



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA

ANDREE BIONDIJA

od 5. lipnja 2025.¹

Predmet C-401/24

Staten genom Sjöfartsverket

protiv

Stockholms Hamn Aktiebolag

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Stockholms tingsrätt (Prvostupanjski sud u Stockholmu, Švedska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Potpore koje dodjeljuju države članice – Članak 107. stavak 1. UFEU-a – Pojam ‚poduzetnik‘ – Pojam ‚potpora‘ – Pojam ‚postojeća potpora‘ i ‚nova potpora‘ – Naknada koju je na temelju sporazuma sklopljenog prije pristupanja Švedske Europskoj uniji državno tijelo platilo poduzetniku u vlasništvu grada kako bi nadoknadilo gubitak prihoda zbog ukidanja pristojbi za prolaz ustavom”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku otvara različita pitanja koja se odnose, s jedne strane, na pojam „potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a te, s druge strane, na pojmove „postojeća potpora” i „nova potpora” u smislu Uredbe (EU) 2015/1589². Ocjena tih pitanja konkretno dovodi do toga da je potrebno zapitati se o liniji razdvajanja gospodarskih djelatnosti koje su obuhvaćene područjem primjene članka 107. i 108. UFEU-a od negospodarskih djelatnosti koje su iz njega isključene. Posljednjih se godina povećao broj odluka Suda i Općeg suda o tom pitanju, i to ne samo u područjima koja su obično obuhvaćena osnovnim funkcijama države poput socijalne sigurnosti, zdravstvene skrbi ili obrazovanja, u kojima prevladavaju socijalni elementi, elementi pomoći i solidarnosti, već i u područjima u kojima država intervenira, a koja u načelu nisu izostavljena iz trgovačke logike kao, na primjer, područje infrastrukture, osobito prometne i lučke³.

2. Ta se pitanja postavljaju u kontekstu spora između Staten genom Sjöfartsverketa (švedska država koju zastupa švedska pomorska uprava) (u daljnjem tekstu: Sjöfartsverket) i Stockholms Hamn Aktiebolaga (u daljnjem tekstu: Stockholms Hamn), društva čiji je stopostotni vlasnik Grad Stockholm, a koje upravlja ustavom Hammarby. Spor iz glavnog postupka može se sažeti na

¹ Izvorni jezik: talijanski

² Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (kodificirani tekst) (SL 2015., L 248, str. 9. i ispravak SL 2017., L 186, str. 17.)

³ Vidjeti nedavnu presudu od 28. veljače 2024., Danska/Komisija (T-364/20, EU:T:2024:125), protiv koje je pred Sudom trenutačno u tijeku žalbeni postupak (predmet C-337/24 P).

sljedeći način. Sjöfartsverket je državno tijelo odgovorno za prolaz kanalom Södertälje. Do 1979. na upravljanje ustavom tog kanala i operacije prolaza ustavom Hammarby naplaćivala se pristojba koju su primali i Sjöfartsverket i Grad Stockholm. I kanal Södertälje i ustava Hammarby povezuju Baltičko more s jezerom Mälaren, koje je treće po veličini u Švedskoj. Sjöfartsverket i Grad Stockholm usklađivali su pristojbe koje su primjenjivali kako bi se zajamčilo da njihova razina ne utječe na raspodjelu prometa na tim dvjema linijama. U sklopu prijedloga zakona koji je usvojen 26. listopada 1978. švedska tijela javne vlasti odlučila su ukinuti određene pristojbe koje se odnose na prolaz kanalom Södertälje i, kako bi pristojbe zadržala usklađenima, također su odlučila ukinuti pripadajuće pristojbe za prolaz ustavom Hammarby, pri čemu su predvidjela naknadu Gradu Stockholm zbog gubitka prihoda koji je time izazvan. U tu su svrhu 1979. Sjöfartsverket i Grad Stockholm sklopili sporazum (u daljnjem tekstu: „sporazum o naknadi”), na temelju kojeg se Grad Stockholm obvezao da plovilima koja nisu rekreacijska neće naplaćivati pristojbu za prolaz ustavom Hammarby u zamjenu za godišnju naknadu koju će isplaćivati Sjöfartsverket i koja ovisi o količini prometa i razini pristojba primjenjivih u tom razdoblju (u daljnjem tekstu: sporna naknada). U skladu s tim sporazumom, iznos te naknade trebao se godišnje usklađivati na temelju indeksa potrošačkih cijena. Sporazum se produljivao na razdoblja od pet godina, osim u slučaju raskida koji se treba najaviti najmanje šest mjeseci prije isteka sporazuma. Za svako novo petogodišnje razdoblje odredio bi se novi godišnji iznos ovisno o promjenama količine prometa kroz ustavu Hammarby tijekom prethodno važećeg razdoblja. Naknada predviđena sporazumom najprije se isplaćivala Gradu Stockholm, a od početka devedesetih godina prošlog stoljeća Stockholms Hamnu.

3. Sjöfartsverket je 2021. raskinuo sporazum⁴. Pred švedskim je sudovima u tijeku spor čiji je predmet taj raskid. Sjöfartsverket je 4. svibnja 2023. podnio tužbu protiv Stockholms Hamna pred Stockholms tingsrättom (Prvostupanijski sud u Stockholmu, Švedska) zahtijevajući povrat iznosa od 38 086 436 švedskih kruna, uvećanog za kamate, koji odgovara uplatama koje je on izvršio na temelju sporazuma o naknadi unutar nacionalnog roka zastare od deset godina do podnošenja tužbe (u daljnjem tekstu: relevantno razdoblje). Sjöfartsverket smatra da je spornom naknadom Stockholms Hamn stavljen u povoljniji položaj upotrebom javnih sredstava koja se mogu smatrati državnim potporom. Stockholms Hamn tvrdi da djelatnost upravljanja ustavom Hammarby ne predstavlja gospodarsku djelatnost na koju se primjenjuju odredbe Unije u području državnih potpora. U svakom slučaju, sporazumom o naknadi povjereno mu je upravljanje uslugom od općeg gospodarskog interesa (UOGI). Čak i ako bi se naknada predviđena sporazumom kvalificirala kao državna potpora, ipak bi bila riječ o postojećoj potpori u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 jer je dodijeljena prije pristupanja Kraljevine Švedske Uniji. U tim je okolnostima Stockholms tingsrätt (Prvostupanijski sud u Stockholmu) odlučio prekinuti postupak i uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li kriterij stavljanja u povoljniji položaj iz članka 107. stavka 1. [UFEU-a] tumačiti na način da godišnju naknadu koju na temelju sporazuma državno tijelo plaća iz državnih sredstava dioničkom društvu u vlasništvu grada kako bi to društvo besplatno pružalo određenu uslugu, koja se u predmetnom slučaju sastoji od upravljanja ustavom, za što su se prije sklapanja sporazuma naplaćivale pristojbe,

a) treba u cijelosti smatrati potporom koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljaajući njezina primatelja u povoljniji položaj;

⁴ Iz spisa proizlazi da je Sjöfartsverket raskinuo sporazum zato što smatra da, zbog promjene uvjeta, isplata naknade predviđene sporazumom predstavlja nezakonitu državnu potporu i da naplaćivanjem pristojbe plovilima koja nisu rekreacijska Stockholms Hamn nije ispunio svoju obvezu. Nadalje, zahtjev za usklađivanje kojim se opravdava uplata više ne postoji jer je naplatu pristojbe za plovidbu trgovačkim brodovima koji prelaze Södertälje preuzeo Sjöfartsverket.

- b) treba smatrati potporom koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljajući njezina primatelja u povoljniji položaj u mjeri u kojoj naknada premašuje godišnje prihode koje je njezin primatelj prije ostvarivao od pristojbi za pružanje odnosne usluge, uzimajući u obzir promjene u, primjerice, indeksu potrošačkih cijena i količini prometa kroz ustavu;
 - c) treba smatrati potporom koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljajući njezina primatelja u povoljniji položaj u mjeri u kojoj naknada premašuje godišnje troškove koje njezin primatelj ima od pružanja odnosne usluge;
 - d) treba smatrati potporom koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljajući njezina primatelja u povoljniji položaj s obzirom na neku drugu metodu obračuna;
 - e) ne treba ni u kojoj mjeri smatrati državnom potporom koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljajući njezina primatelja u povoljniji položaj?
2. Treba li sporazum na temelju kojeg državno tijelo plaća iz državnih sredstava dioničkom društvu u vlasništvu grada godišnju naknadu kako bi to društvo besplatno pružalo uslugu izvan sektora poljoprivrede, koja se u predmetnom slučaju sastoji od upravljanja ustavom, pri čemu je taj sporazum sklopljen prije nego što je Švedska pristupila Europskoj uniji te nije priopćen Komisiji, smatrati postojećom potporom koju u skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe 2015/1589 [...] treba smatrati zakonitom ako je Komisija nije proglasila nespojivom s unutarnjim tržištem?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, treba li takvu godišnju naknadu ipak smatrati novom potporom ako je sporazum, u skladu s njegovim izvornim uvjetima, nekoliko puta automatski (s obzirom na to da nije raskinut) produljen za razdoblje od pet godina nakon što je Švedska pristupila Europskoj uniji te je godišnja naknada za svako od tih petogodišnjih razdoblja promijenjena, djelomično s obzirom na indeks potrošačkih cijena, a djelomično s obzirom na količinu usluga koje su besplatno pružene tijekom prethodnog razdoblja važenja sporazuma, to jest, u predmetnom slučaju, s obzirom na količinu prometa kroz ustavu?"

II. Analiza

A. *Prvo prethodno pitanje*

4. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, da bi se nacionalna mjera kvalificirala kao „državna potpora” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, moraju se ispuniti sve sljedeće pretpostavke. Mora biti riječ o državnoj mjeri ili mjeri koja se dodjeljuje putem državnih sredstava koja mora dati selektivnu prednost svojem korisniku te biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje⁵.
5. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se sud koji je uputio zahtjev konkretno pita da li se i u kojoj mjeri Stockholms Hamn spornom naknadom stavlja u povoljniji položaj, čime se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje i razmjena među državama članicama⁶. Međutim, prije razmatranja tog pitanja potrebno je ocijeniti može li se Stockholms Hamn, u

⁵ Vidjeti u tom smislu nedavnu presudu od 29. travnja 2025., Prezydent Miasta Mielca (C-453/23, EU:C:2025:285, t. 36.).

⁶ Sud koji je uputio zahtjev nema sumnje kad je riječ o upotrebi državnih sredstava ni selektivnosti mjere.

svojstvu upravitelja ustave Hammarby, smatrati „poduzetnikom” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. To je pitanje preliminarne naravi jer, u slučaju niječnog odgovora, sporna naknada ne bi bila obuhvaćena područjem primjene zabrane iz te odredbe.

1. Pojmovi „poduzetnik” i „gospodarska djelatnost”

6. Kako bi ocijenio predstavlja li određena organizacija „poduzetnika” u smislu prava tržišnog natjecanja, Sud primjenjuje „funkcionalni” test koji je usmjeren na prirodu djelatnosti koja se obavlja, a ne na obilježja subjekta koji je obavlja. Prema definiciji koju je usvojio Sud u presudi Höfner i Elser⁷, „poduzetnik” je svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o njegovu pravnom statusu i načinu financiranja. Pojam „gospodarska djelatnost” ključan je element te definicije te se pravo tržišnog natjecanja Unije primjenjuje na sve osobe koje obavljaju djelatnost koja se može kvalificirati kao „gospodarska”. Stoga sama država ili državno tijelo mogu djelovati kao poduzetnik. Pojam „gospodarska djelatnost” široko je definiran kao „svaka djelatnost koja se sastoji od ponude roba ili usluga na određenom tržištu”⁸, čak i ako se obavlja na neprofitnoj osnovi⁹. Samo ostvarivanje ciljeva u općem interesu ne isključuje gospodarsku prirodu određene djelatnosti¹⁰.

7. Sud je pojasnio da gospodarski karakter nemaju djelatnosti koje su obuhvaćene uobičajenim javnim ovlastima¹¹ ili su za njih vezane svojom prirodom, predmetom ili pravilima koja se na njih primjenjuju¹². Okolnost da za obavljanje jednog dijela svojih djelatnosti neki subjekt ima javne ovlasti ne sprečava sama po sebi da ga se kvalificira kao poduzetnika u smislu prava tržišnoga natjecanja. Neko tijelo zapravo može djelovati kao poduzetnik u pogledu samo nekih od svojih djelatnosti, ako se one mogu kvalificirati kao gospodarske i odvojene od izvršavanja javnih ovlasti¹³.

8. Kvalifikacija djelatnosti određenih sektora, kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita ili socijalna sigurnost, kao „gospodarskih” u bitnome ovisi o načinu na koji su ta područja organizirana u dotičnoj državi članici. Te djelatnosti uglavnom nemaju gospodarski karakter ako čine dio univerzalnog javnog sustava, pod nadzorom države, koji se temelji na negospodarskoj, društvenoj i solidarnoj logici, a kojim država izvršava svoju zadaću u tim područjima¹⁴.

9. Djelatnosti o kojima je riječ u glavnom postupku obuhvaćaju sve djelatnosti koje su potrebne za prolaz plovila preko ustave Hammarby, koji je Stockholms Hamn, kao upravitelj infrastrukture, zadužen osiguravati. Stockholms Hamn, koji upravlja raznim lukama smještenima u regiji

⁷ Vidjeti presudu od 23. travnja 1991., (C-41/90, EU:C:1991:161, t. 21.).

⁸ Vidjeti, među ostalim, presudu od 24. ožujka 2022., GVN/Komisija (C-666/20 P, EU:C:2022:225, t. 69.).

⁹ Vidjeti, među ostalim, presudu od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr. (C-222/04, EU:C:2006:8, t. 122. i 123.).

¹⁰ Vidjeti u tom smislu presudu od 10. siječnja 2006., Cassa di Risparmio di Firenze i dr. (C-222/04, EU:C:2006:8, t. 122.).

¹¹ Vidjeti, među ostalim, presude od 19. prosinca 2012., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, t. 44.).

¹² Vidjeti presudu od 18. ožujka 1997., Diego Cali & Figli (C-343/95, EU:C:1997:160, t. 22. i 23.) i, u području državnih potpora, presudu od 22. listopada 2015., EasyPay i Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, t. 40.).

¹³ Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 7. studenoga 2019., Aanbestedingskalender i dr./Komisija (C-687/17 P, EU:C:2019:932, t. 16. i, u pogledu kriterija ocjene odvojivosti, t. 44.).

¹⁴ Vidjeti u tom smislu presude od 11. lipnja 2020., Komisija i Slovačka Republika/Dôvera zdravotná poisťovňa (C-262/18 P i C-271/18 P, EU:C:2020:450, t. 35. i 50.); od 2. lipnja 2021., Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Komisija (T-223/18, EU:T:2021:315, t. 152. do 154., 165., 166. i 173.), koju je Sud potvrdio presudom od 27. travnja 2023., Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Komisija (C-492/21 P, EU:C:2023:354), i od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 50.).

Stockholm¹⁵, smatra da te operacije nisu gospodarske prirode jer se, s jedne strane, provode bez ikakve naknade i pod jednakim uvjetima za kategoriju korisnikâ o kojoj je riječ (trgovačka plovila) i, s druge strane, jer se sastoje od iskorištavanja i davanja na raspolaganje infrastrukture koja je potrebna za plovību morem.

10. U skladu sa sudskom praksom na koju se upućuje u točkama 6. i 7. ovog mišljenja, luke treba smatrati „poduzetnicima” ako i u onoj mjeri u kojoj u stvarnosti obavljaju jednu ili više gospodarskih djelatnosti¹⁶. Sud i Opći sud s razlogom su smatrali da, u određenim okolnostima, poslovno upravljanje¹⁷ i izgradnja¹⁸ infrastrukture, uključujući lučku infrastrukturu¹⁹, predstavljaju gospodarsku djelatnost u svrhu primjene pravila tržišnog natjecanja.

11. U nekim je odlukama, na koje se poziva Stockholms Hamn, Komisija doista iz područja primjene odredaba u području državnih potpora isključila javna ulaganja u pristupne pomorske putove, uključujući ona usmjerena na financiranje izgradnje ili održavanja ustava koje su sastavni dio sustava kojim se olakšava pristup predmetne regije pomorskom prometu ili su sastavni dio pristupne infrastrukture koja nije smještena unutar lučkih područja koja se gospodarski upotrebljavaju. Prema mišljenju Komisije, te su intervencije, kada se odnose na infrastrukturu koja se svim korisnicima stavlja na raspolaganje na nediskriminirajući način i bez protučinidbe, obuhvaćene odgovornošću države u planiranju i razvoju sustava pomorskog prometa u interesu cjelokupne pomorske zajednice²⁰. Isto se stajalište u bitnome nalazi u Obavijesti o pojmu potpore²¹.

12. U ovom slučaju nije jasno služi li ustava Hammarby kao lučka instalacija²² ili pak predstavlja osnovni objekt potreban općenito za plovību. Smatram međutim da se time ne mijenja mnogo okvir pitanja, a još manje u okolnostima poput onih u glavnom postupku u kojem se ne raspravlja, kao u prethodno navedenim odlukama, o prednostima dodijeljenima korisnicima primjenom diskriminatornih uvjeta pristupa ili ulaganjima namijenjenima jačanju infrastrukture

¹⁵ Prema informacijama dostupnima na internetskoj stranici društva, Stockholms Hamn AB u Švedskoj upravlja šest lučkih objekata od kojih se tri nalaze u gradu Stockholmu. Riječ je o lukama Stadsgården, Värtahamnen (u kojima se obavlja upravo pomorski promet roba i putnika iz Finske i Estonije i Frihamna (kao terminala za brodove za kružna putovanja) te prema njima, te se čini kako se za pristup njima nije potrebno koristiti sustavom ustave Hammarbyja. Ostali lučki objekti nalaze se u gradovima Nynäshamn (riječ je o lukama Nynäshamn i Stockholm Norvik koje su obje uključene u pružanje usluga prijevoza robe i putnika iz Poljske i švedskog otoka Gotland te prema njima, kao i prema Latviji i iz nje) i u općini Kapellskär (što, prema informacijama s internetske stranice omogućuje „brzi prijevoz roba i putnika iz Stockholma i njegove okolice i prema njima, te prema ostatku Švedske, Finske, Norveške, baltičkih država i kontinentalne Europe i iz njih”).

¹⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2019., UPF/Komisija (T-747/17, EU:T:2019:271, t. 64.) (u daljnjem tekstu: presuda UPF) i Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija (T-754/17, EU:T:2019:270, t. 80.).

¹⁷ Vidjeti presudu od 24. listopada 2002., Aéroports de Paris/Komisija (C-82/01 P, EU:C:2002:617, t. 78.).

¹⁸ Presuda od 19. prosinca 2012., Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisija (C-288/11 P, EU:C:2012:821, t. 43.), o proširenju dosega tih presuda na druge vrste infrastrukture, vidjeti presudu od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, t. 42.).

¹⁹ Vidjeti, među ostalim, presudu UPF, t. 65. i presudu od 15. ožujka 2018., Naviera Armas/Komisija (T-108/16, EU:T:2018:145, t. 88.), koje je Sud potvrdio rješenjem od 25. lipnja 2019., Fred Olsen/Naviera Armas (C-319/18 P, EU:C:2019:542) i od 20. prosinca 2023., Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale i dr./Komisija (T-166/21, EU:T:2023:862, t. 56.).

²⁰ Odluke Komisije od 20. listopada 2004. o državnoj potpori br. 520/2003 – Belgija – Financijska potpora za izvođenje infrastrukturnih radova u lukama Flandrije (SL 2005., C 176, str. 11., uvodne izjave 35., 42. i 43.), od 21. prosinca 2005. o državnoj potpori br. 503/2005, United Kingdom Great Yarmouth Outer Harbour, (SL 2006., C 83, str. 10., uvodne izjave 22. i 23.) te od 17. studenoga 2023. o državnoj potpori SA.103466 – Švedska infrastruktura za jaružanje i lučka infrastruktura u luci Gothenburg, (SL 2023, C/2023/1474, str. 1.), t. 76. Vidjeti u tom pogledu i presudu UPF, t. 68. i 70.

²¹ Obavijest Komisije o pojmu državne potpore iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2016., C 262, str. 1., t. 203.). Vidjeti i analitičku tablicu „državne potpore” za lučke infrastrukture, koja je dostupna na https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/notion-aid_en, t. 5.

²² Kako je navedeno u bilješki 15., ne čini se da je ustava Hammarby dio jednog od lučkih objekata kojima upravlja Stockholms Hamn.

koje služe gospodarskom iskorištavanju luke, već o naknadi koja se isplaćivala upravitelju te infrastrukture koji je lučka uprava koja djeluje u regiji, u zamjenu za njegovu obvezu nenaplaćivanja pristojbe za upravljanje ustavom određenoj kategoriji korisnika²³.

13. Čini se da određeni elementi spisa upućuju na to da se ustava Hammarby komercijalno upotrebljavala i da se još uvijek tako upotrebljava. U prilog tomu osobito govore naplata pristojba za prolaz ustavom kako prije sklapanja sporazuma o naknadi tako i nakon njegova raskida²⁴, kao i, načelno, kada je riječ o rekreacijskim plovilima, dok je taj sporazum bio na snazi, cilj koji se nastoji postići ukidanjem naplate prolaza, odnosno poticanje i raspodjela pomorskog trgovačkog prometa u smjeru jezera Mälaren²⁵ te činjenica da se sporazumom o naknadi namjeravalo nadoknaditi Gradu Stockholmu gubitak prihoda do kojeg je došlo zbog ukidanja te pristojbe, pri čemu se kao kriterij za izračun nisu koristili troškovi usluge, već količina prometa. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da, s obzirom na sve relevantne elemente, potvrdi komercijalnu upotrebu ustave Hammarby.

14. U tom kontekstu, činjenica da su u trenutku stupanja na snagu sporazuma pristojbe bile određene dekretom²⁶ i da su se usklađivale ne omogućuje sama po sebi isključivanje gospodarske dimenzije upravljanja ustavom koje je obavljalo društvo Stockholms Hamn. U spisu nema elemenata koji se odnose na strukturu tih pristojba ni na načine i opseg njihova usklađivanja te stoga ne omogućuje da se isključi da su, u trenutku stupanja na snagu sporazuma i moguće nakon njegova raskida, Grad Stockholm, a zatim Stockholms Hamn, kao upravitelji ustave Hammarby, bili povezani s određivanjem tih pristojba i zadržali određenu autonomiju u njihovoj primjeni²⁷.

15. Isto tako, sama okolnost da su u razdoblju primjene sporazuma o naknadi određene kategorije korisnikâ bile izuzete od plaćanja naknade za pristup ustavi Hammarby, ne omogućava, prema mojem mišljenju, to da se automatski isključi gospodarska priroda usluga koje je pružalo društvo Stockholms Hamn.

16. Nedvojbeno je da se djelatnost ne može smatrati „gospodarskom” ako se njome, barem za neko vrijeme, ne predviđa povrat koji omogućuje ostvarivanje dobiti ili barem pokrivanje troškova. Međutim, jednako kao što uslugu koja se pruža uz naknadu ne treba samo zbog toga smatrati gospodarskom²⁸, usluga koja se pruža besplatno onima kojima je namijenjena ne gubi zbog toga svoj potencijal stvaranja dobiti i ne treba je automatski kvalificirati kao „negospodarsku” radi primjene odredbi u području državnih potpora. S druge strane, usluge koje država članica nameće poduzetniku kao obveze obavljanja javne usluge (u daljnjem tekstu: OJU) zadržavaju svoj gospodarski karakter čak i kada se nude primateljima po cijeni koja je niža od

²³ S tim u vezi ističem da je Komisija u odluci od 20. listopada 2004. o državnoj potpori br. 520/2003 – Belgija – Financijska potpora za izvođenje infrastrukturnih radova u lukama Flandrije (SL 2005., C 176, str. 11., uvodne izjave 38. i 39., 42. i 43.), na koju se poziva Stockholms Hamn, iako je priznala negospodarsku prirodu financiranih djelatnosti, ipak zadržala mogućnost provjere postojanja prednosti u obliku prekomjerne naknade, a time i potpore, za usluge dodijeljene uz naknadu lučkim upravama, pri čemu je dakle implicitno smatrala da je riječ o gospodarskim djelatnostima unatoč tome što se obavljaju u općem interesu. Vidjeti u tom smislu Odluku od 21. prosinca 2005. o državnoj potpori br. 503/2005, United Kingdom – Great Yarmouth Outer Harbour (SL 2006., C 83, str. 10., uvodna izjava 27.).

²⁴ U svojim očitovanjima pred Sudom Stockholms Hamn tvrdi da je od 2021. ponovno počeo primjenjivati pristojbe za trgovačka plovila. Međutim, nije pojašnjeno kako se izračunavaju te pristojbe.

²⁵ Taj je cilj naveden u podnescima društva Stockolms Hamn pred sudom koji je uputio zahtjev. Očekivani rezultati u smislu povećanja pomorskog trgovačkog prometa upućuju na to da je razina pristojba takva da utječe na odluke prijevoznika.

²⁶ Navedeno proizlazi iz očitovanja Stockolms Hamna pred Sudom.

²⁷ Vidjeti presude od 12. srpnja 2012., Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, t. 42.) i od 20. prosinca 2023., Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale i dr./Komisija (T-166/21, EU:T:2023:862, t. 106., 110. i 118.).

²⁸ Vidjeti presudu od 12. srpnja 2012., Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, t. 42.).

njihove tržišne cijene ili besplatno²⁹. U tom kontekstu javna naknada koja se isplaćuje tijelu koje ih pruža predstavlja protučinidbu za javnu uslugu koja se pruža zajednici i može predstavljati državnu potporu ako se ne poštuju određeni kriteriji koje je Sud utvrdio u presudi od 24. srpnja 2003., *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*³⁰, na koju ću se poslije vratiti, a koja je primjenjiva samo ako je djelatnost o kojoj je riječ gospodarske prirode³¹.

17. Iako to nije odlučujuće, besplatno stavljanje na raspolaganje infrastrukture u zajedničkom interesu ipak može biti pokazatelj da ona nije predmet gospodarske uporabe, što treba ocijeniti s obzirom na sve relevantne okolnosti. U ovom slučaju, kako je prethodno navedeno, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni je li ustava Hammarby također bila predmet takve uporabe tijekom razdoblja primjene sporazuma o naknadi, tijekom kojeg je gubitak prihoda društva Stockholms Hamn nakon ukidanja pristojba za komercijalni promet zamijenjen naknadom koju je uplaćivao Sjöfartsverket.

18. Suprotno tomu, primjena pravila u području državnih potpora isključena je, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 7. ovog mišljenja, u slučaju u kojem je upravljanje infrastrukturom neodvojivo povezano s izvršavanjem funkcija koje su obuhvaćene javnom funkcijom dodijeljenom tijelu koje njome upravlja i kada potonje djeluje izvršavajući javne ovlasti. U ovom slučaju, ni iz zahtjeva za prethodnu odluku ni iz spisa predmeta podnesenog tajništvu Suda ni iz očitovanja samog Stockholms Hamna ne proizlazi da operacije izvršene na ustavi Hammarby podrazumijevaju ili su neodvojivo povezane s izvršavanjem zadataka javnog tijela, kao što su, na primjer, nadzor i sigurnost pomorskog prometa, funkcije policijske navigacijske službe ili nadzora radi sprečavanja onečišćenja³². Pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev izvrši potrebne provjere, ne čini se dakle da se zbog tog razloga može isključiti gospodarska priroda upravljanja ustavom koje je obavljao Stockholms Hamn.

19. U konačnici, što se tiče pitanja predstavlja li upravljanje ustavom koje je obavljao Stockholms Hamn uslugu koja se nudi na „tržištu”, Sud ne raspolaže s mnogo informacija. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se, kad je riječ o komercijalnom prometu iz jezera Mälaren i prema njemu, prolazak preko ustave Hammarby natječe s kanalom Södertälje kojim upravlja Sjöfartsverket. Osim toga, čini se da činjenica da je država predvidjela

²⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 8. rujna 2022., *Lux Express Estonia* (C-614/20, EU:C:2022:641), u kojoj je Sud smatrao da obveza besplatnog prijevoza određenih kategorija putnika, koja je u Estoniji nametnuta poduzetnicima u javnom cestovnom i željezničkom prijevozu, predstavlja „obvezu obavljanja javne usluge” u smislu Uredbe br. 1370/2007 za koju se treba platiti naknada, pri čemu se pojašnjavaju uvjeti koje ta naknada mora ispuniti kako bi bila u skladu s pravilima o državnim potporama.

³⁰ C-280/00, EU:C:2003:415 (u daljnjem tekstu: presuda *Altmark*)

³¹ Vidjeti presudu od 27. travnja 2023., *Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Komisija* (C-492/21 P, EU:C:2023:354, t. 70. i 71.). Točno je da je u presudi od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 47. i 50.), Sud isključio gospodarsku prirodu dijela spornih usluga, koje obuhvaćaju tečajeve koje pružaju obrazovne ustanove, jer se nude besplatno i financiraju u cijelosti ili uglavnom javnim sredstvima, pri čemu je pojasnio, upućivanjem na svoju sudsku praksu u području usluga, da se kao „gospodarske djelatnosti” za potrebe primjene odredbi u području državnih potpora mogu kvalificirati usluge koje se obično pružaju uz „naknadu”, u smislu financijske naknade za pruženu uslugu. Međutim, prema mojem mišljenju, doseg te presude ostaje ograničen (u tom pogledu upućujem na točku 8. ovog mišljenja). Odredbe u području državnih potpora primjenjuju se upravo u situacijama u kojima se javna sredstva upotrebljavaju za financiranje djelatnosti poduzetnika i u kojima gospodarska kvalifikacija usluge ne može ovisiti samo o tome financira li tu uslugu država, a ne oni koji se njome koriste. Čini mi se da i upućivanje na pravnu stečevinu u području usluga treba ovisiti o okolnostima predmeta u kojem je takva presuda donesena. Naime, potpuna podudarnost između pojma „gospodarska djelatnost” u smislu odredbi o slobodnom kretanju usluga i odredbi o državnim potporama ne postoji unatoč blizini i podudarnosti ciljeva tih sustava pravila. Konkretno, iako naknada, koja se smatra financijskom naknadom za pružanje usluge, predstavlja ključan element u području usluga, isto ne vrijedi u području potpora u kojem se naglasak više stavlja na mogućnost ostvarivanja dobiti povezanu s prirodom djelatnosti i svojstvom poslovnog subjekta ili tijela javne vlasti u kojem djeluje subjekt koji je pruža.

³² Vidjeti presudu od 18. ožujka 1997., *Diego CalOG di Figli* (C-343/95, EU:C:1997:160, t. 22. i 23.). Vidjeti i analitičku tablicu „državne potpore” za lučke infrastrukture koja je dostupna na https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/notion-aid_en, t. 4.

povećanje tog prometa nakon odluke o ukidanju pristojba na tim dvama prolazima upućuje na postojanje dinamike tržišnog natjecanja čak i izvan odnosa između Stockholms Hamna i Sjöfartsverketa³³. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da izvrši potrebne ocjene.

2. Postojanje prednosti

20. Kao što je to navedeno u točki 4. ovog mišljenja, da bi se nacionalna mjera kvalificirala kao državna potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, njome se poduzetniku ili poduzetnicima koji su njezini korisnici mora dodijeliti selektivna prednost. Taj uvjet ispunjava svaka državna mjera kojom se, neovisno o njezinom obliku i ciljevima, može izravno ili neizravno staviti jednog ili više poduzetnika u povoljniji položaj ili kojom im se daje prednost koju ne bi mogli ostvariti u uobičajenim tržišnim uvjetima. Provjeru uvjeta za postojanje takve prednosti općenito treba provesti primjenom načela privatnog subjekta u tržišnom gospodarstvu (u daljnjem tekstu: MEOP). Primjena takvog načela podrazumijeva primjenu, od slučaja do slučaja, različitih konkretnih kriterija koji redom imaju za cilj na najprikladniji i najprimjereniji mogući način usporediti državnu mjeru o kojoj je riječ u određenom slučaju s mjerom koju bi donio privatni subjekt koji se nalazi u najsličnijoj situaciji i djeluje u uobičajenim tržišnim uvjetima³⁴. Kao što je to pojasnio Sud, primjenjivost takvog načela ovisi o tome je li predmetna država članica dodijelila, u svojoj ulozi privatnog subjekta, a ne tijela javne vlasti, gospodarsku prednost poduzetniku³⁵. Primjenjivost MEOP-a stoga ovisi o gospodarskoj prirodi državne intervencije o kojoj je riječ³⁶, osobito s obzirom na njezin predmet, kontekst u kojem se nalazi kao i cilj koji se nastoji postići te pravila koja se na njega primjenjuju³⁷.

21. U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je sporazum o naknadi sklopljen nakon odluke švedskih tijela o ukidanju određenih regionalnih pristojbi za prolaz nekim unutarnjim plovnom putovima s ciljem da se održi nepromijenjenom postojeća raspodjela prometa. Čini se da elemente kojima Sud raspolaže radije treba tumačiti u smislu intervencije švedske države u svojstvu javne vlasti, a to bi u ovom slučaju dovelo do isključenja iz primjene načela MEOP.

22. Stockholms Hamn smatra da bi, pod pretpostavkom da je u ovom slučaju primjenjiv MEOP, sporna naknada predstavljala „cijenu” koju su švedska tijela vlasti platila kako bi kupila usluge ustave. Međutim, sud koji je uputio zahtjev ne pruža elemente koji bi omogućili da se odluka švedske države da sklopi sporazum o naknadi tumači u tom smislu³⁸. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku zaključuje se naprotiv da je švedska država smatrala da Stockholms Hamn ima pravo biti „obeštećen” zbog negativnih posljedica koje proizlaze iz ukidanja pristojba o kojima je riječ i iz posljedične obveze da ne naplaćuje pristojbe za upravljanje ustavom koje je predmet sporazuma o naknadi. Međutim, ne postoje elementi koji bi omogućavali da se shvati temelji li se takvo pravo na odnosima između Stockholms Hamna i švedske države povezanim s

³³ Čini se da je 2022. donesena odluka o projektu obnove kanala Södertälje kako bi se, među ostalim, smanjio pritisak komercijalnog prometa cestom i željeznicom u korist pomorskog prometa, vidjeti <https://www.marketscreener.com/quote/stock/PEAB-AB-6491371/news/Peab-Rebuilds-the-Lock-Canal-in-Sodertalje-40864607/>

³⁴ Vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija (C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 107. do 109.).

³⁵ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2025., Cividale i dr. (C-746/23 i C-747/23, EU:C:2025:171, t. 42.).

³⁶ Vidjeti presudu od 17. studenoga 2022., Volotea i easyJet/Komisija (C-331/20 P i C-343/20 P, EU:C:2022:886, t. 109. i navedenu sudsku praksu).

³⁷ Vidjeti presudu od 13. ožujka 2025., Cividale i dr. (C-746/23 i C-747/23, EU:C:2025:171, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

³⁸ Nuđenje besplatne usluge kupnjom te iste usluge od treće strane ne predstavlja način na koji privatni subjekt ne bi postupao u određenim okolnostima. U tim bi okolnostima država kupac u načelu dala prednost suprotnoj strani ako cijena plaćena za kupljenu uslugu ne bi odgovarala tržišnoj cijeni te usluge.

upravljanjem ustavom Hammarby³⁹ ili je u pitanju neki drugi temelj⁴⁰. Podsjećam na to da, s općeg stajališta, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, dodijeljene prednosti mogu proizlaziti ne samo iz pozitivnih davanja, poput subvencija, već i iz intervencija kojima se, u različitim oblicima, smanjuju troškovi koji uobičajeno opterećuju budžet poduzetnika te da pojam „teret koji uobičajeno pada na budžet poduzetnika” uključuje, među ostalim, dodatne troškove koje poduzetnici trebaju snositi zbog obveza, koje proizlaze iz zakona i drugih propisa ili ugovora koji se primjenjuju na ekonomsku djelatnost⁴¹. Stoga, u načelu, kompenzacijski karakter prednosti koje su dodijeljene intervencijom države ne sprečava da ih se kvalificira kao „potpore” u smislu te odredbe⁴². Sud koji je uputio zahtjev treba procijeniti, na temelju svih okolnosti relevantnih za gospodarsku prirodu sporne naknade, je li i u kojoj mjeri takvom naknadom Stockholms Hamnu dodijeljena prednost koju to društvo ne bi dobilo u uobičajenim tržišnim okolnostima. U tu svrhu morat će osobito uzeti u obzir činjenicu da je, kao što to ističe Komisija, tijekom relevantnog razdoblja Stockholms Hamn ostvario zajamčeni prihod neovisno o troškovima upravljanja ustavom te, barem djelomično, fluktuacijama obujma prometa.

23. Stockholms Hamn također je pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio da mu je povjeren OJU tijekom relevantnog razdoblja i da stoga postojanje prednosti treba ocjenjivati primjenom kriterija koje je razradio Sud u presudi Altmark. Sud je u toj presudi pojasnio da državna intervencija, u okviru granica u kojem je treba smatrati izravnom naknadom koja predstavlja protučinidbu za usluge koje su obavili poduzetnici korisnici radi OJU-a, nije obuhvaćena područjem primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a⁴³. Utvrdio je četiri kumulativna uvjeta koje treba ispuniti kako bi se takva naknada mogla izuzeti iz kvalifikacije državnom potporom⁴⁴.

24. Prvim od uvjeta koji su utvrđeni presudom Altmark nastoji se provjeriti da je poduzetnik korisnik zaista bio zadužen za obavljanje javnih usluga i da su one bile jasno definirane⁴⁵. U tu je svrhu potrebno da subjekt ili subjekti o kojima je riječ dobiju OJU-a aktom tijela javne vlasti⁴⁶. Pojam OJU-a u smislu presude Altmark odgovara pojmu „uslug[a] od općeg gospodarskog interesa” (UOGI) iz članka 106. stavka 2. UFEU-a⁴⁷. Iako potonji nije utvrđen na razini Unije, Sud je pojasnio da su tim pojmom obuhvaćene usluge čiji gospodarski interes ima „zaseban karakter” u odnosu na karakter drugih gospodarskih djelatnosti⁴⁸.

³⁹ Vidjeti po analogiji presudu od 11. studenoga 2021., Autostrada Wielkopolska/Komisija i Poljska (C-933/19 P, EU:C:2021:905, t. 121. do 125., t. 139. i 156.). U tom bi slučaju prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a bila moguća samo ako bi sporna naknada premašila gubitak prihoda koji je pretrpio Stockholms Hamn.

⁴⁰ U tom pogledu, Sud i Opći sud osobito su isključili prirodu državne potpore za iznose koji se duguju ili su isplaćeni na temelju izvanugovorne odgovornosti dotične države članice, vidjeti presudu od 27. rujna 1988., Asteris i dr. (106/87 do 120/87, EU:C:1988:457) i u slučaju plaćanja naknade za izvlaštenje, vidjeti presude od 1. srpnja 2010., Nuova Terni Industrie Chimiche/Komisija (T-64/08, neobjavljena, EU:T:2010:270) i od 27. siječnja 2022., Sātiņi-S (C-238/20, EU:C:2022:57, t. 51.). Međutim, u ovom slučaju nije riječ o takvim situacijama.

⁴¹ Vidjeti presudu od 27. siječnja 2022., Sātiņi-S (C-238/20, EU:C:2022:57, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

⁴² Vidjeti, primjerice, presudu od 1. veljače 2017., Portovesme/Komisija (C-606/14 P, EU:C:2017:75, t. 92.).

⁴³ Vidjeti presudu Altmark, t. 87.

⁴⁴ Kriterijima koje je Sud razradio u presudi Altmark u bitnome se nastoji provjeriti je li država platila pravednu cijenu kako bi osigurala pravilan OJU. Međutim, za razliku od situacija u kojima se primjenjuje načelo MEOP, u situacijama u kojima se primjenjuje presuda Altmark, država se ne vodi ostvarivanjem dobiti, nego ciljem osiguravanja javne usluge i stoga ne djeluje kao privatni subjekt. Stoga su test Altmark i MEOP dva analitička instrumenta koji se primjenjuju u različitim situacijama i koji nisu zamjenjivi, vidjeti presudu od 14. lipnja 2023., Ryanair i Airport Marketing Services/Komisija (T-79/21, EU:T:2023:334, t. 100. do 102.).

⁴⁵ Vidjeti presudu Altmark, t. 89.

⁴⁶ Vidjeti presudu od 21. ožujka 1974., BRT i Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs (127/73, EU:C:1974:25, t. 20.). Međutim, nije potrebno da bude riječ o zakonodavnom ili regulatornom aktu, s obzirom na to da može biti dovoljno ustupanje javnog prava, vidjeti presudu od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska (C-159/94, EU:C:1997:501, t. 66.) ili, u određenim okolnostima, ugovor, vidjeti Komunikaciju Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknade koje se dodjeljuju za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL 2012., C 8, str. 4., t. 52.).

⁴⁷ Vidjeti presudu od 26. studenoga 2015., Španjolska/Komisija (T-461/13, EU:T:2015:891, t. 60.).

⁴⁸ Vidjeti presude od 10. prosinca 1991., Merci convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, t. 27.); od 17. srpnja 1997., GT-Link (C-242/95, EU:C:1997:376, t. 53.) i od 18. lipnja 1998., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, t. 45.).

25. U ovom slučaju nije isključeno da je tijekom relevantnog razdoblja društvu Stockholms Hamn bio povjeren OJU u smislu presude Altmark, s obzirom na to da je, čini se, bilo obvezno da upravljanje ustavom za trgovačka plovila, koje je to društvo obavljalo, bude besplatno na temelju zakona, što je poslije formalizirano sporazumom sklopljenim s upravnim tijelom ovlaštenim u tu svrhu, čime su švedske vlasti nastojale ostvariti cilj osiguranja optimalne raspodjele komercijalnog pomorskog prometa u javnom interesu⁴⁹. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dužan je ocijeniti, s obzirom na sve relevantne elemente, je li Stockholms Hamnu doista bilo povjereno to zaduženje. Ako jest, sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti poštovanje drugih uvjeta koji su predviđeni presudom Altmark.

26. Drugim i trećim od navedenih uvjeta doprinosi se jamčenju da nijedna dodatna naknada nije isplaćena poduzetnicima koji su zaduženi za OJU⁵⁰. Na temelju indikacija koje je pružio sud koji je uputio zahtjev ne može se utvrditi u kojoj su mjeri ti uvjeti ispunjeni. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i spisa podnesenog tajništvu Suda konkretno proizlazi da je sporazum o naknadi objektivno definirao parametre za izračun i reviziju naknade koju treba isplatiti Stockholms Hamnu i da se, osim toga, njime predviđao mehanizam koji omogućuje povrat, barem djelomični, preplaćenih iznosa po isteku svakog petogodišnjeg razdoblja⁵¹. Međutim, nije jasno kako su utvrđene pristojbe primijenjene za izračun iznosa naknade na temelju količine prometa. Nadalje, s obzirom na to da se čini da je iznos naknade utvrđen ne uzimajući u obzir troškove povezane s upravljanjem ustavom koje je predmet ugovora o naknadi, ipak je opravdano dvojiti o tome je li ispunjen treći uvjet, prema kojem naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih izvršavanjem obveza OJU-a i, eventualno, ostvarivanja razumne dobiti⁵².

27. U konačnici, čini se da se ni četvrti uvjet iz presude Altmark ne može smatrati ispunjenim. Naime, iz podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev ne proizlazi da je razina sporne naknade bila određena, kao što se to zahtijeva tim uvjetom, na temelju analize troškova koje bi prosječan poduzetnik, kojim se učinkovito upravlja i koji je opremljen na odgovarajući način kako bi mogao ispuniti tražene zahtjeve javne usluge, morao snositi za ispunjenje tih obveza.

⁴⁹ Uostalom, čini se malo vjerojatnim da bi poduzetnik poput Stockholms Hamna, kada bi se vodio isključivo svojim komercijalnim interesom, odlučio besplatno pružati predmetne usluge. Činjenica da je potonji već pružao usluge vezane za ustavu koje su predmet sporazuma o naknadi uostalom ne isključuje njihovu kvalifikaciju kao UOGI-ja, s obzirom na to da se uvjeti u kojima su se te usluge pružale (odnosno uz naknadu) više nisu smatrali u skladu s javnim interesom, vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2018., Komisija/Mađarska (C-171/17, EU:C:2018:881, t. 56.).

⁵⁰ Vidjeti presudu od 15. svibnja 2019., Achema i dr. (C-706/17, EU:C:2019:407, t. 114.). Drugim se uvjetom iz presude Altmark zahtijeva da se parametri na temelju kojih se izračunava naknada unaprijed utvrde na objektivan i transparentan način, dok se u trećem uvjetu navodi da naknada ne smije premašiti iznos potreban za pokrivanje troškova, uzimajući u obzir povezane prihode i razumnu dobit, vidjeti presudu Altmark, t. 90. i 92.

⁵¹ Čini se da iz informacija sadržanih u spisu proizlazi da je, u skladu s člankom 5. sporazuma o naknadi, nakon isteka svakog petogodišnjeg razdoblja Sjöfartsverket bio dužan društvu Stockholms Hamn isplatiti dodatak koji odgovara polovini razlike između osnovne naknade izračunane u skladu s člankom 3. tog sporazuma i nove naknade izračunane u skladu s člankom 4. (tj. na temelju stvarnog prometa). U slučaju negativne razlike Stockholms Hamn trebao je Sjöfartsverketu vratiti iznos koji odgovara polovini te razlike.

⁵² Ako se ne varam, iz spisa predmeta proizlazi da se osnovni iznos naknade, za svako petogodišnje razdoblje, utvrđivao sporazumno uzimajući u obzir količinu prometa za koju se plaća naknada tijekom četvrte godine prethodnog razdoblja, a koji se određivao na temelju podataka koje dostavi Stockholms Hamn (članak 4.). Taj se iznos zatim prilagođavao u skladu s mehanizmom predviđenim u članku 5., koji je opisan u bilješci 51. ovog mišljenja.

3. Utjecaj na trgovinu među državama članicama i na tržišno natjecanje

28. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za kvalifikaciju nacionalne mjere kao „državne potpore” nije potrebno utvrditi stvarni utjecaj potpore na trgovinu među državama članicama i stvarno narušavanje tržišnog natjecanja, nego jedino ispitati može li potpora utjecati na trgovinu i narušiti tržišno natjecanje⁵³.

29. U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točki 19. ovog mišljenja, ustava Hammarby jedan je od pristupnih putova za trgovački promet između Baltičkog mora i jezera Mälaren te nije isključeno da se, osim s drugim unutarnjim plovim putovima, natječe s drugim vrstama prijevoza, kao što su to cestovni ili željeznički prijevoz. Stoga nije a priori isključeno da, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da je spornom naknadom društvu Stockholms Hamn dodijeljena prednost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ta prednost, uzimajući u obzir i stupanj povezanosti i dostupnosti regije u kojoj se nalazi ustava Hammarby, može utjecati na trgovinu među državama članicama i narušavati tržišno natjecanje. Na tom je sudu da izvrši potrebne provjere u tom pogledu.

B. Drugo i treće prethodno pitanje

30. Svojim drugim i trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li u slučaju da predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, spornu naknadu, predviđenu sporazumom sklopljenim prije pristupanja Švedske Europskoj uniji, kvalificirati kao „postojeću potporu” u smislu članka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe 2015/1589 i, u slučaju potvrdnog odgovora, treba li je smatrati „novom potporom” nakon tog pristupanja, s obzirom na to da se njezina primjena u više navrata produljivala i njezin iznos prilagođavao u skladu s prvotnim uvjetima sporazuma kojim je ona uvedena.

31. Postoji razlika između postupovnih posljedica kvalifikacije državne potpore kao postojeće potpore ili kao nove. Dok se člankom 108. stavkom 1. UFEU-a omogućuje da se postojeće potpore provode sve dok Komisija ne utvrdi njihovu nespojivost s unutarnjim tržištem, u članku 108. stavku 3. UFEU-a propisuje se da se Komisija pravodobno obavješćuje o svim planovima za dodjelu novih ili izmjenu postojećih potpora te se one ne mogu provesti sve dok se postupak ne okonča konačnom odlukom⁵⁴.

32. U skladu s člankom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe 2015/1589, pojam „postojeća potpora” znači „ne dovodeći u pitanje članak 144. i članak 172. Akta o pristupanju Austrije, Finske i Švedske⁵⁵ [...], svaka potpora koja je postojala prije stupanja na snagu UFEU-a u odgovarajućim državama članicama, odnosno programi potpore i pojedinačna potpora čija je primjena započela prije te se nastavila i nakon stupanja Ugovora na snagu”. Stoga potpora koja je uvedena prije pristupanja države Uniji načelno predstavlja postojeću potporu i može se nastaviti isplaćivati sve dok je Komisija ne proglasi nespojivom.

⁵³ Vidjeti presudu od 7. ožujka 2024., Fallimento Esperia i GSE (C-558/22, EU:C:2024:209, t. 64.).

⁵⁴ Vidjeti presudu od 20. svibnja 2021., Azienda Sanitaria Provinciale di Catania/Assessorato della Salute della Regione Siciliana (C-128/19, ECLI:EU:C:2021:401, t. 30. i navedenu sudsku praksu) (u daljnjem tekstu: presuda Azienda Sanitaria Provinciale di Catania).

⁵⁵ Akt o uvjetima pristupanja Kraljevine Norveške, Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i prilagodbama postupanja na kojima se temelji Europska unija (SL 1994., C 241, str. 21. i SL 1995., L 1, str. 1.) (u daljnjem tekstu: „Akt o pristupanju”).

33. Sud koji je uputio zahtjev pita se, kao prvo, o doseg članka 144. Akta o pristupanju, čijom se točkom (a) predviđa da će se „u području potpora iz članka [107. i 108. UFEU-a]” „[...] među potporama koje su bile na snazi u novim državama članicama prije pristupanja, ‚postojećima’ u smislu članka [108. stavka 1. UFEU-a] smatrati samo one koje su prijavljene Komisiji prije 30. travnja 1995.” [neslužbeni prijevod]

34. Među strankama je nesporno da sporna naknada nije prijavljena Komisiji. Iako članak 144. Akta o pristupanju općenito upućuje na programe potpora iz članka 107. i 108. UFEU-a, njegovo mjesto u glavi VI. Akta o pristupanju, koja se odnosi na poljoprivredne proizvode⁵⁶, dovodi do zaključka, kao što je to već istaknula nezavisna odvjetnica E. Sharpston⁵⁷ i kao što je to Sud implicitno presudio⁵⁸, da se obveza prijavljivanja predviđena tim člankom odnosi samo na poljoprivredne proizvode definirane u članku 137. Akta o pristupanju⁵⁹ i da uopće nije relevantna za nepoljoprivredne potpore. Stoga smatram da činjenica da sporna naknada nije prijavljena Komisiji u skladu s člankom 144. točkom (a) Akta o pristupanju sama po sebi ne isključuje njezinu prirodu postojeće potpore.

35. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita se može li se ta naknada i dalje smatrati postojećom potporom unatoč produljenjima i prilagodbama koji su se na nju primjenjivali. U skladu s člankom 1. točkom (c) Uredbe 2015/1589, nova potpora znači „svaka potpora, to jest programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju postojeću potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora”. Člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004⁶⁰ određuje se da „[z]a potrebe primjene članka 1. točke (c) Uredbe [2015/1589], izmjena zatečene potpore znači svaku promjenu, osim promjene čisto formalne ili administrativne prirode koja ne može utjecati na ocjenu dopuštenosti i usklađenosti mjere potpore sa zajedničkim tržištem [...]”⁶¹. Jedino bitna izmjena zatečene potpore, odnosno izmjena, bilo subjektivna, objektivna ili vremenska⁶² koja utječe na njezine konstitutivne elemente i koja može izmijeniti procjenu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem dovodi do nove potpore⁶³.

36. U ovom slučaju važenje sporazuma o naknadi automatski je produljivano po pet godina do njegova raskida 2021. Iznos sporne naknade godišnje se ažurirao na temelju indeksa potrošačkih cijena te se svakih pet godina ponovno izračunavao na temelju formule koja se, kako se čini,

⁵⁶ Članak 144. umetnut je u poglavlje I. glave VI., naslovljeno „Odredbe o nacionalnoj potpori”. Člancima od 138. do 142. Akta o pristupanju, koji se nalaze u tom poglavlju, utvrđuju se kategorije potpora koje nove države članice mogu dodijeliti za poljoprivredne proizvode. Među tim se člancima samo članak 142., koji obuhvaća dugoročne nacionalne potpore za osiguravanje održavanja poljoprivredne djelatnosti u određenim regijama, izričito odnosi na Švedsku. Člankom 143. stavkom 1. Akta o pristupanju predviđa se da se potpore iz članka 138. do 142. „i sve druge nacionalne potpore koje u skladu s ovim aktom podliježu odobrenju Komisije prijavljuju toj instituciji” [neslužbeni prijevod].

⁵⁷ Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston od 7. veljače 2013. u predmetu P (C-6/12, ECLI:EU:C:2013:69, t. 9. i bilješku 24.).

⁵⁸ Vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., P (C-6/12, ECLI:EU:C:2013:525, t. 44.).

⁵⁹ U skladu s člankom 137. stavkom 1. Akta o pristupanju, glava VI. „odnosi se na poljoprivredne proizvode osim poljoprivrednih proizvoda obuhvaćenih Uredbom (EEZ) br. 3759/92 o zajedničkoj organizaciji tržišta proizvoda ribarstva i akvakulture”. [neslužbeni prijevod] Članak 144. Akta o pristupanju stoga treba shvatiti na način da se odnosi na potpore predmet kojih su oni proizvodi koji nisu obuhvaćeni odobrenjima na temelju članka 138. do 142. tog akta.

⁶⁰ Uredba Komisije (EZ) br. 794/2004 od 21. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL 2004., L 140, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8. svezak 2., str. 9.).

⁶¹ Člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 794/2004 također se predviđa da se „povećanje početnog iznosa zatečenog programa potpore koje ne premašuje 20 % ne smatra izmjenom zatečene potpore”. Ta se odredba odnosi na programe potpora i stoga se čini da nije primjenjiva u ovom slučaju. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev navodi da se iznosi isplaćeni Stockholms Hamnu nisu tijekom cijelog razdoblja primjene sporazuma o naknadi na godišnjoj razini mijenjali više od 20 %.

⁶² Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Camposa-Sancheza Bordona od 26. rujna 2018. u predmetu Südwestrundfunk/Tilo Rittinger i dr. (C-492/17, ECLI:EU:C:2018:777, t. 47.).

⁶³ Vidjeti presude od 20. rujna 2018., Carrefour Hypermarchés SAS i dr./Ministre des Finances et des Comptes publics (C-510/16, ECLI:EU:C:2018:751, t. 41.) i od 13. prosinca 2018., Rittinger i dr. (C-492/17, EU:C:2018:1019, t. 57.).

prema elementima spisa, tijekom godina nije mijenjala. Do produljenja i promjena iznosa isplaćenih naknada došlo je u skladu s prvotnim uvjetima sporazuma o naknadi. U tim okolnostima pitam se može li se smatrati da one predstavljaju „izmjene” u smislu članka 108. UFEU-a i uredbi br. 2015/1589 i br. 794/2004, a ne samo učinak izvršenja tog sporazuma.

37. Konkretno, ne smatram da se takvima mogu smatrati automatske izmjene iznosa novčane potpore u slučaju inflacije⁶⁴. Što se tiče petogodišnjih produljenja, iako je Sud u nekoliko presuda pojasnio da produljenje postojeće potpore predstavlja novu potporu⁶⁵, ipak su to bile situacije u kojima je bila riječ o izmjenama uvedenima na temelju akata koji su nastali nakon što je Komisija odobrila potporu. U okolnostima koje se u određenoj mjeri mogu izjednačiti s onima u glavnom postupku, Sud je, s druge strane, smatrao da je samo jedno produljenje izvan vremenskih ograničenja sporne potpore, kako su predviđena u ugovoru kojim je uvedena prije pristupanja dotične države članice Uniji, a ne uobičajeno funkcioniranje tog ugovora, s njegovim automatskim periodičnim produljenjima, dovelo do izmjene postojećeg programa potpora⁶⁶. Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi ono što je u tom pogledu potrebno i, osobito, ocijeni mogu li se petogodišnja produljenja zbog neraskida ugovora zaista smatrati automatskima. Naposljetku, kad je riječ o ponovnom utvrđivanju osnovnog iznosa sporne naknade po isteku svakog petogodišnjeg razdoblja trajanja ugovora, na tom je sudu da ocijeni je li, kao što to tvrdi Sjöfartsverket, to ponovno utvrđivanje, iako je izvršeno na temelju formule koja tijekom vremena nije mijenjana, zapravo dovelo do niza ponovnih pregovora koji se mogu kvalificirati kao „izmjene”, osobito s obzirom na to da se njome od stranaka zahtijevalo da se dogovore o količini prometa koju treba uzeti u obzir. U tom će slučaju biti potrebno dodatno ispitati mogu li se navedene izmjene kvalificirati kao „bitne”.

III. Zaključak

38. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Stockholms tingsrätt (Prvostupanjski sud u Stockholmu) odgovori na sljedeći način:

Članak 107. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da se:

može smatrati da godišnja naknada koju na temelju sporazuma državno tijelo plaća iz državnih sredstava dioničkom društvu u vlasništvu grada, kako bi to društvo besplatno pružalo određenu uslugu, za koju su se prije sklapanja tog sporazuma naplaćivale pristojbe, predstavlja državnu potporu kada navedeno društvo treba smatrati, s obzirom na uslugu o kojoj je riječ, poduzetnikom u svrhu primjene te odredbe, i kada ta naknada daje navedenom društvu prednost koju ono ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uvjetima, koja bi mogla utjecati na trgovinu među državama članicama i narušiti tržišno natjecanje. Na nacionalnom je sudu da na temelju svih relevantnih okolnosti ocijeni jesu li i u kojoj mjeri svi ti uvjeti ispunjeni.

⁶⁴ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika J. P. Warnera u predmetu McCarren (177/78, ECLI:EU:C:1979:127, str. 2204.). U smislu da bi u svakom slučaju bila riječ o „sekundarni[m]”, da ne kažemo zanemariv[im] izmjena[ama]”, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Rozès u predmetu Apple and Pear Development Council (222/82, ECLI:EU:C:1983:229, str. 4134.).

⁶⁵ Vidjeti presude od 11. rujna 2003., Belgija/Komisija (C-197/99 P, EU:C:2003:444, t. 109.); od 20. svibnja 2010., Todaro Nunziatina & González C. Snc/Assessorato del Lavoro, della Previdenza sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione della regione Sicilia (C-138/09, ECLI:EU:C:2010:291, t. 47.) od 4. prosinca 2013., Komisija/Vijeće, C-121/10, EU:C:2013:784, t. 59. i presudu Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, t. 37. i 39.

⁶⁶ Vidjeti presudu od 26. listopada 2016., Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI)/Komisija (C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, t. 56., 78. i 81.).

Članak 1. točku (b) podtočku i. i točku (c) Uredbe br. 2015/1589 treba tumačiti na način da:

pod uvjetom da predstavlja potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, takva naknada, čija je isplata, u skladu s prvotnim uvjetima ugovora kojim je uvedena, produljivana za razdoblja od pet godina zbog neraskidanja tog ugovora te čiji je iznos mijenjan, s jedne strane, jednom godišnje, na temelju indeksa potrošačkih cijena i, s druge strane, prilikom svakog petogodišnjeg isteka ugovora, ovisno o opsegu obavljene besplatne usluge te primjenom formule koja tijekom vremena nije mijenjana, predstavlja postojeću potporu u smislu tih odredbi, podložno provjeri od strane nacionalnog suda.