

**Saopštenje 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 saopštenje 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 usklađenost 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 Ugovorom¹, ovo Obavještenje razjašnjava shvatanje člana 107 stav 1 Ugovora, kako ga tumači Sud pravde i Opšti sud (Sudovi Unije). Za pitanja koja još nisu 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 Unije²; 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 procjene³.
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 privrednih društava ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj to utiče na trgovinu među državama članicama⁴. Ovim Saopštenjem razjasniće se različiti elementi pojma koji predstavljaju državnu pomoć: postojanje privrednih društava, 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 saopštenje daje specifična objašnjenja u vezi sa javnim finansiranjem infrastrukture.

¹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. decembra 2008, British Aggregates protiv Komisije, C487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, stav 111

² Vidjeti Presudu Suda pravde od 21. jula 2011, Alcoa Trasformazioni protiv Komisije, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, stav 125

³ Vidjeti Presudu Suda pravde od 22. decembra 2008, British Aggregates protiv Komisije, C487/06 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

⁴ 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).

2. POJAM PRIVREDNIH DRUŠTAVA I PRIVREDNE DJELATNOSTI

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

2.1. Opšta načela

7. Sud pravde je dosljedno definisao privredna društva kao subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju⁵. Klasifikacija pojedinog subjekta kao privrednih društava 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 privrednim društvom 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 tržištu⁶. Ako to nije slučaj, neprofitni subjekti ostaju van kontrole državne pomoći.
10. Treće, klasifikacija subjekta kao privrednih društava uvijek zavisi od posebne djelatnosti. Subjekt koji obavlja privrednu i neprivrednu djelatnost smatra se privrednim društvom samo kad obavlja privrednu djelatnost⁷.
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 privrednim društvom. U tom smislu Sud pravde smatra relevantnim postojanje kontrolnog udjela i ostalih funkcionalnih, ekonomskih i organskih veza⁸.
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 djelatnost⁹.
13. Pitanje postoji li tržište za određene usluge može zavistiti od načina na koji su te usluge organizovane u predmetnoj državi članici¹⁰ i stoga se može razlikovati među državama članicama. Čak, zbog

⁵ 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

⁶ 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

⁷ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 2000, Aerodromi Pariza protiv Komisije, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, stav 108

⁸ 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

⁹ 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

¹⁰ 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

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 djelatnosti¹¹.
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.
16. Jednostavna činjenica da subjekat ima udjele, čak i većinske udjele, u privrednom društvu koji pruža robu ili usluge na tržištu ne znači da taj subjekat automatski treba smatrati privrednim društvom 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 privrednim društvom ako sam ne pruža robu ili usluge na tržištu¹².

2.2. Izvršavanje javnih ovlašćenja

17. Član 107 stav 1 Ugovora ne primjenjuje se ako država djeluje „izvršavanjem javnog ovlašćenja“¹³ ili ako javni subjekti djeluju „u svojem svojstvu kao državni organi“¹⁴. 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 podliježe¹⁵. Generalno govoreći, osim ako predmetna država članica nije odlučila da uvede tržišne mehanizme, djelatnosti koje u osnovi čine dio ekskluzivnih prava službenog organa, a koje obavlja država, ne predstavljaju privredne djelatnosti. Primjer su djelatnosti povezane sa:

(a) vojskom ili policijom¹⁶;

¹¹ 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; Regulatorna (EZ) br. 1370/2007 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. o uslugama javnog željezničkog i putnog prevoza putnika i stavljanju van snage regulatorne 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

¹² 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

¹³ Presuda Suda pravde od 16. juna 1987, Komisija protiv Italije, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, stavovi 7 i 8

¹⁴ Presuda Suda pravde od 4. maja 1988, Bodson, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, stav 18

¹⁵ 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, C343/95, ECLI:EU:C:1997:160, stavovi 22 do 23

¹⁶ 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

- (b) sigurnosti i kontrolom avio saobraćaja¹⁷;
- (c) kontrolom i sigurnosti pomorskog saobraćaja¹⁸;
- (d) nadzorom radi sprečavanja zagađenja¹⁹;
- (e) organizacijom, finansiranjem i izvršavanjem zatvorskih kazni²⁰;
- (f) razvojem i obnovom javnog zemljišta od strane državnih organa;²¹ i
- (g) prikupljanjem podataka za korištenje za javne potrebe na osnovu zakonske obaveze kojoj predmetna privredna društva podliježu u vezi s otkrivanjem takvih podataka²².

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 privredno društvo. 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 privrednih društava²³.

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 obavezno²⁴;
 - (b) svrha šeme je isključivo socijalna²⁵;
 - (c) šema je neprofitna²⁶;
 - (d) koristi su nezavisne od izvršenih doprinosa²⁷;

¹⁷ 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

¹⁸ 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

¹⁹ Presuda Suda pravde od 18. marta 1997, Calì & Figli, C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160, stav 22

²⁰ 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

²¹ 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.

²² Presuda Suda pravde od 12. jula 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, stav 40

²³ 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.

²⁴ 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

²⁵ Presuda Suda pravde od 22. januara 2002, Cisa i INAIL, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, stav 45

²⁶ 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

²⁷ 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

- (e) plaćene naknade nisu nužno srazmjerne zaradi osiguranog lica²⁸; i
- (f) šemu nadzire država²⁹.

21. Takve šeme koje se zasnivaju na solidarnosti moraju se razlikovati od ekonomskih šema³⁰. Njih redovno karakteriše sljedeće:

- (a) neobavezno članstvo³¹;
- (b) načelo kapitalizacije (zavisnost od materijalnih prava na plaćene doprinose i finansijskih rezultata šeme)³²;
- (c) njihova priroda ostvarivanja dobiti³³; i
- (d) pružanje materijalnih prava koja čine dodatak onima u okviru osnovne šeme³⁴.

22. Neke šeme sadrže karakteristike obje kategorije. U takvim slučajevima klasifikacija šema zavisi od analize različitih elemenata i njihove važnosti³⁵.

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 solidarnosti³⁶. Takve bolnice finansiraju se direktno iz doprinosa socijalnog osiguranja i ostalih državnih sredstava i iste besplatno pružaju svoje usluge na osnovu univerzalnog pokrivača³⁷. Sudovi Unije potvrdili su da, u slučaju postojanja takve strukture, relevantne organizacije ne djeluju kao privredna društva³⁸.

²⁸ Presuda Suda pravde od 22. januara 2002, *Cisal i INAIL*, C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, stav 40

²⁹ 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, *Cisal 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

³⁰ Vidjeti posebno presudu Suda pravde od 16. novembra 1995, *FFSA i ostali*, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, stav 19

³¹ Presuda Suda pravde od 21. septembra 1999, *Albany*, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430, stavovi 80-87

³² 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 to 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

³³ 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

³⁴ 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

³⁵ Presuda Suda pravde od 5. marta 2009, *Kattner Stahlbau*, C-350/07, ECLI:EU:C:2009:127, stavovi 33 et seq

³⁶ 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)

³⁷ Zavisno od ukupnih karakteristika sistema, naknade koje pokrivaju samo mali dio stvarnog troška usluge ne utiču na njegovu klasifikaciju kao neprivrednog sistema.

³⁸ 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

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 privredno društvo jednostavno zato što je kupac na određenom tržištu³⁹.
26. U brojnim ostalim državama članicama, bolnice i ostali pružaoci usluga zdravstvene zaštite nude svoje usluge za naknadu, bilo direktno od pacijenata ili njihovog osiguranja⁴⁰. 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 djelatnošću⁴¹. 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”⁴².
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 blagajne⁴³. Ova načela mogu obuhvatiti javne obrazovne usluge poput strukovnog obrazovanja⁴⁴, privatnih i državnih osnovnih škola⁴⁵ i vrtića⁴⁶, sekundarnih djelatnosti podučavanja na univerzitetima⁴⁷ i pružanje usluga obrazovanja na univerzitetima⁴⁸.
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

³⁹ Presuda Opšteg suda od 4. marta 2003, FENIN, T-319/99, ECLI:EU:T:2003:50, stav 40

⁴⁰ 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

⁴¹ 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

⁴² 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

⁴³ 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

⁴⁴ Presuda Suda pravde od 27. septembra 1988, Humbel, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, stav 18

⁴⁵ 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

⁴⁶ Presuda Suda EFTA od 21. februara 2008. u Predmetu E-5/07 Private Barnehagers Landsforbund protiv Nadzornog organa EFTA Ct. Rep [2008] str. 62.

⁴⁷ Presuda Suda pravde od 18. decembra 2007, Jundt, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, stavovi 28 do 39

⁴⁸ Presuda Suda pravde od 7. decembra 1993, Wirth, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, stavovi 14 do 22

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:
- (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 infrastrukture (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 infrastruktura⁴⁹.

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 određena privredna društva, 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

⁴⁹ Vidjeti stav 19 Okvira za državnu pomoć za istraživanje i razvoj i inovacije, Sl.list C 198, 27.6.2014, str. 1

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.⁵⁰

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 državi

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 pomoći⁵².

40. Međutim, pripisivost je manje očigledna ako se prednost dodjeljuje preko javnih privrednih društava⁵³. U takvim slučajevima potrebno je utvrditi mogu li se državni organi smatrati uključenima, na bilo koji način, u donošenje mjere⁵⁴.

41. Sama činjenica da mjeru preduzima javno privredno društvo nije sama po sebi dovoljna da bi se smatrala pripisivom državi⁵⁵. Međutim, ne treba pokazivati da su, u posebnom slučaju, državni organi posebno podsticali javno privredno društvo u odnosu na predmetnu mjeru pomoći⁵⁶. Čak, s obzirom na to da su država i javna privredna društva blisko povezani, postoji stvaran rizik dodjele državne pomoći posredstvom takvih privrednih društava na netransparentan način i uz kršenje pravila o

⁵⁰ 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.

⁵¹ Vidjeti, na primjer, presudu Suda pravde od 16. maja 2002. godine, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 24; presudu Opšteg suda od 5. aprila 2006. godine, Deutsche Bahn AG protiv Komisije, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, stav 103.

⁵² Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stav 62

⁵³ Koncept javnih privrednih društava može se definisati pozivanjem na Direktivu Komisije 2006/111/EZ od 16. novembra 2006. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih privrednih društava, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih privrednih društava (Sl.list L 318, 17.11.2006., str. 17). U članu 2 tačka b te Direktive navedeno je da su „javna privredna društva sva privredna društva 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 privredna društva uređena.”

⁵⁴ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 52

⁵⁵ 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

⁵⁶ Dalje, nije potrebno dokazati da bi, u određenom slučaju, ponašanje javnog privrednog društva bilo drugačije da je djelovao autonomno, Vidjeti Presudu Opšteg suda od 25 June 2015, SACE i Sace BT protiv Komisije, T-305/13, ECLI:EU:T:2015:435, stav 48

državnoj pomoći utvrđenih Ugovorom⁵⁷. Osim toga, upravo zbog toga što između države i javnih privrednih društava postoji povlašćeni odnos, kao opšte pravilo, trećoj strani biće teško dokazati da su mjere pomoći koje je preduzelo takvo privredno društvo zapravo donesene na osnovu uputstava državnih organa u određenom predmetu⁵⁸.

42. Zbog toga pripisivost mjere pomoći državi koju je preduzelo javno privredno društvo može se zaključiti iz skupa indikatora koji proizilaze iz okolnosti predmeta i konteksta u kojem je mjera preduzeta⁵⁹.

3.1.1. Indikatori pripisivosti

43. Mogući indikatori za utvrđivanje pripisivosti mjere uključuju sljedeće⁶⁰:

- (a) predmetni organ nije mogao donijeti spornu odluku bez razmatranja zahtjeva državnih organa;
- (b) postojanje faktora organske prirode koji povezuju javno privredno društvo sa državom;
- (c) činjenica da je privredno društvo kojem je dodijeljena pomoć morao uzeti u obzir direktive koje su izdali vladini organi⁶¹;
- (d) integraciju javnog privrednog društava u strukture javne uprave;
- (e) prirodu djelatnosti javnih privrednih društava⁶² i njihovo obavljanje na tržištu u uobičajenim uslovima tržišne konkurencije s privatnim subjektima.;
- (f) pravni status privrednih društava (podliježe li javnom pravu ili redovnom pravu trgovačkih društava); međutim, sama činjenica da je javno privredno društvo osnovano kao društvo kapitala u okviru redovnog prava ne može se smatrati dovoljnom za isključivanje pripisivosti⁶³, uzimajući u obzir autonomiju koja se dodjeljuje u skladu s tim pravnim oblikom;
- (g) stepen nadzora koji državni organi izvršavaju u odnosu na upravljanje privrednim društvom;
- (h) svaki drugi indikator koji ukazuje na uključenost državnih organa u donošenje predmetne mjere ili malu vjerovatnoću 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 državi⁶⁴.

⁵⁷ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 53

⁵⁸ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 54

⁵⁹ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 55

⁶⁰ 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.

⁶¹ Presuda Suda pravde od 23. oktobra 2014, Commerz Nederland, C-242/13, ECLI:EU:C:2014:2224, stav 35

⁶² 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 privatizacione 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)

⁶³ Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 57

⁶⁴ 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.

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 pomoći⁶⁵.
46. Mjere koje je zajednički donijelo nekoliko država članica pripisive su svim predmetnim državama članicama u skladu s članom 107 stav 1 Ugovora⁶⁶.

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 Ugovora⁶⁷.
48. Državna sredstva uključuju sva sredstva javnog sektora⁶⁸, uključujući sredstva subjekata unutar države (decentralizovanih, udruženih u savez, regionalnih ili ostalih)⁶⁹ i, u određenim okolnostima, sredstva privatnih organa (vidi stavove 56 i 57). Nije važno da li je institucija unutar javnog sektora autonomna⁷⁰. Finansijska sredstva koja pruža centralna banka države članice određenim kreditnim institucijama generalno podrazumijevaju prenos državnih sredstava⁷¹.
49. Resursi javnih privrednih društava isto tako čine državne resurse u smislu člana 107 stav 1 Ugovora jer država ima mogućnost da usmjeri korišćenje tih resursa⁷². Za potrebe Zakona o državnoj pomoći, i prenosi unutar javne grupe mogu takođe predstavljati državnu pomoć, na primjer, ako se sredstva prenose iz matičnog trgovačkog društva njegovom supsidijarnom licu (čak i ako ono predstavlja jedno privredno društvo s ekonomskog stanovišta)⁷³. Pitanje da li je prenos takvih sredstava pripisiv državi

⁶⁵ 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 državi 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 objektivan pojam.

⁶⁶ 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

⁶⁷ 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

⁶⁸ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stav 56

⁶⁹ 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

⁷⁰ Presuda Opšteg suda od 12. decembra 1996, Air France protiv Komisije, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, stavovi 58 do 62

⁷¹ 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

⁷² Presuda Suda pravde od 16. maja 2002, Francuska protiv Komisije (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, stav 38 Vidjeti takođe 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

⁷³ Presuda Suda pravde od 11. jula 1996, *SFEI i ostali*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, stav 62

razrađeno je u prethodnom odsjeku 3.1. Činjenica da je javno privredno društvo korisnik mjere pomoći ne isključuje ga iz dodjele pomoći drugom korisniku drugačijom mjerom pomoći⁷⁴.

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 sredstvima⁷⁵. Mjera koju je donio državni organ i koja ide u korist određenih privrednih društava 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 privrednih društava⁷⁶.
51. Prenos državnih sredstava može poprimiti razne oblike, poput direktnih bespovratnih sredstava, zajmova, garancija, direktnog ulaganja u kapital privrednih društava i koristi u naturi. 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.⁷⁷ 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.⁷⁸ Stvaranje dovoljno stvarnog rizika uvođenja dodatnog opterećenja na državu u budućnosti, garancijom ili ugovornom ponudom, dovoljno je za potrebe člana 107 stav 1⁷⁹.
52. Ako državni organi ili javna privredna društva pružaju robu ili usluge po cijeni ispod tržišnih stopa, ili ulažu u privredna društava 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 prava⁸⁰ bez adekvatne naknade u skladu s tržišnim stopama može predstavljati očekivane državne prihode (isto tako, kao i dodjelu prednosti)⁸¹.

⁷⁴ 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

⁷⁵ Presuda Suda pravde od 22. marta 1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, stav 21

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

⁷⁷ 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

⁷⁸ 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 privrednim društvima 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 privrednih društava 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

⁷⁹ 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

⁸⁰ 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 privrednih društava, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih privrednih društava, Sl. list L 318, 17.11.2006., str. 17

⁸¹ Vidjeti i Obavještenje 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

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 privrednih društava koji podliježu kriterijima kvalitativnog odabira (uspostavljenih *ex ante* na transparentan i nediskriminirajući način).⁸² 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 veza između postizanja regulatorne svrhe i očekivanog prihoda.⁸³
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.⁸⁴ Na primjer, odstupanje od odredaba zakona o zapošljavanju kojima se mijenja okvir za ugovorne odnose između privrednih društava i zaposlenog ne predstavlja prenos državnih sredstava, uprkos činjenici da bi mogao smanjiti doprinose socijalnog osiguranja ili poreze koji se plaćaju državi.⁸⁵ Slično tome, nacionalni propis koji određuje minimalnu cijenu za određenu robu ne podrazumijeva prenos državnih sredstava.⁸⁶

3.2.2. Kontrolni uticaj nad sredstvima

57. Porijeklo sredstava nije važno pod uslovom da, prije direktnog ili indirektnog prenosa korisnicima, ista

⁸² 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).

⁸³ 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 ovlašćenja 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.

⁸⁴ Presuda Suda pravde od 13. marta 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, stav 62.

⁸⁵ Presuda Suda pravde od 17. marta 1993, *Sloman Neptun Schiffahrts*, Spojeni predmeti C-72/91iC-73/91, ECLI:EU:C:1993:97, stav 20i21. 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

⁸⁶ Presuda Suda pravde od 24. januara 1978, *Van Tiggele*, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, stavovi 25 i26.

postaju dio javne kontrole i time dostupna nacionalnim organima,⁸⁷ čak i ako sredstva ne postanu vlasništvo državnog organa⁸⁸.

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.⁸⁹ 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.⁹⁰ 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.⁹¹
59. Prenos državnih sredstava prisutan je i ako su sredstva na zajedničkom raspolaganju nekoliko država članica koje zajednički odlučuju o korišćenju tih sredstava.⁹² 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).⁹³ 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

⁸⁷ Vidjeti na primjer Presuda 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

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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

⁹⁰ 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

⁹¹ 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.

⁹² 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. lits L 274, 19.10.2010, str. 54

⁹³ 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

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. Regulatorna 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.⁹⁴
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 privrednim društvima koja proizvode takvu vrstu električne energije.⁹⁵ U tom slučaju država ne imenuje predmetna privredna društva (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 razlog da bi se smatrali državnim sredstvima.⁹⁶ S obzirom na to da se ovo načelo primjenjuje na javne organe i privatne subjekte 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.⁹⁷
65. Osim toga, mehanizam za pokrivanje u cjelosti dodatnih troškova nametnutih privrednim društvima 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.⁹⁸

⁹⁴ Presuda Suda pravde od 24. januara 1978, *Van Tiggele*, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, stavovi 25 i 26

⁹⁵ 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 privatna privredna društva ne predstavlja direktan ili indirektan prenos državnih sredstava i da se ova kvalifikacija ne mijenja zbog nižih prihoda privrednih društava koja podliježu toj obavezi koja će vjerovatno uzrokovati smanjenje poreskih prihoda jer isto predstavlja sastavnu karakteristiku mjere. U tom slučaju privatnom privrednom društvu 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

⁹⁶ Presuda Suda pravde od 17. jula 2008, *Essent Netwerk Noord*, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, stavovi 69 do 75

⁹⁷ 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

⁹⁸ Presuda Suda pravde od 19. decembra 2013, *Vent de Colère i ostali*, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851, stavovi 25 do 26

4. Prednost

4.1. Opšti pojam prednosti

66. Prednost, u smislu člana 107 stav 1 Ugovora, je svaka ekonomska korist koju privredno društvo ne bi ostvarilo u uobičajenima tržišnim uslovima, odnosno u nedostatku intervencije države.⁹⁹ U odjeljku 4.2. ovog Obavještenja 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 privrednih društava, a ne uzrok i cilj intervencije države¹⁰⁰. Prednost je prisutna kad god se finansijska situacija privrednih društava poboljša kao rezultat intervencije države¹⁰¹ pod uslovima koji se razlikuju od uobičajenih tržišnih uslova. Da bi se to procijenilo, finansijsku situaciju privrednih društava nakon uvođenja mjere treba uporediti s njegovom finansijskom situacijom u slučaju da mjera nije uvedena¹⁰². S obzirom na to da je važan jedino uticaj mjere na privrednih društava, nije važno je li prednost obavezna za privrednih društava u smislu da je on ne može izbjeći ili odbiti¹⁰³.
68. Tačan oblik mjere isto tako nije važan da bi se utvrdilo dodjeljuje li se njome ekonomska prednost privrednom društvu¹⁰⁴. Ne samo da je dodjela pozitivne ekonomske prednosti važna za pojam državne pomoći, nego i oslobođenje u odnosu na ekonomsko opterećenje¹⁰⁵ isto tako može predstavljati prednost. Ovo drugo je široka kategorija koja sadrži svako smanjenje naknada koje su obično uključene u budžet privrednih društava.¹⁰⁶ To obuhvata sve situacije u kojima su ekonomski subjekti oslobođeni od sastavnih troškova njihovih privrednih djelatnosti.¹⁰⁷ Na primjer, ako država članica plaća dio troškova zaposlenih u određenom privrednom društvu, oslobađa tog privrednih društava od troškova koji su svojstveni njegovim privrednim djelatnostima. Prednost postoji i kada državni organi plaćaju dodatak na platu radnicima određenog privrednih društava, čak i ako subjekat nije bio pod pravnom obavezom da plaća takav dodatak¹⁰⁸. Ona takođe obuhvata situacije u kojima neki operateri ne moraju snositi troškove koje drugi uporedivi operateri uobičajeno snose na osnovu određenog

⁹⁹ 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

¹⁰⁰ Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, stav 13

¹⁰¹ 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, *Magefesa*, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, stavovi 19-20.

¹⁰² Presuda Suda pravde od 2. jula 1974, *Italija protiv Komisije*, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71 stav 13

¹⁰³ 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

¹⁰⁴ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 84

¹⁰⁵ Kao što su na primjer, poreske olakšice ili odbijanje doprinosa za socijalno osiguranje.

¹⁰⁶ 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

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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

pravnog naloga, bez obzira na neprivredne prirode djelatnosti na koju se troškovi odnose.¹⁰⁹

69. Troškovi koji proizlaze iz regulatornih obaveza koje uvodi država¹¹⁰ mogu se u načelu ticati sastavnih troškova privredne djelatnosti, tako da svaka naknada tih troškova predstavlja dodjelu prednosti privrednom društvu.¹¹¹ 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 privredno društvo ne bi imalo da nije postojao podsticaj koji proizilazi iz državne mjere jer bi bez tog podsticaja na drugačiji način strukturisao svoje djelatnosti.¹¹² Postojanje prednosti isto tako nije isključeno ako se mjerom nadoknađuju naknade drugačije prirode koje nisu povezane s tom mjerom.¹¹³
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 uslova¹¹⁴. Prvo, privrednom društvu primaocu moraju zaista biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga i te obaveze moraju biti jasno određene. Drugo, parametri na osnovu kojih se 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 privredno društvo 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 tipično privredno društvo, 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 svojem Saopštenju o primjeni pravila o državnoj pomoći EU na naknadu koja se dodjeljuje za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.¹¹⁵
71. Postojanje prednosti treba isključiti u slučaju povrata nezakonito procijenjenih poreza¹¹⁶, obaveze

¹⁰⁹ Vidjeti Smjernice o državnoj pomoći za aerodrome i aviokompanije, Sl.list C 99, 4.4.2014, p.3, uvodna izjava 37

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ Presuda Opšteg suda od 25. marta 2015, *Belgija protiv Komisije*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, stavovi 74 do 78

¹¹² 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 privrednih društava s obzirom na to da, u nedostatku subvencije, privredno društvo ne bi izvršilo investiciju.

¹¹³ 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 privredno društvo snosi da bi zamijenio status službenika statusom zaposlenog uporedivim sa statusom svojih konkurenata, čime se dodjeljuje prednost predmetnom privrednom društvu (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

¹¹⁴ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stavovi 87 do 95

¹¹⁵ Sl.list C 8, 11.01.2012, str. 4.

¹¹⁶ Presuda Suda pravde od 27. marta 1980, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, stavovi 29 do 32

nacionalnih organa u odnosu na naknadu štete koju su prouzrokovali određenim privrednim društvima¹¹⁷ ili plaćanja naknade za eksproprijaciju¹¹⁸.

72. Postojanje prednosti nije isključeno samom činjenicom da su konkurentna privredna društva u drugim državama članicama u povoljnijem položaju,¹¹⁹ jer je pojam prednosti zasnovan na analizi finansijske situacije privrednih društava u njegovom pravnom i činjeničnom kontekstu sa ili bez određenje mjere.

4.2. Test operatora u tržišnoj ekonomiji (MEO test)

4.2.1. Uvod

73. Pravni poredak Unije neutralan je u odnosu na sistem vlasništva¹²⁰ 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 obliku¹²¹, podliježu pravilima o državnoj pomoći Unije.
74. Ekonomske transakcije koje izvršava javni organ (uključujući javna privredna društva) ne dodjeljuju prednost drugoj strani u transakcijama i stoga ne predstavljaju pomoć, ako se izvršavaju u skladu s uobičajenima tržišnim uslovima.¹²² 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 investiciju¹²³. 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 situaciji¹²⁴. Sudovi Unije na kraju su razvili i „test privatnog prodavca” u cilju ocjene da li prodaja koju izvršava javni organ uključuj državnu pomoć, razmatrajući da li bi privatni prodavac, u

¹¹⁷ 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

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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 Espanola de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, stav 85

¹²⁰ Članom 345 Ugovora određeno je da „Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sistem vlasništva”.

¹²¹ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 10. jula 1986, Belgija protiv Komisije, 40/85, ECLI:EU:C:1986:305, stav 12

¹²² Presuda Suda pravde od 11. jula 1996, SFEI i ostali, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, stavovi 60-61

¹²³ 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

¹²⁴ 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

uobičajenim tržišnim uslovima, mogao ostvariti istu ili bolju cijenu.¹²⁵

75. Ovi testovi su varijacije istog osnovnog koncepta da ponašanje javnih organa treba uporediti sa ponašanjem sličnih privatnih ekonomskih subjekata u uobičajenima tržišnim uslovima da bi se utvrdilo dodjeljuje li se ekonomskim transakcijama koje izvršavaju ti organi prednost njihovim partnerima u tim transakcijama. Komisija će se, stoga, u ovom Obavještenju, generalno pozivati na test „operatora u tržišnoj ekonomiji” (MEO) kao relevantne metode procjene da li se čitav niz ekonomskih transakcija koje izvršavaju javni organi odvija u skladu sa uobičajenim tržišnim uslovima i uključuju li time dodjelu prednosti (do koje ne bi došlo u uobičajenim tržišnim uslovima) njihovim partnerima. Opšta načela i relevantni kriterijumi za primjenu testa operatora u tržišnoj ekonomiji navedeni su u odjeljcima 4.2.2. i 4.2.3 u nastavku.

4.2.2. Opšta načela

76. Svrha testa operatora u tržišnoj ekonomiji jeste da se procijeni da li je država dodijelila prednost privrednom društvu 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, privredno društvo korisnik primio je ekonomsku prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uslovima¹²⁶, koja mu je omogućila povoljniji položaj u odnosu na njegove konkurente.¹²⁷
77. Za potrebe testa operatora 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.¹²⁸ Zaista, test operatora 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 operatora 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).¹²⁹

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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

¹²⁷ 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

¹²⁸ 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

¹²⁹ 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

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 intervenciji¹³⁰. Svaki razumni subjekat u tržišnoj ekonomiji bi obično izvršio sopstvenu *ex ante* procjenu strategije i finansijskih očekivanja projekta¹³¹, 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.¹³²
79. Stoga, ako država članica tvrdi da je ekonomska transakcija u skladu s testom operatora 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 subjekat (sa karakteristikama sličnim onima predmetnog državnog organa) izvršio radi utvrđivanja profitabilnosti transakcije ili ekonomskih prednosti.¹³³
80. Da li je transakcija usklađena s tržišnim uslovima mora biti utvrđeno putem globalne procjene uticaja transakcije na predmetno privredno društvo bez razmatranja toga da li bi posebna sredstva korištena za izvršavanje te transakcije bila dostupna tržišnim subjektima. Na primjer, primjenjivost testa operatora u tržišnoj ekonomiji ne može se isključiti samo zato što su sredstva kojima se koristi država fiskalna.¹³⁴
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 privrednih društava u vrijeme tih intervencija, da su međusobno neodvojive.¹³⁵ Na primjer, niz intervencija države koje se odvijaju u odnosu na isto privredno društvo 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

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

¹³⁰ 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

¹³¹ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stavovi 82-85 i 105

¹³² Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stav 85

¹³³ 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.

¹³⁴ Presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, stav 88

¹³⁵ 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

bila rezultat nepredviđenih događaja u vrijeme ranije intervencije¹³⁶ 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.¹³⁷

4.2.3. Utvrđivanje usklađenosti s tržišnim uslovima

83. Pri primjeni testa operatora 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 pod jednakim uslovima (*pari passu*) izvršavaju javni subjekti i privatni operatori ili
- (ii) ako se ista odnosi na prodaju i kupovinu imovine, robe ili usluga (ili ostale uporedive transakcije) koja se izvršava putem konkurentnog, transparentnog, nediskriminatornog i bezuslovnog tenderskog postupka.

85. U takvim slučajevima, ako posebni podaci o tržištu u vezi s transakcijom pokazuju da ista nije u skladu s tržišnim uslovima, obično ne bi bilo prikladno koristiti se ostalim metodologijama procjene da bi se došlo do drugačijeg zaključka.¹³⁸

- (i) Transakcije *pari passu*

86. Ako su javni organi i privatni operatori koji su u uporedivoj situaciji (transakcija „*pari passu*“)¹³⁹ izvršili transakciju pod jednakim uslovima (i stoga uz jednak nivo rizika i nagrada), obično se može zaključiti da je takva transakcija u skladu s tržišnim uslovima¹⁴⁰. Suprotno tome, ako javni organi i privatni operatori koji su u uporedivoj situaciji učestvuju u istoj transakciji u isto vrijeme, ali pod drugačijim

¹³⁶ Odluka Komisije od 19. decembra 2012 u predmetu SA.35378 finansiranja aerodroma Berlin Brandenburg, Njemačka, Sl.list C 36, 8.2.2013, str. 10, uvodne izjave 14 do 33.

¹³⁷ 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 uobičajenima tržišnim uslovima i svi plaćeni iznosi u vezi s izvršavanjem ugovora o kupoprodaji predstavljali su državnu pomoć.

¹³⁸ 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 privrednih društava 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

¹³⁹ Uslovi se ne mogu smatrati jednakima ako javni organi i privatni subjekti interвениšu u jednakim uslovima, ali u različito vrijeme, nakon promjene ekonomske situacije koja je relevantna za transakciju.

¹⁴⁰ Vidjeti u tom smislu, Presudu Opšteg suda od 12 December 2000, Alitalia protiv Komisije, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289, stav 81

uslovima, to obično ukazuje na to da intervencija javnog organa nije u skladu s tržišnim uslovima.¹⁴¹

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

- (a) da li je o intervenciji javnih organa i privatnih operatora 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 operatore, uzimajući u obzir i mogućnost povećanja ili smanjenja nivoa rizika s vremenom;
- (c) ima li intervencija privatnih operatora stvarni ekonomski značaj ili je samo simbolična ili marginalna¹⁴², i
- (d) da li je početni položaj javnih subjekata i uključenih privatnih operatora uporediv u odnosu na transakciju, uzimajući u obzir, na primjer, njihovu prethodnu izloženost u odnosu na predmetna privredna društava (vidi odjeljak 4.2.3.3.), moguće sinergije koje je moguće postići¹⁴³, raspon unutar kojeg različiti investitori snose slične troškove povezane s transakcijom¹⁴⁴, ili sve ostale okolnosti specifične za javnog subjekta ili privatnog operatora 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) Prodaju i kupovina imovine, robe ili usluga (ili ostale uporedive transakcije) putem konkurentnog, transparentnog, nediskriminatornog i bezuslovnog tenderskog postupka.

89. Ako se prodaja i kupovina imovine, robe i usluga (ili ostale uporedive transakcije¹⁴⁵) izvršavaju nakon konkurentskog¹⁴⁶, transparentnog, dovoljno dobro oglašenog, nediskriminatornog i bezuslovnog

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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

¹⁴³ 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

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ Na primjer, davanje u zakup određene robe ili dodjela koncesija za komercijalno iskorišćavanje prirodnih resursa

¹⁴⁶ 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

tendreskog postupka, u skladu s načelama UFEU o javnoj nabavci¹⁴⁷ (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 obezbijeđenog finansiranja, kao što je u slučaju pomoći proizvodnji obnovljive energije ili samoj dostupnosti kapaciteta električne energije, to neće spadati u okvir ovog pododsjeka 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 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. Nediskriminatorski 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 omogućе objektivno upoređivanje i procjenjivanje ponuda.
93. Primjena i poštovanje postupaka propisanih u direktivama o javnim nabavkama¹⁴⁸ 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 cijenu, 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

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.

¹⁴⁷ 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

¹⁴⁸ 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.

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 trebalo bi da bude najviša cijena¹⁴⁹, uzimajući u obzir i zahtijevane ugovorne dogovore (npr. garancija prodavca u odnosu na prodaju ili ostale obaveze koje slijede nakon prodaje). Treba razmotriti samo vjerodostojne¹⁵⁰ i obavezujuće ponude¹⁵¹.
96. Kad javni organi kupuju imovinu, robu i usluge, svi posebni uslovi tendera trebalo bi da budu nediskriminatorni i usko i na objektivan način 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 povraćaj, ali ne i veći od toga. 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.¹⁵² U takvim slučajevima usklađenost s uslovima na tržištu i dalje se može ocijeniti putem (i) uporedne analize (benchmarking) ili (ii) drugih metoda procjene.¹⁵³

¹⁴⁹ 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

¹⁵⁰ 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).

¹⁵¹ 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

¹⁵² Vidjeti Presudu Opšteg suda od 12. juna 2014, Sarc protiv Komisije, T-488/11, ECLI:EU:T:2014:497, stav 98

¹⁵³ 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 October 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).

(i) Uporedna analiza (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 operatori, u uporedivim situacijama (uporedna analiza – Benchmarking), izvršili transakcije.
99. Za identifikovanje odgovarajućeg mjerila, potrebno je posebno obratiti pažnju na vrstu predmetnog subjekta (npr. holding grupa, operativno društvo, špekulativni 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 privrednih društava korisnika i relevantnog tržišta)¹⁵⁴. Uporedna analiza 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. Uporednom analizom se često ne utvrđuje jedna precizna referentna vrijednost nego se njime 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 procjene¹⁵⁵. Takva metodologija mora se zasnivati na dostupnim objektivnim, dokazivim i pouzdanim podacima¹⁵⁶, koji bi trebalo da budu detaljno izneseni i da odražavaju ekonomsku situaciju u vrijeme donošenja odluke o transakciji, uzimajući u obzir nivo rizika i buduća očekivanja¹⁵⁷. 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) prinosa na investicije je izračunavanje interne stope prinosa (IRR)¹⁵⁸. Moguće je procijeniti i odluku o investiciji u smislu neto

¹⁵⁴ 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

¹⁵⁵ 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

¹⁵⁶ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 16. septembra 2004, Valmont Nederland BV protiv Komisije, T-274/01, ECLI:EU:T:2004:266, stav 71

¹⁵⁷ Vidjeti Presudu Opšteg suda od 29. marta 2007, Scott protiv Komisije, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99, stav 158

¹⁵⁸ Interna stopa prinosa 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

sadašnje vrijednosti (NPV)¹⁵⁹, koja proizvodi rezultate jednake internoj stopi prinosa u većini slučajeva¹⁶⁰. 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 prinos (ili trošak kapitala investicije) može se definisati kao prosječan očekivani prinos koji tržište zahtijeva od određene 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 prinos, investicija se vjerovatno neće nastaviti u skladu s tržišnim uslovima. Generalno, što je projekat rizičniji, stranke koje osiguravaju sredstva zahtijevaće višu stopu prinosa, odnosno veći trošak kapitala.

103. Primjerena metodologija procjene mogla bi da zavisi od situacije na tržištu¹⁶¹, dostupnosti podataka ili vrsti transakcije. Na primjer, ako investitor želi ostvariti dobit ulaganjem u privredna društva (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 perioda¹⁶² (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 tržišnu vrijednost na osnovu opšteprihvaćenih tržišnih indikatora i standarda vrednovanja je u načelu zadovoljavajuća.¹⁶³
104. Metode utvrđivanja interne stope prinosa 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

¹⁵⁹ Neto sadašnja vrijednost razlika je između pozitivnih i negativnih novčanih tokova za vrijeme trajanja investicije, diskontovana za odgovarajući povrat (trošak kapitala)

¹⁶⁰ Postoji savršena povezanost između neto sadašnje vrijednosti i interne stope prinosa u slučajevima u kojima je interna stopa prinosa jednaka oportunitetnom trošku investitora. Ako je neto sadašnja vrijednost investicije pozitivna, to znači da projekat ima internu stopu prinosa koja premašuje nužnu stopu prinosa (oportunitetni trošak investitora). U tom se slučaju isplati izvršiti investiciju. Ako projekat ima neto sadašnju vrijednost jednaku nuli, interna stopa prinosa projekta jednaka je nužnoj stopi prinosa. U tom slučaju, investitor je ravnodušan u smislu sprovođenja investicije i ulaganja u nešto drugo. Ako je neto sadašnja vrijednost negativna, interna stopa prinosa je ispod troška kapitala i investicija nije dovoljno profitabilna jer postoje druge, bolje mogućnosti. Ako interna stopa prinosa 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 tržišnom praksom, osim ako ne postoji značajna neizvjesnost u pogledu odgovarajuće diskontne stope.

¹⁶¹ Na primjer, u slučaju likvidacije društva, vrednovanje zasnovano na vrijednosti likvidacije ili zasnovano na vrijednosti imovine moglo bi biti najprimjerenija metoda procjene

¹⁶² 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

¹⁶³ Ako metoda uporedne analize (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

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. Razumni operatori u tržišnoj ekonomiji obično procjenjuju svoje intervencije pomoću nekoliko različitih metodologija (na primjer, izračunavanje neto sadašnje vrijednosti potvrđuje se metodama uporedne analize) 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 (kontrafaktualna) analiza u slučaju prethodne ekonomske izloženosti u odnosu na predmetno privredno društvo

106. Činjenicu da je predmetni javni subjekt prethodno bio ekonomski izložen u odnosu na privredno društvo treba uzeti u obzir prilikom ispitivanja da li je transakcija u skladu s tržišnim uslovima, pod uslovom da privatni operator može imati takvu prethodnu izloženost (na primjer u svojstvu akcionara u privrednom društvu)¹⁶⁴.
107. Prethodnu izloženost zbog intervencija izvršenih u skladu s tržišnim uslovima potrebno je razmotriti u okviru protivčinjeničnih scenarija za potrebe testa operatora u tržišnoj ekonomiji. Na primjer, u slučaju intervencije povezane s kapitalom ili dugom u javnom privrednom 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, razumni operator na tržištu odabrao bi tu opciju¹⁶⁵. 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 operator u tržišnoj ekonomiji¹⁶⁶, uzimajući u obzir i razvoj društvenog, ekonomskog i ekološkog konteksta u kojem djeluje¹⁶⁷.

¹⁶⁴ 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)

¹⁶⁵ 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

¹⁶⁶ Presuda Suda pravde od 28. januara 2003, Njemačka protiv Komisije, C-334/99, ECLI:EU:C:2003:55, stav 140

¹⁶⁷ 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).

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 javna privredna društva) mogu obuhvatati 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 zajmodavca¹⁶⁸. 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 garancije¹⁶⁹ (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 obuhvatati 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 obezbijedeno¹⁷⁰ ili ako se zagarantovani zajam koristi za povraćaj nezagarantovanog zajma.¹⁷¹
110. Svaka garancija dodijeljeno u skladu sa 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)¹⁷². Generalno, neograničene garancije nisu u skladu sa uobičajenima tržišnim uslovima. To se primjenjuje i na implicitne garancije koje proizilaze iz odgovornosti države za dugove nesolventnih javnih privrednih društava zaštićenih od pravila o redovnom stečaju¹⁷³.
111. U nedostatku empirijskih podataka o tržištu o određenoj dužničkoj transakciji usklađenost dužničkog instrumenta sa tržišnim uslovima može biti utvrđena na osnovu poređenja s uporedivim tržišnim transakcijama (odnosno pomoću uporedne analize). U slučaju zajmova i garancija podaci o troškovima finansiranja društva mogu, na primjer, biti dobijeni iz ostalih (nedavnih) zajmova koje je uzelo predmetno privredno društvo, iz prinosa na obveznice koje je emitovalo to privredno društvo ili iz raspona kreditnih zamjena za neizvršenje obaveza (credit default swap – CDS) tog privrednog društva. Uporedive tržišne transakcije mogu biti i slične transakcije povezane sa zajmom/garancijom koje su realizovale uporedive kompanije (uzorak kompanija komparatora), obveznice koje su emitovale takve kompanije ili raspon CDS-ova za takve kompanije. U slučaju garancija, ako na

¹⁶⁸ Za informacije o procjeni koju treba sprovesti u pogledu moguće dodjele državne pomoći u obliku garancije, vidjeti takođe Saopštenje 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 Saopštenje nije zamjena za ovo Saopštenje.

¹⁶⁹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. decembra 2011, *Residex Capital v Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, stav 39

¹⁷⁰ Vidjeti Presudu Suda pravde od 19. marta 2015, *OTP Bank Nyrt v Magyar Állam i ostali*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185.

¹⁷¹ Vidjeti Presudu Suda pravde od 8. decembra 2011, *Residex Capital protiv Gemeente Rotterdam*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, stav 42

¹⁷² Vidjeti Presudu Suda pravde od 3. aprila 2014, *Francuska protiv Komisije*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, stav 96

¹⁷³ Vidjeti Presudu Suda pravde od 3. aprila 2014, *Francuska protiv Komisije*, C-559/12 P, ECLI:EU:C:2014:217, stav 98

finansijskim tržištima nije moguće pronaći odgovarajuće mjerilo cjenovni referentni pokazatelj, ukupni trošak finansiranja garantovanog zajma, uključujući kamatnu stopu na zajam i premiju za garanciju, treba uporediti sa tržišnom cijenom sličnog zajma bez garancije. Metode uporedne analize moguće je dopuniti metodama procjene zasnovanim na prinosu od kapitala.¹⁷⁴

112. Za dodatno olakšanje procjene da li je mjera u skladu s testom subjekta u tržišnoj ekonomiji za državne rogame, 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 Saopštenjem o referentnoj stopi¹⁷⁵. Treba podsjetiti da je ova referentna stopa samo zamjenska vrijednost¹⁷⁶. Ako se uporedive transakcije odvijaju po cijeni nižoj od cijene koja je putem 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 (kao i o neosporivim pretpostavkama („sigurnim lukama“ – safe harbours) za MSP) u Saopštenju o garancijama¹⁷⁷. Prema navedenom Saopštenju, 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 privrednim društvima osim onima kojima se direktno prenose državna sredstva (indirektna prednost)¹⁷⁸. Mjera može predstavljati i direktnu prednost dodijeljenu privrednom društvu primaocu i indirektnu prednost dodijeljenu ostalim privrednim društvima, na

¹⁷⁴ Na primjer, RAROC-om (prinos od kapitala prilagođen riziku), koji zajmodavci i investitori zahtijevaju za finansiranje sličnog rizika mjerila i dospjeća privrednom društvu aktivnom u istom sektoru.

¹⁷⁵ Vidjeti Saopštenje 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 Saopštenjem 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.

¹⁷⁶ Međutim, kad se regulative ili odluke Komisije povezane sa šemama pomoći odnose na referentnu stopu za utvrđivanje iznosa pomoći, Komisija će je smatrati fiksnim mjerilom nepostojanja pomoći („sigurna luka”).

¹⁷⁷ Saopštenje 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

¹⁷⁸ 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.

primjer, privrednim društvima koja djeluju na sljedećim nivoima djelatnosti¹⁷⁹. Direktni primalac mjere može biti privredno društvo ili subjekat (fizičko ili pravno lice) koje ne obavlja nikakvu privrednu djelatnost¹⁸⁰.

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 privredna društva ili grupe privrednih društava 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 određena privredna društva (npr. samo privredna društva osnovana u određenim područjima)¹⁸¹.

5. Selektivnost

5.1. Opšta načela

117. Da bi bila u okviru područja primjene člana 107 stav 1 Ugovora, državna mjera mora stavljati „određena privredna društva 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 privrednim društvima ili kategorijama privrednih društava ili određenima ekonomskim sektorima dodjeljuje na selektivan način.

118. Mjere čisto opšte primjene koje ne pogoduju samo određenim privrednim društvima 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 privredna društva u cjelini mogu biti selektivne u određenoj mjeri i, prema tome, mogu biti smatrane mjerama koje favorizuju određena privredna društva ili proizvodnju određene robe.¹⁸² Ni velik broj prikladnih privrednih društava (koji čak mogu obuhvatati sva privredna društva određenog sektora) ni raznolikost i veličina sektora kojima pripadaju ne pružaju razloge za zaključak da inicijativa države predstavlja opštu mjeru ekonomike politike, ako svi ekonomski sektori ne mogu imati koristi od iste¹⁸³. 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

¹⁷⁹ U slučaju da je privredno društvo posrednik samo sredstvo za prenošenje prednosti na korisnika i ne zadržava bilo kakvu prednost, ne bi ga trebalo normalno smatrati kao primaoca državne pomoći

¹⁸⁰ 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

¹⁸¹ Za razliku od toga, samo sekundarni ekonomski uticaj u obliku povećane proizvodnje (koja ne dostiže indirektnu pomoći) može se naći kada pomoć jednostavno kanališe kroz privredna društava (na primjer finansijski posrednik), koji ga prenosi u cjelosti na korisnika pomoći.

¹⁸² 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

¹⁸³ 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

mjere utvrđeno na objektivan način nije sama po sebi dovoljna za utvrđivanje opšteg karaktera mjere i ne isključuje selektivnost.¹⁸⁴

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 određena privredna društva (njihove grupe) ili određene sektore ekonomije 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 direktno iz pravnih kriterija za dodjelu mjere koja je službeno rezervirana samo za određena privredna društva (na primjer: privredna društva određene veličine, aktivna u određenim sektorima ili određenog pravnog oblika¹⁸⁵, društva osnovana ili nova na listi regulisanog tržišta tokom određenog perioda¹⁸⁶; društva koja pripadaju grupi koja ima određene karakteristike ili kojoj su povjerene određene funkcije unutar grupe¹⁸⁷, problematična društva¹⁸⁸ ili privredna društva za izvoz ili privredna društva koja obavljaju djelatnosti vezane za izvoz¹⁸⁹). 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 privrednih društava (kao u prethodno navedenim primjerima).¹⁹⁰

¹⁸⁴ Presuda Opšteg suda od 29. septembra 2000, Confederación Espanola 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 sva privredna društva koji odaberu proizvodnju u staklenicima mogli imati koristi od oslobođenja nije bila dovoljna za utvrđivanje opšteg karaktera mjere.

¹⁸⁵ 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

¹⁸⁶ 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

¹⁸⁷ 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

¹⁸⁸ Presuda Opšteg suda od 4. februara 2016, Heitkamp Bauholding protiv Komisije, T-287/11, ECLI:EU:T:2016:60, stav 129 et seq.

¹⁸⁹ 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

¹⁹⁰ 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 zaposlenih i manjka poslovne nekretnine u Gibraltaru.

122. Selektivnost *de facto* mogla bi biti rezultat uslova ili prepreka koje su uvele države članice koje određena privredna društva sprječavaju da ostvare korist od mjere. Na primjer, primjena poreske mjere (npr. poreski kredit) samo na investicije koje premašuju određeni prag mogla bi značiti da je mjera *de facto* rezervisana za privredna društva sa znatnim finansijskim sredstvima.¹⁹¹ Mjera kojom se dodjeljuju određene prednosti za kratak vremenski period mogu takođe biti *de facto* selektivne.¹⁹²

5.2.2. Selektivnost koja proizilazi iz diskrecionih upravnih praksi

123. Mjere koje se, na prvi pogled (*prima facie*), primjenjuju na sva privredna društva, ali su (ili mogu biti) ograničene diskrecionim ovlaštenjima, selektivne su¹⁹³. 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 diskreciono pravo za utvrđivanje korisnika ili uslova pod kojima se poreska pogodnost dodjeljuje na osnovu kriterijuma nepovezanih s poreskim sistemom, poput održavanja zaposlenosti, korišćenje tog diskrecionog prava mora se smatrati kao naklonjenost „određenim privrednim društvima ili proizvodnji određene robe”.¹⁹⁴

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, nediskriminatornim 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 moraju, takođe, biti podložna preispitivanju u sudskom ili kvazisudskom postupku¹⁹⁵.

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

126. Kada države članice donesu pozitivne *ad hoc* mjere koje donose korist jednom ili više dobro identifikovanih privrednih društava (na primjer, dodjela novca ili imovine određenim privrednim

¹⁹¹ 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

¹⁹² 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

¹⁹³ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. juna 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, stav 27

¹⁹⁴ Vidjeti Presudu Suda pravde od 18. jula 2013, Oy, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stav 27

¹⁹⁵ 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

društvima), obično je jednostavno zaključiti da su te mjere selektivne prirode, jer podrazumijevaju naklonjenost jednom ili više privrednih društava¹⁹⁶.

127. Situacija je obično manje jasna kada države članice donesu više uopštene mjere, primjenjive na sva privredna društva koja ispunjavaju određene kriterijume, kojima se smanjuju naknade koje bi ta privredna društva inače morala snositi (na primjer, oslobođenja od poreza ili socijalnog osiguranja za privredna društva koja 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 omogućava 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) sistema¹⁹⁷. 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.¹⁹⁸
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.¹⁹⁹ 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 privrednim društvima 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 P²⁰⁰ 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

¹⁹⁶ 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

¹⁹⁷ 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

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ 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

²⁰⁰ 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.

u odnosu na cilj poreske reforme, rezultirajući selektivnom prednosti koja je dodijeljena *off-shore* privrednim društvima²⁰¹. 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.²⁰²

131. Slična provjera mogla bi biti potrebna i u određenim slučajevima u vezi s naknadama za posebne svrhe, kod kojih postoje 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*²⁰³, 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 naknada. 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.²⁰⁴

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 sva privredna društva koja su obuhvaćena 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 privrednih društava 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 društava²⁰⁵, sistem PDV-a²⁰⁶, ili opšti sistem oporezivanja osiguranja²⁰⁷. Isto se primjenjuje na (samostalne) naknade za posebne svrhe, poput naknada na određene proizvode ili djelatnosti s negativnim uticajem na životnu sredinu ili

²⁰¹ 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.

²⁰² 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

²⁰³ Presuda Suda pravde od 22. novembra 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, stav 20

²⁰⁴ Presuda Suda pravde od 22. novembra 2001, *Ferring*, C-53/00, ECLI:EU:C:2001:627, stavovi 19 i 20

²⁰⁵ 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-182/03iC-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)

²⁰⁶ 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

²⁰⁷ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. aprila 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, stavovi 75 i 78

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.²⁰⁸

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 privrednih društava koji odstupaju od tog sistema. Da bi se to učinilo, potrebno je utvrditi da li se mjerom određena privredna društva ili proizvodnja određene robe stavlja u povoljniji položaj u poređenju s ostalim privrednim društvima koji su u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, u pogledu svojstvenog cilja referentnog sistema.²⁰⁹ 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 privrednih društava u okviru određenog sistema.²¹⁰

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 efekat na životnu sredinu ili zdravlje ljudi, obično će sadržati 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.²¹¹

137. Ako se mjerom određena privredna društva ili proizvodnja određene robe stavljaju 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 sistema²¹². Suprotno tome, u tu svrhu nije se moguće osloniti na ciljeve vanjske politike koji nisu sastavni ciljevi sistema²¹³.

²⁰⁸ 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

²⁰⁹ U presudi u predmetu Paint Graphos, Sud je međutim naveo da u pogledu specifičnosti zadruga koje moraju biti usklađene s određenim operativnim načelima, ta privredna društva ne mogu se smatrati privrednim društvima 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)

²¹⁰ Presuda Suda pravde od 18 July 2013, Oy, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stav 27 et seq.

²¹¹ 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.

²¹² 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

²¹³ 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,

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 savladivost, načelo poreske neutralnosti²¹⁴, progresivna priroda poreza na dohodak i njegova svrha preraspodjele, potreba za izbjegavanjem dvostrukog oporezivanja²¹⁵ i cilj optimizacije 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 sistema²¹⁶. 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 mjera²¹⁷.

141. Država članica koja je uvela razliku između privrednih društava mora biti sposobna pokazati da je navedena razlika stvarno opravdana u odnosu na prirodu i opštu šemu predmetnog sistema²¹⁸.

5.3. Regionalna selektivnost

142. U načelu, samo se na one mjere čije područje primjene obuhvata čitavo državno područje ne primjenjuje kriterij selektivnost iz člana 107 stav 1 UFEU-a. Međutim, kako je navedeno u nastavku, referentni sistem nije nužno potrebno definisati u okviru granica predmetne države članice²¹⁹. Mjeru naklonjenu privrednom društvu koji aktivno djeluje u dijelu nacionalnog državnog područja stoga ne treba automatski smatrati selektivnom.

143. Kako je utvrđeno sudskom praksom²²⁰, mjere regionalnog ili lokalnog područja primjene nisu nužno selektivne ako su ispunjeni određeni zahtjevi. Ova sudska praksa se dosad bavila samo poreskim

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.

²¹⁴ Za privredna društva za zajedničku investiciju; vidjeti odsjek 5.4.2.

²¹⁵ 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 zadruga koje dijele svu svoju dobit svojim članovima ne oporezuju kao zadruga, pod uslovom da se porez ubira od pojedinačnih članova (stav 71)

²¹⁶ 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

²¹⁷ 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

²¹⁸ 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

²¹⁹ 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

²²⁰ 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.

mjerama. Međutim, kako je regionalna selektivnost opšti koncept, 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 scenarija²²¹:

- (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 ovlašćenja²²² – model raspodjele poreskih nadležnosti u kojima svi pod-državni organi na određenom nivou (regioni, okruzi ili ostalo) države članice imaju jednako autonomno ovlašćenje 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 uobičajenu poresku stopu koja bi mogla predstavljati referentni okvir.
- (3) U trećem scenariju koji se odnosi na asimetričnu podjelu poreskih ovlašćenja²²³ – 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 članice²²⁴. 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 privredna društva djeluju. To je slučaj kad su ispunjena tri kumulativna kriterijuma autonomnosti: institucionalna, proceduralna i ekonomska autonomija²²⁵. Ako su svi ti kriterijumi prisutni kad regionalni ili lokalni organ odluči da donesu 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 ovlašćenje prilagođavanja nacionalnih fiskalnih odredaba regionalnim specifičnostima.²²⁶

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

²²¹ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stavovi 63 do 66

²²² Vidjeti Mišljenje nezavisnog advokata Geelhoed-a od 20. oktobra 2005, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, stav 60

²²³ Mišljenje nezavisnog advokata Geelhoed-a od 20. oktobra 2005, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2005:618, stav 60

²²⁴ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 58: „*moguće je da regionalni ili lokalni državni organ ima pravni i činjenični status na osnovu kojeg je dovoljno autonomno u odnosu na centralnu vladu države članice, i time da je, u odnosu na mjere koje donosi, ono organ, a ne centralna vlada, koji ima osnovnu ulogu u definiciji političkog i ekonomskog okruženja u kojem privredna društva djeluju.*”

²²⁵ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 67

²²⁶ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, stav 70

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 mjere²²⁷.
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 prava²²⁸.
151. Regionalna poreska mjera ne mora biti u cjelosti odvojena od opšteg poreskog sistema da ne bi predstavljala državnu pomoć. Posebno nije potrebno taj poreski sistem (osnovice procjene, poreske stope, pravila naplate poreza i oslobođenja od poreza) u cjelosti prenijeti na regionalni ili lokalni državni organ.²²⁹ Na primjer, prenošenje nadležnosti u oblasti poreza na dobit koji je ograničen na ovlaštenje izmjene stopa unutar određenog raspona, bez prenošenja ovlaštenja za promjenu poreske osnovice (poreske olakšice i oslobođenja itd.), treba smatrati ispunjenjem uslova proceduralne autonomije ako prethodno definisani raspon stopa omogućava tom regionu sprovođenje stvarnih 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 kompenzovane 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.²³⁰
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)

²²⁷ 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

²²⁸ 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

²²⁹ Presuda Suda pravde od 6. septembra 2006, Portugal protiv Komisije, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511.

²³⁰ 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.

nadoknađuje istovremenim povećanjem istih prihoda zbog pojave novih privrednih društava 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 o 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 Unije²³¹.

5.4.1. Zadruga

157. U načelu, zadruga posluje u skladu s operativnim načelama na osnovu kojih se razlikuju od ostalih ekonomskih subjekata²³². Posebno podliježu posebnim zahtjevima u vezi sa članstvom i njihove djelatnosti sprovode se u cilju zajedničke koristi njihovih članova²³³, a ne u interesu spoljnih investitora. Osim toga, rezerve i imovina nisu predmet raspodjele i moraju biti namijenjene zajedničkom interesu članova. Konačno, zadruga generalno imaju ograničeni pristup tržištima kapitala i ostvaruju niske profitne marže.

158. U pogledu tih specifičnosti, može se smatrati da zadruga nisu u uporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji poput onih komercijalnih privrednih društava pa bi povlašćeni poreski tretman zadruga mogao biti izvan područja primjene pravila o državnoj pomoći pod uslovom da²³⁴:

- 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 predmetni poreski sistem opravdan logikom poreskog sistema²³⁵.

160. U tu svrhu treba napomenuti da mjera mora biti u skladu s osnovnim ili vodećim načelama poreskog sistema države članice (pozivanjem na sastavne mehanizme tog sistema). Odstupanje u korist zadruga, u smislu da se same zadruga ne oporezuju kao takve, može se, na primjer, opravdati činjenicom da one raspodjeljuju cjelokupnu dobit svojim članovima, nakon čega se porez naplaćuje

²³¹ 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

²³² Vidjeti preambulu Regulative Savjeta (EC) br. 1435/2003 od 22. jula 2003. o Statutu za Evropsko udruženje zadruga

²³³ Kontrola zadruga ulaže se jednako u njene članove, što se odražava u pravilu "jedno lice, jedan glas".

²³⁴ 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

²³⁵ 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

od tih pojedinačnih članova. U svakom slučaju, smanjeno oporezivanje mora biti dosljedno načelu proporcionalnosti i ne smije prelaziti ono što je potrebno. Osim toga, predmetna država članica mora primjenjivati odgovarajuće postupke kontrole i praćenja.²³⁶

5.4.2. Subjekti za zajedničke investicije²³⁷

161. Generalno je prihvaćeno da bi investicioni instrumenti, poput subjekta za zajedničke investicije²³⁸, 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 nivo oporezivanja uveden na svaki dohodak ili dobit ostvarenu preko 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 približno 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 investicija²³⁹ nego se smanjuje ili uklanja dvostruko ekonomsko oporezivanje u skladu sa opštim načelima tog poreskog sistema. Za potrebe ovog odjeljka, 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 subjekte za zajedničke investicije koji prati svrhu fiskalne transparentnosti na nivou instrumenta posrednika može predstavljati moguće opravdanje u okviru logike tog poreskog sistema, pod uslovom da sprečavanje dvostrukog ekonomskog oporezivanja predstavlja sastavno načelo tog poreskog sistema. Suprotno tome, povlašćeni poreski tretman ograničen na jasno definisane investicione instrumente koji ispunjavaju određene uslove²⁴⁰ na štetu ostalih investicionih instrumenata koji su u uporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji treba smatrati selektivnim²⁴¹, na

²³⁶ 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

²³⁷ Ovaj odsjek nije ograničen na privredna društva 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 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, 1.7.2001, str. 1).

²³⁸ Takva privredna društva 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.

²³⁹ 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 privrednim društvima 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.

²⁴⁰ Na primjer, povlašćeni poreski tretman na nivou investicionog instrumenta, zavisno od ulaganja tromjesečne imovine fonda u mala i srednja preduzeća.

²⁴¹ 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

primjer, kada bi poreska pravila predviđala povoljniji tretman nacionalnih fondova za finansiranje rizičnog kapitala, socijalno preduzetništvo i dugoročne investicije, a izostavila usklađene fondove EU kao što su EuVECA,²⁴² EuSEF²⁴³ ili ELTIF²⁴⁴.

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 fondovi²⁴⁵. Ista ne opravdava i povoljniji poreski tretman zajedničke investicije u odnosu na pojedinačnu investiciju za predmetne poreske sisteme²⁴⁶. U takvim bi slučajevima poreski sistem bio nesrazmjern 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 poreza²⁴⁷, druge obuhvataju djelimično odricanje od dospjelog iznosa poreza²⁴⁸.

165. Generalno, mjera poreske amnestije koja se primjenjuje na privredna društva može se smatrati opštom mjerom ako su ispunjeni uslovi u nastavku²⁴⁹.

166. Mjera bi prvo trebalo da bude uspješno otvorena svakom privrednom društvu bilo kojeg sektora ili veličine koji ima nepodmirene poreske obaveze dospjele na datum utvrđen mjerom, bez naklonjenosti bilo kojoj prethodno definisanoj grupi privrednih društava. Drugo, ne bi trebalo da obuhvata nikakvu *de facto* selektivnost u korist određenih privrednih društava ili sektora. Treće, djelovanje poreske uprave trebalo bi da bude ograničeno na rukovođenje sprovođenjem poreske amnestije bez diskrecionih ovlašćenja 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 periodu²⁵⁰ 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

²⁴² 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)

²⁴³ 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)

²⁴⁴ 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)

²⁴⁵ 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.

²⁴⁶ 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

²⁴⁷ Poreska amnestija može pružati i mogućnost prijavljivanja neprijavljene imovine ili dohodaka

²⁴⁸ Vidjeti Presudu Suda pravde od 29. marta 2012, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, stav 12

²⁴⁹ 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

²⁵⁰ Period primjene trebalo bi da bude dovoljan da se svim poreskim obveznicima na koje se mjera primjenjuje omogućiti da traže ostvarivanje koristi od iste

zakonodavstva u vezi s osiguranjem usklađenosti s opštim pravnim načelom, poput načela da presuda mora biti donesena u okviru razumnog vremenskog perioda²⁵¹.

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 njegove specifične činjenice i okolnosti. Iz razloga pravne sigurnosti, mnoge nacionalne poreske vlasti donose prethodne administrativne odluke o tome kako će se određenje transakcije poreski tretirati²⁵². To se može učiniti da bi se unaprijed utvrdilo kako će se odredbe bilateralnog ugovora o oporezivanju ili nacionalnih poreskih propisa primjenjivati na određenom predmetu ili radi određivanja dobiti utvrđene po tržišnim uslovima između nezavisnih lica kod transakcija između povezanih društava („arm's-length profits”), kada neizvjesnost opravdava donošenje prethodne odluke kako bi se utvrdilo jesu li određene transakcije unutar grupe formirane po tržišnim uslovima.²⁵³ Države članice mogu obezbijediti za svoje poreske obveznike pravnu sigurnost i predvidivost u primjeni opštih poreskih propisa, što se najbolje obezbjeđuje ako je praksa izdavanja administrativnih rješenja transparentna i kada se ta rješenja objavljuju.
170. Dodjela poreskog rješenja mora, međutim, biti u skladu sa pravilima o državnoj pomoći. Ako poresko rješenje podržava rezultat koji na pouzdan način ne odražava ono što će rezultirati iz uobičajene primjene opšteg poreskog sistema, to rješenje može dati selektivnu prednost za primaoca, u mjeri u kojoj takav selektivni tretman rezultira smanjenjem poreske obaveze tog primaoca u predmetnoj državi članici u poređenju sa kompanijom u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji.
171. Sud pravde je presudio da je smanjenje poreske osnovice privrednom društvu koje proizilazi iz poreske mjere koja omogućuje poreskom obvezniku da koristi transferne cijene u transakcijama unutar grupe koje ne odgovaraju cijenama koje će se naplaćivati u uslovima slobodne konkurencije među nezavisnim privrednim društvima koji pregovoraју u uporedivim okolnostima po tržišnim uslovima, prenosi selektivnu prednost tom obvezniku, na osnovu činjenice da je njegova poreska obaveza u okviru opšteg poreskog sistema smanjena u poređenju sa nezavisnim privrednim društvima koji se oslanjaju na njihovu zaista ostvarenu dobit kako bi se utvrdila njihova poreska osnovica.²⁵⁴ Prema tome, poresko rješenje koje podržava metodologiju transfernih cijena za

²⁵¹ 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

²⁵² Neke države članice su usvojile cirkulare koji uređuju obim i opseg njihovih praksi rješenja. Neke od njih takođe objavljuju svoja rješenja

²⁵³ 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.

²⁵⁴ 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 zaposlenih 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 privrednih društava koji obavljaju svoje djelatnosti u uslovima slobodne konkurencije.

utvrđivanje oporezive dobiti grupe privrednih subjekata, a koja ne vodi pouzdanom usklađivanju tržišno zasnovanog ishoda, u skladu s načelom tržišne nezavisnosti prenosi selektivnu prednost primaocu. Težnja ka „pouzdanom procjeni tržišno zasnovanog ishoda“ znači da svaka devijacija od najbolje procjene tržišnog rezultata mora biti ograničena i srazmjerna nesigurnosti svojstvenoj odabranoj metodi transfernih cijena ili korišćenim statističkih alata za to usklađivanje.

172. Načelo „tržišne nezavisnosti“ je nužno sastavni dio procjene Komisije u vezi sa poreskim mjerama koje su odobrene privrednim društvima unutar grupe na osnovu člana 107 stav 1 Ugovora, nezavisno od toga da li je neka država članica ugradila ovo načelo u svoj nacionalni pravni sistem i u kojem obliku. Koristi se za utvrđivanje da li je oporeziva dobit privrednih društava unutar grupe za svrhu poreza na dobit utvrđena na osnovu metodologije koja proizvodi pouzdano usklađivanje tržišnog ishoda. Poresko rješenje koje odobrava takvu metodologiju osigurava da se to privredno društvo ne tretira povoljnije na osnovu opštih pravila oporezivanja dobiti u predmetnoj državi članici u poređenju sa samostalnim privrednim društvima kojima se oporezuje računovodstvena dobit, što odražava cijene određene na tržištu dogovorene po načelu tržišne nezavisnosti. Načelo van dohvata ruke koji Komisija primjenjuje u procjeni poreskih rješenja u oblasti transfernih cijena u skladu s pravilima o državnoj pomoći je stoga primjena člana 107 stav 1 Ugovora, koji zabranjuje nejednaki tretman u oporezivanju privrednih društava koji se nalaze u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ovo načelo obavezuje države članice, a nacionalna poreska pravila nisu isključena iz područja primjene²⁵⁵.
173. Prilikom ispitivanja da li je poresko rješenje u oblasti transferne cijene u skladu s načelom tržišne nezavisnosti 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, malo je vjerovatno da će poresko rješenje koje odobrava taj dogovor predstavljati državnu pomoć.
174. Ukratko, poreska rješenja daju selektivnu prednost svojim primaocima naročito u sljedećim slučajevima:
- (a) rješenje je suprotno nacionalnom poreskom zakonu i to je dovelo do nižeg iznosa poreza;²⁵⁶
 - (b) rješenje nije dostupno privrednim društvima koja se nalaze u sličnoj pravnoj i činjeničnoj situaciji,²⁵⁷ ili

Sud je tada smatrao da je „uticaj isključenja [troškova zaposlenih 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)

²⁵⁵ 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.

²⁵⁶ 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

²⁵⁷ Na primjer, to bi bio slučaj da određenim preduzetnicima uključenima u transakcije s nadziranima subjektima nije omogućeno da zatraže takva rješenja, suprotno prethodno definiranoj kategoriji privrednih društava. Na primjer, to bi bio slučaj ako nekim preduzetnicima uključenim u transakcije sa kontrolisanim subjektima nije dozvoljeno da

- (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 nije u skladu sa načelom tržišne nezavisnosti, jer metodologija koju je potvrdilo to rješenje proizvodi ishod koji odstupa od pouzdane procjene tržišnog ishoda.²⁵⁸ Isto važi i ako poresko rješenje omogućava poreskim obveznicima da koriste alternativne, indirektnije metode za izračunavanje oporezive dobiti, odnosno 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.²⁵⁹

5.4.4.2. 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 izbjegnu 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 nesrazmjeran način u korist poreskog obveznika.²⁶⁰
176. U tom kontekstu, transakcija između poreske uprave i poreskog obveznika mogla bi posebno obuhvatati selektivnu prednost²⁶¹:
- (a) 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;
 - (b) 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).

zahtijevju takva rješenja, suprotno prethodno definisanoj kategoriji privrednih društava. 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

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ 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

²⁶⁰ 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.

²⁶¹ 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

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 da se prikaže ekonomsko umanjene vrijednosti imovine u cilju predstavljanja istinitog i objektivnog prikaza finansijskog položaja društva, poreski postupak ima drugačije ciljeve, kao što je omogućavanje privrednim društvima da tokom vremena rasporede poreski priznate rashode.
179. Podsticaji povezani s amortizacijom (poput kraćeg perioda amortizacije, povoljnije metode amortizacije²⁶², rane amortizacije itd.). za određene vrste imovine ili privrednih društava, koji se ne zasnivaju na vodećim načelima predmetnih pravila o amortizaciji, mogli bi rezultirati postojanjem državne pomoći. Suprotno tome, pravila o ubrzanju i ranoj amortizaciji za iznajmljenu imovinu mogla bi se smatrati opštim propisima ako su predmetni ugovori o najmu stvarno dostupni društvima svih sektora i veličina²⁶³.
180. Očigledno, ako poreski organ ima diskrecionu slobodu da odredi različite periode amortizacije ili različite načine vrednovanja, od privrednih društava do privrednih društava 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 zahtjeva²⁶⁴.

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 paušalnoj osnovi mogu se opravdati prirodom i opštom strukturom 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 su ispunjeni sljedeći uslovi:
- (a) paušalni poreski sistem opravdan je potrebom da se izbjegne nesrazmjerno administrativno opterećenje za određene vrste privrednih društava zbog njihove male veličine i/ili sektora djelatnosti (npr. u poljoprivredi ili ribarstvu) i
 - (b) u prosjeku, paušalni poreski sistem ne podrazumijeva manje poresko opterećenje za njih u poređenju s ostalim privrednim društvima koja su isključena iz njegovog područja primjene i ne obuhvata prednosti za određenu podkategoriju korisnika ovog sistema.

5.4.7. Pravila protiv zloupotrebe

183. Odredba pravila protiv zloupotrebe može se opravdati na osnovu logike sprečavanja izbjegavanja

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

²⁶³ 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

²⁶⁴ Vidjeti Odluku Komisije od 20. decembra 2006. o amortizaciji imovine koju su iznajmila ekonomska interesna udruženja (EIU), Sl.list L 112, 30.4.2007, str. 41, uvodna izjava 122

poreza od strane poreskih obveznika²⁶⁵. Međutim, takva pravila mogu biti selektivna ako obezbjeđuju odstupanje (neprimjenu pravila protiv zloupotrebe) u korist određenih privrednih društava ili transakcija, što ne bi bilo dosljedno logici na kojoj se zasnivaju ta pravila protiv zloupotrebe²⁶⁶.

5.4.8. Akcize

184. Iako su akcize uglavnom usklađene na nivou Unije (što može uticati na kriterijum pripisivosti²⁶⁷), to automatski ne znači da bi svako oslobađanje ili umanjeње akcize u tim područjima bilo van područja primjene pravila o državnoj pomoći. Naime, smanjenom akcizom može se dodijeliti selektivna prednost za privredna društva koja koriste predmetni proizvod kao *input* ili ga prodaju na tržištu²⁶⁸.

6. Uticaj na trgovinu i tržišnu konkurenciju

6.1. Opšta načela

185. Javna pomoć privrednim društvima zabranjena je samo u okviru člana 107 stav 1 Ugovora ako ista „narušava ili prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju stavljanjem određenih privrednih društava 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 povezanim²⁶⁹.

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 ostala privredna društva sa kojima je u konkurenciji²⁷⁰. U praktičnu svrhu, narušavanje tržišne konkurencije u smislu člana 107 Ugovora, po pravilu se smatra postojećim, čim država dodijeli finansijsku prednost privrednom društvu u liberalizovanom sektoru u kojem postoji, ili bi mogla postojati, tržišna konkurencija²⁷¹.

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);²⁷²

²⁶⁵ Presuda Suda pravde od 29. aprila 2004, *GIL Insurance*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, stavovi 65 et seq.

²⁶⁶ 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.

²⁶⁷ Vidjeti odsjek 3.1.

²⁶⁸ 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

²⁶⁹ Presuda Opšteg suda od 15. juna 2000, *Alzetta*, Spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, stav 81.

²⁷⁰ 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

²⁷¹ 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

²⁷² 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

- (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,²⁷³
- (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 monopol ne mogu imati koristi i od drugih aktivnosti.

189. Javna pomoć mogla bi narušiti tržišnu konkurenciju čak i ako ne pomaže privrednom društvu 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 poslovanja²⁷⁴. 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 privredno društvo primalac malo, neće sama po sebi isključiti narušavanje tržišne konkurencije ili prijetnju iste²⁷⁵, pod uslovom da vjerovatnoća takvog narušavanja nije samo hipotetička²⁷⁶.

6.3. Uticaj na trgovinu

190. Prednost dodijeljena privrednom društvu koje 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 privrednih društava u odnosu na ostala privredna društva koja su u konkurenciji u trgovini unutar Zajednice, treba smatrati da ta pomoć utiče na takvu trgovinu”²⁷⁷. Konkretno, sudovi Unije su zaključili da „kada državna finansijska pomoć jača položaj privrednih društava u odnosu na druga privredna društva koja su u konkurenciji u okviru trgovine Unije, ovaj drugi se treba smatrati pod uticajem pomoći.”²⁷⁸

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

pružanje javne usluge povjereno posebnom privrednom društvu ne znači da to privredno društvo ima pravni monopol.

²⁷³ 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

²⁷⁴ Presuda Suda pravde od 3. marta 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, stav 55

²⁷⁵ Presuda Opšteg suda od 29. septembra 2000, Confederación Espanola de Transporte 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

²⁷⁶ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stav 79

²⁷⁷ 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

²⁷⁸ 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

članicama moglo biti teže ući na tržište održavajući ili povećavajući lokalno snabdijevanje.²⁷⁹

192. Relativno mali iznos pomoći ili relativno malo privredno društvo koje prima pomoć kao takvo ne isključuju mogućnost uticaja na trgovinu među državama članicama.²⁸⁰ Čak bi i javna subvencija dodijeljena privrednom društvu koji pruža samo lokalne ili regionalne usluge i ne pruža nikakve usluge van svoje države porijekla mogla uticati na trgovinu među državama članicama ako privredna društva iz ostalih država članica mogu pružati takve usluge (i pravom osnivanja preduzeća), a ova mogućnost nije samo hipotetička. Na primjer, ako država članica dodijeli privrednom društvu javnu subvenciju za pružanje usluga prevoza, pružanje tih usluga može se, na osnovu subvencije, održavati ili povećavati tako da privredna društva osnovana u ostalim državama članicama imaju manju mogućnost pružanja svojih usluga prevoza na tržištu u toj državi članici²⁸¹. Takav efekat 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 konkurenciju²⁸².
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.²⁸³
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.²⁸⁴
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:

²⁷⁹ 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

²⁸⁰ Presuda Suda pravde od 14. januara 2015, Eventech protiv the Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, stav 68

²⁸¹ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, stavovi 77 i 78

²⁸² 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

²⁸³ 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

²⁸⁴ 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

- (a) bazeni i ostali, uglavnom namijenjeni za lokalno područje primjene, 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 članica²⁸⁵.
- (b) kulturni događaji i subjekti koji obavljaju privrednu djelatnost²⁸⁶ za koju je malo vjerovatno da će privući korisnike ili posjetioce od sličnih ponuda u drugim državama članicama;²⁸⁷ 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 članica²⁸⁸
- (d) mediji i/ili proizvodi kulture koji, zbog jezičkih i geografskih razloga, imaju lokalno ograničenu publiku;²⁸⁹
- (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;²⁹⁰
- (f) informacione i mrežne platforme za direktno rješavanje problema nezaposlenosti i socijalnih sukoba u prethodno definisanom i vrlo malom lokalnom području²⁹¹
- (g) mali aerodromi²⁹² ili luke²⁹³ koji pretežno služe lokalnim korisnicima, čime se ograničava

²⁸⁵ 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 – Nefitne 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

²⁸⁶ 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.

²⁸⁷ 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

²⁸⁸ 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 Durmersheim, 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.

²⁸⁹ 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 Andaluzia Holding; SA.33243 Jornal da Madeira, Sl.list C 16, 19.01.2013, str. 1

²⁹⁰ 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

²⁹¹ 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

²⁹² 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

²⁹³ 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

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 mogućnosti. 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: ²⁹⁴ 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 mogu, 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.²⁹⁵

7. INFRASTRUKTURA: POSEBNA POJAŠNJENJA

7.1. Uvod

199. Uputstvo u vezi sa pojmom državne pomoći kao što je navedeno u ovom saopštenju odnosi se na javno finansiranje infrastrukture koja se koristi u ekonomske svrhe, kao i bilo koje drugo javno finansiranje koje favorizuje privrednu djelatnost.²⁹⁶ 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 privredno društvo, 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 unapređenja), rad ili upotrebu infrastrukture.²⁹⁷ Za potrebe ovog člana, dakle, korisno je praviti razliku između investitora i/ili prvog vlasnika („investitor/vlasnik”²⁹⁸) infrastrukture, operatora (tj. privredna društva koja direktno koriste infrastrukturu za pružanje usluga krajnjim korisnicima, uključujući privredna društva koja dobiju infrastrukturu od investitor/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.

²⁹⁴ 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

²⁹⁵ Vidjeti na primjer, Presudu Suda pravde od 14. oktobra 1987, Njemačka protiv Komisije, 248/84, ECLI:EU:C:1987:437, stav 18

²⁹⁶ „Javno finansiranje infrastrukture” ima za cilj da obuhvati sve oblike opredjeljivanja državnih sredstava za izgradnju, sticanje ili rad infrastrukture.

²⁹⁷ Ovaj odsjek se ne odnosi na potencijalnu pomoć izvođačima koji su uključeni u izgradnju infrastrukture.

²⁹⁸ „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.

7.2. Pomoć investitoru/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.²⁹⁹ U skorije vrijeme, više 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)*³⁰⁰ Opšti sud potvrdio je ovu evoluciju, objašnjavajući da se rad aerodroma mora posmatrati kao privredna djelatnost. U skorije vrijeme, presudom *Leipzig / Halle*³⁰¹ potvrđeno je da je izgradnja komercijalne aerodromske piste sama po sebi privredna djelatnost. Iako se ovi slučajevi odnose posebno na aerodrome, izgleda da se načela koje su utvrdili sudovi Unije šire tumače i na taj način se primjenjuju na izgradnju druge infrastrukture koja je neodvojivo povezana sa privrednom djelatnošću.³⁰²
203. Sa druge strane, finansiranje infrastrukture koja nije namijenjena za komercijalnu eksploataciju u načelu 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.³⁰³
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 uzeće se u obzir za procjenu u skladu sa pravilima o državnoj pomoći.³⁰⁴
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

²⁹⁹ Dvadeset peti izvještaj o politici konkurencije, 1995, str. 175.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ 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.

³⁰² 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.

³⁰³ 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 regioni 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.

³⁰⁴ 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.

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 subvencionisanje 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.
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.³⁰⁵ Primjeri takvih pomoćnih privrednih djelatnosti mogu obuhvatiti istraživačku organizaciju koja povremeno iznajmljuje svoju opremu i laboratorije industrijskim partnerima.³⁰⁶ 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 prekogranične investicije 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 ovlašćenja države.³⁰⁷ U tom slučaju javno finansiranje infrastrukture (ili odgovarajućeg dijela infrastrukture) ne podliježe pravilima 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*.³⁰⁸ 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.³⁰⁹

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ 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).

³⁰⁷ 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.

³⁰⁸ 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 izjavai 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.

³⁰⁹ 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:

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 minimalne ili da je malo vjerovatno da će biti ugrožene.
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 uslugama³¹⁰. Odsustvo direktne konkurencije između infrastruktura vjerovatno postoji u slučaju sveobuhvatne mreže infrastruktura³¹¹ 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.³¹² 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 specifično privredno društvo 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, dodjeljivanjem 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 investitoru / 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

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/search/detail.cfm?LAN=EN&lang=en&id=359

³¹⁰ Na primjer usluge koje nude komercijalni trajektni operatori mogu predstavljati konkurenciju za naplatu mostarine ili prolaza kroz tunel.

³¹¹ U mrežnoj infrastrukturi različiti elementi mreže se međusobno dopunjuju, a ne takmiče se jedni sa drugima.

³¹² 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).

identifikovanim uslovima. Na ishod konkretne procjene projekata od slučaja do slučaja u svjetlu 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 takođe 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 infrastrukture³¹³ namijenjena za pružanje aerodromskih usluga avio-kompanijama u zamjenu za plaćanje naknade,³¹⁴ 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.³¹⁵ S obzirom da se aerodromi često takmiče jedni sa drugima, finansiranje aerodromske infrastrukture vjerovatno će takođe 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,³¹⁶ javno finansiranje **lučke infrastrukture** favorizuje privrednu djelatnost i stoga u načelu 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 operatora.³¹⁷ 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

³¹³ Kao što su piste i njihova rasvjeta, terminali, aerodromske platforme, rulne staze i centralizovana infrastruktura za zemaljske operacije, kao što su pojasevi za prtljag.

³¹⁴ Uputstvo o državnoj pomoći za aerodrome i avio kompanije, Sl.list C 99, 4.4.2014, str. 3, Uvodna izjava 31.

³¹⁵ 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.

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.

³¹⁷ 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.

brzu realizaciju širokopojsnih mreža.³¹⁸ Nasuprot tome, povezivanje samo nadležnih državnih organa nije privredna djelatnost i javno finansiranje takozvanih „zatvorenih mreža“ stoga ne predstavlja državnu pomoć.³¹⁹

217. **Energetska infrastruktura**³²⁰ 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, pa stoga u načelu podliježe pravilima o državnoj pomoći.³²¹
218. Javno finansiranje **istraživačkih infrastruktura** može da favorizuje privrednu djelatnost i stoga podliježe pravilima o državnoj pomoći onoliko koliko je infrastruktura u stvari namijenjena za obavljanje privrednih delatnosti (kao što je iznajmljivanje opreme ili laboratorije preduzećima, pružanje usluga preduzećima ili vršenje istraživanja ugovora). Javno finansiranje istraživačkih infrastruktura 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.³²²
219. Iako upravljanje **željezničkom infrastrukturom**³²³ može da predstavlja privrednu djelatnost³²⁴, 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 takođe 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**.³²⁵

³¹⁸ Sl.list C 25, 26.1.2013. godine, str. 1. Smernice objašnjavaju da širokopojsni sektor karakterišu specifične osobine, posebno zbog činjenice da širokopojsna mreža može da primi više operatera telekomunikacionih usluga i samim tim može da pruži priliku za prisustvo konkurentskih operatera.

³¹⁹ EU Smjernice za primjenu pravila državne pomoći u odnosu na brzu realizaciju širokopojsnih mreža, Sl.list C 25, 26.1.2013, str. 1, Uvodna izjava 11 i fusnota 14

³²⁰ 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.

³²¹ 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.

³²² Sl.list C 198, 27.6.2014, str. 1, uvodna izjava 17 i dalje.

³²³ Kao što su pruge i željezničke stanice.

³²⁴ 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 dodijeljena 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.

³²⁵ 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 takve³²⁶, 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.³²⁷ 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 kanizacionom mrežama**³²⁸ predstavlja privrednu djelatnost, izgradnja sveobuhvatne vodovodne i kanizacione 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 operatorima

222. Ako su svi elementi iz člana 107 stav 1 Ugovora ispunjeni u pogledu investitora/vlasnika infrastrukture, prisutna je državna pomoć investitoru/vlasniku, bez obzira na to da li direktno koriste infrastrukturu da samo isporučuju robe ili usluge ili stavljaju infrastrukturu na raspolaganju 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 operatora 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 96.³²⁹

224. Međutim, Komisija podsjeća da ukoliko država članica ne ispunjava svoje obaveze obaveštavanja i postoje sumnje u pogledu usklađenosti državne pomoći investitoru/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 usklađenosti. Osim toga, domaće sudije

³²⁶ 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.

³²⁷ 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).

³²⁸ Vodovodne i kanizacione mreže obuhvataju infrastrukturu za distribuciju vode i transport otpadnih voda, kao što su odgovarajuće cijevi

³²⁹ Vidjeti Odluku Komisije od 1.10.2014. godine o državnoj pomoći 38478 - Mađarska - izgradnja domaće javne luke Győr - Gonyu. Nasuprot tome, prednost za investitora/vlasnika infrastrukture ne može biti isključena tenderom i tender samo smanjuje dodijeljenu pomoć na najmanju mjeru.

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 operatora infrastrukture se ne može isključiti.

7.4. Pomoć krajnjim korisnicima

225. Ako je operator infrastrukture dobio državnu pomoć ili ako njegova sredstva čine državna sredstva, on je u poziciji da odobri prednost korisnicima infrastrukture (ako su privredna društva) ukoliko su uslovi korišćenja u skladu sa testom za operatore tržišne ekonomije, odnosno ako je infrastruktura dostupna korisnicima po tržišnim uslovima.
226. U skladu sa opštim načelama 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 dodjeljuje sličnim privatnim operatorima 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 operatora tržišne ekonomije može biti zadovoljen za javno finansiranje otvorenih infrastruktura koje nisu namijenjene konkretnim korisnicima, gdje njihovi korisnici postepeno doprinose, sa *ex ante* tačke gledišta, profitabilnosti projekta/operatora. 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 dodatne (inkrementalne) troškove koje je imao operator u odnosu na djelatnost određenog korisnika.³³⁰

8. ZAVRŠNE ODREDBE

229. Ovo Obavještenje zamenjuje sljedeća Obavještenja i Saopštenja Komisije:

- Obavještenje 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 proizvodnje³³¹;
- Obavještenje Komisije o elementima državne pomoći u prodaji zemljišta i zgrada od strane nadležnih državnih organa³³²;
- Saopštenje Komisije o primjeni pravila državne pomoći za mjere koje se odnose na direktno oporezivanje poslovanja³³³.

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

³³⁰ 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

³³¹ Sl.list C 307, 13.11.1993, str. 3

³³² Sl.list C 209, 10.07.1997, str. 3

³³³ Sl.list C 384, 10.12.1998, str. 3