

Komunikacija Komisije (EU) o primjeni pravila o državnoj pomoći od 1. avgusta 2013. za podršku mjerama u korist banaka u kontekstu finansijske krize („Bankarska komunikacija“) (2013/C 216/01)

1. UVOD

1. Od početka finansijske krize Komisija je donijela šest komunikacija („Komunikacije o kriznim situacijama”)¹. U njima se nalaze detaljna uputstva o kriterijumima za usklađivanje državne pomoći s načelima unutrašnjeg tržišta u skladu sa članom 107. stavom 3. tačkom (b) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije za finansijski sektor tokom finansijske krize.
2. Komunikacijama o kriznim situacijama obezbjeđuje se sveobuhvatan okvir za koordinirano djelovanje za podršku finansijskom sektoru kako bi se osigurala finansijska stabilnost i istovremeno smanjilo narušavanje konkurencije između banaka i u državama članicama na jedinstvenom tržištu. Njima se jasno definišu uslovi za pristup državnoj pomoći i zahtjevi koje je potrebno zadovoljiti kako bi ta pomoć bila u skladu s načelima unutrašnjeg tržišta s obzirom na načela o državnoj pomoći navedenih u Ugovoru. Uz pomoć komunikacija o kriznim situacijama, pravila o državnoj pomoći kojima je uređena javna pomoć finansijskom sektoru po potrebi se redovno dopunjuju kako bi se prilagodila razvoju krize. Nedavni događaji zahtijevaju dalju dopunu komunikacija o kriznim situacijama.

Pravna osnova

3. Komunikacije o kriznim situacijama, kao i sve pojedinačne odluke o mjerama i programima pomoći u okviru ovih komunikacija, donesene su na temelju člana 107. stava 3. tačke (b) Ugovora, koji izuzetno dopušta korišćenje pomoći u cilju rješavanja ozbiljnih poremećaja u ekonomiji neke države članice.
4. Od početka krize preduzete su značajne aktivnosti namijenjene rješavanju teškoća u finansijskom sektoru. Zbog razvoja krize bilo je potrebno prilagođavanje nekih odredbi obuhvaćenih okvirom za državnu pomoć namijenjenih spašavanju i restrukturiranju preduzeća u poteškoćama, a, istovremeno u izuzetnim slučajevima nije isključena mogućnost pristupa značajnoj javnoj podršci. Bez obzira na izuzetno raspoređivanje fiskalnih i monetarnih sredstava koja su pomogla da se izbjegne dalje pogoršanje krize, ekonomski je oporavak u cijeloj Evropskoj uniji i dalje vrlo krhak i neujednačen. U nekim se državama članicama finansijski sektori suočavaju s dodatnim izazovima u pristupu finansiranju na određeno vrijeme i kvalitetima aktive, što proizlazi iz ekonomske recesije i javnog ili privatnog razduživanja. Pritisak na finansijskim tržištima i rizik od šireg negativnog učinka prelijevanja i dalje su prisutni.
5. Stalne napetosti na tržištima državnog duga snažno ilustriraju dalju nestabilnost finansijskih tržišta. Visok nivo povezanosti i međuzavisnosti unutar finansijskog sektora u Uniji i dalje izaziva zabrinutost zbog zaraze tržišta. Velika nestabilnost finansijskih tržišta i neizvjesnost u ekonomskim izgledima te povezani trajni rizik od ozbiljnih poremećaja u ekonomijama država članica opravdavaju održavanje sigurnosne mreže u obliku mogućnosti da države članice odobre podsticajne mjere u vezi sa krizom na osnovu člana 107. stava 3. tačke (b) Ugovora u odnosu na finansijski sektor.

¹ Komunikacija o primjeni pravila o državnoj pomoći na mjere vezane za finansijske institucije u vezi s tekućom finansijskom krizom („Komunikacija o bankarstvu iz 2008.”) (SL C 270, 25.10.2008., str. 8.); Komunikacija o rekapitalizaciji finansijskih institucija u trenutnoj finansijskoj krizi: ograničenje pomoći na najmanju potrebnu mjeru i mehanizmi osiguranja protiv pretjeranih narušavanja konkurencije („Komunikacija o rekapitalizaciji”) (SL C 10, 15.1.2009., str. 2.); Komunikacija Komisije o postupanju s imovinom umanjene vrijednosti u finansijskom sektoru Zajednice („Komunikacija o postupanju s imovinom umanjene vrijednosti”) (SL C 72, 26.3.2009., str. 1.); Komunikacija o povratu održivosti i ocjeni mjera restrukturiranja finansijskog sektora u trenutnoj krizi prema pravilima o državnoj pomoći („Komunikacija o restrukturiranju”) (SL C 195, 19.8.2009., str. 9.); Komunikacija Komisije o primjeni, počevši od 1. januara 2011. godine, pravila o državnoj pomoći za podsticajne mjere u korist banaka u kontekstu finansijske krize („Komunikacija o produženju iz 2010.”) (SL C 329, 7.12.2010., str. 7.) i Komunikacija Komisije o primjeni, počevši od 1. januara 2012. godine, pravila o državnoj pomoći na podsticajne mjere u korist banaka u kontekstu finansijske krize („Komunikacija o produženju iz 2011.”) (SL C 356, 6.12.2011., str. 7.).

6. U tim okolnostima trajnog pritiska na finansijskim tržištima i s obzirom na rizik od šireg negativnog učinka preliivanja, Komisija smatra da su uslovi za primjenu člana 107. stava 3. tačke (b) Ugovora u odnosu na državnu pomoć u finansijskom sektoru i dalje ispunjeni. Međutim, primjena tog izuzeća moguća je samo dok postoji i krizna situacija koja uzrokuje zaista izuzetne okolnosti u kojima je cjelokupna finansijska stabilnost u opasnosti.

Finansijska stabilnost kao glavni cilj

7. Kao odgovor na finansijsku krizu i u skladu s komunikacijama o kriznim situacijama, glavni cilj Komisije je finansijska stabilnost, uz istovremeno osiguravanje da državna pomoć i narušavanje konkurencije između banaka i širom država članica ostanu na minimalnom nivou. Finansijska stabilnost podrazumijeva potrebu za sprječavanjem velikih negativnih učinaka preliivanja na ostatak bankarskog sistema koji bi mogli proizaći iz propasti kreditne institucije, kao i potrebu za osiguravanjem kontinuiranog, odgovarajućeg kreditiranja realne ekonomije od strane bankarskog sektora u cjelini. U ovoj Komunikaciji finansijska stabilnost je i dalje od centralne važnosti za Komisiju pri procjeni državne pomoći finansijskom sektoru. Komisija sprovodi svoju procjenu uzimajući u obzir razvoj krize iz akutnog problema na nivou sistema u bitne ekonomske poteškoće u djelovima Unije s razmjerno visokim rizikom od fragmentacije jedinstvenog tržišta.
8. Glavni cilj se ne odražava samo u mogućnost da banke u poteškoćama po potrebi imaju pristup državnoj pomoći za finansijsku stabilnost, već i u načinu procjenjivanja planova za restrukturiranje. S obzirom na to, potrebno je naglasiti kako finansijsku stabilnost nije moguće osigurati bez zdravog finansijskog sektora. Stoga je planove za povećanje kapitala potrebno procijeniti u uskoj saradnji s nadležnim nadzornim tijelom s ciljem osiguravanja ponovnog postizanja održivosti u razumnom roku te na čvrstim i trajnim osnovama; u suprotnom, instituciju koja propada treba propisno postupno zatvoriti.
9. Pri primjeni pravila o državnoj pomoći na pojedine slućajeve, Komisija ipak vodi računa o makroekonomskom okruženju koje utiče na održivost banaka i na potrebu da realna ekonomija dotične države članice i dalje ima pristup dobijanju kredita kod zdravih banaka. Komisija će u svojoj procjeni planova restrukturiranja banaka i dalje voditi računa o specifičnostima svake pojedine institucije i države članice. Posebno će sprovesti procjenu mjera dugoročne održivosti banaka kada potreba za državnom pomoći proizlazi iz krize državnih dugova, a nije posljedica prekomjernog preuzimanja rizika² te će u svojoj procjeni izraziti potrebu za održavanjem ujednačenih uslova nadmetanja na cjelokupnom jedinstvenom tržištu, posebno imajući u vidu razvoj podjele obaveza u Uniji.
10. Osim toga, kada je potrebno restrukturirati velike djelove finansijskog sektora države članice, Komisija nastoji da ima koordinirani pristup u svojoj procjeni planova restrukturiranja pojedinih banaka kako bi osigurala djelovanje na nivou sistema. Konkretno, Komisija je preduzela te mjere za one države članice koje se nalaze u programu ekonomskog prilagoćavanja. Komisija time treba da uzme u obzir posebno ukupne učinke restrukturiranja pojedinih institucija na nivou sistema (na primjer u odnosu na strukturu tržišta) i na ekonomiju u cjelini, posebno u vezi s primjerenim kreditiranjem realne ekonomije na čvrstim i održivim osnovama.
11. Dalje, u svojoj procjeni podjele obaveza i mjera za ogranićavanje narušavanja konkurencije, Komisija razmatra izvodljivost predloženih mjera, uključujući smanjenje investicija i njihov učinak na strukturu tržišta i ulazne barijere. Istovremeno, Komisija mora da osigura da rješenja smišljena u odrećenom slućaju ili državi članici budu usklaćena s ciljem sprječavanja većih asimetrija u državama članicama koje bi mogle dodatno rascjepkati jedinstveno tržište i izazvati finansijsku nestabilnost, te time spriječiti oporavak unutar Unije.

Razvoj regulatornog okvira i potreba za revizijom Komunikacija o kriznim situacijama

12. Unija je od početka krize preduzela niz institucionalnih i regulatornih promjena usmjerenih na jaćanje otpornosti finansijskog sektora i uspješnije sprječavanje bankarskih kriza, upravljanje njima i njihovo rješavanje. Evropski savjet pristao je da preduzme dalje inicijative kako bi Ekonomsku i monetarnu uniju postavio na čvršće uporište stvaranjem bankarske unije, počevši od jedinstvenog nadzornog mehanizma (eng. *Single supervisory mechanism/SSM*) i jedinstvenog mehanizma rješavanja za kreditne institucije osnovane u državama članicama koje su uključene u jedinstveni nadzorni mehanizam. Države članice takoće su odlučile da pokrenu stabilizacijski mehanizam kojim članice i njihove banke mogu primiti finansijska sredstva u slućaju potrebe.
13. Te mjere neminovno podrazumijevaju odrećeni stepen postepenog uvoćenja, na primjer kako bi se omogućilo da propisi stupe na snagu ili da se formiraju fondovi za rješavanje. Neke od njih i dalje su ogranićene na eurozonu. U mećuvremenu su sve veće razlike u ekonomskom oporavku u cijeloj Uniji, potreba za smanjenjem i konsolidacijom javnog i privatnog duga te osjetljivi segmenti finansijskog sektora doveli do trajne napetosti na finansijskim tržištima, te rascjepkanosti uz sve veće poremećaje na jedinstvenom tržištu. Stoga integritet jedinstvenog tržišta treba da bude dodatno zaštićen i uz pomoć pojaćanog sistema državne pomoći. Prilagoćavanjem Komunikacija o kriznim situacijama moguće je obezbijediti osiguravanje nesmetanog prelaza na budući sistem prema prijedlogu Komisije kroz Direktivu o oporavku i rezoluciji kreditnih institucija³ („Bank Recovery and Resolution Directive/BRRD”) kroz pružanje veće jasnoće na tržištima. Prilagoćenim Komunikacijama o kriznim situacijama takoće se može osigurati odlučnije restrukturiranje i snažnija podjela obaveza za sve banke koje primaju državnu pomoć na cjelokupnom jedinstvenom tržištu.
14. U nekim je slućajevima vršenje kontrole državne pomoći za finansijski sektor povezano i s nadležnošću nadzornih tijela u državama članicama. Na primjer, u nekim slućajevima nadzorna tijela mogu zahtijevati prilagoćavanje u slućajevima kao što su korporativno upravljanje i prakse nagraćivanja koje su često navedene u planovima restrukturiranja za banke koje koriste državnu pomoć. U takvim slućajevima je važna koordinacija između Komisije i nadležnih nadzornih tijela, uz potpuno očuvanje

² Vidi Komunikaciju o produćenju iz 2011., taćka 14.

³ Prijedlog za Direktivu Evropskog parlamenta i Savjeta kojom se utvrćuje okvir za oporavak i rješavanje kreditnih institucija i investicionih drućtava od 6. juna 2012., COM(2012) 0280 konaćna verzija.

isključive nadležnosti Komisije nad kontrolom državne pomoći. S obzirom na regulatorni i nadzorni sistem u razvoju u Uniji, a posebno u eurozoni, Komisija će kao i do sada blisko sarađivati s nadzornim tijelima kako bi osigurala olakšano međusobno djelovanje različitih uloga i obaveza svih uključenih tijela.

Podjela obaveza

15. U komunikacijama o kriznim situacijama izričito se napominje da su načela kontrole državne pomoći na snazi čak i tokom krize. Konkretno, kako bi se ograničilo narušavanje konkurencije između banaka i širom država članica na jedinstvenom tržištu te kako bi se rješavao moralni hazard, podršku treba ograničiti na potreban minimum, a korisnik podrške treba da pruži odgovarajući vlastiti doprinos troškovima restrukturiranja. Banka i njeni vlasnici kapitala trebaju vlastitim sredstvima da doprinesu restrukturiranju što je više moguće⁴. Državna pomoć treba da se dodijeli ulagačima u banku pod uslovima koji predstavljaju propisnu podjelu obaveza.
16. Od početka krize Komisija je pri ispitivanju usklađenosti podrške bankama zahtijevala barem minimalan stepen podjele obaveza u odnosu na iznos podrške koju su banke primile, posebno apsorpiranjem gubitka uz pomoć raspoloživog kapitala i plaćanjem primjerenih naknada za državne intervencije. Dalje, kako bi spriječio odliv sredstava, uvela je pravila za ponovni otkup hibridnih instrumenata te za zabranu isplate doznaka i dividendi. Međutim, Komisija nije odredila *ex ante* prag za vlastite doprinose ili bilo kakve dalje zahtjeve.⁵
17. U prvim fazama krize, države članice obično nisu prelazile minimalne zahtjeve propisane pravilima o državnoj pomoći s obzirom na podjelu obaveza *ex ante*, a povjerioci nisu bili obavezni da doprinesu spašavanju kreditnih institucija zbog finansijske stabilnosti.
18. Međutim, kriza državnih dugova jasno je dala do znanja da takva politika ne može dugoročno da osigura finansijsku stabilnost, posebno kada je riječ o državama članicama u kojima su troškovi programa spašavanja banaka znatno smanjili njihov fiskalni položaj. Zaista, za neke države članice minimalni uslovi prema pravilima o državnoj pomoći nisu bili dovoljni te su uvođenjem novih pravnih okvira morale da nametnu strožije *ex ante* uslove za podjelu obaveza. Takav razvoj situacije doveo je do različitih pristupa podjeli obaveza u mnogim državama članicama, odnosno pristupe koji su se ograničili na minimalne uslove prema pravilima o državnoj pomoći i one koji su zadovoljili više uslova, zahtijevajući od investitora ili povjerilaca sanaciju vlastitim sredstvima. Takve razlike u pristupu podjeli obaveza između država članica dovele su do različitih troškova finansiranja među bankama, zavisno od opažene vjerovatnoće sanacije vlastitim sredstvima kao funkcije fiskalne snage neke države članice. Te su razlike prijetnja integritetu jedinstvenog tržišta i opasnost od potkopavanja poštenog nadmetanja koje kontrola državne pomoći želi zaštititi.
19. U svjetlu navedenog razvoja situacije potrebno je povećati minimalne zahtjeve za podjelu obaveza. Prije nego se bankama odobri bilo kakva pomoć za restrukturiranje, bez obzira na to je li riječ o rekapitalizaciji ili mjeri za imovinu umanjene vrijednosti, potrebno je iscrpiti sve mjere za stvaranje kapitala, uključujući konverziju podređenog duga, pod uslovom da se poštuju temeljna prava i da finansijska stabilnost nije ugrožena. Budući da je bilo kakva pomoć za restrukturiranje potrebna kako bi se spriječila moguća neprimjerena propast banke, treba poštovati mjere za raspodjelu obaveza kako bi pomoć bila svedena na minimum bez obzira na početnu solventnost banke. Stoga, prije odobravanja pomoći za restrukturiranje banaka država članica mora osigurati da akcionari banke i vlasnici podređenog kapitala dogovore potreban doprinos ili da utvrde potreban pravni okvir za dobijanje takvog doprinosa.
20. U načelu, primjena mjera za ograničavanje narušavanja konkurencije zavisi od stepena podjele obaveza, a takođe uzima u obzir razvoj nivoa podjele obaveza potpomognutih banaka u cijeloj Uniji. Ako su sva ostala pitanja od jednake važnosti, poboljšana podjela obaveza podrazumijeva manju potrebu za mjerama usmjerenim na rješavanje narušavanja konkurencije. U svakom slučaju, mjere za ograničavanje narušavanja konkurencije treba usmjeriti na način da se što je više moguće postigne situacija na tržištu koja bi se ostvarila da je korisnik pomoći izašao s tržišta bez pomoći.

Učinkovit postupak restrukturiranja i dalja modernizacija okvira

21. Iako je potrebno zadržati određene strukture za pomoć bankama za rješavanje previranja koja i dalje postoje na finansijskim tržištima, određene postupke i uslove treba poboljšati i dodatno razviti. Takođe, potrebno je nastaviti proces usklađivanja pravnog okvira s razvojem tržišta, koje je započelo u junu 2010. godine s povećanjem naknade za garanciju⁶ te se nastavilo s Komunikacijom o produženju iz 2010. godine.⁷
22. Komunikacijom o bankarstvu iz 2008. godine omogućeno je da države članice sprovedu plan spašavanja istovremeno ne isključujući dostupnost *ad hoc* intervencija. S obzirom na razmjere krize i opšte narušavanje povjerenja unutar cjelokupnog finansijskog sektora EU, uz, između ostalog, nestajanje međubankarskog tržišta, Komisija je odlučila da odobri sve potrebne mjere koje su preduzele države članice kako bi se osigurala stabilnost finansijskog sistema, uključujući mjere spašavanja i planove rekapitalizacije. Privremeno odobrenje pomoći za spašavanje u obliku garancija, kao i rekapitalizacije i mjera za imovinu umanjene vrijednosti, rezultirali su izbjegavanjem panike i vraćanjem povjerenja na tržištu.
23. Međutim, u promijenjenim tržišnim uslovima postoji manja potreba za strukturnim mjerama spašavanja odobrenim isključivo na osnovu preliminarne procjene koja se temelji na pretpostavci da gotovo sve banke moraju biti spašene i koja odlaže dubinsku procjenu plana restrukturiranja u kasniju fazu. Iako je takav pristup pomogao da spriječi nepopravljivi raspad finansijskog sektora u cjelini, naponi pojedinih korisnika restrukturiranja često su zaostajali. Kasno djelovanje kod rješavanja problema banaka u nekim slučajevima je rezultiralo većim konačnim obračunom za poreske obveznike. Ovom Komunikacijom uspostavlja se načelo prema kojem će rekapitalizacija i mjere za imovinu umanjene vrijednosti biti dopušteni onda kada se banci odobri plan restrukturiranja. Ovaj pristup osigurava da se iznos pomoći preciznije odredi, da su izvori problema banaka već utvrđeni i rješavani u ranoj fazi, te da je finansijska stabilnost osigurana. Garantni programi i dalje će biti dostupni kako bi

⁴ Vidi npr. Komunikaciju o restrukturiranju, tačka 22.

⁵ Ibid, tačka 24.

⁶ Vidi radni dokument Generalnog direktorata za konkurenciju od 30. aprila 2010. „Primjena pravila o državnoj pomoći za programe garancija vlade koji obuhvataju dug banke koji se izdaju nakon 30. juna 2010.”

⁷ Ta Komunikacija određuje zahtjeve za podnošenje plana restrukturiranja za sve banke koje koriste državnu pomoć u obliku kapitala ili mjera za imovinu umanjene vrijednosti, nezavisno od iznosa pomoći.

bankama osigurali likvidnost. Međutim, takvi programi mogu da posluže jedino kao sredstvo pružanja likvidnosti bankama bez manjka kapitala kako je definisano od strane nadležnog nadzornog tijela⁸.

24. Ovom Komunikacijom utvrđuju se potrebna prilagođavanja parametara za kompatibilnost državne pomoći bankama vezane za krizu od 1. avgusta 2013. Konkretno, ova Komunikacija
- a. zamjenjuje Komunikaciju o bankarstvu iz 2008, i daje smjernice o kriterijumima kompatibilnosti za podršku likvidnosti;
 - b. prilagođava i dopunjuje Komunikaciju o rekapitalizaciji i imovini umanjene vrijednosti;
 - c. dopunjuje Komunikaciju o restrukturiranju dajući detaljnija uputstva za podjelu obaveza od strane akcionara i podređenih povjerilaca;
 - d. uspostavlja načelo da nije moguće odobriti rekapitalizaciju ili mjeru zaštite imovine bez prethodnog odobrenja plana restrukturiranja te predlaže postupak za dobijanje trajnog odobrenja takvih mjera;
 - e. daje smjernice o uslovima kompatibilnosti za pomoć za likvidaciju.

2. PODRUČJE PRIMJENE

25. Komisija će primijeniti sva načela navedena u ovoj Komunikaciji i svim komunikacijama o kriznim situacijama⁹ na „kreditne institucije” (navedene i kao „banke”)¹⁰. Kreditne institucije pokazuju visok stepen međusobne povezanosti u kojoj nekontrolisani neuspjeh neke kreditne institucije može imati snažan negativan uticaj na finansijski sistem u cjelini. Kreditne institucije podložne su iznenadnim gubicima povjerenja koji mogu imati značajne posljedice za njihovu likvidnost i solventnost. Nevolja jedne kompleksne ustanove može dovesti do sistemskog stresa u finansijskom sektoru, što može imati snažan negativan uticaj na ekonomiju u cjelini, na primjer kroz ulogu kreditnih institucija u kreditiranju realne ekonomije, čime se može ugroziti finansijska stabilnost.
26. Komisija će primijeniti načela navedena u ovoj Komunikaciji i svim komunikacijama o kriznim situacijama gdje je to potrebno *mutatis mutandis* na osiguravajuća društva na osnovu člana 6. Direktive 73/239/EEZ¹¹, člana 4. Direktive 2002/83/EZ¹² ili člana 1. stava (b) Direktive 98/78/EZ¹³.
27. Sve pomoći za takve institucije uključene u državi članici, uključujući i podružnice tih institucija, čije je djelovanje u državi članici značajno, biće ispitane prema ovoj Komunikaciji.

3. REKAPITALIZACIJA I MJERE ZA IMOVINU UMANJENJE VRIJEDNOSTI

28. Rekapitalizacija i mjere za imovinu umanjene vrijednosti uključujući garancije imovine obično se odobravaju za pokriće manjka kapitala. „Manjak kapitala” se za potrebe ove Komunikacije odnosi na manjak kapitala koji je ustanovljen tokom rekapitalizacije, testiranja opterećenja, procjene kvalitete sredstava ili ekvivalentne vježbe na nivou Unije, eurozone ili na nacionalnom nivou, gdje je nadležno nadzorno tijelo potvrdilo primjenu. Takva javna pomoć obično je trajne prirode i nije je moguće lako poništiti.
29. S obzirom na neopozivost takvih mjera u praksi i fiskalne posljedice za države članice koje daju odobrenja, a s obzirom na praksu Komisije u odlučivanju tokom krize, Komisija ih u načelu može odobriti samo jednom kada država članica o kojoj je riječ dokaže da su sve mjere za ograničavanje takve pomoći na potreban minimum iskorišćene u najvećoj mogućoj mjeri. U tu svrhu, države članice se pozivaju da podnesu plan za povećanje kapitala, prije ili prilikom dostavljanja plana restrukturiranja. Plan za povećanje kapitala treba posebno da sadrži mjere za povećanje kapitala od strane banke i potencijalne mjere za podjelu obaveza od strane akcionara i podređenih povjerilaca banke.
30. Plan za povećanje kapitala, zajedno s temeljnom procjenom kvaliteta imovine banke i dalekovidnom procjenom adekvatnosti kapitala, treba da omogući državi članici, zajedno s Komisijom i nadležnim nadzornim tijelom, da tačno utvrdi (preostali) kapitalni manjak banke koji državna pomoć pokriva. Svaki preostali manjak kapitala koji treba da se pokrije državnom pomoći zahtijeva dostavljanje plana restrukturiranja.
31. Plan restrukturiranja koji uključuje pomoć za restrukturiranje, uz izuzetak zahtjeva o povećanju kapitala i podjeli obaveza koji moraju biti uključeni u plan za povećanje kapitala kao što je navedeno u tačkama 32. do 34. i koji je podnesen prije ili u sklopu plana restrukturiranja, nastaviće da se ocjenjuje na osnovu Komunikacije o restrukturiranju.

3.1 Rješavanje manjka kapitala – Pretprijava i prijava pomoći za restrukturiranje

32. Čim se utvrdi manjak kapitala koji će vjerovatno dovesti do zahtjeva za državnu pomoć, potrebno je sprovesti sve mjere za smanjenje troškova uklanjanja manjka za države članice. U tu svrhu, države članice se pozivaju da se obrate Komisiji prije

⁸ „Nadležno nadzorno tijelo” označava bilo koje državno nadležno tijelo koje država članica odredi u skladu sa Direktivom 2006/48/EZ Evropskoga parlamenta i Savjeta od 14. juna 2006. koja se odnosi na osnivanje i poslovanje kreditnih institucija (preoblikovano) (SL L 177, 30.6.2006., str. 1.) ili Evropsku centralnu banku u svojim zadacima nadziranja kako je određeno članom 1. prijedloga Komisije za Uredbu Savjeta prebacujući određene zadatke na Evropsku centralnu banku koji se odnose na politike za bonitetni nadzor kreditnih institucija za kreditne institucije osnovane u državi članici koja učestvuje u jedinstvenom nadzornom mehanizmu.

⁹ Vidi napomenu br. 1.

¹⁰ Kao što je definisano u članu 4. stavu 1. Direktive 2006/48/EZ Evropskoga parlamenta i Savjeta od 14. juna 2006. koja se odnosi na osnivanje i poslovanje kreditnih institucija (preoblikovano).

¹¹ Prva Direktiva Savjeta 73/239/EEZ od 24. jula 1973. o koordinaciji zakona, propisa i administrativnih odredbi koji se odnose na osnivanje i obavljanje djelatnosti direktnog osiguranja izuzevši životna osiguranja (SL L 228, 16.8.1973., str. 3.).

¹² Direktiva 2002/83/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. novembra 2002. o životnom osiguranju (SL L 345, 19.12.2002., str. 1.).

¹³ Direktiva 98/78/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 27. oktobra 1998. o dodatnom nadzoru nad osiguravajućim društvima u grupi osiguranja (SL L 330, 5.12.1998., str. 1.).

prijave. Tokom dobrovoljnog stupanja u kontakt tokom pretprijave, Komisija će ponuditi svoju pomoć u osiguravanju usklađenosti pomoći za restrukturiranje, a posebno u sprovođenju zahtjeva za podjelu obaveza u skladu s pravilima o državnoj pomoći. Osnova za pretprijavu će biti plan za povećanje kapitala utvrđen od strane države članice i banke, te će biti potvrđena od strane nadležnog nadzornog tijela. Ona treba:

- (a) da navede mjere za povećanje kapitala koje će banka preduzeti i (potencijalne) mjere za podjelu obaveza za akcionare i podređene povjerioce;
- (b) da sadrži mjere zaštite sprječavajući odliv sredstava banke što bi se, na primjer, moglo dogoditi kada banka kupuje udio u drugim preduzećima ili prilikom plaćanja dividendi ili doznaka.

- 33. Država članica treba da dostavi detaljnu metodologiju i ulazne podatke korišćene za utvrđivanje manjka kapitala ovjerene od strane nadležnog nadzornog tijela. Metodologiju treba predstaviti na temelju poslovnog segmenta.
- 34. Nakon podnošenja plana za povećanje kapitala i uključivanja rezultata procjene kvaliteta imovine banke i dalekovidne procjene adekvatnosti kapitala, država članica mora da odredi preostali manjak kapitala koji mora pokriti državna pomoć. Komisija će ponuditi državi članici da razmotri plan restrukturiranja prije slanja obavještenja. Nakon što je postignut dogovor o planu restrukturiranja, država članica može službeno da pošalje obavještenje o planu restrukturiranja. Komisija će odobriti rekapitalizaciju ili mjeru za imovinu umanjene vrijednosti kao pomoć za restrukturiranje tek nakon što se postignu dogovor o planu restrukturiranja.

3.1.1 Mjere banke za povećanje kapitala

- 35. U planu za povećanje kapitala potvrđenom od nadležnog nadzornog tijela, korisnik mora utvrditi i, koliko je to moguće, bez ugrožavanja održivosti, preduzeti sve mjere za povećanje kapitala koje je moguće sprovesti. Takve mjere trebaju posebno da uključuju:
 - (a) pitanja prava;
 - (b) dobrovoljnu konverziju sredstava podređenog duga u kapital na osnovu inicijative vezane za rizik;
 - (c) izvršenje odgovornog upravljanja koje bi u načelu trebalo stvoriti 100 % kapitala ako manjak kapitala nije moguće savladati u potpunosti pa je stoga državna pomoć potrebna;
 - (d) prodaju imovine i portfelja u svrhu stvaranja kapitala;
 - (e) sekuritizaciju portfelja kako bi se stvorio kapital iz sporednih djelatnosti;
 - (f) zadržavanje zarade;
 - (g) ostale mjere sa svrhom smanjenja potreba za kapitalom.
- 36. Ako su utvrđene mjere za povećanje kapitala u planu navedene kao mjere koje nije moguće sprovesti u roku od šest mjeseci od dana podnošenja tog plana, Komisija će konsultovati nadležno nadzorno tijelo kako bi procijenila treba li predložene mjere uzeti u obzir kao mjere za povećanje kapitala.
- 37. Trebao bi da postoji podsticaj za uprave banaka da preduzmu dalekosežno restrukturiranje u dobrim vremenima, i time smanje potrebu za državnom pomoći. Prema tome, ako je traženje državne pomoći razumno bilo moguće izbjeći kroz odgovarajuće i pravovremeno djelovanje uprave, svaki subjekt koji se oslanja na državnu pomoć za restrukturiranje ili primjereno postupno zatvaranje trebao bi normalno da zamijeni glavnog izvršnog direktora banke, kao i druge članove odbora ako je potrebno.
- 38. Iz istih razloga, takvi subjekti trebaju da primjenjuju strogu politiku dodjeljivanja naknada članovima izvršnog odbora. To zahtijeva određivanje gornje granice za naknadu na platu zajedno s podsticajima članovima izvršnog odbora kako bi se osiguralo da banka sprovodi svoj plan restrukturiranja prema održivim, dugoročnim ciljevima kompanije. Stoga, banka koja prima državnu pomoć u obliku rekapitalizacije ili mjera za imovinu umanjene vrijednosti treba da ograniči ukupnu naknadu za osoblje, uključujući članove uprave i višeg menadžmenta, na odgovarajući nivo. Ta bi granica na ukupne naknade trebala da obuhvata sve moguće fiksne i varijabilne komponente i penzje, te biti u skladu s članovima 93. i 94. Direktive EU o kapitalnim zahtjevima (eng. *Capital Requirements Directive/DKZ IV*).¹⁴
Ukupna naknada svakog pojedinca ne bi trebalo da bude 15 puta veća od nacionalne prosječne plate u državi članici u kojoj je korisnik osnovan¹⁵ li 10 puta veća od prosječne plate zaposlenih u banci korisniku.
Ograničenja na naknadu moraju se primjenjivati do kraja razdoblja restrukturiranja ili dok banka ne otplati državnu pomoć, bez obzira na redoslijed događaja.
- 39. Svaka banka koja prima državnu pomoć u obliku rekapitalizacije ili mjera za imovinu umanjene vrijednosti u načelu ne smije isplaćivati otpremninu u iznosu većem od iznosa propisanog zakonom ili ugovorom.

3.1.2 Podjela obaveza od strane akcionara i podređenih povjerilaca

- 40. Državna pomoć može da stvori moralni hazard i naruši disciplinu na tržištu. Kako bi se smanjio moralni hazard, pomoć treba odobriti jedino pod uslovima koji uključuju odgovarajuću podjelu obaveza od strane postojećih ulagača.
- 41. Adekvatna podjela obaveza obično će obuhvatati, nakon što se gubici prvo ponište temeljnim kapitalom, doprinose vlasnika hibridnog kapitala i vlasnika podređenog duga. Vlasnici hibridnog kapitala i podređenog duga moraju u najvećoj mjeri pridonijeti smanjenju manjka kapitala. Takvi doprinosi mogu biti u obliku pretvaranja u kategoriju Common Equity

¹⁴ Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta o pristupanju djelatnostima kreditnih institucija i investicionih društava kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 2002/87/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o dodatnom nadzoru kreditnih institucija, osiguravajućih društava i investicionih društava u finansijskom konglomeratu, (SL L 176, 27.6.2013., str. 338).

¹⁵ Kao što je OECD objavio na svojoj internet stranici pod Prosječna godišnja plata u stalnim iznosima za zadnju dostupnu godinu, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

- Tier 1 (Zajednički akcijski kapital nivo 1)¹⁶ ili u obliku otpisa glavnice instrumenata. U svakom slučaju, prenos sredstava od korisnika na vlasnike takvih hartija od vrijednosti mora se spriječiti do mjere dopuštene zakonom.
42. Komisija neće zahtijevati doprinos od vlasnika nadređenog duga (posebno iz osiguranih depozita, neosiguranih depozita, obveznica i svih drugih nadređenih dugova) kao obvezni dio podjele obaveza prema pravilima o državnoj pomoći nezavisno radi li se o konverziji u kapital ili otpisu sredstava.
 43. Ako se koeficijent kapitala banke koja je utvrdila manjak kapitala i dalje nalazi iznad regulatornog minimuma EU, banka bi sama trebala da je u mogućnosti da vrati kapitalni položaj, posebno pomoću mjera za povećanje kapitala navedenih u tački 35. Ako ne postoje druge mogućnosti, uključujući bilo koje druge nadzorne mjere, kao što su rane intervencije ili druge korektivne mjere za prevazilaženje manjka, što potvrđuje nadležno nadzorno tijelo ili tijelo nadležno za rješavanje, zatim podređeni dug treba pretvoriti u vlasnički kapital, u načelu prije nego se odobri državna pomoć.
 44. U slučajevima gdje banka više ne zadovoljava minimalne regulatorne kapitalne zahtjeve, dug se mora pretvoriti ili otpisati, u načelu, prije nego što se odobri državna pomoć. Državna pomoć ne smije biti odobrena prije nego što vlasnički kapital, hibridni kapital i podređeni dug u cijelosti ne pridonese nadoknađivanju gubitka.
 45. Moguće je napraviti izuzetak među zahtjevima u tačkama 43. i 44. kada bi sprovođenje takvih mjera ugrozilo finansijsku stabilnost ili dovelo do nerazmjernih rezultata. Ovaj izuzetak bi mogao da obuhvati slučajeve u kojima je iznos pomoći koja će biti primljena mala u odnosu na rizikom ponderisanu aktivu banke i manjak kapitala je značajno smanjen posebno kroz mjere povećanja kapitala kao što je navedeno u tački 35. Nerazmjerni rezultati ili rizik za finansijsku stabilnost takođe je moguće rješavati ponovnim razmatranjem slijeda mjera radi rješavanja manjka kapitala.
 46. U kontekstu sprovođenja tački 43. i 44. treba se pridržavati načela prema kojem se "nijedan povjerilac ne smije naći u gorep položaju"¹⁷. Prema tome, podređeni povjerioci u ekonomskom smislu ne bi trebali da dobiju manje od onoga koliko bi njihova sredstva vrijedjela da nije odobrena državna pomoć.

3.1.3 Sprječavanje odliva sredstava prije donošenja odluke o restrukturiranju

47. Kako bi se pomoć ograničila na potrebni minimum, treba spriječiti odliv sredstava u najranijoj mogućoj fazi. Stoga, od trenutka kada su potrebe za kapitalom postale poznate ili je banka s time trebala biti upoznata, Komisija smatra da banka treba da preduzme sve potrebne mjere kako bi zadržala svoja sredstva. Konkretno, od tog trenutka, institucije koje su utvrdile ili su trebale da utvrde svoje potrebe za kapitalom:
 - (a) ne smiju platiti dividende na dionice ili doznake na hibridne instrumente kapitala (ili bilo koja druga sredstva za koje je isplata kupona diskreciona);
 - (b) ne smiju otkupiti svoje vlastite dionice ili pozvati hibridne instrumente kapitala na uplatu za vrijeme trajanja razdoblja restrukturiranja bez prethodnog odobrenja od strane Komisije;
 - (c) ne smiju otkupiti hibridne instrumente kapitala, osim ako takva mjera, možda u kombinaciji s drugima, omogućuje da institucija u potpunosti pokrije svoj kapitalni manjak, a dogodi se dovoljno blizu trenutnog tržišnog nivoa¹⁸ i ne iznosi više od 10 % iznad tržišne cijene; svaki otkup zahtijeva prethodnu saglasnost Komisije;
 - (d) ne smiju vršiti nikakve transakcije za upravljanje kapitalom bez prethodnog odobrenja Komisije;
 - (e) ne smiju učestvovati u agresivnim poslovnim aktivnostima;
 - (f) ne smiju kupiti udio u bilo kojem preduzeću, bez obzira radi li se prenosu imovine ili akcija. Taj zahtjev ne obuhvata: (i) akvizicije tokom redovnog bankarskog poslovanja u upravljanju postojećim potraživanjima prema propalim kompanijama, i (ii) sticanje uloga u preduzećima pod uslovom da je plaćena otkupna cijena manja od 0,01 % od zadnje dostupne veličine bilansa te institucije u tom trenutku i da su ukupne otkupne cijene isplaćene za sva takva sticanja od tog trenutka do kraja razdoblja restrukturiranja manje od 0,025% od zadnje dostupne veličine bilansa u tom trenutku; (iii) kupovinu posla, nakon pribavljanja odobrenja Komisije, ako je, u izuzetnim okolnostima, potrebno vratiti finansijsku stabilnost ili da bi se osiguralo učinkovita konkurencija;
 - (g) moraju se suzdržati od reklamiranja koje se odnosi na državnu pomoć i od upotrebe agresivnih poslovnih strategija koje se ne bi dogodile bez podrške države članice.
48. Budući da treba osigurati da je pomoć ograničena na potreban minimum, ako banka preduzme radnje koje nijesu u skladu sa zahtjevima navedenima u tački 47. u trenutku kada je dobro vođenom preduzeću potreba za dodatnim kapitalom trebala da bude očigledna, Komisija će, u cilju uspostavljanja potrebnih mjera za ograničavanje narušavanja konkurencije, iznosu pomoći dodati iznos jednak odlivu sredstava.

3.1.4 Pokrivanje preostalog manjka kapitala uz pomoć restrukturiranja

49. Ako i nakon implementacije mjera za povećanje kapitala i podjelu obaveza manjak kapitala ostane, u načelu ga je moguće pokriti javnom rekaptalizacijom, mjerama za imovinu umanjene vrijednosti ili kombinacijom ovo dvoje. Kako bi takva pomoć bila kompatibilna, Komisiji treba dostaviti plan restrukturiranja koji mora biti u skladu s relevantnim djelovima komunikacija o kriznim situacijama.

¹⁶ Kao što je definisano članom 26. Uredbe Evropskog parlamenta i Savjeta o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investiciona društva (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

¹⁷ To se primjera radi može postići osnivanjem holding društva. Vlasništvo banke će biti zabilježeno u aktivni holding društva, dok vlasnički kapital, hibridi i podređeni dug koji postoji u banci prije primanja državne pomoći čine pasivu holdinga s istom nadređenom strukturom koja je postojala u banci prije intervencije.

¹⁸ Na primjer, ako do otkupa dođe za vrijeme dvocifrenog popusta u procentnim poenima nominalne vrijednosti od tržišne cijene (ili, u nedostatku tržišta, zamjena tržišne cijene) za stvaranje dobiti, ili ako je otkup dio razmjene čime se kreditnoj instituciji daje kvalitetniji kapital koji će smanjiti manjak.

3.2 Pomoć za spašavanje u obliku rekapitalizacije i mjera za imovinu umanjeње vrijednosti

50. Kada Komisija počne da primjenjuje načela iz ove Komunikacije, država članica će morati da obavijestiti Evropsku komisiju o planu restrukturiranja i dobije odobrenje za državnu pomoć prije sprovođenja rekapitalizacije ili preduzimanja mjera za imovinu umanjene vrijednosti. Međutim, za takve mjere Komisija izuzetno može na privremenoj osnovi da odobri dodjeljivanje pomoći od strane države članice kao pomoć za spašavanje prije nego je plan restrukturiranja odobren, ako su takve mjere potrebne za očuvanje finansijske stabilnosti. Ako se država članica pozove na klauzulu o finansijskoj stabilnosti, Komisija će od nadležnog nadzornog tijela zatražiti *ex ante* analizu kojom potvrđuje da postoji trenutni (ne potencijalni) manjak kapitala, čime bi nadzorno tijelo bilo primorano da smjesti povuče bankarsku licencu institucije ako takve mjere nisu preduzete. Osim toga, takva analiza će morati da pokaže da uz pomoć privatnog kapitala nije moguće izbjeći izuzetan rizik za finansijsku stabilnost u dovoljno kratkom vremenskom periodu, ili uz pomoć bilo koje druge, manje nametljive privremene mjere, kao što je državna garancija.
51. Komisija mora biti obaviještena o svakoj mjeri spašavanja prema tački 50. Kako bi dobila privremeno odobrenje Komisije, takva mjera mora biti u skladu s propisima koji uređuju naknadu i podjelu obaveza takvih mjera navedenih u Komunikaciji o rekapitalizaciji, u Komunikaciji o produženju iz 2011. godine i, prema potrebi, u Komunikaciji o postupanju s imovinom umanjene vrijednosti.
52. Štaviše, pomoć za spašavanje u obliku rekapitalizacije i mjera za imovinu umanjeње vrijednosti ne smije da spriječi usklađivanje sa zahtjevima podjele obaveza iz ove Komunikacije. Prema tome, ili treba sprovesti potrebne mjere za podjelu obaveza za rekapitalizaciju ili rekapitalizaciju ili mjere za imovinu umanjene vrijednosti treba rasporediti na način koji omogućava sprovođenje mjera podjele obaveza *ex post*. Takvo *ex post* sprovođenje može se postići, na primjer, rekapitalizacijom akcija u obliku koji je nadređen postojećem kapitalu i instrumentima podređenog duga, dok je usklađen s primjenjivim regulatornim i nadzornim okvirom.
53. Nakon odobrenja pomoći za spašavanje, država članica mora dostaviti plan restrukturiranja u skladu s Komunikacijom o restrukturiranju u roku od dva mjeseca od dana donošenja odluke kojom se odobrava privremena pomoć. Procjena plana restrukturiranja će biti sprovedena na osnovu Komunikacije o restrukturiranju te će se uzeti u obzir načela podjele obaveza opisana u ovoj Komunikaciji.

3.3 Programi za rekapitalizaciju i restrukturiranje malih institucija

54. Pomoć malim bankama ima manji uticaj na konkurenciju od pomoći dodijeljenih većim bankama. Radi toga i radi osiguravanja proporcionalnog upravnog postupanja, prikladno je omogućiti jednostavniji postupak u odnosu na male banke istovremeno osiguravajući da se narušavanje konkurencije svede na minimum. S tim u vezi, Komisija je spremna da odobri programe za rekapitalizaciju i restrukturiranje malih institucija u kojima takvi programi imaju jasnu nadležnost i ograničeni su na razdoblje od šest mjeseci, pod uslovom da poštuju načela iz Komunikacija o kriznim situacijama, a posebno zahtjeve podjele obaveza ove Komunikacije. Primjena takvog programa mora biti dodatno ograničena na banke s ukupnim bilansom od maksimalno 100 miliona EUR. Zbir bilansa banaka koje primaju pomoć u okviru programa ne smije prelaziti 1,5 % ukupne aktive koju banke drže na domaćem tržištu u državi članici o kojoj je riječ.
55. Komisija će procijeniti svaki program kako bi provjerila postiže li svoj cilj i sprovodi li se ispravno. U tom smislu, država članica mora nakon odobrenja programa da preda izvještaj o korišćenju programa na polugodišnjoj osnovi.

4. GARANCIJE I PODRŠKA LIKVIDNOSTI IZVAN KREDITA ZA LIKVIDNOST CENTRALNE BANKE

56. Podrška likvidnosti i garancije za obaveze privremeno stabilizuju pasivu u bilansu banke. Stoga, za razliku od rekapitalizacije ili mjera za imovinu umanjeње vrijednosti kojima u načelu prije dodjeljivanja moraju da prethode obavještenje o planu restrukturiranja od strane države članice o kojoj je riječ i odobrenje Komisije, Komisija može prihvatiti da države članice prijave garancije i da dopuste podršku likvidnosti nakon odobrenja na privremenoj osnovi kao pomoć za spašavanje prije nego se odobri plan restrukturiranja.
57. Komisiju je moguće obavijestiti o pojedinačnim garancijama i podrškama likvidnosti; osim toga, Komisija može takođe odobriti programe kojima se osiguravaju mjere likvidnosti za razdoblje od najviše šest mjeseci.
58. Takvi programi moraju biti ograničeni na banke koje nemaju manjak kapitala. Kada banka s manjkom kapitala hitno treba likvidnost, Komisiju treba obavijestiti pojedinačno¹⁹. U takvim okolnostima Komisija će primijeniti postupak naveden u tačkama 32. do 34. *mutatis mutandis*, uključujući uslove za plan restrukturiranja ili postupnog zatvaranja, osim ako se pomoć ne nadoknadi u roku od dva mjeseca.
59. Kako bi ih Komisija odobrila, garancije i podrška likvidnosti moraju zadovoljavati sljedeće uslove:
 - (a) garancije mogu biti odobrene samo za nova izdavanja nadređenog duga kreditnih institucija (podređeni dug nije uključen);
 - (b) garancije mogu biti odobrena samo za dužničke instrumente s dospijecem od tri mjeseca do pet godina (odnosno maksimalno sedam godina u slučaju pokrivenih obveznica). Garancije s dospijecem dužim od tri godine moraju, osim u opravdanim slučajevima, biti ograničene na jednu trećinu od nepodmirenih garancija odobrenih za pojedine banke;
 - (c) minimalni nivo naknade državnih garancija mora biti u skladu s formulom navedenom u Komunikaciji o produženju iz 2011. godine;
 - (d) plan restrukturiranja treba dostaviti Komisiji u roku od dva mjeseca za bilo koju kreditnu instituciju s odobrenim garancijama na nove obaveze ili na obnovljene obaveze za koje, u trenutku odobravanja nove

¹⁹ Banke koje su već primile pomoć za spašavanje na dan stupanja na snagu ove Komunikacije, ali još uvijek nisu dobile konačno odobrenje za pomoć za restrukturiranje, mogu primati podršku u okviru programa likvidnosti bez pojedinačne prijave.

garancije, ukupne nepodmirene garantovane obaveze (uključujući garancije usklađene prije dana donošenja te odluke) prelaze i odnos od 5 % ukupnih obaveza i ukupan iznos od 500 miliona EUR;

(e) za bilo koju kreditnu instituciju koja uzrokuje pozivanje na garanciju, treba dostaviti pojedinačni plan restrukturiranja ili plan postupnog zatvaranja u roku od dva mjeseca od dana aktiviranja garancije;

(f) primaoci garancija i podrške likvidnosti moraju se suzdržati od reklamiranja koje se odnosi na državnu pomoć i od upotrebljavanja agresivnih poslovnih strategija koje bez podrške države članice ne bi bilo moguće.

60. Za program garancija i podrške likvidnosti, treba ispuniti sljedeće dodatne kriterijume:
- (a) program mora biti ograničen na banke bez manjka kapitala kao što je nadležno nadzorno tijelo potvrdilo u skladu s tačkom 28;
 - (b) garancije s dospijanjem dužim od tri godine moraju biti ograničene na jednu trećinu od ukupnog broja odobrenih garancija pojedinoj banci;
 - (c) države članice moraju Komisiji podnositi izvještaje na tromjesečnom nivou o: (i) poslovanju programa, (ii) pitanjima zajamčenog duga i (iii) stvarnim naplaćenim naknadama;
 - (d) države članice moraju dopuniti svoje izvještaje o radu programa dostupnim ažuriranim podacima o troškovima uporedivih izdavanja nezajamčenog duga (priroda, količina, ocjena, valuta).
61. U izuzetnim slučajevima garancije mogu biti odobrene pokrivanjem izloženosti Evropske investicione banke prema bankama s ciljem vraćanja kreditiranja realne ekonomije u zemljama s ozbiljno lošim uslovima zaduživanja u odnosu na prosjek Unije. Prilikom procjene takvih mjera Komisija će posebno ispitati imaju li banke pretjeranu korist koja bi primjera radi mogla poslužiti za razoj ostalih poslovnih djelatnosti tih banaka. Takve garancije mogu obuhvatiti period od maksimalno sedam godina. Ako ih Komisija odobri, takve garancije ne podrazumijevaju obavezu banke da predstavi plan restrukturiranja.

5. OSIGURANJE LIKVIDNOSTI OD STRANE CENTRALNE BANKE I INTERVENCIJA PROGRAMA OSIGURANJA DEPOZITA I FONDOVA ZA RJEŠAVANJE

62. Redovna djelovanja centralnih banaka koje se odnose na monetarnu politiku, kao što su operacije na otvorenom tržištu i stalne olakšice, ne spadaju u djelokrug pravila o državnoj pomoći. Namjenska podrška određenoj kreditnoj instituciji (obično se nazivaju „hitne pomoći za likvidnost”) može predstavljati pomoć, osim ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uslovi²⁰:
- (a) kreditna institucija privremeno je nelikvidna, ali solventna u trenutku pružanja likvidnosti što se javlja u izuzetnim okolnostima i nije dio većeg paketa pomoći;
 - (b) ustanova je u potpunosti osigurana kolateralom na koju se primjenjuju odgovarajući rezovi u funkciji kvaliteta i tržišne vrijednosti;
 - (c) centralna banka korisniku naplaćuje zateznu kamatnu stopu;
 - (d) mjera je preduzeta na inicijativu centralne banke i nije posebno potpomognuta protiv-garancijom države.
63. Intervencije fonda za osiguranje depozita za refundiranje ulagačima u skladu s obavezama država članica pod Direktivom 94/19/EZ o sistemu osiguranja depozita²¹ ne predstavljaju državnu pomoć²². Međutim, korišćenje tih ili sličnih fondova radi pomoći u restrukturiranju kreditnih institucija može predstavljati državnu pomoć. Iako sredstva u pitanju možda proizlaze iz privatnog sektora, ona mogu predstavljati pomoć toj mjeri da potpadaju pod kontrolu države i da se odluka o upotrebi fondova može pripisati državi²³. Komisija će procijeniti usklađenost državne pomoći u obliku takvih intervencija u skladu sa ovom Komunikacijom.
64. Državna pomoć u obliku intervencija fonda za rješavanje će biti ocijenjena na osnovu ove Komunikacije kako bi se mogla procijeniti njena usklađenost s unutrašnjim tržištem.

6. POSEBNA RAZMATRANJA S OBZIROM NA PODRŠKU LIKVIDNOSTI

6.1 Opšta načela

65. Države članice trebaju da podstiču izlazak neodrživih učesnika, omogućujući pritom da se postupak izlaska obavi na pravilan način kako bi se očuvala finansijska stabilnost. Urednu likvidaciju kreditne institucije u poteškoćama uvijek treba razmotriti kada se institucija ne može vjerodostojno vratiti dugoročnoj održivosti.
66. Komisija priznaje da, s obzirom na specifičnosti kreditnih institucija i u nedostatku mehanizma koji omogućuje rješavanje problema kreditnih institucija bez prijetnje finansijskoj stabilnosti, možda neće biti moguće likvidirati kreditnu instituciju običnim stečajnim postupkom. Iz tog razloga, državne mjere za podršku likvidacije posrnutih kreditnih institucija mogu se smatrati kompatibilnom pomoći, koja mora biti u skladu sa zahtjevima jasno navedenima u tački 44.
67. Cilj uredne likvidacije mora biti prestanak djelovanja kreditne institucije koja propada u ograničenom vremenskom periodu. Taj cilj podrazumijeva da nije dopušteno preduzeti novi posao treće strane. Međutim, ovo ne sprječava izvršavanje postojećeg poslovanja ako se time smanjuju troškovi likvidacije. Štoviše, likvidacija mora biti što je više moguće

²⁰ U takvim slučajevima, mjere će biti procijenjene naknadno u okviru plana restrukturiranja.

²¹ Direktiva 94/19/EZ Savjeta i Evropskog parlamenta o sistemu osiguranja depozita (SL L 135, 31.5.1994., str. 5.).

²² Vidi prema analogiji predmet br. T-351/02 *Deutsche Bahn* protiv *Komisije* [2006] ECR II-1047 i predmet C-460/07 *Puffer* [2009] ECR I-3251, stav 70.

²³ Vidi danski program likvidacije (SL C 312, 17.11.2010., str. 5.).

- usmjerena prema prodaji djelova poslovnih aktivnosti ili imovine putem konkurentskog procesa. Uredan postupak likvidacije zahtijeva da postupak bilo koje prodaje imovine pridonese troškovima likvidacije.
68. Države članice mogu odabrati niz alata za organizaciju likvidacije neuspjelih kreditnih institucija. Sve mjere državne pomoći sprovedene radi podrške takvoj likvidaciji moraju biti u skladu s načelima navedenima u tačkama 69. do 82.

6.2 Uslovi za odobrenje pomoći za likvidaciju

69. Države članice moraju dostaviti plan za urednu likvidaciju kreditne institucije.
70. Komisija će procijeniti usklađenost mjera za pomoć koje treba sprovesti s ciljem rješavanja problema kreditnih institucija na isti način, *mutatis mutandis*, kako je navedeno u djelovima 2., 3. i 4. Komunikacije o restrukturiranju za pomoć restrukturiranja.
71. Posebna priroda uredne likvidacije daje povoda razmatranjima u tačkama 72. do 78.

6.2.1 Ograničenje troškova likvidacije

72. Države članice treba da dokažu da pomoć omogućava kreditnoj instituciji učinkovitu likvidaciju na uredan način, dok ograničava iznos pomoći na potreban minimum kako ne bi imala dugove tokom likvidacije u smislu cilja koji se želi ostvariti i u skladu s uslovima podjele obaveza ove Komunikacije.

6.2.2 Ograničenje narušavanja konkurencije

73. Kako bi se izbjeglo nepotrebno narušavanje konkurencije, faza likvidacije trebala bi biti strogo ograničena na period koji je potreban za urednu likvidaciju.
74. Dokle god kreditna institucija korisnica nastavlja s radom, ne smije se aktivno takmičiti na tržištu ili se baviti novim aktivnostima. Njen rad u načelu mora biti ograničen na nastavljanje i dovršavanje poslova na čekanju za postojeće klijente. Svaka nova aktivnost s postojećim klijentima mora biti ograničena na promjenu uslova postojećih ugovora i restrukturiranje postojećih kredita, pod uslovom da će te izmjene poboljšati neto vrijednost pojedine imovine.
75. Potrebno je osmisлити politiku određivanja cijene kreditne institucije koja će se postepeno zatvoriti kako bi se postaknuli klijenti da pronađu atraktivnije alternative.
76. Kada je bankarska licenca potrebna, primjera radi za okrnjenu banku ili privremenu instituciju stvorenu isključivo u svrhu uredne likvidacije kreditne institucije („banka za premošćavanje”), trebala bi biti ograničena na aktivnosti potrebne isključivo za likvidaciju. Nadležno nadzorno tijelo treba povući bankarske licence što je prije moguće.

6.2.3 Podjela obaveza

77. U kontekstu uredne likvidacije, treba voditi računa o smanjivanju moralnog hazarda, posebno sprječavanjem davanja dodatne pomoći u korist akcionara i podređenih vlasnika dugova. Dakle, potraživanja akcionara i podređenih vlasnika dugova ne smiju se prenijeti na ekonomsku aktivnost koja se nastavlja.
78. Potrebno je pridržavati se djelova 3.1.2 i 3.1.3 *mutatis mutandis*.

6.3 Prodaja kreditne institucije tokom urednog postupka likvidacije

79. Prodaja kreditne institucije tokom urednog stečajnog postupka može se smatrati državnom pomoći za kupca, osim ako je prodaja organizovana putem javnog i bezuslovnog tendera a imovina je prodana najboljem ponuđaču. Takav tender treba, gdje je to prikladno, da omogući prodaju djelova institucije različitim ponuđačima.
80. Konkretno, kod utvrđivanja da li postoji pomoć za kupca kreditne institucije ili njenih djelova, Komisija će ispitati je li:
- (a) postupak prodaje javan, bezuslovan i nediskriminišući;
 - (b) odvijanje prodaje prema tržišnim uslovima;
 - (c) kreditna institucija ili vlada, zavisno od odabrane strukture, povećala prodajnu cijenu za uključenu imovinu i obaveze.
81. Kada Komisija ustanovi da postoji pomoć za kupca, Komisija će procijeniti kompatibilnost te pomoći zasebno.
82. Ako se pomoć dodjeljuje ekonomskoj djelatnosti na prodaju (za razliku od kupca te djelatnosti), kompatibilnost takve pomoći će biti predmet pojedinačnog ispitivanja na osnovu ove Komunikacije. Ako postupak likvidacije podrazumijeva prodaju ekonomskog subjekta koji ima značajan udio na tržištu, Komisija će procijeniti potrebu za mjerama kako bi ograničila narušavanje konkurencije koju je prouzrokovala pomoć dodijeljena tom ekonomskom subjektu te će provjeriti održivost subjekta koji proizlazi iz prodaje. U svojoj procjeni održivosti, Komisija će uzeti u obzir veličinu i moć kupca u odnosu na veličinu i moć kupljene poslovne djelatnosti.

6.4 Uslovi za odobrenje programa uredne likvidacije

83. Sprovođenje programa od strane država članica za rješavanje problema kreditnih institucija može uključivati mogućnost dodjele pomoći kako bi se osigurala uredna likvidacija kreditnih institucija u poteškoćama, istovremeno ograničavajući negativne učinke prelijevanja na sektor i na ekonomiju u cjelini.

84. Komisija smatra da je moguće odobriti program za likvidaciju kreditne institucije ograničene veličine²⁴, pod uslovom da je dobro osmišljen kako bi se osigurala usklađenost sa zahtjevima podjele obaveza od strane akcionara i vlasnika podređenog duga iz tačke 44. te uklonio moralni hazard kao i ostali problemi vezani za konkurenciju.
85. Usklađenost takvih programa ocjenjivaće se u kontekstu uslova navedenih u tački 3. prilikom obavještanja Komisije o programu, a države članice moraju s tim u vezi pružiti detaljne informacije o postupku i uslovima za intervencije u korist institucija korisnika.
86. Budući da stepen narušenosti konkurencije može biti različit zavisno od prirode institucije korisnika i njenog položaja na tržištu, možda će biti potrebna pojedinačna procjena kako bi se osiguralo da proces ne uzrokuje nepotrebno narušavanje konkurencije. Stoga treba izvijestiti o pojedinim mjerama pomoći u okviru odobrenog programa u korist kreditne institucije s ukupnom aktivom od više od 3 miliona EUR radi odobrenja.

6.5 Nadgledanje sprovođenja

87. Države članice moraju osigurati redovno izvještavanje, barem na jednogodišnjoj osnovi, o radu bilo kojeg odobrenog programa na osnovu člana 6.4. Ti izvještaji moraju da pruže informacije za svaku kreditnu instituciju koja se likvidira na osnovu člana 6.4.
88. Kako bi se Komisiji omogućilo nadgledanje napretka postupka uredne likvidacije i njegovog učinka na konkurenciju, države članice moraju podnositi redovne izvještaje (minimum jednom godišnje) u razvoju postupka likvidacije svake banke u likvidaciji i konačno izvještaje na kraju postupka. U nekim slučajevima, povjereniku nadgledanja, povjereniku za smanjenje investicija ili obojici može biti dodijeljen zadatak da osigura ispunjavanje uslova i obaveza koji čine osnov za odobrenje pomoći.

7. DATUM PRIMJENE I TRAJANJE

89. Komisija će početi da primjenjuje načela iz ove Komunikacije 1. avgusta 2013.
90. Obavještenja prijavljena Komisiji prije 1. avgusta 2013. će biti ispitana u skladu s kriterijumima koji su na snazi u trenutku obavještanja.
91. Komisija će ispitati usklađenost s unutrašnjim tržištem svake pomoći odobrene bez njenog ovlašćenja koja stoga predstavlja povredu člana 108. stava 3. Ugovora na osnovu ove Komunikacije ako je dio ili cjelokupna pomoć dodijeljena nakon objave Komunikacije u *Službenom listu Evropske unije*.
92. U svim drugim slučajevima sprovesti će se ispitivanje na osnovu Komunikacije o kriznim situacijama koja je na snazi u trenutku kada je pomoć odobrena.
93. Komisija će pregledati ovu Komunikaciju u slučaju potrebe, posebno kako bi razmotrila promjene u tržišnim uslovima ili u regulatornom okruženju koji mogu uticati na pravila koja ona donosi.
94. Komunikacija o bankarstvu iz 2008. prestaje važiti od 31. jula 2013.
95. Briše se tačke 47. i Dodatak 5. iz Komunikacije o postupanju s imovinom umanjene vrijednosti.
96. Komunikacija o restrukturiranju izmijenjena je kako slijedi:

U tački 4. prva rečenica zamijenjena je sljedećom: „Ako je finansijska institucija primila državnu pomoć, država članica treba da dostavi plan restrukturiranja kako bi potvrdila ili ponovno uspostavila dugoročnu održivost pojedinih banki bez oslanjanja na državnu pomoć.”

Briše se napomena br. 4. koja se odnosi na tačku 4.

Treća alineja tačke 7. zamijenjena je sljedećom: „Komisija će primijeniti osnovno načelo prikladne podjele obaveza između država članica i banaka korisnica uzimajući u obzir cjelokupnu situaciju finansijskog sektora.”

Briše se tačka 8.

U napomeni br. 1. koja se odnosi na tačku 21. prva je rečenica zamijenjena sljedećom: „Vidi dio 6.

Komunikacije o bankarstvu iz 2013. godine”.

Tačka 25. zamijenjena je sljedećom: „Svako odstupanje od odgovarajuće podjele obaveza *ex ante* što se izuzetno može odobriti prije nego je plan restrukturiranja odobren radi finansijske stabilnosti, mora se nadoknaditi daljim doprinosom u kasnijoj fazi restrukturiranja, primjera radi u obliku klauzule o povratu prekomjerne naknade i/ili dalekosežnijim restrukturiranjem, uključujući dodatne mjere za ograničavanje narušavanja konkurencije.”

PRILOG 2f

Obavještenje Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01)

1. Uvod

1. U kontekstu modernizacije državne pomoći Komisija želi dodatno da obrazloži ključne koncepte povezane s pojmom državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kako bi doprinijela jednostavnijoj, transparentnijoj i dosljednijoj primjeni ovog pojma širom Evrope.
2. Ovo obavještenje odnosi samo na pojam državne pomoći u skladu s članom 107 stav 1 Ugovora, koji i Komisija i nacionalni organi (uključujući nacionalne sudove) moraju primjenjivati u vezi s obavezom obavještanja i mirovanja iz člana 108 stav 3 Ugovora. Ne odnosi se na spojivost državne pomoći s unutrašnjim tržištem u skladu s članom 107 st. 2 i 3 i članom 106 stav 2 Ugovora koju procjenjuje Komisija.
3. S obzirom na to da je pojam državne pomoći objektivni pravni koncept direktno definisan Ugovorom²⁵, ovo Obavještenje razjašnjava shvatanje člana 107 stav 1 Ugovora, kako ga tumači Sud pravde i Opšti sud (Sudovi Unije). Za pitanja koja još nisu

²⁴ Vidi npr. N 407/10, *danski program likvidacije za banke* (SL C 312, 17.11.2010., str. 7.).

²⁵ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. decembra 2008, *British Aggregates protiv Komisije*, C487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, stav 111

razmotrena od strane sudova Unije, Komisija će utvrditi kako smatra da se pojam državne pomoći treba tumačiti. Stavovi koji su navedeni u ovom obavještenju ne dovode u pitanje tumačenje pojma državne pomoći od strane sudova Unije²⁶; Treba naglasiti da je primarna referenca za tumačenje Ugovora uvijek sudska praksa sudova Unije.

4. Treba naglasiti da je Komisija obavezana ovim objektivnim pojmom, i uživa samo ograničenu diskreciju u primjeni, odnosno kada su procjene od strane Komisije tehničke ili kompleksne prirode, naročito u situacijama koje uključuju složene ekonomske procjene²⁷.

5. Članom 107 stav 1 Ugovora državna pomoć definisana je kao svaka pomoć koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišna konkurencija stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj to utiče na trgovinu među državama članicama²⁸. Ovim Obavještenjem razjasniće se različiti elementi pojma koji predstavljaju državnu pomoć: postojanje preduzetnika, pripisivost mjere državi, njeno finansiranje državnim sredstvima, dodjela prednosti, selektivnost mjere i njen mogući uticaj na tržišnu konkurenciju i trgovinu između država članica. Pored toga, s obzirom na potrebu za određenim smjernicama izraženim od strane država članica, ovo obavještenje daje specifična objašnjenja u vezi sa javnim finansiranjem infrastrukture.

2. Pojam preduzetnika i privredne djelatnosti

6. Pravila o državnoj pomoći primjenjuju se samo ako je korisnik pomoći „preduzetnik”.

2.1. Opšta načela

7. Sud pravde je dosljedno definisao preduzetnike kao subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju²⁹. Klasifikacija pojedinog subjekta kao preduzetnika stoga u potpunosti zavisi od prirode njegovih djelatnosti. Ovo opšte načelo ima tri važne posljedice:

8. Prvo, status subjekta na osnovu nacionalnog prava nije odlučujući. Na primjer, subjekat koji je klasifikovan kao udruženje ili sportski klub na osnovu nacionalnog prava može se, bez obzira na to, smatrati preduzetnikom u smislu člana 107 stav 1 Ugovora. Isto to važi i za subjekat koji je formalno dio javne uprave. Jedini relevantan kriterijum je da li obavlja privrednu djelatnost.

9. Zatim, primjena pravila o državnoj pomoći kao takvoj ne zavisi od toga da li je subjekat osnovan u cilju ostvarivanja dobiti. Neprofitni subjekti isto tako mogu nuditi robu i usluge na tržištu³⁰. Ako to nije slučaj, neprofitni subjekti ostaju van kontrole državne pomoći.

10. Treće, klasifikacija subjekta kao preduzetnika uvijek zavisi od posebne djelatnosti. Subjekt koji obavlja privrednu i neprivrednu djelatnost smatra se preduzetnikom samo kad obavlja privrednu djelatnost³¹.

11. Za potrebe primjene pravila o državnoj pomoći može se smatrati da nekoliko odvojenih pravnih subjekata čine jednu ekonomsku jedinicu. Ta ekonomska jedinica se tada smatra relevantnim preduzetnikom. U tom smislu Sud pravde smatra relevantnim postojanje kontrolnog udjela i ostalih funkcionalnih, ekonomskih i organskih veza³².

12. Da bi se razjasnila razlika između privrednih i neprivrednih djelatnosti, Sud dosljedno tvrdi da je svaka djelatnost koja se sastoji od pružanja robe i usluga na tržištu privredna djelatnost³³.

13. Pitanje postoji li tržište za određene usluge može zavisiti od načina na koji su te usluge organizovane u predmetnoj državi članici³⁴ i stoga se može razlikovati među državama članicama. Čak, zbog političkog odabira ili ekonomskih razvoja, klasifikacija određene djelatnosti može se s vremenom promijeniti. Ono što danas nije privredna djelatnost može u budućnosti postati privredna djelatnost i obratno.

14. Odluka državnih organa da se trećim stranama ne dozvoli pružanje određene usluge (na primjer, zbog toga što ono želi pružati uslugu) ne isključuje postojanje privredne djelatnosti. Uprkos takvom zatvaranju tržišta, privredna djelatnost može postojati ako su ostali ekonomski subjekti spremni i sposobni pružati uslugu na predmetnom tržištu. Uopštenije, činjenica da se određena usluga pruža interno nije bitna za privrednu prirodu djelatnosti³⁵.

15. S obzirom na to da razlika između privrednih i neprivrednih djelatnosti zavisi od političkih odabira i ekonomskog razvoja u određenoj državi članici, nije moguće sastaviti opširnu listu djelatnosti koje *a priori* nikada ne bi bile privredne. Takva lista ne bi pružila stvarnu pravnu sigurnost i stoga ne bi bila korisna. Umjesto toga, stavovima 17 do 37 pokušava se razjasniti razlika u odnosu na niz važnih područja.

²⁶ Vidjeti Presudu Suda pravde od 21. jula 2011, Alcoa Trasformazioni protiv Komisije, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, stav 125

²⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. decembra 2008, British Aggregates protiv Komisije, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, stav 114, i Presudu Suda pravde od 2. septembra 2010, Komisija protiv Skota, C-290/07 P, ECLI:EU:C:2010:480, stav 66

²⁸ Pravila o državnoj pomoći primjenjuju se na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, koji na osnovu člana 38 stav 1 Ugovora uključuju riblje proizvode, samo u opsegu koji odrede Evropski parlament i Savjet (član 42 Ugovora).

²⁹ Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stav 74; Presuda Suda pravde od 10. januara 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stav 107

³⁰ Presuda Suda pravde od 29. oktobra 1980, Van Landewyck, Spojeni predmeti 209/78 to 215/78 i 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, stav 88; Presuda Suda pravde od 16. novembra 1995, FFSA i ostali, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, stav 21; Presuda Suda pravde od 1. jula 2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, stavovi 27 i 28

³¹ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 2000, Aerodromi Pariza protiv Komisije, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, stav 108

³² Presuda Suda pravde od 16. decembra 2010, AceaElectrabel Produzione SpA protiv Komisije, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, stavovi 47 do 55;

Presuda Suda pravde od 10. januara 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stav 112

³³ Vidjeti Presudu Suda pravde od 16. juna 1987, Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, stav 7; Presuda Suda pravde od 18. juna 1998, Komisija protiv Italije, C- 35/96, ECLI:EU:C:1998:303, stav 36; Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stav 75

³⁴ Presuda Suda pravde od 17. februara 1993, Poucet i Pistre, Spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, stavovi 16 do 20

³⁵ Vidjeti mišljenje nezavisnog advokata Geelhoeda od 28. septembra 2006, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo), C-295/05, ECLI:EU:C:2006:619, stavovi 110 do 116; Regulativa (EZ) br. 1370/2007 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. o uslugama javnog željezničkog i putnog prevoza putnika i stavljanju van snage regulative Savjeta (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70, Sl. list L 315, 3.12.2007., str. 1, član 5 stav 2 i član 6 stav 1; Odluka Komisije 2011/501/EU od 23. februara 2011. o državnoj pomoći 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. list L 210, 17.8.2011., str. 1., uvodne izjave 208 i 209

16. Jednostavna činjenica da subjekat ima udjele, čak i većinske udjele, u preduzetniku koji pruža robu ili usluge na tržištu ne znači da taj subjekat automatski treba smatrati preduzetnikom za potrebe člana 107 stav 1 Ugovora. Ako takvi udjeli samo uzrokuju ostvarivanje prava koja ima akcionar kao i, ako je primjereno, primanje dividendi, koje su samo rezultat vlasništva nad imovinom, taj se subjekat neće smatrati preduzetnikom ako sam ne pruža robu ili usluge na tržištu³⁶.

2.2. Izvršavanje javnih ovlašćenja

17. Član 107 stav 1 Ugovora ne primjenjuje se ako država djeluje „izvršavanjem javnog ovlašćenja”³⁷ ili ako javni subjekti djeluju „u svojem svojstvu kao državni organi”³⁸. Može se smatrati da subjekat djeluje izvršavanjem javnih ovlašćenja ako predmetna djelatnost čini dio osnovnih funkcija države ili je povezana s tim funkcijama na osnovu svoje prirode, cilja i pravila kojima podliježe³⁹. Generalno govoreći, osim ako predmetna država članica nije odlučila da uvede tržišne mehanizme, djelatnosti koje u osnovi čine dio isključivih prava službenog organa, a koje obavlja država, ne predstavljaju privredne djelatnosti. Primjer su djelatnosti povezane sa:

- (a) vojskom ili policijom⁴⁰;
- (b) sigurnosti i kontrolom avio saobraćaja⁴¹;
- (c) kontrolom i sigurnosti pomorskog saobraćaja⁴²;
- (d) nadzorom radi sprečavanja zagađenja⁴³;
- (e) organizacijom, finansiranjem i izvršavanjem zatvorskih kazni⁴⁴;
- (f) razvojem i obnovom javnog zemljišta od strane državnih organa⁴⁵; i
- (g) prikupljanjem podataka za korištenje za javne potrebe na osnovu zakonske obaveze kojoj predmetni preduzetnici podliježu u vezi s otkrivanjem takvih podataka⁴⁶.

18. Dok god javni subjekat obavlja privrednu djelatnost koja se može odvojiti od izvršavanja javnih ovlašćenja, taj subjekat u odnosu na tu djelatnost djeluje kao preduzetnik. Suprotno tome, ako tu privrednu djelatnost nije moguće odvojiti od izvršavanja javnih ovlašćenja, djelatnosti koje obavlja taj subjekat kao cjelina ostaju povezane s izvršavanjem tih javnih ovlašćenja i stoga se nalaze van pojma preduzetnika⁴⁷.

2.3. Socijalno osiguranje

19. Klasifikacija šema u području socijalnog osiguranja kao da uključuju privrednu djelatnost zavisi od načina na koji su uspostavljeni i strukturisani. U suštini, pomoću sudske prakse razlikuju se šeme zasnovane na načelu solidarnosti i ekonomske šeme.

20. Šema socijalnog osiguranja na solidarnosti koja ne uključuje privrednu djelatnost tipično ima sljedeće karakteristike:

- (a) povezivanje sa šemom je obavezno⁴⁸;
- (b) svrha šeme je isključivo socijalna⁴⁹;
- (c) šema je neprofitna⁵⁰;
- (d) koristi su nezavisne od izvršenih doprinosa⁵¹;
- (e) plaćene naknade nisu nužno srazmjerne zaradi osiguranog lica⁵²; i
- (f) šemu nadzire država⁵³.

21. Takve šeme koje se zasnivaju na solidarnosti moraju se razlikovati od ekonomskih šema⁵⁴. Njih redovno karakteriše sljedeće:

- (a) neobavezno članstvo⁵⁵;
- (b) načelo kapitalizacije (zavisnost od materijalnih prava na plaćene doprinose i finansijskih rezultata šeme)⁵⁶;

³⁶ Presuda Suda pravde od 10. januara 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA i ostali, C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, stavovi 107 do 118 i 125

³⁷ Presuda Suda pravde od 16. juna 1987, Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, stavovi 7 i 8

³⁸ Presuda Suda pravde od 4. maja 1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, stav 18

³⁹ Vidjeti posebno presudu Suda pravde od 19. januara 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, stav 30 i Presuda Suda pravde od 18. marta 1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, stavovi 22 do 23

⁴⁰ Odluka Komisije od 7. decembra 2011. o državnoj pomoći SA.32820 (2011/NN) – Ujedinjeno Kraljevstvo – Pomoć uslugama forenzičkih nauka, Sl.list C 29, 2.2.2012., str. 4, stav 8

⁴¹ Presuda Suda pravde od 19. januara 1994, SAT/Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, stav 27; Presuda Suda pravde od 26. marta 2009, Selex Sistemi Integrati protiv Komisije, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, stav 71

⁴² Odluka Komisije od 16. oktobra 2002. o državnoj pomoći N 438/02 – Belgija – Pomoć lučkim upravama, Sl.list C 284, 21.11.2002., str. 2

⁴³ Presuda Suda pravde od 18. marta 1997, Cali & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, stav 22

⁴⁴ Odluka Komisije od 19. jula 2006 o državnoj pomoći N 140/06 — Litvanija — Dodjela subvencija državnim preduzećima u zatvorima, Sl. list C 244, 11.10.2006, str. 12

⁴⁵ Odluka Komisije od 27. marta 2014 o državnoj pomoći SA.36346 – Njemačka – GRW program razvoja građevinskog zemljišta za industrijsku i komercijalnu upotrebu. U kontekstu mjere koja je pomogla obnovu (uključujući i dekontaminaciju) javnog zemljišta od strane lokalnih vlasti, Komisija je utvrdila da priprema terena za gradnju i obezbjeđivanje komunalnih priključaka (voda, plin, kanalizacija i struja) i transportne mreže (željeznica i putevi) nije predstavljala privrednu djelatnost, već je bila dio javnih zadataka države, odnosno obezbjeđivanje i nadzor zemljišta u skladu s lokalnim urbanističkim i prostornim planovima razvoja.

⁴⁶ Presuda Suda pravde od 12. jula 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, stav 40

⁴⁷ Presuda Suda pravde od 12. jula 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, stav 38, i Presuda Suda pravde od 26. marta 2009, Selex Sistemi Integrati protiv Komisije, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, stavovi 72 et seq.

⁴⁸ Presuda Suda pravde od 17. februara 1993, Poucet i Pistre, Spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, stav 13

⁴⁹ Presuda Suda pravde od 22. januara 2002, Cital i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, stav 45

⁵⁰ Presuda Suda pravde od 16. marta 2004, AOK Bundesverband, Spojeni predmeti C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, stavovi 47 do 55

⁵¹ Presuda Suda pravde od 17. februara 1993, Poucet i Pistre, Spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, stavovi 15 do 18

⁵² Presuda Suda pravde od 22. januara 2002, Cital i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, stav 40

⁵³ Presuda Suda pravde od 17. februara 1993, Poucet i Pistre, Spojeni predmeti C-159/91 i C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63, stav 14; Presuda Suda pravde od 22. januara 2002, Cital i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, stavovi 43 do 48; Presuda Suda pravde od 16. marta 2004, AOK Bundesverband, Spojeni predmeti C-264/01, C-306/01, C-354/01 i C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, stavovi 51 do 55

⁵⁴ Vidjeti posebno presudu Suda pravde od 16. novembra 1995, FFSA i ostali, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, stav 19

⁵⁵ Presuda Suda pravde od 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, stavovi 80-87

(c) njihova priroda ostvarivanja dobiti⁵⁷; i

(d) pružanje materijalnih prava koja čine dodatak onima u okviru osnovne šeme⁵⁸.

22. Neke šeme sadrže karakteristike obje kategorije. U takvim slučajevima klasifikacija šema zavisi od analize različitih elemenata i njihove važnosti⁵⁹.

2.4. Zdravstvena zaštita

23. U Uniji se sistemi zdravstvene zaštite znatno razlikuju među državama članicama. Da li su različiti pružaoci zdravstvene zaštite međusobno u konkurenciji i u kojoj mjeri zavisi od nacionalnih specifičnosti.

24. U pojedinim državama članicama javne bolnice čine sastavni dio nacionalnog zdravstva i gotovo se u potpunosti zasnivaju na načelu solidarnosti⁶⁰. Takve bolnice finansiraju se direktno iz doprinosa socijalnog osiguranja i ostalih državnih sredstava i iste besplatno pružaju svoje usluge na osnovu univerzalnog pokrića⁶¹. Sudovi Unije potvrdili su da, u slučaju postojanja takve strukture, relevantne organizacije ne djeluju kao preduzetnici⁶².

25. Ako ta struktura postoji, čak i djelatnosti koje bi same po sebi mogle biti privredne, ali se obavljaju samo za potrebe pružanja druge neprivredne djelatnosti, nisu privredne. Organizacija koje kupuje robu – čak i u velikim količinama – za potrebe pružanja neprivredne usluge ne djeluje kao preduzetnik jednostavno zato što je kupac na određenom tržištu⁶³.

26. U brojnim ostalim državama članicama, bolnice i ostali pružaoci usluga zdravstvene zaštite nude svoje usluge za naknadu, bilo direktno od pacijenata ili njihovog osiguranja⁶⁴. U takvim sistemima postoji određeni stepen tržišne konkurencije između bolnica u vezi s pružanjem usluga zdravstvene zaštite. Ako je to slučaj, činjenica da zdravstvenu uslugu pruža javna bolnica nije dovoljna da bi se djelatnost klasifikovala kao neprivredna.

27. Sudovi Unije isto su tako razjasnili da usluge zdravstvene zaštite koje nezavisni doktori medicine i ostali privatni ljekari pružaju za naknadu na sopstveni rizik treba smatrati privrednom djelatnošću⁶⁵. Jednaka načela primjenjuju se i kada je riječ o apotekama.

2.5. Obrazovanje i istraživačke djelatnosti

28. Javno obrazovanje organizovano unutar nacionalnog obrazovnog sistema, a koje nadzire država, može se smatrati neprivrednom djelatnošću. Prema mišljenju Suda pravde država: „uspostavljanjem i održavanjem takvog sistema javnog obrazovanja koji je u cjelosti ili djelimično finansiran javnim fondovima, a ne od učenika ili njihovih roditelja... ne namjerava postati uključen u djelatnosti za naknadu, već izvršava svoje zadatke u odnosu na svoje stanovništvo u društvenim, kulturnim i obrazovnim područjima”⁶⁶.

29. Na neprivrednu prirodu javnog obrazovanja u načelu ne utiče činjenica da učenici ili njihovi roditelji ponekad moraju platiti školarinu ili upisnine koje doprinose operativnim troškovima sistema. Takvi finansijski doprinosi često pokrivaju samo dio stvarnih troškova usluge i stoga se ne mogu smatrati naknadom za pruženu uslugu. Stoga oni ne mijenjaju neprivrednu prirodu usluge opšteg obrazovanja koje se uglavnom finansira iz državne blagajne⁶⁷. Ova načela mogu obuhvatiti javne obrazovne usluge poput strukovnog obrazovanja⁶⁸, privatnih i državnih osnovnih škola⁶⁹ i vrtića⁷⁰, sekundarnih djelatnosti podučavanja na univerzitetima⁷¹ i pružanje usluga obrazovanja na univerzitetu⁷².

30. Takve javne obrazovne usluge potrebno je razlikovati od usluga koje uglavnom finansiraju roditelji ili učenici ili se finansiraju prihodima od komercijalnih djelatnosti. Na primjer, više obrazovanje koje u cjelosti finansiraju studenti jasno pripada toj kategoriji. U određenim državama članicama javni subjekti mogu ponuditi i obrazovne usluge koje, zbog njihove prirode, strukture finansiranja i postojanja konkurentnih privatnih organizacija, treba smatrati privrednim uslugama.

31. U pogledu načela navedenih u st. 28 do 30, Komisija smatra da određene djelatnosti univerziteta i istraživačkih organizacija nisu obuhvaćene pravilima o državnoj pomoći. To se odnosi na njihove primarne djelatnosti, odnosno:

⁵⁶ Presuda Suda pravde od 16. novembra 1995, FFSA i ostali, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, stavovi 9 i 17 do 20; Presuda Suda pravde od 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, stavovi 81 do 85; vidjeti takođe Presudu Suda pravde od 21. septembra 1999, Brentjens, Spojeni predmeti C-115/97 do C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434 stavovi 81 do 85; Presuda Suda pravde od 21. septembra 1999, Drijvende Bokken, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437, stavovi 71 do 75, i Presudu Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stavovi 114 i 115

⁵⁷ Presuda Suda pravde od 21. septembra 1999, Brentjens, Spojeni predmeti C-115/97 do C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434, stavovi 74 do 85

⁵⁸ Presuda Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stavovi 67 do 70

⁵⁹ Presuda Suda pravde od 5. marta 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, stavovi 33 et seq

⁶⁰ Jasan primjer je španski nacionalni zdravstveni sistem (vidjeti Presudu Suda pravde od 4. marta 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50 i Presudu Suda pravde od 11. jul 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, stavovi 25 do 28)

⁶¹ Zavisno od ukupnih karakteristika sistema, naknade koje pokrivaju samo mali dio stvarnog troška usluge ne utiču na njegovu klasifikaciju kao neprivrednog sistema.

⁶² Presuda Opšteg suda od 4. marta 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, stav 39; i Presuda Suda pravde od 11. jula 2006, FENIN, C-205/03 P, ECLI:EU:C:2006:453, stavovi 25 do 28

⁶³ Presuda Opšteg suda od 4. marta 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, stav 40

⁶⁴ Vidjeti, na primjer presudu Suda pravde od 12. jula 2001, Geraets-Smits i ostali, C- 157/99, ECLI:EU:C:2001:404, stavovi 53 do 58

⁶⁵ Vidjeti Presudu Suda pravde od 12. septembra 2000, Pavlov i ostali, Spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, stavovi 75 i 77

⁶⁶ Presuda Suda pravde od 11. septembra 2007, Komisija protiv Njemačke, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, stav 68. Vidjeti takođe Odluku Komisije od 25. aprila 2001 o državnoj pomoći N 118/00 Subvention publiques aux clubs sportifs professionnels, SL list C 333 28.11.2001, str. 6

⁶⁷ Presuda Suda EFTA od 21. februara 2008. u Predmetu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund protiv Nadzornog organa EFTA Ct. Rep [2008] str. 62, stav 83

⁶⁸ Presuda Suda pravde od 27. septembra 1988, Humbel, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, stav 18

⁶⁹ Presuda Suda pravde od 11. septembra 2007, Komisija protiv njemačke, C-318/05, ECLI:EU:C:2007:495, stavovi 65 do 71; Presuda Suda pravde od 11. septembra 2007, Schwarz, C- 76/05, ECLI:EU:C:2007:492, stavovi 37 do 47

⁷⁰ Presuda Suda EFTA od 21. februara 2008. u Predmetu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund protiv Nadzornog organa EFTA Ct. Rep [2008] str. 62.

⁷¹ Presuda Suda pravde od 18. decembra 2007, Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, stavovi 28 do 39

⁷² Presuda Suda pravde od 7. decembra 1993, Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, stavovi 14 do 22

- (a) obrazovanje u svrhu većeg broja kvalifikovanih ljudskih resursa,
- (b) sprovođenje nezavisnog istraživanja i razvoja u cilju širenja znanja i boljeg razumijevanja, uključujući i saradnju u istraživanju i razvoju; i
- (c) širenje rezultata istraživanja.

32. Komisija smatra da su djelatnosti prenosa tehnologija (licenciranje, stvaranje popratnih, novih djelatnosti ili drugih oblika upravljanja znanjem koje je stvorila istraživačka organizacija ili infrastruktura) neprivredne kada ih sprovode istraživačke organizacije ili istraživačke infrastukture (uključujući njihova odjeljenja i subsidijarna lica) ili zajedno sa, ili u ime drugih takvih subjekata, i ako se sav prihod od tih djelatnosti ponovo ulaže u primarne djelatnosti predmetnih istraživačkih organizacija ili infrastruktura⁷³.

2.6. Očuvanje kulture i baštine, uključujući očuvanje prirode

33. Kultura je pokretač identiteta, vrijednosti i značenja koji odražavaju i oblikuju društva Unije. Područje očuvanja kulture i baštine pokriva širok spektar namjena i aktivnosti, između ostalog, muzeja, arhiva, biblioteka, umjetničkih i kulturnih centara ili prostora, pozorišta, opera, koncertnih dvorana, arheoloških nalazišta, spomenika, historijskih mjesta i građevina, tradicionalnih običaja i zanata, festivala i izložbi, kao i kulturnih i umjetničkih djelatnosti obrazovanja. Bogata evropska prirodna baština, uključujući i očuvanje biodiverziteta, staništa i vrsta dalje pruža vrijedne koristi za društva u EU.

34. Uzimajući u obzir njihovu posebnu prirodu, određene aktivnosti vezane za kulturu, baštinu i očuvanje prirode mogu biti organizovane na nekomercijalan način i tako mogu biti neprivredne prirode. Javno finansiranje istih, dakle, ne predstavlja državnu pomoć. Komisija smatra da javno finansiranje djelatnosti očuvanja kulture ili baštine besplatno dostupnih široj javnosti ispunjava čisto socijalnu i kulturnu svrhu koja je neprivredne prirode. U istom smislu, činjenica da su posjetioci kulturne ustanove ili učesnici u djelatnostima očuvanja kulture i baštine, uključujući zaštitu prirode, otvorene za javnost dužni da plate novčani doprinos koji pokriva samo dio stvarnih troškova to ne mijenja neprivrednu prirodu te djelatnosti, jer se ona ne može smatrati pravom naknadom za pruženu uslugu.

35. Nasuprot tome, djelatnosti na očuvanju kulture ili baštine (uključujući i očuvanje prirode) uglavnom se finansiraju od strane posjetilaca ili korisničkih naknada ili drugim komercijalnim sredstvima (na primjer, komercijalne izložbe, bioskopi, komercijalni muzički nastupi i festivali i umjetničke škole koje se pretežno finansiraju iz školarina) treba kvalifikovati kao privredne. Isto tako, djelatnosti na očuvanju kulture ili baštine od koje imaju korist isključivo određeni preduzetnici, a ne šira javnost (na primjer, obnova historijske zgrade koju koristi privatna kompanija) obično se kvalifikuju kao ekonomske prirode.

36. Osim toga, djelatnosti na očuvanju kulture ili baštine objektivno nisu zamjenjive (npr. čuvanje javnih arhiva koji čuvaju jedinstvene dokumente) i na taj način isključuju postojanje istinskog tržišta. Prema mišljenju Komisije, takve aktivnosti takođe treba kvalifikovati kao neprivredne prirode.

37. U slučajevima kada subjekt djelatnosti na očuvanju kulture ili baštine, od kojih su neke neprivredne djelatnosti kao što je navedeno u stavovima 34 i 36, a neke privredne djelatnosti, javno finansiranje koje se dobije biće obuhvaćeno pravilima o državnoj pomoći samo ukoliko pokriva troškove povezane s privrednom djelatnošću.⁷⁴

3. Državno porijeklo

38. Dodjela prednosti direktno ili indirektno državnim sredstvima i pripisivost takve mjere državi dva su odvojena i kumulativna uslova za postojanje državne pomoći⁵¹. Međutim, često se zajedno razmatraju pri procjeni mjere u okviru člana 107 stav 1 Ugovora, jer se oba uslova odnose na javno porijeklo predmetne mjere.

3.1. Pripisivost

39. U slučajevima u kojima državni organ dodijeli pomoć korisniku, taj prenos je pripisiv državi, čak i ako je državni organ autonoman od drugih državnih organa. To isto važi i ako državni organ imenuje privatni ili javni organ da sprovodi mjeru kojom se dodjeljuje prednost. Zaista, pravo Unije ne može dozvoliti da se pravila o državnoj pomoći zaobilaze stvaranjem autonomnih institucija zaduženih za dodjeljivanje pomoći⁷⁵.

40. Međutim, pripisivost je manje očigledna ako se prednost dodjeljuje preko javnih preduzetnika⁷⁶. U takvim slučajevima potrebno je utvrditi mogu li se državni organi smatrati uključenima, na bilo koji način, u donošenje mjere⁷⁷.

41. Sama činjenica da mjeru preduzima javni preduzetnik nije sama po sebi dovoljna da bi se smatrala pripisivom državi⁷⁸. Međutim, ne treba pokazivati da su, u posebnom slučaju, državni organi posebno podsticali javnog preduzetnika u odnosu na predmetnu mjeru pomoći⁷⁹. Čak, s obzirom na to da su država i javni preduzetnici blisko povezani, postoji stvaran rizik dodjele državne pomoći

⁷³ Vidjeti stav 19 Okvira za državnu pomoć za istraživanje i razvoj i inovacije, Sl.list C 198, 27.6.2014, str. 1

⁷⁴ Kao što je objašnjeno u stavu 207, Komisija smatra da javno finansiranje obezbijedeno uobičajenim sadržajima (kao što su restorani, trgovine ili plaćeni parking) infrastruktura koje se gotovo isključivo koriste za neprivredne djelatnosti po pravilu ne utiče na trgovinu između država članica. Isto tako, Komisija smatra da javno finansiranje uobičajenih sadržaja obezbijedeno u kontekstu neprivrednih djelatnosti očuvanja kulture i baštine (na primjer, trgovina, bar, ili plaćena garderoba u muzeju) po pravilu ne utiče na trgovinu između država članica

⁷⁵ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stav 62

⁷⁶ Koncept javnih preduzetnika može se definisati pozivanjem na Direktivu Komisije 2006/111/EZ od 16. novembra 2006. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzetnika, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzetnika (Sl.list L 318, 17.11.2006., str. 17). U članu 2 tačka b te Direktive navedeno je da su „javna preduzeća sva preduzeća nad kojima javni organi mogu izvršavati, direktno ili indirektno, dominantni uticaj na osnovu vlasništva nad njima, finansijskog učešća u njima ili na osnovu propisa kojima su ta preduzeća uređena.”

⁷⁷ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 52

⁷⁸ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294. Vidjeti takođe Presudu Opšteg suda od 26. juna 2008, SIC protiv Komisije, T-442/03, ECLI:EU:T:2008:228, stavovi 93 do 100

⁷⁹ Dalje, nije potrebno dokazati da bi, u određenom slučaju, ponašanje javnog preduzeća bilo drugačije da je djelovao autonomno, Vidjeti Presudu Opšteg suda od 25. juna 2015, SACE i Sace BT protiv Komisije, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, stav 48

posredstvom takvih preduzetnika na netransparentan način i uz kršenje pravila o državnoj pomoći utvrđenih Ugovorom⁸⁰. Osim toga, upravo zbog toga što između države i javnih preduzetnika postoji povlašćeni odnos, kao opšte pravilo, trećoj strani biće teško dokazati da su mjere pomoći koje je preduzeo takav preduzetnik zapravo donesene na osnovu uputstava državnih organa u određenom predmetu⁸¹.

42. Zbog toga pripisivost mjere pomoći državi koju je preduzeo javni preduzetnik može se zaključiti iz skupa indikatora koji proizilaze iz okolnosti predmeta i konteksta u kojem je mjera preduzeta⁸².

3.1.1. Indikatori pripisivosti

43. Mogući indikatori za utvrđivanje pripisivosti mjere uključuju sljedeće⁸³:

- a) predmetni organ nije mogao donijeti spornu odluku bez razmatranja zahtjeva državnih organa;
- b) postojanje faktora organske prirode koji povezuju javnog preduzetnika s državom;
- c) činjenica da je preduzetnik kojem je dodijeljena pomoć morao uzeti u obzir direktive koje su izdali vladini organi⁸⁴;
- d) integraciju javnog preduzetnika u strukturu javne uprave;
- e) prirodu djelatnosti javnog preduzetnika⁸⁵ i njihovo obavljanje na tržištu u uobičajenim uslovima tržišne konkurencije s privatnim subjektima.
- f) pravni status preduzetnika (podliježe li javnom pravu ili redovnom pravu trgovačkih društava); međutim, sama činjenica da je javni preduzetnik osnovan kao društvo kapitala u okviru redovnog prava ne može se smatrati dovoljnom za isključivanje pripisivosti⁸⁶, uzimajući u obzir autonomiju koja se dodjeljuje u skladu s tim pravnim oblikom.
- g) stepen nadzora koji državni organi izvršavaju u odnosu na upravljanje preduzetnikom;
- h) svaki drugi indikator koji ukazuje na uključenost državnih organa u donošenje predmetne mjere ili malu vjerovatnost da isti nisu uključeni, uzimajući u obzir područje primjene mjere, njen sadržaj ili uslove koje sadrži.

3.1.2. Pripisivost i obaveze u okviru prava Unije

44. Mjera nije pripisiva ako država članica ima obavezu da je sprovodi u okviru prava Unije bez ikakve diskrecije. U tom slučaju mjera proizilazi iz akta zakonodavstva Unije i nije pripisiva državi⁸⁷.

45. Međutim, ovo pravilo ne primjenjuje se u situacijama u kojima su pravom Unije jednostavno dopuštene određene nacionalne mjere i država članica ima diskreciono pravo (i) u odnosu na to treba li donijeti predmetne mjere ili (ii) u odnosu na uspostavljanje karakteristika stvarne mjere koje su relevantne sa stanovišta državne pomoći⁸⁸.

46. Mjere koje je zajednički donijelo nekoliko država članica pripisive su svim predmetnim državama članicama u skladu s članom 107 stav 1 Ugovora⁸⁹.

3.2. Državna sredstva

3.2.1. Opšta načela

47. Samo prednosti koje su direktno ili indirektno dodijeljene državnim sredstvima mogu predstavljati državnu pomoć u smislu člana 107 stav 1 Ugovora⁹⁰.

48. Državna sredstva uključuju sva sredstva javnog sektora⁹¹, uključujući sredstva subjekata unutar države (decentralizovanih, udruženih u savez, regionalnih ili ostalih)⁹² i, u određenim okolnostima, sredstva privatnih organa (vidi stavove 56 i 57).

Nije važno da li je institucija unutar javnog sektora autonomna⁹³. Finansijska sredstva koja pruža centralna banka države članice određenim kreditnim institucijama generalno podrazumijevaju prenos državnih sredstava⁹⁴.

⁸⁰ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 53

⁸¹ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 54

⁸² Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 55

⁸³ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stavovi 55 i 56. Vidjeti takođe Mišljenje nezavisnog advokata Jacobs-a od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stavovi 65 do 68.

⁸⁴ Presuda Suda pravde od 23. oktobra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, stav 35

⁸⁵ Na primjer, kada mjere preduzima javna razvojna banka koja slijedi ciljeve javne politike (Presuda Opšteg suda od 27. februara 2013, Nitrogenmuvek Vegyipari, Zrt. protiv Komisije, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, stav 63) ili kada mjere preduzimaju privatizacijom agencije ili javni penzijski fondovi (Presuda Opšteg suda od 28. januara 2016, Slovenija protiv Komisije ("ELAN"), T-507/12, ECLI:EU:T:2016:35, stav 86)

⁸⁶ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 57

⁸⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 23. aprila 2009, Puffer, C-460/07, ECLI:EU:C:2009:254, stav 70, o pravu na poreske olakšice na osnovu PDV sistema koji je uspostavila Unija, i Presudu Opšteg suda od 5. aprila 2006, Deutsche Bahn AG protiv Komisije, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, stav 102, o poreskim oslobođenjima koje zahtijeva pravo Unije.

⁸⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 10. decembra 2013, Komisija protiv Irske i ostalih, C- 272/12 P, ECLI:EU:C:2013:812, stavovi 45 do 53, o odobrenju dodijeljenom državni članici odlukom Savjeta da uvede određena poreska oslobođenja. Presuda takođe pojašnjava da je činjenica da je odluka Savjeta u području usklađivanja zakonodavstva usvojena na prijedlog Komisije irelevantna, jer je pojam državne pomoći objektivna pojava.

⁸⁹ Odluka Komisije 2010/606/EU od 26. februara 2010. o državnoj pomoći C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 i NN50/08) koju sprovode Kraljevstvo Belgije, Republika Francuska i Veliko Vojvodstvo Luksemburg za Dexia SA, Sl.list L 274, 19.10.2010, str. 54

⁹⁰ Presuda Suda pravde od 24. januara 1978, Van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, stavovi 25 i 26; Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T- 358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stav 63

⁹¹ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stav 56

⁹² Presuda Suda pravde od 14. oktobra 1987, Njemačka protiv Komisije, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, stav 17; Presuda Opšteg suda od 6. marta 2002, Territorio Histórico de Álava i ostali protiv Komisije, Spojeni predmeti T-92/00 i 103/00, ECLI:EU:T:2002:61, stav 57

⁹³ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stavovi 58 do 62

⁹⁴ Vidjeti Komunikaciju Komisije, od 1. avgusta 2013, o primjeni pravila o državnoj pomoći za podsticajne mjere u korist banaka u kontekstu finansijske krize („Komunikacija o bankarstvu”) Sl.list C 216, 30.7.2013., str. 1, naročito tačka 62. Međutim, Komisija je razjasnila da, ako centralna banka na bankarsku krizu ne reaguje selektivnim mjerama u korist pojedinačnih banaka, nego opštim mjerama otvorenim svim uporedivim tržišnim učesnicima na tržištu (npr. davanje zajmova cijelom tržištu pod jednakim uslovima), takve opšte mjere često ne pripadaju području primjene kontrole državne pomoći

49. Resursi javnih preduzetnika isto tako čine državne resurse u smislu člana 107 stav 1 Ugovora jer država ima mogućnost da usmjeri korišćenje tih resursa⁹⁵. Za potrebe Zakona o državnoj pomoći, i prenosi unutar javne grupe mogu takode predstavljati državnu pomoć, na primjer, ako se sredstva prenose iz matičnog trgovačkog društva njegovom supsidijarnom licu (čak i ako ono predstavlja jednog preduzetnika s ekonomskog stanovišta)⁹⁶. Pitanje da li je prenos takvih sredstava pripisiv državi razrađeno je u prethodnom odsjeku 3.1. Činjenica da je javni preduzetnik korisnik mjere pomoći ne isključuje ga iz dodjele pomoći drugom korisniku drugačijom mjerom pomoći.⁹⁷
50. Činjenica da mjeru kojom se dodjeljuje prednost ne finansira direktno država nego javni ili privatni organ koji je uspostavila ili imenovala država da bi se dala pomoć ne isključuje finansiranje iste mjere državnim sredstvima⁹⁸. Mjera koju je donio državni organ i koja ide u korist određenih preduzetnika ili proizvoda ne gubi karakteristiku besplatne prednosti s obzirom na činjenicu da je u cjelosti ili djelimično finansirana iz doprinosa koje je uveo državni organ i ubire se od predmetnih preduzetnika.⁹⁹
51. Prenos državnih sredstava može poprimiti razne oblike, poput direktnih bespovratnih sredstava, zajmova, garancija, direktnog ulaganja u kapital preduzetnika i koristi u prirodi. Čvrsta i stvarna obaveza osiguranja kasnije dostupnosti državnih sredstava isto se tako smatra prenosom državnih sredstava. Pozitivan prenos fondova nije potreban jer je prethodno navedeni državni prihod dovoljan. Odricanje od prihoda koji bi u suprotnome bio plaćen državi predstavlja prenos državnih sredstava.¹⁰⁰ Na primjer, „nedostatak” poreza i prihoda od socijalnog osiguranja zbog oslobođenja ili smanjenja poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja koje je odobrila država članica, ili oslobođenja od obaveze plaćanja kazni ili ostalih novčanih kazni, ispunjava zahtjev državnih sredstava iz člana 107 stav 1 Ugovora.¹⁰¹ Stvaranje dovoljno stvarnog rizika uvođenja dodatnog opterećenja na državu u budućnosti, garancijom ili ugovornom ponudom, dovoljno je za potrebe člana 107 stav 1.¹⁰²
52. Ako državni organi ili javni preduzetnici pružaju robu ili usluge po cijeni ispod tržišnih stopa, ili ulažu u preduzetnika na način koji nije dosljedan sa testom subjekta u tržišnoj ekonomiji, kao što je opisano u stavu 73 u nastavku to podrazumijeva odricanje od državnih sredstava (kao i dodjelu prednosti).
53. Dodjela pristupa javnom domenu ili prirodnim resursima ili dodjela posebnih ili ekskluzivnih prava¹⁰³ bez adekvatne naknade u skladu s tržišnim stopama može predstavljati očekivane državne prihode (isto tako, kao i dodjelu prednosti).¹⁰⁴
54. U tim slučajevima potrebno je utvrditi da li država, uz izvršavanje svoje uloge upravnika nad javnom imovinom, djeluje kao regulator koje slijedi ciljeve politike procesom odabira predmetnih preduzetnika koji podliježu kriterijima kvalitativnog odabira (uspostavljenih *ex ante* na transparentan i nediskriminirajući način).¹⁰⁵ Kada država djeluje kao regulator, može zakonski odlučiti da neće doći do maksimizovanja prihoda koji bi u suprotnom bili ostvareni, bez pripadnosti području primjene pravila o državnoj pomoći, pod uslovom da se prema svima predmetnim subjektima postupa jednako i da postoji sastavna vezna između postizanja regulatorne svrhe i očekivanog prihoda.¹⁰⁶
55. U svakom slučaju, prenos državnih sredstava prisutan je ako, u određenom slučaju, državni organi ne naplaćuju uobičajeni iznos u okviru opšteg sistema za pristup javnom domenu ili prirodnim resursima ili za dodjelu određenih posebnih ili ekskluzivnih prava.
56. Negativni indirektni uticaj na državne prihode koji proizilaze iz regulatornih mjera ne predstavlja prenos državnih sredstava, ako se radi o sastavnoj karakteristici mjere.¹⁰⁷ Na primjer, odstupanje od odredaba zakona o zapošljavanju kojima se mijenja okvir za ugovorne odnose između preduzetnika i zapošljenog ne predstavlja prenos državnih sredstava, uprkos činjenici da bi mogao smanjiti

⁹⁵ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 38. Vidjeti takode Presudu Suda pravde od 29. aprila 2004, Grčka protiv Komisije, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, stavovi 53 i 54, i Presudu Suda pravde od 8. maja 2003, Italija i SIM 2 Multimedia SpA protiv Komisije, Spojeni predmeti C-328/99 i C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, stavovi 33 i 34.

⁹⁶ Presuda Suda pravde od 11. jula 1996, *SFEI i ostali*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, stav 62.

⁹⁷ Presuda Opšteg suda od 24. marta 2011, *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i ostali protiv Komisije*, Spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, stav 143.

⁹⁸ Presuda Suda pravde od 22. marta 1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, stav 21.

⁹⁹ Presuda Suda pravde od 22. marta 1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, stav 22.

¹⁰⁰ Presuda Suda pravde od 16. maja 2000, *Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije*, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, stavovi 48 do 51.

¹⁰¹ Presuda Suda pravde od 15. marta 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, stav 14 o oslobođenjima od poreza. Osim toga, odstupanja od uobičajenih pravila o insolventnosti, kojima se preduzetnicima dopušta nastavak trgovanja u okolnostima u kojima im se isto ne bi dopustilo da se primjenjuju redovna pravila o insolventnosti, mogu uključivati dodatno opterećenje za državu ako su javni organi među glavnim povjericima tih preduzetnika ili ako takvo djelovanje dovodi do de facto odricanja od javnih dugova. Vidjeti Presudu Suda pravde od 17. juna 1999, *Piaggio*, C-295/97, ECLI:EU:C:1999:313, stavovi 40 do 43 i Presudu Suda pravde od 1. decembra 1998, *Ecotrade*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, stav 45.

¹⁰² Presuda Suda pravde od 1. decembra 1998, *Ecotrade*, C-200/97, ECLI:EU:C:1998:579, stav 41 i Presuda Suda pravde od 19. marta 2013, *Bouygues i Bouygues Télécom* protiv Komisije i ostalih, Spojeni predmeti C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, stavovi 137-139.

¹⁰³ Kako je utvrđeno članom 2 tačkama f i g Direktive Komisije 2006/111/EZ od 16. novembra 2006. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća, SL list L 318, 17.11.2006., str. 17.

¹⁰⁴ Vidjeti i Komunikaciju Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći Evropske unije na naknadu dodijeljenu za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, SL list C 8, 11.1.2012., str. 4, stav 33.

¹⁰⁵ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 4. jula 2007, *Bouygues SA* protiv Komisije, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, u kojem je Opšti sud istakao da, pri dodjeli pristupa oskudnom javnom resursu poput spectra radio-frekvencija, nacionalni organi istovremeno su imale uloge nadzornih organa u odnosu na pitanja telekomunikacije i upravnika nad takvim javnim sredstvima (stav 104).

¹⁰⁶ Vidjeti u tom smislu Odluku Komisije od 20. jula 2004. o državnoj pomoći NN 42/2004 – Francuska – Izmjena plaćanja dospjelih od društava Orange i SFR za UMTS dozvole, SL list C 275, 8.11.2005., str. 3, uvodne izjave 28 – 30, koju zagovaraju Sudovi Unije (Presuda Opšteg suda od 4. jula 2007, *Bouygues SA* protiv Komisije T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, stavovi 108 – 111 i 123, i Presuda Suda pravde od 2. aprila 2009, *Bouygues i Bouygues Télécom* protiv Komisije, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, stavovi 94-98 i 125). U tom slučaju, što se tiče dodjele dozvola radiofrekvencijskog spektra za UMTS, država je istovremeno imala ulogu nadzornog organa u odnosu na pitanja telekomunikacija i upravnika nad takvim javnim sredstvima i slijedila regulatorne ciljeve utvrđene Direktivom 97/13/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 10. aprila 1997. o zajedničkom okviru za opšta ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacionih usluga (SL list L 117, 7.5.1997., str. 15). Sudovi Evropske unije u takvoj su situaciji potvrdili da dodjela dozvola bez maksimizovanja prihoda koji su mogli biti ostvareni nije uključivala dodjelu državne pomoći, s obzirom na to da su predmetne mjere bile opravdane regulatornim ciljevima iznesenim u Direktivi 97/13/EZ te da su bili usklađeni s načelom nediskriminacije. Suprotno tome, Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, Komisija protiv Holandije, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, stavovi 88 et seq. Sud nije utvrdio regulatorne razloge koji bi opravdali dodjelu bez razmatranja prava za emisije kojima se slobodno može trgovati. Vidjeti i Presudu Suda pravde od 14. januara 2015, *Eventech* protiv *The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stavovi 46 et seq.

¹⁰⁷ Presuda Suda pravde od 13. marta 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, stav 62.

doprinosu socijalnog osiguranja ili poreze koji se plaćaju državi.¹⁰⁸ Slično tome, nacionalni propis koji određuje minimalnu cijenu za određenu robu ne podrazumijeva prenos državnih sredstava.¹⁰⁹

3.2.2. Kontrola uticaja na sredstva

57. Porijeklo sredstava nije važno pod uslovom da, prije direktnog ili indirektnog prenosa korisnicima, ista postaju dio javne kontrole i time dostupna nacionalnim organima,¹¹⁰ čak i ako sredstva ne postanu vlasništvo državnog organa.¹¹¹

58. Stoga, subvencije finansirane parafiskalnim naknadama ili obaveznim doprinosima koje je uvela država i kojima se upravlja i koje se raspoređuju u skladu s odredbama javnih pravila podrazumijevaju prenos državnih sredstava, čak i ako ih ne sprovode državni organi.¹¹² Osim toga, sama činjenica da su subvencije finansirane djelimično dobrovoljnim privatnim doprinosima nije dovoljna da bi se isključila prisutnost državnih sredstava, s obzirom na to da relevantan faktor nije porijeklo sredstava nego stepen intervencije državnog organa u okviru definicije mjere i njene metode finansiranja.¹¹³ Prenos državnih sredstava može se isključiti samo u posebnim okolnostima, posebno ako su sredstva članova trgovinskog udruženja namijenjena za posebne potrebe u interesu članova, o čemu je odlučila privatna organizacija i za isključivo komercijalne potrebe, dok god država članica djeluje samo kao posrednik kako bi doprinos koji su uvele međutrgovinske organizacije postao obavezan.¹¹⁴

59. Prenos državnih sredstava prisutan je i ako su sredstva na zajedničkom raspolaganju nekoliko država članica koje zajednički odlučuju o korišćenju tih sredstava.¹¹⁵ To bi, na primjer, bio slučaj fondova iz Evropskog stabilizacionog mehanizma (ESM).

60. Sredstva koja dolaze iz Unije (npr. iz strukturnih fondova), Evropske investicione banke ili Evropskog investicionog fonda, ili međunarodnih finansijskih institucija, poput Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) ili Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), treba smatrati državnim sredstvima ako nacionalni organi imaju diskreciono pravo u smislu korišćenja tih sredstava (posebno odabir korisnika).¹¹⁶ Suprotno tome, ako takva sredstva direktno dodjeljuju Unija, Evropska investiciona banka ili Evropski investicioni fond, bez ikakvog diskrecionog prava nacionalnih organa, ona ne predstavljaju državna sredstva (npr. finansiranje dodijeljeno direktnim upravljanjem u smislu fondova okvirnog programa Horizont 2020 ili programa EU za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća COSME) ili Transevropske transportne mreže (TEN-T).

3.2.3. Uključenost države u preraspodjelu između privatnih subjekata

61. Regulativa kojom se vrši finansijska preraspodjela od jednog privatnog subjekta do drugog bez ikakve dodatne uključenosti države ne obuhvata prenos državnih sredstava, ako novac teče direktno od jednog privatnog subjekta do drugog, a da ne prolazi kroz javni ili privatni organ koji je država odredila za sprovođenje prenosa.¹¹⁷

62. Na primjer, obaveza koju je u odnosu na privatne dobavljače električne energije uvela država članica u vezi s kupovinom električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije po fiksnim najmanjim cijenama ne obuhvata direktan ili indirektan prenos državnih sredstava preduzetnicima koji proizvode takvu vrstu električne energije.¹¹⁸ U tom slučaju država ne imenuje predmetne preduzetnike (odnosno, privatne dobavljače električne energije) za upravljanje šemom pomoći nego ih samo obavezuje obavezom da kupuju određenu vrstu električne energije sopstvenim finansijskim sredstvima.

63. Međutim, državna sredstva prisutna su kad naknade koje plaćaju privatna lica prelaze javnim ili privatnim organom namijenjenom za njihovo prenošenje korisnicima.

64. To je slučaj čak kad je privatno lice zakonom imenovano da prikuplja takve naknade u ime države i prenosi ih korisnicima, a tom licu koje vrši prikupljanje nije dozvoljeno da se koristi dohotkom koji proizilazi iz naknada za potrebe osim onih predviđenih zakonom. U tom slučaju, predmetni iznosi ostaju u okviru javne kontrole i stoga su dostupni nacionalnim organima, što je dovoljan

¹⁰⁸ Presuda Suda pravde od 17. marta 1993, *Sloman Neptun Schiffahrts*, Spojeni predmeti C-72/91 i C-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, stav 20 i 21. Vidjeti i Presudu Suda pravde od 7. maja 1998, *Viscido et al.*, Spojeni predmeti C-52/97, C-53/97 i C-54/97, ECLI:EU:C:1998:209, stavovi 13 i 14 i Presudu Suda pravde od 30. novembra 1993, *Kirsammer-Hack*, C-189/91, ECLI:EU:C:1993:907, stavovi 17 i 18, o činjenici da neprimjenjivanje određenih odredaba Zakona o zapošljavanju ne predstavlja prenos državnih sredstava

¹⁰⁹ Presuda Suda pravde od 24. januara 1978, *Van Tiggele*, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, stavovi 25 i 26.

¹¹⁰ Vidjeti na primjer Presudu Suda pravde od 17. jula 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, stav 70; Presuda Suda pravde od 16. maja 2000, *Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije*, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, stav 50

¹¹¹ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 12. decembra 1996, *Air France protiv Komisije*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stavovi 65 do 67, vezano za pomoć dodijeljenu od strane Caisse des Dépôts et Consignations koja je bila finansirana iz dobrovoljnih depozita privatnih građana koji su mogli biti povučeni u bilo kojem trenutku. To nije uticalo na zaključak da su ti fondovi bili državna sredstva jer je grupa Caisse imala mogućnost da se njima koristi iz salda nastalog na osnovu depozita i povlačenja kao da su bili trajno na njenom raspolaganju. Vidjeti i Presudu Suda pravde od 16. maja 2000, *Francuska protiv Ladbroke Racing Ltd i Komisije*, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, stav 50.

¹¹² Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, stav 16; Presuda Suda pravde od 11. marta 1992, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*, Spojeni predmeti C-78/90 do C-83/90, ECLI:EU:C:1992:118, stav 35; Presuda Suda pravde od 17. jula 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, stavovi 58-74

¹¹³ Presuda Opšteg suda od 27. septembra 2012, *France et al. protiv Komisije*, Spojeni predmeti T-139/09, T-243/09 i T-328/09, ECLI:EU:T:2012:496, stavovi 63 i 64

¹¹⁴ Vidjeti Presudu Suda pravde od 15. jula 2004, *Pearle*, C-345/02, ECLI:EU:C:2004:448, stav 41 i Presudu Suda pravde od 30. maja 2013, *Doux élevages SNC et al.*, C-677/11, ECLI:EU:C:2013:348.

¹¹⁵ Odluka Komisije 2010/606/EU od 26. februara 2010. o državnoj pomoći C 9/2009 (ex NN 45/08, NN 49/08 i NN50/08) koju je sprovelo kraljevstvo Belgije, Republika Francuska i Veliko Vojvodstvo Luksemburg za Dexia SA, Sl. list L 274, 19.10.2010, str. 54

¹¹⁶ Vidjeti na primjer, vezano za strukturne fondove, Odluku Komisije od 22. novembra 2006 o državnoj pomoći N 157/06, Projekat uspostavljanja širokopojasne mreže Digital Region u Južnom Yorkshireu, Ujedinjeno Kraljevstvo (United Kingdom South Yorkshire Digital Region Broadband Project, uvodne izjave 21 i 29 o mjeri koju djelimično finansira Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Sl. list C 80, 13.4.2007., str. 2. Što se tiče finansiranja za proizvodnju i trgovinu poljoprivrednih proizvoda, područje primjene pravila o državnoj pomoći ograničeno je članom 42 Ugovora

¹¹⁷ Presuda Suda pravde od 24. januara 1978, *Van Tiggele*, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, stavovi 25 i 26

¹¹⁸ Presuda Suda pravde od 13. marta 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, stavovi 59 do 62. Sud smatra da uvođenje obaveze kupovine za privatne preduzetnike ne predstavlja direktan ili indirektan prenos državnih sredstava i da se ova kvalifikacija ne mijenja zbog nižih prihoda preduzetnika koja podliježu toj obavezi koja će vjerovatno uzrokovati smanjenje poreskih prihoda jer isto predstavlja sastavnu karakteristiku mjere. U tom slučaju privatnom preduzetniku nije bilo dopušteno da prenese svoje dodatne troškove na svoje kupce. Vidjeti i Presudu Suda pravde od 5. marta 2009, *UTECA*, C-222/07, ECLI:EU:C:2009:124, stavovi 43 do 47, o obaveznim doprinosima nametnutim emiterima u korist filmske produkcije koji ne uključuju prenos državnih sredstava

razlog da bi se smatrali državnim sredstvima.¹¹⁹ S obzirom na to da se ovo načelo primjenjuje na javne organe i privatne preduzetnike imenovane za prikupljanje naknada i obradu uplata, promjena statusa posrednika s privatnog na javni subjekt nije relevantna za kriterijum državnih sredstava ako država nastavi striktno da prati taj subjekat.¹²⁰

65. Osim toga, mehanizam za pokrivanje u cjelosti dodatnih troškova nametnutih preduzećima zbog obaveze kupovine proizvoda od određenih pružalaca usluga po cijeni višoj od tržišne cijene koja se finansira od strane svih krajnjih potrošača navedenog proizvoda takođe predstavlja intervenciju putem državnih sredstava, čak i kad se taj mehanizam djelimično zasniva na direktnom prenosu sredstava između privatnih subjekata.¹²¹

4. Prednost

4.1. Opšti pojam prednosti

66. Prednost, u smislu člana 107 stav 1 Ugovora, je svaka ekonomska korist koju preduzetnik ne bi ostvario u uobičajenima tržišnim uslovima, odnosno u nedostatku intervencije države.¹²² U odjeljku 4.2. ove Komunikacije navedene su detaljne smjernice o tome može li se smatrati da je korist ostvarena u uobičajenim tržišnim uslovima.

67. Važan je jedino uticaj mjere na preduzetnika, a ne uzrok i cilj intervencije države.¹²³ Prednost je prisutna kad god se finansijska situacija preduzetnika poboljša kao rezultat intervencije države¹²⁴ pod uslovima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uslova. Da bi se to procijenilo, finansijsku situaciju preduzetnika nakon uvođenja mjere treba uporediti s njegovom finansijskom situacijom u slučaju da mjera nije uvedena.¹²⁵ S obzirom na to da je važan jedino uticaj mjere na preduzetnika, nije važno je li prednost obavezna za preduzetnika u smislu da je on ne može izbjeći ili odbiti.¹²⁶

68. Tačan oblik mjere isto tako nije važan da bi se utvrdilo dodjeljuje li se njome ekonomska prednost preduzetniku.¹²⁷ Ne samo da je dodjela pozitivne ekonomske prednosti važna za pojam državne pomoći, nego i oslobođenje u odnosu na ekonomsko opterećenje¹²⁸ isto tako može predstavljati prednost. Ovo drugo je široka kategorija koja sadrži svako smanjenje naknada koje su obično uključene u budžet preduzetnika.¹²⁹ To obuhvata sve situacije u kojima su ekonomski subjekti oslobođeni od sastavnih troškova njihovih privrednih djelatnosti.¹³⁰ Na primjer, ako država članica plaća dio troškova zaposlenih u određenom preduzetniku, oslobađa tog preduzetnika od troškova koji su svojstveni njegovim privrednim djelatnostima. Prednost postoji i kada državni organi plaćaju dodatak na platu radnicima određenog preduzetnika, čak i ako subjekat nije bio pod pravnom obavezom da plaća takav dodatak.¹³¹ Ona takođe obuhvata situacije u kojima neki operateri ne moraju snositi troškove koje drugi uporedivi operateri uobičajeno snose na osnovu određenog pravnog naloga, bez obzira na neprivredne prirode djelatnosti na koju se troškovi odnose.¹³²

69. Troškovi koji proizlaze iz regulatornih obaveza koje uvodi država¹³³ mogu se u načelu ticati sastavnih troškova privredne djelatnosti, tako da svaka naknada tih troškova predstavlja dodjelu prednosti preduzetniku.¹³⁴ To znači da postojanje prednosti u načelu nije isključeno činjenicom da korist ne prevazilazi naknadu za trošak koji proizilazi iz uvođenja regulatorne obaveze. Isto važi i za oslobođenje u odnosu na troškove koje preduzetnik ne bi imao da nije postojao podsticaj koji proizilazi iz državne mjere jer bi bez tog podsticaja na drugačiji način strukturisao svoje djelatnosti.¹³⁵ Postojanje prednosti isto tako nije isključeno ako se mjerom nadoknađuju naknade drugačije prirode koje nisu povezane s tom mjerom.¹³⁶

70. Što se tiče naknade troškova nastalih radi pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa, Sud je jasno naveo u presudi *Altmark* da se dodjela prednosti može isključiti u slučaju ispunjenja četiri kumulativna uslova.¹³⁷ Prvo, preduzetniku primaocu moraju zaista biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga i te obaveze moraju biti jasno određene. Drugo, parametri na osnovu kojih se

¹¹⁹ Presuda Suda pravde od 17. jula 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, stavovi 69 do 75

¹²⁰ Odluka Komisije 2011/528/EU o državnoj pomoći C 24/09 (ex NN 446/08) — Austrija — ZAKON o zelenoj energiji, Sl.list L 235, 10.9.2011, str. 42, uvodna izjava 76

¹²¹ Presuda Suda pravde od 19. decembra 2013, *Vent de Colère i ostali*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:85, stavovi 25 do 26

¹²² Presuda Suda pravde od 11. jula 1996, *SFEI i ostali*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, stav 60; Presuda Suda pravde od 29. aprila 1999, *Španija protiv Komisije*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, stav 41

¹²³ Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, stav 13

¹²⁴ Pojam „državne intervencije“ ne odnosi se samo na pozitivne radnje države već obuhvata i činjenicu da vlasti ne preduzimaju mjere u određenim okolnostima, na primjer da naplati dug. Vidjeti na primjer i Presudu Suda pravde od 12. oktobra 2000, *Magfesa*, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, stavovi 19-20.

¹²⁵ Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71 stav 13

¹²⁶ Odluka Komisije 2004/339/EC od 15.10.2003 o mjerama koje je sprovela Italija za RAI SpA, Sl.list L 119, 23.4.2004, str. 1, uvodna izjava 69; Mišljenje nezavisnog advokata Fennelly-a od 26. novembra 1998, *Francuska protiv Komisije*, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, stav 26

¹²⁷ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 84

¹²⁸ Kao što su na primjer, poreske olakšice ili odbijanje doprinosa za socijalno osiguranje.

¹²⁹ Presuda Suda pravde od 15. marta 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, stav 13; Presuda Suda pravde od 19. septembra 2000, *Njemačka protiv Komisije*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, stav 25; Presuda Suda pravde od 19. maja 1999, *Italija protiv Komisije*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, stav 15; Presuda Suda pravde od 3. marta 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, stav 36

¹³⁰ Presuda Suda pravde od 20. novembra 2003, *GEMO SA*, C-126/01, ECLI:EU:C:2003:622, stavovi 28 do 31 o besplatnom sakupljanju i odlaganju otpada.

¹³¹ Presuda Suda pravde od 26. septembra 1996, *Francuska protiv Komisije*, C-241/94, ECLI:EU:C:1996:353, stav 40; Presuda Suda pravde od 12. decembra 2002, *Belgija protiv Komisije*, C-5/01, ECLI:EU:C:2002:754, stavovi 38 i 39; Presuda Opšteg suda od 11. septembra 2012, *Corsica Ferries France SAS protiv Komisije*, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, stavovi 137 i 138, potvrđena po žalbi, vidjeti Presudu Suda pravde od 4. septembra 2014, *SNCM i Francuska protiv Komisije*, Spojeni predmeti C-533/12 P i C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142

¹³² Vidjeti Smjernice o državnoj pomoći za aerodrome i aviokompanije, Sl.list C 99, 4.4.2014, p.3, uvodna izjava 37

¹³³ Što se tiče poljoprivrednog sektora, primjeri za nametanje regulatorne obaveze bi bili veterinarske provjere ili provjere bezbjednosti hrane i ispitivanja koja su nametnuta poljoprivrednim proizvođačima. Za razliku od toga, provjere i ispitivanja koja sprovode i finansiraju državni organi, a koji nisu propisani zakonom, koji se sprovode ili finansiraju od strane poljoprivrednih proizvođača ne smatraju se regulatornom obavezom nametnutom preduzetnicima. Vidjetie Odluku Komisije od 18. septembra 2015. o državnoj pomoći SA.35484, ispitivanja kvaliteta mlijeka u skladu sa Zakonom o mlijeku i masnoći.

¹³⁴ Presuda Opšteg suda od 25. marta 2015, *Belgija protiv Komisije*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, stavovi 74 do 78

¹³⁵ Na primjer, ako privredno društvo primi subvenciju radi ulaganja u region koji prima pomoć, ne može se tvrditi da to ne smanjuje troškove koji su obično uključeni u budžet preduzetnika s obzirom na to da, u nedostatku subvencije, privredno društvo ne bi izvršilo investiciju.

¹³⁶ Presuda Suda pravde od 8. decembra 2011, *France Télécom SA protiv Komisije*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, stavovi 43 do 50. To se logično primjenjuje na oslobođenje troškova koje preduzetnik snosi da bi zamijenio status službenika statusom zaposlenog uporedivim sa statusom svojih konkurenata, čime se dodjeljuje prednost predmetnom preduzetniku (o čemu je prethodno bilo određenih neizvjesnosti nakon presude Opšteg suda u predmetu od 16.marta 2004, *Danske Busvognmoend protiv Komisije*, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, stav 57). U vezi s naknadom izgubljenih troškova vidjeti i Presuda Opšteg suda od 11. februara 2009, *Iride SpA i Iride Energia SpA protiv Komisije*, T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, stavovi 46 do 56

¹³⁷ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stavovi 87 do 95

izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način. Treće, naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obaveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit. Četvrto, ako preduzetnik kojem su povjerene obaveze pružanja javnih usluga nije odabran nakon postupka javne nabavke u cilju odabira ponuđača koji ima mogućnost pružanja tih usluga po najmanjem trošku za zajednicu, nivo potrebne naknade mora biti utvrđen na osnovu analize troškova koje bi tipični preduzetnik, kojim se primjereno upravlja i koji je prikladno opremljen sredstvima za ispunjenje zahtjeva javnih usluga, snosio pri ispunjenju tih obaveza, uzimajući u obzir relevantna primanja i razumnu dobit za ispunjenje tih obaveza. Komisija je dodatno razradila ove uslove u svojoj Komunikaciji o primjeni pravila o državnoj pomoći EU na naknadu koja se dodjeljuje za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.¹³⁸

71. Postojanje prednosti treba isključiti u slučaju povrata nezakonito procijenjenih poreza¹³⁹, obaveze nacionalnih organa u odnosu na naknadu štete koju su prouzrokovali određenim preduzetnicima¹⁴⁰ ili plaćanja naknade za eksproprijaciju¹⁴¹.

72. Postojanje prednosti nije isključeno samom činjenicom da su konkurentni preduzetnici u drugim državama članicama u povoljnijem položaju,¹⁴² jer je pojam prednosti zasnovan na analizi finansijske situacije preduzetnika u njegovom pravnom i činjeničnom kontekstu sa ili bez određenje mjere.

4.2. Test subjekta u tržišnoj ekonomiji

4.2.1. Uvod

73. Pravni poredak Unije neutralan je u odnosu na sistem vlasništva¹⁴³ i ni na jedan način ne dovodi u pitanje pravo država članica da djeluju kao ekonomski subjekti. Međutim, kad državni organi direktno ili indirektno izvršavaju ekonomske transakcije u bilo kojem obliku¹⁴⁴, podliježu pravilima o državnoj pomoći Unije.

74. Ekonomske transakcije koje izvršava javni organ (uključujući javne preduzetnike) ne dodjeljuju prednost svojim protivstrankama i stoga ne predstavljaju pomoć, ako se izvršavaju u skladu s uobičajenima tržišnim uslovima.¹⁴⁵ Ovo načelo razvijeno je u skladu s raznim ekonomskim transakcijama. Sudovi Unije razvili su „načelo investitora u tržišnoj ekonomiji” da bi utvrdili prisutnost državne pomoći u slučajevima javnih investicija (posebno dokapitalizacija): da bi se utvrdilo predstavlja li investicija javnog organa državnu pomoć potrebno je ocijeniti bi li, u sličnim okolnostima, privatni investitor uporedive veličine koji djeluje u uobičajenim uslovima tržišne ekonomije bio podstaknut da izvrši predmetnu investiciju¹⁴⁶. Sudovi Unije razvili su, slično tome, „test privatnog povjerioca” da bi preispitali uključuju li ponovni pregovori o dugu javnih povjerilaca državnu pomoć, upoređujući ponašanje javnog povjerioca s ponašanjem hipotetičnih privatnih povjerilaca koji se nalaze u sličnoj situaciji¹⁴⁷. Sudovi Unije na kraju su razvili i „test privatnog prodavca” u cilju ocjene da li prodaja koju izvršava javni organ uključujući državnu pomoć, razmatrajući da li bi privatni prodavac, u uobičajenim tržišnim uslovima, mogao ostvariti istu ili bolju cijenu.¹⁴⁸

75. Ovi testovi su varijacije istog osnovnog koncepta da ponašanje državnih organa ili preduzetnika treba uporediti s ponašanjem sličnih privatnih ekonomskih subjekata u uobičajenima tržišnim uslovima da bi se utvrdilo dodjeljuje li se ekonomskim transakcijama koje izvršavaju takvi organi ili preduzetnici prednost njihovim protivstrankama. Komisija će se, stoga, u ovoj Komunikaciji, generalno osvrnuti na test „subjekta u tržišnoj ekonomiji” (MEO) kao relevantne metode procjene da li se čitav niz ekonomskih transakcija koje izvršavaju državni organi, javni organi ili javni preduzetnici odvija u uobičajenima tržišnim uslovima i uključuju li time dodjelu prednosti (do koje ne bi došlo u uobičajenim tržišnim uslovima) njihovim protivstrankama. Opšta načela i relevantni kriterijumi za primjenu testa subjekta u tržišnoj ekonomiji navedeni su u odjeljcima 4.2.2. i 4.2.3 u nastavku.

4.2.2. Opšta načela

76. Svrha testa subjekta u tržišnoj ekonomiji jeste da se procijeni da li je država dodijelila prednost preduzetniku ne djelujući poput subjekta u tržišnoj ekonomiji u odnosu na određenu transakciju. U tom smislu nije važno predstavlja li intervencija opravdano sredstvo državnog organa radi sprovođenja pitanja javne politike (npr. zapošljavanje). Slično tome, profitabilnost ili neprofitabilnost korisnika sama po sebi nije odlučujući indikator za utvrđivanje da li je predmetna ekonomska transakcija u skladu s tržišnim uslovima ili nije. Odlučujući element je pitanje da li su državni organi djelovali kao što bi to učinio subjekat u tržišnoj ekonomiji u sličnoj situaciji. Ako to nije slučaj, preduzetnik korisnik primio je ekonomsku prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uslovima¹⁴⁹, koja mu je omogućila povoljniji položaj u odnosu na njegove konkurente.¹⁵⁰

¹³⁸ Sl.list C 8, 11.01.2012, str. 4.

¹³⁹ Presuda Suda pravde od 27. marta 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, stavovi 29 do 32

¹⁴⁰ Presuda Suda pravde od 27. septembra 1988, *Asteris AE i ostali protiv Grčke*, Spojeni predmeti 106 do 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, stavovi 23 i 24

¹⁴¹ Presuda Opšteg suda od 1. jula 2010, *Nuova Terni Industrie Chimiche SpA protiv Komisije*, T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, stavovi 59 do 63 i 140 do 141, u kojem je razjašnjeno da, iako se plaćanjem naknade za eksproprijaciju ne dodjeljuje prednost, *ex post* produženje takve naknade može predstavljati državnu pomoć.

¹⁴² Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, stav 17. Vidjeti i Presudu Opšteg suda od 29. septembra 2000, *Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije*, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, stav 85

¹⁴³ Članom 345 Ugovora određeno je da „Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sistem vlasništva”.

¹⁴⁴ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 10. jula 1986, *Belgija protiv Komisije*, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, stav 12

¹⁴⁵ Presuda Suda pravde od 11. jula 1996, *SFEI i ostali*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, stavovi 60-61

¹⁴⁶ Vidjeti na primjer, Presuda Suda pravde od 21. marta 1990, *Belgija protiv Komisije* („Tubemeuse”), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, stav 29; Presuda Suda pravde od 21. marta 1991, *Italija protiv Komisije* („Alfa Romeo”), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142, stavovi 18 i 19; Presuda Opšteg suda od 30. aprila 1998, *Cityflyer Express protiv Komisije*, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, stav 51; Presuda Opšteg suda od 21. januara 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, stav 104; Presuda Opšteg suda od 6. marta 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije*, Spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57

¹⁴⁷ Presuda Suda pravde od 22. novembra 2007, *Španija protiv Komisije*, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698; Presuda Suda pravde od 24. januara 2013, *Frucona protiv Komisije*, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32; Presuda Suda pravde od 29. juna 1999, *DMTransport*, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332

¹⁴⁸ Presuda Opšteg suda od 28. februara 2012, *Land Burgenland i Austrija protiv Komisije*, Spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90.

¹⁴⁹ Presuda Opšteg suda od 6. marta 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije*, Spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, stav 208

¹⁵⁰ Vidjeti u tom smislu, Presudu Suda pravde od 5. juna 2012, *Komisija protiv EDF*, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stav 90; Presuda Suda pravde od 15. marta 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, stav 14; Presuda Suda pravde od 19. maja 1999, *Italija protiv Komisije*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, stav 16

77. Za potrebe testa subjekta u tržišnoj ekonomiji, u obzir se uzimaju samo koristi i obaveze povezane sa situacijom države kao ekonomskog subjekta, uz isključenje onih povezanih s njom kao državnim organom.¹⁵¹ Zaista, test subjekta u tržišnoj ekonomiji nije primjenjiv ako država djeluje kao državni organ, a ne kao ekonomski subjekt. Ako se intervencija države pokreće zbog razloga javne politike (na primjer, zbog razloga socijalnog ili regionalnog razvoja), ponašanje države moglo bi biti opravdano sa stanovišta javne politike, ali u isto vrijeme ne bi bilo u skladu s tržišnim uslovima, jer se subjekti u tržišnoj ekonomiji obično ne vode takvim razmatranjima. Prema tome, test subjekta u tržišnoj ekonomiji treba primijeniti ne uzimajući u obzir sva razmatranja koja se isključivo odnose na ulogu države članice kao državnog organa (socijalnu, regionalnu politiku i sektorska razmatranja).¹⁵²

78. Procjena pitanja da li je intervencija države u skladu s tržišnim uslovima mora se sprovesti na *ex ante* osnovi, uzimajući u obzir podatke dostupne u vrijeme donošenja odluke o intervenciji.¹⁵³ Svaki razumni subjekt u tržišnoj ekonomiji bi obično izvršio sopstvenu *ex ante* procjenu strategije i finansijskih očekivanja projekta¹⁵⁴, na primjer, poslovnim planom. Nije dovoljno oslanjati se na *ex-post* ekonomske procjene sa retrospektivnim nalazom da je investicija od strane države članice u pitanju zapravo isplativa.¹⁵⁵

79. Stoga, ako država članica tvrdi da je ekonomska transakcija u skladu s testom subjekta u tržišnoj ekonomiji, a u vezi s tim postoji sumnja, ista mora osigurati dokaze koji ukazuju na to da je odluka za izvršavanje transakcije, u tom trenutku, donesena na osnovu ekonomskih procjena uporedivih s onima koje bi, u sličnim okolnostima, razuman privatni subjekt (sa karakteristikama sličnim onima predmetnog državnog organa) izvršio radi utvrđivanja profitabilnosti transakcije ili ekonomskih prednosti.¹⁵⁶

80. Da li je transakcija usklađena s tržišnim uslovima mora biti utvrđeno putem globalne procjene uticaja transakcije na predmetnog preduzetnika bez razmatranja toga da li bi posebna sredstva korištena za izvršavanje te transakcije bila dostupna tržišnim subjektima. Na primjer, primjenjivost testa subjekta u tržišnoj ekonomiji ne može se isključiti samo zato što su sredstva kojima se koristi država fiskalna.¹⁵⁷

81. U određenim slučajevima, nekoliko uzastopnih mjera intervencije države, za potrebe člana 107 stav 1 Ugovora, mora se smatrati jednom intervencijom. To bi, posebno, mogao biti slučaj u kojem su uzastopne intervencije toliko blisko povezane, posebno u odnosu na njihovu hronologiju, svrhu i okolnosti preduzetnika u vrijeme tih intervencija, da su međusobno neodvojive.¹⁵⁸ Na primjer, niz intervencija države koje se odvijaju u odnosu na istog preduzetnika u relativno kratkom vremenskom periodu, koje su međusobno povezane ili su bile planirane ili predvidljive u vrijeme prve intervencije, mogu biti ocijenjene kao jedna intervencija. S druge strane, ako je kasnija intervencija bila rezultat nepredviđenih događaja u vrijeme ranije intervencije¹⁵⁹ dvije mjere treba procijeniti odvojeno.

82. Da bi se procijenilo da li su određene transakcije u skladu s tržišnim uslovima, treba razmotriti sve relevantne okolnosti. Na primjer, moguće su izuzetne okolnosti u kojima se kupovina robe ili usluga koju izvršava državni organ, čak i po tržišnim cijenama, neće smatrati usklađenom s tržišnim uslovima.¹⁶⁰

4.2.3. Utvrđivanje usklađenosti s tržišnim uslovima

83. Pri primjeni testa subjekta u tržišnoj ekonomiji korisno je razlikovati između situacija u kojima usklađenost transakcije s tržišnim uslovima može biti utvrđena empirijski pomoću posebnih podataka o tržištu i situacija u kojima, zbog nedostatka takvih podataka, usklađenost transakcije s tržišnim uslovima mora biti procijenjena na osnovu ostalih dostupnih metoda.

4.2.3.1. Slučajevi u kojima je moguće empirijski utvrditi usklađenost s tržišnim uslovima

84. Usklađenost transakcije s tržišnim uslovima može biti empirijski utvrđena pomoću posebnih podataka o tržištu

(i) ako transakciju *pari passu* izvršavaju javni subjekti i privatni subjekti ili

(ii) ako se ista odnosi na prodaju i kupovinu imovine, robe ili usluga (ili ostale uporedive transakcije) koja se izvršava konkurentskim, transparentnim, nediskriminirajućim i bezuslovnim tenderskim postupkom.

¹⁵¹ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 79 do 81; Presuda Suda pravde od 10. jula 1986, Belgija protiv Komisije, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, stav 14; Presuda Suda pravde od 10. jula 1986, Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, stav 13; Presuda Suda pravde od 14. septembra 1994, Španija protiv Komisije, Spojeni predmeti C-278/92 do C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, stav 22; Presuda Suda pravde od 28. januara 2003, Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, stav 134

¹⁵² Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 79 do 81; Presuda Suda pravde od 10. jula 1986, Belgija protiv Komisije, 234/84, ECLI:EU:C:1986:302, stav 14; Presuda Suda pravde od 10. jula 1986, Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, stav 13; Presuda Suda pravde od 14. septembra 1994, Španija protiv Komisije, Spojeni predmeti C-278/92 do C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, stav 22; Presuda Suda pravde od 28. januara 2003, Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, stav 134; Presuda Opšteg suda od 6. marta 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 Opšteg suda od 24. septembra 2008, Kahla Thüringen Porzellan protiv Komisije, T-20/03, ECLI:EU:T:2008:395; Presuda Opšteg suda od 17. oktobra 2002, Linde protiv Komisije, T-98/00, ECLI:EU:T:2002:248

¹⁵³ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 83-85 i 105; Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stavovi 71 i 72; Presuda Opšteg suda od 30. aprila 1998, Cityflyer Express protiv Komisije, T-16/96, ECLI:EU:T:1998:78, stav 76

¹⁵⁴ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 82-85 i 105

¹⁵⁵ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stav 85

¹⁵⁶ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 82-85. Vidjeti i Presudu Suda pravde od 24. oktobra 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, stav 61. Tehnički nivo takve procjene *ex ante* može varirati zavisno od složenosti predmetne transakcije i vrijednosti uključene imovine, robe ili usluga. Obično takve procjene *ex ante* treba obavljati uz podršku stručnjaka s odgovarajućim vještinama i iskustvom. Takve procjene uvijek treba zasnivati na objektivnim kriterijumima i na njih ne treba da utiču razmatranja politika. Procjene nezavisnih stručnjaka mogu osigurati dodatnu potvrdu vjerodostojnosti procjene.

¹⁵⁷ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stav 88

¹⁵⁸ Presuda Suda pravde od 19. marta 2013, Bouygues i Bouygues Télécom protiv Komisije i ostali, Spojeni predmeti C-399/10 P i C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, stav 104; Presuda Opšteg suda od 13. septembra 2010, Grčka i ostali protiv Komisije, Spojeni predmeti T-415/05, T-416/05 i T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, stav 177; Presuda Opšteg suda od 15. septembra 1998, BP Chemicals protiv Komisije, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, stavovi 170 i 171

¹⁵⁹ Odluka Komisije od 19. decembra 2012 u predmetu SA.35378 finansiranja aerodroma Berlin Brandenburg, Njemačka, SI.list C 36, 8.2.2013, str. 10, uvodne izjave 14 do 33.

¹⁶⁰ U Presudi Opšteg suda od 28. januara 1999, BAI protiv Komisije, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, stavovi 74-79, Opšti sud iznio je mišljenje da se, u pogledu posebnih okolnosti predmeta, može zaključiti da kupovina putničkih vaučera koju su nacionalni organi izvršili od društva P&O Ferries nije ispunila stvarnu potrebu, stoga nacionalni organi nisu djelovali na način sličan privatnom subjektu koji djeluje u uobičajenim uslovima tržišne ekonomije. Prema tome, tom kupovinom je društvu P&O Ferries dodijeljena prednost koju isto ne bi ostvarilo u uobičajenim tržišnim uslovima i svi plaćeni iznosi u vezi s izvršavanjem ugovora o kupoprodaji predstavljali su državnu pomoć.

85. U takvim slučajevima, ako posebni podaci o tržištu u vezi s transakcijom pokazuju da ist nije u skladu s tržišnim uslovima, obično ne bi bilo prikladno koristiti se ostalim metodologijama procjene da bi se došlo do drugačijeg zaključka.¹⁶¹

i. Transakcije *pari passu*

86. Ako su javni organi i privatni subjekti koji su u uporedivoj situaciji (transakcija „*pari passu*”)¹⁶² izvršili transakciju u jednakim uslovima (i stoga uz jednak nivo rizika i nagrada), obično se može zaključiti da je takva transakcija u skladu s tržišnim uslovima¹⁶³. Suprotno tome, ako javni organi i privatni subjekti koji su u uporedivoj situaciji učestvuju u istoj transakciji u isto vrijeme, ali pod drugačijim uslovima, to obično ukazuje na to da intervencija javnog organa nije u skladu s tržišnim uslovima.¹⁶⁴

87. Za razmatranje transakcije „*pari passu*” posebno treba procijeniti sljedeće kriterijume:

- a) da li je o intervenciji javnih organa i privatnih subjekata odlučeno i da li je ista izvršena u isto vrijeme ili da li je između tih intervencija proteklo vrijeme i došlo do promjene ekonomskih okolnosti;
- b) da li su uslovi transakcije jednaki za javne subjekte i sve uključene privatne subjekte, uzimajući u obzir i mogućnost povećanja ili smanjenja nivoa rizika s vremenom;
- c) ima li intervencija privatnih subjekata stvarni ekonomski značaj ili je samo simbolična ili marginalna¹⁶⁵, i
- d) da li je početni položaj javnih subjekata i uključenih privatnih subjekata uporediv u odnosu na transakciju, uzimajući u obzir, na primjer, njihovu prethodnu izloženost *vis-à-vis* predmetnog preduzetnika (vidi odjeljak 4.2.3.3.), moguće sinergije koje je moguće postići¹⁶⁶, raspon unutar kojeg različiti investitori snose slične troškove povezane s transakcijom¹⁶⁷, ili sve ostale okolnosti specifične za pravnog ili javnog subjekta koje bi mogle narušiti poređenje.

88. Uslov „*pari passu*” možda neće biti primjenjiv u slučajevima kada je javna uključenost (s obzirom na njenu jedinstvenu prirodu ili veličinu) takva da je u praksi ni jedan tržišni subjekat ne bi mogao ponoviti.

- ii. Prodaja i kupovina imovine, robe i usluga (ili ostale uporedive transakcije) konkurentskim, transparentnim, nediskriminirajućim i bezuslovnim tenderskim postupcima.

89. Ako se prodaja i kupovina imovine, robe i usluga (ili ostale uporedive transakcije¹⁶⁸) izvršavaju nakon konkurentskog¹⁶⁹, transparentnog, dovoljno dobro oglašenog, nediskriminirajućeg i bezuslovnog tenderskog postupka, u skladu s načelima UFEU o javnoj nabavci¹⁷⁰ (vidi stavove 90 do 94), moguće je pretpostaviti da su te transakcije u skladu s tržišnim uslovima, pod uslovom da su korišćeni odgovarajući kriterijumi za odabir kupca ili prodavca kao što je navedeno u stavovima 95 i 96. Nasuprot tome, ako država članica odluči da pruži podršku, iz razloga javne politike, određenoj aktivnosti i ponudi na tenderu, na primjer, iznos obezbijedenog finansiranja, kao što je u slučaju pomoći proizvodnji obnovljive energije ili samoj dostupnosti kapaciteta električne energije, to neće spadati u okvir ovog pododjeljka ii. U takvoj situaciji ponuda može samo smanjiti iznos koji se dodjeljuje, ali ne može isključiti prednost.

90. Tenderski postupak mora biti konkurentski da bi se omogućilo svim zainteresovanim i kvalifikovanim ponuđačima da učestvuju u procesu.

91. Postupak treba da bude transparentan da bi se svim zainteresovanim ponuđačima omogućilo da budu na jednak način i razumno obavještavani u svakoj fazi tenderskog postupka. Dostupnost podataka, dovoljno vremena za zainteresovane ponuđače i jasnoća kriterijuma odabira i dodjele predstavljaju ključne elemente transparentnog postupka odabira. Tender mora biti dobro oglašen, u dovoljnoj mjeri, da bi ga mogli primijetiti svi mogući kupci. Stepjen javnosti postupka potreban da bi se osigurala dovoljna oglašenost u određenom slučaju zavisi od karakteristika imovine, robe i usluga na prodaju. Imovina, roba i usluge koje, u pogledu svoje veće

¹⁶¹ Vidjeti u tom smislu, Presudu Suda pravde od 24. oktobra 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, stavovi 94-95. U tom predmetu, Sud je smatrao posebno da se, kada državni organ nastavlja prodaju preduzetnika kroz odgovarajući tender, može se pretpostaviti da tržišna cijena odgovara najvišoj (obavezujućoj i vjerodostojnoj) ponudi, bez potrebe da pribjegava drugim metodama procjene, kao što su nezavisne studije

¹⁶² Uslovi se ne mogu smatrati jednakima ako javni organi i privatni subjekti intervenišu u jednakim uslovima, ali u različito vrijeme, nakon promjene ekonomske situacije koja je relevantna za transakciju.

¹⁶³ Vidjeti u tom smislu, Presudu Opšteg suda od 12. Decembra 2000, Alitalia protiv Komisije, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, stav 81

¹⁶⁴ Međutim, ako su transakcije različite i ako se ne izvršavaju u isto vrijeme, činjenica da su uslovi drugačiji nije nikakav odlučujući indikator (pozitivan ili negativan) u vezi s time da li je transakcija koju je izvršio javni organ u skladu s tržišnim uslovima.

¹⁶⁵ Na primjer, u predmetu Citynet Amsterdam, Komisija je smatrala da se bi dva privatna subjekta koji pokrivaju jednu trećinu ukupnih vlasničkih investicija u društvu (uzimajući u obzir i ukupnu dioničarsku strukturu i da su njihovi udjeli dovoljni za stvaranje blokirajuće manjine u odnosu na bilo kakvu stratešku odluku društva) mogli smatrati ekonomski dovoljnim (vidjeti Odluku Komisije 2008/729/EZ od 11. decembra 2007. o državnoj pomoći C53/2006 Citynet Amsterdam, Holandija, Sl.list L 247, 16.9.2008., str. 27, uvodne izjave 96 – 100). Suprotno tome, u predmetu N429/2010 Poljoprivredna banka Grčke (ATE), Sl.list C 317, 29.10.2011., str. 5, privatno učešće dostuglo je samo 10 % investicije, u odnosu na 90 % udjela države, pa je Komisija zaključila da uslovi „*pari passu*” nisu ispunjeni, s obzirom na to da kapital koji je uložila država nije popraćen uporedivim učešćem privatnog akcionara niti je bio srazmjeran udjelu države. Vidjeti i predmet T-296/97 Alitalia protiv Komisije [2000.] ECR II-3871, stav 81

¹⁶⁶ Moraju imati i jednak industrijski razlog; vidjeti Odluku Komisije 2005/137/EC o državnoj pomoći C25/2002 Participation financière de la Région wallonne dans l'entreprise CARSID — Acier CECA, Sl.list L 47, 18.2.2005, str. 28, uvodne izjave 67 do 70

¹⁶⁷ Troškovi transakcije mogu se odnositi na troškove koje investitori snose za potrebe analitičkog pregleda (screening) i odabira projekta za investiciju, dogovora uslova ugovora ili nadziranja rezultata za vrijeme trajanja ugovora. Na primjer, ako banke u javnom vlasništvu stalno snose troškove analitičkog pregleda projekata za investiciju za finansiranje zajma, činjenica da privatni investitori zajednički ulažu po istoj kamatnoj stopi nije dovoljna da bi se isključila pomoć.

¹⁶⁸ Na primjer, davanje u zakup određene robe ili dodjela koncesija za komercijalno iskorišćavanje prirodnih resursa

¹⁶⁹ Sudovi Unije se obično pozivaju, u kontekstu državne pomoći, na „otvoreni” tenderski postupak (vidjeti na primjer Presudu Opšteg suda od 5. avgusta 2013, P & O European Ferries (Vizcaya) protiv Komisije, Spojeni predmeti T-116/01 i T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, stavovi 117-118; Presuda Suda pravde od 24. oktobra 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, stav 94). Upotreba riječi „otvoren”, međutim, ne odnosi se na određeni postupak u skladu s Direktivom 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i kojom se ukida Direktiva 2004/18/EZ i Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014. o nabavkama od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodosnabdijevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, a kojom se ukida Direktiva 2004/17/EZ. Dakle, riječ „konkurentski” čini se prikladnijom. Nije namjera da se odstupi od bitnih uslova navedenih u sudskoj praksi.

¹⁷⁰ Presuda Suda pravde od 7. decembra 2000, Telaustria, C-324/98, ECLI:EU:C:2000:669, stav 62; Presuda Suda pravde od 3. decembra 2001, Bent Moustén Vestergaard, C-59/00, ECLI:EU:C:2001:654, stav 20. Vidjeti takođe Interpretativnu komunikaciju Komisije o pravu Zajednice koje se primjenjuje na dodjelu ugovora koji nisu ili nisu u cjelosti podložni odredbama Direktiva o javnim nabavkama, Sl.list C 179, 1.8.2006, str. 2

vrijednosti ili drugih karakteristika mogu privući ulagače koji djeluju širom Evrope ili na međunarodnom nivou, treba da budu oglašeni na način koji će privući moguće kupce koji djeluju širom Evrope ili na međunarodnom nivou.

92. Nediskriminišući tretman svih ponuđača, objektivni kriterijumi odabira i dodjele dogovoreni prije procesa neophodni uslovi da bi se osiguralo da je transakcija koja proizilazi iz toga u skladu s tržišnim uslovima. Kako bi se garantovao jednak tretman, kriterijumi za odabir ugovora trebalo bi da omoguće objektivno upoređivanje i procjenjivanje ponuda.

93. Primjena i poštovanje postupaka propisanih u direktivama o javnim nabavkama¹⁷¹ može se smatrati dovoljnim za ispunjavanje navedenih uslova, pod uslovom da su ispunjeni svi uslovi za korišćenje odnosnog postupka. To se ne primjenjuje u posebnim okolnostima zbog kojih se ne može utvrditi tržišna cijenu, kao što je korišćenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o ugovoru. Ako je podnijeta samo jedna ponuda, postupak ne bi normalno bio dovoljan da se obezbijedi tržišna cijena, osim ako (i) postoje naročito jake sigurnosne mjere u projektovanju postupka koje obezbjeđuju istinsku i efikasnu konkurenciju i nije očigledno da je samo jedan operator realno u stanju da dostavi vjerodostojnu ponudu ili (ii) su državni organi potvrdili dodatnim sredstvima da ishod odgovara tržišnoj cijeni.

94. Tender za prodaju imovine, robe ili usluga bezuslovan je ako je bilo koji mogući kupac, bez obzira na to vodi li određene poslove ili ne, generalno slobodan da nabavi imovinu, robu i usluge za prodaju i koristi se njima za sopstvene potrebe. Ako postoji uslov da kupac mora preuzeti posebne obaveze, koje privatni prodavac ne bi zahtijevao, osim onih koje proizilaze iz opšteg nacionalnog zakonodavstva ili odluke organa za planiranje, za korist državnog organa ili u interesu opšte javnosti, tender se ne može smatrati bezuslovnim.

95. Kad javni organi prodaju imovinu, robu i usluge, jedini relevantan kriterijum za odabir kupca trebali bi da bude najviša cijena¹⁷², uzimajući u obzir i zahtijevane ugovorne dogovore (npr. garancija prodavca u odnosu na prodaju ili ostale obaveze koje slijede nakon prodaje). Treba razmotriti samo vjerodostojne¹⁷³ i obavezujuće ponude¹⁷⁴.

96. Kad javni organi kupuju imovinu, robu i usluge, svi posebni uslovi tendera trebalo bi da budu nediskriminišući i pomno i na objektivna načina povezani s predmetom ugovora i specifičnim ekonomskim ciljem ugovora. Treba uzeti u obzir ekonomski najpovoljniju ponudu koja bi odgovarala vrijednosti tržišta. Kriterijum treba da bude definisan tako da dozvoljava efikasan konkurentski tenderski postupak koji uspješnom ponuđaču ostavlja uobičajeni povrat, ne više. U praksi to podrazumijeva korišćenje ponuda koje stavljaju značajnu težinu na „cjenovnu“ komponentu ponude ili koji će na neki drugi način vjerovatno postići konkurentan ishod (npr. određene obrnute ponude s dovoljno jasnim kriterijumima dodjele).

4.2.3.2. Utvrđivanje da li je transakcija u skladu s tržišnim uslovima na osnovu upoređivanja ili ostalih metoda procjene

97. Ako je transakcija ostvarena putem tendera ili „*pari passu*“, to omogućava direktan i specifičan dokaz o usklađenosti s tržišnim uslovima. Međutim, ako transakcija nije realizovana putem tendera, ili ako intervencija javnih organa nije „*pari passu*“ sa onom privatnih operatora, to ne znači automatski da transakcija nije u skladu s tržišnim uslovima.¹⁷⁵ U takvim slučajevima usklađenost s uslovima na tržištu i dalje se može ocijeniti putem (i) upoređivanja (benchmarking) ili (ii) drugih metoda procjene.¹⁷⁶

i. Upoređivanje (*Benchmarking*)

98. Da bi se utvrdilo da li je transakcija u skladu s tržišnim uslovima, moguće je napraviti procjenu u smislu uslova pod kojima su uporedivi privatni subjekti, u uporedivim situacijama (upoređivanje), izvršili transakcije.

99. Za identifikovanje odgovarajućeg mjerila, potrebno je posebno obratiti pažnju na vrstu predmetnog subjekta (npr. holding grupa, operativno društvo, spekulativni fond ili dugoročni investitor koji traži osiguranje dobiti kroz duži period), vrstu predmetne transakcije (npr. učešće u kapitalu ili transakcija duga) i predmetno tržište (tržišta) (npr. finansijska tržišta, brzorazvijajuća tržišta za tehnologije, tržišta javnih usluga ili tržišta infrastrukture). Odabir trenutka sprovođenja transakcija isto je tako posebno važan u slučaju značajnog razvoja događaja u ekonomiji. Ako je prikladno, dostupna tržišna mjerila potrebno je prilagoditi u skladu s posebnim karakteristikama državne transakcije (na primjer, situacija preduzetnika korisnika i relevantnog tržišta)¹⁷⁷. Upoređivanje možda nije prikladna metoda za utvrđivanje tržišnih cijena ako dostupna mjerila nisu definisana u odnosu na razmatranja tržišta ili su postojeće cijene znatno narušile javne intervencije.

100. Upoređivanjem se često ne utvrđuje jedna precizna referentna vrijednost nego se njome utvrđuje niz mogućih vrijednosti procjenjujući skup uporedivih transakcija. Ako je cilj procjene razmotriti da li je intervencija države u skladu s tržišnim uslovima ili nije, obično je prikladno razmotriti mjere centralne tendencije poput prosjeka ili srednje vrijednosti skupa uporedivih transakcija.

ii. Ostale metode procjene

101. Činjenica da je transakcija u skladu s tržišnim uslovima može biti utvrđena na osnovu opšteprihvaćene, uobičajene metodologije procjene¹⁷⁸. Takva metodologija mora se zasnivati na dostupnim objektivnim, dokazivim i pouzdanim podacima¹⁷⁹, koji bi trebalo da

¹⁷¹ Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014 o javnim nabavkama i kojom se ukida Direktiva 2004/18/EZ; Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014 o nabavkama subjekata koji djeluju u sektorima vodosnabdijevanja, energije, saobraćaja i poštanskih usluga i kojom se ukida Direktiva 2004/17/EZ.

¹⁷² Presuda Opšteg suda od 28. februara 2012, Land Burgenland i Austrija protiv Komisije, Spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, stav 87

¹⁷³ Dobrovoljna ponuda može biti i vjerodostojna, zavisno od okolnosti slučaja, a posebno ako je ponuda obavezujuća (Vidjeti Presudu Opšteg suda od 13. decembra 2011, Konsum Nord protiv Komisije, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, stavovi 73 do 75).

¹⁷⁴ Na primjer, samo najave bez obavezujućih zahtjeva ne bi bile razmotrene u tenderskom postupku; Vidjeti Presudu Opšteg suda od 28. februara 2012, Land Burgenland i Austrija protiv Komisije, Spojeni predmeti T-268/08 i T-281/08, ECLI:EU:T:2012:90, stav 87 i Presuda Opšteg suda od 13. decembra 2011, Konsum Nord protiv Komisije, T-244/08, ECLI:EU:T:2011:732, stavovi 67 i 75

¹⁷⁵ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 12. juna 2014, Sarc protiv Komisije, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, stav 98

¹⁷⁶ Ako je tržišna cijena postavljena „*pari passu*“ ili tenderskim transakcijama, te rezultate nije moguće osporiti pomoću ostalih metodologija procjene, poput nezavisnih studija (vidjeti Presudu Suda pravde od 24. oktobra 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, stavovi 94-95).

¹⁷⁷ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 6. marta 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale u Land Nordrhein-Westfalen protiv Komisije, Spojeni predmeti T-228/99 i T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, stav 251

¹⁷⁸ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 29. marta 2007, Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, stav 134, i Presuda Suda pravde od 16. decembra 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, stav 39

¹⁷⁹ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 16. septembra 2004, Valmont Nederland BV protiv Komisije, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, stav 71

budu detaljno izneseni i da odražavaju ekonomsku situaciju u vrijeme donošenja odluke o transakciji, uzimajući u obzir nivo rizika i buduća očekivanja¹⁸⁰. Zavisno od vrijednosti transakcije, nepreciznost procjene obično treba potvrditi sprovođenjem analize osjetljivosti, procjenjivanjem drugačijih poslovnih scenarija, pripremanjem plana za nepredviđene slučajeve i upoređivanjem rezultata s alternativnim metodologijama procjene. Možda će biti potrebno izvršiti novo (*ex ante*) vrednovanje bude li transakcija odložena i bude li potrebno uzeti u obzir najnovije promjene tržišnih uslova.

102. Široko prihvaćena uobičajena metodologija za utvrđivanje (godišnjeg) povrata investicije je izračunavanje interne stope rentabilnosti (IRR)¹⁸¹. Moguće je procijeniti i odluku o investiciji u smislu neto sadašnje vrijednosti (NPV)¹⁸², koja proizvodi rezultate jednake internoj stopi rentabilnosti u većini slučajeva¹⁸³. Da bi se procijenilo je li investicija izvršena u skladu s tržišnim uslovima, povrat investicije mora se uporediti s uobičajenima očekivanim tržišnim stopama povrata. Uobičajen očekivan povrat (ili trošak kapitala investicije) može se definisati kao prosječan očekivani povrat koji tržište zahtijeva od investicije na osnovu opšteprihvaćenih kriterijuma, posebno rizika od investicije, uzimajući u obzir finansijski položaj privrednog društva i posebne karakteristike sektora, regiona ili države. Ako nije opravdano očekivati ovaj uobičajeni povrat, investicija se vjerovatno neće nastaviti u skladu s tržišnim uslovima. Generalno, što više rizika uključuje projekt, stranke koje osiguravaju sredstva zahtijevaju veću stopu povrata, odnosno veći trošak kapitala.

103. Primjerena metodologija procjene mogla bi da zavisi od situacije na tržištu¹⁸⁴, dostupnosti podataka ili vrsti transakcije. Na primjer, ako investitor želi ostvariti dobit ulaganjem u preduzetnike (u tom su slučaju interna stopa rentabilnosti ili neto sadašnja vrijednost najvjerovatnije najprimjerenija metoda), povjerilac želi primiti uplatu iznosa (glavnica i sve kamate) koje mu duguje dužnik u okviru zakonski i ugovorom utvrđenog perioda¹⁸⁵ (u kojem bi slučaju procjena zaloga, odnosno vrijednosti imovine, bila relevantnija). U slučaju prodaje zemljišta, nezavisna stručna procjena prije pregovora o prodaji kako bi se utvrdila tržišna vrijednost na osnovu opšteprihvaćenih tržišnih indikatora i standarda vrednovanja je u načelu zadovoljavajuća.¹⁸⁶

104. Metode utvrđivanja interne stope rentabilnosti ili neto sadašnje vrijednosti investicije obično ne rezultiraju jednom tačnom vrijednošću koja bi se mogla prihvatiti, nego nizom mogućih tržišnih cijena (zavisno od ekonomskih, pravnih i ostalih posebnih okolnosti transakcije koja je sastavni dio metode procjene). Ako je cilj procjene razmotriti da li je intervencija države u skladu s tržišnim uslovima, obično je prikladno razmotriti mjere centralne tendencije poput prosjeka ili srednje vrijednost skupa uporedivih transakcija.

105. Mudri subjekti u tržišnoj ekonomiji obično procjenjuju svoje intervencije pomoću nekoliko različitih metodologija (na primjer, izračunavanje neto sadašnje vrijednosti potvrđuje se metodama upoređivanja) da bi se potvrdile procjene. Različite metodologije koje se poklapaju u istoj vrijednosti obezbijediće dodatni indikator za utvrđivanje jedinstvene tržišne cijene. Stoga prisutnost komplementarnih metodologija vrednovanja koje međusobno potvrđuju nalaze smatraće se pozitivnim indikatorom prilikom procjene da li je transakcija u skladu s tržišnim uslovima.

4.2.3.3. Protivčinjenična analiza u slučaju prethodne izloženosti predmetnom preduzetniku

106. Činjenicu da je predmetni javni subjekt prethodno bio ekonomski izložen preduzetniku treba uzeti u obzir prilikom ispitivanja da li je transakcija u skladu s tržišnim uslovima, pod uslovom da privatni subjekat može imati takvuprethodnu izloženost (na primjer u svojstvu akcionara u preduzetniku)¹⁸⁷

107. Prethodnu izloženost zbog intervencija izvršenih u skladu s tržišnim uslovima potrebno je razmotriti u okviru protivčinjeničnih scenarija za potrebe testa subjekta u tržišnoj ekonomiji. Na primjer, u slučaju intervencije povezane s kapitalom ili dugom u javnom društvu koje je suočeno s poteškoćama, očekivani povrat takve investicije treba uporediti s očekivanim povratom u protivčinjeničnom scenariju likvidacije privrednog društva. U slučaju da se likvidacijom ostvaruju veći dobiti ili manji gubici, mudar subjekat na tržištu odabrao bi tu opciju¹⁸⁸. U tu svrhu, troškovi likvidacije koje je potrebno razmotriti ne bi trebalo da uključuju troškove povezane s odgovornostima državnih organa nego samo troškove koje bi snosio racionalan subjekat u tržišnoj ekonomiji¹⁸⁹,

¹⁸⁰ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 29. marta 2007, Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, stav 158

¹⁸¹ Interna stopa rentabilnosti ne zasniva se na računovodstvenoj zaradi u određenoj godini, nego se njom u obzir uzima tok budućih novčanih tokova koji investitor očekuje da primi tokom cijelog trajanja investicije. Definisana je kao diskontna stopa za koju je neto sadašnja vrijednost toka novčanih tokova jednaka nuli

¹⁸² Neto sadašnja vrijednost razlika je između pozitivnih i negativnih novčanih tokova za vrijeme trajanja investicije, diskontovana za odgovarajući povrat (trošak kapitala)

¹⁸³ Postoji savršena povezanost između neto sadašnje vrijednosti i interne stope rentabilnosti u slučajevima u kojima je interna stopa rentabilnosti jednaka oportunitetnom trošku investitora. Ako je neto sadašnja vrijednost investicije pozitivna, to znači da projekat ima internu stopu rentabilnosti koja premašuje nužnu stopu povrata (oportunitetni trošak investitora). U tom se slučaju isplati izvršiti investiciju. Ako projekat ima neto sadašnju vrijednost jednaku nuli, interna stopa rentabilnosti projekta jednaka je nužnoj stopi povrata. U tom slučaju, investitor je ravnodušan u smislu sprovođenja investicije i ulaganja u nešto drugo. Ako je neto sadašnja vrijednost negativna, interna stopa rentabilnosti je ispod troška kapitala i investicija nije dovoljno profitabilna jer postoje druge, bolje mogućnosti. Ako interna stopa rentabilnosti i neto sadašnja vrijednost dovedu do različitih odluka o investiciji (moglo bi doći do razlike u rezultatu, posebno u međusobno isključivim projektima), metoda neto sadašnje vrijednosti u načelu bi trebalo da ima prednost u skladu s tržišnim praksom, osim ako ne postoji značajna neizvjesnost u pogledu odgovarajuće diskontne stope.

¹⁸⁴ Na primjer, u slučaju likvidacije društva, vrednovanje zasnovano na vrijednosti likvidacije ili zasnovano na vrijednosti imovine moglo bi biti najprimjerenija metoda procjene

¹⁸⁵ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 29. aprila 1999, Španija protiv Komisije, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, stav 46, i Presuda Suda pravde od 29. juna 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, stav 24

¹⁸⁶ Ako metoda upoređivanja (benchmarking) nije prikladna i ostalim opšteprihvaćenim metodama ne bude utvrđena vrijednost zemljišta, može se primijeniti alternativna metoda, poput metode vrednovanja Vergleichspreissystem koju je predložila Njemačka (prihvaćene za poljoprivredno i šumsko zemljište u Odluci Komisije o državnoj pomoći SA.33167 Predložena alternativna metoda za procjenu poljoprivrednog i šumskog zemljišta u Njemačkoj tokom prodaje od strane državnih organa, Sl.list C 43, 15.2.2013., str. 7). O ograničenjima drugih metoda Vidjeti Presudu Suda pravde od 16. decembra 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, stav 52

¹⁸⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 3. aprila 2014, ING Groep NV, C-224/12 P, ECLI:EU:C:2014:213, stavovi 29-37. Međutim, prethodnu izloženost ne treba uzeti u obzir ako to proizilazi iz mjera koje, po globalnoj ocjeni svih aspekata toj mjeri, nisu mogle biti preduzete od strane privatnih investitora koji traže profit (Presuda Suda pravde od 24. oktobra 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, stavovi 52-61)

¹⁸⁸ Vidjeti u tom smislu Presudu Opšteg suda od 12. decembra 2000, Alitalia protiv Komisije, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, ili Presudu Suda pravde od 24. januara 2013, Frucona protiv Komisije, C-73/11 P, ECLI:EU:C:2013:32, stavovi 79 i 80

¹⁸⁹ Presuda Suda pravde od 28. januara 2003, Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, stav 140

uzimajući u obzir i razvoj društvenog, ekonomskog i ekološkog konteksta u kojem djeluje¹⁹⁰.

4.2.3.4. Posebna razmatranja za utvrđivanje da li su uslovi za zajmove i garancije u skladu s tržišnim cijenama

108. Na isti način kao i za sve druge transakcije, zajmovi i garancije koje dodjeljuju javni subjekti (uključujući javne preduzetnike) mogu obuhvatiti državnu pomoć ako nisu u skladu s tržišnim uslovima.

109. Što se tiče garancija, obično je potrebno analizirati situaciju u kojoj se nalaze tri strane, situaciju koja uključuje javnog subjekta kao garanta, zajmoprimca i zajmodavca¹⁹¹. U većini slučajeva pomoć može biti prisutna jedino na nivou zajmoprimca, s obzirom na to da mu se javnom garancijom može dodijeliti prednost, time mu omogućujući da posuđuje po stopi koju ne bi mogao ostvariti na tržištu bez garancije¹⁹² (ili da posuđuje u situaciji u kojoj, izuzetno, na tržištu ne bi bilo moguće dobiti nikakav zajam po ni jednoj stopi). Međutim, u određenim posebnim okolnostima, dodjela javne garancije mogla bi isto tako obuhvatiti pomoć zajmodavcu, posebno ako se garancija daje *ex post* u odnosu na postojeću obavezu između zajmodavca i zajmoprimca, ako cjelokupno prenošenje prednosti na zajmoprimca nije obezbijeđeno¹⁹³ ili ako se zagaranтовani zajam koristi za povrat nezagaranтовanog zajma.¹⁹⁴

110. Svaka garancija dodijeljena u skladu s uslovima povoljnijima u odnosu na tržišne uslove, uzimajući u obzir ekonomsku situaciju zajmoprimca, daje prednost ovom drugom (koji plaća naknadu koja ne odražava na prikladan način rizik koji preuzima garant)¹⁹⁵. Generalno, neograničene garancije nisu u skladu s uobičajenima tržišnim uslovima. To se primjenjuje i na implicitne garancije koje proizilaze iz odgovornosti države za dugove nesolventnih javnih preduzetnika zaštićenih od pravila o redovnom stečaju¹⁹⁶.

111. U nedostatku empirijskih podataka o tržištu o posebnoj transakciji duga usklađenost dužničkog instrumenta s tržišnim uslovima može biti utvrđena na osnovu poređenja s uporedivim tržišnim transakcijama (odnosno pomoću upoređivanja). U slučaju zajmova i garancija podaci o troškovima finansiranja društva mogu, na primjer, biti dobijeni iz ostalih (nedavnih) zajmova koje je uzelo predmetno društvo, iz prinosa na obveznice koje je izdalo društvo ili iz marži zamjene za kreditni rizik (*credit default swap* – CDS) tog privrednog društva. Uporedive tržišne transakcije mogu biti i slične transakcije povezane sa zajmom/garancijom koje preuzima uzorak kompanija komparatora, obveznice koje je izdao uzorak kompanija komparatora ili marže CDS-a na primjeru kompanija komparatora. U slučaju garancija, ako na finansijskim tržištima nije moguće pronaći odgovarajuće mjerilo cijene, ukupan trošak finansiranja zagaranтовanog zajma, uključujući kamatnu stopu zajma i premiju garancije, treba uporediti s tržišnom cijenom sličnog nezagaranтовanog zajma. Metode upoređivanja moguće je dopuniti metodama procjene zasnovanim na povratu od kapitala.¹⁹⁷

112. Za dodatno olakšanje procjene da li je mjera u skladu s testom subjekta u tržišnoj ekonomiji za državne rogane, Komisija je razvila zamjenske vrijednosti za utvrđivanje prirode pomoći zajmova i garancija.

113. Za zajmove, metodologija izračunavanja referentne stope, koja bi trebalo da djeluje kao zamjenska vrijednost za tržišnu cijenu u situacijama u kojima uporedive tržišne transakcije nisu jednostavne za utvrđivanje (što je vjerovatnije za transakcije koje uključuju ograničene iznose i/ili transakcije koje uključuju mala i srednja preduzeća), obuhvaćena je Komunikacijom o referentnoj stopi¹⁹⁸. Treba podsjetiti da je ova referentna stopa samo zamjenska vrijednost¹⁹⁹. Ako se uporedive transakcije odvijaju po cijeni nižoj od cijene koja je s pomoć u referentne stope označena kao zamjenska vrijednost, država članica može ovu nižu cijenu smatrati tržišnom cijenom. S druge strane, ako je isto društvo nedavno izvršilo slične transakcije po višoj cijeni od referentne stope i ako su njegova finansijska situacija i tržišno okruženje uglavnom ostali nepromijenjeni, referentna stopa možda neće predstavljati važeću zamjensku vrijednost tržišnih stopa za taj poseban slučaj.

114. Komisija je u vezi s garancijama razvila detaljne smjernice o zamjenskim vrijednostima (i neosporivim pretpostavkama „sigurnim lukama” za mala i srednja preduzeća) u Obavještenju o garancijama²⁰⁰. Prema navedenom Obavještenju, da bi se isključila prisutnost pomoći, obično je dovoljno da zajmoprimac nema finansijskih poteškoća, da je garancija povezana s posebnom transakcijom, da zajmodavac snosi dio rizika i da zajmoprimac za garanciju plaća cijenu usmjerenu prema tržištu.

4.3. Indirektna prednost

115. Prednost može biti dodijeljena preduzetnicima osim onima kojima se direktno prenose državna sredstva (indirektna prednost)²⁰¹. Mjera može predstavljati i direktnu prednost dodijeljenu preduzetniku primaocu i indirektnu prednost dodijeljenu ostalim

¹⁹⁰ Presuda Opšteg suda od 11. Septembra 2012, Corsica Ferries France SAS protiv Komisije, T-565/08, ECLI:EU:T:2012:415, stavovi 79 do 84, potvrđena po žalbi, vidjeti Presudu Suda pravde od 4. septembra 2014, SNCM i Francuska protiv Komisije, Spojeni predmeti C-533/12 P i C-536/12 P, ECLI:EU:C:2014:2142, stavovi 40 i 41. Sudovi su potvrdili u tom predmetu da bi, u načelu, za privatne investitore moglo biti ekonomski racionalno u dugoročnom smislu, posebno za veće grupe društava, da plaćaju komplementarne naknade (na primjer, za zaštitu ugleda robne marke grupe). Međutim, potreba plaćanja takvih komplementarnih naknada trebalo bi da bude detaljno pokazana u stvarnom slučaju u odnosu na koji su potrebne aktivnosti zaštite imidža kao i da su takva plaćanja utvrđena praksa među privatnim privrednim društvima u sličnim okolnostima (sami primjeri nisu dovoljni).

¹⁹¹ Za informacije o procjeni koju treba sprovesti u pogledu moguće dodjele državne pomoći u obliku garancije, vidjeti takođe Obavještenje Komisije o primjeni članova 87 i 88 Ugovora Evropske zajednice u području državne pomoći u obliku garancija, Sl.list C 155, 20.6.2008, str. 10. To Obavještenje nije zamjena za ovo Obavještenje.

¹⁹² Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. decembra 2011, Residex Capital v Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, stav 39

¹⁹³ Vidjeti Presudu Suda pravde od 19. marta 2015, OTP Bank Nyrt v Magyar Állam i ostali, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

¹⁹⁴ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. decembra 2011, Residex Capital protiv Gemeente Rotterdam, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, stav 42

¹⁹⁵ Vidjeti Presudu Suda pravde od 3. aprila 2014, Francuska protiv Komisije, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, stav 96

¹⁹⁶ Vidjeti Presudu Suda pravde od 3. aprila 2014, Francuska protiv Komisije, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, stav 98

¹⁹⁷ Na primjer, RAROC-om (povrat od kapitala prilagođen riziku), koji zajmodavci i investitori zahtijevaju za finansiranje sličnog rizika mjerila i dospijea preduzetniku aktivnom u istom sektoru.

¹⁹⁸ Vidjeti Komunikaciju Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih i diskontnih stopa, Sl.list C 14, 19.1.2008., str. 6. Za podređene zajmove, koji nisu obuhvaćeni Komunikacijom o referentnoj stopi, može se koristiti metodologija iznesena u Odluci Komisije od 11. decembra 2008. o državnoj pomoći N55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen, Sl.list C 9/2009, 14.1.2009.

¹⁹⁹ Međutim, kad se regulative ili odluke Komisije povezuju sa šemama pomoći odnose na referentnu stopu za utvrđivanje iznosa pomoći, Komisija će je smatrati fiksnim mjerilom nepostojanja pomoći („sigurna luka”).

²⁰⁰ Obavještenje Komisije o primjeni članova 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državne pomoći u obliku garancija, Sl.list C 155, 20.6.2008, str.10

²⁰¹ Presuda Suda pravde od 19. septembra 2000, Njemačka protiv Komisije, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, stavovi 26 i 27; Presuda Suda pravde od 28. jula 2011, Mediaset SpA protiv Komisije, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, stavovi 73 do 77; Presuda Suda pravde od 13. juna 2002, Holandija protiv Komisije, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, stavovi 60 do 66; Presuda Opšteg suda od 4. marta 2009, Italija protiv Komisije, T-424/05, ECLI:EU:T:2009:49, stavovi 136 do 147. Vidjeti takođe Član 107 stav 2 Ugovora.

preduzetnicima, na primjer, preduzetnicima koja djeluju na sljedećim nivoima djelatnosti²⁰². Direktni primalac mjere može biti preduzetnik ili subjekat (fizičko ili pravno lice) koje ne obavlja nikakvu privrednu djelatnost²⁰³.

116. Takvu indirektnu prednost treba razlikovati od samih sekundarnih ekonomskih dejstava koja su sastavna obilježja gotovo svih mjera državne pomoći (npr. povećanjem proizvodnje). Za te potrebe, predvidljivi uticaj mjere treba preispitati sa stanovišta *ex ante*. Indirektna prednost je prisutna ako je mjera oblikovana na način da prenosi svoje sekundarne uticaje na preduzetnike ili grupe preduzetnika čiji je identitet moguće utvrditi. To je, na primjer, slučaj ako je direktna pomoć, *de facto* ili *de jure*, uslovljena kupovinom robe ili usluga koje proizvode samo određeni preduzetnici (npr. samo preduzetnici osnovani u određenim područjima)²⁰⁴.

5. Selektivnost

5.1. Opšta načela

117. Da bi bila u okviru područja primjene člana 107 stav 1 Ugovora, državna mjera mora stavljati „određene preduzetnike ili proizvodnju određene robe” u povoljniji položaj. Stoga nisu sve mjere kojima se ekonomski subjekti stavljaju u povoljniji položaj uključene u pojam pomoći nego samo one kojima se prednost određenim preduzetnicima ili kategorijama preduzetnika ili određenima ekonomskim sektorima dodjeljuje na selektivan način.

118. Mjere čisto opšte primjene koje ne pogoduju samo određenim preduzetnicima ili proizvodnji određene robe ne spadaju u područje primjene člana 107 stav 1 Ugovora. Međutim, sudska praksa je jasno pokazala da čak i intervencije koje se, na prvi izgled, primjenjuju na preduzetnike u cjelini mogu biti selektivne u određenoj mjeri i, prema tome, mogu biti smatrane mjerama koje favorizuju određene preduzetnike ili proizvodnju određene robe.²⁰⁵ Ni velik broj prikladnih preduzetnika (koji čak mogu obuhvatati sve preduzetnike određenog sektora) ni raznolikost i veličina sektora kojima pripadaju ne pružaju razloge za zaključak da inicijativa države predstavlja opštu mjeru ekonomske politike, ako svi ekonomski sektori ne mogu imati koristi od iste²⁰⁶. Činjenica da pomoć nije usmjerena na jednog ili više posebnih primalaca koji su unaprijed definisani, već je predmet niza objektivnih kriterijuma na osnovu kojih se može dodijeliti, u okviru unaprijed utvrđenog budžeta ukupne raspodjele, neodređenom broju korisnika koji u početku nisu pojedinačno identifikovani, nije dovoljna da se dovodi u pitanje selektivna priroda same mjere. Činjenica da je područje primjene mjere utvrđeno na objektivan način nije sama po sebi dovoljna za utvrđivanje opšteg karaktera mjere i ne isključuje selektivnost.²⁰⁷

119. Da bi se razjasnio pojam selektivnosti u okviru prava o državnoj pomoći, korisno je razlikovati materijalnu i geografsku selektivnost. Osim toga, korisno je iznijeti dodatne smjernice o određenim pitanjima povezanim s poreskim (ili sličnim) mjerama.

5.2. Materijalna selektivnost

120. Materijalna selektivnost mjere podrazumijeva da se mjera primjenjuje samo na određene preduzetnike (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 preduzetnike (na primjer: preduzetnike određene veličine, aktivne u određenim sektorima ili određenog pravnog oblika²⁰⁸, društva osnovana ili nova na listi regulisanog tržišta tokom određenog perioda²⁰⁹, društva koja pripadaju grupi koja ima određene karakteristike ili kojoj su povjerene određene funkcije unutar grupe²¹⁰, problematična društva²¹¹ ili preduzeća za izvoz ili preduzeća koja obavljaju djelatnosti vezane za izvoz²¹²). Selektivnost *de facto* može se uspostaviti u slučajevima u kojima, iako su službeni kriterijumi za primjenu mjere sastavljeni na generalan i objektivan način, struktura mjere je takva da se njenim uticajima u znatnoj mjeri stavlja u povoljniji položaj određena grupa preduzetnika (kao u prethodno navedenim primjerima).²¹³

122. Selektivnost *de facto* mogla bi biti rezultat uslova ili prepreka koje su uvele države članice koje određene preduzetnike sprječavaju da ostvare korist od mjere. Na primjer, primjena poreske mjere (npr. poreski kredit) samo na investicije koje premašuju

²⁰² U slučaju da je preduzetnik posrednik samo sredstvo za prenošenje prednosti na korisnika i ne zadržava bilo kakvu prednost, ne bi ga trebalo normalno smatrati kao primaoca državne pomoći

²⁰³ Presuda Suda pravde od 19. septembra 2000, Njemačka protiv Komisije, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, stavovi 26 i 27; Presuda Suda pravde od 28. jula 2011, Mediaset SpA protiv Komisije, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, stav 81

²⁰⁴ Za razliku od toga, samo sekundarni ekonomski uticaj u obliku povećane proizvodnje (koja ne dostiže indirektnu pomoć) može se naći kada pomoć jednostavno kanališe kroz preduzetnika (na primjer finansijski posrednik), koji ga prenosi u cjelosti na korisnika pomoći.

²⁰⁵ Presuda Suda pravde od 29. juna 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, stav 27; Presuda Opšteg suda od 6. marta 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava et al. protiv Komisije, Spojeni predmeti T-127/99, T-129/99 i T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, stav 149

²⁰⁶ Vidjeti na primjer, Presuda Suda pravde od 17. juna 1999, Belgija protiv Komisije, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, stav 32; Presuda Suda pravde od 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, stav 48

²⁰⁷ Presuda Opšteg suda od 29. septembra 2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, stav 40. Vidjeti i Presudu Opšteg suda od 13. septembra 2012, Italija protiv Komisije, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, stav 47. Predmetna mjera u ovom slučaju bila je djelimično oslobođenje od trošarine na dizel korišćen za grijanje staklenika. Opšti sud naveo je da činjenica da bi svi preduzetnici koji odaberu proizvodnju u staklenicima mogli imati koristi od oslobođenja nije bila dovoljna za utvrđivanje opšteg karaktera mjere.

²⁰⁸ Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, Paint Graphos i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 to C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 52

²⁰⁹ Presuda Opšteg suda od 4. septembra 2009, Italija protiv Komisije, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, stav 120, i Presuda Suda pravde od 24. novembra 2011, Italija protiv Komisije, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, stavovi 59 i 60

²¹⁰ Presuda Suda pravde od 22. juna 2006, Belgija i Forum 187 protiv Komisije, Spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, stav 122

²¹¹ Presuda Opšteg suda od 4. februara 2016, Heitkamp Bauholding protiv Komisije, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, stav 129 et seq.

²¹² Presuda Suda pravde od 10. decembra 1969, Komisija protiv France, Spojeni predmeti 6 i 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, stav 3; Presuda Suda pravde od 7. juna 1988, Grčka protiv Komisije, 57/86, ECLI:EU:C:1988:284, stav 8; Presuda Suda pravde od 15. jula 2004, Španija protiv Komisije, C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438, stav 92

²¹³ To je bio slučaj u Presudi Suda pravde od 15. novembra 2011, Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, vezano za gibraltarsku poresku reformu, koja je *de facto* favorizovala offshore privredna društva. Vidjeti stavove 101 et seq. te presude. Reformom je uveden sistem koji se sastoji od tri poreza primjenjiva na sva gibraltarska privredna društva, odnosno porez na zarade, porez na korišćenje poslovne nekretnine (business property occupation tax – BPOT) i naknada za registraciju. Obaveza za porez na zarade i porez na korišćenje poslovne nekretnine bila bi pokrivena s 15 % dobiti. Sud je zaključio da je takva kombinacija poreza od samog početka isključila svako oporezivanje off-shore privrednih društava jer ista nisu imala oporezivu osnovicu zbog manjka zapošljenih i manjka poslovne nekretnine u Gibraltaru.

određeni prag mogla bi značiti da je mjera *de facto* rezervisana za preduzetnike sa znatnim finansijskim sredstvima.²¹⁴ Mjera kojom se dodjeljuju određene prednosti za kratak vremenski period mogu takođe biti *de facto* selektivne.²¹⁵

5.2.2. Selektivnost koja proizilazi iz diskrecionih upravnih praksi

123. Mjere koje se *prima facie* primjenjuju na sve preduzetnike, ali su (ili mogu biti) ograničene diskrecionim ovlaštenjima, selektivne su²¹⁶. To je slučaj kad ispunjavanje određenih kriterijuma automatski ne rezultira pravom na mjeru.

124. Organi imaju diskreciona ovlaštenja primjene mjere, posebno kad su kriterijumi dodjele pomoći sastavljeni na veoma uopšten ili neodređen način koji nužno uključuje prostor za primjenu diskrecionog prava u procjeni. Na primjer, poreska uprava može izmjenjivati uslove za dodjelu poreskih olakšica u skladu sa karakteristikama investicionog projekta koji joj je podnesen na procjenu. Slično tome, ako nadležni organi imaju široko diskreционо pravo za utvrđivanje korisnika ili uslova pod kojima se poreska pogodnost dodjeljuje na osnovu kriterijuma nepovezanih s poreskim sistemom, poput održavanja zapošljenosti, korišćenje tog diskrecionog prava mora se smatrati kao naklonjenost „određenim preduzetnicima ili proizvodnji određene robe”.²¹⁷

125. Činjenica da poreska olakšica zahtijeva prethodno upravno odobrenje automatski ne znači da ona predstavlja selektivnu mjeru. To nije slučaj kada se prethodno upravno odobrenje zasniva na objektivnim, nediskriminirajućim kriterijumima koji su poznati unaprijed, čime se ograničava ostvarivanje diskrecije javne uprave. Takva šema prethodnog upravnog odobrenja mora se zasnivati na proceduralnom sistemu koji je lako dostupan i sposoban da obezbijedi da se zahtjev za izdavanje odobrenja rješava objektivno i nepristrano u razumnom roku i odbijanje izdavanja odobrenja osporav u sudskom ili kvazi-sudskom postupku.²¹⁸

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

126. Kada države članice donesu pozitivne *ad hoc* mjere koje donose korist jednom ili više dobro identifikovanih preduzetnika (na primjer, dodjela novca ili imovine određenim preduzetnicima), obično je jednostavno zaključiti da su te mjere selektivne prirode, jer podrazumijevaju naklonjenost jednom ili više preduzetnika²¹⁹.

127. Situacija je obično manje jasna kada države članice donesu više uopštene mjere, primjenjive na sve preduzetnike koji ispunjavaju određene kriterijume, kojima se smanjuju naknade koje bi ti preduzetnici inače morali snositi (na primjer, oslobođenja od poreza ili socijalnog osiguranja za preduzetnike koji ispunjavaju određene kriterijume).

128. U takvim slučajevima selektivnost mjere treba procijeniti pomoću analize koja se sastoji od tri koraka. Najprije je potrebno utvrditi referentni sistem. Drugo, treba utvrditi odstupa li određena mjera od tog sistema u mjeri u kojoj pravi razliku između ekonomskih subjekata koji su, u pogledu ciljeva svojstvenih sistemu, u uporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Procjena prisutnosti odstupanja ključan je element ovog dijela testiranja i omogućuje donošenje zaključka u vezi s time da li je mjera selektivna *prima facie*. Ako predmetna mjera ne odstupa od referentnog sistema, nije selektivna. Međutim, ako odstupa (i time je selektivna *prima facie*), potrebno je utvrditi, u trećem koraku testiranja, da li je odstupajuća mjera opravdana prirodom ili opštom šemom (referentnog) sistema²²⁰. Ako je *prima facie* selektivna mjera opravdana prirodom ili opštom šemom sistema, neće se smatrati selektivnom i stoga neće biti obuhvaćena područjem primjene člana 107 stav 1 Ugovora.²²¹

129. Međutim, analiza koja se sastoji od tri koraka ne može se primijeniti u određenim posebnim slučajevima, uzimajući u obzir praktični uticaj predmetnih mjera. Zapravo, mora se naglasiti da član 107 stav 1 Ugovora ne razlikuje mjere intervencije države u smislu njihovih uzroka ili ciljeva, već ih definiše u odnosu na njihov uticaj, nezavisno od korišćenih tehnika.²²² To znači da u određenim izuzetnim slučajevima nije dovoljno ispitati odstupa li određena mjera od pravila o referentnom sistemu kako je definisala predmetna država članica, nego je potrebno procijeniti i da li su granice referentnog sistema sastavljene na dosljedan način ili, suprotno tome, na očigledno proizvoljan ili pristrasan način, čime se izražava naklonjenost određenim preduzetnicima koji su u uporedivoj situaciji u odnosu na inherentnu logiku predmetnog sistema.

130. Stoga je Sud, u spojenim predmetima C-106/09 P i C-107/09 P²²³ o gibraltarskoj poreskoj reformi, zaključio da je referentni sistem prema definiciji predmetne države članice, iako zasnovan na kriterijumima opšte prirode, u praksi pravio razliku između društava koja su bila u uporedivoj situaciji u odnosu na cilj poreske reforme, rezultirajući selektivnom prednošću koja je dodijeljena *off-shore* privrednim društvima²²⁴. U tom smislu, Sud je zaključio da činjenica da *off-shore* privredna društva nisu bila oporezovana nije bila nasumična posljedica sistema, nego neizbježna posljedica činjenice da su osnovice procjene bile posebno oblikovane tako da *off-shore* privredna društva nisu imala nikakvu poresku osnovicu.²²⁵

131. Slična provjera mogla bi biti potrebna i u određenim slučajevima u vezi s naknadama za posebne svrhe, kod kojih postoje

²¹⁴ Vidjeti na primjer, Presudu Opšteg suda od 6. marta 2002, Ramondin SA i Ramondín Cápsulas SA protiv Komisije, Spojeni predmeti T-92/00 i T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, stav 39

²¹⁵ Presuda Opšteg suda od 12. septembra 2007, Italija i Brandt Italia protiv Komisije, Spojeni predmeti T-239/04 i T-323/04, ECLI:EU:T:2007:260, stav 66; Presuda Opšteg suda od 4. septembra 2009, Italija protiv Komisije, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, stav 120; Presuda Suda pravde od 24. novembra 2011, Italija protiv Komisije, C-458/09 P, ECLI:EU:C:2011:769, stavovi 59 i 60

²¹⁶ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. juna 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, stav 27

²¹⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 18. jula 2013, Oy, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stav 27

²¹⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 12. jula 2001, Smits i Peerbooms, C-157/99, ECLI:EU:C:2001:404, stav 90; Presuda Suda pravde od 3. juna 2010, Sporting Exchange Ltd, trading 'Betfair' protiv Ministra pravde, C-203/08, ECLI:EU:C:2010:307, stav 50

²¹⁹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 4. juna 2015, Komisija protiv MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, stavovi 60 et seq.; Mišljenje nezavisnog advokata Mengozzi-a od 27. juna 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:442, stav 52

²²⁰ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, Komisija protiv Holandije, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, stav 62; Presuda Suda pravde od 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:59

²²¹ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, Paint Graphos i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 49 et seq.; Presuda Suda pravde od 29. aprila 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252.

²²² Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. decembra 2008, British Aggregates protiv Komisije, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, stavovi 85 i 89 i citirana sudska praksa; Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, Komisija protiv Holandije, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, stav 51; Presuda Suda pravde od 15. novembra 2011, Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, stav 87

²²³ Presuda Suda pravde od 15. novembra 2011, Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732.

²²⁴ Presuda Suda pravde od 15. novembra 2011, Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, stavovi 101 et seq.

²²⁵ Presuda Suda pravde od 15. novembra 2011, Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, stav 106

elementi koji pokazuju da su granice naknade oblikovane na očigledno proizvoljan ili pristrasan način, kako bi se izrazila naklonjenost određenim proizvodima ili određenim djelatnostima koji su u uporedivoj situaciji u odnosu na inherentnu logiku predmetnih naknada. Na primjer, u predmetu *Ferring*²²⁶, Sud je iznio mišljenje da je naknada uvedena na direktnu prodaju lijekova koju su sprovodile farmaceutske laboratorije, ali ne i na prodaju trgovaca na veliko, selektivna. U pogledu posebnih činjeničnih okolnosti na koje je upozoren Sud, poput jasnog cilja mjere i njenih dejstava, nije se radilo samo o ispitivanju toga da li bi predmetna mjera dovela do odstupanja od referentnog sistema koji predstavlja nakanda. Uporedila je i situacije farmaceutskih laboratorija (koje podliježu naknadi) i trgovaca na veliko (isključenim), donijevši zaključak da je neuvođenje poreza na direktnu prodaju trgovaca na veliko bilo jednako tome da im se dodijeli *prima facie* selektivno oslobođenje od poreza.²²⁷

5.2.3.1. Utvrđivanje referentnog sistema

132. Referentni sistem predstavlja okvir u odnosu na koji se vrši procjena selektivnosti mjere.

133. Referentni sistem sastoji se od dosljednog skupa pravila koja se, na osnovu objektivnih kriterijuma, generalno primjenjuju na sve preduzetnike koji su obuhvaćeni njegovim područjem primjene kako je utvrđeno njegovim ciljem. Obično tim pravilima nije utvrđeno samo područje primjene tog sistema, nego i uslovi pod kojima se sistem primjenjuje, prava i obaveze preduzetnika koji mu podliježu i tehničke strane povezane s funkcionisanjem sistema.

134. U slučaju poreza oblikovanje referentnog sistema zasniva se na elementima poput poreske osnovice, poreskih obveznika, oporezive transakcije i poreskih stopa. Na primjer, referentni sistem mogao bi biti utvrđen u odnosu na sistem poreza na dohodak privrednih društava²²⁸, sistem PDV-a²²⁹, ili opšti sistem oporezivanja osiguranja²³⁰. Isto se primjenjuje na (samostalne) naknade za posebne svrhe, poput naknada na određene proizvode ili djelatnosti s negativnim uticajem na životnu sredinu ili zdravlje koje zapravo ne čine dio šireg poreskog sistema. Kao posljedica toga, i podložno posebnim predmetima iz prethodnih stavova 124 do 126, referentni sistem je u načelu sama naknada.²³¹

5.2.3.2. Odstupanje od referentnog sistema

135. Nakon utvrđivanja referentnog sistema sljedeći korak analize sastoji se od ispitivanja da li se određenom mjerom pravi razlika između preduzetnika koji odstupaju od tog sistema. Da bi se to učinilo, potrebno je utvrditi da li se mjerom određeni preduzetnici ili proizvodnja određene robe stavlja u povoljniji položaj u poređenju s ostalim preduzetnicima koji su u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, u pogledu svojstvenog cilja referentnog sistema.²³² Međutim, u tu svrhu države članice se ne mogu osloniti na ciljeve vanjske politike, poput ciljeva regionalne, ekološke ili industrijske politike, da bi opravdale različiti tretman preduzetnika u okviru određenog sistema.²³³

136. U tom smislu, struktura naknada za posebne svrhe (i posebno njihova poreska osnovica), poput poreza povezanih sa životnom sredinom i zdravljem uvedenih da bi se onemogućile određene djelatnosti ili proizvodi koji imaju nepovoljan učinak na životnu sredinu ili zdravlje ljudi, obično će sadržavati ciljeve politike koji se sprovode. U takvim slučajevima, diferencirani tretman za djelatnosti/proizvode čija se situacija razlikuje od suštinskog cilja koji se sprovodi, kako je odraženo u strukturi poreza, nije popraćen odstupajućim tretmanom.²³⁴

137. Ako se mjerom određeni preduzetnici ili proizvodnja određene robe stavlja u povoljniji položaj u uporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, mjera se smatra selektivnom *prima facie*.

5.2.3.3. Opravdanje u odnosu na prirodu ili opšta šema referentnog sistema

138. Mjera koja odstupa od referentnog sistema (selektivnost *prima facie*) mogla bi se smatrati neselektivnom ako je opravdana u odnosu na prirodu ili opštu šemu tog sistema. Do toga dolazi kad mjera proizilazi direktno iz suštinskih osnovnih ili vodećih načela referentnog sistema ili ako je ista rezultat sastavnih mehanizama potrebnih za funkcionisanje i efikasnost sistema²³⁵. Suprotno tome, u tu svrhu nije se moguće osloniti na ciljeve vanjske politike koji nisu sastavni ciljevi sistema²³⁶.

139. Osnova za moguće opravdanje bi, na primjer, mogla biti potreba za borbu protiv prevara ili izbjegavanja plaćanja poreza, potreba uzimanja u obzir posebnih računovodstvenih zahtjeva, upravna savladvost, načelo poreske neutralnosti²³⁷, progresivna priroda poreza na dohodak i njegova svrha preraspodjele, potreba za izbjegavanjem dvostrukog oporezivanja²³⁸ i cilj optimizacije

²²⁶ Presuda Suda pravde od 22. novembra 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, stav 20

²²⁷ Presuda Suda pravde od 22. novembra 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, stavovi 19 i 20

²²⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 50. Sud ponekad primjenjuje u ovom kontekstu pojam "uobičajeni poreski sistem" (vidjeti Presudu Suda pravde od 22. juna 2006, *Belgija i Forum 187* protiv Komisije, Spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, stav 95) ili "opšta poreska šema" (vidjeti Presudu Suda pravde od 15. decembra 2005, *Italija* protiv Komisije, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, stav 100)

²²⁹ Vidjeti obrazloženje Suda vezano za selektivnost u Presudi Suda pravde od 3. marta 2005, *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, stavovi 40 et seq

²³⁰ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. aprila 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, stavovi 75 i 78

²³¹ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 7. marta 2012, *British Aggregates Association* protiv Komisije, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, stavovi 49 i 50. Čak i ako je naknada uvedena u nacionalni pravni sistem radi prenošenja direktive EU, ta naknada ostaje referentni sistem

²³² U presudi u predmetu *Paint Graphos*, Sud je međutim naveo da u pogledu specifičnosti zadruga koje moraju biti usklađene s određenim operativnim načelima, ti preduzetnici ne mogu se smatrati preduzetnicima u uporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u odnosu na situaciju komercijalnih privrednih društava, pod uslovom da djeluju u ekonomskom interesu svojih članova i da odnosi s njihovim članovima nisu isključio komercijalni nego lični i pojedinačni, uz aktivnu uključenost članova u vođenje poslovanja i pravo na pravičnu raspodjelu ekonomskih rezultata (vidjeti Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 61)

²³³ Presuda Suda pravde od 18. jula 2013, *Oy*, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stav 27 et seq.

²³⁴ Naknada uvedena u nacionalni pravni sistem kojim se prenosi direktiva EU koja u okviru svojeg područja primjene omogućuje diferencirani tretman za određene djelatnosti/proizvode, može značiti da su takve djelatnosti/proizvodi u različitoj situaciji u odnosu na suštinski cilj koji se sprovodi.

²³⁵ Vidjetin a primjer Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 to C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 69

²³⁶ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stavovi 69 i 70; Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal* protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 81; Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, *Komisija* protiv Holandije, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551; Presuda Suda pravde od 22. decembra 2008, *British Aggregates* protiv Komisije, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757; Presuda Suda pravde od 18. jula 2013, *Oy*, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stavovi 27 et seq.

²³⁷ Za preduzetnike za zajedničku investiciju; vidjeti odsjek 5.4.2.

²³⁸ U Presudi Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, Sud je uputio na mogućnost oslanjanja na prirodu ili opšta šema nacionalnog poreskog sistema kao opravdanje za činjenicu da se zadruge koje dijele svu svoju dobit svojim članovima ne oporezuju kao zadruge, pod uslovom da se porez ubira od pojedinačnih članova (stav 71)

povrata fiskalnih dugova.

140. Međutim, države članice trebale bi uvesti i primjenjivati prikladne postupke kontrole i praćenja da bi osigurale da su odstupajuće mjere dosljedne u odnosu na logiku i opštu šemu poreskog sistema²³⁹. Da bi odstupajuće mjere bile opravdane u odnosu na prirodu ili opštu šemu sistema, potrebno je osigurati i da su te mjere dosljedne načelu proporcionalnosti i da ne nadilaze ono što je potrebno za postizanje zakonitog cilja koji se sprovodi, s time da se cilj ne bi mogao ostvariti s pomoću manje-opsežnih mjera²⁴⁰.

141. Država članica koja je uvela razliku između preduzetnika mora biti sposobna pokazati da je navedena razlika stvarno opravdana u odnosu na prirodu i opštu šemu predmetnog sistema²⁴¹.

5.3. Regionalna selektivnost

142. U načelu, samo se na one mjere čije područje primjene obuhvata čitavo državno područje ne primjenjuje kriterij selektivnost iz članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, kako je navedeno u nastavku, referentni sistem nije nužno potrebno definisati u okviru granica predmetne države članice²⁴². Mjeru naklonjenu preduzetniku koji aktivno djeluje u dijelu nacionalnog državnog područja stoga ne treba automatski smatrati selektivnom.

143. Kako je utvrđeno sudskom praksom²⁴³, mjere regionalnog ili lokalnog područja primjene nisu nužno selektivne ako su ispunjeni određeni zahtjevi. Ova sudska praksa se dosad bavila samo poreskim mjerama. Međutim, kako je regionalna selektivnost opšti concept, načela koja su utvrdili Sudovi unije po pitanju poreskih mjera primjenjuju se i na druge vrste mjera.

144. Da bi se procijenila regionalna selektivnost, potrebno je razlikovati tri scenarija²⁴⁴:

- (1) U prvom scenariju, čiji je rezultat regionalna selektivnost mjere, centralna vlada države članice jednostrano odlučuje o primjeni nižeg nivoa oporezivanja unutar definisanoga geografskog područja.
- (2) Drugi scenario odgovara simetričnoj podjeli poreskih ovlaštenja²⁴⁵ – model raspodjele poreskih nadležnosti u kojima svi pod-državni organi na određenom nivou (regioni, okruzi ili ostalo) države članice imaju jednako autonomno ovlaštenje po zakonu ili *de facto* u vezi s odlučivanjem o primjenjivoj poreskoj stopi unutar njihovog područja nadležnosti, nezavisno od centralne vlade. U tom slučaju mjere o kojima su odlučili regionalni ili lokalni državni organi nisu selektivne jer je nemoguće utvrditi uobičajeno poresku stopu koja bi mogla predstavljati referentni okvir.
- (3) U trećem scenariju koji se odnosi na asimetričnu podjelu poreskih ovlaštenja²⁴⁶ – samo određeni regionalni ili lokalni organi mogu donijeti poreske mjere primjenjive unutar njihove državne teritorije. U tom slučaju procjena selektivne prirode predmetne mjere zavisi od toga da li je predmetni organ dovoljno autonoman u odnosu na centralnu vladu države članice²⁴⁷. Regionalni ili lokalni organ smatra se dovoljno autonomnim u odnosu na centralnu vladu države članice ako ima temeljnu ulogu u definiciji političkog i ekonomskog okruženja u kojem preduzetnici djeluju. To je slučaj kad su ispunjena tri kumulativna kriterijuma autonomnosti: institucionalna, proceduralna i ekonomska autonomija²⁴⁸. Ako su svi ti kriterijumi prisutni kad regionalni ili lokalni organ odluči da donese poreske mjere primjenjive samo unutar svog područja, tada predmetni region, a ne država članica, predstavlja geografski referentni okvir.

5.3.1. Institucionalna autonomija

145. Postojanje institucionalne autonomije može biti utvrđeno ako odluku o poreskim mjerama donosi regionalni ili lokalni organ unutar sopstvenog ustavnog, političkog i administrativnog statusa koji je odvojen od statusa centralne vlade. U predmetu *Azores* Sud je iznio opažanje da je u portugalskom ustavu Azores prepoznat kao autonomni region sa sopstvenim političkim i administrativnim statusom i institucijama samouprave koje imaju i sopstvenu fiskalnu nadležnost i ovlaštenje prilagođavanja nacionalnih fiskalnih odredaba regionalnim specifičnostima.²⁴⁹

146. Procjena da li je ovaj kriterijum ispunjen u svakom pojedinačnom slučaju trebalo bi posebno da uključuje ispitivanje ustava i ostalih relevantnih zakona određene države članice da bi se provjerilo ima li zaista predmetni region sopstveni politički i administrativni status i ima li sopstvene institucije samouprave koje imaju ovlaštenje sprovođenja sopstvene fiskalne nadležnosti.

5.3.2. Proceduralna autonomija

147. Postojanje proceduralne autonomije može biti utvrđeno ako je odluka o poreskim mjerama donesena bez mogućnosti direktne intervencije centralne vlade u smislu utvrđivanja njenog sadržaja.

148. Osnovni kriterijum za utvrđivanje da li postoji proceduralna autonomija nije raspon nadležnosti regionalnog ili lokalnoga državnog organa nego sposobnost tog organa, u pogledu njegove nadležnosti, da samostalno donese odluku o poreskoj mjeri, odnosno bez mogućnosti direktne intervencije centralne vlade u smislu utvrđivanja njenog sadržaja.

149. Činjenica da između centralnih i regionalnih organa postoji postupak savjetovanja ili usaglašavanja da bi se izbjegli sukobi ne isključuje utvrđivanje proceduralne autonomije regionalnog ili lokalnoga državnog organa, pod uslovom da taj organ, a ne centralna vlada, ima završnu riječ u odnosu na donošenje predmetne mjere²⁵⁰.

²³⁹ Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 74

²⁴⁰ Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, *Paint Graphos* i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stav 75

²⁴¹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 15. novembra 2011, *Komisija i Španija protiv Vlade Gibraltara i Ujedinjenog Kraljevstva*, Spojeni predmeti C-106/09 P i C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, stav 146; Presuda Suda pravde od 29. aprila 2004, *Holandija protiv Komisije*, C-159/01, ECLI:EU:C:2004:246, stav 43; Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511

²⁴² Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 57; Presuda Suda pravde od 11. septembra 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, Spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, stav 47

²⁴³ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stavovi 57 et seq.; Presuda Suda pravde od 11. septembra 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, Spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, stavovi 47 et seq.

²⁴⁴ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stavovi 63 do 66

²⁴⁵ Vidjeti Mišljenje nezavisnog advokata Geelhoed-a od 20. oktobra 2005, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, stav 60

²⁴⁶ Mišljenje nezavisnog advokata Geelhoed-a od 20. oktobra 2005, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, stav 60

²⁴⁷ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 58: „*moгуће је да регионални или локални државни орган има правни и чинјенични статус на основу којег је довољно аутономно у односу на централну владу државе чланце, и тиме да је, у односу на мјере које доноси, оно орган, а не централна влада, који има основну улогу у дефиницији политичког и економског окружења у којем предузетници djeluju.*”

²⁴⁸ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 67

²⁴⁹ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, *Portugal protiv Komisije*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 70

²⁵⁰ Presuda Suda pravde od 11. septembra 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, Spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, stavovi 96 do 100

150. Sama činjenica da akti koje regionalni ili lokalni državni organ donosi podliježu sudskoj provjeri sama po sebi ne znači da ovom organu nedostaje proceduralna autonomija, s obzirom na to da je njeno postojanje sastavna karakteristika vladavine prava²⁵¹.

151. Regionalna poreska mjera ne mora biti u cjelosti odvojena od uopštenijeg poreskog sistema da ne bi predstavljala državnu pomoć. Posebno nije potrebno taj poreski sistem (osnove procjene, poreske stope, pravila o povratu i oslobođenju od poreza) u cjelosti prenijeti na regionalni ili lokalni državni organ.²⁵² Na primjer, prenošenje poreza na društva ograničeno na ovlaštenje izmjene stopa unutar ograničenog raspona, bez prenošenja mogućnosti promjene osnovica procjene (poreske olakšice i oslobođenja itd.), treba smatrati ispunjenjem uslova proceduralne autonomije ako prethodno definisani poreski razred stope omogućuje tom regionu sprovođenje smislenih autonomnih ovlaštenja oporezivanja, bez mogućnosti direktne intervencije centralne vlade u smislu utvrđivanja njenog sadržaja.

5.3.3. Ekonomska i finansijska autonomija

152. Postojanje političke i finansijske autonomije može biti utvrđeno ako državni organ preuzme odgovornost za političke i finansijske posljedice mjere smanjenja poreza. Do istog ne može doći ako državni organ nije odgovoran za upravljanje budžetom, odnosno ako nema kontrolu nad prihodom i izdacima.

153. Stoga, pri utvrđivanju postojanja ekonomske i finansijske autonomije, finansijske posljedice poreske mjere u regionu ne smiju biti kompenzirane pomoći ili subvencijom od ostalih regiona ili centralne vlade. Stoga postojanje direktne uzročno-posljedične veze između poreske mjere koju je donio državni organ i finansijske podrške iz ostalih regiona ili centralne vlade predmetne države članice isključuje postojanje takve autonomije.²⁵³

154. Postojanje ekonomske i finansijske autonomije nije narušeno činjenicom da se nedostatak prihoda od poreza kao rezultat sprovođenja prenesenih poreskih ovlaštenja (odnosno niže poreske stope) nadoknađuje istovremenim povećanjem istih prihoda zbog pojave novih preduzetnika koje su privukle niže stope.

155. Kriterijumi autonomnosti ne zahtijevaju ni da se pravila o naplati poreza prenose na regionalne/lokalne organe niti zahtijevaju da ti organi stvarno naplaćuju prihode od poreza. Centralna vlada može nastaviti da bude odgovorna za naplatu prenesenih poreza ako državni organ snosi troškove naplate.

5.4. Posebna pitanja u vezi s fiskalnom pomoći

156. Države članice imaju slobodu odlučivanja u ekonomskoj politici koju smatraju najprikladnijom te, posebno, da rasporede poresko opterećenje kako smatraju odgovarajućim u odnosu na različite proizvodne faktore. Međutim, države članice moraju sprovesti ovu nadležnost dosljedno s pravom Unije²⁵⁴.

5.4.1. Zadrugе

157. U načelu su zadrugе u skladu s operativnim načelima na osnovu kojih se razlikuju od ostalih ekonomskih subjekata²⁵⁵. Posebno podliježu posebnim zahtjevima u vezi sa članstvom i njihove djelatnosti sprovode se u cilju zajedničke koristi njihovih članova²⁵⁶, a ne u interesu spoljnih investitora. Osim toga, rezerve i imovina nisu razdjeljive i moraju biti namijenjene zajedničkom interesu članova. Konačnou, zadrugе generalno imaju ograničeni pristup tržištima kapitala i ostvaruju niske marže dobiti.

158. U pogledu tih specifičnosti, može se smatrati da zadrugе nisu u uporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji poput one komercijalnih privrednih društava pa bi povlašćeni poreski tretman zadruga mogao biti izvan područja primjene pravila o državnoj pomoći pod uslovom da²⁵⁷:

- djeluju u ekonomskom interesu svojih članova;
- njihovi odnosi s članovima nisu isključivo komercijalni već i lični i pojedinačni;
- članovi su aktivno uključeni u vođenje poslovanja i
- imaju pravo na pravičnu raspodjelu ekonomskih rezultata.

159. Međutim, ako se pokaže da je zadruga koja se ispituje uporediva s komercijalnim privrednim društvima, potrebno je uključiti u isti referentni okvir kao i privredna društva i proći kroz analizu u tri koraka kao što je navedeno u stavovima 128 do 141. Treći korak analize zahtijeva utvrđivanje da li je da li je predmetni poreski sistem opravdan logikom poreskog sistema²⁵⁸.

160. U tu svrhu treba napomenuti da mjera mora biti u skladu s osnovnim ili vodećim načelima poreskog sistema države članice (pozivanjem na sastavne mehanizme tog sistema). Moguće je osloniti se na logiku poreskog sistema ako se može utvrditi da se zadrugе koje dijele svu svoju dobit svojim članovima ne oporezuju kao zadrugе, pod uslovom da se porez ubira od pojedinačnih članova. Međutim, nije moguće pronaći ni jedno valjano opravdanje za nacionalnu mjeru kojom se omogućuje da dobit ostvarena na osnovu trgovine s trećim stranama koje nisu članice zadrugе bude oslobođena od poreza ili da iznosi plaćeni takvim stranama naknadom budu odbijeni. U svakom slučaju, smanjeno oporezivanje mora biti dosljedno načelu proporcionalnosti i ne smije nadilaziti što je potrebno. Osim toga, predmetna država članica mora primjenjivati odgovarajuće postupke kontrole i praćenja.²⁵⁹

5.4.2. Subjekti za zajedničke investicije²⁶⁰

²⁵¹ Presuda Suda pravde od 11. septembra 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, Spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, stavovi 80 do 83

²⁵² Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

²⁵³ Presuda Suda pravde od 11. septembra 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, Spojeni predmeti C-428/06 do C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, stavovi 129 et seq.

²⁵⁴ Države članice posebno ne smiju uvesti ili podržavati zakonodavstvo koje obuhvata državnu pomoć ili diskriminaciju koja je suprotna temeljnim slobodama. Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, ECLI:EU:C:2009:559, stav 34 i citiranu sudsku praksu

²⁵⁵ Vidjeti preambulu Regulative Savjeta (EC) br. 1435/2003 od 22. jula 2003. o Statutu za Evropsko udruženje zadruga

²⁵⁶ Kontrola zadruga ulaže se jednako u njene članove, što se odražava u pravilu "jedno lice, jedan glas".

²⁵⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, Paint Graphos i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stavovi 55 i 61

²⁵⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. septembra 2011, Paint Graphos i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stavovi 69 do 75

²⁵⁹ See Presuda Suda pravde od 8. septembra 2011, Paint Graphos i ostali, Spojeni predmeti C-78/08 do C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, stavovi 74 i 75

²⁶⁰ Ovaj odsjek nije ograničen na preduzetnike za zajedničke investicije koji podliježu Direktivi Savjeta 65/611/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajedničke investicije u prenosive hartije od vrijednosti (UCITS). Obuhvata i ostale vrste subjekata za zajedničke investicije koji

161. Generalno je prihvaćeno da bi investicioni instrumenti, poput subjekta za zajedničke investicije²⁶¹, trebalo da podliježu odgovarajućem nivou oporezivanja s obzirom na to da u osnovi djeluju kao posrednici između investitora (treće strane) i ciljanih društava u koje se vrši investicija. Rezultat nedostatka posebnih poreskih propisa kojima se uređuju fondovi/društva moglo bi biti tretiranje investicionog fonda kao odvojenog poreskog obveznika, uz dodatni red poreza uveden na svaki dohodak ili dobit instrumenta posrednika²²¹. U tom kontekstu države članice generalno teže smanjenju nepovoljnih dejstava oporezivanja na investicije investicionim fondovima/društvima u poređenju s direktnim investicijama od strane pojedinačnih investitora i, koliko je moguće, osiguranju da je ukupno konačno poresko opterećenje na paket različitih vrsta investicija otprilike jednako, nezavisno od instrumenta investicije.

162. Poreske mjere usmjerene prema obezbjeđenju poreske neutralnosti u smislu investicija u fondove/društva za zajedničke investicije ne bi trebalo smatrati selektivnim ako se tim mjerama ne izražava naklonjenost određenim subjektima za zajedničke investicije ili određenim vrstama investicija²⁶² nego se smanjuje ili uklanja dvostruko ekonomsko oporezivanje u skladu s ukupnima sastavnim načelima tog poreskog sistema. U svrhu ovog odsjeka, poreska neutralnost znači da poreski obveznici imaju jednak tretman bilo da ulažu direktno u imovinu, poput vladinih obveznica i udjela u akcionarskim društvima, ili indirektno u imovinu investicionim fondovima. Prema tome, poreski sistem za preduzetnike za zajedničke investicije koji prati svrhu fiskalne transparentnosti na nivou instrumenta posrednika može predstavljati moguće opravdanje u okviru logike tog poreskog sistema. To bi bio slučaj da sprečavanje dvostrukog ekonomskog oporezivanja predstavlja sastavno načelo tog poreskog sistema. Suprotno tome, povlašćeni poreski tretman ograničen na dobro definisane investicione instrumente koji ispunjavaju određene uslove²⁶³ na štetu ostalih investicionih instrumenata koji su u uporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji treba smatrati selektivnim²⁶⁴, na primjer, kada bi poreska pravila predviđala povoljniji tretman nacionalnih fondova za finansiranje rizičnog kapitala, socijalno preduzetništvo i dugoročne investicije, a izostavila usklađene fondove EU EuVECA,²⁶⁵ EuSEF²⁶⁶ ili ELTIF²⁶⁷.

163. Međutim, poreska neutralnost ne znači da takve investicione instrumente treba u cjelosti osloboditi od svih poreza ili da upravnike fondova treba osloboditi od poreza na naknade koje naplaćuju za upravljanje osnovnom imovinom u koju ulažu fondovi²⁶⁸. Ista ne opravdava i povoljniji poreski tretman zajedničke investicije u odnosu na pojedinačnu investiciju za odnosne poreske sisteme²⁶⁹. U takvim bi slučajevima poreski sistem bio nesrazmjeran i prevazilazio bi ono što je potrebno da bi se postigao cilj sprečavanja dvostrukog oporezivanja i stoga bi predstavljao selektivnu mjeru.

5.4.3. Poreska amnestija

164. Poreske amnestije obično uključuju oslobođenje od plaćanja krivičnih sankcija, novčanih kazni i (određenih ili ukupnih) kamata. Dok određene amnestije zahtijevaju plaćanje svih dospjelih iznosa poreza²⁷⁰, druge obuhvataju djelimično odricanje od dospjelog iznosa poreza²⁷¹.

165. Generalno, mjera poreske amnestije koja se primjenjuje na preduzetnike može se smatrati opštom mjerom ako su ispunjeni uslovi u nastavku²⁷².

166. Mjera bi prvo trebalo da bude uspješno otvorena svakom preduzetniku bilo kojeg sektora ili veličine koji ima nepodmirene poreske obaveze dospjele na datum utvrđen mjerom, bez naklonjenosti bilo kojoj prethodno definisanoj grupi preduzetnika. Drugo, ne bi trebalo da obuhvata nikakvu *de facto* selektivnost u korist određenih preduzetnika ili sektora. Treće, djelovanje poreske uprave trebalo bi da bude ograničeno na rukovođenje sprovođenjem poreske amnestije bez diskrecionih ovlaštenja u smislu intervencije u odnosu na dodjelu ili intenzitet mjere. Konačno, mjera ne bi trebalo da obuhvata odricanje od provjere.

167. Ograničena vremenska primjena poreskih amnestija, koje se primjenjuju samo u kratkom vremenskom periodu²⁷³ na poreske obaveze koje su dospjele prije prethodno definisanog datuma i koje su još uvijek dospjele u vrijeme uvođenja poreske amnestije, sastavno je obilježje koncepta poreske amnestije čiji je cilj da poboljša naplatu poreza i usklađenost poreskih obveznika s poreskim propisima.

168. Mjere poreske amnestije mogu se smatrati i opštim mjerama ako prate cilj nacionalnog zakonodavstva u vezi s osiguranjem usklađenosti s opštim pravnim načelom, poput načela da presuda mora biti donesena u okviru razumnog vremenskog perioda²⁷⁴.

5.4.4. Poreske nagodbe i rješenja

5.4.4.1. Upravna poreska rješenja

169. Funkcija poreskog rješenja je da utvrdi unaprijed primjenu uobičajenog poreskog sistema u konkretnom slučaju s obzirom na

nisu obuhvaćeni tom Direktivom, kao što su – između ostalih – Fondovi za alternativne investicije definisani Direktivom 2011/61/EU Evropskog Parlamenta i Savjeta (SL list L 174, 1.7.2011, str. 1).

²⁶¹ Takva preduzeća se mogu osnivati bilo na osnovu ugovornog prava (kao zajednički fondovi kojima upravljaju društva za upravljanje) ili zakonodavstva koje reguliše fondove (kao uzajamni fondovi) ili prema statutu (kao ulagačka društva). Vidjeti član 1 stav 3 Direktive o UCTIS.

²⁶² Vidjeti Presudu Opšteg suda od 4. marta 2009, Associazione italiana del risparmio gestito i Fineco Asset Management protiv Komisije, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, stav 78 et seq. gdje je Opšti sud potvrdio Odluku Komisije 2006/638/EC od 6. septembra 2005, SL list L 268, 27.9.2006, str. 1, kojom šema pomoći kojim se određenim preduzetnicima pružaju poreski podsticaji za zajedničke investicije u prenosive hartije od vrijednosti specijalizovane za udjele malih ili srednjih kapitalnih društava kojima bi se moglo trgovati na regulisanom evropskom tržištu proglašava neusklađenim sa zajedničkim tržištem.

²⁶³ Na primjer, povlašćeni poreski tretman na nivou investicionog instrumenta, zavisno od ulaganja tromjesečne imovine fonda u mala i srednja preduzeća.

²⁶⁴ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 4. marta 2009, Associazione italiana del risparmio gestito i Fineco Asset Management protiv Komisije, T-445/05, ECLI:EU:T:2009:50, stav 150

²⁶⁵ Regulativa (EU) br. 345/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 17. aprila 2013. o evropskim fondovima za finansiranje rizičnog kapitala (SL list L 115, 25.4.2013, str. 1)

²⁶⁶ Regulativa (EU) br. 346/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 17. aprila 2013. o evropskim fondovima za socijalno preduzetništvo (SL list L 115, 25.4.2013, str. 18)

²⁶⁷ Regulativa (EU) 2015/760 Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2015. o evropskim fondovima za dugoročne investicije (SL list L 123, 19.5.2015, str. 98)

²⁶⁸ Logika neutralnosti na kojoj se zasniva posebno oporezivanje subjekata za investicije primjenjuje se na kapital fondova, a ne na sopstvene prihode i kapital upravljačkih društava. Vidjeti Odluku Nadzornog organa EFTA-e o državnoj pomoći od 18. marta 2009. u vezi s oporezivanjem subjekata za ulaganja u Lihtenštajnu.

²⁶⁹ Vidjeti Odluku Komisije od 12. maja 2010, N131/2009, Finska, Šema fonda za investicije u stambene nekretnine (Residential Real Estate Investment Trust (REIT) scheme), SL list C 178, 3.7.2010, p. 1, uvodna izjava 33

²⁷⁰ Poreska amnestija može pružati i mogućnost prijavljivanja neprijavljene imovine ili dohodaka

²⁷¹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. marta 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, stav 12

²⁷² Vidjeti Odluku Komisije od 11. jula 2012. o mjeri poreske amnestije koju je prijavila Letonija, SA.33183, SL list C 1, 4.1.2013, str. 6

²⁷³ Period primjene trebalo bi da bude dovoljan da se svim poreskim obveznicima na koje se mjera primjenjuje omogući da traže ostvarivanje koristi od iste

²⁷⁴ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. marta 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, stavovi 40 do 42

njegove specifične činjenice i okolnosti. Iz razloga pravne sigurnosti, mnoge nacionalne poreske vlasti donose prethodne administrativne odluke o tome kako će se specifične transakcije tretirati fiskalno.²⁷⁵ To se može učiniti da bi se unaprijed utvrdilo kako će se odredbe bilateralnog ugovora o oporezivanju ili nacionalnih fiskalnih odredaba primjenjivati na određenom predmetu ili kako će se postaviti „dobit van dohvata ruke“ transakcije s povezanim strankama, gdje neizvjesnost ne opravdava unaprijed odluku da se utvrdi jesu li određene transakcije unutar grupe po cijeni van dohvata ruke.²⁷⁶ Države članice mogu obezbijediti za svoje poreske obveznike pravnu sigurnost i predvidivost u primjeni opštih poreskih propisa, što se najbolje obezbjeđuje ako je praksa upravnog rješenja transparentna i rješenja se objavljuju.

170. Dodjela poreskog rješenja mora, međutim, poštovati pravila o državnoj pomoći. Ako poresko rješenje podržava rezultat koji se ne odražava na pouzdan način što će rezultirati iz uobičajene primjene redovnog poreskog sistema, to rješenje presuda može se steći selektivnu prednost za primaoca, u mjeri u kojoj to selektivni tretman rezultira smanjenjem poreske obaveze tog primaoca u državi članici u poređenju sa kompanijom u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.

171. Sud pravde je presudio da je smanjenje poreske osnovice preduzetniku koje proizilazi iz poreske mjere koja omogućuje poreskom obvezniku da koristi transferne cijene unutar grupe transakcija koje ne nalikuju na cijene koje će se naplaćivati u uslovima slobodne konkurencije među nezavisnim preduzetnicima koji pregovora u uporedivim okolnostima po principu van dohvata ruke prenosi selektivnu prednost tom obvezniku, na osnovu činjenice da je njegova poreska obaveza u okviru redovnog poreskog sistema smanjena u poređenju sa samostalnim preduzetnicima koji se oslanjaju na njihovu zaista ostvarenu dobit kako bi se utvrdila njihova poreska osnovica.²⁷⁷ Prema tome, poresko rješenje koje podržava metodologiju transfernih cijena za utvrđivanje oporezive dobiti grupe privrednih subjekata koja ne vodi pouzdanom usklađivanju tržišno zasnovanog ishoda, u skladu s principom van dohvata ruke prenosi selektivnu prednost primaocu. Potraga za „pouzdanim usklađivanjem tržišno zasnovanog ishoda“ znači da svaka devijacija od najbolje procjene tržišno zasnovanog ishoda mora biti ograničena i srazmjerna nesigurnosti svojstvenoj odabranoj metodi transfernih cijena ili korišćenim statističkim alatima za to usklađivanje.

172. Princip „van dohvata ruke“ je nužno sastavni dio procjene Komisije poreskih mjera odobrenih grupi preduzeća na osnovu člana 107 stav 1 Ugovora, nezavisno od toga da li neka država članica ugradila ovaj princip u svoj nacionalni pravni sistem i u kojem obliku. Koristi se za utvrđivanje da li je oporeziva dobit grupe preduzeća za svrhu poreza na dobit utvrđena na osnovu metodologije koja proizvodi pouzdano usklađivanje ishoda zasnovanog na tržištu. Poresko rješenje koje odobrava takvu metodologiju osigurava da se to preduzeće ne tretira povoljnije na osnovu redovnih pravila oporezivanja dobiti u državi članici u poređenju sa samostalnim preduzećima kojima se oporezuje računovodstvena dobit, što odražava cijene određene na tržištu dogovorene po principu van dohvata ruke. Princip van dohvata ruke koji Komisija primjenjuje u procjeni rješenja transfernih cijena u skladu s pravilima o državnoj pomoći je stoga primjena člana 107 stav 1 Ugovora, koji zabranjuje nejednaki tretman u oporezivanju preduzeća u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ovo načelo obavezuje države članice i nacionalna poreska pravila nisu isključena iz područja primjene.²⁷⁸

173. Prilikom ispitivanja da li je rješenje transferne cijene u skladu s principom van dohvata ruke svojstveno članu 107 stav 1 Ugovora, Komisija može uzeti u obzir smjernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), a naročito „Smjernice OECD-a o transfernim cijenama za multinacionalna preduzeća i poreske uprave“. Te smjernice ne bave se pitanjima same državne pomoći, ali obuhvataju međunarodni konsenzus o transfernim cijenama i daju korisne smjernice poreskim upravama i multinacionalnim preduzećima o tome kako obezbijediti da metodologija za transferne cijene proizvodi ishod u skladu s tržišnim uslovima. Dakle, ako je dogovor o transfernoj cijeni u skladu sa uputstvima datim u Smjernicama OECD o transfernim cijenama, uključujući i smjernice o izboru najprikladnije metode i vodi do pouzdanog usklađivanja tržišno zasnovanog ishoda, poresko rješenje koje odobrava taj dogovor će malo je vjerovatno izazvati državnu pomoć.

174. Sve u svemu, poreska rješenja daju selektivnu prednost svojim primaocima a naročito kada:

- a) rješenje je suprotno nacionalnom poreskom zakoni i to je dovelo do nižeg iznosa poreza;²⁷⁹
- b) rješenje nije dostupno preduzetnicima u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji;²⁸⁰ ili
- c) uprava primjenjuje „povoljniji“ poreski tretman u poređenju sa ostalim poreskim obveznicima u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji. To bi, na primjer, bio slučaj u kojem poreski organ prihvata dogovor o transfernim cijenama koji je van uticaja (princip van dohvata ruke), jer metodologija koju je potvrdilo to rješenje proizvodi ishod koji odstupa od pouzdanog usklađivanja ishoda zasnovanog na tržištu.²⁸¹ Isto važi i ako rješenje omogućava poreskim obveznicima da koriste alternativne, indirektnije metode za izračunavanje oporezive dobiti, odnosno

²⁷⁵ Neke države članice su usvojile cirkulare koji uređuju obim i opseg njihovih praksi rješenja. Neke od njih takođe objavljuju svoja rješenja

²⁷⁶ Vidjeti Odluku Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, nije još objavljena, Odluka Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, još nije objavljena, Odluka Komisije od 11. januara 2016. u predmetu SA.37667, izuzeće viška dobiti šema državne pomoći, još nije objavljena, svi predmeti su u žalbenom postupku.

²⁷⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. juna 2006, Belgija i Forum 187 protiv Komisije, Spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416. U ovoj presudi o belgijskom poreskom režimu za koordinacione centre, Sud pravde je procijenio izazov Odluke Komisije (Odluka Komisije 2003/757/EZ od 17. februara 2003. o šemi pomoći koju sprovodi Belgija za koordinacione centre osnovane u Belgiji, Sl.list 2003 L 282, 2003/10/30, str. 25), koji je zaključio, između ostalog, da je metoda za određivanje oporezivog dohotka prema tom režimu dodijelila selektivnu prednost tim centrima. Pod tim režimom, oporeziva dobit utvrđena je paušalnim iznosom što predstavlja procenat punog iznosa operativnih troškova i izdataka, od kojih su isključeni troškovi zapošljenih i finansijske naknade. Prema Sudu „da bi odlučili da li metoda procjene oporezivog dohotka poput one propisane režimom za koordinacione centre prenosi prednost na njih, neophodno je, [...], uporediti taj režim sa redovnim poreskim sistemom koji se zasniva na razlici između dobiti i rashoda preduzetnika koji obavljaju svoje djelatnosti u uslovima slobodne konkurencije. Sud je tada smatrao da je „uticaj isključenja [troškova zapošljenih i finansijskih naknada] od rashoda koji služi utvrđivanju oporezivog dohotka centara je taj da transferne cijene ne nalikuju onima koje će se naplaćivati u uslovima slobodne konkurencije“, za koje je Sud utvrdio da „[daju] prednost koordinacionim centrima“ (stavovi 96 i 97)

²⁷⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. juna 2006, Belgija i Forum 187 protiv Komisije, Spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, stav 81. Vidjeti i Presudu Opšteg suda od 25. marta 2015, Belgija protiv Komisije, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, stavovi 65 i 66 i citirana sudska praksa.

²⁷⁹ Vidjeti Odluku Komisije od 17.02.2003. o šemi pomoći inostranog prihoda koju je sprovela Irska, Sl.list L 204, 13.8.2003, str. 51, uvodne izjave 33 do 35

²⁸⁰ Na primjer, to bi bio slučaj da određenim preduzetnicima uključenima u transakcije s nadziranim subjektima nije omogućeno da zatraže takva rješenja, suprotno prethodno definiranom kategoriji preduzetnika. Na primjer, to bi bio slučaj ako nekim preduzetnicima uključenim u transakcije sa kontrolisanim subjektima nije dozvoljeno da zahtijevaju takva rješenja, suprotno prethodno definisanoj kategoriji preduzetnika. Vidjeti u tom smislu Odluku Komisije od 24. juna 2003 o sistemu poreskih rješenja za američke korporacije za inostranu prodaju, Sl.list L 23, 28.01.2004, str. 14, uvodne izjave 56 do 62

²⁸¹ Vidjeti Odluku Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, još nije objavljena, Odluka Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, još nije objavljena, Odluka Komisije od 11. januara 2016. u predmetu SA.37667, izuzeće viška dobiti šema državne pomoći, još nije objavljena, svi predmeti su u žalbenom postupku.

korišćenje fiksnih marži za metodu dodatka na troškove (*cost-plus method*) ili metodu preprodajne cijene (*resale-minus method*) za utvrđivanje odgovarajućih transfernih cijena, iako su direktnije metode dostupne.²⁸²

5.4.4.1. Poreske nagodbe

175. Poreske nagodbe obično se pojavljuju u kontekstu spora između poreskog obveznika i poreskih organa u vezi s iznosom poreskog duga. Predstavljaju uobičajenu praksu u brojnim državama članicama. Zaključak takvih nagodbi omogućava poreskim organima da izbjegnju dugoročne pravne sporove pred nacionalnim nadležnim organima i osiguraju brz povrat dospjelog poreza. Iako nadležnost država članica u ovom području nije sporna, državna pomoć mogla bi biti uključena, posebno ako se čini da je iznos dospjelih poreza znatno smanjen bez jasnog opravdanja (poput optimizacije povrata duga) ili na nesrazmjern način u korist poreskog obveznika.²⁸³

176. U tom kontekstu, transakcija između poreske uprave i poreskog obveznika mogla bi posebno obuhvatiti selektivnu prednost²⁸⁴:

- ako se, pri davanju nesrazmjernih povlastica poreskom obvezniku, čini da uprava primjenjuje „povoljniji” diskrecioni poreski tretman u poređenju s ostalima poreskim obveznicima u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji;
- ako se čini da je nagodba suprotna primjenjivim poreskim odredbama i da je rezultirala nižim iznosom poreza, van razumnog opsega. To bi, na primjer, mogao biti slučaj, kad su utvrđene činjenice trebalo da rezultiraju drugačijom procjenom poreza na osnovu primjenjivih odredbi (ali iznos dospjelog poreza je nezakonito smanjen).

5.4.5. Pravila o amortizaciji/amortizaciji nematerijalne imovine

177. Generalno, poreske mjere isključivo tehničke prirode poput pravila o amortizaciji/amortizaciji nematerijalne imovine ne predstavljaju državnu pomoć. Metoda izračunavanja amortizacije imovine razlikuje se od države članice do države članice, ali takve metode mogu biti sastavna obilježja poreskih sistema kojima pripadaju.

178. Poteškoća procjenjivanja moguće selektivnosti u odnosu na stopu amortizacije određene imovine nalazi se u zahtjevu za utvrđivanje mjerila (od kojeg bi posebna stopa ili metoda amortizacije vjerovatno odstupale). Dok je u računovodstvenom smislu svrha ovog izvršavanja generalno odraziti ekonomsku amortizaciju imovine u cilju predstavljanja vjernog prikaza finansijske situacije društva, fiskalni proces ima drugačiju svrhu poput omogućavanja društvima da s vremenom šire priznate troškove.

179. Podsticaji povezani s amortizacijom (poput kraćeg perioda amortizacije, povoljnije metode amortizacije²⁸⁵, rane amortizacije itd.) za određene vrste imovine ili preduzetnika, koji se ne zasnivaju na vodećim načelima predmetnih pravila o amortizaciji, mogli bi rezultirati postojanjem državne pomoći. Suprotno tome, pravila o ubrzanoj i ranoj amortizaciji za iznajmljenu imovinu mogla bi se smatrati opštim propisima ako su predmetni ugovori o najmu stvarno dostupni društvima svih sektora i veličina²⁸⁶.

180. Očigledno, ako poreski organ ima diskrecionu slobodu da odredi različite periode amortizacije ili različite načine vrednovanja, od preduzetnika do preduzetnika ili od sektora do sektora, postoji pretpostavka selektivnosti. Isto tako, prethodno odobrenje poreske uprave kao uslov za primjenu šeme amortizacije uključuje selektivnost ako odobrenje nije ograničeno na prethodnu provjeru pravnih zahtjeva²⁸⁷.

5.4.6. Paušalni poreski sistem za posebne djelatnosti

181. Određeni propisi koji nemaju diskreciona obilježja i, na primjer, dozvoljavaju utvrđivanje poreza na dohodak na fiksnoj osnovi mogu se opravdati prirodom i opštom šemom sistema ako, na primjer, uzimaju u obzir posebne računovodstvene kriterijume ili značaj vlasništva nad zemljištem kao karakteristične vrijednosti imovine u određenim sektorima.

182. Takvi propisi, stoga, nisu selektivni, ako:

- paušalni poreski sistem opravdan je zanimanjem za izbjegavanje nesrazmjernog administrativnog opterećenja na određene vrste preduzetnika zbog njihove male veličine i/ili sektora djelatnosti (npr. u poljoprivredi ili ribarstvu) i
- u prosjeku, paušalni poreski sistem ne podrazumijeva manje poresko opterećenje za njih u poređenju s ostalim preduzetnicima isključenim iz njegovog područja primjene i ne obuhvata prednosti za podkategoriju korisnika ovog sistema.

5.4.7. Pravila protiv zloupotrebe

183. Odredba pravila protiv zloupotrebe može se opravdati na osnovu logike sprečavanja izbjegavanja poreza od strane poreskih obveznika²⁸⁸. Međutim, takva pravila mogu biti selektivna ako obezbjeđuju odstupanje (neprimjenu pravila protiv zloupotrebe) posebnih preduzetnika ili transakcija, što ne bi bilo dosljedno logici na kojoj se zasnivaju ta pravila protiv zloupotrebe²⁸⁹.

5.4.8. Akcize

184. Iako su akcize uglavnom usklađene na nivou Unije (što može uticati na kriterijum pripisivosti²⁹⁰), to automatski ne znači da bi svako oslobođenje od akcize u tim područjima bilo van područja primjene pravila o državnoj pomoći. Čak, smanjenom akcizom može se dodijeliti selektivna prednost za preduzetnike koji koriste odnosni proizvod kao *input* ili ga prodaju na tržištu²⁹¹.

²⁸² Vidjeti Odluku Komisije 2003/438/EC od 16. oktobra 2002. o državnoj pomoći C 50/2001, Luksemburška finansijska društva, Sl.list L 153, 20.6.2003, str. 40, uvodne izjave 43 i 44; Odluka Komisije 2003/501/EC od 16. oktobra 2002. o državnoj pomoći C 49/2001, Luksemburški koordinacioni centri, Sl.list L 170, 9.7.2003, str. 20, uvodne izjave 46-47 i 50; Odluka Komisije 2003/757/EC od 17. februara 2003, Belgijski koordinacioni centri, Sl.list L 282, 30.10.2003, str. 25, uvodne izjave 89 do 95 i vezana Presuda Suda pravde od 22. juna 2006, Belgija i Forum 187 protiv Komisije, Spojeni predmeti C-182/03 i C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, stavovi 96 i 97; Odluka Komisije 2004/76/EC od 13. maja 2003, Francuska sjedišta i logistički centri, Sl.list L 23, 28.1.2004, str. 1, uvodne izjave 50 i 53; Odluka Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38374, Starbucks, još nije objavljena, u žalbenom postupku, uvodna izjava 282 do 285; Odluka Komisije od 21. oktobra 2015. u predmetu SA.38375, Fiat, još nije objavljena, u žalbenom postupku, uvodna izjava 245

²⁸³ Vidjeti Odluku Komisije 2011/276/EU od 26. maja 2010. o državnoj pomoći C 76/03, Umicore SA, Sl.list L 122, 11.5.2011, str. 76.

²⁸⁴ Vidjeti Odluku Komisije 2011/276/EU od 26. maja 2010. o državnoj pomoći C 76/03, Umicore SA, Sl.list L 122, 11.5.2011, str. 76, uvodna izjava 155

²⁸⁵ Metoda ubrzane amortizacije s padajućim saldom (*declining-balance method*), metoda ubrzane amortizacije zbira godina (*sum-of-the-years'-digits method*) za razliku od uobičajene linearne metode.

²⁸⁶ Vidjeti Odluku Komisije od 20. novembra 2012. o SA.34736 o ranoj amortizaciji određene imovine stečene finansijskim *leasingom*, Sl.list C 384, 13.12.2012, str. 1

²⁸⁷ Vidjeti Odluku Komisije od 20. decembra 2006. o amortizaciji imovine koju su iznajmla ekonomska interesna udruženja (EIU), Sl.list L 112, 30.4.2007, str. 41, uvodna izjava 122

²⁸⁸ Presuda Suda pravde od 29. aprila 2004, GIL Insurance, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, stavovi 65 et seq.

²⁸⁹ Vidjeti Odluku Komisije 2007/256/EC od 20. decembra 2006 o šemi pomoći koju je sprovela Francuska na osnovu člana 39CA Zakona o opštem porezu, Sl.list L112, 30.04.2007, str. 41, uvodna izjava 81 et seq.

²⁹⁰ Vidjeti odsjek 3.1.

²⁹¹ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije 1999/779/EC od 3. februara 1999. o austrijskoj pomoći dodijeljenoj u obliku oslobođenja od poreza na pića za vina i ostala fermentirana pića koja se kupcu prodaju direktno na mjestu proizvodnje, Sl.list L 305, 30. 11. 1999, str. 27

6. Uticaj na trgovinu i tržišnu konkurenciju

6.1. Opšta načela

185. Javna pomoć preduzetnicima zabranjena je samo u okviru člana 107 stav 1 Ugovora ako ista „narušava ili prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju stavljanjem određenih preduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj” i samo u mjeri u kojoj „utiče na trgovinu između država članica”.

186. Pojam pomoći sadrži dva različita i potrebna elementa. Međutim, u praksi, ti kriterijumi se često zajednički koriste u slučaju procjene državne pomoći jer se, po pravilu, smatraju neizostavno povezanim²⁹².

6.2. Narušavanje tržišne konkurencije

187. Smatra se da mjera koju je dodijelila država narušava ili prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju ako bi mogla poboljšati konkurentan položaj primaoca u odnosu na ostale preduzetnike s kojima je u konkurenciji²⁹³. U praktičnu svrhu, narušavanje tržišne konkurencije u smislu člana 107 Ugovora, stoga, pretpostavlja čim država dodijeli finansijsku prednost preduzetniku u liberalizovanom sektoru u kojem je postoji, ili bi mogla postojati, tržišna konkurencija²⁹⁴.

188. Činjenica da organi vlasti dodjeljuju javnu uslugu internom pružaocu usluga (čak i ako imaju slobodu da povjere takvu uslugu trećim stranama) kao takva ne isključuje moguće narušavanje tržišne konkurencije. Međutim, moguće narušavanje tržišne konkurencije isključeno je ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uslovi:

- (a) usluga podliježe pravnom monopolu (utvrđeno u skladu s pravom Evropske unije);²⁹⁵
- (b) pravni monopol ne samo da isključuje konkurenciju na tržištu već i za tržište, u smislu da isključuje svaku moguću konkurenciju da se postane ekskluzivni pružalac usluga;²⁹⁶
- (c) usluga nije u konkurenciji sa drugim uslugama; i
- (d) ako je pružalac usluge aktivan na drugom (geografskom ili u smislu proizvoda) tržištu koje je otvoreno za konkurenciju, unakrsno subvencionisanje se mora isključiti. To zahtijeva da se koriste odvojeni računi, troškovi i prihodi se dodjeljuju na odgovarajući način i javna sredstva predviđena za uslugu koja podliježe pravnom monopolu ne mogu imati koristi i od drugih aktivnosti.

189. Javna pomoć mogla bi narušiti tržišnu konkurenciju čak i ako ne pomaže preduzetniku primaocu da se proširi i stekne tržišne udjele. Dovoljno je da pomoć omogućava zadržavanje snažnijeg konkurentnog položaja od onoga koji bi imao da pomoć nije pružena. U tom kontekstu, da bi se pretpostavilo da pomoć narušava tržišnu konkurenciju, obično se smatra dovoljnim da pomoć korisniku daje prednost oslobađajući ga troškova koje bi u suprotnom morao snositi tokom svog svakodnevnog poslovanja²⁹⁷. Definicijom državne pomoći ne zahtijeva se da narušavanje tržišne konkurencije ili uticaj na trgovinu budu značajni ili materijalni. Činjenica da je iznos pomoći nizak ili da je preduzetnik primalac mali neće sama po sebi isključiti narušavanje tržišne konkurencije ili prijetnju iste²⁹⁸, no pod uslovom da vjerovatnost takvog narušavanja nije samo hipotetska²⁹⁹.

6.3. Uticaj na trgovinu

190. Prednost dodijeljena preduzetniku koji djeluje na tržištu koje je otvoreno za tržišnu konkurenciju obično će se smatrati narušavanjem tržišne konkurencije i mogla bi uticati na trgovinu među državama članicama. Zaista, „kada finansijska pomoć koju je odobrila država ojača položaj preduzetnika u odnosu na ostale preduzetnike koji se u konkurenciji u trgovini unutar Zajednice, treba smatrati da ta pomoć utiče na takvu trgovinu”³⁰⁰. Konkretno, sudovi Unije su zaključili da „kada državna finansijska pomoć jača položaj preduzetnika u odnosu na druge preduzetnike koji su u konkurenciji u okviru trgovine Unije, ovaj drugi se treba smatrati pod uticajem pomoći”³⁰¹.

191. Javna pomoć mogla bi uticati na trgovinu unutar Evropske unije čak i ako primalac nije direktno uključen u prekograničnu trgovinu. Na primjer, zbog subvencije bi subjektima u ostalim državama članicama moglo biti teže ući na tržište održavajući ili povećavajući lokalno snabdijevanje.³⁰²

192. Relativno mali iznos pomoći ili relativno mali preduzetnik koji prima pomoć kao takvi ne isključuju mogućnost da uticaja na trgovinu među državama članicama.³⁰³ Čak bi i javna subvencija dodijeljena preduzetniku koji pruža samo lokalne ili regionalne usluge i ne pruža nikakve usluge van svoje države porijekla mogla uticati na trgovinu među državama članicama ako preduzetnici iz ostalih država članica mogu pružati takve usluge (i pravom osnivanja preduzeća) i ova mogućnost nije samo hipotetička. Na primjer, ako država članica dodijeli preduzetniku javnu subvenciju za pružanje usluga prevoza, pružanje tih usluga može se, na osnovu subvencije, održavati ili povećavati tako da preduzetnici osnovani u ostalim državama članicama imaju manju mogućnost pružanja

²⁹² Presuda Opšteg suda od 15. juna 2000, Alzetta, Spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, stav 81.

²⁹³ Presuda Suda pravde od 17. septembra 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, stav 11. Presuda Opšteg suda od 15. juna 2000, Alzetta, Spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, stav 80.

²⁹⁴ Presuda Opšteg suda od 15. juna 2000, Alzetta, Spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, stavovi 141 do 147; Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

²⁹⁵ Pravni monopol moguće je utvrditi ako je određena usluga zakonom ili regulatornim mjerama rezervisana za ekskluzivnog pružaoca usluga, s jasnom zabranom svakom drugom subjektu da pruža takvu uslugu (čak ni da zadovolji zahtjeve moguće preostale potražnje određenih grupa klijenata). Suprotno tome, sama činjenica da je pružanje javne usluge povjereno posebnom preduzetniku ne znači da taj preduzetnik ima pravni monopol.

²⁹⁶ Presuda Opšteg suda od 16. jula 2014, Njemačka protiv Komisije, T-295/12, ECLI:EU:T:2014:675, stav 158; Odluka Komisije od 7. jula 2002 o državnoj pomoći br. N 356/2002 — Ujedinjeno Kraljevstvo — Željeznička mreža, Sl.list C 232, 28.9.2002, str. 2, uvodne izjave 75-77. Na primjer, ako je koncesija dodijeljena putem tenderske procedure postoji konkurencija za tržište.

²⁹⁷ Presuda Suda pravde od 3. marta 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, stav 55.

²⁹⁸ Presuda Opšteg suda od 29. septembra 2000, Confederación Española de Transportes de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, stav 89; Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 81.

²⁹⁹ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 79.

³⁰⁰ Presuda Suda pravde od 14. januara 2015, Eventech protiv the Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stav 65; Presuda Suda pravde od 8. maja 2013, Libert i ostali, Spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, stav 76.

³⁰¹ Presuda Suda pravde od 14. januara 2015, Eventech protiv the Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stav 66; Presuda Suda pravde od 8. maja 2013, Libert i ostali, Spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, stav 77; Presuda Opšteg suda od 4. aprila 2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, stav 41.

³⁰² Presuda Suda pravde od 14. januara 2015, Eventech protiv the Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stav 67; Presuda Suda pravde od 8. maja 2013, Libert i ostali, Spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, stav 78; Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 78.

³⁰³ Presuda Suda pravde od 14. januara 2015, Eventech protiv the Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stav 68.

svojih usluga prevoza na tržištu u toj državi članici³⁰⁴. Takav uticaj bi, međutim, mogao biti manje vjerovatan ako je područje primjene privredne djelatnosti vrlo malo, što bi se moglo dokazati vrlo malim prometom.

193. U načelu, uticaj na trgovinu moguć je čak i ako primalac izvozi svoju ukupnu proizvodnju ili njen veći dio izvan Unije, ali u takvim situacijama uticaj je manje neposredan i ne može se pretpostaviti na osnovu same činjenice da je tržište otvoreno za tržišnu konkurenciju³⁰⁵.

194. Pri utvrđivanju narušavanja tržišne konkurencije ili uticaja na trgovinu, nije potrebno definisati tržište ili detaljno istražiti uticaj mjere na konkurentski položaj korisnika i njegovih tržišnih konkurenata.³⁰⁶

195. Međutim, uticaj na trgovinu između država članica ne može biti samo hipotetički ili pretpostavljen. Treba utvrditi zašto mjera narušava ili prijeti narušavanjem tržišne konkurencije i zašto je odgovorna za uticaj na trgovinu između država članica, na osnovu predvidivih posljedica mjere.³⁰⁷

196. Komisija je u brojnim odlukama smatrala, s obzirom na posebne okolnosti slučaja, da je mjera imala samo lokalni uticaj, a time nije imala uticaj na trgovinu između država članica. U tim slučajevima Komisija je utvrdila naročito da korisnik isporučuje robu ili usluge u ograničenom prostoru unutar države članice i da je malo vjerovatno da će privući kupce iz drugih država članica, i da se ne može predvidjeti kako će ta mjera imati više od marginalnog uticaja na uslove prekograničnih investicija ili osnivanja.

197. Iako nije moguće definisati opšte kategorije mjera koje obično ispunjavaju ove kriterijume, posljednje odluke pružaju primjere situacija u kojima je Komisija smatrala, u svjetlu posebnih okolnosti slučaja, da javna pomoć nije bila odgovorna za uticaj na trgovinu između država članica. Neki primjeri takvih slučajeva su:

- a) bazeni i ostali uglavnom namijenjeni za lokalno područje obuhvata sportski i objekti za slobodne aktivnosti uglavnom namijenjeni za lokalno područje i za koje je malo vjerovatno da će privući klijente ili investicije iz drugih država članica³⁰⁸;
- b) kulturni događaji i subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost³⁰⁹ za koju je malo vjerovatno da će privući korisnike ili posjetioce od sličnih ponuda u drugim državama članicama;³¹⁰ Komisija smatra da samo finansiranje dodijeljeno velikim i poznatim kulturnim institucijama i manifestacijama u državi članici koji su naširoko promovisani van njihovog regiona ima potencijal da utiče na trgovinu između država članica;
- c) bolnice i druge zdravstvene ustanove koje pružaju uobičajeni spektar medicinskih usluga usmjerenih na lokalno stanovništvo i za koje je malo vjerovatno da će privući kupce ili investicije iz drugih država članica³¹¹;
- d) mediji i/ili proizvodi kulture koji, zbog jezičkih i geografskih razloga, imaju lokalno ograničenu publiku;³¹²
- e) konferencijski centar, za koji je malo vjerovatno da će preusmjeriti korisnike iz drugih centara u drugim državama članicama zbog njegovog položaja i potencijalnog uticaja na cijene;³¹³
- f) informacione i mrežne platforme za direktno rješavanje problema nezaposlenosti i socijalnih sukoba u prethodno definisanom i vrlo malom lokalnom području³¹⁴;
- g) mali aerodromi³¹⁵ ili luke³¹⁶ koji pretežno služe lokalnim korisnicima, čime se ograničava konkurencija za usluge koje se nude na lokalnom nivou, a za koje je uticaj na prekogranične investicije zaista više nego marginalan;
- h) finansiranje pojedinih žičara (a posebno ski liftova) u područjima s vrlo malo objekata i ograničenim turističkim mogućnostima. Komisija je pojasnila da se sljedeći faktori obično uzimaju u obzir kako bi se napravila razlika između postrojenja koji prate djelatnosti sposobne da privuku nelokalne korisnike, za koje se generalno smatra da imaju uticaj na trgovinu, kao i postrojenja za sport u područjima s malo objekata i ograničenim turističkim mogućnostima, gdje javna pomoć ne mora imati uticaja na trgovinu između država članica:³¹⁷ a) lokacija postrojenja (na primjer u gradovima ili koja povezuje sela); b) radno vrijeme; c) uglavnom lokalni korisnici (udio dnevno u odnosu na sedmične prolaze); d) ukupan broj i kapacitet postrojenja u odnosu na broj rezidentnih korisnika; e) drugi turistički objekti u tom području. Slični faktori

³⁰⁴ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stavovi 77 i 78

³⁰⁵ Presuda Suda pravde od 21. marta 1990, Belgija protiv Komisije ('Tubemeuse'), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, stav 35; Presuda Suda pravde od 30. aprila 2009, Komisija protiv Republike Italije i Wam SpA, C-494/06 P, ECLI:EU:C:2009:272, stav 62

³⁰⁶ Presuda Suda pravde od 17. septembra 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209; Presuda Opšteg suda od 4. septembra 2009, Italija protiv Komisije, T-211/05, ECLI:EU:T:2009:304, stavovi 157 do 160; Presuda Opšteg suda od 15. juna 2000, Alzetta, Spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, stav 95

³⁰⁷ Presuda Opšteg suda od 6. jula 1995, AITEC i ostali protiv Komisije, Spojeni predmeti T-447/93, T-448/93 i T-449/93, ECLI:EU:T:1995:130, stav 141

³⁰⁸ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije o državnoj pomoći u predmetima N 258/2000 bazen za slobodne aktivnosti Dorsten, Sl.list C 172, 16.6.2001, str. 16; C 10/2003 – Holandija – Neprofitne luke za rekreativne zanate, Sl.list L 34, 06.02.2004, str. 63; SA.37963 – Ujedinjeno Kraljevstvo – Navodna državna pomoć za Glenmore Lodge, Sl.list C 277, 21.8.2015, str. 3; SA.38208 – Ujedinjeno Kraljevstvo – Navodna državna pomoć za golf klubove u vlasništvu UK, Sl.list C 277, 21.8.2015, str. 4

³⁰⁹ Vidjeti odsjek 2.6 za uslove na osnovu kojih su djelatnosti očuvanja kulture i baštine privredne u značenju člana 107 stav 1 Ugovora. Za djelatnosti očuvanja kulture i baštine koje nisu privredne procjena da li moguće javno finansiranje može imati uticaj na trgovinu nije neophodna.

³¹⁰ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije u predmetima državne pomoći N 630/2003 Lokalni muzeji na Sardiniji, Sl.list C 275, 8.11.2005, str. 3; SA.34466 Kipar – Centar za vizuelne umjetnosti i istraživanje, Sl.list C 1, 4.1.2013, str. 10; SA.36581 Grčka – Izgradnja arheološkog muzeja, Messara, Krit; Sl.list C 353, 3.12.2013, str. 4; SA.35909 (2012/N) – Republika Češka – Infrastruktura za turizma (NUTS II region jugoistok), Sl.list C 306, 22.10.2013, str. 4; SA.34891 (2012/N) - Poljska – Državna pomoć za Związek Gmin Fortecznych Twierdzy Przemysł Sl.list C 293, 9.10.2013, str. 1

³¹¹ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije u predmetima državne pomoći N 543/2001 Ireland – Kapitalni odbici za bolnice, Sl.list C 154, 28.6.2002, str. 4; SA.34576 Portugal – Jean Piaget North-east Jedinica za njegu, Sl.list C 73, 13.03.2013, str. 1; SA.37432 – Republika Češka – Finansiranje javnih bolnica u regionu Hradec Králové, Sl.list C 203, 19.6.2015, str. 2; SA.37904 – Njemačka – Navodna državna pomoć medicinskom centru u Dürmersheim, Sl.list C 188, 5.6.2015, str. 2; SA.38035 – Njemačka – Navodna državna pomoć specijalizovanoj rehabilitacionoj klinici za ortopedsku medicinu i operaciju povreda, Sl.list C 188, 5.6.2015, str. 3.

³¹² Vidjeti na primjer, Odluka Komisije u predmetima državne pomoći N 257/2007 Subvencije za pozorišne produkcije u Baskiji, Sl.list C 173, 26.07.2007, str. 1; N 458/2004 Editorial Andaluza Holding; SA.33243 Jornal da Madeira, Sl.list C 16, 19.01.2013, str. 1

³¹³ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije u predmetu državne pomoći N 486/2002 Švedska – Kongresna sala Visby, Sl.list J C 75, 27.03.2003, str. 2

³¹⁴ Vidjeti Odluku Komisije o državnoj pomoći u predmetu SA.33149 – Njemačka – Navodno nezakonita državna pomoć za Städtische Projekt "Wirtschaftsbür Gaarden" – Kiel, Sl.list C 188, 5.6.2015, str. 1

³¹⁵ Vidjeti na primjer, Odluku Komisije u predmetu državne pomoći SA.38441 – Ujedinjeno Kraljevstvo – Avio linije Isles of Scilly, Sl.list C 5, 9.1.2015, str. 4

³¹⁶ Vidjeti na primjer, Odluka Komisije u predmetu državne pomoći SA.39403 – Holandija – Ulaganje u luku Lauwersoog, Sl.list C 259, 7.8.2015, str. 4; SA.42219 – Njemačka – Obnova keja Schuhmacher u luci Maasholm, Sl.list C 426, 18.12.2015, str. 5

³¹⁷ Komunikacija Komisije državama članicama i drugim zainteresovanim stranama vezano za državnu pomoć N 376/01 – Šema pomoći za žičare, Sl.list C 172, 18.7.2002, str. 2

moгу, uz potrebna prilagođavanja, biti relevantni za druge vrste objekata.

198. Čak i ako su okolnosti u kojima se pomoć dodjeljuje u većini slučajeva dovoljne da pokažu da pomoć može uticati na trgovinu između država članica i narušiti ili prijetiti narušavanjem tržišne konkurencije, te okolnosti treba na odgovarajući način utvrditi. U slučaju šema pomoći, obično je dovoljno ispitati karakteristike pojedine šeme.³¹⁸

7. Infrastruktura: Posebna pojašnjenja

7.1. Uvod

199. Uputstvo u vezi sa pojmom državne pomoći kao što je navedeno u ovom obavještenju odnosi se na javno finansiranje infrastrukture koja se koristi u ekonomske svrhe, kao i bilo koje drugo javno finansiranje koje favorizuje privrednu djelatnost.³¹⁹ Međutim, imajući u vidu strateški značaj javnog finansiranja infrastrukture, ne samo za promociju rasta, kao i pitanja koja se često javljaju, potrebna su posebna uputstva o tome kada javno finansiranje infrastrukture favorizuje preduzeće, daje prednost i ima uticaj na konkurenciju i na trgovinu između država članica.

200. Infrastrukturni projekti često uključuju nekoliko kategorija aktera i angažovana državna pomoć može se potencijalno koristiti za izgradnju (uključujući i proširenja ili poboljšanja), rad ili upotrebu infrastrukture.³²⁰ Za potrebe ovog člana, dakle, korisno je praviti razliku između graditelja i/ili prvog vlasnika („graditelj/ vlasnik“³²¹) infrastrukture, operatora (tj. preduzeća koja direktno koriste infrastrukturu za pružanje usluga krajnjim korisnicima, uključujući preduzeća koja dobiju infrastrukturu od graditelja / vlasnika da je komercijalno koriste ili koja dobiju koncesiju ili zakup za korišćenje i upravljanje infrastrukturom), i krajnjih korisnika infrastrukture, iako ove funkcije u nekim slučajevima mogu da se preklapaju.

7.2. Pomoć graditelju / vlasniku

7.2.1. Privredna djelatnost u odnosu na neprivredne djelatnosti

201. Tradicionalno se smatralo da javno finansiranje velikog dijela infrastrukture ne potpada pod pravila državne pomoći jer se smatralo da njena izgradnja i rad predstavljaju opšte mjere javne politike, a ne privrednu djelatnost.³²² U skorije vrijeme, nekoliko faktora, kao što su liberalizacija, privatizacija, integracija tržišta i tehnološki napredak su, međutim, povećali prostor za komercijalnu eksploataciju infrastrukture.

202. U presudi *Aerodromi Pariza (Aéroports de Paris)*³²³ Opšti sud potvrdio je ovu evoluciju, objašnjavajući da se rad aerodroma mora posmatrati kao privredna djelatnost. U skorije vrijeme, presudom *Leipzig / Halle*³²⁴ potvrđeno je da je izgradnja komercijalne aerodromske piste sama po sebi privredna djelatnost. Iako se ovi slučajevi odnose posebno na aerodrome, izgleda da se principi koje su utvrdili sudovi Unije šire tumače i na taj način se primjenjuju na izgradnju druge infrastrukture koja je neodvojivo povezana sa privrednom djelatnošću.³²⁵

203. Sa druge strane, finansiranje infrastrukture koja nije namijenjena za komercijalnu eksploataciju u principu je isključeno iz primjene pravila državne pomoći. Ovo se odnosi, na primjer, na infrastrukturu koja se koristi za djelatnosti koje država obično obavlja u vršenju svojih javnih ovlaštenja (na primjer, vojni objekti, kontrola vazdušnog saobraćaja na aerodromima, svetionici i druga oprema za potrebe opšte navigacije, uključujući unutrašnje plovne puteve, zaštitu od poplava i upravljanje niskim vodostajem u javnom interesu, policija i carina) ili koja se ne koristi za plasiranje robe ili usluga na tržištu (na primjer putevi dostupni za besplatno javno korišćenje). Takve djelatnosti nisu komercijalne prirode i samim tim su van okvira pravila o državnoj pomoći, kao i, shodno tome, javno finansiranje prateće infrastrukture.³²⁶

204. Ako se infrastruktura koja se prvobitno koristila za nekomercijalne djelatnosti kasnije prenamijeni za komercijalnu upotrebu (na primjer, ako se vojni aerodrom prenamijeni za civilnu upotrebu), samo troškovi koji su nastali u vezi sa prenamjenom infrastrukture za komercijalno korišćenje uzete se u obzir za procjenu u skladu sa pravilima o državnoj pomoći.³²⁷

205. Ako se infrastruktura koristi za komercijalne i nekomercijalne djelatnosti, javno finansiranje za njenu izgradnju potpada pod pravila o državnoj pomoći samo u dijelu koji se odnosi na pokrivanje troškova povezanih sa privrednim djelatnostima.

206. Ako se subjekat bavi privrednim i neprivrednim djelatnostima, države članice moraju da obezbijede da se javno finansiranje predviđeno za nekomercijalne djelatnosti ne može koristiti za unakrsno subvencioniranje privrednih djelatnosti. Ovo može naročito da se obezbijedi ograničavanjem javnog finansiranja na neto troškove (uključujući i troškove kapitala) nekomercijalne djelatnosti, koji se identifikuju na osnovu jasnog razdvajanja računa.

³¹⁸ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 14. oktobra 1987, *Njemačka protiv Komisije*, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, stav 18

³¹⁹ „Javno finansiranje infrastrukture“ ima za cilj da obuhvati sve oblike opredjeljivanja državnih sredstava za izgradnju, sticanje ili rad infrastrukture.

³²⁰ Ovaj odsjek se ne odnosi na potencijalnu pomoć izvođačima koji su uključeni u izgradnju infrastrukture.

³²¹ „Vlasnik“ podrazumijeva bilo koje lice koje ostvaruje efektivna prava vlasništva nad infrastrukturom i od nje uživa ekonomske koristi. Na primjer, u slučaju da vlasnik delegira svoja vlasnička prava posebnom subjektu (na primjer lučkoj upravi) koji upravlja infrastrukturom u ime vlasnika, to se može posmatrati kao zamjena vlasnika u svrhu kontrole državne pomoći.

³²² Dvadeset peti izvještaj o politici konkurencije, 1995, str. 175.

³²³ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 2000. godine, *Aerodromi Pariza protiv Komisije*, T-128/98, ECLI:EU: T:2000:290, stav 125, potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda pravde od 24. oktobra 2002. godine, *Aerodromi Pariza protiv Komisije* C - 82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617. Vidjeti takođe presudu opšteg suda od 17. decembra 2008. godine *Ryanair protiv Komisije* T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, stav 88.

³²⁴ Presuda Opšteg suda od 24. marta 2011. godine, *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i drugi protiv komisije*, združeni predmeti T-443/08 i T- 455/08, ECLI:EU:T:2011:117, posebno st. 93 i 94, potvrđena u žalbenom postupku u presudi Suda pravde od 19. decembra 2012, aerodrom *Mitteldeutsche Flughafen AG* i aerodrom *Flughafen Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije* C-288/11 P ECLI:EU:C:2012:821, posebno st. 40-43, 47.

³²⁵ Presuda Suda pravde od 19. decembra 2012, aerodrom *Mitteldeutsche Flughafen AG* i aerodrom *Flughafen Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije* C-288/11 P ECLI:EU:C:2012:821, posebno st. 43 i 44. Presuda Suda pravde od 14. januara 2015. godine, *Eventech protiv The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015: 9, stav 40.

³²⁶ Presuda Suda pravde od 16. juna 1987. godine, *Komisija protiv Italije*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, st. 7 i 8. Presuda Suda pravde od 4. maja 1988. godine, *Bodson / Pompes funebres de region liberees*, C-30/87, ECLI:EU:C:1988: 225, stav 18; Presuda Opšteg suda od 24. marta 2011. godine, *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt i drugi protiv Komisije*, združeni predmeti, T-443/08 i T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, stav 98.

³²⁷ Vidjeti Odluku Komisije o državnoj pomoći 23324 – aerodrom Tampere-Pirkkala, Sl.list L 309, 13.11.2013, str. 27, i o državnoj pomoći 35388 - Poljska – za uspostavljanje aerodroma Gdynia-Kosakowo.

207. Ako se, u slučajevima mješovitog korišćenja, infrastruktura koristi gotovo isključivo za nekomercijalne djelatnosti, Komisija smatra da njeno finansiranje može biti izvan pravila o državnoj pomoći u cjelini, pod uslovom da komercijalno korišćenje ostaje čisto pomoćna, odnosno djelatnost koja je direktno u vezi sa i potrebna za rad infrastrukture, ili suštinski vezana za svoju glavnu nekomercijalnu upotrebu. Treba smatrati da je ovo slučaj kada se za privredne djelatnosti koriste ista proizvodna sredstva kao za primarne nekomercijalne djelatnosti, na primjer materijal, oprema, rad ili osnovni kapital. Pomoćne privredne djelatnosti moraju ostati ograničenog obima, što se tiče kapaciteta infrastrukture.³²⁸ Primjeri takvih pomoćnih privrednih djelatnosti mogu obuhvatiti istraživačku organizaciju koja povremeno iznajmljuje svoju opremu i laboratorije za industrijskim partnerima.³²⁹ Komisija takođe smatra da je javno finansiranje predviđeno za uobičajene objekte (kao što su restorani, prodavnice ili plaćeni parking) infrastrukture koji se skoro isključivo koriste za neprivredne djelatnosti obično nema nikakvog uticaja na trgovinu između država članica, jer je malo vjerovatno da će privući kupce iz drugih država članica i malo je vjerovatno da će njihovo finansiranje imati više od marginalnog uticaja na prekograničnu investiciju ili osnivanje.

208. Kao što je Sud pravde potvrdio u svojoj presudi *Leipzig / Halle*, izgradnja infrastrukture, odnosno njenog dijela, može da spada u vršenje javnih ovlaštenja države.³³⁰ U tom slučaju javno finansiranje infrastrukture (ili odgovarajućeg dijela infrastrukture) ne podliježe npravidima o državnoj pomoći.

209. Zbog neizvjesnosti koja je postojala prije presude *Aerodromi Pariza*, nadležni državni organi mogu legitimno da smatraju da javno finansiranje infrastrukture odobreno prije presude ne predstavlja državnu pomoć i da, shodno tome, Komisija ne treba da bude obaviještena o takvim mjerama. Iz toga slijedi da Komisija ne može da dovede u pitanje na osnovu pravila o državnoj pomoći mjere finansiranja koje su definitivno usvojene prije donošenja presude *Aerodromi Pariza*.³³¹ To ne podrazumijeva nikakvu pretpostavku u pogledu prisustva ili odsustva državne pomoći ili legitimnih očekivanja što se tiče mjera finansiranja koje nisu definitivno usvojene prije donošenja presude *Aerodromi Pariza*, koja će morati da se potvrdi od slučaja do slučaja.³³²

7.2.2. *Narušavanje konkurencije i uticaj na trgovinu*

210. Obrazloženje za predmete u kojim je Komisija smatrala da određene mjere nisu mogle da utiču na trgovinu između država članica kao što je navedeno u st. 196 do 197 takođe može biti relevantno za određeno javno finansiranje infrastrukture, naročito lokalne ili opštinske infrastrukture, čak i ako se komercijalno eksploatiše. Jedna značajna karakteristika takvih slučajeva je da su uglavnom lokalnog karaktera, kao i da je očigledno malo vjerovatno da će uticati na prekograničnu investiciju više nego marginalno. Na primjer, malo je vjerovatno da će na trgovinu uticati izgradnja lokalnih objekata za odmor, zdravstvenih ustanova, malih aerodroma i luka koje uglavnom koriste lokalni korisnici i čiji je uticaj na prekograničnu investiciju marginalan. Dokaz da pokaže da ne postoji uticaj na trgovinu može da obuhvati podatke koji pokazuju da postoji samo ograničeno korišćenje infrastrukture izvan države članice i da su prekogranične investicije na tržištu koje se razmatra minimalna ili da nije vjerovatno da će biti ugrožena.

211. Postoje okolnosti u kojim se određena infrastruktura ne suočava sa direktnom konkurencijom od strane drugih infrastruktura iste vrste ili druge infrastrukture koja pruža druge vrste usluga sa značajnim stepenom supstitucije, ili direktno sa takvim uslugama.³³³ Odsustvo direktne konkurencije između infrastruktura vjerovatno postoji u slučaju sveobuhvatne mreže infrastruktura³³⁴ koje su prirodni monopoli, to jest za koje bi ponavljanje bilo neracionalno. Slično tome, mogu postojati sektori u kojim je privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture neznatno.³³⁵ Komisija smatra da su uticaj na trgovinu između država članica ili narušavanje konkurencije obično isključeni što se tiče izgradnje infrastrukture u slučajevima kada u isto vrijeme (i) infrastruktura se obično ne suočava sa direktnom konkurencijom, (ii) privatno finansiranje je neznatno u sektoru i predmetnoj državi članici i (iii) infrastruktura nije projektovana da selektivno favorizuje posebno preduzeće ili sektor, ali može biti od koristi za društvo u cjelini.

212. Da bi ukupan iznos javnog finansiranja datog projekta bio izvan pravila o državnoj pomoći, države članice moraju osigurati da se sredstva predviđena za izgradnju infrastrukture u situacijama navedenim u stavu 211 ne mogu koristiti za unakrsno subvencionisanje ili indirektno subvencionisanje drugih privrednih djelatnosti, uključujući upravljanje infrastrukturom. Unakrsno subvencionisanje može se isključiti tako što će se osigurati da se vlasnik infrastrukture ne angažuje u bilo kojoj drugoj privrednoj djelatnosti ili - ako je vlasnik infrastrukture angažovan u drugoj privrednoj djelatnosti - vođenjem odvojenih računa, dodeljivanjem troškova i prihoda na odgovarajući način i obezbjeđivanjem da javno finansiranje ne koriste druge djelatnosti. Odsustvo indirektno pomoći, naročito operatoru infrastrukture, može da se obezbijedi, na primjer, putem podnošenja ponuda za upravljanje infrastrukturom.

7.2.3. *Pomoć graditelju / vlasniku infrastrukture - pregled po sektorima*

213. Ovo poglavlje daje pregled kako Komisija namjerava da preispita prirodu državne pomoći za finansiranje infrastrukture u različitim sektorima, imajući u vidu glavne karakteristike koje finansiranje javne infrastrukture obično i trenutno pokazuje u različitim sektorima u vezi sa gore identifikovanim uslovima. Na ishod konkretne procjene projekata od slučaja do slučaja u svjetlu

³²⁸ U tom smislu, komercijalna upotreba infrastrukture može se smatrati pomoćnom kada kapacitet opredijeljen za takvu djelatnost svake godine ne prelazi 20 procenata ukupnog godišnjeg kapaciteta infrastrukture.

³²⁹ Ako djelatnosti ne ostanu pomoćni, takođe sekundarne privredne djelatnosti mogu biti predmet pravila o državnoj pomoći (vidjeti presudu Opšteg suda od 12. septembra 2013. godine, *Njemačka protiv Komisije* T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418 o prodaji drveta i turističkim djelatnostima organizacija za očuvanje prirode).

³³⁰ Presuda Suda pravde od 19. decembra 2012. godine, aerodrom *Mitteldeutsche Flughafen AG* i aerodrom *Leipzig-Halle GmbH* protiv Komisije C-288/11 P ECLI:EU:C:2012:821, stav 47.

³³¹ Odluka Komisije od 3. oktobra 2012. godine o slučaju državne pomoći 23600, finansijski aranžmani za Terminal aerodroma Minhen 2, Sl.list L 319, 29.11.2013., str. 8, uvodna izjava od 74 do 81. 1994 U uputstvu za avijaciju Komisije navodi se da „[izgradnja [ili] proširenje infrastrukturnih projekata (kao što su aerodromi, putevi, mostovi, itd) predstavlja opštu mjeru ekonomske politike koju ne može kontrolisati Komisija prema pravilima Ugovora o državnoj pomoći“; Sl.list C 350, 10.12.1994, str. 5, stav 12.

³³² Ova pojašnjenja ne utiču na primjenu pravila kohezije politike u ovim okolnostima, za koja se izdaju uputstva u drugim slučajevima. Pogledajte, na primjer uputstvo Komisije francuske zajednice: verifikacija usklađenosti sa državnom pomoći u infrastrukturnim predmetima, dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/search/detail.cfm?LAN=EN&lang=en&id=359

³³³ Na primjer usluge koje nude komercijalni trajektni operatori mogu predstavljati konkurenciju za naplatu mostarine ili prolaza kroz tunel.

³³⁴ U mrežnoj infrastrukturi različiti elementi mreže se međusobno dopunjuju, a ne takmiče se jedni sa drugima.

³³⁵ Pitanje da li postoji samo neznatno tržišno finansiranje u datom sektoru mora da se procijeni na nivou države članice prije nego na regionalnom ili lokalnom nivou, slično kao i procjena postojanja tržišta u državi članici (vidjeti, na primjer, presudu Opšteg suda od 26. novembra 2015. godine, *Španija protiv Komisije* T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, stav 44).

njihovih posebnih karakteristika ne utiče način na koji je predmetna država članica organizovala pružanje usluga vezanih za korišćenje infrastrukture i razvoj komercijalnih usluga i unutrašnjeg tržišta. To nije namijenjeno da zamijeni individualnu procjenu da li su ispunjeni svi elementi pojma državne pomoći u odnosu na konkretne mjere finansiranja određene infrastrukture. Komisija je takode dala detaljnija uputstva o određenim sektorima u svojim smjernicama i okvirima.

214. **Aerodromska infrastruktura** sastoji se od različitih tipova infrastrukture. Na osnovu sudske prakse sudova Unije, utvrđeno je da je većina aerodromske infrastrukture³³⁶ namijenjena za pružanje aerodromskih usluga avio-kompanijama u zamjenu za plaćanje naknade,³³⁷ što se kvalifikuje kao privredna djelatnost, i da stoga njihovo finansiranje podliježe pravilima o državnoj pomoći. Slično tome, ako je infrastruktura namijenjena za ne-vazduhoplovne komercijalne usluge drugim korisnicima, njeno javno finansiranje podliježe pravilima o državnoj pomoći.³³⁸ Obzirom da se aerodromi često takmiče jedni sa drugima, finansiranje aerodromske infrastrukture vjerovatno će takode uticati na trgovinu između država članica. Nasuprot tome, javno finansiranje infrastrukture namenjene za djelatnosti koje spadaju u nadležnost države u vršenju njenih javnih ovlašćenja ne potpadaju pod pravila o državnoj pomoći. Generalno se smatra da su kontrola vazdušnog saobraćaja, spasavanje aviona i gašenje požara, policija, carina i djelatnosti neophodne za zaštitu civilnog vazduhoplovstva na aerodromu od akata nezakonitog ometanja nekomercijalne prirode.

215. Slično tome, kako slijedi iz prakse Komisije u donošenju odluka,³³⁹ javno finansiranje **lučke infrastrukture** favorizuje privrednu djelatnost i stoga u principu podliježe pravilima o državnoj pomoći. Kao što je slučaj sa aerodromima, luke mogu da konkurišu jedna drugoj i finansiranje lučke infrastrukture stoga će vjerovatno uticati na trgovinu između država članica. Međutim, investicija za infrastrukturu koja je neophodna za djelatnosti koje spadaju u nadležnosti države u vršenju njenih javnih ovlašćenja ne podliježu kontroli državne pomoći. Kontrola pomorskog saobraćaja, vatrogasna služba, policija i carina generalno nisu komercijalne prirode.

216. **Širokopojasna infrastruktura** koristi se da omogući pružanje usluga telekomunikacionog povezivanja krajnjim korisnicima. Pružanje usluga povezivanja krajnjim korisnicima u zamjenu za plaćanje naknade je komercijalna djelatnost. Širokopojasnu infrastrukturu su u mnogim slučajevima izgradili operateri bez finansiranja od strane države, što je dokaz značajnog tržišnog finansiranja, i u mnogim geografskim zonama takmiče se nekoliko mreža različitih operatera.³⁴⁰ Širokopojasne infrastrukture su dio velikih, međusobno povezanih i komercijalno eksploatisanih mreža. Iz tih razloga, javno finansiranje širokopojasne infrastrukture za pružanje usluga povezivanja krajnjim korisnicima podliježe pravilima o državnoj pomoći, kao što je navedeno u Uputstvu za primjenu pravila o državnoj pomoći u odnosu na brzu realizaciju širokopojasnih mreža.³⁴¹ Nasuprot tome, povezivanje samo nadležnih državnih organa nije privredna djelatnost i javno finansiranje takozvanih „zatvorenih mreža“ stoga ne predstavlja državnu pomoć.³⁴²

217. **Energetska infrastruktura**³⁴³ koristi se za pružanje energetske usluga u zamjenu za plaćanje naknade, što je komercijalna djelatnost. Energetsku infrastrukturu, u velikoj mjeri, izgradili su tržišni akteri, što je dokaz značajnog tržišnog finansiranja, a finansira se kroz korisničke tarife. Javno finansiranje energetske infrastrukture stoga favorizuje privrednu djelatnost i vjerovatno će uticati na trgovinu između država članica i stoga u principu podliježe pravilima o državnoj pomoći.³⁴⁴

218. Javno finansiranje **istraživačkih infrastrukture** može da favorizuje privrednu djelatnost i stoga podliježe pravilima o državnoj pomoći onoliko koliko je infrastruktura u stvari namijenjena za obavljanje privrednih djelatnosti (kao što je iznajmljivanje opreme ili laboratorije preduzećima, pružanje usluga preduzećima ili vršenje istraživanja ugovora). Javno finansiranje istraživačkih infrastrukture koje se koriste za nekomercijalne djelatnosti, kao što je nezavisno istraživanje za povećanje znanja i bolje razumijevanje, za razliku od toga, ne potpada pod pravila o državnoj pomoći. Za detaljnija uputstva o razlici između privrednih i neprivrednih djelatnosti u oblasti istraživanja, pogledajte objašnjenja koja su data u okviru za državnu pomoć za istraživanje i razvoj i inovacije.³⁴⁵

219. Iako upravljanje **željezničkom infrastrukturom**³⁴⁶ može da predstavlja privrednu djelatnost³⁴⁷, izgradnja željezničke infrastrukture koja je stavljena na raspolaganje potencijalnim korisnicima po jednakim i nediskriminatornim uslovima - za razliku od upravljanja infrastrukturom - obično ispunjava uslove iz stava 211 i njeno finansiranje zbog toga obično ne utiče na trgovinu između država članica i ne narušava konkurenciju. Kako bi se osiguralo da ukupno finansiranje datog projekta ne podliježe pravilima o državnoj pomoći, države članice takode moraju da obezbijede da su ispunjeni uslovi navedeni u stavu 212. Isto obrazloženje važi i za ulaganja u **željezničke mostove, željezničke tunele i urbanu saobraćajnu infrastrukturu**.³⁴⁸

³³⁶ Kao što su piste i njihova rasvjeta, terminali, aerodromske platforme, rulne staze i centralizovana infrastruktura za zemaljske operacije, kao što su pojasevi za prtljag.

³³⁷ Uputstvo o državnoj pomoći za aerodrome i avio kompanije, Sl.list C 99, 4.4.2014, str. 3, Uvodna izjava 31.

³³⁸ Uputstvo o državnoj pomoći za aerodrome i avio kompanije, Sl.list C 99, 4.4.2014, str. 3, Uvodna izjava 33.316 Odluka Komisije od 27. marta 2014. godine o državnoj pomoći 38302 - Italija - Luka Salerno; Odluka Komisije od 22. februara 2012. godine o državnoj pomoći 30742 (N/2010) - Litvanija - Izgradnja infrastrukture za putnički i teretni trajektni terminal u Klaipeda, Sl.list C 121 od 26.4.2012, str. 1; Odluka Komisije od 2. jula 2013. godine o državnoj pomoći 35418 (2012 / N) - Grčka - proširenje Luke Pirej, Sl.list C 256 od 5.9.2013, str. 2.

³³⁹ Odluka Komisije od 27. marta 2014. godine o državnoj pomoći 38302 - Italija - Luka Salerno; Odluka Komisije od 22. februara 2012. godine o državnoj pomoći 30742 (N/2010) - Litvanija - Izgradnja infrastrukture za putnički i teretni trajektni terminal u Klaipeda, Sl.list C 121 od 26.4.2012, str. 1; Odluka Komisije od 2. jula 2013. godine o državnoj pomoći 35418 (2012 / N) - Grčka - proširenje Luke Pirej, Sl.list C 256 od 5.9.2013, str. 2.

³⁴⁰ Kao što je navedeno u stavu 211 i fusnoti 312, pitanje da li postoji samo neznatno finansiranje tržišta u datom sektoru mora da se ocijeni na nivou države članice, a ne na regionalnom ili lokalnom nivou.

³⁴¹ Sl.list C 25, 26.1.2013. godine, str. 1. Smernice objašnjavaju da širokopojasni sektor karakterišu specifične osobine, posebno zbog činjenice da širokopojasna mreža može da primi više operatora telekomunikacionih usluga i samim tim može da pruži priliku za prisustvo konkurentskih operatora.

³⁴² EU Smjernice za primjenu pravila državne pomoći u odnosu na brzu realizaciju širokopojasnih mreža, Sl.list C 25, 26.1.2013, str. 1, Uvodna izjava 11 i fusnota 14

³⁴³ Energetska infrastruktura obuhvata, posebno, infrastrukturu za prenos, distribuciju i skladištenje električne energije, gasa i nafte. Za više detalja, pogledajte definiciju u smjernicama o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020, Sl.list C 200, 28.6.2014, str. 1, Uvodna izjava 31.

³⁴⁴ Smjernice o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014-2020, Sl.list C 200, 28.6.2014, str. 1, odeljak 3.8; Odluka Komisije od 10.7.2014 o državnoj pomoći 36290 - Velika Britanija - Sjeverna Irska gasovod; proširenje na zapadu i sjeverozapadu.

³⁴⁵ Sl.list C 198, 27.6.2014, str. 1, uvodna izjava 17 i dalje.

³⁴⁶ Kao što su pruge i željezničke stanice.

³⁴⁷ Ovo zapažanje ne dovodi u pitanje da li sve prednosti odobrene operatoru infrastrukture od strane države čine državnu pomoć. Na primjer, ako je rad infrastrukture predmet pravnog monopola i ako je isključena konkurencija na tržištu za upravljanje infrastrukturom, prednost dodeljena operatoru infrastrukture od strane države ne može da naruši konkurenciju i prema tome ne predstavlja državnu pomoć. Vidjeti stav 188 ovog saopštenja i odluku Komisije od 17.7.2002. godine o državnoj pomoći N 356/2002 - Željeznička mreža Velike Britanije i Odluku Komisije od 2.5.2013. godine o državnoj pomoći 35948 - Češka Republika - Produženje šeme interoperabilnosti u željezničkom saobraćaju. Kao što je objašnjeno u stavu 188, ako je vlasnik ili operater aktivan na drugom liberalizovanom tržištu, treba, kako bi se spriječilo unakrsno subvencionisanje, da vodi odvojene račune, dodijeli troškove i prihode na odgovarajući način i osigura da se javno finansiranje ne koristi za ostale djelatnosti.

³⁴⁸ Kao što je pruga za tramvaje ili podzemni javni prevoz.

220. Dok su **putevi** koji se koriste za besplatnu javnu upotrebu opšta infrastruktura i njihovo javno finansiranje ne potpada pod pravila o državnoj pomoći, naplata putarine predstavlja u mnogim slučajevima privrednu djelatnost. Međutim, izgradnja putne infrastrukture kao takve³⁴⁹, uključujući puteve sa naplatom putarine - za razliku upravljanja putem sa naplatom putarine i pod uslovom da ne predstavlja namjensku infrastrukturu - obično ispunjava uslove iz stava 211 i njegovo finansiranje stoga obično ne utiče na trgovinu između država članica i ne narušava konkurenciju.³⁵⁰ Da bi se osiguralo da cjelokupno javno finansiranje datog projekta nije predmet pravila o državnoj pomoći države članice takođe moraju da obezbijede da su ispunjeni uslovi navedeni u stavu 212. Isto obrazloženje važi i za investicije u **mostove, tunele i unutrašnje plovne puteve (na primjer rijeke i kanali)**.

221. Dok upravljanje **vodovodnim i kanalizacionom mrežama**³⁵¹ predstavlja privrednu djelatnost, izgradnja sveobuhvatne vodovodne i kanalizacione mreže kao takva obično ispunjava uslove iz stava 211 i njeno finansiranje zbog toga obično ne narušava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između zemalja članica. Kako bi se osiguralo da cjelokupno finansiranje datog projekta nije predmet pravila državne pomoći, države članice takođe moraju da obezbijede da su ispunjeni uslovi navedeni u stavu 212.

7.3. Pomoć operaterima

222. Ako su svi elementi iz člana 107 (1) Sporazuma ispunjeni u pogledu graditelja / vlasnika infrastrukture, prisutna je državna pomoć graditelju / vlasniku, bez obzira na to da li direktno koriste infrastrukturu da samo isporučuju robe ili usluge ili stavljaju infrastrukturu na raspolaganje trećoj strani, operateru koji zauzvrat pruža usluge krajnjim korisnicima infrastrukture (na primjer, ako vlasnik aerodroma ustupi koncesiju za pružanje usluga na aerodromu).

223. **Operatori** koji za pružanje usluga krajnjim korisnicima koriste infrastrukturu finansiranu iz državne pomoći imaju prednost ako korišćenjem infrastrukture ostvaruju ekonomske koristi koje ne bi ostvarili u uobičajenim tržišnim uslovima. Ovo obično važi ako je naknada koju plaćaju za pravo na eksploataciju infrastrukture manja od iznosa koji bi platili za uporedivu infrastrukturu u uobičajenim tržišnim uslovima. Smjernice o tome kako da se utvrdi da li su uslovi rada u skladu sa tržišnim uslovima date su u članu 4.2. U skladu sa tim članom, Komisija smatra da ekonomska prednost za operatera može posebno biti isključena ako se koncesija za upravljanje infrastrukturom (ili njenim djelovima) dodjeljuje za pozitivnu cijenu kroz tender koji zadovoljava sve relevantne uslove u st. 90 do 96.³⁵²

224. Međutim, Komisija podsjeća da ukoliko država članica ne ispunjava svoje obaveze obaveštavanja i postoje sumnje u pogledu kompatibilnosti pomoći graditelju/vlasniku sa unutrašnjim tržištem, Komisija može da izda zabranu i da zahtijeva od države članice da suspenduje sprovođenje mjere i da privremeno povрати isplaćeni novac dok ne donese odluku o kompatibilnosti. Osim toga, domaće sudije imaju obavezu da tako postupe takođe, na zahtjev konkurenata. Osim toga, ako, nakon procjene mjere, Komisija donese odluku i proglasi da pomoć nije u skladu sa unutrašnjim tržištem i naredi njen povrat, uticaj na operatera infrastrukture se ne može isključiti.

7.4. Pomoć krajnjim korisnicima

225. Ako je operater infrastrukture dobio državnu pomoć ili ako njegova sredstva čine državna sredstva, on je u poziciji da odobri prednost korisnicima infrastrukture (ako su preduzeća) ukoliko su uslovi korišćenja u skladu sa testom za operatere tržišne ekonomije, odnosno ako je infrastruktura dostupna korisnicima po tržišnim uslovima.

226. U skladu sa opštim principima objašnjenim u članu 4.2, prednost korisnicima u takvim slučajevima može se isključiti ako su naknade za korišćenje infrastrukture utvrđene kroz tender koji zadovoljava sve relevantne uslove utvrđene u st. 90 do 96.

227. Kao što je objašnjeno u članu 4.2, ako konkretni dokazi nisu dostupni, pitanje da li je transakcija u skladu sa tržišnim uslovima može se procijeniti u svjetlu uslova pod kojim se upotreba uporedive infrastrukture dodeljuje sličnim privatnim operaterima u sličnim situacijama (mjerila), ako je takvo poređenje moguće.

228. Ako se ni jedan od navedenih kriterijuma za ocjenjivanje ne može primijeniti, činjenica da je transakcija u skladu sa tržišnim uslovima može se utvrditi na osnovu opšte prihvaćene, standardne metodologije procjene. Komisija smatra da test za operatera tržišne ekonomije može biti zadovoljen za javno finansiranje otvorenih infrastrukture koje nisu namijenjene konkretnim korisnicima, gdje njihovi korisnici postepeno doprinese, sa *ex ante* tačke gledišta, profitabilnosti projekta/operatera. Ovo je slučaj kada operator infrastrukture uspostavlja komercijalne aranžmane sa pojedinačnim korisnicima koji omogućavaju pokrivanje svih troškova koji proizilaze iz takvih aranžmana, uključujući prihvatljivu profitnu maržu na osnovu dobrih srednjoročnih izgleda. Ova procjena treba da uzme u obzir sve postepene prihode i očekivane inkrementalne troškove koje je imao operater u odnosu na djelatnost određenog korisnika.³⁵³

8. Završne odredbe

229. Ova komunikacija zamenjuje sljedeće komunikacije i obavještenja Komisije:

Komunikacija Komisije državama članicama 93/C 307/03 o primjeni čl. 92 i 93 Ugovora o EEZ i člana 5 Direktive 80/723 / EEZ na javna preduzeća u sektoru proizvodnje³⁵⁴,

Komunikacija Komisije o elemenatima državne pomoći u prodaji zemljišta i zgrada od strane nadležnih državnih organa³⁵⁵; Obavještenje Komisije o primjeni pravila državne pomoći za mjere koje se odnose na direktno oporezivanje poslovanja³⁵⁶.

230. Ova komunikacija zamjenjuje sve suprotstavljene izjave u vezi sa pojmom državne pomoći sadržane u postojećim komunikacijama i okvirima Komisije, osim izjava koje se odnose na određene sektore i koje su opravdane njihovim posebnim karakteristikama.“

³⁴⁹ Uključujući puteve za povezivanje zemljišta koje se koristi u komercijalne svrhe, vidjeti Odluku Komisije od 1.10.2014 o državnoj pomoći 36147 - Navodna pomoć za infrastrukturu za Propapier i Odluka Komisije od 8.01.2016. godine o državnoj pomoći 36019 - Mjera za putnu infrastrukturu u blizini nekretnina.

³⁵⁰ Atipična situacija u kojoj se državna pomoć ne može isključiti bi, na primjer, bio most ili tunel između dvije države članice, koji nudi uglavnom uslugu koju može zamijeniti usluga komercijalnih trajektnih operatera ili izgradnja puta sa naplatom putarine kojem je direktna konkurencija drugi put sa naplatom putarine (na primjer dve puta sa naplatom putarine koji su međusobno paralelni, i time nude uglavnom zamjenljive usluge).

³⁵¹ Vodovodne i kanalizacione mreže obuhvataju infrastrukturu za distribuciju vode i transport otpadnih voda, kao što su odgovarajuće cijevi.

³⁵² Vidjeti Odluku Komisije od 1.10.2014. godine o državnoj pomoći 38478 - Mađarska - izgradnja domaće javne luke Gyor - Gonyu. Nasuprot tome, prednost za graditelja / vlasnika infrastrukture ne može biti isključena tenderom i tender samo smanjuje dodijeljenu pomoć na najmanju mjeru.

³⁵³ Vidjeti Odluku Komisije od 1.10.2014. godine o državnoj pomoći 36147, navodna pomoć za infrastrukturu Propapiera. Vidjeti takođe Smjernice o državnoj pomoći aerodromima i avio-kompanijama, Sl.list C 99, 4.4.2014, str. 3, uvodna izjava 61 do 64

³⁵⁴ Sl.list C 307, 13.11.1993, str. 3

³⁵⁵ Sl.list C 209, 10.07.1997, str. 3

³⁵⁶ Sl.list C 384, 10.12.1998, str. 3