

## IV.

(Obavijesti)

## OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

## EUROPSKA KOMISIJA

**Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju  
Europske unije**

(2016/C 262/01)

## SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
1. UVOD .....	3
2. POJAM PODUZETNIKA I GOSPODARSKE DJELATNOSTI .....	3
2.1. Opća načela .....	3
2.2. Izvršavanje javnih ovlasti .....	5
2.3. Socijalno osiguranje .....	6
2.4. Zdravstvena zaštita .....	7
2.5. Obrazovanje i istraživačke djelatnosti .....	7
2.6. Kultura i očuvanje baštine, uključujući očuvanje prirode .....	8
3. DRŽAVNO PODRIJETLO .....	9
3.1. Pripisivost .....	9
3.1.1. Pokazatelji pripisivosti .....	10
3.1.2. Pripisivost i obveze u okviru prava Unije .....	11
3.2. Državna sredstva .....	11
3.2.1. Opća načela .....	11
3.2.2. Kontrolni utjecaj na sredstva .....	13
3.2.3. Intervencije države u preraspodjelu između privatnih subjekata .....	14
4. PREDNOST .....	15
4.1. Pojam prednosti općenito .....	15
4.2. Test subjekta u tržišnom gospodarstvu (MEO test) .....	17
4.2.1. Uvod .....	17

4.2.2. Opća načela .....	18
4.2.3. Utvrđivanje usklađenosti s tržišnim uvjetima .....	19
4.3. Neizravna prednost .....	26
5. SELEKTIVNOST .....	27
5.1. Opća načela .....	27
5.2. Materijalna selektivnost .....	27
5.2.1. Selektivnost de jure i de facto .....	27
5.2.2. Selektivnost koja proizlazi iz diskrecijskih upravnih praksi .....	28
5.2.3. Procjena materijalne selektivnosti za mjere kojima se smanjuju uobičajene naknade poduzetnika .....	29
5.3. Regionalna selektivnost .....	32
5.3.1. Institucijska autonomija .....	32
5.3.2. Proceduralna autonomija .....	33
5.3.3. Gospodarska i financijska autonomija .....	33
5.4. Posebna pitanja u pogledu poreznih mjera .....	34
5.4.1. Zadruga .....	34
5.4.2. Subjekti za zajednička ulaganja .....	35
5.4.3. Oprost poreza .....	36
5.4.4. Porezna mišljenja i nagodbe .....	36
5.4.5. Pravila o amortizaciji/amortizaciji nematerijalne imovine .....	39
5.4.6. Fiksna osnova poreznog režima za specifične djelatnosti .....	39
5.4.7. Pravila protiv zlouporabe .....	40
5.4.8. Trošarine .....	40
6. UČINAK NA TRGOVINU I TRŽIŠNO NATJECANJE .....	40
6.1. Opća načela .....	40
6.2. Narušavanje tržišnog natjecanja .....	41
6.3. Učinak na trgovinu .....	41
7. INFRASTRUKTURA: NEKA SPECIFIČNA OBJAŠNJENJA .....	44
7.1. Uvod .....	44
7.2. Potpora nositelju projekta/vlasniku .....	44
7.2.1. Gospodarska djelatnost u odnosu na negospodarsku djelatnost .....	44
7.2.2. Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu .....	46
7.2.3. Potpora nositelju projekta/vlasniku infrastrukture – pregled po sektorima .....	47
7.3. Potpore operaterima .....	49
7.4. Potpore krajnjim korisnicima .....	49
8. ZAVRŠNE ODREDBE .....	50

**1. UVOD**

1. U kontekstu modernizacije državne potpore Komisija želi dodatno pojasniti ključne koncepte povezane s pojmom državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kako bi pridonijela jednostavnijoj, transparentnijoj i dosljednijoj primjeni tog pojma diljem Unije.
2. Ova se Obavijest odnosi samo na pojam državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora, koji i Komisija i nacionalna tijela (uključujući nacionalne sudove) moraju primjenjivati u vezi s obvezom obavješćivanja i mirovanja iz članka 108. stavka 3. Ugovora. Ne odnosi se na spojivost državne potpore s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 107. stavcima 2. i 3. te člankom 106. stavkom 2. Ugovora, koju procjenjuje Komisija.
3. S obzirom na to da je pojam državne potpore objektivan pravni koncept izravno definiran Ugovorom <sup>(1)</sup>, ovom se Obaviješću pojašnjava Komisijino shvaćanje članka 107. stavka 1. Ugovora kako ga tumače Sud i Opći sud („Sudovi Unije“). Komisija će za pitanja koja Sudovi Unije još nisu stigli razmotriti navesti kako smatra da u njima treba tumačiti pojam državne potpore. Mišljenjima navedenima u ovoj Obavijesti ne dovodi se u pitanje tumačenje pojma državne potpore koje su dali Sudovi Unije <sup>(2)</sup>; primarna referenca za tumačenje Ugovora uvijek je sudska praksa Sudova Unije.
4. Treba naglasiti da je Komisija obvezana tim objektivnim pojmom te da ima samo ograničeno diskrecijsko pravo u njegovoj primjeni, konkretno, kada su procjene Komisije tehničke prirode ili složene, a posebice u situacijama koje uključuju složene ekonomske procjene <sup>(3)</sup>.
5. Člankom 107. stavkom 1. Ugovora državna potpora definirana je kao „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj [...], u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama” <sup>(4)</sup>. Ovom će se Obavijesti razjasniti različiti elementi od kojih se sastoji pojam državne potpore: postojanje poduzetnika, pripisivost mjere državi, njezino financiranje državnim sredstvima, dodjela prednosti, selektivnost mjere te njezin učinak na tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama. Osim toga, s obzirom na potrebu za specifičnim smjernicama koju su izrazile države članice, ovom se Obaviješću posebno pojašnjava javno financiranje infrastrukture.

**2. POJAM PODUZETNIKA I GOSPODARSKE DJELATNOSTI**

6. Pravila o državnoj potpori primjenjuju se samo ako je korisnik mjere „poduzetnik”.

**2.1. Opća načela**

7. Sud je dosljedno definirao poduzetnike kao subjekte koji obavljaju gospodarsku djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način na koji ih se financira <sup>(5)</sup>. Klasifikacija pojedinog subjekta kao poduzetnika stoga u potpunosti ovisi o prirodi njegovih djelatnosti. To opće načelo ima tri važne posljedice.

<sup>(1)</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2008., *British Aggregates protiv Komisije*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, točku 111.

<sup>(2)</sup> Vidjeti presudu Suda od 21. srpnja 2011., *Alcoa Trasformazioni protiv Komisije*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, točku 125.

<sup>(3)</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2008., *British Aggregates protiv Komisije*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, točku 114. i presudu Suda od 2. rujna 2010., *Komisija protiv Scotta*, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, točku 66.

<sup>(4)</sup> Pravila o državnim potporama primjenjuju se na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda, koji u skladu s člankom 38. stavkom 1. Ugovora obuhvaćaju proizvode ribarstva samo u onoj mjeri koju utvrde Europski parlament i Vijeće (članak 42. Ugovora).

<sup>(5)</sup> Presuda Suda od 12. rujna 2000., *Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98*, ECLI:EU:C:2000:428, točka 74.; presuda Suda od 10. siječnja 2006., *Cassa di Risparmio di Firenze SpA i dr.*, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, točka 107.

8. Prvo, status subjekta na temelju nacionalnog prava nije odlučujući. Na primjer, subjekt koji je klasificiran kao udruženje ili sportski klub na temelju nacionalnog prava može se, bez obzira na to, smatrati poduzetnikom u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora. Isto to vrijedi i za subjekt koji je službeno dio javne uprave. Jedini je relevantan kriterij obavlja li on gospodarsku djelatnost.
9. Drugo, primjena pravila o državnim potporama ne ovisi o tome je li subjekt osnovan u cilju ostvarivanja dobiti. Neprofitni subjekti isto tako mogu na tržištu nuditi robu i usluge <sup>(6)</sup>. Ako to nije slučaj, neprofitni subjekti ostaju izvan područja kontrole državne potpore.
10. Treće, klasifikacija subjekta kao poduzetnika uvijek ovisi o određenoj djelatnosti. Subjekt koji obavlja gospodarsku i negospodarsku djelatnost smatra se poduzetnikom samo kad obavlja gospodarsku djelatnost <sup>(7)</sup>.
11. Za potrebe primjene pravila o državnim potporama može se smatrati da nekoliko odvojenih pravnih subjekata čini jednu gospodarsku jedinicu. Ta se gospodarska jedinica tada smatra relevantnim poduzetnikom. U tom smislu Sud smatra postojanje kontrolnog udjela i ostalih funkcionalnih, gospodarskih i organskih veza relevantnim <sup>(8)</sup>.
12. Da bi se razjasnila razlika između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti, Sud dosljedno tvrdi da je svaka djelatnost koja se sastoji od pružanja robe i usluga na tržištu gospodarska djelatnost <sup>(9)</sup>.
13. Pitanje postoji li tržište za određene usluge može ovisiti o načinu na koji su te usluge organizirane u predmetnoj državi članici <sup>(10)</sup> i stoga se može razlikovati među državama članicama. Osim toga, zbog političkog odabira ili gospodarskih razvoja, klasifikacija određene djelatnosti može se s vremenom promijeniti. Ono što danas nije gospodarska djelatnost može u budućnosti postati gospodarska djelatnost i obratno.
14. Odlukom tijela javne vlasti da se trećim stranama ne dopusti pružanje određene usluge (na primjer, zbog toga što ono želi pružati tu uslugu) ne isključuje se postojanje gospodarske djelatnosti. Usprkos takvom zatvaranju tržišta, gospodarska djelatnost može postojati ako su ostali gospodarski subjekti spremni i sposobni pružati tu uslugu na predmetnom tržištu. Općenitije, činjenica da se određena usluga pruža interno nije bitna za gospodarsku prirodu djelatnosti <sup>(11)</sup>.
15. S obzirom na to da razlika između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti u izvjesnoj mjeri ovisi o političkim odabirima i gospodarskim kretanjima u određenoj državi članici, nije moguće sastaviti sveobuhvatan popis djelatnosti koje *a priori* nikada ne bi bile gospodarske. Takav popis ne bi pružio stvarnu pravnu sigurnost i stoga ne bi bio vrlo koristan. Umjesto toga, stavcima 17. do 37. pokušava se razjasniti ta razlika u odnosu na niz važnih područja.
16. Jednostavna činjenica da subjekt ima udjele, čak i većinske udjele, u poduzetniku koji pruža robu ili usluge na tržištu ne znači da taj subjekt automatski treba smatrati poduzetnikom za potrebe članka 107. stavka 1.

<sup>(6)</sup> Presuda Suda od 29. listopada 1980., Van Landewyck, spojeni predmeti 209/78 do 215/78 i 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, točka 88.; presuda Suda od 16. studenoga 1995., FFSA i dr., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, točka 21.; presuda Suda od 1. srpnja 2008., MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, točke 27. i 28.

<sup>(7)</sup> Presuda Općeg suda od 12. prosinca 2000., Aéroports de Paris protiv Komisije, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, točka 108.

<sup>(8)</sup> Presuda Suda od 16. prosinca 2010., AceaElectrabel Produzione SpA protiv Komisije, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, točke 47. do 55.; presuda Suda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze SpA i dr., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, točka 112.

<sup>(9)</sup> Vidjeti presudu Suda od 16. lipnja 1987., Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točku 7.; presuda Suda od 18. lipnja 1998., Komisija protiv Italije, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, točka 36.; presudu Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točka 75.

<sup>(10)</sup> Presuda Suda od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, točke 16. do 20.

<sup>(11)</sup> Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Geelhoeda od 28. rujna 2006., Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, točke 110. do 116.; Uredbu (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70, (SL L 315, 3.12.2007., str. 1.) članak 5. stavak 2. i članak 6. stavak 1.; Odluku Komisije 2011/501/EU od 23. veljače 2011. o državnoj potpori C-58/06 (ex NN 98/05), koju je Njemačka odobrila društvima Bahnen der Stadt Monheim (BSM) i Rheinische Bahngesellschaft (RBG) u udruženju Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (SL L 210, 17.8.2011., str. 1.) uvodne izjave 208. i 209.

Ugovora. Ako se takvim udjelima samo omogućuje ostvarivanje prava koja ima vlasnik udjela kao i, ako je primjereno, primitak dividendi, koje su tek plod vlasništva nad imovinom, taj se subjekt neće smatrati poduzetnikom ako sam ne pruža robu ili usluge na tržištu <sup>(12)</sup>.

## 2.2. Izvršavanje javnih ovlasti

17. Članak 107. stavak 1. Ugovora ne primjenjuje se ako država djeluje „izvršavanjem javne ovlasti” <sup>(13)</sup> ili ako javni subjekti djeluju „u svojem svojstvu kao tijela javne vlasti” <sup>(14)</sup>. Može se smatrati da subjekt djeluje izvršavanjem javne ovlasti ako je predmetna djelatnost dio temeljnih funkcija države ili je povezana s tim funkcijama na temelju svoje prirode, cilja i pravila kojima podliježe <sup>(15)</sup>. Općenito govoreći, osim ako predmetna država članica nije odlučila uvesti tržišne mehanizme, djelatnosti koje u osnovi čine dio isključivih prava službenog tijela, a koje obavlja država, nisu gospodarske djelatnosti. Primjeri takvih djelatnosti su sljedeći:

(a) vojska ili policija <sup>(16)</sup>;

(b) sigurnost i kontrola zračne plovidbe <sup>(17)</sup>;

(c) kontrola i sigurnost pomorskog prometa <sup>(18)</sup>;

(d) nadzor radi sprečavanja onečišćenja <sup>(19)</sup>;

(e) organizacija, financiranje i izvršavanje zatvorskih kazni <sup>(20)</sup>;

(f) razvoj i revitalizacija javnog zemljišta od strane javnih tijela <sup>(21)</sup> i

(g) prikupljanje podataka za upotrebu u javne svrhe na temelju zakonske obveze predmetnih poduzetnika u vezi s objavljivanjem takvih podataka <sup>(22)</sup>.

18. Dok god javni subjekt obavlja gospodarsku djelatnost koju se može odvojiti od izvršavanja javnih ovlasti, taj subjekt u odnosu na tu djelatnost djeluje kao poduzetnik. Suprotno tome, ako tu gospodarsku djelatnost nije moguće odvojiti od izvršavanja javnih ovlasti, djelatnosti koje obavlja taj subjekt kao cjelina ostaju povezane s izvršavanjem tih javnih ovlasti i stoga se nalaze izvan pojma poduzetnika <sup>(23)</sup>.

<sup>(12)</sup> Presuda Suda od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze SpA i dr., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, točke 107. do 118. i točka 125.

<sup>(13)</sup> Presuda Suda od 16. lipnja 1987., Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točke 7. i 8.

<sup>(14)</sup> Presuda Suda od 4. svibnja 1988., Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, točka 18.

<sup>(15)</sup> Vidjeti posebno presudu Suda od 19. siječnja 1994., SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točku 30. i presudu Suda od 18. ožujka 1997., Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, točke 22. i 23.

<sup>(16)</sup> Odluka Komisije od 7. prosinca 2011. o državnoj potpori SA.32820 (2011/NN) – Ujedinjena Kraljevina – Potpora uslugama forenzične znanosti (SL C 29, 2.2.2012., str. 4.) stavak 8.

<sup>(17)</sup> Presuda Suda od 19. siječnja 1994., SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, točka 27.; presuda Suda od 26. ožujka 2009., Selex Sistemi Integrati protiv Komisije, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, točka 71.

<sup>(18)</sup> Odluka Komisije od 16. listopada 2002. o državnoj potpori N 438/02 – Belgija – Potpora lučkim upravama (SL C 284, 21.11.2002., str. 2.).

<sup>(19)</sup> Presuda Suda od 18. ožujka 1997., Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, točka 22.

<sup>(20)</sup> Odluka Komisije od 19. srpnja 2006. o državnoj potpori N 140/06 – Litva – Dodjela subvencija državnim poduzećima u kaznenim ustanovama (SL C 244, 11.10.2006., str. 12.).

<sup>(21)</sup> Odluka Komisije od 27. ožujka 2014. o državnoj potpori SA.35346 – Njemačka – GRW program razvoja zemljišta za industrijsku i komercijalnu upotrebu (SL C 141, 9.5.2014., str. 1.). U kontekstu mjere kojom je podržana podržala revitalizaciju (uključujući dekontaminaciju) javnog zemljišta od strane javnih tijela, Komisija je zaključila da priprema javnog zemljišta za gradnju te osiguravanje povezanosti s komunalnim uslugama (voda, plin, odvodnja, električna energija) i prometnim mrežama (željeznica i ceste) ne predstavljaju gospodarsku djelatnost, nego su dio javnih zadaća države, konkretno osiguravanja i nadzora zemljišta u skladu s lokalnim planovima urbanog razvoja i prostornog uređenja (SL C 141, 9.5.2014., str. 1.).

<sup>(22)</sup> Presuda Suda od 12. srpnja 2012., Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, točka 40.

<sup>(23)</sup> Presuda Suda od 12. srpnja 2012., Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, točka 38. i presuda Suda od 26. ožujka 2009., Selex Sistemi Integrati protiv Komisije, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, točka 72. i dalje.

### 2.3. Socijalno osiguranje

19. Odluka o tome hoće li se programe u području socijalnog osiguranja klasificirati kao programe koji uključuju gospodarsku djelatnost ovisi o načinu na koji su uspostavljeni i strukturirani. U biti, u sudskoj se praksi razlikuje programe temeljene na načelu solidarnosti i gospodarske programe.
20. Programi socijalnog osiguranja temeljeni na solidarnosti koji ne uključuju gospodarsku djelatnost obično imaju sljedeća svojstva:
- (a) članstvo u programu je obvezno <sup>(24)</sup>;
  - (b) svrha je programa isključivo socijalna <sup>(25)</sup>;
  - (c) program je neprofitan <sup>(26)</sup>;
  - (d) prava su neovisna o uplaćenim doprinosima <sup>(27)</sup>;
  - (e) plaćene naknade nisu nužno razmjerne zaradi osigurane osobe <sup>(28)</sup> i
  - (f) država nadzire program <sup>(29)</sup>.
21. Takve se programe koji se temelje na solidarnosti mora razlikovati od programa koji uključuju gospodarsku djelatnost. <sup>(30)</sup> Programi koji uključuju gospodarsku djelatnost redovito imaju sljedeća svojstva:
- (a) neobvezno članstvo <sup>(31)</sup>;
  - (b) načelo kapitalizacije (ovisnost prava o uplaćenim doprinosima i financijskim rezultatima programa) <sup>(32)</sup>;
  - (c) profitabilne su prirode <sup>(33)</sup> i
  - (d) pružaju se dodatna prava uz ona koja se pružaju u okviru osnovnog programa <sup>(34)</sup>.

<sup>(24)</sup> Presuda Suda od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, točka 13.

<sup>(25)</sup> Presuda Suda od 22. siječnja 2002., Císal i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, točka 45.

<sup>(26)</sup> Presuda Suda od 16. ožujka 2004., AOK Bundesverband, spojeni predmeti C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, točke 47. do 55.

<sup>(27)</sup> Presuda Suda od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, točke 15. do 18.

<sup>(28)</sup> Presuda Suda od 22. siječnja 2002., Císal i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, točka 40.

<sup>(29)</sup> Presuda Suda od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre, spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, točka 14.; presuda Suda od 22. siječnja 2002., Císal i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, točke 43. do 48.; Presuda Suda od 16. ožujka 2004., AOK Bundesverband, spojeni predmeti C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, točke 51. do 55.

<sup>(30)</sup> Vidjeti posebno presudu Suda od 16. studenoga 1995., FFSA i dr., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, točku 19.

<sup>(31)</sup> Presuda Suda od 21. rujna 1999., Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, točke 80. do 87.

<sup>(32)</sup> Presuda Suda od 16. studenoga 1995., FFSA i dr., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, točka 9. i točke 17. do 20.; presuda Suda od 21. rujna 1999., Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, točke 81. do 85.; vidjeti i presudu Suda od 21. rujna 1999., Brentjens, spojeni predmeti C-115/97 do C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, točke 81. do 85.; presudu Suda od 21. rujna 1999., Drijvende Bokken, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, točke 71. do 75., i presudu Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točke 114. i 115.

<sup>(33)</sup> Presuda Suda od 21. rujna 1999., Brentjens, spojeni predmeti C-115/97 do C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, točke 74. do 85.

<sup>(34)</sup> Presuda Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točke 67. do 70.

22. Neki programi sadržavaju značajke obiju kategorija. U takvim slučajevima klasifikacija programa ovisi o analizi različitih elemenata i njihovoj važnosti. <sup>(35)</sup>

#### 2.4. Zdravstvena zaštita

23. U Uniji se sustavi zdravstvene zaštite znatno razlikuju među državama članicama. Natječu li se međusobno različiti pružatelji zdravstvene zaštite i u kojoj mjeri ovisi o tim nacionalnim specifičnostima.
24. U pojedinim državama članicama javne bolnice čine sastavni dio nacionalnog zdravstva i gotovo se u potpunosti temelje na načelu solidarnosti <sup>(36)</sup>. Takve se bolnice financiraju izravno iz doprinosa socijalnog osiguranja i ostalih državnih sredstava te one besplatno pružaju svoje usluge na temelju univerzalnog pokrivača <sup>(37)</sup>. Sudovi Unije potvrdili su da, u slučaju postojanja takve strukture, relevantne organizacije ne djeluju kao poduzetnici <sup>(38)</sup>.
25. Ako ta struktura postoji, čak i djelatnosti koje bi same po sebi mogle biti gospodarske prirode, no obavljaju se samo za potrebe pružanja druge negospodarske djelatnosti, nisu gospodarske prirode. Organizacija koja kupuje robu – čak i u velikim količinama – za potrebe pružanja negospodarske usluge ne djeluje kao poduzetnik jednostavno zato što je kupac na određenom tržištu <sup>(39)</sup>.
26. U mnogim drugim državama članicama bolnice i ostali pružatelji usluga zdravstvene zaštite nude svoje usluge za naknadu, bilo izravno od pacijenata ili od njihova osiguranja. <sup>(40)</sup> U takvim sustavima postoji određen stupanj tržišnog natjecanja među bolnicama povezanog s pružanjem usluga zdravstvene zaštite. Ako je to slučaj, činjenica da zdravstvenu uslugu pruža javna bolnica nije dovoljna da bi se djelatnost klasificiralo kao negospodarsku.
27. Sudovi Unije isto su tako pojasnili da usluge zdravstvene zaštite koje neovisni doktori medicine i ostali privatni liječnici pružaju za naknadu na vlastiti rizik treba smatrati gospodarskom djelatnošću <sup>(41)</sup>. Ista se načela primjenjuju i na ljekarne.

#### 2.5. Obrazovanje i istraživačke djelatnosti

28. Javno obrazovanje organizirano unutar nacionalnog obrazovnog sustava koje financira i nadzire država može se smatrati negospodarskom djelatnošću. Prema mišljenju Suda, država: „uspostavlja i održavanjem takvog sustava javnog obrazovanja koji je u cijelosti ili većinski financiran javnim sredstvima, a ne sredstvima učenika ili njihovih roditelja [...] ne namjerava početi obavljati djelatnosti za naknadu, već izvršava svoje zadaće prema svojem stanovništvu u društvenom, kulturnom i obrazovnom području” <sup>(42)</sup>.

<sup>(35)</sup> Presuda Suda od 5. ožujka 2009., Kattner Stahlbau, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, točka 33. i dalje.

<sup>(36)</sup> Dobar je primjer španjolski nacionalni zdravstveni sustav (vidjeti presudu Općeg suda od 4. ožujka 2003., FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50 i presudu Suda od 11. srpnja 2006., FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, točke 25. do 28.).

<sup>(37)</sup> Ovisno o ukupnim značajkama sustava, može se dogoditi da naknade koje pokrivaju samo mali dio stvarnog troška usluge ne utječu na njegovu klasifikaciju kao negospodarskog sustava.

<sup>(38)</sup> Presuda Općeg suda od 4. ožujka 2003., FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, točka 39. i presuda Suda od 11. srpnja 2006., FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, točke 25. do 28.

<sup>(39)</sup> Presuda Općeg suda od 4. ožujka 2003., FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50” točka 40.

<sup>(40)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 12. srpnja 2001., Geraets-Smits i dr., C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, točke 53. do 58.

<sup>(41)</sup> Vidjeti presudu Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točke 75. do 77.

<sup>(42)</sup> Presuda Suda od 11. rujna 2007., Komisija protiv Njemačke, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, točka 68. Vidjeti i Odluku Komisije od 25. travnja 2001. o državnoj potpori N 118/00 Javne subvencije profesionalnim sportskim klubovima (SL C 333, 28.11.2001., str. 6.).

29. Na negospodarsku prirodu javnog obrazovanja u načelu ne utječe činjenica da učenici ili njihovi roditelji ponekad moraju platiti školarinu ili upisnine kojima se doprinosi operativnim izdacima sustava. Takvim financijskim doprinosima često se pokriva samo malen dio stvarnih troškova usluge i stoga ih se ne može smatrati naknadom za pruženu uslugu. Stoga se njima ne mijenja negospodarska priroda usluge općeg obrazovanja koju se uglavnom financira iz državne blagajne <sup>(43)</sup>. Ova načela mogu obuhvatiti javne obrazovne usluge poput strukovnog obrazovanja <sup>(44)</sup>, privatnih i državnih osnovnih škola <sup>(45)</sup> i vrtića <sup>(46)</sup>, sekundarnih nastavnih aktivnosti na sveučilištima <sup>(47)</sup> te pružanja obrazovanja na sveučilištima <sup>(48)</sup>.
30. Takve javne obrazovne usluge potrebno je razlikovati od usluga koje uglavnom financiraju roditelji ili učenici ili ih se financira prihodima od komercijalnih djelatnosti. Na primjer, više obrazovanje koje u cijelosti financiraju studenti očito pripada potonjoj kategoriji. U određenim državama članicama javni subjekti mogu ponuditi i obrazovne usluge koje, zbog njihove prirode, strukture financiranja i postojanja konkurentnih privatnih organizacija, treba smatrati gospodarskim uslugama.
31. S obzirom na načela navedena u stavcima 28., 29. i 30., Komisija smatra da određene djelatnosti sveučilišta i istraživačkih organizacija nisu obuhvaćene pravilima o državnim potporama. To se odnosi na njihove primarne djelatnosti, odnosno:
- (a) obrazovanje u svrhu većeg broja kvalificiranijih ljudskih resursa;
  - (b) provođenje neovisnog istraživanja i razvoja u cilju širenja znanja i boljeg razumijevanja, uključujući i suradnju u istraživanju i razvoju;
  - (c) širenje rezultata istraživanja.
32. Komisija smatra da su djelatnosti prijenosa znanja (licenciranje, osnivanje novih poduzeća ili drugih oblika upravljanja znanjem koje je stvorila istraživačka organizacija ili infrastruktura) negospodarske ako ih obavlja istraživačka organizacija ili istraživačka infrastruktura (uključujući njihove odjele ili podružnice) ili ako ih se obavlja zajedno s takvim subjektima ili u njihovo ime te ako se sav prihod od tih djelatnosti ponovno ulaže u primarne djelatnosti predmetnih istraživačkih organizacija ili infrastruktura <sup>(49)</sup>.

## 2.6. **Kultura i očuvanje baštine, uključujući očuvanje prirode**

33. Kultura je nositelj identiteta, vrijednosti i značenja koji odražavaju društva Unije i oblikuju ih. Područje kulture i očuvanja baštine obuhvaća širok raspon svrha i djelatnosti, među kojima su muzeji, arhivi, knjižnice, umjetnički i kulturni centri ili prostori, kazališta, operne dvorane, koncertne dvorane, arheološka nalazišta, spomenici, povijesni lokaliteti i zgrade, tradicionalni običaji i obrti, festivali i izložbe te djelatnosti kulturne i umjetničke izobrazbe. Bogata prirodna baština Europe, uključujući očuvanje bioraznolikosti, staništa i vrsta, pruža dodatne vrijedne koristi društvima u Uniji.
34. S obzirom na njihovu specifičnu prirodu, neke djelatnosti povezane s kulturom i očuvanjem baštine i prirode mogu se organizirati na nekomercijalan način i stoga biti negospodarske prirode. Stoga je moguće da javno financiranje tih djelatnosti ne predstavlja državnu potporu. Komisija smatra da se javnim financiranjem

<sup>(43)</sup> Presuda Suda EFTA-e od 21. veljače 2008. u predmetu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund protiv Nadzornog tijela EFTA-e EFTA Ct. Rep [2008.] str. 62., točka 83.

<sup>(44)</sup> Presuda Suda od 27. rujna 1988., Humbel, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, točka 18.

<sup>(45)</sup> Presuda Suda od 11. rujna 2007., Komisija protiv Njemačke, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, točke 65. do 71.; presuda Suda od 11. rujna 2007., Schwarz, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, točke 37. do 47.

<sup>(46)</sup> Presuda Suda EFTA-e od 21. veljače 2008. u predmetu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund protiv Nadzornog tijela EFTA-e EFTA Ct. Rep [2008.] str. 62.

<sup>(47)</sup> Presuda Suda od 18. prosinca 2007., Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, točke 28. do 39.

<sup>(48)</sup> Presuda Suda od 7. prosinca 1993., Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, točke 14. do 22.

<sup>(49)</sup> Vidjeti točku 19. Okvira Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije (SL C 198, 27.6.2014., str. 1.).



kulturnih djelatnosti i djelatnosti očuvanja baštine koje su dostupne javnosti bez naknade ostvaruje isključivo socijalna i kulturna svrha koja je negospodarske prirode. Isto tako, činjenicom da posjetitelji kulturne institucije ili sudionici u kulturnoj djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine, uključujući i očuvanje prirode, koja je otvorena za javnost trebaju platiti novčani doprinos kojim se pokriva samo dio stvarnih troškova ne mijenja se negospodarska priroda te djelatnosti jer se ne može smatrati da je riječ o stvarnoj naknadi za pružene usluge.

35. Za razliku od toga, kulturne djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine (uključujući očuvanje prirode) koje se uglavnom financiraju od naknada koje plaćaju posjetitelji ili korisnici odnosno na neki drugi komercijalni način (npr. komercijalne izložbe, kina, komercijalne glazbene izvedbe i festivali te umjetničke škole koje se uglavnom financiraju iz školarina) trebaju se okarakterizirati kao djelatnosti gospodarske prirode. Isto tako, djelatnosti očuvanja baštine ili kulturne djelatnosti od kojih korist imaju isključivo određeni poduzetnici, a ne javnost (npr. restauriranje povijesne zgrade koju upotrebljava privatno poduzeće) potrebno je okarakterizirati kao djelatnosti gospodarske prirode.
36. Nadalje, mnoge kulturne djelatnosti i djelatnosti očuvanja baštine objektivno nisu zamjenjive (npr. čuvanje javnih arhiva koji sadržavaju jedinstvene dokumente) te je stoga u tim slučajevima postojanje stvarnog tržišta isključeno. Komisija smatra da su takve djelatnosti također djelatnosti gospodarske prirode.
37. U slučajevima kada subjekt obavlja kulturne djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine, od kojih su neke negospodarske djelatnosti kao što je navedeno u stavcima 34. i 36., a neke gospodarske djelatnosti, pravila o državnim potporama primjenjivat će se na javne financije koje on prima samo u onoj mjeri u kojoj se odnose na troškove povezane s gospodarskim djelatnostima <sup>(50)</sup>.

### 3. DRŽAVNO PODRIJETLO

38. Dodjela prednosti izravno ili neizravno državnim sredstvima i pripisivost takve mjere državi dva su odvojena i kumulativna uvjeta za postojanje državne potpore <sup>(51)</sup>. Međutim, često ih se razmatra zajedno pri procjeni mjere u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora jer se oba uvjeta odnose na javno podrijetlo predmetne mjere.

#### 3.1. Pripisivost

39. U slučajevima u kojima tijelo javne vlasti dodijeli potporu korisniku ta je mjera automatski pripisiva državi, čak i ako je tijelo o kojem je riječ pravno neovisno od drugih tijela javne vlasti. Isto se odnosi i na situaciju kada tijelo javne vlasti odredi privatno ili javno tijelo za provedbu mjere kojom se daje prednost. Doista, u okviru zakonodavstva Unije ne može se dopustiti da se pravila o državnim potporama zaobilaze stvaranjem autonomnih institucija zaduženih za dodjelu potpora <sup>(52)</sup>.
40. Međutim, pripisivost je manje očita ako se prednost dodjeljuje preko javnih poduzetnika <sup>(53)</sup>. U takvim slučajevima potrebno je utvrditi može li se tijela javne vlasti smatrati uključenima u donošenje mjere na bilo koji način <sup>(54)</sup>.

<sup>(50)</sup> Kao što je objašnjeno u stavku 207., Komisija smatra da javno financiranje koje se daje uobičajenim dodatnim sadržajima (kao što su restorani, trgovine ili plaćeni parking) infrastruktura koje se gotovo isključivo upotrebljavaju za negospodarske djelatnosti obično nema učinka na trgovinu među državama članicama. Slično tome, Komisija smatra da javno financiranje uobičajenih dodatnih sadržaja u okviru negospodarskih kulturnih djelatnosti i djelatnosti očuvanja baštine (primjerice, trgovina, kafić ili garderoba koja se plaća u muzeju) obično nema učinka na trgovinu među državama članicama.

<sup>(51)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točku 24.; presudu Općeg suda od 5. travnja 2006., Deutsche Bahn AG protiv Komisije, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, točku 103.

<sup>(52)</sup> Presuda Općeg suda od 12. prosinca 1996., Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, točka 62.

<sup>(53)</sup> Koncept javnih poduzetnika može se definirati upućivanjem na Direktivu Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća (SL L 318, 17.11.2006., str. 17.). U članku 2. točki (b) te Direktive navedeno je da „javna poduzeća” znači sva poduzeća nad kojima javna tijela mogu izvršavati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju vlasništva nad njima, financijskog sudjelovanja u njima ili na temelju propisa kojima su ta poduzeća uređena”.

<sup>(54)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 52.

41. Sama činjenica da mjeru poduzima javni poduzetnik nije *per se* dovoljna da bi je se smatralo pripisivom državi <sup>(55)</sup>. Međutim, ne treba pokazati da su u tom konkretnom slučaju tijela javne vlasti posebno poticala javnog poduzetnika da poduzme predmetnu mjeru <sup>(56)</sup>. Štoviše, s obzirom na to da su država i javni poduzetnici blisko povezani, postoji stvaran rizik od dodjele državne potpore preko posrednika tih poduzetnika na netransparentan način i uz kršenje pravila o državnim potporama utvrđenih Ugovorom <sup>(57)</sup>. Osim toga, upravo zbog toga što između države i javnih poduzetnika postoji povlašten odnos, trećoj strani bit će općenito vrlo teško dokazati da su mjere koje je poduzeo takav poduzetnik u određenom slučaju zapravo donesene na temelju uputa tijela javne vlasti <sup>(58)</sup>.
42. Zbog toga se o pripisivosti državi mjere potpore koju je poduzeo javni poduzetnik može zaključiti iz skupa pokazatelja koji proizlaze iz okolnosti slučaja i konteksta u kojem je mjera poduzeta <sup>(59)</sup>.

### 3.1.1. Pokazatelji pripisivosti

43. Mogući pokazatelji za utvrđivanje pripisivosti uključuju sljedeće <sup>(60)</sup>:
- (a) činjenicu da predmetno tijelo nije moglo donijeti spornu odluku bez razmatranja zahtjeva tijela javnih vlasti;
  - (b) postojanje čimbenika organske prirode kojima je javni poduzetnik povezan s državom;
  - (c) činjenicu da je poduzetnik preko kojeg je dodijeljena potpora morao uzeti u obzir direktive koje su izdala vladina tijela <sup>(61)</sup>;
  - (d) integraciju javnog poduzetnika u strukturu javne uprave;
  - (e) prirodu djelatnosti javnog poduzetnika <sup>(62)</sup> i njihovo obavljanje na tržištu u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja s privatnim subjektima;
  - (f) pravni status poduzetnika (podliježe li javnom pravu ili redovnom pravu trgovačkih društava), iako sama činjenica da je javni poduzetnik ustrojen kao društvo kapitala u okviru redovnog prava ne može se smatrati dovoljnom za isključivanje pripisivosti <sup>(63)</sup>, uzimajući u obzir autonomiju koja mu se daje tim pravnim oblikom daje;
  - (g) stupanj nadzora koji tijela javne vlasti izvršavaju u odnosu na upravljanje poduzetnikom;
  - (h) svaki drugi pokazatelj koji ukazuje na uključenost tijela javne vlasti u donošenje predmetne mjere ili malu vjerojatnost da ona nisu uključena, uzimajući u obzir područje primjene mjere, njezin sadržaj ili uvjete koje sadržava.

<sup>(55)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. Vidjeti i presudu Općeg suda od 26. lipnja 2008., SIC protiv Komisije, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, točke 93. do 100.

<sup>(56)</sup> Nadalje, nije potrebno dokazati da bi u određenom slučaju ponašanje javnog poduzetnika bilo drukčije da je djelovao autonomno; vidjeti presudu Općeg suda od 25. lipnja 2015., SACE i Sace BT protiv Komisije, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, točku 48.

<sup>(57)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 53.

<sup>(58)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 54.

<sup>(59)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 55.

<sup>(60)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točke 55. i 56. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa od 13. prosinca 2001., Francuska protiv Komisije (Stardust) C-482/99, ECLI:EU:C:2001:685, točke 65. do 68.

<sup>(61)</sup> Presuda Suda od 23. listopada 2014., Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, točka 35.

<sup>(62)</sup> Primjerice, kad mjere poduzimaju javne razvojne banke koje rade na ostvarivanju ciljeva javne politike (presuda Općeg suda od 27. veljače 2013., Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt. protiv Komisije, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, točka 63.) ili kad mjere poduzimaju agencije za privatizaciju ili javni mirovinski fondovi (presuda Općeg suda od 28. siječnja 2016., Slovenija protiv Komisije („ELAN”), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, točka 86.).

<sup>(63)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 57.

### 3.1.2. Pripisivost i obveze u okviru prava Unije

44. Mjera nije pripisiva državi članici ako država članica ima obvezu provoditi je u okviru prava Unije bez ikakvog diskrecijskog prava. U tom slučaju mjera proizlazi iz akta zakonodavstva Unije i nije pripisiva državi <sup>(64)</sup>.
45. Međutim, to nije slučaj u situacijama u kojima su pravom Unije jednostavno dopuštene određene nacionalne mjere i država članica ima diskrecijsko pravo i. u odnosu na to hoće li donijeti predmetne mjere ili ii. u odnosu na uspostavu značajki konkretne mjere koje su relevantne sa stajališta državne potpore <sup>(65)</sup>.
46. Mjere koje je zajednički donijelo nekoliko država članica pripisive su svim predmetnim državama članicama u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora. <sup>(66)</sup>

## 3.2. Državna sredstva

### 3.2.1. Opća načela

47. Samo prednosti koje su izravno ili neizravno dodijeljene državnim sredstvima mogu predstavljati državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora <sup>(67)</sup>.
48. Državna sredstva uključuju sva sredstva javnog sektora <sup>(68)</sup>, uključujući sredstva subjekata unutar države (decentraliziranih, saveznih, regionalnih ili drugih) <sup>(69)</sup> i, u određenim okolnostima, sredstva privatnih tijela (vidjeti stavke 57. i 58. u nastavku). Nije relevantno je li institucija unutar javnog sektora autonomna. <sup>(70)</sup> Financijska sredstva koja središnja banka države članice osigurava određenim kreditnim institucijama općenito podrazumijevaju prijenos državnih sredstava <sup>(71)</sup>.
49. Sredstva javnih poduzetnika isto tako čine državna sredstva u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora jer država ima mogućnost usmjeriti upotrebu tih sredstava <sup>(72)</sup>. Za potrebe zakonodavstva o državnim potporama,

<sup>(64)</sup> Vidjeti presudu Suda od 23. travnja 2009., Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, točku 70., o pravu na porezni odbitak u okviru sustava PDV-a koji je uspostavila Unija te presudu Općeg suda od 5. travnja 2006. Deutsche Bahn AG protiv Komisije, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, točku 102., o oslobođenjima od poreza koja se zahtijevaju prema pravu Unije.

<sup>(65)</sup> Vidjeti presudu Suda od 10. prosinca 2013. Komisija protiv Irske i dr., C-272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, točke 45. do 53., o odobrenju uvođenja određenih oslobođenja od poreza danom određenoj državi članici odlukom Vijeća. Tom presudom također je objašnjeno da je činjenica da je odluka Vijeća u području usklađivanja zakonodavstva donesena na prijedlog Komisije nebitna jer je pojam državne potpore objektivna pojam.

<sup>(66)</sup> Odluka Komisije 2010/606/EU od 26. veljače 2010. o državnoj potpori C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 i NN 50/08), koju su Kraljevina Belgija, Francuska Republika i Veliko Vojvodstvo Luksemburg primijenili za društvo Dexia SA (SL L 274, 19.10.2010., str. 54.).

<sup>(67)</sup> Presuda Suda od 24. siječnja 1978., Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, točke 25. i 26.; presuda Općeg suda od 12. prosinca 1996., Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, točka 63.

<sup>(68)</sup> Presuda Općeg suda od 12. prosinca 1996., Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, točka 56.

<sup>(69)</sup> Presuda Suda od 14. listopada 1987., Njemačka protiv Komisije, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, točka 17.; presuda Općeg suda od 6. ožujka 2002., Territorio Histórico de Álava i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti T-92/00 i 103/00, ECLI:EU:T:2002:61, točka 57.

<sup>(70)</sup> Presuda Općeg suda od 12. prosinca 1996., Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, točke 58. do 62.

<sup>(71)</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”) (SL C 216, 30.7.2013., str. 1.), osobito točku 62. No Komisija je pojasnila da, ako središnja banka na bankarsku krizu reagira općim mjerama otvorenim svim usporedivim tržišnim sudionicima na tržištu (npr. davanje zajmova cijelom tržištu pod jednakim uvjetima), a ne selektivnim mjerama u korist pojedinačnih banaka, takve opće mjere često ne pripadaju području primjene kontrole državnih potpora.

<sup>(72)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točka 38. Vidjeti i presudu Suda od 29. travnja 2004., Grčka protiv Komisije, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, točke 53. i 54. te presudu Suda od 8. svibnja 2003., Italija i SIM 2 Multimedia SpA protiv Komisije, spojeni predmeti C-328/99 i C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, točke 33. i 34.

prijenosi unutar javne grupe mogli bi predstavljati državnu potporu ako se, na primjer, sredstva prenose iz matičnog trgovačkog društva njegovu društvu kćeri (čak i ako ona čine jednog poduzetnika s gospodarskog stajališta). <sup>(73)</sup> Pitanje je li prijenos takvih sredstava pripisiv državi razrađeno je u odjeljku 3.1. Činjenica da je javni poduzetnik korisnik mjere potpore ne znači da on ne može dati potporu drugom korisniku drukčijom mjerom potpore. <sup>(74)</sup>

50. Činjenica da mjeru kojom se dodjeljuje prednost ne financira izravno država, nego javno ili privatno tijelo koje je država uspostavila ili imenovala za davanje potpore ne znači nužno da mjera nije financirana državnim sredstvima <sup>(75)</sup>. Mjera koju je donijelo tijelo javne vlasti i kojom se određene poduzetnike ili proizvođače stavlja u povoljniji položaj ne gubi svojstvo besplatne prednosti zbog činjenice da je u cijelosti ili djelomično financirana iz doprinosa koje je uvelo tijelo javne vlasti, a koji se potražuju od predmetnih poduzetnika <sup>(76)</sup>.
51. Prijenos državnih sredstava može poprimiti razne oblike, poput izravnih bespovratnih sredstava, zajmova, jamstava, izravnih ulaganja u kapital poduzeća te davanja u naravi. Čvrsta i stvarna obveza osiguranja kasnije dostupnosti državnih sredstava isto se tako smatra prijenosom državnih sredstava. Nije nužno da dođe do pozitivnog prijenosa sredstava, dovoljno je da država odustane od ubiranja prihoda. Odricanje od prihoda koji bi u suprotnome bio plaćen državi predstavlja prijenos državnih sredstava. <sup>(77)</sup> Na primjer, „nedostatak” poreza i prihoda od socijalnog osiguranja zbog oslobođenja od poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja koje je odobrila država članica odnosno zbog njihova smanjenja ili zbog oslobođenja od obveze plaćanja kazni ili drugih novčanih kazni ispunjava zahtjev u pogledu državnih sredstava iz članka 107. stavka 1. Ugovora <sup>(78)</sup>. Stvaranje stvarnog rizika od uvođenja dodatnog opterećenja za državu u budućnosti, jamstvom ili ugovornom ponudom, dovoljno je za potrebe članka 107. stavka 1. <sup>(79)</sup>
52. Ako tijela javne vlasti ili javni poduzetnici pružaju robu ili usluge po cijeni ispod tržišne cijene ili ulažu u poduzetnika na način koji nije u skladu s testom subjekta u tržišnom gospodarstvu, kao što je opisano od stavka 73. nadalje, to podrazumijeva odricanje od državnih sredstava (kao i dodjelu prednosti).
53. Dodjela pristupa javnoj domeni ili prirodnim resursima odnosno dodjela posebnih ili ekskluzivnih prava <sup>(80)</sup> bez prikladne naknade u skladu s tržišnim cijenama može predstavljati odricanje od državnih prihoda (kao i dodjelu prednosti) <sup>(81)</sup>.
54. U tim slučajevima potrebno je utvrditi djeluje li država, uz izvršavanje svoje uloge upravitelja predmetnom javnom imovinom, kao regulator koji slijedi ciljeve politike osiguravanjem da postupak odabira predmetnih poduzetnika podliježe kvalitativnim kriterijima (uspostavljenima *ex ante* na transparentan i nediskriminirajući način) <sup>(82)</sup>. Kada država djeluje kao regulator, ona može zakonito odlučiti da neće maksimizirati prihode koji bi se u inače mogli ostvariti, a da pritom ne uđe u područje primjene pravila o državnim potporama, pod

<sup>(73)</sup> Presuda Suda od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točka 62.

<sup>(74)</sup> Presuda Općeg suda od 24. ožujka 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, točka 143.

<sup>(75)</sup> Presuda Suda od 22. ožujka 1977., Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, točka 21.

<sup>(76)</sup> Presuda Suda od 22. ožujka 1977., Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, točka 22.

<sup>(77)</sup> Presuda Suda od 16. svibnja 2000., Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, točke 48. do 51.

<sup>(78)</sup> Presuda Suda od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, točka 14. o oslobođenjima od poreza. Osim toga, odstupanja od uobičajenih pravila o insolventnosti, kojima se poduzetnicima dopušta nastavak trgovanja u okolnostima u kojima im se on ne bi dopustio da se primjenjuju uobičajena pravila o insolventnosti, mogu uključivati dodatno opterećenje za državu ako su javna tijela među glavnim vjerovnicima tih poduzetnika ili ako takvo djelovanje dovodi do de facto odricanja od javnih dugova. Vidjeti presudu Suda od 17. lipnja 1999., Piaggio, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, točke 40. do 43. i presudu Suda od 1. prosinca 1998., Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, točku 45.

<sup>(79)</sup> Presuda Suda od 1. prosinca 1998., Ecotrade, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, točka 41. i presuda Suda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije i dr., spojeni predmeti C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, točke 137., 138. i 139.

<sup>(80)</sup> Kako je utvrđeno člankom 2. točkama (f) i (g) Direktive Komisije 2006/111/EZ od 16. studenoga 2006. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća, kao i o financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzeća, (SL L 318, 17.11.2006., str. 17.).

<sup>(81)</sup> Vidjeti i Komunikaciju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, SL C 8, 11.1.2012., str. 4., stavak 33.

<sup>(82)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 4. srpnja 2007., Bouygues SA protiv Komisije, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196” u kojoj je Opći sud istaknuo da su pri dodjeli pristupa oskudnom javnom resursu poput radiofrekvencijskog spektra nacionalna tijela istodobno imala uloge regulatora telekomunikacija i upravitelja takvim javnim sredstvima, točka 104.

uvjetom da se prema svima predmetnim subjektima postupa u skladu s načelom nediskriminacije i da postoji jasna poveznica između ostvarivanja regulatorne svrhe i odricanja od prihoda <sup>(83)</sup>.

55. U svakom slučaju, prijenos državnih sredstava prisutan je ako, u određenom slučaju, tijela javne vlasti ne naplaćuju uobičajeni iznos u okviru svojeg općeg sustava za pristup javnoj domeni ili prirodnim resursima odnosno za dodjelu određenih posebnih ili ekskluzivnih prava.
56. Negativan neizravan učinak na državne prihode koji proizlaze iz regulatornih mjera ne predstavlja prijenos državnih sredstava ako se radi o sastavnoj značajki mjere. <sup>(84)</sup> Na primjer, odstupanje od odredaba radnog prava kojima se mijenja okvir za ugovorne odnose između poduzetnika i zaposlenika ne predstavlja prijenos državnih sredstava, usprkos činjenici da bi se njime mogli smanjiti doprinosi socijalnog osiguranja ili porezi koji se plaćaju državi. <sup>(85)</sup> Isto tako, nacionalno zakonodavstvo kojim se određuje najmanja cijena za određenu robu ne predstavlja prijenos državnih sredstava. <sup>(86)</sup>

### 3.2.2. Kontrolni utjecaj na sredstva

57. Podrijetlo sredstava nije relevantno pod uvjetom da se, prije izravnog ili neizravnog prijenosa korisnicima, na sredstva primjenjuje javna kontrola te su ona stoga dostupna nacionalnim tijelima <sup>(87)</sup>, čak i ako ne postanu vlasništvo tijela javne vlasti <sup>(88)</sup>.
58. Stoga subvencije financirane parafiskalnim naknadama ili obveznim doprinosima koje je uvela država i kojima se upravlja te koje se raspoređuju u skladu s odredbama javnih pravila podrazumijevaju prijenos državnih sredstava, čak i ako ih ne provode tijela javne vlasti <sup>(89)</sup>. Osim toga, sama činjenica da su subvencije financirane djelomično dobrovoljnim privatnim doprinosima nije dovoljna da bi se isključila prisutnost državnih sredstava,

<sup>(83)</sup> Vidjeti u tom smislu Odluku Komisije od 20. srpnja 2004. o državnoj potpori NN 42/2004 – Francuska – Izmjena plaćanja dospjelih od društava Orange i SFR za UMTS dozvole (SL C 275, 8.11.2005., str. 3.) uvodne izjave 28., 29 i 30., koju su potvrdili Sudovi Unije (presuda Općeg suda od 4. srpnja 2007., Bouygues SA protiv Komisije, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točke 108. do 111. i točka 123. te presuda Suda od 2. travnja 2009., Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, točke 94. do 98. i točka 125.). U tom slučaju, kad je riječ o dodjeli dozvola radiofrekvencijskog spektra za UMTS, država je istodobno imala ulogu regulatora telekomunikacija i upravitelja takvim javnim sredstvima i slijedila je regulatorne ciljeve utvrđene Direktivom 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga (SL L 117, 7.5.1997., str. 15.). Sudovi Unije u takvoj su situaciji potvrdili da dodjela dozvola bez maksimiziranja prihoda koji su se mogli ostvariti nije uključivala dodjelu državne potpore s obzirom na to da su predmetne mjere bile opravdane regulatornim ciljevima iz Direktive 97/13/EZ te da su bile usklađene s načelom nediskriminacije. Suprotno tome, u presudi Suda od 8. rujna 2011., Komisija protiv Nizozemske, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, točki 88. i dalje, Sud nije utvrdio regulatorne razloge kojima bi bila opravdana dodjela bez razmatranja prava za emisije kojima se slobodno može trgovati. Vidjeti i presudu Suda od 14. siječnja 2015., Eventech protiv The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točku 46. i dalje.

<sup>(84)</sup> Presuda Suda od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, točka 62.

<sup>(85)</sup> Presuda Suda od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun Schiffahrts, spojeni predmeti C-72/91 i C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, točke 20. i 21. Vidjeti i presudu Suda od 7. svibnja 1998., Viscido i dr., spojeni predmeti C-52/97, C-53/97 i C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, točke 13. i 14. te presudu Suda od 30. studenoga 1993., Kirsammer-Hack, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, točke 17. i 18., o činjenici da neprimjenjivanje određenih odredaba radnog prava ne predstavlja prijenos državnih sredstava.

<sup>(86)</sup> Presuda Suda od 24. siječnja 1978., Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, točke 25. i 26.

<sup>(87)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, točku 70.; presudu Suda od 16. svibnja 2000., Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, točku 50.

<sup>(88)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 12. prosinca 1996. Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, točke 65., 66. i 67., o potpori koju je dodijelila grupa Caisse des Dépôts et Consignations, koja je bila financirana iz dobrovoljnih pologa privatnih građana koji su se mogli povući u bilo kojem trenutku. To nije utjecalo na zaključak da su ta sredstva bila državna sredstva jer je grupa Caisse mogla koristiti se njima iz salda nastalog na temelju pologa i povlačenja kao da su joj trajno bili na raspolaganju. Vidjeti i presudu Suda od 16. svibnja 2000., Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, točku 50.

<sup>(89)</sup> Presuda Suda od 2. srpnja 1974., Italija protiv Komisije, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, točka 16.; presuda Suda od 11. ožujka 1992., Compagnie Commerciale de l'Ouest, spojeni predmeti C-78/90 do C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, točka 35.; presuda Suda od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, točke 58. do 74.

s obzirom na to da relevantni čimbenik nije podrijetlo sredstava, nego stupanj intervencije tijela javne vlasti u okviru definicije mjere i njezine metode financiranja<sup>(90)</sup>. Prijenos državnih sredstava može se isključiti samo u posebnim okolnostima, konkretno ako su sredstva članova trgovinske udruge namijenjena za financiranje posebne svrhe u interesu članova, ako je o njima je odlučila privatna organizacija i imaju isključivo komercijalnu svrhu te ako država članica djeluje samo kao posrednik kako bi doprinos koji su uvele trgovinske organizacije postao obavezan<sup>(91)</sup>.

59. Prijenos državnih sredstava prisutan je i ako su sredstva na zajedničkom raspolaganju nekoliko država članica koje zajednički odlučuju o upotrebi tih sredstava<sup>(92)</sup>. To bi, na primjer, bio slučaj kad je riječ o sredstvima iz Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM).
60. Sredstva koja se dobivaju od Unije (npr. iz strukturnih fondova), od Europske investicijske banke ili Europskog investicijskog fonda odnosno od međunarodnih financijskih institucija, poput Međunarodnog monetarnog fonda ili Europske banke za obnovu i razvoj, smatraju se državnim sredstvima ako nacionalna tijela imaju diskrecijsko pravo odlučivanja o upotrebi tih sredstava (posebice o odabiru korisnika)<sup>(93)</sup>. Suprotno tome, ako takva sredstva izravno dodjeljuju Unija, Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond bez ikakvog diskrecijskog prava nacionalnih tijela, ona ne predstavljaju državna sredstva (npr. financijska sredstva dodijeljena državnim upravljanjem na temelju okvirnog programa Obzor 2020. ili EU-ova Programa za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME) te sredstva transeuropske prometne mreže (TEN-T)).

### 3.2.3. Intervencije države u preraspodjelu između privatnih subjekata

61. Propis kojim se vrši financijska preraspodjela s jednog privatnog subjekta na drugi pri kojoj nema dodatnih intervencija države u načelu ne obuhvaća prijenos državnih sredstava ako novac teče izravno od jednog privatnog subjekta drugome, ne prolazeći pritom kroz javno ili privatno tijelo koje je država odredila za provođenje prijenosa<sup>(94)</sup>.
62. Na primjer, obveza koju je država članica uvela za privatne dobavljače električne energije u pogledu kupnje električne energije iz obnovljivih izvora energije po utvrđenim minimalnim cijenama ne znači izravno ili neizravno prenošenje državnih sredstava na poduzetnike koji proizvode takvu električnu energiju<sup>(95)</sup>. U tom slučaju država ne imenuje predmetne poduzetnike (odnosno privatne dobavljače električne energije) za upravljanje programom potpore, nego ih samo obvezuje da kupuju određenu vrstu električne energije vlastitim financijskim sredstvima.
63. Međutim, prijenos državnih sredstava prisutan je ako naknade koje plaćaju privatne osobe prolaze kroz javno ili privatno tijelo određeno za njihovo prenošenje korisnicima.

<sup>(90)</sup> Presuda Općeg suda od 27. rujna 2012., Francuska i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti T-139/09, T-243/09 i T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, točke 63. i 64.

<sup>(91)</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. srpnja 2004., Pearle, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, točku 41. i presudu Suda od 30. svibnja 2013., Doux élevages SNC i dr., C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

<sup>(92)</sup> Odluka Komisije 2010/606/EU od 26. veljače 2010. o državnoj potpori C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 i NN 50/08), koju su Kraljevina Belgija, Francuska Republika i Veliko Vojvodstvo Luksemburg primijenili za društvo Dexia SA (SL L 274, 19.10.2010., str. 54.).

<sup>(93)</sup> Vidjeti, primjerice, u pogledu strukturnih fondova, Odluku Komisije od 22. studenoga 2006. o državnoj potpori N 157/06, Projekt uspostave širokopolasne mreže Digital Region u Južnom Yorkshireu u Ujedinjenoj Kraljevini, uvodne izjave 21. i 29. o mjeri koju djelomično financira Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) (SL C 80, 13.4.2007., str. 2.). Kad je riječ o financiranju proizvodnje poljoprivrednih proizvoda i trgovine njima, opseg primjene pravila o državnim potporama ograničen je člankom 42. Ugovora.

<sup>(94)</sup> Presuda Suda od 24. siječnja 1978., Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, točke 25. i 26.

<sup>(95)</sup> Presuda Suda od 13. ožujka 2001., PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, točke 59. do 62. Sud smatra da uvođenje obveze kupnje za privatne poduzetnike ne predstavlja izravan ili neizravan prijenos državnih sredstava i da se ta kvalifikacija ne mijenja zbog nižih prihoda poduzetnika na koje se odnosi ta obveza koja će vjerojatno uzrokovati smanjenje poreznih prihoda jer je to sastavna značajka mjere. Vidjeti i presudu Suda od 5. ožujka 2009., UTECA, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, točke 43. do 47., o obveznim doprinosima uvedenima za televizijske kuće u korist filmske produkcije koji ne uključuju prijenos državnih sredstava.

64. To je, primjerice, slučaj čak i kad je privatni subjekt zakonom imenovan da prikuplja takve naknade u ime države i prenosi ih korisnicima, ali mu nije dopušteno da se dohotkom od naknada koristi u svrhe koje nisu predviđene zakonom. U tom slučaju, predmetni iznosi ostaju u okviru javne kontrole i stoga su dostupni nacionalnim tijelima, što je dovoljan razlog da ih se smatra državnim sredstvima<sup>(96)</sup>. Budući da se to načelo primjenjuje na javna tijela i privatne subjekte imenovane za prikupljanje naknada i obradu uplata, promjena statusa posrednika s javnog na privatni subjekt nije relevantna za kriterij državnih sredstava ako država nastavi pomno pratiti taj subjekt<sup>(97)</sup>.
65. Nadalje, mehanizam za potpuno prebijanje dodatnih troškova nametnutih poduzetnicima zbog obveze kupnje proizvoda od određenih dobavljača po cijeni višoj od tržišne cijene koji financiraju svi krajnji korisnici tog proizvoda također predstavlja intervenciju državnim sredstvima, čak i kada je taj mehanizam donekle utemeljen na izravnom prijenosu sredstava između privatnih subjekata<sup>(98)</sup>.

#### 4. PREDNOST

##### 4.1. Pojam prednosti općenito

66. Prednost, u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora, svaka je gospodarska korist koju poduzetnik ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno bez intervencije države<sup>(99)</sup>. U odjeljku 4.2. ove Komunikacije navedene su detaljne smjernice o tome može li se smatrati da je korist ostvarena u uobičajenim tržišnim uvjetima.
67. Relevantan je jedino učinak mjere na poduzetnika, a ne uzrok ili cilj intervencije države.<sup>(100)</sup> Prednost je prisutna kad god se financijska situacija poduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države<sup>(101)</sup> u uvjetima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uvjeta. Da bi se to procijenilo, financijsku situaciju poduzetnika nakon uvođenja mjere treba usporediti s financijskom situacijom u kojoj bi bio da mjera nije poduzeta<sup>(102)</sup>. S obzirom na to da je relevantan jedino učinak mjere na poduzetnika, nije relevantno je li prednost obvezna za poduzetnika u smislu da je on ne može izbjeći ili odbiti<sup>(103)</sup>.
68. Ni točan oblik mjere nije relevantan da bi se utvrdilo dodjeljuje li se njome gospodarska prednost poduzetniku<sup>(104)</sup>. Ne samo da je dodjela pozitivne gospodarske prednosti relevantna za pojam državne potpore, nego i smanjenje gospodarskog opterećenja<sup>(105)</sup> može predstavljati prednost. Smanjenje gospodarskog

<sup>(96)</sup> Presuda Suda od 17. srpnja 2008., *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, točke 69. do 75.

<sup>(97)</sup> Odluka Komisije 2011/528/EU o državnoj potpori C-24/09 (ex NN 446/08) – Austrija – Zakon o električnoj energiji iz obnovljivih izvora (SL L 235, 10.9.2011., str. 42.), uvodna izjava 76.

<sup>(98)</sup> Presuda Suda od 19. prosinca 2013., *Vent de Colère i dr.*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, točke 25. i 26.

<sup>(99)</sup> Presuda Suda od 11. srpnja 1996., *SFEI i dr.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točka 60.; presuda Suda od 29. travnja 1999., *Španjolska protiv Komisije*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, točka 41.

<sup>(100)</sup> Presuda Suda od 2. srpnja 1974., *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, točka 13.

<sup>(101)</sup> Termin „državne intervencije” ne odnosi se samo na pozitivne akcije države, nego obuhvaća i činjenicu da tijela vlasti u nekim okolnostima ne poduzimaju mjere, primjerice za naplatu dugova. Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 12. listopada 2000., *Magefesa*, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, točke 19. i 20.

<sup>(102)</sup> Presuda Suda od 2. srpnja 1974., *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, točka 13.

<sup>(103)</sup> Odluka Komisije 2004/339/EZ od 15. listopada 2003. o mjerama koje je Italija provela za društvo RAI SpA (SL L 119, 23.4.2004., str. 1.), uvodna izjava 69.; Mišljenje nezavisnog odvjetnika Fennellyja od 26. studenoga 1998., *Francuska protiv Komisije*, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, točka 26.

<sup>(104)</sup> Presuda Suda od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točka 84.

<sup>(105)</sup> Kao što su, primjerice, porezne pogodnosti ili smanjenja doprinosa socijalnog osiguranja.

opterećenja široka je kategorija koja obuhvaća svako smanjenje naknada koje su obično uključene u proračun poduzetnika <sup>(106)</sup>. To obuhvaća sve situacije u kojima su gospodarski subjekti oslobođeni od sastavnih troškova svojih gospodarskih djelatnosti <sup>(107)</sup>. Primjerice, ako država članica plaća dio troškova zaposlenika određenog poduzetnika, ona time tog poduzetnika oslobađa troškova koji su sastavni dio njegovih gospodarskih djelatnosti. Prednost postoji i kada tijela javne vlasti plaćaju dodatak na plaću radnicima određenog poduzetnika, čak i ako poduzetnik nije zakonski obavezan isplaćivati takav dodatak <sup>(108)</sup>. Time su obuhvaćene i situacije u kojima neki operateri ne moraju plaćati troškove koje drugi usporedivi operateri obično plaćaju u skladu s određenim pravnim poretkom, bez obzira na negospodarsku prirodu djelatnosti na koju se troškovi odnose <sup>(109)</sup>.

69. Može se smatrati da su troškovi koji proizlaze iz regulatornih obveza koje uvodi država <sup>(110)</sup> povezani sa sastavnim troškovima gospodarske djelatnosti, tako da svaka naknada tih troškova znači davanje prednosti poduzetniku <sup>(111)</sup>. To znači da postojanje prednosti u načelu nije isključeno činjenicom da koristi ne nadilazi naknadu za trošak koji proizlazi iz uvođenja regulatorne obveze. Isto vrijedi i za smanjenje troškova koje poduzetnik ne bi imao da nije postojao poticaj koji proizlazi iz državne mjere jer bi bez tog poticaja svoje djelatnosti strukturirao na drukčiji način <sup>(112)</sup>. Postojanje prednosti isto tako nije isključeno ako se mjerom nadoknađuju naknade drukčije prirode koje nisu povezane s tom mjerom <sup>(113)</sup>.
70. Kad je riječ o naknadi troškova koji su nastali zbog pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa, Sud je u presudi *Altmark* jasno naveo da se dodjela prednosti može isključiti u slučaju ispunjenja četiri kumulativna uvjeta <sup>(114)</sup>. Prvo, poduzetniku primatelju moraju zaista biti povjerene obveze pružanja javnih usluga i te obveze moraju biti jasno određene. Drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed na objektivni i transparentan način. Treće, naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih troškova ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obveze pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit. Četvrto, ako poduzetnik kojem su povjerene obveze pružanja javnih usluga nije odabran na temelju postupka javne nabave u cilju odabira ponuditelja koji može pružati te usluge uz najmanji trošak za zajednicu, razina potrebne naknade mora biti utvrđena na temelju analize troškova koje bi tipičan poduzetnik, kojim se primjereno upravlja i koji je prikladno opremljen sredstvima za ispunjenje zahtjeva javnih usluga, imao pri ispunjenju tih obveza, uzimajući u obzir relevantne primitke

<sup>(106)</sup> Presuda Suda od 15. ožujka 1994., *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, točka 13.; presuda Suda od 19. rujna 2000., *Njemačka protiv Komisije*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, točka 25.; presuda Suda od 19. svibnja 1999., *Italija protiv Komisije*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, točka 15.; presuda Suda od 3. ožujka 2005., *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, točka 36.

<sup>(107)</sup> Presuda Suda od 20. studenoga 2003., *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, točke 28 do 31. o besplatnom prikupljanju i zbrinjavanju otpada.

<sup>(108)</sup> Presuda Suda od 26. rujna 1996., *Francuska protiv Komisije*, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, točka 40.; presuda Suda od 12. prosinca 2002., *Belgija protiv Komisije*, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, točke 38. i 39.; presuda Općeg suda od 11. rujna 2012., *Corsica Ferries France SAS protiv Komisije*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, točke 137. i 138., potvrđena u žalbenom postupku, vidjeti presudu Suda od 4. rujna 2014., *SNCM i Francuska protiv Komisije*, spojeni predmeti C-533/12 P i C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142.

<sup>(109)</sup> Vidjeti Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima (SL C 99, 4.4.2014., str. 3.), uvodna izjava 37.

<sup>(110)</sup> Kad je riječ o poljoprivrednom sektoru, primjeri uvođenja regulatorne obveze bili bi veterinarski pregledi i testiranja ili provjere i testiranja sigurnosti hrane koji se uvode za poljoprivredne proizvođače. Za razliku od toga, provjere i testiranja koja provode i financiraju javna tijela i za koja se zakonom ne propisuje da ih provode ili financiraju poljoprivredni proizvođači ne smatraju se regulatornim obvezama uvedenima za poduzetnike. Vidjeti odluke Komisije od 18. rujna 2015. o državnoj potpori SA.35484, ispitivanja kvalitete mlijeka u okviru Zakona o mlijeku i mastima i od 4. travnja 2016. o državnoj potpori SA.35484, opće kontrolne aktivnosti u području zdravstvene zaštite u skladu sa Zakonom o mlijeku i mastima.

<sup>(111)</sup> Presuda Općeg suda od 25. ožujka 2015., *Belgija protiv Komisije*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, točke 74. do 78.

<sup>(112)</sup> Na primjer, ako trgovačko društvo primi subvenciju radi ulaganja u potpomognutu regiju, ne može se tvrditi da se time ne smanjuju troškovi koji su obično uključeni u proračun poduzetnika s obzirom na to da, kada subvencije ne bi bilo, trgovačko društvo ne bi izvršilo to ulaganje.

<sup>(113)</sup> Presuda Suda od 8. prosinca 2011., *France Télécom SA protiv Komisije*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, točke 43. do 50. To se logično primjenjuje na smanjenje troškova koje poduzetnik snosi da bi zamijenio status službenika statusom zaposlenika usporedivim sa statusom zaposlenika konkurenata, čime se dodjeljuje prednost predmetnom poduzetniku (o čemu su prethodno postojale određene dvojbe nakon presude Općeg suda od 16. ožujka 2004., *Danske Busvognmænd protiv Komisije*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, točka 57.). U pogledu naknade izgubljenih troškova vidjeti i presudu Općeg suda od 11. veljače 2009., *Iride SpA i Iride Energia SpA protiv Komisije*, T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, točke 46. do 56.

<sup>(114)</sup> Presuda Suda od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točke 87. do 95.



i razumnu dobit za ispunjenje tih obveza. Komisija je dodatno pojasnila svoje tumačenje tih uvjeta u svojoj Komunikaciji o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa <sup>(115)</sup>.

71. Postojanje prednosti isključuje se u slučaju povrata nezakonito naplaćenih poreza <sup>(116)</sup>, obveze nacionalnih tijela da naknade štetu koju su prouzrokovala određenim poduzetnicima <sup>(117)</sup> ili plaćanja naknade za izvlaštenje <sup>(118)</sup>.
72. Postojanje prednosti ne isključuje se samo zbog činjenice da su konkurentni poduzetnici u drugim državama članicama u povoljnijem položaju <sup>(119)</sup> jer se pojam prednosti temelji na analizi financijske situacije poduzetnika u njegovu pravnom i činjeničnom kontekstu s određenom mjerom i bez nje.

#### 4.2. Test subjekta u tržišnom gospodarstvu (MEO test)

##### 4.2.1. Uvod

73. Pravni poredak Unije neutralan je u odnosu na sustav vlasništva <sup>(120)</sup> i njime se ni na jedan način ne dovodi u pitanje pravo država članica da djeluju kao gospodarski subjekti. Međutim, kad tijela javne vlasti izravno ili neizravno izvršavaju gospodarske transakcije u bilo kojem obliku <sup>(121)</sup>, na njih se primjenjuju pravila Unije o državnim potporama.
74. Gospodarskim transakcijama koje izvršavaju javna tijela (uključujući javne poduzetnike) ne dodjeljuje se prednost njihovim protustrankama i stoga one ne predstavljaju potporu ako ih se izvršava u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima <sup>(122)</sup>. To je načelo razvijeno uzimajući u obzir razne gospodarske transakcije. Sudovi Unije razvili su „načelo ulagača u tržišnom gospodarstvu” da bi utvrdili prisutnost državne potpore u slučajevima javnog ulaganja (posebno dokapitalizacija): da bi se utvrdilo predstavlja li ulaganje javnog tijela državnu potporu potrebno je procijeniti bi li u sličnim okolnostima privatni ulagač usporedive veličine koji djeluje u uobičajenim uvjetima tržišnog gospodarstva bio ponukan izvršiti predmetno ulaganje <sup>(123)</sup>. Sudovi Unije razvili su, slično tome, „test privatnog vjerovnika” da bi preispitali uključuju li ponovni pregovori o dugu javnih vjerovnika državnu potporu uspoređujući ponašanje javnog vjerovnika s ponašanjem hipotetskih privatnih vjerovnika koji se nalaze u sličnoj situaciji <sup>(124)</sup>. Sudovi Unije naposljetku su razvili „test privatnog prodavatelja” da bi procijenili uključuje li prodaja koju provodi javno tijelo državnu potporu razmatrajući bi li privatni prodavatelj u uobičajenim tržišnim uvjetima mogao postići istu ili bolju cijenu <sup>(125)</sup>.

<sup>(115)</sup> SL C 8, 11.1.2012., str. 4.

<sup>(116)</sup> Presuda Suda od 27. ožujka 1980., Amministrazione delle finanze dello Stato, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, točke 29. do 32.

<sup>(117)</sup> Presuda Suda od 27. rujna 1988., Asteris AE i dr. protiv Grčke, spojeni predmeti 106 do 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, točke 23. i 24.

<sup>(118)</sup> Presuda Općeg suda od 1. srpnja 2010., Nuova Terni Industrie Chimiche SpA protiv Komisije, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, točke 59. do 63. te točke 140. i 141., u kojima je razjašnjeno da, iako se plaćanjem naknade za izvlaštenje ne dodjeljuje prednost, ex post produljenje takve naknade može predstavljati državnu potporu.

<sup>(119)</sup> Presuda Suda od 2. srpnja 1974., Italija protiv Komisije, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, točka 17. Vidjeti i presudu Općeg suda od 29. rujna 2000., Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, točka 85.

<sup>(120)</sup> Člankom 345. Ugovora određeno je da „Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva”.

<sup>(121)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 10. srpnja 1986., Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, točku 12.

<sup>(122)</sup> Presuda Suda od 11. srpnja 1996., SFEI i dr., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, točke 60. i 61.

<sup>(123)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 21. ožujka 1990., Belgija protiv Komisije („Tubemeuse”), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, točku 29.; presudu Suda od 21. ožujka 1991., Italija protiv Komisije („Alfa Romeo”), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, točke 18. i 19.; presudu Općeg suda od 30. travnja 1998., Cityflyer Express protiv Komisije, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, točku 51.; presudu Općeg suda od 21. siječnja 1999., Neue Maxhütte Stahlwerke i Lech-Stahlwerke protiv Komisije, spojeni predmeti T-129/95, T-2/96 i T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, točku 104.; presudu Općeg suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije, spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57.

<sup>(124)</sup> Presuda Suda od 22. studenoga 2007., Španjolska protiv Komisije, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; presuda Suda od 24. siječnja 2013., Frucona protiv Komisije, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; presuda Suda od 29. lipnja 1999., DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332.

<sup>(125)</sup> Presuda Općeg suda od 28. veljače 2012., Land Burgenland i Austrija protiv Komisije, spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

75. Ti su testovi varijacije istog osnovnog koncepta da ponašanje javnih tijela treba usporediti s ponašanjem sličnih privatnih gospodarskih subjekata u uobičajenim tržišnim uvjetima da bi se utvrdilo dodjeljuje li se gospodarskim transakcijama koje izvršavaju takva tijela prednost njihovim protustrankama. Komisija će se, stoga, u ovoj Komunikaciji općenito osvrnuti na test „subjekta u tržišnom gospodarstvu” (MEO test) kao relevantnu metodu procjene odvija li se čitav niz gospodarskih transakcija koje izvršavaju javna tijela u uobičajenim tržišnim uvjetima i uključuju li one dodjelu prednosti (do koje ne bi došlo u uobičajenim tržišnim uvjetima) njihovim protustrankama. Opća načela i relevantni kriteriji za primjenu testa subjekta u tržišnom gospodarstvu utvrđeni su u odjeljcima 4.2.2. i 4.2.3.

#### 4.2.2. Opća načela

76. Svrha testa subjekta u tržišnom gospodarstvu jest procijeniti je li država dodijelila prednost poduzetniku time što nije postupila poput subjekta u tržišnom gospodarstvu u odnosu na određenu transakciju. U tom smislu nije relevantno je li intervencija opravdano sredstvo javnih tijela za provođenje pitanja javne politike (npr. zapošljavanje). Slično tome, profitabilnost ili neprofitabilnost korisnika sama po sebi nije odlučujući pokazatelj za utvrđivanje je li predmetna gospodarska transakcija u skladu s tržišnim uvjetima. Odlučujući element pitanje je jesu li javna tijela djelovala kao što bi to učinio subjekt u tržišnom gospodarstvu u sličnoj situaciji. Ako to nije slučaj, poduzetnik korisnik primio je gospodarsku prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima <sup>(126)</sup>, kojom mu je omogućen povoljniji položaj u odnosu na konkurente <sup>(127)</sup>.
77. Za potrebe testa subjekta u tržišnom gospodarstvu u obzir se uzimaju samo koristi i obveze povezane s ulogom države kao gospodarskog subjekta, pri čemu se isključuju koristi i obveze povezane s ulogom države kao tijela javne vlasti <sup>(128)</sup>. Uistinu, test subjekta u tržišnom gospodarstvu obično nije primjenjiv ako država djeluje kao tijelo javne vlasti, a ne kao gospodarski subjekt. Primjerice, ako država intervenira zbog razloga javne politike (na primjer, zbog razloga socijalnog ili regionalnog razvoja), ponašanje države moglo bi biti opravdano sa stajališta javne politike, ali istodobno bi se u okviru njega mogla uzimati u obzir i pitanja koja subjekti u tržišnom gospodarstvu obično ne uzimaju u obzir. U skladu s time, test subjekta u tržišnom gospodarstvu potrebno je primjenjivati ne uzimajući u obzir pitanja koja se odnose isključivo na ulogu države članice kao javnog tijela (primjerice pitanja socijalne i regionalne politike ili sektorske politike) <sup>(129)</sup>.
78. Pitanje je li intervencija države u skladu s tržišnim uvjetima mora se istražiti na *ex ante* osnovi, uzimajući u obzir informacije dostupne u trenutku donošenja odluke o intervenciji. <sup>(130)</sup> U stvari, svaki bi razboriti subjekt u tržišnom gospodarstvu obično obavio vlastitu *ex ante* procjenu strategije i financijskih izgleda projekta <sup>(131)</sup>,

<sup>(126)</sup> Presuda Općeg suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije, spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, točka 208.

<sup>(127)</sup> Vidjeti u tom smislu presudu Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točku 90.; presudu Suda od 15. ožujka 1994., Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, točku 14.; presudu Suda od 19. svibnja 1999., Italija protiv Komisije, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, točku 16.

<sup>(128)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točke 79. do 81.; presuda Suda od 10. srpnja 1986., Belgija protiv Komisije, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, točka 14.; presuda Suda od 10. srpnja 1986., Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, točka 13.; presuda Suda od 14. rujna 1994., Španjolska protiv Komisije, spojeni predmeti C-278/92 do C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, točka 22.; presuda Suda od 28. siječnja 2003., Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, točka 134.

<sup>(129)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točke 79., 80 i 81.; presuda Suda od 10. srpnja 1986., Belgija protiv Komisije, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, točka 14.; presuda Suda od 10. srpnja 1986., Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, točka 13.; presuda Suda od 14. rujna 1994., Španjolska protiv Komisije, spojeni predmeti C-278/92 do C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, točka 22.; presuda Suda od 28. siječnja 2003., Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, točka 134.; presuda Općeg suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije, spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; presuda Općeg suda od 24. rujna 2008., Kahla Thüringen Porzellan protiv Komisije, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; presuda Općeg suda od 17. listopada 2002., Linde protiv Komisije, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248.

<sup>(130)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točke 83., 84. i 85. i točka 105.; presuda Suda od 16. svibnja 2002., Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točke 71. i 72.; presuda Općeg suda od 30. travnja 1998., Cityflyer Express protiv Komisije, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, točka 76.

<sup>(131)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točke 82. do 85. i točka 105.

primjerice izradom poslovnog plana. Nije dovoljno pouzdati se u *ex post* gospodarske ocjene koje podrazumijevaju naknadno otkrivanje da je ulaganje predmetne države članice u stvari bilo profitabilno <sup>(132)</sup>.

79. Ako država članica tvrdi da je djelovala kao subjekt u tržišnom gospodarstvu i ako u vezi s tim postoji sumnja, ona mora dostaviti dokaze kojima se dokazuje da je odluka o izvršavanju transakcije donesena na temelju gospodarskih ocjena usporedivih s onima koje bi u sličnim okolnostima izvršio razuman subjekt u tržišnom gospodarstvu (sa značajkama sličnima značajkama predmetnog javnog tijela) radi utvrđivanja profitabilnosti ili gospodarskih prednosti transakcije <sup>(133)</sup>.
80. Je li transakcija u skladu s tržišnim uvjetima mora se utvrditi globalnom procjenom učinaka transakcije na predmetnog poduzetnika bez razmatranja toga bi li posebna sredstva upotrijebljena za izvršavanje te transakcije bila dostupna subjektima u tržišnom gospodarstvu. Primjerice, primjenjivost testa subjekta u tržišnom gospodarstvu ne može se isključiti samo zato što su sredstva kojima se koristi država fiskalne prirode <sup>(134)</sup>.
81. U određenim slučajevima nekoliko uzastopnih mjera intervencije države može se za potrebe članka 107. stavka 1. Ugovora smatrati jednom intervencijom. To bi posebno mogao biti slučaj ako su uzastopne intervencije toliko blisko povezane, posebno u pogledu njihove kronologije i svrhe te okolnosti poduzetnika u trenutku tih intervencija, da su neodvojive <sup>(135)</sup>. Na primjer, niz intervencija države koje se odvijaju u odnosu na istog poduzetnika u relativno kratkom vremenskom razdoblju te koje su međusobno povezane ili su bile planirane ili predvidljive u trenutku provedbe prve intervencije, može se procijeniti kao jednu. S druge strane, ako je kasnija intervencija bila rezultat nepredviđenih događaja u trenutku provedbe ranije intervencije <sup>(136)</sup>, te dvije mjere treba procijeniti odvojeno.
82. Da bi se procijenilo jesu li određene transakcije u skladu s tržišnim uvjetima, treba razmotriti sve relevantne okolnosti pojedinog slučaja. Primjerice, moguće su iznimne okolnosti u kojima se kupnja robe ili usluga od strane tijela javne vlasti, čak i po tržišnim cijenama, neće smatrati usklađenom s tržišnim uvjetima <sup>(137)</sup>.

#### 4.2.3. Utvrđivanje usklađenosti s tržišnim uvjetima

83. Pri primjeni testa subjekta u tržišnom gospodarstvu korisno je razlikovati situacije u kojima se usklađenost transakcije s tržišnim uvjetima može utvrditi izravno s pomoću tržišnih podataka o konkretnoj transakciji te situacije u kojima se zbog nedostatka takvih podataka usklađenost transakcije s tržišnim uvjetima mora procijeniti na temelju ostalih dostupnih metoda.

<sup>(132)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točka 85.

<sup>(133)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točke 82. do 85. Vidjeti i presudu Suda od 24. listopada 2013., Land Burgenland protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, točku 61. Tehnička razina takve procjene *ex ante* može varirati ovisno o složenosti predmetne transakcije i vrijednosti uključene imovine, robe ili usluga. Obično takve ocjene *ex ante* treba provoditi uz podršku stručnjaka s prikladnim vještinama i iskustvom. Takve ocjene uvijek treba temeljiti na objektivnim kriterijima i na njih ne trebaju utjecati razmatranja politika. Ocjene nezavisnih stručnjaka mogu osigurati dodatnu potvrdu vjerodostojnosti procjene.

<sup>(134)</sup> Presuda Suda od 5. lipnja 2012., Komisija protiv EDF-a, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, točka 88.

<sup>(135)</sup> Presuda Suda od 19. ožujka 2013., Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije i dr., spojeni predmeti C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, točka 104.; presuda Općeg suda od 13. rujna 2010., Grčka i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti T-415/05, T-416/05 i T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, točka 177.; presuda Općeg suda od 15. rujna 1998., BP Chemicals protiv Komisije, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, točke 170. i 171.

<sup>(136)</sup> Odluka Komisije od 19. prosinca 2012. u predmetu SA.35378 Financiranje zračne luke Berlin Brandenburg, Njemačka (SL C 36, 8.2.2013., str. 10.), uvodne izjave 14. do 33.

<sup>(137)</sup> U presudi Općeg suda od 28. siječnja 1999., BAI protiv Komisije, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, točke 74. do 79., Opći sud iznio je mišljenje da se, s obzirom na posebne okolnosti predmeta, može zaključiti da kupnja putničkih vaučera od društva P&O Ferries koju su izvršila nacionalna tijela nije zadovoljila stvarnu potrebu te stoga nacionalna tijela nisu djelovala na način sličan privatnom subjektu koji djeluje u uobičajenim uvjetima tržišnoga gospodarstva. Prema tome, tom je kupnjom društvu P&O Ferries dodijeljena prednost koju ono ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima i svi iznosi plaćeni u vezi s izvršavanjem ugovora o kupoprodaji predstavljali su državnu potporu.

#### 4.2.3.1. Slučajevi u kojima je moguće izravno utvrditi usklađenost s tržišnim uvjetima

84. Usklađenost transakcije s tržišnim uvjetima može se izravno utvrditi s pomoću tržišnih informacija o konkretnoj transakciji u sljedećim situacijama:

- i. ako transakciju *pari passu* izvršavaju javni i privatni subjekti; ili
- ii. ako se odnosi na prodaju i kupnju imovine, robe i usluga (ili druge usporedive transakcije) izvršene u okviru konkurentnog, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka.

85. U takvim slučajevima, ako posebni podaci o tržištu povezani s transakcijom pokazuju da ona nije u skladu s tržišnim uvjetima, obično ne bi bilo prikladno koristiti se ostalim metodologijama procjene da bi se došlo do drukčijeg zaključka <sup>(138)</sup>.

i. Transakcije *pari passu*

86. Ako su javna tijela i privatni subjekti koji su u usporedivoj situaciji (transakcija *pari passu*) izvršili transakciju pod jednakim uvjetima (i stoga uz jednaku razinu rizika i nagrada) <sup>(139)</sup>, kao što se može dogoditi u javno-privatnim partnerstvima, obično se može zaključiti da je takva transakcija u skladu s tržišnim uvjetima <sup>(140)</sup>. Suprotno tome, ako javna tijela i privatni subjekti koji su u usporedivoj situaciji sudjeluju u istoj transakciji u isto vrijeme, ali pod drukčijim uvjetima, to obično pokazuje da intervencija javnog tijela nije u skladu s tržišnim uvjetima <sup>(141)</sup>.

87. Da bi se određena transakcija smatrala transakcijom *pari passu* posebno treba procijeniti sljedeće kriterije:

- (a) je li o intervencijama javnih tijela i privatnih subjekata odlučeno u isto vrijeme i jesu li one izvršene u isto vrijeme ili je između tih intervencija proteklo određeno vrijeme te je došlo do promjene gospodarskih okolnosti;
- (b) jesu li uvjeti transakcije jednaki za javna tijela i sve uključene privatne subjekte, uzimajući u obzir i mogućnost povećanja ili smanjenja razine rizika s vremenom;
- (c) ima li intervencija privatnih subjekata stvarnu gospodarsku važnost ili je samo simbolična ili marginalna <sup>(142)</sup> i

<sup>(138)</sup> Vidjeti u tom smislu presudu Suda od 24. listopada 2013., Land Burgenland protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, točke 94. i 95. U tom je predmetu Sud posebice smatrao da se, ako tijelo javne vlasti prodaje poduzetnika na javnom natječaju, može pretpostaviti da tržišna cijena odgovara najvišoj (obvezujućoj i vjerodostojnoj) ponudi te da pri tome nije potrebno upotrijebiti druge metode vrednovanja kao što su nezavisne studije.

<sup>(139)</sup> Uvjeti se ne mogu smatrati jednakima ako javna tijela i privatni subjekti interveniraju pod jednakim uvjetima, ali u različito vrijeme, nakon promjene gospodarske situacije koja je relevantna za transakciju.

<sup>(140)</sup> Vidjeti u tom pogledu presudu Općeg suda od 12. prosinca 2000., Alitalia protiv Komisije, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, točku 81.

<sup>(141)</sup> Međutim, ako su transakcije različite i ako se ne izvršavaju u isto vrijeme, sama činjenica da su uvjeti drukčiji nije nikakav odlučujući pokazatelj (pozitivan ili negativan) u pogledu pitanja je li transakcija koju je izvršilo javno tijelo u skladu s tržišnim uvjetima.

<sup>(142)</sup> Primjerice, Komisija je u predmetu Citynet Amsterdam smatrala da bi se dva privatna subjekta koji pokrivaju jednu trećinu ukupnih vlasničkih ulaganja u društvu (uzimajući u obzir i ukupnu dioničarsku strukturu i to da su njihovi udjeli dovoljni za stvaranje blokirajuće manjine u odnosu na bilo kakvu stratešku odluku društva) moglo smatrati gospodarski značajnima (vidjeti Odluku Komisije 2008/729/EZ od 11. prosinca 2007. o državnoj potpori C53/2006 Citynet Amsterdam, Nizozemska (SL L 247, 16.9.2008., str. 27.), uvodne izjave 96. do 100.). Suprotno tome, u predmetu N 429/2010 Poljoprivredna banka Grčke (ATE) (SL C 317, 29.10.2011., str. 5.), privatni udjel dosegao je samo 10 % ulaganja, nasuprot 90 % državnih udjela, tako da je Komisija zaključila da uvjeti *pari passu* nisu ispunjeni s obzirom na to da kapital koji je uložila država nije bio popraćen usporedivim udjelom privatnog dioničara niti je bio razmjernan broju udjela koje je imala država. Vidjeti i presudu Općeg suda od 12. prosinca 2000., Alitalia protiv Komisije, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, točku 81.

- (d) je li početni položaj javnih tijela i uključenih privatnih subjekata usporediv u odnosu na transakciju, uzimajući u obzir, na primjer, njihovu prethodnu gospodarsku izloženost u odnosu na predmetne poduzetnike (vidjeti odjeljak 4.2.3.3.), moguće sinergije koje se mogu postići <sup>(143)</sup>, pitanje u kojoj mjeri različiti ulagači snose slične troškove transakcija <sup>(144)</sup>, ili sve ostale okolnosti specifične za javno tijelo ili privatni subjekt kojima bi se mogla narušiti usporedba.
88. Uvjet *pari passu* možda neće biti primjenjiv u nekim slučajevima ako je javna uključenost (s obzirom na njezinu jedinstvenu prirodu ili veličinu) takva da je u praksi ni jedan subjekt u tržišnom gospodarstvu ne bi mogao ponoviti.
- ii. Prodaja i kupnja imovine, robe i usluga (ili druge usporedive transakcije) u okviru konkurentnih, transparentnih, nediskriminirajućih i bezuvjetnih natječajnih postupaka
89. Ako se prodaja i kupnja imovine, robe i usluga (ili druge usporedive transakcije <sup>(145)</sup>) obavljaju na temelju konkurentnog <sup>(146)</sup>, transparentnog, nediskriminirajućeg i bezuvjetnog natječajnog postupka u skladu s načelima UFEU-a o javnoj nabavi <sup>(147)</sup> (vidjeti stavke 90. do 94), može se pretpostaviti da su te transakcije u skladu s tržišnim uvjetima, ako su upotrijebljeni odgovarajući kriteriji za odabir kupca ili prodavatelja kao što je navedeno u stavicama 95. i 96. Za razliku od toga, ako država članica odluči pružiti podršku određenoj djelatnosti iz razloga javne politike i ako, primjerice, na javni natječaj stavi iznos pruženog financiranja, kao što je slučaj za potporu proizvodnji obnovljive energije ili dostupnosti kapaciteta za proizvodnju električne energije, to ne pripada u područje primjene ovog pododjeljka ii. U takvoj situaciji javnim se natječajem iznos koji se dodjeljuje može samo svesti na najmanju moguću mjeru, ali se ne može isključiti prednost.
90. Natječajni postupak mora biti konkurentan da bi se omogućilo svim zainteresiranim i kvalificiranim ponuditeljima da sudjeluju u postupku.
91. Postupak mora biti transparentan da bi se svim zainteresiranim ponuditeljima omogućilo da ih se na jednak način i odgovarajuće obavješćuje u svakoj fazi natječajnog postupka. Dostupnost podataka, dovoljno vremena za zainteresirane ponuditelje i jasnoća kriterija odabira i dodjele ključni su elementi transparentnog postupka odabira. Natječaj mora biti dovoljno dobro objavljen kako bi ga svi potencijalni ponuditelji mogli uočiti. Stupanj javnosti postupka potreban da bi se osigurala dovoljna oglasenost u određenom slučaju ovisi o značajkama imovine, robe i usluga. Imovina, roba i usluge koje zbog svoje veće vrijednosti ili drugih značajki mogu privući ponuditelje koji djeluju diljem Europe ili na međunarodnoj razini trebale bi se oglasiti na način kojim će se privući potencijalne ponuditelje koji djeluju diljem Europe ili na međunarodnoj razini.
92. Nediskriminirajući tretman svih ponuditelja u svim fazama postupka te objektivni kriteriji odabira i dodjele utvrđeni prije postupka prijeko su potrebni uvjeti da bi se osiguralo da je transakcija koja proizlazi iz toga u skladu s tržišnim uvjetima. Kako bi se zajamčio jednak tretman, kriterijima za dodjelu ugovora trebali bi se omogućiti objektivno uspoređivanje i procjenjivanje ponuda.

<sup>(143)</sup> Moraju imati i jednak industrijski razlog: vidjeti Odluku Komisije 2005/137/EZ o državnoj potpori C-25/2002 o financijskom sudjelovanju regije Valonije u poduzeću CARSID – Čelik EZUČ-a (SL L 47, 18.2.2005., str. 28.), uvodne izjave 67. do 70.

<sup>(144)</sup> Troškovi transakcije mogu se odnositi na troškove koje ulagači snose za potrebe analitičkih pregleda (*screening*) i odabira projekta za ulaganje, dogovora ugovornih uvjeta ili nadzora rezultata tijekom trajanja ugovora. Na primjer, ako banke u javnom vlasništvu stalno snose troškove analitičkih pregleda projekata ulaganja za financiranje zajmova, sama činjenica da privatni ulagači zajednički ulažu po istoj kamatnoj stopi nije dovoljna da bi se isključila potpora.

<sup>(145)</sup> Na primjer, zakup određene robe ili dodjela koncesija za komercijalno iskorištavanje prirodnih resursa.

<sup>(146)</sup> Sudovi Unije često se, u kontekstu državnih potpora, pozivaju na „otvoreni” natječajni postupak (vidjeti, primjerice, presudu Općeg suda od 5. kolovoza 2003., P & O European Ferries (Vizcaya) protiv Komisije, spojeni predmeti T-116/01 i T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, točke 117. i 118.; presudu Suda od 24. listopada 2013., Land Burgenland protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, točku 94.). Upotrebom riječi „otvoreni” ipak se ne upućuje na konkretan postupak u skladu s Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ te Direktivom 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ. Stoga se riječ „konkurentan” čini primjerenijom. Time se ne želi odstupati od materijalnih uvjeta utvrđenih u sudskoj praksi.

<sup>(147)</sup> Presuda Suda od 7. prosinca 2000., Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, točka 62.; presuda Suda od 3. prosinca 2001., Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, točka 20. Vidjeti i Komunikaciju Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje nisu ili nisu u potpunosti u skladu s odredbama direktiva o javnoj nabavi (SL C 179, 1.8.2006., str. 2.).

93. Primjena postupaka propisanih u direktivama o javnoj nabavi <sup>(148)</sup> i njihovo poštovanje mogu se smatrati dostatnima za ispunjavanje navedenih zahtjeva ako su svi uvjeti za upotrebu odgovarajućeg postupka ispunjeni. To ne vrijedi u određenim okolnostima u kojima je nemoguće utvrditi tržišnu cijenu, kao što je primjena pregovaračkog postupka bez objave obavijesti o nadmetanju. Ako je dostavljena samo jedna ponuda, postupak obično nije dovoljan da bi se osiguralo tržišnu cijenu, osim ako i. postoje posebno jake zaštitne mjere u izradi postupka kojima se osigurava stvarno i učinkovito tržišno natjecanje te nije očito da realno gledano samo jedan subjekt može podnijeti vjerodostojnu ponudu ili ii. tijela javne vlasti dodatnim sredstvima osiguravaju da rezultat odgovara tržišnoj cijeni.
94. Natječaj za prodaju imovine, robe ili usluga bezuvjetan je ako je potencijalni kupac općenito slobodan pribaviti imovinu, robu ili usluge koji se prodaju i upotrijebiti ih za vlastite potrebe bez obzira na to vodi li određene poslovne djelatnosti. Postoji li uvjet da kupac mora preuzeti posebne obveze od kojih bi koristi imala javna tijela ili koje su u interesu javnosti, a koje privatni prodavatelj ne bi zahtijevao, osim onih koje su rezultat općeg nacionalnog zakonodavstva ili odluke tijela za planiranje, natječaj se ne može smatrati bezuvjetnim.
95. Kad javna tijela prodaju imovinu, robu i usluge, jedini relevantan kriterij za odabir kupca trebala bi biti najviša cijena <sup>(149)</sup>, uzimajući u obzir i zahtijevane ugovorne dogovore (npr. jamstvo prodavatelja u odnosu na prodaju ili ostale obveze koje slijede nakon prodaje). Treba razmotriti samo vjerodostojne <sup>(150)</sup> i obvezujuće ponude <sup>(151)</sup>.
96. Kad javna tijela kupuju imovinu, robu i usluge, svi posebni uvjeti natječaja trebali bi biti na nediskriminirajući, poman i objektivan način povezani s predmetom i specifičnim gospodarskim ciljem ugovora. Njima bi se trebalo omogućiti da ekonomski najpovoljnija ponuda odgovara vrijednosti tržišta. Kriterije treba stoga definirati tako da se u natječajnom postupku omogući učinkovito tržišno natjecanje kojim se uspješnom ponuditelju omogućuje uobičajeni povrat, a ne veći. U praksi se time podrazumijeva upotreba natječaja kojima se posebna važnost pridaje komponenti ponude koja se odnosi na „cijenu” ili onih kojima bi se vjerojatno postigao konkurentan ishod (npr. određeni suprotni natječaji s dovoljno jasnim kriterijima za dodjelu).

#### 4.2.3.2. Utvrđivanje je li transakcija u skladu s tržišnim uvjetima na temelju uspoređivanja ili drugih metoda procjene

97. Ako je transakcija ostvarena u okviru natječaja ili pod uvjetima *pari passu*, time se osiguravaju izravni i konkretni dokazi o usklađenosti s tržišnim uvjetima. No ako transakcija nije ostvarena u okviru natječaja ili ako intervencija javnih tijela nije *pari passu* s intervencijom privatnih subjekata, to ne znači da transakcija automatski nije u skladu s tržišnim uvjetima <sup>(152)</sup>. U takvim se slučajevima usklađenost s tržišnim uvjetima može još uvijek procjenjivati i. metodom uspoređivanja ili ii. drugim metodama procjene <sup>(153)</sup>.

<sup>(148)</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ; Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

<sup>(149)</sup> Presuda Općeg suda od 28. veljače 2012., Land Burgenland i Austrija protiv Komisije, spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, točka 87.

<sup>(150)</sup> Samoinicijativna ponuda može biti i vjerodostojna, ovisno o okolnostima slučaja, a osobito ako je ponuda obvezujuća (vidjeti presudu Općeg suda od 13. prosinca 2011., Konsum Nord protiv Komisije T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, točke 73., 74. i 75.).

<sup>(151)</sup> Primjerice, samo najave bez pravno obvezujućih zahtjeva ne bi se razmatrale u natječajnom postupku: vidjeti presudu Općeg suda od 28. veljače 2012., Land Burgenland i Austrija protiv Komisije, spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, točku 87. i presudu Općeg suda od 13. prosinca 2011., Konsum Nord protiv Komisije, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, točke 67. i 75.

<sup>(152)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 12. lipnja 2014., Sarc protiv Komisije, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, točku 98.

<sup>(153)</sup> Ako je tržišna cijena određena s pomoću *pari passu* ili natječajnih transakcija, te rezultate nije moguće osporiti s pomoću drugih metodologija procjene, poput nezavisnih studija (vidjeti presudu Suda od 24. listopada 2013., Land Burgenland protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, točke 94. i 95.).

i. Uspoređivanje (benchmarking)

98. Da bi se utvrdilo je li transakcija spojiva s tržišnim uvjetima, moguće je napraviti njezinu procjenu s obzirom na uvjete u kojima su usporedivi privatni subjekti u usporedivim situacijama (uspoređivanje) izvršili usporedive transakcije.
99. Za utvrđivanje prikladnog mjerila potrebno je posebno obratiti pozornost na vrstu predmetnog subjekta (npr. holding grupa, špekulativni fond ili dugoročni ulagač koji nastoji osigurati dobit kroz dulje razdoblje), vrstu predmetne transakcije (npr. sudjelovanje u kapitalu ili transakcija duga) i predmetno tržište ili tržišta (npr. financijska tržišta, brzorastuća tržišta tehnologija te tržišta javnih usluga ili tržišta infrastrukture). Odabir trenutka provođenja transakcija isto je tako posebno relevantan ako je došlo do značajnog gospodarskog razvoja. Prema potrebi, dostupna tržišna mjerila potrebno je prilagoditi u skladu s posebnim značajkama državne transakcije (primjerice situacija poduzetnika korisnika i relevantnog tržišta) <sup>(154)</sup>. Uspoređivanje možda nije prikladna metoda za utvrđivanje tržišnih cijena ako dostupna mjerila nisu definirana u odnosu na tržišna pitanja ili su javne intervencije znatno narušile postojeće cijene.
100. Uspoređivanjem se često ne utvrđuje jedna precizna referentna vrijednost, nego se njime utvrđuje niz mogućih vrijednosti procjenom skupa usporedivih transakcija. Ako je cilj procjene razmotriti je li intervencija države u skladu s tržišnim uvjetima, obično je prikladno razmotriti mjere središnje tendencije poput prosjeka ili srednje vrijednost skupa usporedivih transakcija.

ii. Druge metode procjene

101. Je li transakcija u skladu s tržišnim uvjetima može se utvrditi na temelju općeprihvaćene standardne metodologije procjene <sup>(155)</sup>. Takva metodologija mora se temeljiti na dostupnim objektivnim, dokazivim i pouzdanim podacima <sup>(156)</sup>, koji bi trebali biti detaljno izneseni i odražavati gospodarsku situaciju u trenutku donošenja odluke o transakciji, uzimajući u obzir razinu rizika i buduća očekivanja <sup>(157)</sup>. Ovisno o vrijednosti transakcije, pouzdanost procjene obično treba poduprijeti provedbom analize osjetljivosti, procjenama drukčijih poslovnih scenarija, pripremom planova za nepredviđene slučajeve i usporedbom rezultata s alternativnim metodologijama procjene. Možda će biti potrebno izvršiti novo (*ex ante*) vrednovanje bude li transakcija odgođena i bude li potrebno uzeti u obzir najnovije promjene tržišnih uvjeta.
102. Široko prihvaćena standardna metodologija za utvrđivanje (godišnjeg) povrata ulaganja izračun je unutarnje stope povrata (IRR) <sup>(158)</sup>. Odluku o ulaganju moguće je ocijeniti i u smislu njezine neto sadašnje vrijednosti (NPV) <sup>(159)</sup>, koja u većini slučajeva daje rezultate jednake unutarnjoj stopi povrata <sup>(160)</sup>. Da bi se procijenilo je li

<sup>(154)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije, spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, točku 251.

<sup>(155)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 29. ožujka 2007., Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točku 134., i presudu Suda od 16. prosinca 2010., Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, točku 39.

<sup>(156)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 16. rujna 2004., Valmont Nederland BV protiv Komisije, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, točku 71.

<sup>(157)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 29. ožujka 2007., Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, točku 158.

<sup>(158)</sup> Unutarnja stopa povrata ne temelji se na računovodstvenoj zaradi u određenoj godini, nego se njome u obzir uzima tijek budućih novčanih tokova koje ulagač očekuje primiti tijekom cijelog trajanja ulaganja. Definirana je kao diskontna stopa za koju je neto sadašnja vrijednost tijeka novčanih tokova jednaka nuli.

<sup>(159)</sup> Neto sadašnja vrijednost razlika je između pozitivnih i negativnih novčanih tokova tijekom trajanja ulaganja, diskontirana za prikladni povrat (trošak kapitala).

<sup>(160)</sup> Postoji savršena korelacija između neto sadašnje vrijednosti i unutarnje stope povrata u slučajevima u kojima je unutarnja stopa povrata jednaka oportunitetnom trošku ulagača. Ako je neto sadašnja vrijednost ulaganja pozitivna, to znači da projekt ima unutarnju stopu povrata koja premašuje nužnu stopu povrata (oportunitetni trošak ulagača). U tom se slučaju isplati provesti ulaganje. Ako projekt ima neto sadašnju vrijednost jednaku nuli, unutarnja stopa povrata projekta jednaka je nužnoj stopi povrata. U tom je slučaju nebitno hoće li ulagač ulaganje provesti ovdje ili drugdje. Ako je neto sadašnja vrijednost ulaganja negativna, unutarnja stopa povrata niža je od troška kapitala. Ulaganje nije dovoljno profitabilno jer drugdje postoje bolje mogućnosti. Ako unutarnja stopa povrata i neto sadašnja vrijednost dovedu do različitih odluka o ulaganju (do takve razlike u rezultatu moglo bi doći posebno u međusobno isključivim projektima), metoda neto sadašnje vrijednosti u načelu bi trebala imati prednost u skladu s tržišnom praksom, osim ako postoji znatna nesigurnost u pogledu odgovarajuće diskontne stope.

ulaganje izvršeno u skladu s tržišnim uvjetima, povrat ulaganja mora se usporediti s uobičajenim očekivanim tržišnim stopama povrata. Uobičajen očekivani povrat (ili trošak kapitala ulaganja) može se definirati kao prosječan očekivani povrat koji tržište zahtijeva od ulaganja na temelju općeprihvaćenih kriterija, a posebno rizika od ulaganja, uzimajući u obzir financijski položaj trgovačkog društva i posebne značajke sektora, regije ili zemlje. Ako nije opravdano očekivati taj uobičajeni povrat, ulaganje se vjerojatno neće provesti u skladu s tržišnim uvjetima. Općenito, što je projekt rizičniji, to će stranke koje osiguravaju sredstva zahtijevati veću stopu povrata, odnosno veći trošak kapitala.

103. Primjerena metodologija procjene može ovisiti o situaciji na tržištu<sup>(161)</sup>, dostupnosti podataka ili vrsti transakcije. Primjerice, ako ulagač želi ostvariti dobit ulaganjem u poduzetnike (u tom su slučaju unutarnja stopa povrata ili neto sadašnja vrijednost najvjerojatnije najprimjerenija metoda), vjerovnik želi primiti uplatu iznosa (glavnica i sve kamate) koje mu duguje dužnik u okviru ugovorenog i zakonski utvrđenog razdoblja<sup>(162)</sup> (u tom bi slučaju procjena kolaterala, na primjer vrijednosti imovine, mogla biti relevantnija). U slučaju prodaje zemljišta u načelu je dovoljno prije stupanja u pregovore o prodaji pribaviti procjenu neovisnog stručnjaka kako bi se ustanovilo tržišnu vrijednost na temelju općeprihvaćenih tržišnih pokazatelja i standarda vrednovanja<sup>(163)</sup>.
104. Metode utvrđivanja unutarnje stope povrata ili neto sadašnje vrijednosti ulaganja obično ne rezultiraju jednom točnom vrijednošću koju bi se moglo prihvatiti, nego nizom mogućih vrijednosti (ovisno o gospodarskim, pravnim i drugim posebnim okolnostima transakcije koja je sastavni dio metode procjene). Ako je cilj procjene razmotriti je li intervencija države u skladu s tržišnim uvjetima, obično je prikladno razmotriti mjere središnje tendencije poput prosjeka ili srednje vrijednost skupa usporedivih transakcija.
105. Razboriti subjekti u tržišnom gospodarstvu obično procjenjuju svoje intervencije s pomoću nekoliko različitih metodologija (primjerice, izračune neto sadašnje vrijednosti potvrđuje se metodama uspoređivanja) da bi se potkrijepile procjene. Različitim metodologijama koje se poklapaju u istoj vrijednosti osigurat će se dodatan pokazatelj za utvrđivanje jedinstvene tržišne cijene. Stoga će se prisutnost komplementarnih metodologija vrednovanja koje si međusobno potkrepljuju nalaze smatrati pozitivnim pokazateljem pri procjeni usklađenosti transakcije s tržišnim uvjetima.

#### 4.2.3.3. Protučinjenična analiza u slučaju prethodne gospodarske izloženosti predmetnom poduzetniku

106. Činjenicu da je predmetno javno tijelo prethodno bilo gospodarski izloženo određenom poduzetniku treba uzeti u obzir pri ispitivanju usklađenosti transakcije s tržišnim uvjetima ako je odgovarajući privatni subjekt mogao isto tako biti izložen (primjerice u svojstvu vlasnika udjela u poduzetniku)<sup>(164)</sup>.
107. Prethodnu izloženost potrebno je razmotriti u okviru protučinjeničnih scenarija za potrebe testa subjekta u tržišnom gospodarstvu. Primjerice, u slučaju intervencije povezane s kapitalom ili dugom u javnom

<sup>(161)</sup> Primjerice, u slučaju likvidacije društva, vrednovanje temeljeno na vrijednosti likvidacije ili na vrijednosti imovine moglo bi biti najprimjerenija metoda procjene.

<sup>(162)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 29. travnja 1999., Španjolska protiv Komisije, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, točku 46., i presudu Suda od 29. lipnja 1999., DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, točku 24.

<sup>(163)</sup> Ako metoda uspoređivanja (benchmarking) nije prikladna, a drugim općeprihvaćenim metodama ne bude točno utvrđena vrijednost zemljišta, može se primijeniti alternativna metoda, poput metode vrednovanja Vergleichspreissystem, koju je predložila Njemačka (prihvaćena za poljoprivredna i šumska zemljišta u Odluci Komisije o državnoj potpori SA.33167 Predložena alternativna metoda za procjenu poljoprivrednih i šumskih zemljišta u Njemačkoj pri prodaji tijelima javne vlasti (SL C 43, 15.2.2013., str. 7.)). Kad je riječ o ograničenjima drugih metoda, vidjeti presudu Suda od 16. prosinca 2010., Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, točku 52.

<sup>(164)</sup> Vidjeti presudu Suda od 3. travnja 2014., ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, točke 29. do 37. No prethodna izloženost ne bi se trebala uzeti u obzir ako je rezultat mjere za koju se pri globalnoj procjeni svih aspekata te mjere ustanovi da je ne bi mogao poduzeti privatni ulagač koji želi ostvariti profit (presuda Suda od 24. listopada 2013., Land Burgenland protiv Komisije, spojeni predmeti C-214/12 P, C-215/12 P i C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, točke 52. do 61.



poduzetniku u teškoćama, očekivani povrat takvog ulaganja treba usporediti s očekivanim povratom u protučinjeničnom scenariju likvidacije poduzeća. U slučaju da bi se likvidacijom ostvarili veći dobiti ili manji gubici, razborit subjekt u tržišnom gospodarstvu odabrao bi tu opciju.<sup>(165)</sup> U tu svrhu troškovi likvidacije koje je potrebno razmotriti ne bi trebali uključivati troškove povezane s odgovornostima tijela javne vlasti, nego samo troškove koje bi snosio racionalan subjekt u tržišnom gospodarstvu<sup>(166)</sup>, uzimajući u obzir i razvoj društvenog, gospodarskog i ekološkog konteksta u kojem on djeluje<sup>(167)</sup>.

#### 4.2.3.4. Posebna pitanja koja treba uzeti u obzir pri utvrđivanju jesu li uvjeti za zajmove i jamstva u skladu s tržišnim uvjetima

108. Kao i svaka druga transakcija, zajmovi i jamstva koje dodjeljuju javna tijela (uključujući javne poduzetnike) mogu obuhvaćati državnu potporu ako nisu u skladu s tržišnim uvjetima.
109. Što se tiče jamstava, obično je potrebno analizirati situaciju u kojoj se nalaze tri strane: javni subjekt kao jamac te zajmoprimac i zajmodavac<sup>(168)</sup>. U većini slučajeva potpora može biti prisutna jedino na razini zajmoprimalca s obzirom na to da mu se javnim jamstvom može dodijeliti prednost, time mu omogućujući da posuđuje po stopi koju ne bi mogao ostvariti na tržištu bez jamstva<sup>(169)</sup> (ili da posuđuje u situaciji u kojoj na tržištu iznimno ne bi bilo moguće dobiti nikakav zajam ni po jednoj stopi). Međutim, u određenim posebnim okolnostima dodjela javnog jamstva mogla bi isto tako obuhvaćati potporu zajmodavcu, posebno ako se jamstvo daje *ex post* u odnosu na postojeću obvezu između zajmodavca i zajmoprimalca, pri čemu nije osigurano potpuno prenošenje prednosti na zajmoprimca<sup>(170)</sup> ili ako se zajamčeni zajam upotrebljava za povrat nezajamčenog zajma<sup>(171)</sup>.
110. Svakim jamstvom dodijeljenim u skladu s uvjetima povoljnijima u odnosu na tržišne uvjete, uzimajući u obzir gospodarsku situaciju zajmoprimalca, zajmoprimcu (koji plaća naknadu kojom se ne odražava na prikladan način rizik koji preuzima jamac) se daje prednost<sup>(172)</sup>. Općenito, neograničena jamstva nisu u skladu s uobičajenim tržišnim uvjetima. To se primjenjuje i na implicitna jamstva koja proizlaze iz odgovornosti države za dugove nesolventnih poduzetnika zaštićenih od pravila o redovnom stečaju.<sup>(173)</sup>
111. U nedostatku posebnih podataka o tržištu o određenoj transakciji duga usklađenost dužničkog instrumenta s tržišnim uvjetima može se utvrditi na temelju usporedbe s usporedivim tržišnim transakcijama (odnosno s pomoću uspoređivanja). U slučaju zajmova i jamstava podaci o troškovima financiranja poduzetnika mogu, na primjer, se dobiti iz drugih (nedavnih) zajmova koje je uzeo predmetni poduzetnik, iz prinosa na obveznice koje je izdao poduzetnik ili iz marži razmjene na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza (*credit default swap*) tog poduzetnika. Usporedive tržišne transakcije mogu biti i slične transakcije povezane sa zajmom ili jamstvom koje preuzima uzorak društava komparatora, obveznice koje je izdao uzorak društava komparatora ili marže razmjene na osnovi nastanka statusa neispunjavanja obveza na primjeru društava komparatora. U slučaju jamstava, ako na financijskim tržištima nije moguće pronaći odgovarajuće mjerilo cijene, ukupan

<sup>(165)</sup> Vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 12. prosinca 2000., *Alitalia protiv Komisije*, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, ili presudu Suda od 24. siječnja 2013., *Frucona protiv Komisije*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, točke 79. i 80.

<sup>(166)</sup> Presuda Suda od 28. siječnja 2003., *Njemačka protiv Komisije*, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, točka 140.

<sup>(167)</sup> Presuda Općeg suda od 11. rujna 2012., *Corsica Ferries France SAS protiv Komisije*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, točke 79. do 84., potvrđena u žalbenom postupku; vidjeti presudu Suda od 4. rujna 2014., *SNCM i Francuska protiv Komisije*, spojeni predmeti C-533/12 P i C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, točke 40. i 41. Sudovi su u tom predmetu potvrdili da bi, u načelu, za privatne ulagače, a posebno za veće grupe društava, moglo biti dugoročno ekonomski racionalno da plaćaju komplementarne naknade (primjerice, za zaštitu ugleda robne marke grupe). Međutim, potreba za plaćanje takvih komplementarnih naknada trebala bi biti detaljno dokazana u konkretnom slučaju u kojem je potrebna zaštita ugleda te bi trebalo dokazati i da su takva plaćanja utvrđena praksa među privatnim trgovačkim društvima u sličnim okolnostima (sami primjeri nisu dovoljni).

<sup>(168)</sup> Informacije o procjeni koju treba izvršiti u vezi s mogućom dodjelom državne potpore u obliku jamstva vidjeti i u Obavijesti Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državnu potporu u obliku jamstava, (SL C 155, 20.6.2008., str. 10.). Ta Obavijest nije zamijenjena ovom Obaviješću.

<sup>(169)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *Residex Capital protiv Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, točku 39.

<sup>(170)</sup> Vidjeti presudu Suda od 19. ožujka 2015., *OTP Bank Nyrt protiv Magyar Állam i dr.*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

<sup>(171)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2011., *Residex Capital protiv Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, točku 42.

<sup>(172)</sup> Vidjeti presudu Suda od 3. travnja 2014., *Francuska protiv Komisije*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, točku 96.

<sup>(173)</sup> Vidjeti presudu Suda od 3. travnja 2014., *Francuska protiv Komisije*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, točku 98.

trošak financiranja zajamčenog zajma, uključujući kamatnu stopu zajma i premiju jamstva, treba usporediti s tržišnom cijenom sličnog nezajamčenog zajma. Metode uspoređivanja moguće je dopuniti metodama procjene temeljenima na povratu kapitala. <sup>(174)</sup>

112. Za olakšanje procjene je li mjera u skladu s testom subjekta u tržišnom gospodarstvu Komisija je razvila zamjenske vrijednosti za utvrđivanje prirode potpore zajmova i jamstava.
113. Za zajmove, metodologija izračuna referentne stope, koja bi trebala djelovati kao zamjenska vrijednost za tržišnu cijenu u situacijama u kojima usporedive tržišne transakcije nije jednostavno utvrditi (što je vjerojatnije za transakcije koje uključuju ograničene iznose i/ili transakcije koje uključuju mala i srednja poduzeća (MSP-ove)), obuhvaćena je Komunikacijom o referentnoj stopi. <sup>(175)</sup> Treba podsjetiti da je ta referentna stopa samo zamjenska vrijednost. <sup>(176)</sup> Ako se usporedive transakcije obično odvijaju po cijeni nižoj od cijene koja je s pomoću referentne stope označena kao zamjenska vrijednost, država članica može tu nižu cijenu smatrati tržišnom cijenom. S druge strane, ako je isto društvo nedavno izvršilo slične transakcije po cijeni višoj od referentne stope i ako su njegova financijska situacija i tržišno okruženje uglavnom ostali nepromijenjeni, referentna stopa možda ne predstavlja važeću zamjensku vrijednost tržišnih stopa za taj konkretni slučaj.
114. Komisija je izradila detaljne smjernice o zamjenskim vrijednostima (i neoborivim pretpostavkama („sigurnim lukama“) za mala i srednja poduzeća) koje se odnose na jamstva u Obavijesti o jamstvima <sup>(177)</sup>. Prema toj Obavijesti, da bi se isključila prisutnost potpore, obično je dovoljno da zajmoprimac nema financijskih poteškoća, da je jamstvo povezano s konkretnom transakcijom, da zajmodavac snosi dio rizika te da zajmoprimac za jamstvo plaća tržišnu cijenu.

#### 4.3. Neizravna prednost

115. Prednost se može dodijeliti poduzetnicima, osim onima kojima se izravno prenose državna sredstva (neizravna prednost). <sup>(178)</sup> Mjera može predstavljati i izravnu prednost dodijelenu poduzetniku primatelju i neizravnu prednost dodijelenu ostalim poduzetnicima, primjerice poduzetnicima koji djeluju na sljedećim razinama djelatnosti <sup>(179)</sup>. Izravni primatelj prednosti može biti poduzetnik ili subjekt (fizička ili pravna osoba) koji ne obavlja nikakvu gospodarsku djelatnost <sup>(180)</sup>.
116. Takve neizravne prednosti treba razlikovati od samo sekundarnih gospodarskih učinaka koje sadržavaju gotovo sve mjere državne potpore (na primjer povećanjem proizvodnje). Za te potrebe predvidljive učinke mjere treba preispitati sa stajališta *ex ante*. Neizravna je prednost prisutna ako je mjera oblikovana na način da prenosi svoje sekundarne učinke na poduzetnike ili grupe poduzetnika čiji je identitet moguće utvrditi. To je, primjerice, slučaj ako je izravna potpora *de facto* ili *de jure* uvjetovana kupovinom robe ili usluga koje proizvode samo određeni poduzetnici (na primjer samo poduzetnici s poslovnim nastanom na određenim područjima) <sup>(181)</sup>.

<sup>(174)</sup> Primjerice, metodom povrata kapitala prilagođenog riziku (RAROC), koji zajmodavci i ulagači zahtijevaju za financiranje sličnog rizika mjerila i dospjeća poduzetniku aktivnom u istom sektoru.

<sup>(175)</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije o reviziji metode utvrđivanja referentnih i diskontnih stopa, (SL C 14, 19.1.2008., str. 6.). Za podređene zajmove, koji nisu obuhvaćeni Komunikacijom o referentnoj stopi, može se upotrebljavati metodologija utvrđena u Odluci Komisije od 11. prosinca 2008. o državnoj potpori N 55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (SL C 9, 14.1.2009., str. 1.).

<sup>(176)</sup> Međutim, kad se uredbe ili odluke Komisije povezone s programima potpora odnose na referentnu stopu za utvrđivanje iznosa potpora, Komisija će je smatrati fiksnim mjerilom izuzetim od potpore („sigurna luka“).

<sup>(177)</sup> Obavijest Komisije o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava (SL C 155, 20.6.2008., str. 10.).

<sup>(178)</sup> Presuda Suda od 19. rujna 2000., Njemačka protiv Komisije, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, točke 26. i 27.; presuda Suda od 28. srpnja 2011., Mediaset SpA protiv Komisije, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, točke 73. do 77.; presuda Suda od 13. lipnja 2002., Nizozemska protiv Komisije, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, točke 60. do 66.; presuda Općeg suda od 4. ožujka 2009., Italija protiv Komisije, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, točke 136. do 147. Vidjeti i članak 107. stavak 2. točku (a) Ugovora.

<sup>(179)</sup> U slučaju da je posredni poduzetnik samo posrednik za prenošenje prednosti korisniku i da ne zadržava nikakvu prednost, obično ga ne bi trebalo smatrati primateljem državne potpore.

<sup>(180)</sup> Presuda Suda od 19. rujna 2000., Njemačka protiv Komisije, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, točke 26. i 27.; presuda Suda od 28. srpnja 2011., Mediaset SpA protiv Komisije, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, točka 81.

<sup>(181)</sup> Suprotno tome, samo sekundarni gospodarski učinak u obliku povećane proizvodnje (koja ne čini neizravnu potporu) postoji u slučajevima u kojima se potpora jednostavno prenosi preko poduzetnika (primjerice, financijski posrednik) koji je u cijelosti prenosi korisniku potpore.

**5. SELEKTIVNOST****5.1. Opća načela**

117. Da bi državna mjera bila u okviru područja primjene članka 107. stavka 1. Ugovora, njome se mora stavljati „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u povoljniji položaj. Stoga u pojam potpore nisu uključene sve mjere kojima se gospodarske subjekte stavlja u povoljniji položaj, nego samo one kojima se na selektivan način daje prednost određenim poduzetnicima ili kategorijama poduzetnika odnosno određenim gospodarskim sektorima.
118. Mjere s isključivo općenitom primjenom kojima se ne stavlja u povoljniji položaj samo određene poduzetnike ili proizvodnju samo određene robe ne ulaze u područje primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. No sudska praksa pokazala je da čak i intervencije koje se na prvi pogled primjenjuju na poduzetnike općenito mogu u izvjesnoj mjeri biti selektivne i da ih se stoga može smatrati mjerama osmišljenima radi stavljanja u povoljniji položaj određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe. <sup>(182)</sup> Ni velik broj prihvatljivih poduzetnika (koji čak mogu uključivati sve poduzetnike iz određenog sektora) ni raznolikost i veličina sektora kojima pripadaju nisu osnova za zaključak da državna mjera predstavlja opću mjeru gospodarske politike ako od nje ne mogu imati koristi svi gospodarski sektori. <sup>(183)</sup> Činjenica da potpora nije usmjerena na jednog konkretnog unaprijed definiranog primatelja ili više njih, nego podliježe nizu objektivnih kriterija u skladu s kojima je se dodjeljuje, u okviru unaprijed određenih općenitih dodijeljenih proračunskih sredstava, neodređenom broju korisnika koji nisu na početku pojedinačno identificirani nije dovoljna da se dovede u pitanje selektivna priroda mjere <sup>(184)</sup>.
119. Da bi se razjasnio pojam selektivnosti u okviru prava o državnim potporama, korisno je znati razliku između materijalne i regionalne selektivnosti. Osim toga, korisno je iznijeti dodatne smjernice o određenim pitanjima povezanim s poreznim (ili sličnim) mjerama.

**5.2. Materijalna selektivnost**

120. Materijalna selektivnost mjere podrazumijeva da se mjera primjenjuje samo na određene poduzetnike (i njihove grupe) ili određene sektore gospodarstva u određenoj državi članici. Materijalnu selektivnost može se uspostaviti *de jure* ili *de facto*.

**5.2.1. Selektivnost *de jure* i *de facto***

121. Selektivnost *de jure* proizlazi izravno iz pravnih kriterija za dodjelu mjere koja je službeno rezervirana samo za određene poduzetnike (primjerice, za poduzetnike određene veličine, aktivne u određenim sektorima ili određenog pravnog oblika <sup>(185)</sup>, za društva osnovana tijekom određenog razdoblja ili uvrštena na uređeno tržište tijekom određenog razdoblja <sup>(186)</sup>, za društva koja pripadaju grupi s određenim značajkama ili društva

<sup>(182)</sup> Presuda Suda od 29. lipnja 1999., DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, točka 27.; presuda Općeg suda od 6. ožujka 2002., Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti T-127/99, T-129/99 i T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, točka 149.

<sup>(183)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 17. lipnja 1999., Belgija protiv Komisije, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, točku 32.; presudu Suda od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, točku 48.

<sup>(184)</sup> Presuda Općeg suda od 29. rujna 2000., Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, točka 40. Vidjeti i presudu Općeg suda od 13. rujna 2012., Italija protiv Komisije, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, točku 47. Predmetna mjera u ovom slučaju bila je djelomično oslobođenje od trošarine na dizel korišten za grijanje staklenika. Opći sud naveo je da činjenica da bi svi poduzetnici koji odaberu proizvodnju u staklenicima mogli imati koristi od oslobođenja nije bila dovoljna za utvrđivanje općeg karaktera mjere.

<sup>(185)</sup> Presuda Suda od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točka 52.

<sup>(186)</sup> Presuda Općeg suda od 4. rujna 2009., Italija protiv Komisije, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, točka 120., i presuda Suda od 24. studenoga 2011., Italija protiv Komisije, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, točke 59. i 60.

kojima su povjerene određene funkcije unutar grupe <sup>(187)</sup>, za društva u poteškoćama <sup>(188)</sup> ili za poduzetnike koji se bave izvozom odnosno poduzetnike koji se bave djelatnostima povezanim s izvozom <sup>(189)</sup>. Selektivnost *de facto* može se uspostaviti u slučajevima u kojima, iako su službeni kriteriji za primjenu mjere sastavljeni na općenit i objektivna način, struktura je mjere takva da se njezinim učincima u znatnoj mjeri stavlja u povoljniji položaj određenu grupu poduzetnika (kao u primjerima iz prethodne rečenice) <sup>(190)</sup>.

122. Selektivnost *de facto* mogla bi biti rezultat uvjeta ili prepreka koje su uvele države članice kojima se određene poduzetnike sprječava da ostvare korist od mjere. Na primjer, primjena porezne mjere (npr. porezni kredit) samo na ulaganja koja premašuju određeni prag (osim manjeg praga iz razloga administrativne učinkovitosti) mogla bi značiti da je mjera *de facto* rezervirana za poduzetnike sa znatnim financijskim sredstvima <sup>(191)</sup>. Mjera kojom se određene prednosti dodjeljuju samo na kratko razdoblje isto može biti *de facto* selektivna <sup>(192)</sup>.

#### 5.2.2. Selektivnost koja proizlazi iz diskrecijskih upravnih praksi

123. Opće mjere koje se *prima facie* primjenjuju na sve poduzetnike, ali su ograničene diskrecijskim ovlastima javne uprave, selektivne su <sup>(193)</sup>. To je slučaj kad ispunjavanje određenih kriterija ne znači automatski ostvarivanje prava na mjeru.
124. Javne uprave imaju diskrecijske ovlasti pri primjeni mjere, posebno kad su kriteriji za dodjelu potpore sastavljeni na veoma općenit ili neodređen način koji nužno uključuje prostor za primjenu diskrecijskog prava u procjeni. Jedan bi primjer bio da porezna uprava može mijenjati uvjete za dodjelu porezne povlastice u skladu sa značajkama projekta ulaganja koji joj je podnesen na procjenu. Slično tome, ako porezna uprava ima široko diskrecijsko pravo za utvrđivanje korisnika ili uvjeta pod kojima se porezna pogodnost dodjeljuje na temelju kriterija nepovezanih s poreznim sustavom, poput održavanja zaposlenosti, korištenje tim diskrecijskim pravom mora se smatrati stavljanjem „određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe” u povoljniji položaj <sup>(194)</sup>.
125. Činjenica da je za poreznu olakšicu potrebno prethodno upravno odobrenje ne znači automatski da ona predstavlja selektivnu mjeru. To nije slučaj kada se prethodno upravno odobrenje temelji na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima koji su unaprijed poznati te je stoga ograničena provedba diskrecijskog prava javnih uprava. Takav program prethodnog upravnog odobrenja mora isto tako biti utemeljen na postupovnom sustavu koji je pristupačan i kojim se može osigurati da se sa zahtjevom za odobrenje postupa objektivno i nepristrano u razumnom vremenskom roku te da se na odbijanje dodjele odobrenja može uložiti žalbu u sudskom ili kvazi-sudskom postupku <sup>(195)</sup>.

<sup>(187)</sup> Presuda Suda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187 protiv Komisije, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, točka 122.

<sup>(188)</sup> Presuda Općeg suda od 4. veljače 2016., Heitkamp Bauholding protiv Komisije, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, točka 129. i dalje.

<sup>(189)</sup> Presuda Suda od 10. prosinca 1969., Komisija protiv Francuske, spojeni predmeti 6 i 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, točka 3.; presuda Suda od 7. lipnja 1988., Grčka protiv Komisije, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, točka 8.; presuda Suda od 15. srpnja 2004., Španjolska protiv Komisije, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, točka 92.

<sup>(190)</sup> Primjer toga bila je presuda Suda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, o gibraltarskoj poreznoj reformi kojom se offshore trgovačka društva *de facto* stavljaju u povoljniji položaj. Vidjeti točke 101. i dalje te presude. Tom reformom uveden je sustav koji se sastoji od tri poreza primjenjiva na sva gibraltarska trgovačka društva, konkretno od poreza na plaće (payroll tax), poreza na upotrebu poslovne nekretnine (business property occupation tax – BPOT) i naknade za registraciju (registration fee). Gornja granica obveze plaćanja poreza na plaće i poreza na upotrebu poslovne nekretnine iznosila bi 15 % dobiti. Sud je zaključio da je takvom kombinacijom poreza od samog početka isključeno svako oporezivanje offshore trgovačkih društava jer ona nisu imala oporezivu osnovicu zbog toga što nemaju zaposlenike ni poslovnu nekretninu u Gibraltaru.

<sup>(191)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Općeg suda od 6. ožujka 2002., Ramondin SA i Ramondin Cápsulas SA protiv Komisije, spojeni predmeti T-92/00 i T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, točku 39.

<sup>(192)</sup> Presuda Općeg suda od 12. rujna 2007., Italija i Brandt Italia protiv Komisije, spojeni predmeti T-239/04 i T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, točka 66.; presuda Općeg suda od 4. rujna 2009., Italija protiv Komisije, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, točka 120.; presuda Suda od 24. studenoga 2011., Italija protiv Komisije, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, točke 59. i 60.

<sup>(193)</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. lipnja 1999., DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, točku 27.

<sup>(194)</sup> Vidjeti presudu Suda od 18. srpnja 2013., P Oy, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, točku 27.

<sup>(195)</sup> Vidjeti presudu Suda od 12. srpnja 2001., Smits i Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, točku 90.; presudu Suda od 3. lipnja 2010., Sporting Exchange Ltd, trading 'Betfair' protiv Minister van Justitie, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, točku 50.

## 5.2.3. Procjena materijalne selektivnosti za mjere kojima se smanjuju uobičajene naknade poduzetnika

126. Kada države članice donesu *ad hoc* pozitivne mjere kojima se donosi korist jednom ili identificiranom poduzetniku ili više njih (primjerice dodjela novca ili imovine određenim poduzetnicima), obično je jednostavno zaključiti da su te mjere selektivne prirode jer podrazumijevaju povoljnije postupanje prema jednom poduzetniku ili nekoliko njih <sup>(196)</sup>.
127. Situacija je obično manje jasna kada države članice donesu općenitije mjere primjenjive na sve poduzetnike koji ispunjavaju određene kriterije kojima se smanjuju naknade koje bi ti poduzetnici inače morali snositi (na primjer, oslobođenja od poreza ili socijalnog osiguranja za poduzetnike koji ispunjavaju određene kriterije).
128. U takvim slučajevima selektivnost mjere obično treba procijeniti s pomoću analize koja se sastoji od tri koraka. Prvo je potrebno utvrditi referentni sustav. U drugom koraku treba utvrditi odstupa li određena mjera od tog sustava toliko da se njome stvara razlika između gospodarskih subjekata koji su u pogledu ciljeva svojstvenih sustavu u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Procjena prisutnosti odstupanja ključan je element ovog dijela testiranja i omogućuje donošenje zaključka povezanog s time je li mjera selektivna *prima facie*. Ako predmetna mjera ne odstupa od referentnog sustava, nije selektivna. Međutim, ako odstupa (i time je selektivna *prima facie*), u trećem koraku testiranja potrebno je utvrditi je li odstupajuća mjera opravdana prirodom ili općim programom (referentnog) sustava <sup>(197)</sup>. Ako je *prima facie* selektivna mjera opravdana prirodom ili općim programom sustava, neće je se smatrati selektivnom i stoga neće biti obuhvaćena područjem primjene članka 107. stavka 1. Ugovora. <sup>(198)</sup>
129. Međutim, analiza koja se sastoji od tri koraka ne može se primijeniti u određenim slučajevima, uzimajući u obzir praktične učinke predmetnih mjera. Mora se naglasiti da se člankom 107. stavkom 1. Ugovora mjere intervencija države ne razlikuju u pogledu uzroka ili ciljeva, već se definiraju u odnosu na njihove učinke, neovisno o upotrijebljenim tehnikama <sup>(199)</sup>. To znači da u određenim iznimnim slučajevima nije dovoljno ispitati odstupa li određena mjera od pravila o referentnom sustavu kako ih je definirala predmetna država članica, nego je potrebno procijeniti i jesu li granice referentnog sustava utvrđene na dosljedan način ili, suprotno tome, na očito proizvoljan ili pristran način, čime se određene poduzetnike koji su u usporedivoj situaciji u pogledu temeljne logike tog sustava stavlja u povoljniji položaj.
130. Stoga je Sud u spojenim predmetima C-106/09 P i C-107/09 P <sup>(200)</sup> o gibraltarskoj poreznoj reformi zaključio da je referentni sustav prema definiciji predmetne države članice, iako je utemeljen na kriterijima opće prirode, u praksi stvarao diskriminaciju između trgovačkih društava koja su bila u usporedivoj situaciji u odnosu na cilj porezne reforme, zbog čega je *offshore* trgovačkim društvima dana selektivna prednost <sup>(201)</sup>. U tom je smislu Sud zaključio da činjenica da se *offshore* trgovačka društva nije oporezivalo nije bila slučajna posljedica režima, nego neizbježna posljedica činjenice da su osnovice procjene bile posebno oblikovane tako da *offshore* trgovačka društva nisu imala nikakvu poreznu osnovicu <sup>(202)</sup>.
131. Slična provjera mogla bi biti potrebna i u određenim slučajevima povezanim s pristojbama za posebne svrhe, kod kojih postoje elementi iz kojih je vidljivo da su granice pristojbe utvrđene na očito proizvoljan ili pristran način kako bi se u povoljniji položaj stavilo određene proizvode ili određene djelatnosti koji su u usporedivoj

<sup>(196)</sup> Vidjeti presudu Suda od 4. lipnja 2015., Komisija protiv MOL-a, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, točku 60. i dalje; mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija od 27. lipnja 2013., Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, točku 52.

<sup>(197)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 8. rujna 2011., Komisija protiv Nizozemske, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, točku 62.; presudu Suda od 8. studenoga 2001., Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>(198)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točku 49. i dalje; presudu Suda od 29. travnja 2004., GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

<sup>(199)</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. prosinca 2008., British Aggregates protiv Komisije, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, točke 85. i 89. i navedenu sudsku praksu; presudu Suda od 8. rujna 2011., Komisija protiv Nizozemske, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, točku 51.; presudu Suda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, točku 87.

<sup>(200)</sup> Presuda Suda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

<sup>(201)</sup> Presuda Suda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, točka 101. i dalje.

<sup>(202)</sup> Presuda Suda od 15. studenoga 2011., Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, točka 106.

situaciji u pogledu temeljne logike predmetnih pristojbi. Primjerice, u predmetu *Ferring* <sup>(203)</sup> Sud je iznio mišljenje da je pristojba uvedena na izravnu prodaju lijekova koju su provodili farmaceutski laboratoriji, ali ne i na prodaju trgovaca na veliko, bila selektivna. S obzirom na posebne činjenične okolnosti, poput jasnog cilja mjere i njezinih učinaka, Sud nije samo ispitao bi li predmetna mjera dovela do odstupanja od referentnog sustava koji čini pristojba. Uz to je usporedio situacije farmaceutskih laboratorija (koji podliježu pristojbi) i trgovaca na veliko (koji su isključeni) te zaključio da je neuvođenje poreza na izravnu prodaju trgovaca na veliko bilo jednako kao da im je dodijeljeno *prima facie* selektivno oslobođenje od poreza. <sup>(204)</sup>

### 5.2.3.1. Utvrđivanje referentnog sustava

132. Referentni sustav je referentna vrijednost u odnosu na koju se vrši procjena selektivnosti mjere.
133. Referentni sustav sastoji se od dosljednog skupa pravila koja se na temelju objektivnih kriterija općenito primjenjuju na sve poduzetnike koji su obuhvaćeni njegovim područjem primjene kako je utvrđeno njegovim ciljem. Obično tim pravilima nije utvrđeno samo područje primjene tog sustava, nego i uvjeti u kojima se sustav primjenjuje, prava i obveze poduzetnika koji mu podliježu i tehnička pitanja povezana s funkcioniranjem sustava.
134. U slučaju poreza, oblikovanje referentnog sustava temelji se na elementima poput porezne osnovice, poreznih obveznika, oporezivog događaja i poreznih stopa. Na primjer, referentni sustav mogao bi biti utvrđen u odnosu na sustav poreza na dobit <sup>(205)</sup>, sustav PDV-a <sup>(206)</sup> ili opći sustav oporezivanja osiguranja <sup>(207)</sup>. Isto se primjenjuje na (samostalno) pristojbe posebne namjene, poput pristojbi na određene proizvode ili djelatnosti s negativnim utjecajem na okoliš ili zdravlje koje zapravo ne čine dio šireg poreznog sustava. Kao posljedica toga i podložno posebnim slučajevima iz prethodnih stavaka 129. do 131., referentni je sustav, u načelu, sama pristojba <sup>(208)</sup>.

### 5.2.3.2. Odstupanje od referentnog sustava

135. Kada se utvrdi referentni sustav, u sljedećem koraku analize provjerava se stvara li se predmetnom mjerom razlika između poduzetnika koji odstupaju od tog sustava. Za to je nužno utvrditi stavljaju li se mjerom određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe u povoljniji položaj u usporedbi s drugim poduzetnicima koji su u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na svojstveni cilj referentnog sustava <sup>(209)</sup>. Država članica ne može se osloniti na ciljeve vanjske politike, kao što su ciljevi regionalne, okolišne ili industrijske politike, kako bi opravdala različito postupanje prema poduzetnicima <sup>(210)</sup>.

<sup>(203)</sup> Presuda Suda od 22. studenoga 2001., *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, točka 20.

<sup>(204)</sup> Presuda Suda od 22. studenoga 2001., *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, točke 19. i 20.

<sup>(205)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točku 50. Sud u tom kontekstu katkad primjenjuje izraz „redovni porezni sustav” (vidjeti presudu Suda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187 protiv Komisije, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, točku 95.) ili „opći porezni režim” (vidjeti presudu Suda od 15. prosinca 2005., Italija protiv Komisije, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, točku 100.).

<sup>(206)</sup> Vidjeti obrazloženje Suda u pogledu selektivnosti u presudi Suda od 3. ožujka 2005., Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, točki 40. i dalje.

<sup>(207)</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. travnja 2004., *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, točke 75. i 78.

<sup>(208)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 7. ožujka 2012., *British Aggregates Association protiv Komisije*, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, točke 49. i 50. Čak i ako je pristojba uvedena u nacionalni pravni sustav radi prenošenja direktive Unije, ta pristojba ostaje referentni sustav.

<sup>(209)</sup> Međutim, Sud je u svojoj presudi *Paint Graphos* naveo da se, s obzirom na specifičnost zadruga, koje moraju biti u skladu s određenim operativnim načelima, te poduzetnike ne može smatrati poduzetnicima u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u odnosu na situaciju komercijalnih trgovačkih društava, pod uvjetom da djeluju u gospodarskom interesu svojih članova i da odnosi s njihovim članovima nisu isključivo komercijalni, nego osobni i pojedinačni, a članovi su aktivno uključeni u vođenje poslovanja i imaju pravo na pravičnu raspodjelu gospodarskih rezultata (vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točku 61.).

<sup>(210)</sup> Presuda Suda od 18. srpnja 2013., *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, točka 27. i dalje.

136. Struktura određenih pristojbi za posebne svrhe (i posebno njihove porezne osnovice), poput poreza povezanih s okolišem i zdravljem uvedenih radi odvratanja od određenih djelatnosti ili proizvoda koji imaju nepovoljan učinak na okoliš ili zdravlje ljudi, obično će sadržavati ciljeve politike koji se provode. U takvim slučajevima diferencirani tretman za djelatnosti ili proizvode čija se situacija u pogledu suštinskog cilja koji se želi postići razlikuje od situacije onih djelatnosti ili proizvoda koji se oporezuju ne čini odstupanje <sup>(211)</sup>.
137. Ako se mjerom određeni poduzetnici ili proizvodnja određene robe u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji stavljaju u povoljniji položaj, mjera je selektivna *prima facie*.

### 5.2.3.3. Opravdanje na temelju prirode ili općeg programa referentnog sustava

138. Mjera koja odstupa od referentnog sustava (selektivnost *prima facie*) jest neselektivna ako je opravdana na temelju prirode ili općeg programa tog sustava. Do toga dolazi ako mjera proizlazi izravno iz suštinskih osnovnih ili vodećih načela referentnog sustava ili ako je ona rezultat sastavnih mehanizama potrebnih za funkcioniranje i učinkovitost sustava. <sup>(212)</sup> Nasuprot tome, nije moguće pouzdati se u ciljeve vanjske politike koji nisu sastavni dio sustava. <sup>(213)</sup>
139. Osnova za moguće opravdanje mogla bi, primjerice, biti potreba za borbom protiv prijevара ili izbjegavanja plaćanja poreza, potreba uzimanja u obzir posebnih računovodstvenih zahtjeva, mogućnost administrativnog upravljanja, načelo porezne neutralnosti <sup>(214)</sup>, progresivna priroda poreza na dobit i njegova svrha u pogledu preraspodjele, potreba za izbjegavanjem dvostrukog oporezivanja <sup>(215)</sup> ili cilj optimizacije povrata fiskalnih dugova.
140. Međutim, države članice trebale bi uvesti i primjenjivati prikladne postupke kontrole i praćenja kako bi osigurale da su odstupanja u skladu s logikom i općim programom poreznog sustava <sup>(216)</sup>. Da bi odstupanja bila opravdana na temelju prirode ili općeg programa sustava, potrebno je osigurati i da su te mjere proporcionalne i da ne nadilaze ono što je potrebno da bi se postigao zakoniti cilj koji se želi postići, odnosno da se cilj ne bi mogao ostvariti s pomoću manje opsežnih mjera <sup>(217)</sup>.
141. Država članica koja uvede razliku između poduzetnika mora biti sposobna pokazati da je navedena razlika stvarno opravdana u odnosu na prirodu i opći program predmetnog sustava <sup>(218)</sup>.

<sup>(211)</sup> Pristojba uvedena u nacionalni pravni sustav radi prenošenja direktive EU-a kojom se u okviru njezina područja primjene omogućuje diferencirani tretman za određene djelatnosti/proizvode može značiti da su takve djelatnosti ili takvi proizvodi u različitoj situaciji u odnosu na suštinski cilja koji se želi postići.

<sup>(212)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točku 69.

<sup>(213)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točke 69. i 70.; presudu Suda od 6. rujna 2006., *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točku 81.; presudu Suda od 8. rujna 2011., *Komisija protiv Nizozemske*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; presudu Suda od 22. prosinca 2008., *British Aggregates protiv Komisije*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; presudu Suda od 18. srpnja 2013., *P Oy*, C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, točku 27. i dalje.

<sup>(214)</sup> Kad je riječ o poduzetnicima za zajednička ulaganja, vidjeti odjeljak 5.4.2.

<sup>(215)</sup> Sud je u svojoj presudi od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, uputio na mogućnost oslanjanja na prirodu ili opći program nacionalnog poreznog sustava kao opravdanje za činjenicu da se zadruga koje raspodjeljuju svu svoju dobit svojim članovima ne oporezuju kao zadruga, pod uvjetom da se porez ubire od pojedinačnih članova (točka 71.).

<sup>(216)</sup> Presuda Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točka 74.

<sup>(217)</sup> Presuda Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točka 75.

<sup>(218)</sup> Vidjeti presudu Suda od 15. studenoga 2011., *Komisija i Španjolska protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjene Kraljevine*, spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, točku 146.; presudu Suda od 29. travnja 2004., *Nizozemska protiv Komisije*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, točku 43.; presudu Suda od 6. rujna 2006., *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

### 5.3. Regionalna selektivnost

142. U načelu, samo se na one mjere koje se primjenjuju na čitavo državno područje države članice ne primjenjuje kriterij regionalne selektivnosti iz članka 107. stavka 1. Ugovora. No, kao što je objašnjeno u nastavku, referentni sustav nije nužno potrebno definirati kao čitavu državu članicu <sup>(219)</sup>. Iz toga slijedi da nisu sve mjere koje se primjenjuju samo na određene dijelove državnog područja države članice automatski selektivne.
143. Kako je utvrđeno sudskom praksom <sup>(220)</sup>, mjere regionalnog ili lokalnog područja primjene nisu nužno selektivne ako su ispunjeni određeni zahtjevi. Ta sudska praksa do sada se bavila isključivo poreznim mjerama. No kako je regionalna selektivnost opći koncept, načela koja su Sudovi Unije utvrdili u pogledu poreznih mjera primjenjuju se i na druge vrste mjera.
144. Kako bi se moglo procijeniti regionalnu selektivnost, potrebno je razlikovati tri scenarija <sup>(221)</sup>:
1. U prvom scenariju, čiji je rezultat regionalna selektivnost mjere, središnja državna uprava države članice jednostrano odlučuje o primjeni niže razine oporezivanja unutar definiranog zemljopisnog područja.
  2. Drugi scenarij odgovara simetričnoj podjeli poreznih ovlasti <sup>(222)</sup>, odnosno modelu raspodjele poreznih nadležnosti u kojem sva druga državna tijela na određenoj razini (regije, okruzi ili drugo) države članice po zakonu imaju jednaku autonomnu ovlast odlučivanja o primjenjivoj poreznoj stopi unutar svojeg područja nadležnosti, neovisno o središnjoj državnoj upravi. U tom slučaju mjere o kojima su odlučila druga državna tijela na određenoj razini nisu selektivne jer je nemoguće utvrditi uobičajenu poreznu stopu koja bi mogla predstavljati referentni okvir.
  3. U trećem scenariju, koji se odnosi na asimetričnu podjelu poreznih ovlasti <sup>(223)</sup>, samo određena regionalna ili lokalna tijela mogu donijeti porezne mjere primjenjive unutar njihova područja. U tom slučaju procjena selektivne prirode predmetne mjere ovisi o tome je li predmetno tijelo dovoljno autonomno u odnosu na središnju državnu upravu države članice <sup>(224)</sup>. To je slučaj kad su ispunjena tri kumulativna kriterija autonomije: institucijska, proceduralna te gospodarska i financijska autonomija <sup>(225)</sup>. Ako su svi ti kriteriji autonomije prisutni kad regionalno ili lokalno tijelo odluči donijeti poreznu mjeru primjenjivu samo unutar svojeg područja, tada predmetna regija, a ne država članica, predstavlja geografski referentni okvir.

#### 5.3.1. Institucijska autonomija

145. Postojanje institucijske autonomije može se utvrditi ako odluku o poreznim mjerama donese regionalno ili lokalno tijelo s vlastitim ustavnim, političkom i administrativnim statusom koji je odvojen od statusa središnje državne uprave. U predmetu *Azores* Sud je iznio opažanje da je u portugalskom ustavu *Azores* prepoznat kao autonomna regija s vlastitim političkim i administrativnim statusom i institucijama samouprave koje imaju i vlastitu fiskalnu nadležnost i ovlast prilagodbe nacionalnih fiskalnih odredaba regionalnim značajkama <sup>(226)</sup>.

<sup>(219)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točka 57.; presuda Suda od 11. rujna 2008., Unión General de Trabajadores de La Rioja, spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, točka 47.

<sup>(220)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točka 57. i dalje; presuda Suda od 11. rujna 2008., Unión General de Trabajadores de La Rioja, spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, točka 47. i dalje.

<sup>(221)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točke 63. do 66.

<sup>(222)</sup> Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Geelhoeda od 20. listopada 2005., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, točku 60.

<sup>(223)</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika Geelhoeda od 20. listopada 2005., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, točka 60.

<sup>(224)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točka 58.: „*moguće je da podržavno tijelo ima pravni i činjenični status na temelju kojeg je dovoljno autonomno u odnosu na središnju državu države članice, što dovodi do toga da, na temelju mjera koje donosi, temeljnu ulogu u definiciji političkog i gospodarskog okruženja u kojem poduzetnici djeluju ima to tijelo, a ne središnja država*”.

<sup>(225)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točka 67.

<sup>(226)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, točka 70.



146. Procjena je li taj kriterij ispunjen u svakom pojedinačnom slučaju trebala bi posebno uključivati ispitivanje ustava i ostalih relevantnih zakona određene države članice da bi se provjerilo ima li uistinu predmetna regija vlastiti politički i administrativni status i ima li vlastite institucije samouprave koje imaju ovlast provođenja vlastite fiskalne nadležnosti.

### 5.3.2. Proceduralna autonomija

147. Postojanje proceduralne autonomije može se utvrditi ako je odluka o poreznim mjerama donesena bez mogućnosti izravne intervencije središnje državne uprave u smislu utvrđivanja njezina sadržaja.
148. Osnovni kriterij za utvrđivanje postoji li proceduralna autonomija nije raspon nadležnosti drugog državnog tijela na određenoj razini, nego sposobnost tog tijela u pogledu njegove nadležnosti da donese odluku o poreznoj mjeri samostalno, odnosno bez mogućnosti izravne intervencije središnje državne uprave u smislu utvrđivanja njezina sadržaja.
149. Činjenica da između središnjih i regionalnih (ili lokalnih) tijela postoji postupak savjetovanja ili usuglašavanja da bi se izbjegli sukobi ne znači automatski da drugo državno tijelo na određenoj razini nema proceduralnu autonomiju, pod uvjetom da to tijelo, a ne središnja državna uprava, ima završnu riječ kad je riječ o donošenju predmetne mjere <sup>(227)</sup>.
150. Puka činjenica da akti koje drugo državno tijelo na određenoj razini donosi podliježu sudskoj provjeri sama po sebi ne znači da to tijelo nema proceduralnu autonomiju jer je postojanje takve provjere sastavna značajka vladavine prava <sup>(228)</sup>.
151. Regionalna (ili lokalna) porezna mjera ne mora biti u cijelosti odvojena od općenitijeg poreznog sustava da ne bi predstavljala državnu potporu. Posebno nije potrebno predmetni porezni sustav (osnove procjene, porezne stope, pravila o povratu i oslobođenja od poreza) u cijelosti prenijeti na drugo državno tijelo na određenoj razini <sup>(229)</sup>. Na primjer, prenošenje poreza na društva ograničeno na ovlast izmjene stopa unutar ograničenog raspona, bez prenošenja ovlasti za promjenu osnovica procjene (porezne olakšice i oslobođenja itd.), može se smatrati ispunjenjem uvjeta proceduralne autonomije ako se prethodno definiranim poreznim razredom stope predmetnoj regiji omogućuje provođenje smislenih autonomnih ovlasti oporezivanja bez mogućnosti izravne intervencije središnje države u smislu utvrđivanja sadržaja.

### 5.3.3. Gospodarska i financijska autonomija

152. Postojanje gospodarske i financijske autonomije može se utvrditi ako drugo državno tijelo na određenoj razini preuzme odgovornost za političke i financijske posljedice mjere smanjenja poreza. Do toga ne može doći ako drugo državno tijelo na određenoj razini, nije odgovorno za upravljanje proračunom, odnosno ako nema kontrolu nad prihodima i izdacima.
153. Stoga se pri utvrđivanju postojanja gospodarske i financijske autonomije financijske posljedice porezne mjere u regiji ne smiju kompenzirati potporom ili subvencijom od drugih regija ili središnje državne uprave. Stoga se postojanjem izravne uzročno-posljedične veze između porezne mjere koju je donijelo drugo državno tijelo na određenoj razini i financijske podrške iz drugih regija ili središnje državne uprave predmetne države članice isključuje postojanje takve autonomije <sup>(230)</sup>.

<sup>(227)</sup> Presuda Suda od 11. rujna 2008., Unión General de Trabajadores de La Rioja, spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, točke 96. do 100.

<sup>(228)</sup> Presuda Suda od 11. rujna 2008., Unión General de Trabajadores de La Rioja, spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, točke 80. do 83.

<sup>(229)</sup> Presuda Suda od 6. rujna 2006., Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

<sup>(230)</sup> Presuda Suda od 11. rujna 2008., Unión General de Trabajadores de La Rioja, spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, točka 129. i dalje.

154. Postojanje gospodarske i financijske autonomije nije narušeno činjenicom da se nedostatak prihoda od poreza kao rezultat provedbe prenesenih poreznih ovlasti (na primjer, niže porezne stope) nadoknađuje istovremenim povećanjem istih prihoda zbog pojave novih poduzetnika koje su privukle niže stope.
155. Kriterijima autonomije ne zahtijeva se niti da se pravila o naplati poreza prenesu na regionalna ili lokalna tijela niti da prihode od poreza stvarno naplaćuju ta tijela. Središnja državna uprave može i dalje biti odgovorna za naplatu prenesenih poreza ako troškove naplate snosi drugo državno tijelo na određenoj razini.

#### 5.4. Posebna pitanja u pogledu poreznih mjera

156. Države članice imaju slobodu odlučivanja o gospodarskoj politici koju smatraju najprikladnijom te, posebno, slobodu raspoređivanja poreznog opterećenja kako smatraju prikladnim u odnosu na različite proizvodne čimbenike. Međutim, države članice tu nadležnost moraju provoditi u skladu s pravom Unije <sup>(231)</sup>.

##### 5.4.1. Zadruga

157. U načelu su prave zadruge u skladu s operativnim načelima na temelju kojih se razlikuju od ostalih gospodarskih subjekata <sup>(232)</sup>. Konkretno, one podliježu posebnim zahtjevima povezanima sa članstvom i njihove se djelatnosti provode u cilju zajedničke koristi njihovih članova <sup>(233)</sup>, a ne u interesu vanjskih ulagača. Osim toga, rezerve i imovina nisu razdjeljive i moraju biti namijenjene zajedničkom interesu članova. Naposljetku, zadruge općenito imaju ograničen pristup tržištima kapitala i ostvaruju niske profitne marže.
158. S obzirom na te specifičnosti, može se smatrati da zadruge nisu u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj sa situacijom komercijalnih trgovačkih društava pa bi povlašteni porezni tretman zadruga mogao biti izvan područja primjene pravila o državnim potporama pod uvjetom da <sup>(234)</sup>:
- djeluju u gospodarskom interesu svojih članova,
  - njihovi odnosi s članovima nisu isključivo komercijalni, nego osobni i pojedinačni,
  - članovi su aktivno uključeni u vođenje poslovanja,
  - imaju pravo na pravičnu raspodjelu gospodarskih rezultata.
159. No ako se za zadrugu koju se ispituje otkrije da je usporediva s komercijalnim trgovačkim društvima, treba je uključiti u isti referentni okvir kao i komercijalna trgovačka društva te i ona treba proći analizu koja se sastoji od tri koraka iz stavaka 128. do 141. Trećom fazom te analize zahtijeva se analiza pitanja je li predmetni porezni režim opravdan logikom poreznog sustava <sup>(235)</sup>.
160. U tu svrhu treba napomenuti da mjera mora biti u skladu s osnovnim ili vodećim načelima poreznog sustava države članice (upućivanjem na sastavne mehanizme tog sustava). Odstupanje za zadruge u smislu da ih se ne oporezuje kao zadruge može se, na primjer, opravdati činjenicom da one raspodjeljuju svu svoju dobit svojim

<sup>(231)</sup> Države članice posebno ne smiju uvesti ili održavati zakonodavstvo koje obuhvaća nespojivu državnu potporu ili diskriminaciju koja je suprotna temeljnim slobodama. Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 17. rujna 2009., Glaxo Wellcome, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, točku 34. i navedenu sudsku praksu.

<sup>(232)</sup> Vidjeti preambulu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1435/2003 od 22. srpnja 2003. o Statutu europskih zadruga.

<sup>(233)</sup> Kontrola zadruga jednako je raspodijeljena njezinim članovima prema pravilu „jedna osoba, jedan glas“.

<sup>(234)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točke 55. i 61.

<sup>(235)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., Paint Graphos i dr., spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točke 69. do 75.

članovima i da se onda porez ubire od tih pojedinačnih članova. U svakom slučaju smanjeno oporezivanje mora biti proporcionalno i ne smije nadilaziti granicu potrebnoga. Osim toga, predmetna država članica mora primjenjivati prikladne postupke kontrole i praćenja <sup>(236)</sup>.

#### 5.4.2. Subjekti za zajednička ulaganja <sup>(237)</sup>

161. Općenito je prihvaćeno da bi na instrumente ulaganja, poput subjekata za zajednička ulaganja <sup>(238)</sup>, trebalo primjenjivati prikladnu razinu oporezivanja s obzirom na to da u osnovi djeluju kao posrednici između ulagača (treće strane) i ciljanih društava u koja se ulaže. Rezultat nedostatka posebnih poreznih propisa kojima se uređuju investicijski fondovi ili društva moglo bi biti tretiranje investicijskog fonda kao odvojenog poreznog obveznika, uz dodatan red poreza uveden na svaki dohodak ili dobit instrumenta posrednika. U tom kontekstu države članice općenito nastoje smanjiti nepovoljne učinke oporezivanja na ulaganja provedena pomoću investicijskih fondova ili društava u usporedbi s izravnim ulaganjima pojedinačnih ulagača i, koliko je moguće, osigurati da je ukupno konačno porezno opterećenje na paket različitih vrsta ulaganja otprilike jednako, neovisno u instrumentu ulaganja.
162. Porezne mjere čiji je cilj osiguranje porezne neutralnosti za ulaganja u fondove ili društva za zajednička ulaganja ne bi trebalo smatrati selektivnima ako se tim mjerama određene subjekte za zajednička ulaganja ili određene vrste ulaganja ne stavlja u povoljniji položaj <sup>(239)</sup>, nego se smanjuje ili uklanja dvostruko ekonomsko oporezivanje u skladu s ukupnim sastavnim načelima predmetnog poreznog sustava. Za potrebe ovog odjeljka porezna neutralnost znači da se prema poreznim obveznicima postupa jednako bilo da u imovinu, poput državnih vrijednosnih papira i udjela u dioničkim društvima, ulažu izravno ili neizravno preko ulagačkih fondova. Prema tome, porezni režim za subjekte za zajednička ulaganja kojim se poštuje svrhu fiskalne transparentnosti na razini instrumenta posrednika može biti opravdan u okviru logike predmetnog poreznog sustava ako je sprečavanje dvostrukog ekonomskog oporezivanja sastavno načelo predmetnog poreznog sustava. Suprotno tome, povlašten porezni tretman ograničen na dobro definirane instrumente ulaganja koji ispunjavaju određene uvjete <sup>(240)</sup> na štetu drugih instrumenata ulaganja koji su u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji treba smatrati selektivnim <sup>(241)</sup>, primjerice, kada bi se poreznim pravilima omogućilo povoljnije postupanje prema nacionalnom pothvatu, fondovima sa socijalnim učinkom ili dugotrajnim investicijskim fondovima i izostavilo fondove koji su usklađeni s EU-om: EuVECA <sup>(242)</sup>, EuSEF <sup>(243)</sup> ili ELTIF <sup>(244)</sup>.
163. Međutim, porezna neutralnost ne znači da takve instrumente ulaganja treba u cijelosti osloboditi od svih poreza ili da voditelje fondova treba osloboditi od poreza na pristojbe koje naplaćuju za upravljanje temeljnom

<sup>(236)</sup> Vidjeti presudu Suda od 8. rujna 2011., *Paint Graphos i dr.*, spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, točke 74. i 75.

<sup>(237)</sup> Ovaj odjeljak nije ograničen na subjekte za zajednička ulaganja na koje se odnosi Direktiva Vijeća 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS). Obuhvaća i druge vrste subjekata za zajednička ulaganja koji nisu obuhvaćeni tom Direktivom, kao što su, među ostalim, alternativni investicijski fondovi kako su utvrđeni u Direktivi 2011/61/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 174, 1.7.2011., str. 1.).

<sup>(238)</sup> Takvi se subjekti mogu osnovati u skladu s ugovornim odnosom (kao zajednički fondovi kojima upravljaju društva za upravljanje) ili uzajamnim odnosom (kao uzajamni investicijski fondovi) odnosno u skladu sa statutom (kao investicijska društva). Vidjeti članak 1. stavak 3. Direktive o UCITS-u.

<sup>(239)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 4. ožujka 2009., *Associazione italiana del risparmio gestito i Fineco Asset Management protiv Komisije*, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, točku 78. i dalje, u kojoj je Opći sud podržao Odluku Komisije 2006/638/EZ od 6. rujna 2005. (SL L 268, 27.9.2006., str. 1.), kojom je program potpore kojim se određenim poduzetnicima pružaju porezni poticaji za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire specijalizirane za udjele malih ili srednjih kapitalnih društava kojima bi se moglo trgovati na uređenom europskom tržištu proglašen nespojivim sa zajedničkim tržištem.

<sup>(240)</sup> Na primjer, povlašteni porezni tretman na razini instrumenta ulaganja koji ovisi o ulaganju tri četvrtine imovine fonda u mala i srednja poduzeća.

<sup>(241)</sup> Vidjeti presudu Općeg suda od 4. ožujka 2009., *Associazione italiana del risparmio gestito and Fineco Asset Management protiv Komisije*, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, točku 150.

<sup>(242)</sup> Uredba (EU) br. 345/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o europskim fondovima poduzetničkog kapitala (SL L 115, 25.4.2013., str. 1.).

<sup>(243)</sup> Uredba (EU) br. 346/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o europskim fondovima za socijalno poduzetništvo (SL L 115, 25.4.2013., str. 18.).

<sup>(244)</sup> Uredba (EU) 2015/760 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o europskim fondovima za dugoročna ulaganja (SL L 123, 19.5.2015., str. 98.).

imovinom koja se ulaže u fondove<sup>(245)</sup>. Njome se ne opravdava ni povoljniji porezni tretman zajedničkog ulaganja u odnosu na pojedinačno ulaganje za predmetne porezne režime<sup>(246)</sup>. U takvim bi slučajevima porezni režim bio nesrazmjern i nadilazio bi ono što je potrebno da bi se postigao cilj sprečavanja dvostrukog oporezivanja te bi stoga predstavljao selektivnu mjeru.

#### 5.4.3. Oprost poreza

164. Oprost poreza obično uključuju oslobođenje od plaćanja kaznenih sankcija, novčanih kazni i (nekih ili svih) kamata. Za određene oproste zahtijeva se plaćanje svih dospjelih iznosa poreza<sup>(247)</sup>, a druge obuhvaćaju djelomično odricanje od dospjelog iznosa poreza<sup>(248)</sup>.
165. Općenito, mjeru oprosta poreza koja se primjenjuje na poduzetnike može se smatrati općom mjerom ako su ispunjeni uvjeti u nastavku<sup>(249)</sup>.
166. Prvo, mjera je u stvarnosti otvorena svakom poduzetniku iz bilo kojeg sektora ili bilo koje veličine koji ima nepodmirene porezne obveze dospjele na datum utvrđen mjerom, bez stavljanja u povoljniji položaj bilo koje prethodno definirane grupe poduzetnika. Drugo, ne obuhvaća nikakvu *de facto* selektivnost u korist određenih poduzetnika ili sektora. Treće, djelovanje porezne uprave ograničeno je na rukovođenje provedbom oprosta poreza bez diskrecijskih ovlasti u smislu intervencije u odnosu na dodjelu ili intenzitet mjere. Naposljetku, mjera ne obuhvaća odricanje od provjere.
167. Ograničena vremenska primjena oprosta poreza, koji se primjenjuje samo u kratkom vremenskom razdoblju<sup>(250)</sup> na porezne obveze koje su dospjele prije prethodno definiranog datuma i koje su još uvijek dospjele u trenutku uvođenja oprosta poreza, sastavno je obilježje koncepta oprosta poreza čiji je cilj poboljšati naplatu poreza i usklađenost poreznih obveznika s poreznim propisima.
168. Mjere oprosta poreza mogu se smatrati i općim mjerama ako se njima prati cilj nacionalnog zakonodavstva u pogledu osiguranja usklađenosti s određenim općim pravnim načelom, poput načela da se presuda mora donijeti u razumnom vremenskom razdoblju<sup>(251)</sup>.

#### 5.4.4. Porezna mišljenja i nagodbe

##### 5.4.4.1. Upravna porezna mišljenja

169. Funkcija je poreznog mišljenja da se njime unaprijed utvrdi primjena redovnog poreznog sustava na određeni predmet s obzirom na njegove specifične činjenice i okolnosti. Radi pravne sigurnosti brojna nacionalna porezna tijela donose prethodna upravna mišljenja o tome kako će se određene transakcije fiskalno tretirati<sup>(252)</sup>. To se može učiniti kako bi se unaprijed utvrdilo kako će se odredbe bilateralnog poreznog

<sup>(245)</sup> Logika neutralnosti na kojoj se temelji posebno oporezivanje subjekata za ulaganja primjenjuje se na kapital fondova, a ne na prihode i kapital upravljačkih društava. Vidjeti Odluku Nadzornog tijela EFTA-e o državnim potporama od 18. ožujka 2009. u pogledu oporezivanja subjekata za ulaganja u Lihtenštajnu.

<sup>(246)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 12. svibnja 2010., N 131/2009, Finska, Program fonda za ulaganje u stambene nekretnine (Residential Real Estate Investment Trust – REIT) (SL C 178, 3.7.2010., str. 1.), uvodna izjava 33.

<sup>(247)</sup> Oprostem poreza može se pružati i mogućnost prijavljivanja neprijavljene imovine ili dohotka.

<sup>(248)</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. ožujka 2012., Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, točku 12.

<sup>(249)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 11. srpnja 2012. o mjeri oprosta poreza koju je prijavila Latvija, SA.33183, (SL C 1, 4.1.2013., str. 6.).

<sup>(250)</sup> Razdoblje primjene trebalo bi biti dovoljno da se svim poreznim obveznicima na koje se mjera primjenjuje omogućí da ostvare korist od nje.

<sup>(251)</sup> Vidjeti presudu Suda od 29. ožujka 2012., Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, točke 40., 41. i 42.

<sup>(252)</sup> Određene su države članice donijele okružnice kojima se uređuje područje primjene i raspon njihovih praksi donošenja mišljenja. Neke od njih objavljuju i svoja mišljenja.

sporazuma ili nacionalne fiskalne odredbe primijeniti na određeni predmet ili kako će se utvrđivati „dobit po tržišnim uvjetima” za povezane transakcije stranaka u kojima je donošenje prethodnog mišljenja opravdano nesigurnošću, kako bi se utvrdilo određuje li se cijena određenih transakcija unutar grupe po tržišnim uvjetima<sup>(253)</sup>. Države članice mogu svojim poreznim obveznicima pružiti pravnu sigurnost i predvidivost u pogledu primjene općih poreznih propisa, a njih se najbolje osigurava ako je praksa donošenja mišljenja transparentna i ako se mišljenja objavljuju.

170. Davanje poreznog mišljenja mora, međutim, biti u skladu s pravilima o državnim potporama. Kada se poreznim mišljenjem podržava rezultat koji ne odražava na pouzdan način rezultat koji bi se dobio uobičajenom primjenom redovnog poreznog sustava, tim se mišljenjem može primatelju dati selektivnu prednost, utoliko da je rezultat selektivnog tretmana smanjenje porezne odgovornosti tog primatelja u toj državi članici u usporedbi s poduzećima koja se nalaze u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.
171. Sud je utvrdio da se smanjenjem oporezive osnovice poduzetnika koje je rezultat porezne mjere kojom se poreznom obvezniku omogućuju upotreba transfernih cijena u transakcijama unutar grupe koje ne odgovaraju cijenama koje bi se naplaćivale u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja između neovisnih poduzetnika koji pregovaraju u usporedivim okolnostima pod tržišnim uvjetima tom poreznom obvezniku omogućuje selektivnu prednost na temelju činjenice da je njegova porezna odgovornost u okviru redovnog poreznog sustava smanjena u usporedbi s neovisnim poduzećima koja se oslanjaju na svoju stvarno zabilježenu dobit za određivanje svoje oporezive osnovice.<sup>(254)</sup> U skladu s time, poreznim mišljenjem kojim se podržava metodologiju transfernih cijena za utvrđivanje oporezive dobiti subjekta grupe poduzeća kojoj rezultat nije pouzdana procjena tržišnih rezultata u skladu s načelom transakcije po tržišnim uvjetima primatelju se omogućuje selektivna prednost. Potraga za „pouzdanom procjenom tržišnih rezultata” znači da sva odstupanja od najbolje procjene tržišnih rezultata moraju biti ograničena i proporcionalna nesigurnosti koja je dio odabrane metode određivanja transfernih cijena ili statističkih alata koji se upotrebljavaju pri toj procjeni.
172. To načelo transakcije po tržišnim uvjetima nužno je dio Komisijine procjene poreznih mjera koje se daju grupi poduzeća u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora, neovisno o tome je li država članica to načelo ugradila u svoj nacionalni pravni sustav i u kojem obliku. Upotrebljava ga se kako bi se ustanovilo je li oporeziva dobit grupe poduzeća u svrhu poreza na dobit utvrđena na osnovi metodologije kojom se dobiva pouzdana procjena tržišnih rezultata. Poreznim mišljenjem kojim se podržava takva metodologija osigurava se da se prema tom poduzeću ne postupa povoljno u okviru redovnih propisa o oporezivanju poslovne dobiti u predmetnim državama članicama u usporedbi sa samostalnim poduzećima koja se oporezuje prema njihovoj računovodstvenoj dobiti, koja odražava cijene utvrđene na tržištu koje su ispregovarane po tržišnim uvjetima. Načelo transakcije po tržišnim uvjetima koje Komisija primjenjuje pri procjeni mišljenja o određivanju transfernih cijena u skladu s pravilima o državnim potporama stoga čini primjenu članka 107. stavka 1. Ugovora, kojim se zabranjuje nejednak porezni tretman poduzetnika u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. To je načelo obvezujuće za države članice i nacionalni porezni propisi nisu isključeni iz područja njegove primjene<sup>(255)</sup>.

<sup>(253)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, koja još nije objavljena, Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, koja još nije objavljena, Odluku Komisije od 11. siječnja 2016. u predmetu SA.37667, program državne potpore za izuzeće viška dobiti, koja još nije objavljena. U svim je predmetima podnesena žalba.

<sup>(254)</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187 protiv Komisije, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416. Sud je u toj presudi o belgijskom poreznom režimu za koordinacijske centre ispitao žalbu protiv Odluke Komisije (Odluka Komisije 2003/757/EZ od 17. veljače 2003. o programu potpora koji je Belgija primijenila za koordinacijske centre s poslovnim nastanom u Belgiji, (SL L 282, 30.10.2003., str. 25.)) u kojoj je zaključeno, među ostalim, da se metodom utvrđivanja oporezivog prihoda u okviru tog režima tim centrima davala selektivna prednost. U okviru tog režima oporeziva dobit utvrđivala se kao paušalni iznos koji je činio postotak punog iznosa operativnih troškova i izdataka iz kojih su bili izuzeti troškovi osoblja i financijske naknade. Prema mišljenju Suda, „kako bi se odlučilo daje li se primjenom metode procjene oporezivog prihoda poput metode utvrđene prema režimu za koordinacijske centre prednost tim centrima, potrebno je [...] usporediti taj režim s redovnim poreznim sustavom na temelju razlike između dobiti i izdataka poduzetnika koji obavlja svoje djelatnosti u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja.” Sud je smatrao da „učinak izuzimanja [troškova osoblja i financijskih troškova] iz izdataka koji služe utvrđivanju oporezivog prihoda centara jest da transferne cijene ne odgovaraju onima koje bi se naplaćivale u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja”, za što je Sud zaključio da se time „[daje] prednost koordinacijskim centrima” (točke 96. i 97.).

<sup>(255)</sup> Vidjeti presudu Suda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187 protiv Komisije, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, točku 81. Vidjeti i presudu Općeg suda od 25. ožujka 2015., Belgija protiv Komisije, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, točke 65. i 66. te navedenu sudsku praksu.

173. Pri ispitivanju je li mišljenje o određivanju transfernih cijena u skladu s načelom transakcije po tržišnim uvjetima sadržanim u članku 107. stavku 1. Ugovora, Komisija može obratiti pozornost na smjernice Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj („OECD”), a posebice na „Smjernice OECD-a o transfernim cijenama za multinacionalna poduzeća i porezne uprave”. Te se smjernice ne odnose na sama pitanja u pogledu državnih potpora, ali je u njima sadržan međunarodni konsenzus o transfernim cijenama te se njima daju korisne smjernice poreznim upravama i multinacionalnim poduzećima kako osigurati da se metodologijom određivanja transfernih cijena dobivaju rezultati u skladu s tržišnim uvjetima. U skladu s time, ako je dogovor o određivanju transfernih cijena u skladu sa smjernicama iz Smjernica OECD-a o transfernim cijenama, uključujući smjernice za izbor najprikladnije metode, što dovodi do pouzdane procjene tržišnog rezultata, nije vjerojatno da će porezno mišljenje kojim se podržava takav dogovor uzrokovati državnu potporu.
174. Ukratko, poreznim mišljenjima posebice se daje selektivna prednost njihovim primateljima u sljedećim slučajevima:
- (a) mišljenjem se pogrešno primjenjuje nacionalno porezno zakonodavstvo te je rezultat manji iznos poreza <sup>(256)</sup>;
  - (b) mišljenja nisu dostupna poduzetnicima u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji <sup>(257)</sup>; ili
  - (c) uprava primjenjuje „povoljniji” porezni tretman u usporedbi s ostalim poreznim obveznicima u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. To bi, na primjer, bio slučaj ako porezna uprava prihvati dogovor o određivanju transfernih cijena koji nije po tržišnim uvjetima jer se metodologijom koju podržava to mišljenje dobiva rezultat koji odstupa od pouzdane procjene tržišnih rezultata <sup>(258)</sup>. Isto to odnosi se i na situaciju kada se mišljenjem primatelju omogućuje upotreba alternativnih, neizravnijih metoda za izračun oporezive dobiti, na primjer, upotreba fiksnih marži za metodu dodatka na troškove (*cost-plus method*) ili metodu preprodajne cijene (*resale-minus method*) za utvrđivanje prikladnih transfernih cijena, iako su dostupne i izravnije metode <sup>(259)</sup>.

#### 5.4.4.2. Porezne nagodbe

175. Porezne nagodbe obično se pojavljuju u kontekstu sporova između poreznog obveznika i poreznih tijela u vezi s iznosom poreznog duga. One su uobičajena praksa u više država članica. Zaključivanjem takvih nagodbi poreznim tijelima se omogućuje da izbjegnu dugoročne pravne sporove pred nacionalnima nadležnim tijelima i osiguraju brz povrat dospjelog poreza. Iako nadležnost država članica u tom području nije sporna, u sklapanje porezne nagodbe mogla bi biti uključena državna potpora, posebno ako se čini da je iznos dospjelog poreza znatno smanjen bez jasnog opravdanja (poput optimizacije povrata duga) ili na nesrazmjeran način u korist poreznog obveznika. <sup>(260)</sup>

<sup>(256)</sup> Vidjeti Odluku Komisije 2003/601/EZ od 17. veljače 2003. o programu potpora za strane prihode koji je primijenila Irska, (SL L 204., 13.8.2003., str. 51.), uvodne izjave 33. do 35.

<sup>(257)</sup> Na primjer, to bi bio slučaj da određenim poduzetnicima uključenima u transakcije s nadziranim subjektima nije omogućeno da zatraže takva mišljenja, suprotno prethodno definiranoj kategoriji poduzetnika. Vidjeti u tom pogledu Odluku Komisije 2004/77/EZ od 24. lipnja 2003. o sustavu poreznog mišljenja za američke korporacije za inozemnu prodaju, (SL L 23, 28.1.2004., str. 14.), uvodne izjave 56. do 62.

<sup>(258)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, koja još nije objavljena, Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, koja još nije objavljena, Odluku Komisije od 11. siječnja 2016. u predmetu SA.37667, program državne potpore za izuzeće viška dobiti, koja još nije objavljena. U svim je predmetima podnesena žalba.

<sup>(259)</sup> Vidjeti Odluku Komisije 2003/438/EZ od 16. listopada 2002. o državnoj potpori C 50/2001, Luksemburška financijska društva (SL L 153, 20.6.2003., str. 40.), uvodne izjave 43. i 44.; Odluku Komisije 2003/501/EZ od 16. listopada 2002. o državnoj potpori C 49/2001, Luksemburški koordinacijski centri (SL L 170, 9.7.2003., str. 20.), uvodne izjave 46., 47. i 50.; Odluku Komisije 2003/757/EZ od 17. veljače 2003., Belgijski koordinacijski centri, (SL L 282, 30.10.2003., str. 25.), uvodne izjave 89. do 95. i povezanu presudu Suda od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187 protiv Komisije, spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, točke 96. i 97.; Odluku Komisije 2004/76/EZ od 13. svibnja 2003., Francuska sjedišta i logistički centri (SL L 23, 28.1.2004., str. 1.), uvodne izjave 50. i 53.; Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, koja još nije objavljena, protiv koje je podnesena žalba, uvodne izjave 282. do 285.; Odluku Komisije od 21. listopada 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, koja još nije objavljena, protiv koje je podnesena žalba, uvodna izjava 245.

<sup>(260)</sup> Vidjeti Odluku Komisije 2011/276/EU od 26. svibnja 2010. o državnoj potpori C-76/03, Umicore SA, (SL L 122, 11.5.2011., str. 76.).

176. U tom kontekstu, transakcija između porezne uprave i poreznog obveznika mogla bi posebno obuhvaćati selektivnu prednost u sljedećim slučajevima <sup>(261)</sup>:
- (a) pri davanju nesrazmjernih povlastica poreznom obvezniku, uprava primjenjuje „povoljniji” diskrecijski porezni tretman u usporedbi s drugim poreznim obveznicima u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji;
  - (b) nagodba je suprotna primjenjivima poreznim odredbama i rezultirala je nižim iznosom poreza izvan razumnog raspona. To bi, na primjer, mogao biti slučaj ako su utvrđene činjenice trebale rezultirati drukčijom procjenom poreza na temelju primjenjivih odredbi (no iznos dospjelog poreza nezakonito je smanjen).

#### 5.4.5. Pravila o amortizaciji/amortizaciji nematerijalne imovine

177. Općenito, porezne mjere isključivo tehničke prirode, poput pravila o amortizaciji/amortizaciji nematerijalne imovine, ne predstavljaju državnu potporu. Metoda izračuna amortizacije imovine razlikuje se u raznim državama članicama, ali takve metode mogu biti sastavna obilježja poreznog sustava kojem pripadaju.
178. Procjenu moguće selektivnosti u pogledu stope amortizacije određene imovine teško je provesti zbog zahtjeva za utvrđivanje mjerila (od kojeg bi konkretna stopa ili metoda amortizacije možda odstupale). Dok je u računovodstvenom smislu svrha tog postupka općenito odraziti ekonomsku amortizaciju imovine u cilju predstavljanja vjernog prikaza financijske situacije društva, fiskalni postupak ima drukčiju svrhu, poput omogućavanja društvima da troškove na koje mogu dobiti umanjeće porezne osnovice rasporede kroz dulje vremensko razdoblje.
179. Poticaji povezani s amortizacijom (poput kraćeg razdoblja amortizacije, povoljnije metode amortizacije <sup>(262)</sup>, rane amortizacije itd.) za određene vrste imovine ili poduzetnika koji se ne temelje na vodećim načelima predmetnih pravila o amortizaciji mogli bi uzrokovati nastanak državne potpore. Suprotno tome, pravila o ubrzanoj i ranoj amortizaciji za iznajmljenu imovinu moglo bi se smatrati općim mjerama ako su predmetni ugovori o najmu stvarno dostupni društvima svih veličina i iz svih sektora <sup>(263)</sup>.
180. Ako porezno tijelo ima diskrecijsku ovlast odrediti različita razdoblja amortizacije ili različite metode vrednovanja za različite poduzetnike ili sektore, očito postoji pretpostavka selektivnosti. Isto tako, prethodno odobrenje porezne uprave kao uvjet za primjenu programa amortizacije uključuje selektivnost ako odobrenje nije ograničeno na prethodnu provjeru pravnih zahtjeva <sup>(264)</sup>.

#### 5.4.6. Fiksna osnova poreznog režima za specifične djelatnosti

181. Određene odredbe koje nemaju diskrecijska obilježja i kojima se, primjerice, dopušta utvrđivanje poreza na dobit na fiksnoj osnovi mogu se opravdati prirodom i općim programom sustava ako se njima, na primjer, uzimaju u obzir posebni računovodstveni kriteriji ili važnost zemljišta u imovini specifičnoj za određene sektore.

<sup>(261)</sup> Vidjeti Odluku Komisije 2011/276/EU od 26. svibnja 2010. o državnoj potpori C-76/03, Umicore SA, (SL L 122, 11.5.2011., str. 76.), uvodna izjava 155.

<sup>(262)</sup> Metoda ubrzane amortizacije s padajućim saldod (declining-balance method) ili metoda ubrzane amortizacije zbroja godina (sum-of-the-years'-digits method), za razliku od uobičajene linearne metode.

<sup>(263)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 20. studenoga 2012. o državnoj potpori SA.34736 o ranoj amortizaciji određene imovine stečene financijskim najmom, (SL C 384, 13.12.2012., str. 1.).

<sup>(264)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 20. prosinca 2006. o programu potpore koji provodi Francuska u skladu s člankom 39.CA Općeg poreznog zakona (SL L 112, 30.4.2007., str. 41.), uvodna izjava 122.

182. Takve odredbe stoga nisu selektivne ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:
- (a) porezni režim s fiksnom osnovom opravdan je željom da se izbjegne nesrazmjerno administrativno opterećenje na određene vrste poduzetnika zbog toga što su mali ili zbog njihova sektora djelatnosti (na primjer, u poljoprivredi ili ribarstvu);
  - (b) u prosjeku, režim s fiksnom osnovom ne podrazumijeva manje porezno opterećenje za te poduzetnike u usporedbi s ostalim poduzetnicima isključenima iz njegova područja primjene i ne obuhvaća prednosti za određenu podkategoriju korisnika tog režima.

#### 5.4.7. Pravila protiv zlorabe

183. Propisivanje pravila protiv zlorabe može se opravdati kao mjere sprečavanja izbjegavanja plaćanja poreza od strane poreznih obveznika <sup>(265)</sup>. Međutim, takva pravila mogu biti selektivna ako se njima osigurava odstupanje (neprimjena pravila protiv zlorabe) za određene poduzetnike ili transakcije, što ne bi bilo dosljedno logici na kojoj se temelje predmetna pravila protiv zlorabe <sup>(266)</sup>.

#### 5.4.8. Trošarine

184. Iako su trošarine uglavnom usklađene na razini Unije (što može utjecati na kriterij pripisivosti <sup>(267)</sup>), to ne znači automatski da bi svako oslobođenje od trošarine u tim područjima bilo izvan područja primjene pravila o državnim potporama. Štoviše, smanjenom trošarinom može se dodijeliti selektivna prednost za poduzetnike koji upotrebljavaju predmetni proizvod kao *unos* ili ga prodaju na tržištu <sup>(268)</sup>.

## 6. UČINAK NA TRGOVINU I TRŽIŠNO NATJECANJE

### 6.1. Opća načela

185. Javna potpora poduzetnicima čini državnu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora samo ako se njome „narušava ili prijeti da će [se] narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj” i samo u mjeri u kojoj „utječe na trgovinu među državama članicama”.
186. Pojam potpore sadržava ta dva različita i potrebna elementa. Međutim, u praksi ti se kriteriji često upotrebljavaju zajednički za procjenu državne potpore jer ih se u pravilu smatra neodvojivo povezanim <sup>(269)</sup>.

<sup>(265)</sup> Presuda Suda od 29. travnja 2004., *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, točka 65. i dalje.

<sup>(266)</sup> Vidjeti Odluku Komisije 2007/256/EZ od 20. prosinca 2006. o programu potpore koji provodi Francuska u skladu s člankom 39.CA Općeg poreznog zakonika (SL L 112, 30.4.2007., str. 41.), uvodna izjava 81. i dalje.

<sup>(267)</sup> Vidjeti odjeljak 3.1.

<sup>(268)</sup> Vidjeti, primjerice, Odluku Komisije 1999/779/EZ od 3. veljače 1999. o potpori Austrije dodijeljenoj u obliku oslobođenja od poreza na pića za vina i ostala fermentirana pića koja se kupcu prodaju izravno na mjestu proizvodnje (SL L 305, 30.11.1999., str. 27.).

<sup>(269)</sup> Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., *Alzetta*, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točka 81.



## 6.2. **Narušavanje tržišnog natjecanja**

187. Smatra se 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 druge poduzetnike s kojima se natječe <sup>(270)</sup>. U praktične svrhe narušavanje tržišnog natjecanja u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora obično postoji kada država dodijeli financijsku prednost nekom poduzetniku u liberaliziranom sektoru u kojem postoji, ili bi moglo postojati, tržišno natjecanje <sup>(271)</sup>.
188. Činjenicom da tijela dodjeljuju javnu uslugu internom pružatelju usluga (čak i ako imaju slobodu povjeriti takvu uslugu trećim stranama) kao takvom ne isključuje se moguće narušavanje tržišnog natjecanja. No moguće narušavanje tržišnog natjecanja isključeno je ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti:
- (a) usluga podliježe pravnom monopolu (utvrđeno u skladu sa zakonodavstvom EU-a) <sup>(272)</sup>;
  - (b) tim pravnim monopolom ne isključuje se samo tržišno natjecanje na tržištu, nego i za tržište, to jest njime se isključuje svaka mogućnost tržišnog natjecanja kojim bi netko mogao postati isključivi pružatelj predmetne usluge <sup>(273)</sup>;
  - (c) uslugom se ne konkurira drugim uslugama i
  - (d) ako je pružatelj usluge aktivan na drugom tržištu (geografskom tržištu ili tržištu proizvoda) koje je otvoreno tržišnom natjecanju, potrebno je isključiti unakrsno subvencioniranje. Da bi se to postiglo potrebno je koristiti se odvojenim računima, pravilno raspodjeljivati troškove i prihode te se pobrinuti da se javno financiranje koje je pruženo za uslugu koja je predmet pravnog monopola ne može upotrijebiti u korist drugih aktivnosti.
189. Javnom potporom moglo bi se narušiti tržišno natjecanje čak i ako se njome ne pomaže poduzetniku primatelju da se proširi i stekne tržišni udio. Dovoljno je da mu se potporom omogućuje zadržavanje snažnijeg konkurentnog položaja od onoga koji bi imao da mu potpora nije pružena. U tom kontekstu, da bi se smatralo da se određenom potporom narušava tržišno natjecanje, obično je dovoljno da se potporom korisniku daje prednost oslobađajući ga od troškova koje bi u suprotnom morao snositi tijekom svojeg svakodnevnog poslovanja <sup>(274)</sup>. Definicijom državne potpore ne zahtijeva se da su narušavanje tržišnog natjecanja ili učinak na trgovinu znatni ili materijalni. Činjenica da je iznos potpore nizak ili da je poduzetnik primatelj malen neće sama po sebi dovesti do isključenja narušavanja tržišnog natjecanja ili prijetnje od njegova narušavanja <sup>(275)</sup>, pod uvjetom da vjerojatnost takvog narušavanja nije samo hipotetska <sup>(276)</sup>.

## 6.3. **Učinak na trgovinu**

190. Javna potpora poduzetnicima čini državnu potporu u skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora samo u onoj mjeri u kojoj ona „utječe na trgovinu među državama članicama” U tom pogledu nije potrebno ustanoviti da

<sup>(270)</sup> Presuda Suda od 17. rujna 1980., Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, točka 11. Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točka 80.

<sup>(271)</sup> Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točke 141. do 147.; presuda Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

<sup>(272)</sup> Pravni monopol postoji kada je određena usluga zakonodavstvom ili regulatornim mjerama rezervirana za isključivog pružatelja, pri čemu je svim drugim subjektima jasno zabranjeno pružanje takvih usluga (čak i za zadovoljavanje moguće preostale potražnje određenih skupina potrošača). No sama činjenica da je pružanje javne usluge povjereno određenom poduzetniku ne znači da taj poduzetnik ima pravni monopol.

<sup>(273)</sup> Presuda Općeg suda od 16. srpnja 2014., Njemačka protiv Komisije, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, točka 158.; Odluka Komisije od 7. srpnja 2002. o državnoj potpori br. N 356/2002 – Ujedinjena Kraljevina – Network Rail, SL C 232, 28.9.2002., str. 2., uvodne izjave 75., 76. i 77. Primjerice, ako se koncesije dodjeljuju natječajnim postupkom, postoji tržišno natjecanje za tržište.

<sup>(274)</sup> Presuda Suda od 3. ožujka 2005., Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, točka 55.

<sup>(275)</sup> Presuda Općeg suda od 29. rujna 2000., Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, točka 89.; presuda Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točka 81.

<sup>(276)</sup> Presuda Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točka 79.

potpora ima stvaran učinak na trgovinu među državama članicama, nego samo može li potpora utjecati na tu trgovinu<sup>(277)</sup>. Posebice, Sudovi Unije presudili su da „kada potpora koju država članica dodijeli jača položaj poduzetnika u odnosu na ostale poduzetnike konkurente u trgovini unutar [Unije], smatra se da ta potpora utječe na potonje”<sup>(278)</sup>.

191. Može se smatrati da javna potpora može imati učinak na trgovinu između država članica čak i ako primatelj nije izravno uključen u prekograničnu trgovinu. Na primjer, zbog subvencije bi subjektima u drugim državama članicama moglo biti teže ući na tržište održavanjem ili povećavanjem lokalne opskrbe<sup>(279)</sup>.
192. Relativno mali iznos potpore ili relativno mala veličina poduzetnika koji je prima sami po sebi nisu razlog za isključenje mogućnosti utjecaja na trgovinu među državama članicama.<sup>(280)</sup> Javna subvencija dodijeljena poduzetniku koji pruža samo lokalne ili regionalne usluge i ne pruža nikakve usluge izvan svoje države podrijetla mogla bi unatoč tome utjecati na trgovinu među državama članicama ako poduzetnici iz drugih država članica mogu pružiti takve usluge (i na temelju prava poslovnog nastana) te ta mogućnost nije samo hipotetska. Na primjer, ako država članica određenom poduzetniku dodijeli javnu subvenciju za pružanje usluga prijevoza, pružanje tih usluga može se na temelju subvencije održavati ili povećavati tako da poduzetnici s poslovnim nastanom u drugim državama članicama imaju manju mogućnost pružanja svojih usluga prijevoza na tržištu u toj državi članici<sup>(281)</sup>. 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.
193. U načelu, učinak na trgovinu moguć je čak i ako primatelj izvozi svoju ukupnu proizvodnju ili njezin veći dio izvan Unije, no u takvim je situacijama učinak manje neposredan i ne može ga se pretpostaviti samo na temelju činjenice da je tržište otvoreno za tržišno natjecanje<sup>(282)</sup>.
194. Pri utvrđivanju učinka na trgovinu nije potrebno definirati tržište ili detaljno istražiti utjecaj mjere na konkurentski položaj korisnika i njegovih konkurenata<sup>(283)</sup>.
195. No 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 imati učinak na trgovinu među državama članicama na temelju predvidljivih učinaka mjere<sup>(284)</sup>.
196. Komisija je u nizu odluka smatrala, s obzirom na specifične okolnosti tih predmeta, da mjera ima samo lokalni učinak i stoga nema učinka na trgovinu među državama članicama. U tim predmetima Komisija je posebno provjerila da korisnik pruža robu ili usluge na ograničenom području unutar države članice i da nije vjerojatno da će privući kupce iz drugih država članica te da se ne može predvidjeti da će mjera imati učinak koji bi bio veći od marginalnog na uvjete prekograničnih ulaganja ili poslovnog nastana.

<sup>(277)</sup> Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 65.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., *Libert i dr.*, spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 76.

<sup>(278)</sup> Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 66.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., *Libert i dr.*, spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 77.; presuda Suda od 4. travnja 2001., *Friulia Venezia Giulia*, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, točka 41.

<sup>(279)</sup> Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 67.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., *Libert i dr.*, spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 78.; presuda Suda od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točka 78.

<sup>(280)</sup> Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 68.

<sup>(281)</sup> Presuda Suda od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, točke 77. i 78.

<sup>(282)</sup> Presuda Suda od 21. ožujka 1990., *Belgija protiv Komisije („Tubemeuse”)*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, točka 35.; presuda Suda od 30. travnja 2009., *Komisija protiv Talijanske Republike i Wam SpA*, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, točka 62.

<sup>(283)</sup> Presuda Suda od 17. rujna 1980., *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209; presuda Općeg suda od 4. rujna 2009., *Italija protiv Komisije*, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, točke 157. do 160.; presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., *Alzetta*, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točka 95.

<sup>(284)</sup> Presuda Općeg suda od 6. srpnja 1995., *AITEC i dr. protiv Komisije*, spojeni predmeti T-447/93, T-448/93 i T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, točka 141.

197. Iako nije moguće definirati opće kategorije mjera koje obično zadovoljavaju te kriterije, ranije odluke služe kao primjeri situacija u kojima je Komisija na temelju specifičnih okolnosti predmeta zaključila da javna potpora neće utjecati na trgovinu među državama članicama. Neki primjeri takvih predmeta su:
- (a) objekti za sport i slobodne aktivnosti koji uglavnom služe lokalnom stanovništvu i za koje nije vjerojatno da će privući potrošače ili ulaganja iz drugih država članica <sup>(285)</sup>;
  - (b) kulturni događaji i subjekti koji obavljaju gospodarske aktivnosti <sup>(286)</sup> za koje nije vjerojatno da će odvući korisnike ili posjetitelje od sličnih ponuda u drugim državama članicama <sup>(287)</sup>. Komisija smatra da samo financiranje koje se dodijeli velikim i poznatim kulturnim institucijama i događajima u državi članici koje se naveliko promovira izvan njihove regije potencijalno može imati učinak na trgovinu među državama članicama;
  - (c) bolnice i drugi objekti za zdravstvenu njegu koji pružaju uobičajeni raspon medicinskih usluga usmjerenih prema lokalnom stanovništvu i za koje nije vjerojatno da će privući potrošače ili ulaganja iz drugih država članica <sup>(288)</sup>;
  - (d) informativni mediji i/ili kulturni proizvodi koji zbog lingvističkih i geografskih razloga imaju lokalno ograničenu publiku <sup>(289)</sup>;
  - (e) kongresni centar, u slučaju kojeg lokacija i mogući učinak potpore na cijene vrlo vjerojatno neće preusmjeriti korisnike iz drugih centara u drugim državama članicama <sup>(290)</sup>;
  - (f) platforma za razmjenu informacija i umrežavanje za izravno rješavanje problema nezaposlenosti i društvenih konflikata u unaprijed definiranom i vrlo malenom lokalnom području <sup>(291)</sup>;
  - (g) male zračne luke <sup>(292)</sup> ili luke <sup>(293)</sup> koje prvenstveno služe lokalnim korisnicima, čime se ograničava tržišno natjecanje za usluge ponuđene na lokalnoj razini i za koje utjecaj na prekogranična ulaganja doista nije veći od marginalnog;

<sup>(285)</sup> Vidjeti, primjerice, odluke Komisije o državnoj potpori u predmetima N 258/2000 Rekreacijski bazen Dorsten, (SL C 172, 16.6.2001., str. 16.); C 10/2003 – Nizozemska – Neprofitne luke za rekreacijska plovila (SL L 34, 6.2.2004., str. 63.); SA.37963 – Ujedinjena Kraljevina – Navodna državna potpora za Glenmore Lodge (SL C 277, 21.8.2015., str. 3.); SA.38208 – Ujedinjena Kraljevina – Navodna državna potpora golf-klubovima iz Ujedinjene Kraljevine u vlasništvu članova (SL C 277, 21.8.2015., str. 4.).

<sup>(286)</sup> Uvjetu pod kojima su kulturne djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine gospodarske prirode u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora vidjeti u odjeljku 2.6. Za kulturne djelatnosti ili djelatnosti očuvanja baštine koje nisu gospodarske prirode nije potrebno provoditi procjenu može li moguće javno financiranje imati učinka na trgovinu.

<sup>(287)</sup> Vidjeti, primjerice, odluke Komisije o državnoj potpori u predmetima N 630/2003 Lokalni muzeji Sardinije (SL C 275, 8.11.2005., str. 3.); SA.34466 Cipar – Centar za vizualnu umjetnost i istraživanje (SL C 1, 4.1.2013., str. 10.); SA.36581 Grčka – Izgradnja arheološkog muzeja u Messari, Kreta (SL C 353, 3.12.2013., str. 4.); SA.35909 (2012/N) – Češka – Infrastruktura za turizam (NUTS II regija jugoistok), (SL C 306, 22.10.2013., str. 4.); SA.34891 (2012/N) – Poljska – Državna potpora za Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł (SL C 293, 9.10.2013., str. 1.).

<sup>(288)</sup> Vidjeti, primjerice, odluke Komisije o državnoj potpori u predmetima N 543/2001 Irska – Kapitalne olakšice za bolnice (SL C 154, 28.6.2002., str. 4.); SA.34576 Portugal – Sjeveroistočna jedinica za stalnu skrb instituta Jean Piaget (SL C 73, 13.3.2013., str. 1.); SA.37432 – Češka – Financiranje javnih bolnica u regiji Hradec Králové (SL C 203, 19.6.2015., str. 2.); SA.37904 – Njemačka – Navodna državna potpora medicinskom centru u Durmersheimu, (SL C 188, 5.6.2015., str. 2.); SA.38035 – Njemačka – Navodna potpora specijaliziranoj rehabilitacijskoj klinici za ortopedsku medicinu i traumatološku kirurgiju (SL C 188, 5.6.2015., str. 3.).

<sup>(289)</sup> Vidjeti, primjerice, odluke Komisije o državnoj potpori u predmetima N 257/2007 Subvencije za kazališne produkcije u Baskiji (SL C 173, 26.7.2007., str. 1.); N 458/2004 Editorial Andaluza Holding (SL C 131, 28.5.2005., str. 1.); SA.33243 Jornal de Madeira (SL C 16, 19.1.2013., str. 1.).

<sup>(290)</sup> Vidjeti, primjerice, Odluku Komisije o državnoj potpori u predmetu N 486/2002 Švedska – Kongresna dvorana u Visbyju (SL C 75, 27.3.2003., str. 2.).

<sup>(291)</sup> Vidjeti Odluku Komisije o državnoj potpori u predmetu SA.33149 – Njemačka – Navodna nezakonita državna potpora za Städtische Projekt „Wirtschaftsbür Gaarden“ – Kiel (SL C 188, 5.6.2015., str. 1.).

<sup>(292)</sup> Vidjeti, primjerice, Odluku Komisije o državnoj potpori u predmetu SA.38441 – Ujedinjena Kraljevina – Zračne veze s otočjem Scilly (SL C 5, 9.1.2015., str. 4.).

<sup>(293)</sup> Vidjeti, primjerice, odluke Komisije o državnoj potpori u predmetima SA.39403 – Nizozemska – Ulaganja u luku Lauwersoog (SL C 259, 7.8.2015., str. 4.); SA.42219 – Njemačka – Obnova doka Schuhmacher u luci Maasholm (SL C 426, 18.12.2015., str. 5.).

(h) financiranje određenih žičara (i posebno skijaških vučnica) na područjima s malo objekata i ograničenim turističkim kapacitetima. Komisija je pojasnila da se obično uzimaju u obzir sljedeći čimbenici kako bi se razlikovalo instalacije za podršku aktivnosti kojom se može privući korisnike koji nisu s lokalnog područja, za koje se obično smatra da imaju učinak na trgovinu, i instalacija povezanih sa sportom na područjima u kojima postoji malo objekata i koja imaju ograničene turističke kapacitete, u kojima javna potpora možda neće imati učinak na trgovinu među državama članicama <sup>(294)</sup>: (a) lokacija instalacije (na primjer, unutar gradova ili kao veza između sela); (b) vrijeme rada; (c) uglavnom lokalni korisnici (omjer između dnevnih i tjednih propusnica); (d) ukupni broj i kapacitet instalacija u odnosu na broj rezidentnih korisnika; e) ostali turistički objekti u području. Uz potrebne bi prilagodbe slični čimbenici isto tako mogli biti relevantni za druge vrste objekata.

198. Čak i ako su okolnosti u kojima se potpora dodjeljuje u većini slučajeva dovoljan pokazatelj da potpora može utjecati na trgovinu između država članica i narušavati tržišno natjecanje ili prijetiti narušavanjem tržišnog natjecanja, te je okolnosti potrebno odgovarajuće iznijeti. U slučaju programa potpora obično je dovoljno ispitati svojstva određenog programa <sup>(295)</sup>.

## 7. INFRASTRUKTURA: NEKA SPECIFIČNA OBJAŠNJENJA

### 7.1. Uvod

199. Smjernice u pogledu pojma državne potpore kako je utvrđen u ovoj Obavijesti primjenjuju se na javno financiranje infrastrukture koja se upotrebljava u gospodarske svrhe kao što se primjenjuju i na svako drugo javno financiranje kojim se neku gospodarsku djelatnost stavlja u povoljniji položaj <sup>(296)</sup>. No, s obzirom na stratešku važnost javnog financiranja infrastrukture, među ostalim radi poticanja rasta, i na pitanja koja iz toga često proizlaze, primjereno je osigurati specifične smjernice o tome kada se javnim financiranjem infrastrukture poduzetnika stavlja u povoljniji položaj, kada mu se daje prednost i kada ono ima učinak na tržišno natjecanje i na trgovinu među državama članicama.

200. Infrastrukturni projekti često uključuju nekoliko kategorija sudionika i svaka državna potpora o kojoj je riječ može potencijalno biti korisna u izgradnji (uključujući proširenja ili poboljšanja) infrastrukture, njezinu upravljanju ili korištenju njome <sup>(297)</sup>. Za potrebe ovog odjeljka stoga je korisno razlikovati nositelja projekta i/ili prvog vlasnika („nositelj projekta/vlasnik” <sup>(298)</sup>) infrastrukture, operatere (tj. poduzetnike koji izravno upotrebljavaju infrastrukturu za pružanje usluga krajnjim korisnicima, uključujući poduzetnike koji pribavljaju infrastrukturu od nositelja projekta/vlasnika da bi je gospodarski iskorištavali ili koji pribavljaju koncesiju za infrastrukturu odnosno uzimaju u najam infrastrukturu radi njezine upotrebe i upravljanja njome) i krajnje korisnike infrastrukture, iako se te funkcije u nekim slučajevima mogu preklapati.

### 7.2. Potpora nositelju projekta/vlasniku

#### 7.2.1. Gospodarska djelatnost u odnosu na negospodarsku djelatnost

201. Za javno financiranje velikog dijela infrastrukture tradicionalno se smatralo da ne pripada u područje primjene pravila o državnim potporama jer se smatralo da su izgradnja infrastrukture i upravljanje njome opće mjere javne politike, a ne gospodarska djelatnost. <sup>(299)</sup> No nedavno se zbog nekoliko čimbenika, kao što su liberalizacija, privatizacija, integracija tržišta i tehnološki napredak, povećala mogućnost komercijalnog iskorištavanja infrastrukture.

<sup>(294)</sup> Komunikacija Komisije državama članicama i ostalim zainteresiranim stranama u vezi s državnom potporom N 376/01 – Program potpore za žičare (SL C 172, 18.7.2002., str. 2.).

<sup>(295)</sup> Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 14. listopada 1987., Njemačka protiv Komisije, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, točka 18.

<sup>(296)</sup> „Javno financiranje infrastrukture” trebalo bi uključivati sve oblike pružanja državnih resursa za izgradnju ili pribavljanje infrastrukture odnosno za upravljanje njome.

<sup>(297)</sup> Ovaj odjeljak ne odnosi se na potencijalnu potporu izvođačima koji se bave izgradnjom infrastrukture.

<sup>(298)</sup> „Vlasnik” uključuje svaki subjekt koji provodi stvarno pravo vlasništva na infrastrukturi i koji od toga ima gospodarske koristi. Primjerice, u slučaju da vlasnik delegira svoje pravo vlasništva odvojenom subjektu (na primjer, lučkoj upravi) koji upravlja infrastrukturu u ime vlasnika, na to se može gledati kao na promjenu vlasnika u svrhe kontrole državnih potpora.

<sup>(299)</sup> Dvadesetpeto izvješće o politici tržišnog natjecanja, 1995., točka 175.

202. U presudi u predmetu *Aéroports de Pariz* <sup>(300)</sup> Opći sud priznao je taj razvoj situacije, objasnivši da na upravljanje zračnom lukom treba gledati kao na gospodarsku djelatnost. Nedavno je u presudi *Leipzig/Halle* <sup>(301)</sup> potvrđeno da je izgradnja avionske piste komercijalne zračne luke sama po sebi gospodarska djelatnost. Iako se ti predmeti odnose specifično na zračne luke, čini se da načela koja su uspostavili Sudovi Unije imaju šire tumačenje i stoga su primjenjiva na izgradnju drugih infrastruktura koje su neodvojivo povezane s nekom gospodarskom djelatnošću <sup>(302)</sup>.
203. S druge strane, na financiranje infrastrukture koja nije namijenjena komercijalnom iskorištavanju u načelu se ne primjenjuju pravila o državnim potporama. To se odnosi, primjerice, na infrastrukturu koja se upotrebljava za djelatnosti koje država obično obavlja u izvršavanju svojih javnih ovlasti (npr. vojni objekti, infrastruktura za kontrolu zračnog prometa u zračnim lukama, svjetionici i druga oprema za općenitu navigaciju, među ostalim i na unutarnjim plovnim putovima, zaštita od poplava i upravljanje niskim vodostajem u javnom interesu te policija i carina) ili koja se ne upotrebljava za pružanje robe ili usluga na tržištu (primjerice ceste koje se daju na besplatno korištenje javnosti). Takve djelatnosti nisu gospodarske prirode i stoga ne pripadaju u područje primjene pravila o državnim potporama, kao ni javno financiranje s njima povezane infrastrukture <sup>(303)</sup>.
204. Ako se infrastruktura koja se izvorno upotrebljavala za negospodarske djelatnosti poslije pretvori u infrastrukturu gospodarske namjene (na primjer, ako se vojna zračna luka pretvori u civilnu), samo troškovi proizašli iz pretvaranja infrastrukture u infrastrukturu gospodarske namjene uzet će se u obzir za procjenu u okviru pravila o državnim potporama <sup>(304)</sup>.
205. Ako se infrastruktura upotrebljava i za gospodarske i za negospodarske djelatnosti, javno financiranje njezine izgradnje bit će obuhvaćeno pravilima o državnim potporama samo u onoj mjeri u kojoj se odnosi na troškove povezane s gospodarskim djelatnostima.
206. Ako se subjekt bavi gospodarskim i negospodarskim djelatnostima, države članice moraju osigurati da se javno financiranje za negospodarske djelatnosti ne može upotrijebiti za unakrsno subvencioniranje gospodarskih djelatnosti. To je moguće osigurati ograničavanjem javnog financiranja na neto troškove (uključujući troškove kapitala) negospodarskih djelatnosti, koje se može identificirati na temelju jasnog odvajanja računa.
207. Ako se u slučajevima mješovite namjene infrastruktura upotrebljava gotovo isključivo za negospodarsku djelatnost, Komisija smatra da je moguće da se na njezino financiranje u cijelosti ne primjenjuju pravila o državnim potporama, pod uvjetom da gospodarska namjena ostane isključivo sporedna, odnosno da je to djelatnost koja je izravno povezana s upravljanjem infrastrukturom i potrebna za njega, ili neodvojivo povezana s njezinom glavnom negospodarskom namjenom. Trebalo bi se smatrati da je to slučaj kada gospodarske djelatnosti upotrebljavaju iste unose kao i primarne negospodarske djelatnosti, npr. materijal, opremu, radnu snagu ili fiksni kapital. Područje primjene sporednih gospodarskih djelatnosti mora ostati ograničeno u pogledu kapaciteta infrastrukture <sup>(305)</sup>. Primjeri takvih sporednih gospodarskih djelatnosti mogu uključivati određenu istraživačku organizaciju koja povremeno iznajmljuje svoju opremu i laboratorije industrijskim partnerima <sup>(306)</sup>.

<sup>(300)</sup> Presuda Općeg suda od 12. prosinca 2000., *Aéroports de Pariz* protiv Komisije, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, točka 125., potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda od 24. listopada 2002., *Aéroports de Pariz* protiv Komisije, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Vidjeti i presudu Općeg suda od 17. prosinca 2008., *Ryanair* protiv Komisije, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, točku 88.

<sup>(301)</sup> Presuda Općeg suda od 24. ožujka 2011., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i dr. protiv Komisije*, spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, posebno točke 93. i 94., potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH* protiv Komisije, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, posebno točke 40. do 43. i točka 47.

<sup>(302)</sup> Presuda Suda od 19. prosinca 2012., *Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH* protiv Komisije, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, točke 43. i 44. Presuda Suda od 14. siječnja 2015., *Eventech* protiv *The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 40.

<sup>(303)</sup> Presuda Suda od 16. lipnja 1987., *Komisija protiv Italije*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točke 7. i 8. Presuda Suda od 4. svibnja 1988., *Bodson/Pompes funèbres des régions libérées*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, točka 18.; presuda Općeg suda od 24. ožujka 2011., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i dr. protiv Komisije*, spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, točka 98.

<sup>(304)</sup> Vidjeti Odluku Komisije o državnoj potpori SA.23324 – Zračna luka Tampere-Pirkkala (SL L 309, 13.11.2013., str. 27.), i o državnoj potpori SA.35388 – Poljska – Osnivanje zračne luke Gdynia-Kosakowo Airport.

<sup>(305)</sup> U tom se smislu gospodarska namjena infrastrukture može smatrati sporednom ako kapacitet koji se svake godine dodjeljuje takvoj djelatnosti ne premašuje 20 % ukupnog godišnjeg kapaciteta infrastrukture.

<sup>(306)</sup> Ako djelatnosti ne ostanu sporedne, i na sekundarne se gospodarske djelatnosti mogu primijeniti pravila o državnim potporama (vidjeti presudu Općeg suda od 12. rujna 2013., *Njemačka protiv Komisije*, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, o prodaji drva i turističkim djelatnostima organizacija za očuvanje prirode).

Komisija isto tako smatra da javno financiranje koje se daje uobičajenim dodatnim sadržajima (kao što su restorani, trgovine ili plaćeni parking) infrastruktura koje se gotovo isključivo upotrebljavaju za gospodarske djelatnosti obično nema učinka na trgovinu među državama članicama jer nije vjerojatno da će se tim uobičajenim dodatnim sadržajima privući potrošače iz drugih država članica i nije vjerojatno da bi njihovo financiranje imalo učinak na prekogranična ulaganja ili nastan koji bi bio veći od marginalnog.

208. Kao što je Sud naveo u svojoj presudi u predmetu Leipzig/Halle, izgradnja infrastrukture ili njezina dijela može pripadati u područje primjene javnih ovlasti države<sup>(307)</sup>. U takvom se slučaju na javno financiranje infrastrukture (ili relevantnog dijela infrastrukture) ne primjenjuju pravila o državnim potporama.
209. Zbog nesigurnosti koja je postojala prije presude u predmetu Aéroports de Paris javna tijela mogla su s pravom smatrati da javno financiranje infrastrukture odobreno prije te presude nije predstavljalo državnu potporu i da stoga takve mjere nije bilo potrebno prijavljivati Komisiji. Iz toga proizlazi da Komisija ne može na temelju pravila o državnim potporama dovesti u pitanje takve mjere financiranja koje su konačno donesene prije presude u predmetu Aéroports de Paris<sup>(308)</sup>. Time se ne podrazumijevaju nikakve pretpostavke u pogledu prisutnosti ili odsutnosti državne potpore ili legitimnih očekivanja u pogledu mjera financiranja koje nisu konačno donesene prije presude u predmetu Aéroports de Paris, koje će trebati provjeravati za svaki predmet zasebno<sup>(309)</sup>.

#### 7.2.2. *Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu*

210. Razlozi na kojima se zasnivaju predmeti u kojima je Komisija smatrala da određene mjere ne mogu imati učinak na trgovinu među državama članicama, kao što je navedeno u stavcima 196. do 197., mogu također biti relevantni za određena javna financiranja infrastrukture, pogotovo lokalne ili općinske infrastrukture, čak i ako se nju komercijalno iskorištava. Jedno bitno svojstvo takvih predmeta bilo bi uglavnom lokalno područje obuhvata i dokaz da nije vjerojatno da bi učinak na prekogranična ulaganja bio veći od marginalnog. Primjerice, izgradnja lokalnih instalacija za aktivnosti u slobodno vrijeme, objekata za zdravstvenu njegu, malih zračnih luka ili luka koje uglavnom služe lokalnim korisnicima i za koje je učinak na prekogranična ulaganja marginalan vjerojatno neće utjecati na trgovinu. Dokazi kojima se pokazuje da nema učinka na trgovinu mogli bi uključivati podatke iz kojih je vidljivo da izvan države članice postoji samo ograničena mogućnost upotrebe infrastrukture i da su prekogranična ulaganja na predmetnom tržištu minimalna ili da nije vjerojatno da će to na njih imati negativan učinak.
211. Postoje okolnosti u kojima određene infrastrukture nisu u izravnom tržišnom natjecanju s drugim infrastrukturnama iste vrste ili s drugim infrastrukturnama drukčije vrste koje nude usluge sa znatnim stupnjem zamjenjivosti ili izravno s takvim uslugama.<sup>(310)</sup> Nepostojanje izravnog tržišnog natjecanja među infrastrukturnama vjerojatno postoji kod sveobuhvatnih mrežnih infrastrukture<sup>(311)</sup> koje su prirodni monopoli, tj. čije bi umnožavanje bilo neekonomično. Slično tome, možda postoje sektori u kojima je privatno financiranje izgradnje infrastrukture neznatno<sup>(312)</sup>. Komisija smatra da su učinak na trgovinu među državama članicama ili narušavanje tržišnog natjecanja obično isključeni u pogledu izgradnje infrastrukture u predmetima gdje istodobno vrijede sljedeća pravila: i. infrastruktura obično nije suočena s izravnim tržišnim natjecanjem, ii. privatno financiranje je neznatno u tom sektoru u predmetnoj državi članici te iii. infrastruktura nije napravljena kako bi selektivno stavljala u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili sektor, nego se njome osiguravaju koristi za cijelo društvo.

<sup>(307)</sup> Presuda Suda od 19. prosinca 2012., Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, točka 47.

<sup>(308)</sup> Odluka Komisije od 3. listopada 2012. o državnoj potpori u predmetu SA.23600, Financiranje Terminala 2 Zračne luke München (SL L 319, 29.11.2013., str. 8.), uvodne izjave 74. do 81. U Komisijinih Smjernicama za zračni prijevoz iz 1994. navedeno je da „[s] tvaranje [ili] povećanje infrastrukturnih projekata (kao što su zračne luke, autoceste, mostovi itd.) predstavlja opću mjeru gospodarske politike koju Komisija ne može nadzirati prema pravilima Ugovora o državnim potporama” (SL C 350, 10.12.1994., str. 5.), točka 12.

<sup>(309)</sup> Tim pojašnjenjima ne dovodi se u pitanje primjena pravila kohezijske politike u tim okolnostima, za koje su smjernice iznesene u drugim slučajevima. Vidjeti, primjerice, Komisijinu smjernicu COCOF-u – Provjera usklađenosti s državnim potporama u slučajevima infrastrukture, dostupnu na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof\\_12\\_0059\\_01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2012/cocof_12_0059_01_en.pdf).

<sup>(310)</sup> Primjerice, usluge koje nude komercijalni trajektni prijevoznici mogu biti u tržišnom natjecanju s naplatni mostarine ili tunelarine.

<sup>(311)</sup> U mrežnim infrastrukturnama različiti se elementi mreže nadopunjuju, a ne natječu jedan s drugim.

<sup>(312)</sup> Pitanje postoji li samo neznatno tržišno financiranje u određenom sektoru treba se procijeniti na razini predmetne države članice, a ne na regionalnoj ili lokalnoj razini, slično kao što se procjenjuje postojanje tržišta u državi članici (vidjeti, primjerice, presudu Općeg suda od 26. studenoga 2015., Španjolska protiv Komisije, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, točku 44.).

212. Kako bi cijelo javno financiranje određenog projekta bilo izvan područja primjene pravila o državnim potporama, države članice moraju osigurati da se financiranje koje je osigurano za izgradnju infrastrukture u situacijama iz stavka 211. ne može upotrijebiti za unakrsno subvencioniranje ili neizravno subvencioniranje drugih gospodarskih djelatnosti, uključujući i upravljanje infrastrukturom. Unakrsno subvencioniranje može se isključiti tako da se osigura da se vlasnik infrastrukture ne bavi ni jednom drugom gospodarskom djelatnošću ili, ako se vlasnik infrastrukture bavi nekom drugom gospodarskom djelatnošću, vođenjem odvojenih računa, primjerenom raspodjelom troškova i prihoda te osiguravanjem toga da druge djelatnosti nemaju koristi od javnog financiranja. Nepostojanje neizravne potpore, pogotovo operateru infrastrukture, može se osigurati dodjelom upravljanja njome putem javnog natječaja.

### 7.2.3. Potpora nositelju projekta/vlasniku infrastrukture – pregled po sektorima

213. U ovom se odjeljku daje pregled toga kako Komisija namjerava procijeniti ima li financiranje infrastrukture u raznim sektorima prirodu državne potpore, s obzirom na glavne značajke koje financiranje javne infrastrukture obično i trenutačno pokazuje u raznim sektorima u pogledu navedenih uvjeta. Njime se ne dovode u pitanje rezultati konkretne procjene projekata za svaki predmet zasebno u svjetlu njihovih specifičnih karakteristika, način na koji je određena država članica organizirala pružanje usluga povezanih s upotrebom infrastrukture te razvoj komercijalnih usluga i unutarnjeg tržišta. On nije namijenjen kao zamjena pojedinačne procjene toga jesu li svi elementi pojma državne potpore ispunjeni u pogledu konkretne mjere financiranja određene infrastrukture. Komisija je isto tako osigurala i detaljnije smjernice za određene sektore u nekim od svojih smjernica i okvira.
214. **Infrastruktura zračnih luka** sastoji se od različitih vrsta infrastrukture. Na temelju sudske prakse Sudova Unije utvrđeno je da je najveći dio infrastrukture zračnih luka <sup>(313)</sup> namijenjen za pružanje usluga zračne luke zračnim prijevoznicima uz naplatu <sup>(314)</sup>, što se kvalificira kao gospodarska djelatnost, i da se stoga na njihovo financiranje primjenjuju pravila o državnim potporama. Isto tako, ako je infrastruktura namijenjena za neizrakoplovne komercijalne usluge drugim korisnicima, na njezino javno financiranje primjenjuju se pravila o državnim potporama. <sup>(315)</sup> S obzirom na to da se zračne luke često natječu jedna s drugom, financiranje infrastrukture zračnih luka vjerojatno će također imati učinak na trgovinu među državama članicama. Za razliku od toga, javno financiranje infrastrukture namijenjenih djelatnostima koje pripadaju u područje odgovornosti države u njezinu provođenju javnih ovlasti ne ulazi u područje primjene pravila o državnim potporama. Općenito se smatra da su kontrola zračnog prometa, spasilačke i vatrogasne usluge povezane sa zrakoplovima, policija, carina i djelatnosti neophodne za zaštitu civilnog zrakoplovstva u zračnoj luci od nezakonitog ometanja djelatnosti takve negospodarske prirode.
215. Isto tako, kao što se vidjeti iz Komisijine prakse odlučivanja <sup>(316)</sup>, javnim financiranjem **infrastrukture luka** određenu gospodarsku djelatnost stavlja se u povoljniji položaj i stoga se na njega u načelu primjenjuju pravila o državnim potporama. Kao što je slučaj i sa zračnim lukama, luke se mogu natjecati jedna s drugom te je stoga vjerojatno i da će financiranje infrastrukture luka imati učinak na trgovinu među državama članicama. No ulaganja u infrastrukturu koja je potrebna za djelatnosti koje pripadaju u područje odgovornosti države u njezinu provođenju javnih ovlasti ne pripadaju području primjene kontrole državnih potpora. Kontrola pomorskog prometa, vatrogasne usluge, policija i carina uglavnom su takve negospodarske prirode.
216. **Širokopojasna infrastruktura** upotrebljava se za osiguravanje telekomunikacijske povezanosti krajnjim korisnicima. Osiguravanje povezanosti krajnjim korisnicima uz naplatu gospodarska je djelatnost. Širokopojasnu infrastrukturu u mnogim slučajevima razvijaju operateri bez državnog financiranja, što je dokaz znatnog tržišnog financiranja, te u brojnim zemljopisnim područjima postoji tržišno natjecanje između nekoliko mreža različitih operatera <sup>(317)</sup>. Širokopojasne infrastrukture dio su velikih međusobno povezanih mreža koje se komercijalno iskorištavaju. Iz tih razloga na javno financiranje širokopojasne infrastrukture za

<sup>(313)</sup> Primjerice uzletno-sletne staze i njihovi sustavi osvjetljenja, terminali, stajanke, rulne staze ili centralizirane infrastrukture za zemaljske usluge, poput traka za prtljagu.

<sup>(314)</sup> Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima (SL C 99, 4.4.2014., str. 3.), uvodna izjava 31.

<sup>(315)</sup> Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima, (SL C 99, 4.4.2014., str. 3.), uvodna izjava 33.

<sup>(316)</sup> Odluka Komisije od 27. ožujka 2014. o državnoj potpori SA.38302 – Italija – Luka u Salernu; Odluka Komisije od 22. veljače 2012. o državnoj potpori SA.30742 (N/2010) – Litva – Izgradnja infrastrukture za putnički i teretni trajektni terminal u Klaipėdi (SL C 121, 26.4.2012., str. 1.); Odluka Komisije od 2. srpnja 2013. o državnoj potpori SA.35418 (2012/N) – Grčka – Proširenje luke u Pireju (SL C 256, 5.9.2013., str. 2.).

<sup>(317)</sup> Kao što je navedeno u stavku 211. i bilješci 312., pitanje postoji li samo neznatno tržišno financiranje u određenom sektoru treba se procijeniti na razini predmetne države članice, a ne na regionalnoj ili lokalnoj razini.

osiguravanje povezanosti krajnjim korisnicima primjenjuju se pravila o državnim potporama, kao što je navedeno u Smjernicama za primjenu pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojsnih mreža <sup>(318)</sup>. Za razliku od toga, povezivanje isključivo javnih tijela negospodarska je djelatnost i javno financiranje tzv. „zatvorenih mreža” stoga ne predstavlja državnu potporu <sup>(319)</sup>.

217. **Energetska infrastruktura** <sup>(320)</sup> upotrebljava se za pružanje energetske usluge uz naplatu, a to je gospodarska djelatnost. Energetsku infrastrukturu u velikoj mjeri grade sudionici na tržištu, što to je dokaz znatnog tržišnog financiranja, i ona se financira korisničkim naknadama. Javno financiranje energetske infrastrukture stoga znači stavljanje u povoljniji položaj određene gospodarske djelatnosti i vjerojatno će imati učinak na trgovinu među državama članicama, te se na njega stoga u načelu primjenjuju pravila o državnim potporama <sup>(321)</sup>.
218. Javnim financiranjem **istraživačkih infrastruktura** može se neku gospodarsku djelatnost staviti u povoljniji položaj, te se na njega stoga primjenjuju pravila o državnim potporama u onoj mjeri u kojoj je ta infrastruktura u stvari namijenjena za obavljanje gospodarskih djelatnosti (kao što je iznajmljivanje opreme ili laboratorija poduzetnicima, pružanje usluga poduzetnicima ili obavljanje ugovorenog istraživanja). Za razliku od toga, na javno financiranje istraživačkih infrastruktura koje se upotrebljava za negospodarske djelatnosti, kao što je neovisno istraživanje radi povećanja znanja i boljeg razumijevanja ne primjenjuju se pravila o državnim potporama. Za detaljnije smjernice o razlici između gospodarskih i negospodarskih djelatnosti u području istraživanja vidjeti objašnjenja iz Okvira Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije <sup>(322)</sup>.
219. Iako upravljanje **željezničkom infrastrukturom** <sup>(323)</sup> može biti gospodarska djelatnost <sup>(324)</sup>, izgradnja željezničke infrastrukture koja se stavlja na raspolaganje potencijalnim korisnicima pod jednakim i nediskriminirajućim uvjetima, za razliku od upravljanja infrastrukturom, obično ispunjava uvjete iz stavka 211. te njezino financiranje stoga obično nema utjecaj na trgovinu među državama članicama niti se njime narušava tržišno natjecanje. Kako bi se osiguralo da se pravila o državnim potporama ne primjenjuju na cijelo financiranje određenog projekta, države članice moraju se pobrinuti da su ispunjeni uvjeti iz stavka 212. Isti se način razmišljanja primjenjuje i na ulaganja u **željezničke mostove, željezničke tunele i infrastrukturu za gradski prijevoz** <sup>(325)</sup>.
220. Iako su **ceste** koje se besplatno stavljaju na raspolaganje javnosti općenita infrastruktura te se na njihovo javno financiranje ne primjenjuju pravila o državnim potporama, upravljanje cestom s naplatom cestarine u mnogim slučajevima jest gospodarska djelatnost. No sama izgradnja cestovne infrastrukture <sup>(326)</sup>, uključujući ceste s

<sup>(318)</sup> SL C 25, 26.1.2013., str. 1. U smjernicama je objašnjeno da je sektor širokopojsnih mreža obilježen posebnim svojstvima, osobito svojstvom da širokopojsna mreža može primiti nekoliko operatera telekomunikacijskih usluga te da stoga može omogućiti prisutnost konkurentskih operatera.

<sup>(319)</sup> Smjernice EU-a za primjenu pravila o državnim potporama u odnosu na brzi razvoj širokopojsnih mreža (SL C 25, 26.1.2013., str. 1.), uvodna izjava 11. i bilješka 14.

<sup>(320)</sup> Energetska infrastruktura obuhvaća posebno infrastrukture za prijenos, raspodjelu i skladištenje električne energije, plina i nafte. Za detaljnije informacije vidjeti definiciju u Smjernicama o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020. (SL C 200, 28.6.2014., str. 1.), uvodna izjava 31.

<sup>(321)</sup> Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014.–2020. (SL C 200, 28.6.2014., str. 1.), odjeljak 3.8.; Odluka Komisije od 10.7.2014. o državnoj potpori br. SA.36290 – Ujedinjena Kraljevina – Plinovod u Sjevernoj Irskoj; proširenje na zapad i sjeverozapad.

<sup>(322)</sup> SL C 198, 27.6.2014., str. 1., uvodna izjava 17. i dalje.

<sup>(323)</sup> Kao što su željezničke pruge i željeznički kolodvori.

<sup>(324)</sup> Tim zapažanjem ni u kojem pogledu ne mijenja se pitanje čini li svaka prednost koju država daje operateru infrastrukture državnu potporu. Primjerice, ako upravljanje infrastrukturom podliježe pravnom monopolu te ako je tržišno natjecanje za upravljanje infrastrukturom isključeno, prednošću koju država daje operateru infrastrukture ne može se narušiti tržišno natjecanje te stoga ne predstavlja državnu potporu. Vidjeti stavak 188. ove Komunikacije i Odluku Komisije od 17. srpnja 2002. o državnoj potpori N 356/2002 – Network Rail Ujedinjene Kraljevine te Odluku Komisije od 2. svibnja 2013. o SA.35948 – Češka – Produljenje programa interoperabilnosti u željezničkom prijevozu. Kao što je objašnjeno u stavku 188., ako je vlasnik ili operater aktivan na drugom liberaliziranom tržištu, trebao bi radi sprečavanja unakrsnog subvencioniranja zadržati odvojene račune, primjereno raspodijeliti troškove i prihode te osigurati da druge djelatnosti nemaju koristi od javnog financiranja.

<sup>(325)</sup> Primjerice tramvajske pruge ili podzemni javni prijevoz.

<sup>(326)</sup> Uključujući ceste za povezivanje komercijalno iskoristivog zemljišta, vidjeti Odluku Komisije od 1. listopada 2014. o SA.36147 – Navodna infrastrukturna potpora u korist društva Propapier i Odluku Komisije od 8. siječnja 2016. o SA.36019 – Mjere povezane s cestovnom infrastrukturom u blizini građevinskog projekta – Oplace.



naplatom cestarine – za razliku od upravljanja cestom s naplatom cestarine te ako nije riječ o namjenskoj infrastrukturi – obično zadovoljava uvjete iz stavka 211. i stoga njezino financiranje obično nema utjecaj na trgovinu među državama članicama niti se njime narušava tržišno natjecanje. <sup>(327)</sup> Kako bi se osiguralo da se pravila o državnim potporama ne primjenjuju na cijelo javno financiranje određenog projekta, države članice moraju se pobrinuti da su ispunjeni uvjeti iz stavka 212. Isti se način razmišljanja primjenjuje i na ulaganja u **mostove, tunele i unutarnje plovne putove (na primjer rijeke i kanale)**.

221. Iako je upravljanje **opskrbom vodom i mrežama za otpadne vode** <sup>(328)</sup> gospodarska djelatnost, izgradnja sveobuhvatne mreže za opskrbu vodom i otpadne vode kao takva obično ispunjava uvjete iz stavka 211. te njezino financiranje stoga obično ne narušava tržišno natjecanje niti se njime utječe na trgovinu među državama članicama. Kako bi se osiguralo da se pravila o državnim potporama ne primjenjuju na cijelo financiranje određenog projekta, države članice moraju se pobrinuti da su ispunjeni uvjeti iz stavka 212.

### 7.3. Potpore operaterima

222. Ako su ispunjeni svi elementi članka 107. stavka 1. Ugovora u pogledu nositelja/vlasnika infrastrukture, državna potpora nositelju/vlasniku prisutna je bez obzira na to upotrebljava li on sam infrastrukturu izravno za pružanje robe ili usluga ili je stavlja na raspolaganje trećoj strani koja zatim pruža usluge krajnjim korisnicima infrastrukture (kao što je, na primjer, slučaj kada vlasnik zračne luke dodijeli koncesiju za pružanje usluga u zračnoj luci).

223. Operaterima koji infrastrukturu kojoj je dodijeljena potpora upotrebljavaju za pružanje usluga krajnjim korisnicima dana je prednost ako im se upotrebom infrastrukture omogućuje gospodarska korist koju ne bi dobili u uobičajenim tržišnim uvjetima. To se obično primjenjuje ako je iznos koji plaćaju za pravo iskorištavanja infrastrukture manji od onoga koji bi plaćali za usporedivu infrastrukturu u uobičajenim tržišnim uvjetima. Smjernice o tome kako utvrditi jesu li uvjeti rada usklađeni s tržišnim uvjetima navedene su u odjeljku 4.2. U skladu s tim odjeljkom, Komisija smatra da gospodarska prednost dana operateru može posebice biti isključena ako je koncesija za upravljanje infrastrukturom (ili njezinim dijelovima) dodijeljena za dobru cijenu javnim natječajem koji ispunjava sve relevantne uvjete iz stavaka 90. do 96. <sup>(329)</sup>

224. No Komisija podsjeća da, ako država članica ne poštuje svoju obvezu prijave i ako postoje sumnje u pogledu spojivosti potpore nositelju/vlasniku s unutarnjim tržištem, Komisija može izdati sudski nalog kojim se od države članice traži da obustavi provedbu mjere i privremeno zatraži povrat sveg novca koji je platila dok Komisija ne donese odluku o spojivosti potpore. Osim toga, nacionalni suci obvezni su učiniti to isto na zahtjev konkurenata. Nadalje, ako Komisija po procjeni mjere donese odluku kojom potporu proglašava nespojivom s unutarnjim tržištem i naloži njezin povrat, ne može se isključiti učinak na operatera infrastrukture.

### 7.4. Potpore krajnjim korisnicima

225. Ako je operater infrastrukture primio državnu potporu ili ako su njegova sredstva državna sredstva, u mogućnosti je dodijeliti prednost korisnicima infrastrukture (ako su oni poduzetnici) osim ako su uvjeti upotrebe u skladu s testom subjekta u tržišnom gospodarstvu, tj. ako je infrastruktura dostupna korisnicima pod tržišnim uvjetima.

<sup>(327)</sup> Netipična situacija u kojoj se državna potpora ne može isključiti bio bi, primjerice, most ili tunel između dviju država članica koji bi pružao uslugu kojom se uvelike zamjenjuje usluga komercijalnih trajektnih prijevoznika odnosno izgradnja ceste s naplatom cestarine u izravnom tržišnom natjecanju s drugom cestom s naplatom cestarine (primjerice, dvije ceste s naplatom cestarine koje su paralelne i time pružaju uvelike zamjenjive usluge).

<sup>(328)</sup> Opskrba vodom i mreže za otpadne vode obuhvaćaju infrastrukturu za distribuciju vode i prijenos otpadne vode, kao što su odgovarajuće cijevi.

<sup>(329)</sup> Vidjeti Odluku Komisije od 1. listopada 2014. o SA.38478 – Mađarska – Razvoj nacionalne javne luke Győr-Gönyű. Za razliku od toga, prednost dana nositelju/vlasniku infrastrukture ne može se isključiti na temelju javnog natječaja te se dodijeljena potpora javnim natječajem samo svodi na najmanju moguću mjeru.

226. U skladu s općim načelima objašnjenima u odjeljku 4.2. prednost za korisnike može se u takvim slučajevima isključiti ako su naknade za upotrebu infrastrukture bile određene javnim natječajem koji ispunjava relevantne uvjete iz stavaka 90. do 96.
227. Kao što je objašnjeno u odjeljku 4.2., ako takvi konkretni dokazi nisu dostupni, odgovor na pitanje je li transakcija u skladu s tržišnim uvjetima može se potražiti u skladu s uvjetima u kojima se usporedivim privatnim operaterima u usporedivim situacijama dodjeljuje upotreba usporedive infrastrukture (uspoređivanje), ako je takva usporedba moguća.
228. Ako se ne može primijeniti ni jedan od prethodno navedenih kriterija procjene, činjenica da je transakcija u skladu s tržišnim uvjetima može se utvrditi na temelju općeprihvaćene standardne metodologije procjene. Komisija smatra da se test subjekta u tržišnom gospodarstvu može zadovoljiti za javno financiranje otvorenih infrastrukture koje nisu namijenjene ni jednom određenom korisniku/korisnicima ako njihovi korisnici s *ex ante* gledišta dodatno doprinose profitabilnosti projekta/operatora. To je slučaj kada operater infrastrukture uspostavi komercijalne dogovore s pojedinačnim korisnicima koji omogućuju pokrivanje svih troškova koji proizlaze iz takvih dogovora, uključujući razumnu profitnu maržu na temelju dobrih srednjoročnih izgleda. Kod te bi procjene trebalo uzeti u obzir sve dodatne prihode i sve očekivane dodatne troškove koji nastaju operateru u vezi s djelatnostima određenog korisnika. <sup>(330)</sup>

## 8. ZAVRŠNE ODREDBE

229. Ovom se Komunikacijom zamjenjuju sljedeće komunikacije i obavijesti Komisije:
- Komunikacija Komisije državama članicama 93/C-307/03 o primjeni članka 92. i 93. Ugovora o EEZ-u i članka 5. Direktive Komisije 80/723/EEZ na javna poduzeća u sektoru proizvodnje <sup>(331)</sup>,
  - Komunikacija Komisije o elementima državne potpore kod prodaje zemljišta i zgrada od strane tijela javne vlasti <sup>(332)</sup>,
  - Obavijest Komisije o primjeni propisa o državnim potporama na mjere koje se odnose na izravno opozivanje poduzetnika <sup>(333)</sup>.
230. Ovom se Komunikacijom zamjenjuju sve suprotne izjave koje se odnose na pojam državne potpore koje su uključene u bilo koju postojeću komunikaciju ili okvir Komisije, osim izjava koje se odnose na specifične sektore koje su opravdane zbog svojih specifičnih svojstava.

---

<sup>(330)</sup> Vidjeti, primjerice, Odluku Komisije od 1. listopada 2014. o SA.36147, Navodna infrastrukturna potpora u korist društva Propapier. Vidjeti i Smjernice o državnim potporama zračnim lukama i zračnim prijevoznicima, (SL C 99, 4.4.2014., str. 3.), uvodne izjave 61. do 64.

<sup>(331)</sup> SL C 307, 13.11.1993., str. 3.

<sup>(332)</sup> SL C 209, 10.7.1997., str. 3.

<sup>(333)</sup> SL C 384, 10.12.1998., str. 3.