a cijena dobivena na kraju dražbe ovisi isključivo o prirodi svake ponude, s obzirom na to da kupci licitiraju za postotak uvećanja početne cijene, koju čine trenutačna cijena na spomenutom cjeniku HŠ-a, uvećana za troškove do prodajnog mjesta i naknadu za korištenje šumskih cesta ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁶⁸⁾ Skupština odlučuje o imenovanju i razrješenju članova Upravnog odbora i članova Nadzornog odbora, uz iznimku jednog člana Nadzornog odbora, kojeg imenuje i razrješava radničko vijeće, vidjeti podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., str. 2., odjeljak A.

⁽⁶⁹⁾ Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 131/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 154/02, 163/03, 16/04, 30/04, 105/04, 187/04, 121/05, 151/05, 92/05, 135/06, 141/06, 17/07, 34/07, 82/07, 107/07, 60/07, 38/09, 150/11, 22/13, 22/13, 102/14, 103/14, 3/15, 93/16, 44/17, 66/19), vidjeti podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., odjeljak A.

⁽⁷⁰⁾ Podnesak Hrvatske od 15. prosinca 2023., str. 2.

⁽⁷¹⁾ Članci od 16. do 17. Statuta, u Prilogu 1. podnesku Hrvatske od 15. prosinca 2023.

⁽⁷²⁾ U članku 21. stoji „donošenje odluka ili sklapanje ugovora koji su financijski i materijalno obvezujući za društvo”, vidjeti Prilog 3. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽⁷³⁾ Podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., str. 4.

⁽⁷⁴⁾ Okvirni ugovor o prodaji trupaca sklapa se na razdoblje od 10 godina, ali se njime ne jamči isporuka drvnih trupaca tijekom cijelog trajanja ugovora jer, u skladu s uvjetima utvrđenima u godišnjim javnim pozivima, HŠ svake godine ponovno ocjenjuje usklađenost kupca s uvjetima za dobivanje godišnjeg ugovora, vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke od 35. do 36., Prilog 39. (Okvirni ugovor o prodaji trupaca) i Prilog 40. (Godišnji ugovor o prodaji trupaca).

⁽⁷⁵⁾ Prilozi od 41. do 45. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽⁷⁶⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 37., 38., 56. i 57. Konkretno, cjenik okvirnog ugovora sadržava „izračunsku jednadžbu” cijene drva, u kojoj se, osim količine, uzimaju u obzir razni drugi parametri, primjerice koeficijent ispravka kao postotno odstupanje od prosječne cijene za svaki proizvod u relevantnim razredima dovršenosti (za svaku vrstu drva) te prosječna cijena određenog proizvoda za sve proizvođače u svakom razredu itd., vidjeti Prilog 14. podnesku Hrvatske od 15. prosinca 2023.

⁽⁷⁷⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 41. i Prilog 46.

- (43) Kad je riječ o navodnoj nižoj kvaliteti koja se prodaje na dražbama, Hrvatska tvrdi da HŠ određuje vrste i količine drva za koje će se provoditi natječaji u skladu s člankom 3. Uredbe Vlade Republike Hrvatske od 17. rujna 2015. o dražbama određenih sorti drva. Hrvatska tvrdi da općenito ne postoji razlika u vrsti i kvaliteti sortimenta koji se prodaje putem javnog natječaja ili okvirnog ugovora, iako mogu postojati iznimke ako postoji razlika u kvaliteti trupaca ⁽⁷⁸⁾; kad je riječ o cijeni, HŠ uzima u obzir da neke visokokvalitetne vrste drva postižu visoke cijene te prodaje robu visoke vrijednosti putem javnog natječaja, a ponekad se na dražbi prodaju i lotovi trupaca visoke vrijednosti, što dovodi do iznimno visoke cijene ⁽⁷⁹⁾.
- (44) Hrvatska tijela naglašavaju da su svi komercijalni uvjeti koji vrijede za kupce na temelju okvirnog ugovora sadržani u godišnjoj „Odluci o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata” („Odluka o načinima i uvjetima prodaje”) ⁽⁸⁰⁾, koju donosi Upravno vijeće ⁽⁸¹⁾, dok se komercijalni uvjeti za kupce u natječajnom postupku temelje na „Odluci o dražbi određenih drvnih sortimenata” ⁽⁸²⁾.
- (45) Prema Hrvatskoj, svaki poduzetnik koji ispunjava kriterije prihvatljivosti, ima pravo kupovati trupce od HŠ-a, bez obzira na to je li riječ o novom ili postojećem kupcu; međutim, kupcima se dodjeljuju različite vrste drva, ovisno o razredu dovršenosti u kojem kupac proizvodi (od 0 do VIII); kad je riječ o prodaji hrastovih trupaca, novi kupci primaju se samo u viši stupanj dovršenosti (razred VIII., tj. za proizvodnju namještaja od punog drva) ⁽⁸³⁾.
- (46) Stoga Hrvatska odbacuje svaku tvrdnju o diskriminaciji i objašnjava da je cijeli postupak prodaje transparentan i nediskriminirajući: na temelju godišnjeg javnog poziva, okvirni i/ili godišnji kupoprodajni ugovori sklapaju se s kupcima koji su ispunili sve propisane uvjete i bit će javno dostupni, kao i popis kandidata koji nisu ispunili zahtjeve javnog poziva i razlozi zbog kojih nisu uvršteni. Nadalje, okvirni ugovor o prodaji trupaca sklapa se na razdoblje od 10 godina, ali se njime ne jamči opskrba trupcima tijekom cijelog trajanja ugovora jer se, u skladu s uvjetima utvrđenima u godišnjim javnim pozivima, usklađenost s uvjetima za dobivanje godišnjeg ugovora mora svake godine ponovno ocijeniti (npr. uredno plaćanje prethodnih kupnji, nepostojanje poreznih / fiskalnih problema itd.). Naposljetku, HŠ za svaku godinu donosi popis glavnih šumskih proizvoda, u kojem se definiraju vrste šumskih proizvoda i njihove cijene, i ne može primjenjivati cijene različite od onih objavljenih u tom popisu.
- (47) Kad je riječ o prihvatljivosti raznih ovisnih društava podnositelja pritužbe, Hrvatska navodi i da je HŠ prema kupcima koji su sudjelovali u postupku prodaje drva postupao na jasan i transparentan način, uzimajući u obzir sve zahtjeve koje moraju ispuniti svi kupci. U tom smislu, kako navodi Hrvatska, poduzetnici Fatuus Selva k.d. i Faunus Selva k.d. nisu sudjelovali u javnim natječajima, a poduzetnici AURIC Barrels d.o.o. i AURIC Timber d.o.o. nisu bili zainteresirani za sklapanje ugovora. Osim toga, AURIC Timber d.o.o. sklopio je okvirni ugovor i godišnji ugovor, tako da je vjerodostojnost njegovih tvrdnji o modelu distribucije drva upitna.

⁽⁷⁸⁾ Komercijalni uvjeti za kupce u javnim natječajima utvrđuju se na temelju Uredbe o dražbi određenih drvnih sortimenata (Prilog 46. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.), Općih uvjeta prodaje određenih drvnih proizvoda putem javnih natječaja i baze ponuda, sve objavljene na službenim internetskim stranicama društva Hrvatske šume d.o.o., vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 42. do 44. i priloge 47. do 50.

⁽⁷⁹⁾ Podnesak Hrvatske od 13. listopada 2021., str. 5. Kako je objašnjeno u podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022., str. 9.–10., u skladu s člankom 3. stavkom 6. Uredbe Vlade Republike Hrvatske o dražbi određenih drvnih sortimenata od 17. rujna 2015., početna cijena drvnih sortimenata je trenutna cijena prema godišnjem cjeniku HŠ-a uvećana za troškove do prodajnog mjesta i naknadu za korištenje šumskih cesta.

⁽⁸⁰⁾ Vidi godišnje izvješće Hrvatskog tijela za tržišno natjecanje za 2011. godinu, dostupno na internetu na: https://www.aztn.hr/uploads/documents/eng/documents/AR/Annual_Report_of_the_Croatian_Competition_Agency_for_2011.pdf, str. 62. i priloge od 41. do 45. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽⁸¹⁾ Vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., prilozi od 25. do 29., uključujući „Odluku o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata” za razdoblje 2017. – 2021. Kupci se ponovno procjenjuju svake godine tijekom desetogodišnjeg trajanja okvirnih ugovora, a onima koji ne ispunjavaju sve propisane uvjete (npr. nepostojanje računa za proizvodnju na temelju sortimenta drva iz ugovora, dugovanja povezanih poduzeća i osoba, nemaju vlastitu tehnologiju za iskazani razred dovršenosti itd.) može se odbiti sklapanje godišnjeg ugovora, vidjeti priloge 35. – 38. Nadalje, „[na] popisu kupaca nalaze se i novi kupci s kojima društvo HŠ d.o.o. nema okvirni i godišnji ugovor o kupnji trupaca te će nakon provedenih kontrola i donošenja odluke uprave na temelju rezultata nadzora biti moguće potpisati predmetne ugovore. [...]”, vidjeti priloge 51. i 57.

⁽⁸²⁾ Na internetskim stranicama društva Hrvatske šume d.o.o. objavljena je „Odluka o dražbi određenih drvnih sortimenata, opći uvjeti prodaje određenih drvnih proizvoda putem javnih natječaja i baze ponuda”, vidjeti podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 44. Hrvatska je 2015. donijela Uredbu o dražbama određenih drvnih sortimenata, vidjeti Prilog 46. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽⁸³⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 56.

- (48) Kad je riječ o navodnom odbijanju prodaje zatraženih drvenih trupaca podnositelju pritužbe, Hrvatska tvrdi da su ovisna društva grupe Auric sudjelovala u HŠ-ovom postupku prodaje i da su im ponuđene tada dostupne količine drvnih trupaca. Konkretno, Auric Timber sudjelovao je u javnim pozivima za prodaju trupaca 2021. i 2022.: u 2021. imao je pravo na kupnju 3 369 m³ trupaca, ali je odlučio da neće sklopiti ugovor ⁽⁸⁴⁾, a 2022. je imao pravo na kupnju 9 790 m³ trupaca te je sklopio dva ugovora, tj. okvirni ugovor o kupnji trupaca valjan do 2027. i godišnji ugovor o kupnji trupaca za 2022. ⁽⁸⁵⁾. S druge strane, poduzetnik Auric Barrels sudjelovao je u javnim pozivima 2018. i 2019. (pod prijašnjim imenom Slavonska bačvarija d.o.o.), ali nije dokazao da ispunjuje sve uvjete za dodjelu zatražene količine hrasta od 3 000 m³ (nije dostavio račune za proizvedene i prodane količine, vidjeti i uvodnu izjavu 20.), a 2020. i 2022. Auric Barrels je odlučio da neće sklopiti ugovor, bez obzira na to što mu je bila dodijeljena određena količina trupaca ⁽⁸⁶⁾.
- (49) Kad je riječ o cijeni hrastovih trupaca te izjavi Ministarstva poljoprivrede koju su 2017. prenijeli mediji, a koja se odnosi na cjenovnu razinu koja je niža od drugih europskih zemalja (uvodna izjava 21.), Hrvatska tvrdi da usporedba cijena po cjeniku HŠ-a s cijenama zemalja u okolnom okruženju ne pokazuje znatne razlike. Naime, Hrvatska tvrdi da kvaliteta/klasa drva nije usporediva jer HŠ primjenjuje hrvatske norme („hrvatske norme” ili „HRN”), dok većina država članica EU-a primjenjuje norme EU-a koje se znatno razlikuju od HRN-a. Hrvatska tvrdi da je HŠ-ov upravni odbor u razdoblju 2018.–2022. odlučio pet puta povećati cijene hrasta te da su cijene HŠ-a tijekom pandemije bolesti COVID-19 u 2020. bile više nego u drugim državama članicama, a odlukom uprave društva od 15. kolovoza 2022. počelo se primjenjivati novo povećanje cijena (25 % za sve razrede hrasta kitnjaka, 18 % za kvalitetni hrast lužnjak i 20 % za sve druge vrste hrasta lužnjaka) ⁽⁸⁷⁾.
- (50) Kad je riječ o prodaji drva na temelju okvirnih ugovora i putem dražbi, Hrvatska posebno navodi (i) da se više od 86 % drvnih trupaca prodaje putem godišnjih ugovora za provedbu okvirnih ugovora ⁽⁸⁸⁾ i (ii) da se cijene postignute na javnim natječajima razlikuju od ugovornih cijena HŠ-a zbog ponuda kupaca ⁽⁸⁹⁾.

4. POČETNA OCJENA

4.1. Postojanje državne potpore – primjena članka 107. stavka 1. UFEU-a

- (51) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, „osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, 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 proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.
- (52) Da bi se određena mjera mogla smatrati državnom potporom u smislu te odredbe, moraju biti ispunjeni kumulativni uvjeti navedeni u nastavku: (i) mjera se mora moći pripisati državi i mora se financirati iz državnih sredstava, (ii) primatelj mora na temelju nje ostvariti neku prednost, (iii) ta prednost mora biti selektivna i (iv) mjerom se mora narušavati ili prijetiti da će se narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.
- 4.1.1. *Prva mjera: navodna potpora HŠ-u zbog nepostojanja naknade u zamjenu za isključiva prava na komercijalno iskorištavanje hrvatske šume*
- (53) Budući da bi se navodna potpora u pogledu prve mjere sastojala od dodjele isključivih prava na komercijalno upravljanje i iskorištavanje hrvatske javne šume HŠ-u bez plaćanja naknade Hrvatskoj za takva prava, Komisija će, s obzirom na kriterije za primjenu članka 107. stavka 1. UFEU-a (uvodna izjava 52.), prvo razmotriti je li HŠ poduzetnik koji obavlja gospodarsku djelatnost i stoga podliježe pravilima o državnim potporama (odjeljak 4.1.1.1).

⁽⁸⁴⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 45.

⁽⁸⁵⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 46.

⁽⁸⁶⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 47. i 48.

⁽⁸⁷⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točka 57.

⁽⁸⁸⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., prilozi od 47. do 50.

⁽⁸⁹⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 41. i 42.

4.1.1.1. Poduzetnik

- (54) Zabrana dodjele državne potpore iz članka 107. stavka 1. UFEU-a primjenjuje se samo ako su korisnici te potpore poduzetnici. U području prava tržišnog natjecanja, pojmom poduzetnika obuhvaćen je svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost, neovisno o njegovu pravnom statusu i načinu financiranja ⁽⁹⁰⁾. Sudovi Unije dosljedno smatraju da se svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe i usluga na određenom tržištu smatra gospodarskom djelatnošću ⁽⁹¹⁾.
- (55) Djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem javnih ovlasti nemaju gospodarski karakter koji opravdava primjenu pravila o tržišnom natjecanju predviđenih UFEU-om ⁽⁹²⁾. Kako bi se riješilo pitanje je li djelatnost obuhvaćena izvršavanjem javnih ovlasti ili obavljanjem gospodarskih djelatnosti, valja provjeriti je li ta djelatnost po svojoj prirodi, cilju i pravilima kojima podliježe povezana s izvršavanjem javnih ovlasti ili je gospodarske prirode koja opravdava primjenu pravila Unije o tržišnom natjecanju ⁽⁹³⁾.
- (56) Osim toga, klasifikacija subjekta kao poduzetnika uvijek ovisi o određenoj djelatnosti. Subjekt koji obavlja i gospodarsku i negospodarsku djelatnost smatra se poduzetnikom samo kad obavlja gospodarsku djelatnost ⁽⁹⁴⁾.
- (57) Kako bi se utvrdilo jesu li djelatnosti „poduzetnika” u smislu prava tržišnog natjecanja EU-a, potrebno je utvrditi koja je priroda tih djelatnosti; stoga je potrebno ispitati svaku od različitih djelatnosti određenog subjekta kako bi se utvrdilo treba li ih kvalificirati kao „gospodarske djelatnosti” ⁽⁹⁵⁾.
- (58) HŠ je u potpunom vlasništvu hrvatske države i odgovoran je za upravljanje šumama i šumskim zemljištem u Republici Hrvatskoj u skladu sa Zakonom o šumama (uvodne izjave od 6. do 8.) ⁽⁹⁶⁾. HŠ-ovi poslovi gospodarenja šumama uključuju, među ostalim, sadnju, sječu i prodaju drvnih trupaca, što su djelatnosti koje HŠ obavlja u tržišnom natjecanju s drugim poduzetnicima u Hrvatskoj, odnosno privatnim šumoposjednicima. S druge strane, HŠ-ovo planiranje i upravljanje šumama uključuju brojne zadaće koje su, s obzirom na svoju prirodu, ciljeve i pravila kojima podliježe, u osnovi negospodarske djelatnosti kako bi se odgovorilo na javni cilj države u interesu zdravlja i dobrobiti njezinih građana, kao što su: radovi na pripremi, obnovi i reviziji šumskogospodarskih planova; prirodna i umjetna obnova šuma; podizanje novih šuma na neobraslom šumskom zemljištu; konverzija šuma; sanacija i obnova šuma oštećenih biotskim i abiotskim čimbenicima; njega šuma; zaštita šuma od štetnih organizama i požara; čuvanje šuma; rasadničarstvo i sjemenarstvo; planiranje, projektiranje, izgradnja, rekonstrukcija i održavanje šumske infrastrukture te održavanje neobraslog šumskog zemljišta za potrebe očuvanja bioraznolikosti.
- (59) U skladu sa sudskom praksom sudova Unije, nesporno je da djelatnost zaštite okoliša, koja je također predmet dotične mjere, ima isključivo socijalni karakter i nije gospodarska djelatnost. U skladu s tom sudskom praksom i prethodnom praksom donošenja odluka ⁽⁹⁷⁾, Komisija zauzima preliminarno stajalište da HŠ nije poduzetnik u pogledu djelatnosti očuvanja prirode i zaštite okoliša ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁰⁾ Presuda Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, t. 74.;

⁽⁹¹⁾ Vidjeti među ostalim presudu od 16. lipnja 1987., Komisija/Italija 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, t. 7.; presuda od 24. listopada 2002., *Aéroports de Paris/Komisija*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, t. 107.; presuda od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, t. 108.; presuda od 11. lipnja 2020., *Austrija/Komisija*, C-262/18 P, EU:C:2020:450, t. 29.; presuda od 2. lipnja 2021., *Casa Regina Apostolorum della Oia Società delle Figlie di San Paolo*, T223/18, ECLI:EU:T:2021:315, t. 148.

⁽⁹²⁾ Presuda od 11. srpnja 1985., *Komisija/Njemačka*, 107/84, ECLI:EU:C:1985:332, t. 14. i 15.; presuda od 19. siječnja 1994., *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, t. 30.; presuda od 1. srpnja 2008., *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, t. 24.

⁽⁹³⁾ Presuda od 26. studenoga 2015., *Španjolska/Komisija*, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, t. 40. i presuda od 25. siječnja 2018., *Brussels South Charleroi Airport/Komisija*, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, t. 97. – 98., presuda od 24. veljače 2024., *Femern A/S*, T-364/20, ECLI:EU:T:2024:125, točke 54., 87. – 88.

⁽⁹⁴⁾ Presuda Općeg suda od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Pariz/Komisija*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, t. 108.

⁽⁹⁵⁾ Presuda od 24. listopada 2002., *Bernaldo de Quirós/Komisija*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, t. 75.; presuda od 1. srpnja 2008., *MOTOE*, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, t. 25.; presuda od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, t. 44.

⁽⁹⁶⁾ Vidjeti članak 17. Zakona o šumama, kako je izmijenjen 2018.

⁽⁹⁷⁾ Odluka Komisije od 9. ožujka 2017. *Dispositions d'application du cadre des mesures forestières*, SA.46096, t. 23. i 35.; Odluka Komisije od 25. travnja 2012., *Mesure 227 Investissements forestiers non productifs*, SA.33613, t. 7., 9. i 22.

⁽⁹⁸⁾ Presuda od 12. rujna 2013., *Njemačka/Komisija*, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, t. 31.

- (60) Osim prethodno navedenih primarnih djelatnosti gospodarenja šumama, kako je izložila Hrvatska, HŠ obavlja i druge, sekundarne djelatnosti, koje uključuju prodaju šumskih (drvo) i nedrvenih proizvoda (npr. poljoprivredni proizvodi, kao što su šumsko voće, gljive i biljke/povrće za konzumaciju) ⁽⁹⁹⁾. Međutim, na temelju financijskih izvještaja HŠ-a, prodaja šumskih proizvoda čini daleko najveći dio njegovih prihoda, a time i njegovih komercijalnih djelatnosti, a posljednjih je godina ostvario povećanu dobit (uvodne izjave 8. i 31.).
- (61) Kad je riječ o tim sekundarnim djelatnostima, Komisija upućuje na presudu Općeg suda u predmetu T-347/09 ⁽¹⁰⁰⁾, u kojoj je Opći sud zaključio da „organizacije za zaštitu okoliša putem svojih sekundarnih djelatnosti, a posebno prodaje drva [...], izravno nude proizvode i usluge na tržištu”. Prema mišljenju Općeg suda, sektori poljoprivrede i šumarstva najčešće posluju u skladu s tržišnim uvjetima i uključuju poduzetnike koji posluju u konkurentnom i profitnom okviru. Komisija napominje da je i u ovom predmetu HŠ u načelu slobodan odlučiti o cijenama koje naplaćuje za svoje gospodarske djelatnosti.
- (62) Nadalje, u točki 35. te presude Opći sud istaknuo je da je nacionalna pravna osnova formulirana vrlo široko i na netaksativan način jer je organizacijama za zaštitu okoliša omogućila da ostvaruju prihode „posebno, ali ne isključivo” iz navedenih sekundarnih djelatnosti.
- (63) Opći sud pojasnio je i da, čak i ako su proizvodi i usluge koje su nudile organizacije za zaštitu okoliša u okviru svojih sekundarnih djelatnosti u tom predmetu proizlazile iz njihove glavne djelatnosti zaštite okoliša, ti proizvodi i usluge nisu postali obvezni za tu glavnu djelatnost ⁽¹⁰¹⁾. Stoga, nudeći robu i usluge na konkurentnim tržištima, organizacije za zaštitu okoliša imale su poseban interes, koji je bio odvojiv od isključivo socijalnog cilja zaštite okoliša. Organizacije za zaštitu okoliša koje su predmet ocjene Općeg suda također nisu činile neodvojivu cjelinu ⁽¹⁰²⁾.
- (64) U ovom slučaju HŠ je poduzeće u državnom vlasništvu koje je prvenstveno odgovorno za gospodarenje šumama i šumskim zemljištima u Republici Hrvatskoj. Osnovano je kao društvo s ograničenom odgovornošću i, u skladu sa statutom, jasno je da obavlja različite zadaće u pogledu ciljeva poslovanja (članak 6.), pri čemu „sječa šuma, šumskih zemljišta i plantaža” čini srž njegova poslovanja. Iako je misija društva, kako je pokazala Hrvatska, osigurati održivo i cjelovito upravljanje državnim šumama na cijelom teritoriju Republike Hrvatske na ekološki prihvatljiv, gospodarski učinkovit i društveno odgovoran način prema društvu općenito i zaposlenicima društva („primarna djelatnost”), Komisija napominje da se sekundarna prodaja i povezane uslužne djelatnosti čine značajnom dodatnom zadaćom te, čak i ako bi se mogle smatrati „pomoćnim” ili „sekundarnim”, čine oko 89 % prihoda društva i posljednjih su godina ostvarile znatnu dobit (uvodna izjava 8.).
- (65) Istodobno, Komisija je u svojoj praksi smatrala da u slučajevima mješovite upotrebe objekata i infrastrukture te pod uvjetom da se ti objekti upotrebljavaju gotovo isključivo za negospodarsku djelatnost, državno financiranje može u cijelosti biti izvan pravila o državnim potporama, pod uvjetom da je gospodarska uporaba isključivo sporedna, odnosno djelatnost koja je izravno povezana s glavnom negospodarskom djelatnošću i nužna za nju ili neodvojivo povezana s njezinom glavnom negospodarskom uporabom ⁽¹⁰³⁾. Trebalo bi se smatrati da je to slučaj kada gospodarske djelatnosti upotrebljavaju iste inpute kao i primarne negospodarske djelatnosti, npr. materijal, opremu, radnu snagu ili fiksni kapital. To je slučaj samo ako pomoćne gospodarske djelatnosti i dalje imaju ograničeno područje primjene.
- (66) Međutim, u ovom slučaju Komisija smatra da se na temelju informacija koje je Hrvatska dostavila dosad čini da se HŠ-ovi objekti upotrebljavaju i za negospodarske i za gospodarske djelatnosti te je nejasno je li takva gospodarska uporaba samo pomoćna u odnosu na negospodarske djelatnosti. Osim toga, kako je navedeno (uvodna izjava 64.), prodaja šumskih proizvoda ne čini se neodvojivo povezanom s negospodarskim djelatnostima zaštite i očuvanja prirode, nego zasebnom i gospodarskom djelatnošću ⁽¹⁰⁴⁾. Naposljetku, takva gospodarska djelatnost ne čini se obveznom za postizanje ciljeva osnovne negospodarske djelatnosti ⁽¹⁰⁵⁾ jer bi Hrvatska mogla osigurati posebnu naknadu ili financiranje usluge koju HŠ pruža u javnom interesu.

⁽⁹⁹⁾ „Popis nedrvenih šumskih proizvoda i korištenja šuma i šumskog zemljišta” objavljen je na internetskim stranicama HŠ-a i dostupan je na poveznici <https://www.hrsu.hr/tvrtke/proizvodi/#nedrvni>.

⁽¹⁰⁰⁾ Točke 40. i 41. te presude.

⁽¹⁰¹⁾ Presuda od 12. rujna 2013., Francuska/Komisija, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, t. 41.

⁽¹⁰²⁾ Presuda od 12. rujna 2013., Njemačka/Komisija, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, t. 41.

⁽¹⁰³⁾ Vidjeti i točku 207. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore.

⁽¹⁰⁴⁾ Presuda od 12. rujna 2013., Njemačka/Komisija, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, t. 34.

⁽¹⁰⁵⁾ Vidjeti, među ostalim, Odluku Komisije od 19. srpnja 2024. u predmetu Državna potpora SA.36303 (2024/C) (ex 2013/FC) – Belgija – Bespovratna sredstva za priznate flamanske organizacije za očuvanje prirode, SL C/2024/3939.

- (67) S obzirom na navedeno, Komisija zauzima preliminarno stajalište da je HŠ možda poduzetnik s obzirom na komercijalno iskorištavanje hrvatske šume, konkretno sječu drva i prodaju šumskih proizvoda, pri čemu takva sekundarna djelatnost nije pomoćna osnovnoj djelatnosti zaštite okoliša ⁽¹⁰⁶⁾.
- (68) Budući da Komisija zauzima preliminarno stajalište da bi se djelatnosti HŠ-a povezane s prodajom drva mogle smatrati gospodarskima, Komisija će ispitati mogu li se, na preliminarnoj osnovi, drugi kumulativni kriteriji državne potpore smatrati ispunjenima u pogledu tih sekundarnih djelatnosti koje obavlja poduzetnik.

4.1.1.2. Državna sredstva i pripisivost državi

- (69) Kako bi se mjera smatrala državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, mora ju dodijeliti država i mora biti dodijeljena iz državnih sredstava. Državna sredstva uključuju sva sredstva iz javnog sektora, uključujući sredstva državnih tijela (decentraliziranih, saveznih, regionalnih ili ostalih). Mjera se može pripisati državi u slučajevima kada javno tijelo dodijeli prednost korisniku, čak i ako je predmetno tijelo pravno neovisno o drugim tijelima javne vlasti.
- (70) Prva mjera odnosi se na navodnu potporu koju je HŠ primio prijenosom isključivih prava na gospodarenje i komercijalno iskorištavanje javne šume u Hrvatskoj na temelju Zakona o šumama (čl. 17.) bez plaćanja naknade u zamjenu za takva prava. Komisija napominje da je predmetna šuma javno dobro koje je u isključivom vlasništvu hrvatske države i da „Vlada Republike Hrvatske [...] upravlja šumama i šumskim zemljištem u interesu Republike Hrvatske, prema načelima javnosti, predvidljivosti, učinkovitosti i odgovornosti te donošenjem dokumenata i akata u svrhu ostvarivanja interesa Republike Hrvatske, na način da tijelu državne uprave nadležnom za poslove šumarstva povjerava svoja upravljačka prava [...]” (članak 1. Zakona o šumama). Prva mjera stoga može uključivati prisutnost „državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer odobravanje pristupa prirodnim resursima, kao što je šume, ili dodjela posebnih ili isključivih prava na takva sredstva bez odgovarajuće naknade u skladu s tržišnim cijenama može predstavljati odricanje od državnih prihoda (kao i dodjelu prednosti, vidjeti točku 53. Obavijesti o pojmu potpore). U tom pogledu, činjenica da bi Hrvatska putem HŠ-a mogla ostvarivati ciljeve politike u području zaštite okoliša (kojem je povjerena, među ostalim, nadležnost nad šumskogospodarskim planovima, vidjeti uvodne izjave 7. i 58.) i stoga može legitimno odlučiti da neće maksimalno povećati svoje prihode, ne opravdava drukčiji zaključak jer postupak odabira upravitelja šuma nije podlijebao kvalitativnim kriterijima (utvrđenima *ex ante* na transparentan i nediskriminirajući način, vidjeti točku 54. Obavijesti o pojmu potpore). Komisija napominje i da, iako HŠ ne plaća naknadu za isključiva prava na hrvatske šume, slična prava na druga javna sredstva (npr. poljoprivredno zemljište) podliježu naknadi u Hrvatskoj, čime se potvrđuje preliminarno stajalište da bi prva mjera mogla uključivati prijenos državnih sredstava (točka 55. Obavijesti o pojmu potpore).
- (71) Nadalje, isključiva prava na upravljanje javnom šumom i njezino komercijalno iskorištavanje dodijeljena su HŠ-u pravnim aktom, odnosno Zakonom o šumama iz 1990., kako je naknadno zamijenjen i izmijenjen. Budući da je predmetni pravni akt donio Hrvatski sabor (uvodne izjave od 29. do 30.), Komisija zaključuje da se mjera može pripisati državi i da se isključiva prava dodijeljena HŠ-u bez naknade na temelju mjere dodjeljuju iz državnih sredstava.

4.1.1.3. Prednost

- (72) Prednost, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, svaka je gospodarska korist koju poduzetnik ne bi ostvario u uobičajenima tržišnim uvjetima, odnosno da nije bilo intervencije države ⁽¹⁰⁷⁾. Važan je jedino učinak mjere na poduzetnika, a ne uzrok ni cilj intervencije države ⁽¹⁰⁸⁾. Prednost postoji kad god se financijsko stanje poduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države.
- (73) Povjeravajući HŠ-u isključiva prava na upravljanje i komercijalno iskorištavanje javne šume u Hrvatskoj bez traženja naknade, Hrvatska je HŠ-u možda dodijelila gospodarsku prednost koja joj mu bi bila dostupna u uobičajenim tržišnim uvjetima. Konkretno, „dodjela pristupa javnoj domeni ili prirodnim resursima odnosno dodjela posebnih ili ekskluzivnih prava () bez prikladne naknade u skladu s tržišnim cijenama može predstavljati odricanje od državnih prihoda (kao i dodjelu prednosti)” ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Obavijest Komisije o pojmu državne potpore, točke 34. do 37.

⁽¹⁰⁷⁾ Predmet C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) i drugi/La Poste i drugi, ECLI:EU:C:1996:285, t. 60. i predmet C-342/96, Španjolska/Komisija, ECLI:EU:C:1999:210, t. 41.

⁽¹⁰⁸⁾ Predmet 173/73, Italija/Komisija, ECLI:EU:C:1974:71, t. 13.

⁽¹⁰⁹⁾ Točka 53. Obavijesti Komisije o pojmu državne potpore, C/2016/2946, SL C 262, 19.7.2016.

- (74) Komisija napominje da Hrvatska tvrdi da, s obzirom na to da HŠ isplaćuje dividende Hrvatskoj kao svojem jedinom dioničaru, nije potrebno isplaćivati posebne naknade za isključiva prava. Komisija to shvaća na način da Hrvatska smatra da dividende uključuju naknadu za isključiva prava, stoga se čini da Hrvatska primjenjuje načelo subjekta u tržišnom gospodarstvu.
- (75) Država članica koja se poziva na primjenjivost načela subjekta u tržišnom gospodarstvu mora nedvosmisleno i na temelju objektivnih i provjerljivih dokaza utvrditi da se provedena mjera pripisuje državi koja djeluje kao privatni subjekt na tržištu.
- (76) Komisija podsjeća da postoji pet kriterija za ispitivanje primjenjivosti načela subjekta u tržišnom gospodarstvu koje Komisija primjenjuje i koje su dosad potvrdili sudovi Unije, a to su (i) dokazi koji se odnose na navodnu odluku o ulaganju, (ii) ekonomske procjene koje su navodno provedene kako bi se utvrdila profitabilnost ulaganja, (iii) priroda, svrha i predmet predmetne mjere, (iv) kontekst u kojem je odluka donesena i (v) pravila kojima je bila podvrgnuta ⁽¹¹⁰⁾.
- (77) Komisija nema dokaza o *ex ante* ekonomskoj procjeni prijenosa isključivih prava na HŠ. Komisija napominje da isključiva prava uključuju pravo na komercijalno iskorištavanje javne šume, što bi bio komercijalni cilj, međutim, s obzirom na to da se isključiva prava odnose na upravljanje javnom šumom, uključuju i ciljeve javne politike. Osim toga, prava su prenesena na temelju javnog prava (Zakonom o šumama). Komisija u ovoj fazi na temelju dokaza ne može zaključiti bi li načelo subjekta u tržišnom gospodarstvu bilo primjenjivo. Stoga Komisija poziva Hrvatsku da dostavi dodatne dokaze u tom pogledu.
- (78) Komisija je ocijenila i moguću primjenu načela subjekta u tržišnom gospodarstvu. U tom pogledu, s obzirom na važnu gospodarsku vrijednost šumarske proizvodnje u Hrvatskoj ⁽¹¹¹⁾ i isključiva prava koja iz toga proizlaze na upravljanje javnom šumom i njezino komercijalno iskorištavanje, Komisija sumnja da bi obveza uplaćivanja u državni proračun dijela godišnje dobiti koju ostvaruje HŠ predstavljala primjerenu naknadu za prava koja su mu dodijeljena, uzimajući u obzir i poslove za koje nije pružena naknada. Naime, čini se da je takvo plaćanje uobičajena naknada za rizike koje preuzima dioničar društva u skladu s primjenjivim odredbama prava trgovačkih društava, a ne naknada za iskorištavanje prirodnog resursa države. Nadalje, činjenica da Hrvatska svake godine zakonom zahtijeva dio dobiti koju je ostvario HŠ za prodaju drva znači da bi to plaćanje, kao jedinog dioničara društva, podlijegalo diskrecijskom pravu te države da naplati, ali i poništi, suspendira ili promijeni – u smislu postotka tražene dobiti – predmetnu obvezu. U tom smislu, činjenica da su hrvatska nadležna tijela posljednjih godina HŠ-u nametnula obvezu plaćanja dijela u iznosu od 60 % njegove dobiti u državni proračun, pri čemu su preostali dio ostavila za obnovu i zaštitu hrvatske šume, ne jamči da će to društvo u budućnosti imati pravnu obvezu, kao ni posebnu vezu s naknadom za šumske resurse povjerene HŠ-u.
- (79) Nadalje, čini se da plaćanje poreza na dobit i lokalnih poreza od strane HŠ-a, uključujući naknadu od 10 % „jedinicama lokalne samouprave” ili općinama (npr. članak 69. Zakona o šumama), nije relevantno u tom kontekstu jer bi se ista plaćanja tražila od privatnih i javnih šumoposjednika, stoga bi iste doprinose za šume podjednako plaćali svi vlasnici šuma, osim manjih privatnih vlasnika šuma (članak 98. Zakona o šumama).
- (80) Naposljetku, Komisija smatra da se prijenos prava na iskorištavanje javnih šuma i upravljanje njima s države na HŠ može različito promatrati, odnosno kao prijenos imovine postojećeg dioničara na poduzetnika radi ostvarivanja dobiti za tog dioničara. Na temelju toga Komisija bi mogla zaključiti da dioničar ne bi zahtijevao da mu društvo plati posebnu naknadu. Međutim, u tom bi slučaju dioničar inzistirao na tome da se dobit ostvari na određenoj razini kako bi se ulaganjem ostvario dovoljan povrat. U tom pogledu Komisija nema informacija da je država postavila ciljeve profitabilnosti da bi ostvarila povrat koji bi očekivao privatni dioničar, tj. povrat koji bi premašio ili bio barem jednak trošku dioničara. Stoga Komisija zauzima preliminarno stajalište da isključiva prava na upravljanje i komercijalno iskorištavanje javne šume koja je Hrvatska dodijelila HŠ-u bez traženja odgovarajuće naknade ili bez obveznog povrata u skladu s tržištem mogu HŠ-u dati gospodarsku prednost koja mu ne bi bila dostupna u uobičajenim tržišnim uvjetima.

⁽¹¹⁰⁾ Za ilustraciju vidjeti Odluku Komisije od 22. srpnja 2015. o državnoj potpori SA.13869 (C 68/2002) koju je provela Francuska u korist EDF-a (u daljnjem tekstu: izuzeće od plaćanja poreza na dobit) (SL 2016., L 34, str. 152.). U uvodnim izjavama 126. do 153. te Odluke Komisija je ispitala i odbacila primjenjivost testa privatnog ulagača s obzirom na smjernice koje je Sud dao u svojoj presudi od 5. lipnja 2012. u predmetu C-124/10 P Komisija/EDF (ECLI:EU:C:2012:318). U tu je svrhu Komisija provela opću ocjenu u kojoj je odvojeno uzela u obzir, s jedne strane, (i) dokaze koji se odnose na navodnu odluku o ulaganju, (ii) ekonomske procjene koje su navodno provedene kako bi se utvrdila isplativost ulaganja, (iii) prirodu i predmet predmetne mjere, (iv) kontekst u kojem je odluka donesena i (v) pravila kojima je mjera bila podvrgnuta. Opći sud potvrdio je Odluku Komisije presudom od 16. siječnja 2018. u predmetu T-747/15 EDF/Komisija (ECLI:EU:T:2018:6), a Sud je odbio žalbu protiv te presude u predmetu C-221/18 P – EDF/Komisija (ECLI:EU:C:2018:1009).

⁽¹¹¹⁾ Svjetska banka, *Croatia Integrated State-Owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment*, svibanj 2021., str. 42. i dalje.

4.1.1.4. Selektivnost

- (81) Da bi državna mjera bila u okviru područja primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, njome se mora stavljati „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u povoljniji položaj. Stoga nisu sve mjere kojima se gospodarski subjekti stavljaju u povoljniji položaj obuhvaćene pojmom potpore, nego samo one kojima se na selektivan način dodjeljuje prednost određenim poduzetnicima ili kategorijama poduzetnika ili određenim gospodarskim sektorima (točka 117. Obavijesti Komisije o pojmu potpore).
- (82) Zakonom o šumama (članak 17.) HŠ-u se povjerava isključivo pravo na komercijalno iskorištavanje hrvatskih šuma bez predviđene obveze plaćanja naknade u zamjenu za to pravo, uz isključenje bilo kojeg drugog subjekta iz drvnog sektora. Mjera je stoga selektivna.

4.1.1.5. Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu

- (83) Ustaljena je sudska praksa da se mjerom koju je dodijelila država narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje ako bi se njome mogao poboljšati konkurentan položaj primatelja u odnosu na ostale poduzetnike s kojima se natječe ⁽¹¹²⁾. Do narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a općenito dolazi kad država dodijeli financijsku prednost nekom poduzetniku u liberaliziranim sektorima u kojima postoji ili bi moglo postojati tržišno natjecanje ⁽¹¹³⁾.
- (84) Nadalje, kada financijska potpora koju je odobrila država ojača položaj poduzetnika u odnosu na ostala poduzeća koja se natječu u trgovini unutar Unije, valja smatrati da ta potpora utječe na takvu trgovinu ⁽¹¹⁴⁾. Čini se da potpora poduzetniku utječe na trgovinu među državama članicama u kojima taj poduzetnik posluje na tržištu otvorenom za trgovinu unutar EU-a ⁽¹¹⁵⁾.
- (85) Komisija ne mora dokazati stvarni utjecaj takve potpore na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, već samo da ispitati može li ta potpora utjecati na tu trgovinu i narušiti tržišno natjecanje ⁽¹¹⁶⁾.
- (86) No sudovi Unije smatraju da učinak na trgovinu među državama članicama ne može biti samo hipotetski ili pretpostavljen. Mora se utvrditi zašto se mjerom narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje i zašto bi ona mogla utjecati na trgovinu među državama članicama na temelju predvidljivih učinaka mjere ⁽¹¹⁷⁾. Takav bi učinak, međutim, mogao biti manje vjerojatan ako je područje primjene gospodarske djelatnosti vrlo malo, što bi se moglo, na primjer, dokazati vrlo malim prometom.
- (87) U ovom slučaju, kako je prethodno prikazano (uvodne izjave 7., 8. i 15.), HŠ je odgovoran za upravljanje 76 % šuma i šumskih područja u Hrvatskoj, što ga čini daleko najvećim industrijskim dobavljačem oblovine u Hrvatskoj. Šumarski sektor značajan je dio nacionalnog gospodarstva i izvor zapošljavanja u Hrvatskoj ⁽¹¹⁸⁾. Prodajom oblovine poduzetnik u državnom vlasništvu ima relevantan utjecaj na funkcioniranje cijelog hrvatskog gospodarskog sektora koji se temelji na šumama te bi, prema procjenama trećih strana, oko 93 % ukupne prodaje oblovine HŠ-a bilo namijenjeno poduzećima za preradu i proizvodnju drva sa sjedištem u Hrvatskoj i potpisnicima okvirnih ugovora ⁽¹¹⁹⁾. Osim toga, u apsolutnim vrijednostima prodaja drva društva HŠ ostvaruje znatan promet (više od 400 milijuna EUR 2022.), koji se posljednjih godina brzo povećavao (uvodna izjava 8.).
- (88) Naposljetku, iako HŠ nije izravno uključen u prekograničnu trgovinu, Komisija napominje da nepostojanje naknade za isključiva prava koja je društvo u državnom vlasništvu primilo u okviru prve mjere može otežati ulazak na tržište drugih subjekata, kao što su hrvatski privatni šumoposjednici te privatna i javna šumarska poduzeća iz drugih država članica. Stoga je preliminarno mišljenje Komisije da bi ta mjera mogla utjecati i na trgovinu među državama članicama.

⁽¹¹²⁾ Presuda od 17. rujna 1980., Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, t. 11.; presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, t. 80.

⁽¹¹³⁾ Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, t. od 141. do 147.; presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽¹¹⁴⁾ Presuda od 14. siječnja 2015., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, t. 66.; presuda od 8. svibnja 2013. u predmetu Libert i ostali, spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 77.; presuda od 4. travnja 2001. u predmetu Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, točka 41.

⁽¹¹⁵⁾ Presuda od 13. srpnja 1988., Francuska Republika/Komisija, 102/87, ECLI:EU:C:1988:391.

⁽¹¹⁶⁾ Presuda od 29. travnja 2004., Italija/Komisija, C-372/97, ECLI:EU:T:2004:234, t. 44.

⁽¹¹⁷⁾ Presuda od 6. srpnja 1995., AITEC i drugi/Komisija, spojeni predmeti T-447/93, T-448/93 and T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, t. 141.

⁽¹¹⁸⁾ Ukupno je u šumarskom sektoru u Hrvatskoj zaposleno oko 53 000 osoba, uključujući 35 000 u drvnjoj prerađivačkoj industriji, vidjeti procjenu Svjetske banke, Croatia - Integrated State-Owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment, str. 42.

⁽¹¹⁹⁾ Ibidem.

Zaključak

- (89) Stoga je preliminarno mišljenje Komisije da prva mjera čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Nadalje, u ovoj fazi postupka i s obzirom na to da Hrvatska o tome nije dostavila informacije, Komisija ne može zaključiti da je prva mjera „postojeća potpora” u skladu s točkom 2. podtočkom 1. Priloga IV. Aktu o pristupanju Hrvatske jer je Zakon o šumama, kojim su HŠ-u povjerena isključiva prava u sadašnjem obliku, ponovno donesen i izmijenjen nakon 2002., odnosno nakon pristupanja Hrvatske Uniji (vidjeti i uvodnu izjavu 125. i odjeljak 6).

4.1.2. Druga mjera: navodna potpora hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirne ugovore s HŠ-om u obliku nižih cijena za prodaju drvnih trupaca

- (90) Druga mjera sastoji se od nižih tržišnih cijena koje HŠ nudi za drvene trupce određenim kupcima, odnosno hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor s HŠ-om i na temelju toga im se nudi drvo u godišnjim ugovorima.
- (91) Hrvatska nadležna tijela tvrde da HŠ djeluje kao neovisno poduzeće (*iure gestionis*) u skladu s vlastitom poslovnom politikom i pravom trgovačkih društava, te da nije uključen u strukture javne uprave niti je pod nadzorom, kontrolom ili obvezujućim uputama javnih tijela u kontekstu upravljanja poslovanjem društva, uključujući u vezi s politikom određivanja cijena i drugim strateškim poslovnim odlukama (uvodna izjava 34.).
- (92) Komisija će stoga u nastavku prvo ispitati može li se ta mjera pripisati Republici Hrvatskoj (odjeljak 4.1.2.1.) i, drugo, bi li prodajne transakcije dovele do gospodarske prednosti (odjeljak 4.1.2.2.) koja je selektivna (odjeljak 4.1.2.3.), do mogućeg narušavanja tržišnog natjecanja i učinka na trgovinu (odjeljak 4.1.1.5.).

4.1.2.1. Državna sredstva i pripisivost državi

- (93) Kako je prethodno prikazano (uvodne izjave od 69. do 71.), samo prednosti dodijeljene izravno ili neizravno putem državnih sredstava mogu činiti državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Pojam državnih sredstava u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a obuhvaća, uz sredstva države članice i njezinih javnih tijela, među ostalim, i sredstva javnih poduzeća nad kojima javna tijela mogu izravno ili neizravno izvršavati prevladavajući utjecaj.
- (94) Kako je istaknuo Sud, „kada su sredstva javnih poduzeća pod nadzorom države i stoga njoj na raspolaganju, ta sredstva ulaze u pojam „državnih sredstava” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naime, država ostvarivanjem vladajućeg utjecaja nad takvim poduzećima svakako može usmjeravati upotrebu njihovih sredstava za financiranje, po potrebi, posebnih prednosti u korist drugih poduzetnika” ⁽¹²⁰⁾.
- (95) Osim toga, kako je pojasnio Sud, „točno je da je imenovanje članova upravnog odbora ovlast vlasnika društva i, u načelu, nije dovoljna da se samo na njezinu temelju može pretpostaviti da se mjera koju je poduzeo javni poduzetnik može pripisati državi koja ga kontrolira”; međutim, prilikom ocjene pripisivosti državi mjere koju je poduzeo upravni odbor javnog poduzeća, „imenovanje članova tog tijela mora se valjano uzeti u obzir, s obzirom na to da potvrđuje postojanje posebnih veza između predmetnog javnog poduzetnika i države koja ga kontrolira [...] Posebno u nekim slučajevima, okolnosti vezane za imenovanje članova upravnog tijela javnog poduzetnika mogu ukazivati na to da taj poduzetnik ima ograničenu neovisnost u odnosu na državu koja ga kontrolira, tako da je takvo imenovanje značajna indicija za pripisivost državi [...] odnosno čak je vjerojatno da će se utvrditi takva pripisivost [...]” ⁽¹²¹⁾.
- (96) Prvo, Komisija napominje da je Republika Hrvatska jedini dioničar društva HŠ i da ima pravo imenovati većinu njegovih rukovoditelja. Konkretno, preko Ministarstva poljoprivrede Republika Hrvatska imenuje sva tri člana Upravnog odbora, glavnog direktora i četiri od pet članova Nadzornog odbora, pri čemu je preostali član predstavnik zaposlenika (vidjeti uvodne izjave od 36. do 38. i bilješku 68.). Budući da Hrvatska preko Ministarstva poljoprivrede ima većinu glasačkih prava u Upravnom odboru i Nadzornom odboru te s obzirom na to da preko Ministarstva poljoprivrede HŠ podnosi izvješća o upravljanju Hrvatskom saboru, ti su rukovoditelji usko povezani s Republikom Hrvatskom.
- (97) U tom pogledu Komisija napominje da pravila o korporativnom upravljanju HŠ-om, a posebno Statut, ne određuju jasno ulogu, sastav i djelovanje članova upravnog odbora, dok Skupština ima ovlasti ne samo imenovati, razriješiti i otpustiti članove upravnog odbora, nego i odobriti poslovni plan društva, kao i financijske izvještaje upravnog odbora HŠ-a, čime se izravno nadzire najviša uprava HŠ-a (vidjeti prethodne uvodne izjave od 34. do 39.).

⁽¹²⁰⁾ Presuda od 9. studenog 2017., Komisija/TV2 Denmark, C-656/15 P, ECLI:EU:C:2017:836, t. 47.

⁽¹²¹⁾ Presuda od 13. rujna 2023., PostNord Logistics, T-525/20, ECLI:EU:T:2023:542, t. 52. do 54.

- (98) Istodobno, kad je riječ o nadzoru unutarnje kontrole, Nadzorni odbor HŠ-a imenuje odbor za reviziju, a služba unutarnje kontrole izvješćuje Nadzorni odbor i navedeni odboru za reviziju, a reviziju HŠ-a obavlja i vanjski neovisni revizor. Međutim, s obzirom na informacije koje je Hrvatska dosad dostavila, Komisija smatra da nije jasno provodi li se takav nadzor redovito i koji je postupak za odabir neovisnog revizorskog društva. Osim toga, navodi se da Državni ured za reviziju, koji ima opću zadaću revizije financijskih djelatnosti i uspješnosti HŠ-a, provodi reviziju HŠ-a svakih 4 do 5 godina ⁽¹²²⁾. S obzirom na opisani sustav unutarnje i vanjske revizije, kao i kontrolu koju provodi glavna skupština (tj. ministar poljoprivrede nad financijskim izvještajima), može se smatrati da Republika Hrvatska, u svojstvu jedinog dioničara, pomno prati operativne i financijske rezultate društva.
- (99) Drugo, Komisija sumnja da je postupak odabira najviših rukovoditelja HŠ-a takav da isključuje utjecaj Vlade Republike Hrvatske u postupku odlučivanja u HŠ-u: u skladu sa Zakonom o upravljanju državnom imovinom i provedbenom uredbom ⁽¹²³⁾, nadležni ministar unaprijed odabire članove Upravnog odbora i Nadzornog odbora, nakon čega ih vlada imenuje. Neovisno o tvrdnji podnositelja pritužbe da su većina članova Upravnog odbora ujedno i članovi vladajuće političke stranke (uvodna izjava 16.) ⁽¹²⁴⁾, vjerojatno je da će članove Upravnog odbora, glavnog direktora i Nadzornog odbora u konačnici odobriti Glavna skupština (tj. ministar poljoprivrede) te će stoga vjerojatno održavati kontakte s Ministarstvom poljoprivrede koje ih je imenovalo.
- (100) Konkretno, HŠ je svake godine zakonski obavezan (vidjeti članak 23. stavke 1. i 2., članak 27. stavak 1. i članak 29. stavak 1. Zakona o šumama) nadležnom ministru podnijeti na odobrenje šumskogospodarski plan, uključujući plan biološke obnove i plan sječe (uvodne izjave od 29. do 31. i od 58. do 64.). U tu svrhu upravitelji društva moraju redovito održavati kontakte s Vladom Republike Hrvatske, s obzirom na to da ona putem nadležnog ministarstva odlučuje o najvećoj količini i različitim kvalitetama drvnih trupaca koje HŠ može sjeći i prodavati svake godine ⁽¹²⁵⁾. Čak i da je određivanje cijene dopuštene količine i kvalitete drva prepušteno nahođenju upravitelja, kako je tvrdila Hrvatska, Komisija smatra da se iz informacija u dokumentaciji metoda određivanja cijena ne čini utemeljenom na transparentnim pravilima, tako da bi na godišnji cjenik koji je donio Upravni odbor i koji se primjenjuje i na okvirne ugovore i dražbe mogle utjecati „administrativne odluke“, a ne komercijalne odluke (vidjeti i uvodnu izjavu 22.).
- (101) Treće, djelatnosti HŠ-a odnose se na upravljanje općim dobrom (šume), što je u nacionalnom pravu definirano kao „dobro od interesa za Republiku Hrvatsku“ (uvodne izjave od 6. do 7.) i njegove se djelatnosti, među ostalim, vode načelom održivosti s ciljem ispunjavanja ekoloških, gospodarskih i društvenih funkcija šuma (uvodne izjave od 29. do 30.) ⁽¹²⁶⁾. U tom je smislu priroda djelatnosti HŠ-a neodvojivo povezana s uslugom od javnog interesa: kako je Hrvatska objasnila, HŠ je osnovan kako bi se osiguralo da su sve šume u vlasništvu Republike Hrvatske, bez obzira na to iskorištavaju li se u komercijalne svrhe ili ne, na odgovarajući način zaštićene od propadanja, tako da gospodarenje šumama HŠ-a nema samo gospodarsku ulogu, nego i odgovara na dugoročne ekološke i društvene potrebe. Osim toga, u skladu s postojećim modelom gospodarenja šumama, dio prihoda koje ostvaruje HŠ upotrebljava se za zaštitu i obnovu hrvatskih šuma (uvodne izjave od 6. do 8.).
- (102) Stoga Komisija smatra da poslovna svrha HŠ-a ne isključuje automatski pripisivost druge mjere Hrvatskoj: HŠ, društvo čiji Upravni odbor mora odobriti uvjete prihvatljivosti i cjenike okvirnih ugovora, također nastoji ostvariti ciljeve javne politike koji su u nadležnosti Republike Hrvatske (uvodne izjave 7., 30. i 31.). Međutim, na temelju te činjenice može se zaključiti da će Republika Hrvatska u načelu vjerojatno posvetiti posebnu pozornost odlukama koje je donijelo to društvo.
- (103) Naposljetku, HŠ je treći najveći poduzetnik u državnom vlasništvu u smislu prihoda i zaposlenika u Hrvatskoj, u čijem je drvnom sektoru zaposleno oko 53 000 osoba, uključujući oko 35 000 u drveno-prerađivačkoj industriji ⁽¹²⁷⁾. Komisija stoga smatra da je dimenzija navodne potpore povezana s HŠ-ovim nižim prodajnim cijenama drva znatna i da nadilazi broj kupaca (oko 400, vidjeti uvodnu izjavu 35.) koji su sklopili okvirni ugovor ⁽¹²⁸⁾.

⁽¹²²⁾ Svjetska banka, *Croatia - Integrated State-owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment*, citirano, str. 49.

⁽¹²³⁾ Vidjeti „Uredba o uvjetima za izbor i imenovanje članova Nadzornih odbora i Uprava pravnih osoba od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i načinu njihovih izbora“ u Prilogu 7. podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

⁽¹²⁴⁾ U istom smislu vidjeti i Svjetska banka, *Croatia - Integrated State-owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment*, citirano, str. 49. – 50.

⁽¹²⁵⁾ Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022., točke 16. do 28.

⁽¹²⁶⁾ Vidjeti članke 2. i 3. Zakona br. 68/2018 od 27. srpnja 2018.

⁽¹²⁷⁾ Svjetska banka, *Croatia - Integrated State-owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment*, citirano, str. 42. i dalje.

⁽¹²⁸⁾ Presuda od 13. rujna 2023., *PostNord Logistics*, T-525/20, ECLI:EU:T:2023:542, t. 102.

- (104) Stoga se može preliminarno smatrati da sredstva HŠ-a u konačnici osigurava država te da su stoga njegove komercijalne djelatnosti, uključujući prodaju drva po nižim cijenama određenim hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor (*druga mjera*), pripisive državi (uvodne izjave od 96. do 102.) i uključuju nadzor države u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, kao i odricanje od državnih sredstava (točka 52. Obavijesti o pojmu potpore, vidjeti odjeljak 4.1.2.2.)

4.1.2.2. Prednost

- (105) Kad je riječ o primjenjivosti načela subjekta u tržišnom gospodarstvu, Komisija napominje da su priroda i predmet mjere cijene koje HŠ primjenjuje na temelju svojih okvirnih ugovora, što znači da se ona izravno odnosi na prodaju HŠ-ovih proizvoda. Kad je riječ o kontekstu i cilju koji se želi postići, prodaja drva na temelju okvirnih ugovora temeljna je i jedina gospodarska djelatnost HŠ-a, a u tom je pogledu cilj HŠ-a ostvariti prihod odnosno dobit. Okvirni ugovori podliježu privatnom pravu jer je riječ o ugovorima između trgovačkih društava koja se vode privatnim pravom. Uzimajući sve to u obzir, Komisija u ovoj fazi smatra da je načelo subjekta u tržišnom gospodarstvu primjenjivo.
- (106) Kad je riječ o primjeni načela subjekta u tržišnom gospodarstvu, Komisija će razmotriti mogu li se cijene koje je HŠ utvrdio u godišnjem cjeniku za kupce koji su sklopili okvirni ugovor smatrati nižima od tržišnih cijena, uključujući dražbe HŠ-a (uvodne izjave od 21. do 25. i od 42. do 44.) i dodjeljuju li se time gospodarsku prednost HŠ-ovoj grupi konsolidiranih ugovornih partnera.
- (107) Procjena uključuje li transakcija koja se odnosi na državnu robu ili usluge potporu općenito podrazumijeva ocjenu bi li se subjekt u tržišnom gospodarstvu koji se nalazi u sličnoj situaciji ponašao na isti način, odnosno bi li prodao po istoj cijeni. Pri primjeni načela subjekta u tržišnom gospodarstvu ne mogu se uzeti u obzir negospodarski razlozi, kao što su, na primjer, razlozi industrijske politike, pitanja zapošljavanja ili ciljevi regionalnog razvoja, koje subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi slijedio, kao razlozi za primjenu pristupa niže cijene, već oni, naprotiv, mogu upućivati na postojanje potpore. Komisija je to načelo u objasnila u više navrata i Sud ga je u svakoj instanci potvrdio ⁽¹²⁹⁾.
- (108) Tržište drva obilježeno je visokim varijabilnim troškovima: konkretno, prijevoz drva je skup. To dovodi do visokog stupnja lokalizacije tržišta, na kojem pilane općenito nisu previše udaljene od izvora drva ⁽¹³⁰⁾. Osim troškova prijevoza, pri određivanju konačnih cijena drva trebalo bi uzeti u obzir i nekoliko drugih parametara, uključujući poreze, troškove rada i energije, kvalitetu i količinu sortimenta drva u lokalnim šumama. Takvi se parametri razlikuju među državama članicama, što može dovesti do razlika u razinama cijena drvnih trupaca, čak i u susjednim europskim zemljama.
- (109) Međutim, Komisija smatra da iz informacija koje je dostavila Hrvatska (uvodne izjave 42. i 44.) i dalje nije jasno kako se cijene utvrđene u godišnjem cjeniku HŠ-a mogu smatrati tržišnom cijenom. Podnositelj pritužbe dostavio je informacije da su cijene iz okvirnih ugovora niže od cijena postignutih u drugim državama članicama (vidjeti uvodnu izjavu 23.). Iako Komisija napominje da mogu postojati razlike među nacionalnim tržištima, kako je Hrvatska objasnila, i da stoga različite cijene među državama članicama same po sebi možda neće biti dovoljne, postoji i sustavna razlika u cijenama između okvirnih ugovora i dražbi HŠ-a (vidjeti uvodnu izjavu 22.).
- (110) Objašnjenje Hrvatske da su cijene na HŠ-ovu cjeniku osnova za nadmetanje na dražbama (vidjeti uvodnu izjavu 42.), kao i usporedba cijena postignutih na temelju okvirnih ugovora i u dražbama za određene vrste drva u razdoblju od 2018. do 2021. (vidjeti Table 1) mogu upućivati na to da su cijene na temelju okvirnih ugovora potencijalno niže od tržišne cijene.

⁽¹²⁹⁾ Vidjeti, među ostalim, Odluku Komisije od 6. studenoga 2013. u predmetu SA. 34721 (2012/C) (ex 2012/NN) – Njemačka – HoKaWe Eberswalde GmbH, SL L/109/2014, str. 30. do 40., t. 38. i tamo citiranu sudsku praksu.

⁽¹³⁰⁾ Odluka Komisije od 15. veljače 2012., predmet SA.19045 – Njemačka – Navodna potpora u korist Klausnera, Bavarska, SL C/196/2012, točke od 22. do 30.

Tablica 1

Cijene koje je ostvario HŠ

	2018.		2019.		2020.		2021.	
	HRK/m ³		HRK/m ³		HRK/m ³		HRK/m ³	
	Okvirni ugovori	Dražbe	Okvirni ugovori	Dražbe	Okvirni ugovori	Dražbe	Okvirni ugovori	Dražbe
Iskrcajno mjesto uz cestu (Franko šumska cesta)	545,26	650,19	578,16	590,85	588,65	673,87	612,46	738,95
Hrast lužnjak	1 115,71	2 070,31	1 210,72	2 716,66	1 231,41	2 153,08	1 301,30	3 016,50
Hrast kitnjak	706,63	728,77	744,43	1 146,36	762,00	1 342,16	785,37	2 209,86

Izvor: Podnesak Hrvatske od 29. srpnja 2022. (prilozi 47. – 50.)

- (111) Stoga Komisija u ovoj fazi ne može isključiti da se kupcima koji su sklopili okvirni ugovor u godišnjim ugovorima o provedbi tog ugovora nude cijene koje ne odražavaju stvarnu vrijednost drvnih proizvoda koji su im ponuđeni. Uzimajući u obzir informacije koje je dostavio podnositelj pritužbe o cijenama (vidjeti uvodne izjave od 22. do 24.) i informacije Hrvatske o cijenama ostvarenima na HŠ-ovim dražbama u usporedbi s cijenama iz okvirnih ugovora (vidjeti tablicu 1.), Komisija u ovoj fazi ne može isključiti da se navodnom mjerom dodjeljuje gospodarska prednost poduzetnicima s okvirnim ugovorima u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

4.1.2.3. Selektivnost

- (112) Iz ustaljene sudske prakse sudova Unije proizlazi da je mjera selektivna ako dovodi do razlika koje dovode u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u odnosu na druge koji su se, s obzirom na cilj te mjere, nalazili u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.
- (113) Materijalna selektivnost mjere podrazumijeva da se mjera primjenjuje samo na određene poduzetnike (njihove grupe) ili određene sektore gospodarstva u određenoj državi članici. Materijalnu selektivnost može se uspostaviti *de jure* ili *de facto*.
- (114) U ovom slučaju HŠ prodaje drvene trupce bez otvorenog natječaja ograničenom broju ugovornih kupaca koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti utvrđene u „Odluci o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata” te su stoga sklopili okvirni ugovor kojim se omogućuje godišnja prodaja drva u trajanju do 10 godina. Opisani sustav prodaje putem okvirnih ugovora svim drugim kupcima onemogućuje kupnju drvnih trupaca na temelju godišnjeg ugovora s HŠ-om (jer su oni rezervirani za kupce s dugoročnim ugovornim odnosom), pri čemu se takvim kupcima ostavlja samo mogućnost kupnje drva koja HŠ nudi na dražbama. Međutim, iz informacija u dokumentaciji proizlazi da, iako su kriteriji za kupnju na dražbama HŠ-a manje ograničavajući od onih koji se od kupaca zahtijevaju za pristupanje okvirnim ugovorima⁽¹³¹⁾, čini se da su cijene drva na dražbama više, a kvaliteta drva niža, te bi se u svakom slučaju ponudio samo minimalan broj drvnih trupaca u usporedbi s onim koji se nudi redovitim kupcima u kontekstu okvirnog ugovora (uvodne izjave od 22. do 24.).

⁽¹³¹⁾ „U javnom nadmetanju mogu sudjelovati sve pravne i fizičke osobe registrirane za obavljanje djelatnosti trgovine na jedinstvenom tržištu Europske unije, tržištu Europskog gospodarskog prostora te državama izvan Europske unije i Europskog gospodarskog prostora ili njihovi zastupnici”, vidjeti podnesak Hrvatske od 14. listopada 2021., str. 2. i 3., i prilog 46. („Uredba o dražbi određenih drvnih sortimenata”, članak 2.) podnesku Hrvatske od 29. srpnja 2022.

- (115) Zbog širokog diskrecijskog prava HŠ-a (točke 123. i 124. Obavijesti o pojmu potpore), čini se da je i *druga* mjera u ovoj fazi *ad hoc* selektivna: niže cijene drva nude se ne samo onim kupcima HŠ-a koji ispunjavaju kriterije prihvatljivosti utvrđene u „Odluci o načinima i uvjetima prodaje drvnih sortimenata” i stoga mogu kupiti drvene trupce na temelju godišnjih ugovora kojima se provodi okvirni ugovor s HŠ-om, već i kupcima koji nemaju okvirni ugovor i godišnji ugovor o kupnji trupaca koji su „...nakon provedenih kontrola i donošenja odluke uprave na temelju rezultata nadzora...” pojedinačno odabrani za potpisivanje godišnjih ugovora (uvodne izjave od 44. do 50. i bilješka 81). Nadalje, selektivnost mjere dokazala bi se postojanjem konkurentskog odnosa između navodnih korisnika mjere, odnosno hrvatskih poduzeća za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor ili kojima se pojedinačno nude godišnji ugovori, i drugih proizvođača drva, kao što je podnositelj pritužbe, kojima preostaje samo mogućnost kupnje drvenih trupaca na dražbama. Naime, čini se da se ti kupci nalaze u usporedivoj situaciji u smislu gospodarskih djelatnosti, ali nekima od njih bila bi uskraćena mogućnost kupnje po sličnim cijenama zbog specifičnosti proizvedenih drvnih proizvoda, kao što su hrastove bačve u slučaju podnositelja pritužbe (vidjeti odjeljak 2.2.2. i, konkretnije, uvodnu izjavu 17.).
- (116) *Druga* mjera bila bi *de facto* selektivna jer se niže cijene drva ne primjenjuju putem pravne mjere, nego kao posljedica gospodarskih uvjeta koje je HŠ utvrdio u godišnjim ugovorima, kojima se provodi okvirni ugovor s HŠ-om ili na temelju *ad hoc* odluke.
- (117) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija preliminarno smatra da prethodno opisana prednost (odjeljak 4.1.2.2.) pogoduje određenoj skupini poduzetnika, odnosno određenim hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor s HŠ-om i kojima se stoga nude godišnji ugovori s nižim cijenama drva, kako se zahtijeva pravnim standardom „selektivnosti” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

4.1.2.4. Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu

- (118) HŠ prodaje hrvatskim poduzećima za preradu drva zbog uvjeta prihvatljivosti kojima se *de facto* ograničava mogućnost kupnje drva u Hrvatskoj. Međutim, ako HŠ ukine uvjete za registraciju u Hrvatskoj, ne može se isključiti da će kupci iz drugih država članica sudjelovati u postupku prodaje drva, uključujući sklapanje dugoročnih ugovora u trajanju do 10 godina, kao što su okvirni ugovori.
- (119) Nadalje, kao što je vidljivo iz ekonomske vrijednosti nekih vrsta drva kojima se trguje preko granica u Uniji i izvan nje (npr. hrast), vjerojatno je da bi mnoga poduzeća iz drugih država članica sudjelovala u sustavu otvorenih natječaja i kupovala drvene trupce od HŠ-a kad bi količina ponuđena na dražbama bila veća a cijene su usklađene s cijenama koje HŠ nudi svojim redovitim kupcima, odnosno poduzećima za preradu drva koja su osnovana u Hrvatskoj i pozvana na sklapanje višegodišnjeg ugovora pod uvjetima prihvatljivosti za okvirne ugovore (vidjeti, među ostalim, uvodne izjave 14. i od 17. do 23.).
- (120) Kako je prethodno objašnjeno (uvodne izjave od 87. do 88.), HŠ je glavni trgovac na veliko drvom u Hrvatskoj i stoga glavni dobavljač ulaznih materijala za cijeli sektor drvene industrije te države članice. Stoga je moguća mjera snižavanja prodajnih cijena u korist kupaca relevantna i mogla bi utjecati na uvjete tržišnog natjecanja na cijelom teritoriju Hrvatske.
- (121) Komisija stoga izražava svoje preliminarno stajalište da učinak predmetne mjere nije manji i da se ne može isključiti da bi mogla narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

4.1.3. Zaključak

- (122) U ovoj fazi, na temelju preliminarne pravne ocjene (vidjeti uvodne izjave od 54. do 121.,) Komisija ne može isključiti da (i) nepostojanje naknade za isključiva prava koja je Hrvatska dodijelila HŠ-u za komercijalno iskorištavanje javne šume i (ii) gospodarski uvjeti koji se primjenjuju na prodaju drva od strane HŠ-a hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirni ugovor čine državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a u korist HŠ-a odnosno zainteresiranih hrvatskih poduzeća za preradu drva.

4.2. Zakonitost državne potpore – primjena članka 108. stavka 3. UFEU-a

- (123) Budući da Hrvatska nakon pristupanja Europskoj uniji 1. srpnja 2015. nije prijavila mjere Komisiji u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, navodne mjere potpore bile bi nezakonite i trebalo bi ocijeniti njihovu spojivost.

4.3. Spojivost

- (124) Državna potpora smatra se spojivom s unutarnjim tržištem ako je obuhvaćena jednom od kategorija iz članka 107. stavka 2. UFEU-a⁽¹³²⁾ i može se smatrati spojivom s unutarnjim tržištem ako Komisija zaključi je obuhvaćena jednom od kategorija iz članka 107. stavka 3. UFEU-a⁽¹³³⁾. Država članica koja dodjeljuje potporu snosi teret dokazivanja da je predmetna potpora spojiva s unutarnjim tržištem prema članku 107. stavku 2. ili stavku 3. UFEU-a⁽¹³⁴⁾.
- (125) U ovoj fazi hrvatska tijela nisu dostavila naznake na temelju kojih bi se moguća potpora dodijeljena od 1. srpnja 2013. HŠ-u odnosno hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su sklopila okvirne ugovore s HŠ-om mogla smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.
- (126) U skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2015/1589⁽¹³⁵⁾, ovlast Komisije u pogledu povrata potpore podliježe roku zastare od deset godina. Rok zastare počinje teći na dan kada je nezakonita potpora dodijeljena korisniku, bilo kao pojedinačna potpora ili u okviru programa potpore. Rok zastare se prekida bilo kojom radnjom koju Komisija ili neka država članica, djelujući na zahtjev Komisije, poduzme u vezi s nezakonitom potporom. Nakon svakog prekida, rok zastare se počinje računati iznova. Prema članku 17. stavku 3. te uredbe, „Svaka potpora u vezi s kojom je istekao rok zastare smatra se postojećom potporom”.
- (127) U ovom slučaju ekskluzivna prava za upravljanje i komercijalno iskorištavanje hrvatske šume dodijeljena su HŠ-u Zakonom o šumama iz 1990., kako je zadnje izmijenjen 2018., dok su okvirni ugovori za sustav prodaje drva određenim hrvatskim poduzećima za preradu drva na snazi barem od pristupanja Hrvatske Uniji 1. srpnja 2013. Ograničenje je prvi put prekinuto 8. rujna 2021. (uvodna izjava 2.). Komisija je nakon toga hrvatskim tijelima poslala zahtjeve za informacije, od kojih je posljednji poslan 8. srpnja 2024. Iz toga slijedi da je prošlo manje od deset godina od posljednjeg postupovnog koraka kojim se prekida rok zastare i da stoga nijedna potencijalna državna potpora sadržana u mjerama ne bi činila postojećom potporu.

5. ZAKLJUČAK

- (128) Komisija ne može isključiti da nepostojanje naknade za isključiva prava za komercijalno iskorištavanje javne šume koja je Hrvatska dodijelila HŠ-u (uvodne izjave od 54. do 89.) i gospodarski uvjeti koje je HŠ nudio svojim kupcima u kontekstu okvirnih ugovora od 1. srpnja 2015. (uvodne izjave od 90. do 121.) čine državnu potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.
- (129) S obzirom na sumnje u pogledu postojanja potpore u odnosu na obje mjere i spojivosti te potpore s unutarnjim tržištem, Komisija je za obje mjere odlučila pokrenuti postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

⁽¹³²⁾ Izuzeća predviđena člankom 107. stavkom 2. UFEU-a odnose se na sljedeće: (a) potpore socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima; (b) potpore za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih izvanrednih događaja; potpore koje se dodjeljuju gospodarstvu određenih područja Savezne Republike Njemačke.

⁽¹³³⁾ Izuzeća predviđena člankom 107. stavkom 3. UFEU-a odnose se na sljedeće: (a) potpore za poticanje razvoja određenih područja; (b) potpore za određene važne projekte od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice; (c) potpore za razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja; (d) potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine; i (e) druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom.

⁽¹³⁴⁾ Predmet T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Komisija, ECLI:EU:T:2007:253, t. 34.

⁽¹³⁵⁾ Uredba Vijeća (EU) od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. UFEU-a o funkcioniranju Europske unije (SL L 248, 24.9.2015., str. 9).

6. ODLUKA

S obzirom na prethodna razmatranja Komisija, postupajući u skladu s postupkom utvrđenim u članku 108. stavku 2. UFEU-a, zahtijeva od Hrvatske da dostavi primjedbe i sve informacije koje bi mogle pomoći u procjeni mjera u roku od mjesec dana od datuma primitka ovog dopisa. Konkretno, Komisija od Hrvatske traži sljedeće:

- u pogledu *prve* mjere (uvodna izjava 53. i dalje), osobito kako bi se razumjelo je li mjera postojeća potpora i, ako nije, dodjeljuje li se njome gospodarska prednost: opis razvoja pravnog i gospodarskog okvira za povjeravanje isključivih prava za komercijalno iskorištavanje javne šume, čime se pojašnjavaju promjene u pravima i organizaciji HŠ-a od Zakona o šumama iz 1990., te objašnjenje načina isplate naknade za takva prava za Republiku Hrvatsku, pri čemu treba razlikovati negospodarske djelatnosti koje obavlja HŠ (među ostalim, je li i na koji način Hrvatska za njih HŠ-u nadoknadila troškove, je li takva nadoknada razdvojena u financijskim izvještajima društva itd.);
- u pogledu *druge* mjere (uvodna izjava 90. i dalje), osobito kako bi se razumjela pripisivost druge mjere, metoda određivanja cijena upotrijebljena u okvirnim ugovorima i razlozi za razliku u cijenama između okvirnih ugovora i dražbi: s obzirom na to da Republika Hrvatska kao jedini dioničar društva HŠ ima pravo imenovati većinu njegovih rukovodećih položaja (posebno u Nadzornom odboru i Upravnom odboru), objašnjenje kako Hrvatska jamči neovisnost odlučivanja o poslovnim djelatnostima HŠ-a; kako bi se prikazali uvjeti prihvatljivosti za sklapanje okvirnog ugovora, metodologiju određivanja cijena za godišnji cjenik za kupce koji su sklopili okvirni ugovor, u usporedbi s cijenama koje plaćaju kupci na dražbama za istu vrstu drva; podatke za posljednjih 10 godina o kvaliteti i količini drva prodanog na temelju okvirnih ugovora i javnih poziva, kao i o prihodima od oba prodajna kanala.

Od vaših nadležnih tijela zahtijeva se da potencijalnom primatelju potpore odmah dostave primjerak ovog dopisa.

Budući da Komisija na temelju preliminarne istrage nije mogla prikupiti sve potrebne informacije za ocjenu, među ostalim, pitanja je li predmetnim mjerama dodijeljena gospodarska prednost HŠ-u odnosno hrvatskim poduzećima za preradu drva koja su potpisala okvirni ugovor s HŠ-om, Komisija u ovoj fazi ne može isključiti da će se morati koristiti istražnim sredstvima koja su joj na raspolaganju u skladu s člankom 7. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o primjeni članka 108. UFEU-a o funkcioniranju Europske unije ⁽¹³⁶⁾.

Komisija podsjeća Hrvatsku da članak 108. stavak 3. UFEU-a ima suspenzivni učinak te skreće pozornost na članak 16. Uredbe Vijeća (EU) br. 2015/1589 kojim je predviđeno da se od primatelja može zahtijevati povrat svake nezakonite potpore.

Komisija upozorava Hrvatsku da će obavijestiti zainteresirane strane objavom ovog dopisa i njegova smislenog sažetka u *Službenom listu Europske unije*. Ona će obavijestiti i zainteresirane strane u državama EFTA-e koje su potpisnice Sporazuma o EGP-u objavom obavijesti u Dodatku o EGP-u u *Službenom listu Europske unije*, a nadzorno tijelo EFTA-e obavijestit će slanjem primjerka ovog dopisa. Od svih tih zainteresiranih strana zatražit će da primjedbe dostave u roku od mjesec dana od te objave.

⁽¹³⁶⁾ SL L 248, 24.9.2015., str. 9.