

dr. Aleš Ferčič

# DRŽAVNE POMOČI PODJETJEM

Teorija, praksa in predpisi

LJUBLJANA 2011

# ■ VSEBINA

Spremna beseda prof. dr. Petra Grilca .....	5
Spremna beseda prof. dr. Matjaža Tratnika .....	7
Uvodna beseda avtorja .....	9
<b>Prvi del: TEORIJA</b> .....	23
<b>Prvo poglavje: UVOD V PRAVO IN POLITIKO DRŽAVNIH POMOČI</b> .....	25
<b>I. Relevantni pravni viri o državnih pomočeh: osnovne informacije</b> .....	25
1. Viri iz sistema Evropske unije .....	25
1.1. PDEU in PEU .....	26
1.2. Mednarodni sporazumi .....	26
1.3. Uredbe, direktive in odločbe oziroma sklepi .....	27
1.4. Mehko pravo oziroma akti <i>sui generis</i> .....	29
2. Viri iz sistema Svetovne trgovinske organizacije .....	31
3. Viri iz sistema Slovenije .....	32
4. Razmerje med različnimi viri o državnih pomočeh .....	32
<b>II. Gospodarski in pravno-politični pomen državnih pomoči in nadzora nad njimi</b> .....	34
<b>III. Politika državnih pomoči Evropske komisije</b> .....	36
1. Meje politike državnih pomoči Evropske komisije .....	36
2. Razvoj in aktualno stanje politike državnih pomoči Evropske komisije .....	37
3. Temeljna načela politike državnih pomoči Evropske komisije .....	39
<b>IV. Narava prava državnih pomoči</b> .....	41
<b>V. Razmerje med pravom državnih pomoči in nekaterimi drugimi pravnimi področji</b> .....	42
<b>Drugo poglavje: DRŽAVNA POMOČ</b> .....	43
<b>I. Koncept državne pomoči</b> .....	43

1. Pomoč v smislu gospodarske prednosti oziroma koristi za prejemnika .....	44
1.1. Gospodarska prednost oziroma korist .....	44
1.1.1. Normalni tržni pogoji: primerna protidajatev in test zasebnega podjetnika .....	44
1.1.2. Nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne službe .....	49
1.2. Prejemnik pomoči: podjetje .....	49
1.3. Široka razlaga pomoči kot objektivnega koncepta .....	51
1.4. Posredna dodelitev pomoči .....	52
1.5. Razmejitev pomoči od sorodnih pogojev v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU .....	52
2. Pomoč dodeli država ali je kakorkoli dodeljena iz državnih sredstev .....	53
2.1. Koncept države in državnih sredstev .....	54
2.2. Pomoč oziroma odločitev o njeni dodelitvi se lahko pripiše državi .....	54
2.3. Pomoč bremeni oziroma je sposobna bremeniti državna sredstva .....	55
3. Pomoč je dodeljena selektivno, tj. s favoriziranjem nekaterih podjetij ali branž oziroma sektorjev .....	57
3.1. Funkcija pogoja selektivnosti: razmejitev med selektivnimi in splošnimi ukrepi .....	57
3.2. Dodatna pojasnila .....	58
3.3. Nekateri primeri .....	59
4. Pomoč (lahko) izkrivlja tržno konkurenco .....	60
4.1. Relevantni trg kot izhodišče .....	61
4.2. Dokazovanje (potencialnega) izkrivljanja tržne konkurence ...	61
4.3. Intenzivnost izkrivljenosti tržne konkurence .....	62
5. Pomoč (lahko) prizadene trgovino med vsaj dvema državama članicama .....	63
5.1. Funkcija in razmerje s pogojem (potencialnega) izkrivljanja tržne konkurence .....	64
5.2. Čezmejna trgovina in relevantni vpliv nanjo .....	64
<b>II. Izbrana vprašanja v zvezi s konceptom državne pomoči .....</b>	<b>65</b>
1. Pomoči <i>de minimis</i> .....	66
1.1. Praksa Sodišča Evropske unije .....	66
1.2. Praksa Evropske komisije .....	67
1.3. Uredba <i>de minimis</i> .....	68
2. Nadomestila za izpolnjevanje obveznosti javne službe .....	70

2.1. Razmejitev med državnimi pomočmi in nadomestili .....	70
2.2. Zadeva <i>Altmark Trans</i> .....	71
2.2.1. Test <i>Altmark Trans</i> .....	71
2.2.2. Temeljna funkcija testa <i>Altmark Trans</i> .....	75
2.2.3. Praksa po zadevi <i>Altmark Trans</i> .....	75
2.3. Pravne posledice razmejitve .....	76
2.4. Pomen drugega odstavka 106. člena PDEU po zadevi <i>Altmark Trans</i> .....	77
3. Državna pomoč v obliki davčnih ukrepov oziroma privilegijev .....	77
3.1. Uvod .....	78
3.2. Obvestilo Komisije kot »povzetek« prakse Sodišča Evropske unije in Evropske komisije .....	79
3.2.1. Uporaba prvega odstavka 107. člena PDEU za davčne ukrepe .....	79
3.2.2. Združljivost državnih pomoči v obliki davčnih privilegijev z notranjim trgom .....	83
3.3. Nekatera izbrana vprašanja .....	84
3.3.1. Napačna razlaga oziroma uporaba davčnih predpisov .....	85
3.3.2. Davščine v breme nekaterih podjetij .....	85
3.3.3. Davčni ukrepi, ki <i>de facto</i> učinkujejo selektivno .....	87
4. Državna pomoč v obliki klasičnih tržnih transakcij .....	87
4.1. Nakup blaga in/ali storitev na trgu .....	88
4.2. Prodaja potrošnih dobrin ter privatizacija javnih podjetij in drugega premoženja .....	90
4.2.1. Prodaja potrošnih dobrin .....	90
4.2.2. Privatizacija javnih podjetij .....	91
4.2.3. Prodaja zemljišč in objektov v javni lasti .....	96
4.2.4. Druge transakcije .....	100

<b>Tretje poglavje: NAČELNA PREPOVED DRŽAVNIH POMOČI IN IZJEME</b> .....	103
<b>I. Načelna prepoved državnih pomoči</b> .....	103
<b>II. Obravnava posameznih izjem od načelne prepovedi državnih pomoči v PDEU</b> .....	105
1. Drugi odstavek 107. člena PDEU: »splošne« obligatorne izjeme .....	105
2. Tretji odstavek 107. člena PDEU: »splošne« potencialne izjeme .....	108
2.1. Alineja <i>a</i> tretjega odstavka 107. člena PDEU .....	109
2.2. Alineja <i>b</i> tretjega odstavka 107. člena PDEU .....	110
2.3. Alineja <i>c</i> tretjega odstavka 107. člena PDEU .....	111

2.4. Alineja <i>d</i> tretjega odstavka 107. člena PDEU .....	113
2.5. Alineja <i>e</i> tretjega odstavka 107. člena PDEU .....	114
3. Drugi odstavek 106. člena PDEU: izjema za storitve oziroma službe splošnega gospodarskega pomena .....	114
4. 93. člen PDEU: izjema za sektor (nekaterih vrst) prevoza .....	118
5. Druge izjeme od načelne prepovedi državnih pomoči v PDEU .....	120
<b>III. Uredba Komisije (ES) 800/2008 (Splošna uredba o skupinskih izjemah) .....</b>	<b>122</b>
<b>Četrto poglavje: ADMINISTRATIVNO-SODNI NADZOR NAD DRŽAVNIMI POMOČMI .....</b>	<b>125</b>
<b>I. Splošno .....</b>	<b>125</b>
<b>II. Veljavna oziroma obstoječa državna pomoč in nova državna pomoč .....</b>	<b>129</b>
<b>III. Nadzor nad veljavnimi oziroma obstoječimi državnimi pomočmi: postopek v zvezi z veljavnimi oziroma obstoječimi sistemi (državnih) pomoči .....</b>	<b>131</b>
<b>IV. Nadzor nad novimi državnimi pomočmi: postopek v zvezi s priglašeno (državno) pomočjo in postopek v zvezi z nezakonito državno pomočjo .....</b>	<b>133</b>
1. Obveznost priglasitve nove (državne) pomoči in obveznost mirovanja njene izvedbe .....	134
2. Postopek v zvezi s priglašeno (državno) pomočjo .....	137
2.1. Predhodni preizkusni postopek .....	137
2.2. Formalni postopek preiskave .....	139
3. Postopek v zvezi z nezakonito državno pomočjo .....	142
<b>V. Postopek v zvezi z zlorabo državne pomoči .....</b>	<b>146</b>
<b>VI. Vračilo nezakonite oziroma z notranjim trgov nezdržljive državne pomoči .....</b>	<b>146</b>
1. Razvoj evropske politike glede izvajanja odločb o vračilu nezakonite oziroma z notranjim trgov nezdržljive državne pomoči .....	147
2. Narava in namen ukrepa obveznega vračila protipravne državne pomoči .....	150
3. Izjeme od obveznosti vračila protipravne državne pomoči ....	150
4. Uporaba nacionalnih predpisov in imperativ takojšnjega in učinkovitega vračila protipravne državne pomoči, določen v pravu Evropske unije .....	152
5. Izvajanje politike vračil protipravne državne pomoči .....	153

5.1. Vloga Evropske komisije .....	153
5.2. Vloga držav članic .....	153
6. Pravne posledice neizpolnitve obveznosti iz odločbe o vračilu protipravne državne pomoči na strani države članice .....	156
<b>VII. Procesni položaj (potencialnega) prejemnika državne pomoči in njegovega konkurenta v administrativnem postopku .....</b>	<b>156</b>
1. (Potencialni) prejemnik državne pomoči .....	157
2. Konkurent (potencialnega) prejemnika državne pomoči .....	158
<b>VIII. Monitoring .....</b>	<b>159</b>
<b>IX. Sodni nadzor nad odločbami Evropske komisije: postopki pred Sodiščem Evropske unije .....</b>	<b>159</b>
1. Pravno varstvo držav članic (v širšem smislu) .....	159
2. Pravno varstvo (potencialnih) prejemnikov državne pomoči .....	161
3. Pravno varstvo konkurentov prejemnikov državne pomoči oziroma drugih zainteresiranih oseb .....	161
<b>Peto poglavje: PRAVNO VARSTVO PRED NACIONALNIMI SODIŠČI .....</b>	<b>163</b>
<b>I. Splošno .....</b>	<b>163</b>
<b>II. Vloga nacionalnih sodišč pri izvrševanju pravil o državnih pomočeh .....</b>	<b>163</b>
1. Izvajanje tretjega odstavka 108. člena PDEU .....	167
1.1. Preprečitev izplačila nezakonite državne pomoči .....	168
1.2. Izterjava nezakonite državne pomoči .....	168
1.3. Izterjava obresti od nezakonite državne pomoči .....	169
1.4. Sprejem začasnih ukrepov proti nezakoniti državni pomoči ...	171
1.5. Določitev odškodnine .....	172
2. Izvrševanje negativne odločbe (odločbe o vračilu državne pomoči) .....	173
<b>III. Postopkovna pravila in pravná sposobnost na nacionalnih sodiščih .....</b>	<b>174</b>
<b>IV. Pomoč Evropske komisije nacionalnim sodiščem .....</b>	<b>175</b>
<b>Priloga 1: LITERATURA .....</b>	<b>177</b>
<b>Priloga 2: SEZNAM RELEVANTNIH PREDPISOV IN MEHKEGA PRAVA OZIROMA AKTOV SUI GENERIS .....</b>	<b>185</b>
A: Splošne uredbe Evropske unije o državnih pomočeh .....	185
B: Sektorsko specifične uredbe Evropske unije o državnih pomočeh .....	186

C: Mehko pravo oziroma akti <i>sui generis</i> Evropske unije o državnih pomočeh .....	186
D: (Izvorni) slovenski predpisi o državnih pomočeh .....	191
<b>Priloga 3: SEZNAM CITIRANIH ODLOČB</b> .....	193
A: Odločbe Sodišča .....	193
B: Odločbe Splošnega sodišča .....	198
C: Odločbe Evropske komisije .....	200
<b>Priloga 4: STVARNO KAZALO</b> .....	201
<b>Drugi del: PRAKSA</b> .....	209
<b>PRAKSA V ZVEZI Z NADZOROM NAD DRŽAVNIMI POMOČMI</b> .....	211
<b>I. Pomoč (v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU)</b> .....	212
1. Pomoč v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU kot kakršnakoli gospodarska prednost ali korist .....	212
2. Pomoč v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU kot objektivni pravni koncept .....	213
3. Normalni tržni pogoji kot izhodiščno merilo .....	214
4. Test zasebnega podjetnika .....	215
5. Podjetje kot prejemnik pomoči .....	219
6. Posredna dodelitev pomoči .....	222
7. Nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne službe .....	223
<b>II. Pomoč dodeli država ali je kakorkoli dodeljena iz državnih sredstev</b> .....	224
1. Pogoj državnosti .....	224
2. Pomoč oziroma odločitev o njeni dodelitvi se lahko pripiše državi .....	225
3. Pomoč bremeni oziroma je sposobna bremeniti državna sredstva .....	226
<b>III. Pomoč je dodeljena selektivno, to je s favoriziranjem nekaterih podjetij ali branž oziroma sektorjev</b> .....	229
1. Pomoč je dodeljena selektivno (selektivni ukrepi) .....	229
2. Splošni ukrepi .....	232
<b>IV. Pomoč (lahko) izkrivlja tržno konkurenco</b> .....	234
<b>V. Pomoč (lahko) prizadene trgovino med vsaj dvema državama članicama</b> .....	235
<b>VI. (Ne)združljivost državnih pomoči z notranjim trgovom</b> .....	237
<b>VII. Administrativno-sodni nadzor nad državnimi pomočmi</b> .....	238
<b>VIII. Pravno varstvo pred nacionalnimi sodišči</b> .....	243

<b>Tretji del: PREDPISI</b> .....	249
Zakon o spremljanju državnih pomoči – ZSDrP .....	251
Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu » <i>de minimis</i> « .....	255
Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES .....	259
Uredba Komisije (ES) št. 794/2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES .....	275
Uredba Komisije (ES) št. 1998/2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči <i>de minimis</i> .....	283
Uredba Komisije (ES) št. 800/2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgov z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe ES (Uredba o splošnih skupinskih izjemah) .....	293
Direktiva Komisije 2006/111/ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij .....	357
Odločba Komisije o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena .....	369
Obvestilo komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih .....	379

## **Predpisi, objavljeni na zgoščenki**

(Predpisi so zgolj v informativne namene in vsebujejo neuradna prečiščena besedila)

### ■ Prvo poglavje

#### **RELEVANTNE DOLOČBE PDEU O DRŽAVNIH POMOČEH**

Splošne določbe PDEU o državnih pomočeh, členi 107, 108 in 109

Posebne določbe PDEU o državnih pomočeh, členi 42, 93, 106(2) in 346(1)(b)

### ■ Drugo poglavje

#### **POSTOPEK IN VPRAŠANJA, POVEZANA Z NJIM**

Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES

Uredba Komisije (ES) št. 794/2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES

Obvestilo Komisije o poenostavljenem postopku obravnave nekaterih vrst državnih pomoči

Kodeks najboljših praks pri izvajanju postopkov za nadzor državne pomoči

Obvestilo Komisije za učinkovito izvajanje odločb Komisije, ki od držav članic zahtevajo doseg vračila nezakonite in nezdržljive državne pomoči

Obvestilo komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih

Sporočilo Komisije o spremembi metode določanja referenčnih obrestnih mer in diskontnih stopenj

Zakon o spremljanju državnih pomoči – ZSDrP

Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »*de minimis*«

Uredba o posredovanju vsebine in poročanju podatkov o državnih pomočeh s področja kmetijstva in ribištva

Pravilnik o načinu posredovanja podatkov in poročanju o državnih pomočeh s področja kmetijstva in ribištva

### ■ **Tretje poglavje**

#### **SPLOŠNE (SKUPINSKE) IZJEME IN NEKATERA HORIZONTALNA PRAVILA**

Uredba Sveta (ES) št. 994/98 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči

Uredba Komisije (ES) št. 800/2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgovom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe ES (Uredba o splošnih skupinskih izjemah)

Uredba Komisije (ES) št. 1998/2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis*

Sporočilo Komisije – Merila za analizo združljivosti državne pomoči za usposabljanje, za katero velja posamična priglasitev

Sporočilo Komisije – Merila za analizo združljivosti državne pomoči za zaposlovanje prikrajšanih delavcev in invalidov, za katero velja posamična priglasitev

Smernice o državni regionalni pomoči za 2007–2013

Sporočilo Komisije o merilih za podrobno oceno regionalne pomoči za velike naložbene projekte

Smernice o državni regionalni pomoči za obdobje 2007–2013 (Sporočilo Komisije o pregledu statusa državne pomoči in zgornje meje pomoči za regije s statističnim učinkom v naslednjih kartah regionalnih državnih pomoči za obdobje od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2013)

Okvir Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije

Smernice Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja

Smernice Skupnosti o državnih pomočeh za spodbujanje naložb rizičnega kapitala v mala in srednje velika podjetja

Smernice Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah (in spremembi)

## ■ Četrto poglavje

### NEKATERI POSEBNI SEKTORJI

Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70

Sporočilo Komisije – Smernice Skupnosti o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu

Obvestilo Komisije o uporabi pravil o konkurenci v poštnem sektorju in o oceni nekaterih državnih ukrepov v zvezi s poštnimi storitvami

Sporočilo Komisije – Smernice o uporabi pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije

Uredba Komisije (ES) št. 1857/2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri državni pomoči za majhna in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001

Uredba Komisije (ES) št. 1535/2007 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje

Uredba Sveta (ES) št. 1407/2002 o državni pomoči za premogovništvo

Uredba Sveta (ES) št. 3094/95 o pomoči ladjedelništvu

Okvir za državno pomoč ladjedelništvu (in spremembi)

Sporočilo Komisije o merilih za oceno državnih pomoči iz Sporočila o nekaterih pravnih vidikih v zvezi s kinematografskimi in drugimi avdiovizualnimi deli (sporočilo o kinematografiji)

## ■ Peto poglavje

### NEKATERI POSEBNI INSTRUMENTI DRŽAVNIH POMOČI

Obvestilo Komisije o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES za državno pomoč v obliki poroštev

Sporočilo Komisije o elementih državne pomoči pri prodaji zemljišč in objektov s strani javnih oblasti

Sporočilo Komisije državam članicam po členu 93(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe za kratkoročno zavarovanje izvoznih kreditov (in spremembe)

Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka

## ■ Šesto poglavje

### **PREGLEDNOST FINANČNIH ODNOSOV MED DRŽAVO TER JAVNIMI, PRIVILEGIRANIMI IN POOBLAŠČENIMI PODJETJI**

Direktiva Komisije 2006/111/ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij

## ■ Sedmo poglavje

### **STORITVE SPLOŠNEGA GOSPODARSKEGA POMENA**

Odločba Komisije o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena

Okvir Skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve

## ■ Osmo poglavje

### **ZAČASNI UKREPI ZA PREMAGOVANJE FINANČNE IN GOSPODARSKE KRIZE S Poudarkom NA FINANČNEM SEKTORJU**

Sporočilo Komisije – Začasni okvir Unije za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi

Sporočilo Komisije – Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize

Sporočilo Komisije – Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence

Sporočilo Komisije o obravnavanju oslavljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti

Sporočilo Komisije o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči