



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
ZNANOST IN ŠPORT



JAVNI SKLAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA RAZVOJ KADROV IN ŠTIPENDIJE



Naložba v vašo prihodnost
OPERATIVNI PROGRAM ZA RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV
Operativni program 2007-2013

Univerza v Ljubljani



Pravna fakulteta
Univerze v Ljubljani

Projektna naloga

študentov Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani
v okviru projekta

»Po kreativni poti do praktičnega znanja«

REFORMA PODROČJA DRŽAVNIH POMOČI IN IZVAJANJE PRAVIL O DRŽAVNIH POMOČEH V PRAKSI

Avtorji: Kaja Batagelj, Lavra Cilenšek, Ana Hergouth, Rok Jemec, Tina Krajšek Samar, Jaka Kukavica, Ana Marija Lančič, Manja Munda, Ajda Okršlar, Suzana Pecin, Žiga Urankar

Uredila in lektorirala: doc. dr. Ana Vlahek

Pedagoška mentorja: prof. dr. Marko Simoneti in doc. dr. Ana Vlahek

Delovna mentorja: mag. Matej Kavčič in Gabrijela Koren

Koordinatorica projekta: doc. dr. Ana Vlahek

Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Izvaja se v okviru neposredne potrditve operacije-programa »Po kreativni poti do praktičnega znanja« Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 1. razvojne prioritete: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti ter prednostne usmeritve 1.3 Štipendijske sheme.

I	DEFINICIJA DRŽAVNE POMOČI.....	1
1	Pojem in elementi državne pomoči	1
2	Gospodarska prednost	2
2.1	Subjekti, ki lahko uživajo gospodarsko prednost.....	3
2.2	Normalni tržni pogoji in test zasebnega investitorja	3
2.2.1	Pojem	3
2.2.2	Uporaba testa	4
2.3	Primer <i>Altmark</i>	6
3	Pomoč iz državnih sredstev	8
3.1	Obstoj prenosa državnih sredstev	8
3.1.1	Problem alternativnosti v prvem odstavku 107. člena PDEU	8
3.1.1.1	Opredelitev problema	8
3.1.1.2	Zgodovinski pregled razlage Sodišča EU.....	9
3.1.1.3	Primer <i>PreussenElektra</i>	10
3.1.2	Splošna načela glede obstoja prenosa državnih sredstev.....	12
3.2	Pripisljivost prenosa državi	13
3.2.1	Primer <i>Stardust Marine</i>	13
3.2.2	Indikatorji pripisljivosti	14
4	Selektivnost	16
4.1	Pojem.....	16
4.2	Geografska selektivnost	17
4.3	Materialna selektivnost	18
4.3.1	Primer <i>Adria-Wien Pipeline</i>	18
4.3.2	Primer <i>British Aggregates Association</i>	19
5	Izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino med državami članicami	20
5.1	Izkrivljanje konkurence	21
5.2	Vpliv na trgovino med državami članicami	21
6	Zaključek	23
7	Seznam virov	24
II	DRŽAVNE POMOČI, KI SO ZDRUŽLJIVE Z NOTRANJIM TRGOM.....	29
1	Državne pomoči, ki so ipso iure skladne z notranjih trgov	30

1.1	Državne pomoči, ki ne izpolnjujejo pogojev iz 1. odstavka 107. člena PDEU.....	30
1.2	Avtomatične izjeme po drugem odstavku 107. člena PDEU	30
1.3	Diskrecijske izjeme po tretjem odstavku 107. člena PDEU.....	31
2	Skupinske izjeme.....	33
2.1	Novosti Uredbe št. 651/2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe	36
2.2	Splošne določbe.....	36
2.3	Posebne določbe	38
2.3.1	Regionalna pomoč	38
2.3.2	Pomoč za mala in srednje velika podjetja ter pomoč za dostop do finančnih sredstev za mala in srednja podjetja.....	39
2.3.3	Pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije	41
2.3.4	Pomoč za usposabljanje.....	42
2.3.5	Pomoč za prikrajšane in invalidne delavce.....	43
2.3.6	Pomoč za varstvo okolja.....	43
2.3.7	Pomoč za odpravo škode, ki jo povzročijo nekatere naravne nesreče.....	44
2.3.8	Socialna pomoč za prevoz za prebivalce oddaljenih regij.....	45
2.3.9	Pomoč za širokopasovno infrastrukturo	45
2.3.10	Pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine	45
2.3.11	Pomoč za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo.....	45
2.3.12	Pomoč za naložbe v lokalno infrastrukturo	46
2.3.13	Tabela za hitri pregled pomembnejših skupinskih izjem.....	46
3	Državna pomoč za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena.....	47
4	Dovoljene državne pomoči po pravilu de minimis	49
5	Državna pomoč za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah.....	54
6	Pomembnejši primeri iz prakse, ki zadevajo Slovenijo	56
6.1	Primer Adria Airways	56
6.2	Primer Elan.....	59
6.3	Primer zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik, d.o.o.....	61
6.4	Primer pomoč za povrnitev škode, nastale zaradi žleda januarja in februarja 2014 ..	62
7	Zaključek.....	63
8	Seznam virov.....	65

III	POSTOPKOVNI VIDIK DRŽAVNIH POMOČI	68
1	Načela prava EU.....	68
2	Postopek priglasitve državne pomoči po pravu Evropske unije.....	69
2.1	Pravna podlaga	69
2.2	Uredba Sveta o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU.....	71
2.2.1	Preambula	71
2.2.2	Poglavje I – Splošno	73
2.2.3	Poglavje II – Postopek v zvezi s prijavljeno pomočjo.....	74
2.2.3.1	Določba o mirovanju	75
2.2.3.2	Predhodna preučitev uradne prijave in odločb Komisije.....	75
2.2.3.3	Zahteva po podatkih za državo članico priglasiteljico	76
2.2.3.4	Formalni postopek preiskave.....	76
2.2.3.5	Zahteva po podatkih iz drugih virov ter denarne kazni	77
2.2.3.6	Odločba Komisije o zaključku formalnega postopka preiskave	79
2.2.3.7	Preklic uradne prijave.....	81
2.2.3.8	Razveljavitev odločbe.....	81
2.2.4	Poglavje III – Postopek v zvezi z nezakonito pomočjo.....	82
2.2.4.1	Preučitev, zahteva po podatkih in odredba o predložitvi podatkov.....	82
2.2.4.2	Odredba o začasnem odlogu ali začasnem vračilu pomoči	83
2.2.4.3	Neizpolnjevanje odločbe o odredbi	83
2.2.4.4	Odločba Komisije.....	84
2.2.4.5	Vračilo pomoči	84
2.2.5	Poglavje IIIA – Zastaralni roki	86
2.2.6	Poglavje IV – Postopek v zvezi z zlorabo pomoči	86
2.2.7	Poglavje V – Postopek v zvezi z veljavnimi sistemi pomoči	86
2.2.7.1	Sodelovanje na podlagi člena 93(1) Pogodbe.....	86
2.2.7.2	Predlog za primerne ukrepe.....	87
2.2.7.3	Pravne posledice predloga za primerne ukrepe	87
2.2.8	Poglavje VI – Zainteresirane stranke.....	87

2.2.9	Poglavje VII – Nadzor	87
2.2.9.1	Letna poročila	88
2.2.9.2	Nadzor na kraju samem	88
2.2.9.3	Neizpolnjevanje odločb in sodb	89
2.2.10	Poglavje VIIA – Sodelovanje z nacionalnimi sodišči.....	89
2.2.11	Poglavje VIII – Skupne določbe	89
2.2.11.1	Poslovna skrivnost.....	89
2.2.11.2	Naslovnik sklepov in objava odločb.....	90
2.2.11.3	Izvedbene določbe	90
2.2.11.4	Svetovalni odbor za državno pomoč in posvetovanje z odborom	90
3	Postopki v zvezi z državnimi pomočmi po pravu Republike Slovenije.....	91
3.1	Pristojnost.....	91
3.2	Priglasitev	91
3.3	Posredovanje podatkov o dodeljenih državnih pomočeh in evidence.....	93
3.3.1	Pomembni datumi.....	93
3.4	Letna poročila.....	94
4	Praktični vidiki procesnih pravil po pravnem redu Republike Slovenije.....	94
5	Seznam virov.....	96
IV	PRESOJA ZDRUŽLJIVOSTI DRŽAVNIH POMOČI Z EVROPSKIM TRGOM	98
1	Sedanja ureditev pristojnosti presojanja združljivosti državnih pomoči z evropskim trgom	98
2	Presojanje združljivosti državnih pomoči z evropskim trgom na podlagi drugega odstavka 106. člena, drugega odstavka 107. člena in tretjega odstavka 107. člena PDEU	102
2.1	Združljivost državne pomoči po drugem odstavku 106. člena PDEU	103
2.2	Državna pomoč, ki je <i>ipso iure</i> združljiva z evropskim trgom na podlagi drugega odstavka 107. člena PDEU	105
2.3	Združljivost državne pomoči po tretjem odstavku 107. člena PDEU	108
2.4	Posebnost shem državnih pomoči	110
3	Razlogi za reformo na področju pristojnosti presojanja združljivosti državnih pomoči z evropskim trgom	111
4	Ureditev reforme na področju antitrusta	114
5	Predlog reforme pristojnosti presojanja združljivosti z evropskim trgom	116
6	Seznam virov	119

V	ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST DRŽAV ČLANIC ZA KRŠITVE PRAVA EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU DRŽAVNIH POMOČI	124
1	Uvod in praktični pomen prispevka	124
2	Koncept odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava Evropske unije	125
2.1	Splošno	125
2.1.1	Zgodovinski razvoj koncepta skozi sodno prakso Sodišča EU	127
2.1.1.1	Vzpostavitev koncepta odgovornosti držav članic za kršitve prava EU	127
2.1.1.2	Redefiniranje koncepta odgovornosti držav članic za kršitve prava EU	129
2.1.2	Trije pogoji za odškodninsko odgovornost	132
2.1.2.1	Pravilo ima namen priznavati pravice	132
2.1.2.2	Dovolj resna kršitev	133
2.1.2.2.1	Diskrecijska pravica kot ključni element pri odločanju o odgovornosti države članice	134
2.1.2.2.2	Kdo odloča o izpolnjenosti pogoja dovolj resne kršitve?	135
2.1.2.3	Obstoj vzročne zveze med kršitvijo in škodo	137
2.1.3	Odškodninska odgovornost nacionalnih sodišč	138
2.1.4	Obseg in oblika povrnitve škode	140
2.1.5	Postopkovna pravila	142
2.2	Aplikacija koncepta odškodninske odgovornosti na področje državnih pomoči	142
2.2.1	Pravna sredstva, na voljo pred nacionalnimi sodišči	142
2.2.1.1	Preprečitev izplačila nezakonite pomoči	143
2.2.1.2	Izterjava nezakonite pomoči	144
2.2.1.3	Izterjava obresti na nezakonito pomoč	145
2.2.1.4	Odškodninske tožbe proti državi članici	146
2.2.1.5	Odškodninske tožbe proti upravičencu do pomoči	146
2.2.1.6	Začasni ukrepi proti nezakoniti pomoči	146
2.2.1.7	Izpodbijanje veljavnosti nacionalnega naloga za izterjavo	147
2.2.1.8	Odškodninske tožbe zaradi neizvršitve odločbe o izterjavi proti državi članici	147
2.2.2	Kršitve držav članic, relevantne za odškodninsko odgovornost države članice	147

2.2.2.1	Izplačilo nezakonite pomoči (kršitev t. i. obveznosti mirovanja).....	148
2.2.2.2	Izplačilo pomoči, nezdržljive z notranjim trgov.....	151
2.2.2.3	Neizvršitev odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči.....	152
2.3	Aplikacija koncepta odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava EU na aktualna primera iz Slovenije in tujine.....	153
2.3.1	Primer SA.26379 Elan.....	153
2.3.1.1	Opis dejanskega stanja.....	153
2.3.1.2	Vprašanje odškodninske odgovornosti države	154
2.3.2	Primer SA.31550 Nürburgring	156
2.3.2.1	Opis dejanskega stanja.....	156
2.3.2.2	Vprašanje odškodninske odgovornosti države	157
2.4	Namesto zaključka: problematika odškodninskih zahtevkov proti državi v praksi .	159
2.4.1	Splošno	159
2.4.2	Problemi v konkretnih primerih	162
2.4.3	Kakšne so (možne) rešitve?.....	162
3	Seznam virov.....	165
VI	DRŽAVNE POMOČI V KONTEKSTU SANACIJE FINANČNEGA SEKTORJA	170
1	Specifičnost državnih pomoči finančnemu sektorju	170
2	Odziv Evropske unije na finančno krizo na področju podeljevanja državnih pomoči.....	171
2.1	Sporočila Komisije o krizi.....	173
2.1.1	Pravna narava Sporočil o krizi.....	174
2.1.2	Predhodno vprašanje Ustavnega sodišča RS	175
2.2	Poenotenje pravil za reševanje finančnih institucij v EU.....	177
3	Vsebinska obravnava Sporočil: Pravila glede podeljevanja državnih pomoči finančnemu sektorju	179
3.1	Obdobje od leta 2008 do 2013	179
3.1.1	Pravna podlaga za podeljevanje državnih pomoči in splošna navodila glede meril skladnosti državnih pomoči s PDEU.....	179
3.1.2	Merila skladnosti glede na različne oblike državne pomoči bankam	181
3.1.2.1	Jamstvene sheme	181
3.1.2.1.1	Upravičenost.....	182

3.1.2.1.2	Časovna omejitev	182
3.1.2.1.3	Pomoč mora biti omejena na najnižjo raven	182
3.1.2.1.4	Izogibanje nepotrebemu izkrivljanju konkurence	183
3.1.2.1.5	Uporaba jamstvenih shem za posamezne primere.....	183
3.1.2.2	Instrument likvidnostne podpore	184
3.1.2.3	Dokapitalizacija	184
3.1.2.4	Finančna pomoč za oslabljena sredstva.....	186
3.1.3	Ukrepi prestrukturiranja kot posledica državne pomoči.....	189
3.2	Obdobje od leta 2013 dalje.....	191
3.2.1	Pravna podlaga za podeljevanje državnih pomoči in splošna navodila glede meril skladnosti državnih pomoči s PDEU	192
3.2.2	Merila skladnosti glede na različne oblike državne pomoči bankam	193
3.2.2.1	Jamstvene sheme in likvidnostna podpora	193
3.2.2.1.1	Upravičenost	193
3.2.2.1.2	Časovna omejitev	193
3.2.2.1.3	Omejitev pomoči na najmanjšo možno	193
3.2.2.1.4	Načrt za prestrukturiranje in obveznost poročanja	194
3.2.2.1.5	Likvidnostna podpora s strani centralnih bank.....	194
3.2.2.2	Dokapitalizacija in ukrepi za oslabljena sredstva.....	194
3.2.2.2.1	Postopek odobritve državne pomoči.....	194
3.2.2.2.2	Izjemna odobritev pomoči	196
4	Analiza državnih pomoči finančnemu sektorju po državah članicah.....	197
4.1	Jamstvene sheme	198
4.2	Likvidnostna podpora.....	199
4.3	Ukrepi dokapitalizacije	200
4.4	Pomoč za oslabljena sredstva	201
4.5	Zaključek	202
5	Državne pomoči finančnemu sektorju v Sloveniji	202
5.1	Pregled odobrene in uporabljene državne pomoči	202
5.1.1	Jamstvene sheme	203

5.1.2	Dokapitalizacija.....	203
5.1.3	Pomoč za oslABLJena sredstva	204
5.2	Analiza odločitev Komisije o dodeljevanju državnih pomoči slovenskemu finančnemu sektorju	204
5.3	Družba za upravljanje terjatev bank.....	207
6	Zaključek.....	209
7	Seznam virov.....	210
VII	EKONOMSKA ANALIZA UČINKOVITOSTI DODELJENIH DRŽAVNIH POMOČI 214	
1	Predstavitev podatkov in metodologije ugotavljanja učinkovitosti državnih pomoči	215
1.1	Postopek zbiranja podatkov ter načina vzorčenja podjetij, ki so bila izbrana v analizo 215	
1.2	Opis in razlaga uporabljenih kriterijev učinkovitosti	217
2	Ekonomska analiza učinkovitosti državnih pomoči.....	219
2.1	Splošna slika učinkovitosti državnih pomoči.....	219
2.2	Podrobnejša analiza učinkovitosti državnih pomoči.....	220
2.2.1	Podrobnejša analiza učinkovitost državnih pomoči glede na višino prejetih državnih pomoči in kazalnik čiste donosnosti kapitala.....	221
2.2.2	Podrobnejša analiza učinkovitosti glede na prihodke in število zaposlenih.....	223
3	Primerjava podjetij, katerim se je poslovni izid zmanjšal, s konkurenco	225
4	Zaključek.....	227
5	Seznam virov.....	229
6	Priloge	230
VIII	EKONOMSKA ANALIZA UČINKOVITOSTI PREJEMA DRŽAVNIH POMOČI PO DEJAVNOSTIH.....	243
1	Metodologija in cilji dela	243
2	Skupna višina državnih pomoči v različnih dejavnostih od leta 2010 do 2012	244
2.1	Višina dodeljenih državnih pomoči v letu 2010.....	244
2.2	Višina dodeljenih pomoči v letu 2011.....	244
2.3	Višina dodeljenih pomoči v letu 2012.....	245
2.4	Agregatna analiza državnih pomoči med leti 2010 in 2012.....	246
2.5	Izbor malih podjetij, vključenih v vzorec za raziskovano obdobje.....	247
2.6	Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež malih podjetij	247
2.6.1	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti).....	247

2.6.2	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro).....	250
2.6.3	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti E (Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja).....	251
2.6.4	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti G (Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil)	252
2.6.5	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo).....	253
2.6.6	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti J (Informacijske in komunikacijske dejavnosti).....	254
2.6.7	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti).....	254
2.6.8	Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti N (Druge raznovrstne poslovne dejavnosti).....	255
2.7	Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež srednje velikih podjetij.....	257
2.7.1	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti B (Rudarstvo) 257	
2.7.2	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti).....	258
2.7.3	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro).....	260
2.7.4	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti H (Promet in skladiščenje).....	260
2.7.5	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo) 261	
2.7.6	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti J (Informacijske in komunikacijske dejavnosti)	262
2.7.7	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti).....	262
2.7.8	Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti R (Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti).....	263
2.8	Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež velikih podjetij	263
2.8.1	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti B (Rudarstvo)	263

2.8.2	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti).....	264
2.8.3	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro).....	266
2.8.4	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti F (Gradbeništvo) ..	267
2.8.5	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti G (Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil)	267
2.8.6	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti H (Promet in skladiščenje).....	268
2.8.7	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo).....	268
2.8.8	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti).....	269
2.8.9	Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti N (Druge raznovrstne poslovne dejavnosti).....	269
3	Vpliv državnih pomoči na razvoj dejavnosti v 2012.....	270
4	Zaključek o državnih pomočeh v različnih dejavnostih.....	270
5	Seznam virov.....	272
6	Priloge	273

I DEFINICIJA DRŽAVNE POMOČI

Avtorja: Jaka Kukavica in Ana Marija Lančič

1 Pojem in elementi državne pomoči

Če se je ideja Evrope v osnovi začela kot mirovni projekt in je bila gospodarska integracija evropskih držav zgolj sredstvo za doseg tega cilja,¹ se danes zdi, da se varnostna stabilnost v osrčju stare celine tretira kot danost, diskurz o ciljnih integracije pa se preusmerja primarno ali celo izključno na gospodarsko in politično področje. Za razliko od slednjega, kjer končna destinacija povezovanja ni jasna oziroma se države članice o njej (zaenkrat) ne morejo zediniti, pa je želen rezultat gospodarskega povezovanja jasen – preko ustvarjanja notranjega trga in upoštevanja skupnih evropskih vrednot postati vodilna svetovna gospodarska sila.

Mehanizmov, preko katerih si Evropska unija prizadeva za doseg tega cilja, je mnogo. Od zagotavljanja, in v zadnjem času vztrajnega neodstopanja od klasičnih temeljnih svoboščin – prostega pretoka blaga, storitev, delavcev in kapitala, do skupne kmetijske politike, skupne monetarne politike, pravnih aktov s področja korporacijskega prava in pravil konkurenčnega prava. Med določbe prava EU, katerih varstveni subjekt je prosta konkurenca, uvrščamo kakršen koli pravni predpis, ki se ukvarja z enim izmed naslednjih področij: omejevalnimi sporazumi, zlorabo prevladujočega položaja in koncentracijami. Tudi državne pomoči spadajo v to skupino, ampak se od ostalih področij v bistvenem razlikujejo. Na vseh ostalih področjih namreč konkurenčno pravo varuje prosto konkurenco pred izkrivljanjem in omejitvami, ki organsko nastanejo na trgu zaradi nespoštovanja temeljnih pravil ekonomsko-gospodarske igre s strani njenih neposrednih udeležencev. Pri državnih pomočeh to ne drži. Pravila o državnih pomočeh se ukvarjajo samo s položaji, v katerih pride do izkrivljanja konkurence s strani državnih organov. Glavni *ratio* za uvedbo režima prepovedi državnih pomoči, ki je zaradi *sui generis* narave Evropske unije primerjalnopravno gledano izrazito neznačilen, je bržkone v tem, da se državam članicam onemogoči izvrševanja kakršne koli protekcionistične ekonomske politike nasproti ostalim državam članicam. Takšno ravnanje z idejo skupnega trga, proste konkurence in temeljnih svoboščin nima kaj dosti skupnega in v legitimnem interesu Evropske unije je, da takšno ravnanje držav članic pravno regulira.

Evropska unija je to storila v številnih instrumentih sekundarnega prava, na ravni primarnega prava pa je osnovni koncept režima državnih pomoči načrtala v Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) v členih 107-109. Na tem mestu, ko se ukvarjamo še zgolj s

¹ V Schumanovi deklaraciji z 9. maja 1950 je zapisano: »S tako vzpostavljeno solidarnostjo v proizvodnji bo postalo jasno, da je katera koli vojna med Francijo in Nemčijo postala ne samo nesprejemljiva, ampak materialno neizvedljiva.«

pojmom in elementi državne pomoči, nas bo zanimal le prvi odstavek 107. člena PDEU (prejšnji 87. člen PES), ki državno pomoč tudi opredeljuje:

Člen 107 (prejšnji člen 87 PES)

1. Razen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

Iz navedenega člena lahko razberemo dve pomembni dejstvi. Prvič, režim prepovedi državnih pomoči ni absoluten, kar pomeni, da je posamezen ukrep države članice neskladen z notranjim trgov zgolj v primeru, če ni s Pogodbama (Pogodba o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) in PDEU) drugače določeno. To spoznanje nikakor ni zanemarljivo ali zgolj teoretske narave, saj PDEU v drugem in tretjem odstavku 107. člena določa pomembne izjeme, ki so nadalje vsebinsko opredeljene in napolnjene preko sekundarnega prava. Še bolj bistveno pa je, da lahko iz zgornjega člena razberemo elemente, ki morajo biti podani, da lahko pri ukrepu govorimo o državni pomoči. Ukrep mora imeti naslednje kvalitete:

- prejemniku mora dati gospodarsko prednost,
- dodeljena mora biti s pomočjo državnih sredstev,
- izkrivljati morati konkurenco ali moči mora izkrivljati konkurenco,
- prizadeti mora trgovino med državami članicami.

Da lahko govorimo o državni pomoči v smislu 107. člena PDEU, morajo biti podani vsi štirje elementi kumulativno.² Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) je preko razlage zgornje določbe sestavilo širok opus sodne prakse, skozi katero je vse štiri elemente dodobra razdelalo in razvilo. V nadaljevanju si bomo ta proces podrobneje ogledali in predstavili pomen vsakega posameznega elementa.

2 Gospodarska prednost

Obstoj gospodarske prednosti je tisti najbolj osnovni element oziroma nujna predpostavka obstoja državne pomoči. Brez obstaja gospodarske prednosti za določen gospodarski subjekt o državni pomoči niti pojmovno ne moremo govoriti.

² Glej na primer zadevo C-399/08 P *Deutsche Post*, EU:C:2010:481, para. 38, in zadevo C-522/13 *Ministerio de Defensa in Navantia-*, EU:C:2014:2262, para. 19.

2.1 Subjekti, ki lahko uživajo gospodarsko prednost

Vprašanje subjektov, ki sploh lahko uživajo gospodarsko prednost, je odvisno od razlage pojma »podjetje«, ki se pojavlja v prvem odstavku 107. člena PDEU. Problema interpretacije pojma podjetje se lahko lotimo z dvema pristopoma.

Prvič, sprejmemo lahko formalni pristop, preko katerega natančno definiramo pogoje, ki jim mora podjetje zadostiti, da je tretirano kot podjetje v smislu zadevnega člena. Določimo lahko število zaposlenih, način upravljanja, korporacijskopravno obliko, dohodke, dobiček podjetja in ostale strogo formalne pogoje, ki jih mora podjetje zadostiti, da ga doleti prepoved prejemanja državne pomoči. Stališče Sodišča EU formalnemu pristopu ni naklonjeno in ga ne sprejema.

Obratno, Sodišče EU je v svoji sodni praksi konsistentno sprejelo materialni pristop, na podlagi katerega se za podjetje šteje vsak gospodarski subjekt, ki na trgu ponuja dobrine in storitve kot del ekonomske aktivnosti.³ Znotraj materialnega pristopa so vse zgoraj naštetje okoliščine podjetij nerelevantne, pod pojem podjetja pa lahko padejo neprofitne organizacije, samostojni podjetniki, gospodarske družbe neodvisno od njihove korporacijskopravne oblike ali lastniške strukture, subjekti zasebnega prava kot tudi subjekti javnega prava. Ključno je zgolj to, da na trgu izvajajo ekonomsko aktivnost.

2.2 Normalni tržni pogoji in test zasebnega investitorja

2.2.1 Pojem

Test normalnih tržnih pogojev in iz tega izpeljan test zasebnega investitorja (*private investor test*) sta dva izmed najbolj osnovnih in posledično najpomembnejših pojmov v pravu državnih pomoči, saj sta bistvena pri razlikovanju tistih ravnanj države, za katera lahko ugotovimo, da podjetju nudijo gospodarsko prednost, ki pade v domet režima državnih pomoči, in tistimi, ki sicer podjetju nudijo gospodarsko prednost *strictu sensu*, ampak ne takšne, ki bi bila v kontekstu prava EU pravno relevantna. Položaji, v katerih sta oba testa ključna in igrata najpomembnejšo vlogo, so tisti, ko moramo ugotoviti, kakšne narave je ravnanje države – ali država deluje kot avtoritativen organ, ki izvršuje svojo ustavno funkcijo, ali pa država deluje kot akter na ekonomskem trgu. V slednjem primeru jo namreč v celoti zavezujejo pravila, ki obnašanje na trgu urejajo, vključno s pravili EU o državnih pomočeh.

Kot opozori Bacon⁴ in kot je v sodnih praksah sodišč pogosto in normalno, je Sodišče EU test normalnih tržnih pogojev večkrat ubesedilo različno, ampak bistvo testa ne glede na zapis v

³ Glej na primer zadeva C-35/96 *Komisija/Italija*, EU:C:1998:303, para. 36; združene zadeve C-180/98, C-181/98, C-182/98, C-183/98 in C-184/98 *Pavlov in ostali*, EU:C:2000:428, para. 75; zadeva C-309/99 *Wouters in ostali*, EU:C:2002:98, para. 47.

⁴ Bacon, K.: *European Community Law of State Aid*. Oxford: Oxford University Press (2009), str. 29.

posamezni sodbi ostaja enako. Najbolj koncizna in za abstraktno opredelitev testa primerna pa je opredelitev generalnega pravobranilca Jacobsa, ki je v zadevi *DMT* zapisal, da gre pri testu normalnih tržnih pogojev za ugotavljanje, ali bi podjetje »v normalnem razvoju dogodkov na zasebnem trgu« dobilo prednost, ki jo je dobilo na podlagi ravnanja države.⁵

Z drugimi besedami, ugotoviti moramo, ali bi podjetje pri sodelovanju z akterji na zasebnem trgu lahko prišlo do enake prednosti, do katere je prišlo na podlagi sodelovanja z državo. Takšna opredelitev pa je že zelo blizu testu zasebnega investitorja, ki je testu normalnih tržnih pogojev soroden, iz njega izpeljan in ju ni mogoče popolnoma ločiti. Kot je v zadevi *Van der Kooy* zapisal generalni pravobranilec Slynna:

»Bistvo državne pomoči je, da je netržna, v smislu, da država ravna, takrat ko trg ne bi. Država ima lahko svoje razloge za ravnanje, ampak niso tržni v običajnem pomenu besede. Država lahko nakupi delnice delniške družbe ali posodi denarna sredstva, ampak kadar to napravi pod pogoji, ki ne bi bili sprejemljivi tržnemu investitorju, takrat podeljuje pomoč, ki pade v domet člena 87, če je testom te določbe zadoščeno.«⁶

2.2.2 Uporaba testa

Jasno je, tako kot v pravu na splošno, da tudi prava državnih pomoči ne moremo omejiti na zaprt krog primerov. Še posebej na tem področju se z razvojem pojavljajo vedno nove oblike ravnanj, ki bi potencialno lahko padle pod režim državnih pomoči. Zaradi tega je bistveno, da so različni testi, ki jih razvijajo sodišča, tej realnosti prilagojeni in so posledično prilagodljivi novim dejanskim okoliščinam. Test zasebnega investitorja zato ni edino poimenovanje, ki se je tega testa prijelo, saj je bil v preteklosti apliciran že na številna dejanska stanja, ki takšnega poimenovanja niso upravičevala. Verjetno najpogostejše alternativno poimenovanje je test zasebnega upnika (*private creditor test*), pri katerem moramo odgovoriti, na primer, na vprašanje, ali bi zaseben posojilodajalec izvedel posojilo dolžniku pod pogoji, pod katerimi je to storila država.

Poseben problem v povezavi z državnimi pomočmi se pojavi v kontekstu trajajočih procesov privatizacije, večinoma v državah, ki so v EU pristopile po letu 2004. Jasno je, da privatizacija – pri kateri gre za ravnanje države – kot vsa ostala ravnanja države spada pod režim državnih pomoči in je lahko ugotovljena kot državna pomoč, če so izpolnjeni vsi pogoji. Tukaj ne bomo govorili o testu zasebnega investitorja niti o testu zasebnega upnika, ampak o testu zasebnega prodajalca (*private vendor test*).

⁵ Mnenje generalnega pravobranilca Jacobsa v zadevi C-256/97 *DM Transport*, EU:C:1998:436, para. 31.

⁶ Mnenje generalnega pravobranilca Slynna v združenih zadevah 67, 68 in 70/85 *Van der Kooy proti Komisiji*, EU:C:1987:177.

V procesu privatizacije ne moremo govoriti zgolj o enem samem dejanju države, skladnost katerega z režimom državnih pomoči bi lahko ocenjevali, ampak gre za več različnih dejanj, ki so sama po sebi lahko predmet presoje skladnosti. Večina avtorjev, pa tudi Delovni dokument služb Komisije o smernicah z financiranje, prestrukturiranje in privatizacijo podjetij v državni lasti v skladu s pravili o državni pomoči⁷ se najbolj osredotoča na prestrukturiranje podjetij. Gre za procese, ko država pred samim postopkom privatizacije oceni, da bi lahko s prodajo iztržila več, če podjetje prestrukturira. Očitno je, kot zaključuje tudi dokument Komisije in stroka,⁸ da v takšnih primerih lahko pride do nedovoljene državne pomoči, saj gre za presojo dejanja samega po sebi in ne zgolj v kontekstu privatizacijskega postopka. Kapitalske injekcije, ki so v začetnih fazah privatizacijskih postopkov pogoste, da država naredi podjetje bolj privlačno za morebitne kupce, so namreč nedovoljene neodvisno od tega, ali so zgolj kot predkurzor privatizaciji, ali pa so samostojen ukrep države.

Posebno vprašanje je tudi, ali lahko v postopku privatizacije *strictu sensu*, torej v fazi razpisnega postopka, prav tako pride do državne pomoči. Pri tem moramo ločiti dvoje: (i) ali je lahko sam postopek razpisa takšen, da pomeni državno pomoč, in (ii) ali lahko specifični pogoji, ki so del razpisa, pomenijo državno pomoč.

Glede prvega vprašanja se zdi, da je odgovor pritrdilen. Pri privatizaciji gre namreč v njenem bistvu za javni razpis (*public tender procedure*), ki so v preteklosti že bili spoznani za neskladne s pravili o državnih pomočeh – sodna praksa Sodišča EU namreč pravi, da kadar postopek javnega razpisa ne sledi načelom transparentnosti in enakosti, lahko pride do kršitve pravil o državnih pomočeh.⁹ Enako argumentacijo gre uporabiti tudi pri javnih razpisih, povezanih s privatizacijskimi postopki. Sodišče EU je tako v sodbi *Land Burgenland* zapisalo:

»Splošno sodišče je torej v točkah 70 in 87 sodbe *Burgenland* ter v točki 77 sodbe *GRAWE* pravilno menilo, da je, če javni organ namerava prodati podjetje v svoji lasti v okviru odprtega, preglednega in nepogojnega postopka javnega razpisa, mogoče domnevati, da je tržna cena enaka najvišji ponudbi, pri čemer je treba ugotoviti, prvič, ali je ta ponudba zavezujoča in kredibilna, in drugič, ali ni poleg cene upravičeno upoštevati tudi druge ekonomske dejavnike.«¹⁰

Tudi glede drugega vprašanja sodna praksa Sodišča EU kaže, da kadar so v javni razpis pri prodaji podjetja vključeni tudi pogoji in zahteve, ki niso bazirani in utemeljeni na ekonomskih

⁷ Delovni dokument služb Komisije: Dokument o smernicah za financiranje, prestrukturiranje in privatizacijo podjetij v državni lasti v skladu s pravili o državni pomoči, SWD(2012)14, 10. 2. 2012.

⁸ Glej npr. Siragusa, M.: Privatization and EC Competition Law, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19/3 (1995).

⁹ Glej npr. združene zadeve C-214/12P, C-215/12P in C-223/12P *Land Burgenland proti Komisiji*, EU:C:2013:682.

¹⁰ Prav tam, para. 94.

analizah oziroma ocenah, ampak imajo za cilj npr. udejanjanje protekcionističnih tendenc države, lahko to pomeni državno pomoč. Sodišče je že zapisalo:

»Splošno sodišče je tudi v točki 90 sodbe Burgenland in v točki 81 sodbe GRAWE pravilno menilo, da lahko najvišja ponudba, podana v okviru postopka javnega razpisa, ki je bil zaradi nezakonitih pogojev nepravilno izveden, kljub temu ustreza tržni ceni, kadar nezakonitosti pogojev razpisnega postopka niso vplivale na znesek te ponudbe tako, da je njihova posledica njeno znižanje.«¹¹

Iz navedka je očitno, da zgolj takrat, kadar pogoji, ki nimajo ekonomske podlage ne vplivajo na ceno, o državni pomoči ne moremo govoriti. V takšnih primerih je postopek privatizacije torej lahko razglašen za neskladnega z evropskim trgovom.

2.3 Primer *Altmark*¹²

Odločitev Sodišča EU v zadevi *Altmark* je brez dvoma med najpomembnejšimi na področju državnih pomoči, saj je mimo besedila 107. člena PDEU ustvarila kategorijo ukrepov, ki, če zadostijo v sodbi vzpostavljenim pogojem, ne padejo v domet 107. člena in posledično režima državnih pomoči.

Postopek pred Sodiščem EU je v sporu med strankama *Altmark Trans GmbH* in *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* glede podelitve licence za opravljanja linijskega cestnega prometa, in javnimi subvencijami za opravljanje teh linij začelo nemško *Bundesverwaltungsgericht* (Zvezno upravno sodišče). *Altmark Trans* je na podlagi omenjene licence linijske prevoze cestnega prometa opravljal od septembra 1990 do septembra 1994, oktobra 1994 pa so mu bile s strani regionalne vlade v Magdeburgu podeljene nove licence do oktobra 1996, medtem ko je bil predlog *Nahverkehrsgesellschaft* za podelitev taistih licenc zavrnjen. Slednja družba se je na odločitev pritožila, češ da je *Altmark Trans* v slabem gospodarskem stanju in da brez državne podpore ne bi moglo preživeti, kar pa pomeni, da so podeljene licence nezakonite. Upravno sodišče prve stopnje v Magdeburgu je pritožbo zavrnilo, višje upravno sodišče za zvezno deželo Saška-Anhalt pa je na pritožbeni stopnji pritožbi ugodilo. *Altmark Trans* je zoper odločbo višjega upravnega sodišča vložilo revizijo pri predložitvenem sodišču, ki je na Sodišče EU naslovilo predhodno vprašanje, ki ga je razdelilo na tri dele, pri čemer je za nas relevanten prvi del, v katerem je predložitveno sodišče med drugim zanimalo:

»ali se za javne subvencije, namenjene za nadomestilo izgube za opravljanje javne službe linijskega javnega lokalnega prevoza, v vsakem primeru uporablja prepoved dodeljevanja državnih pomoči iz člena 92(1) Pogodbe ES [zdaj 107. člen PDEU] ali pa take subvencije

¹¹ Prav tam, para. 96.

¹² Zadeva C-280/00 *Altmark*, EU:C:2003:415.

zaradi regionalnega pomena že *a priori* ne prizadenejo trgovine med državami članicami?»¹³

V svoji precedenčni odločitvi je Sodišče EU zapisalo:

»Pogoj za uporabo člena 92(1) Pogodbe ES (po spremembi postal člen 87(1) ES) [zdaj 107. člen PDEU], da mora biti pomoč taka, da prizadene trgovino med državami članicami, ni odvisen od lokalne ali regionalne narave opravljenega prevoza ali pomena zadevnega področja dejavnosti.

Vendar pa se za javne subvencije, ki so namenjene za opravljanje rednih linijskih mestnih, primestnih ali regionalnih prevozov, ta določba ne uporablja, kadar se te subvencije štejejo za nadomestilo, ki pomeni plačilo za storitve, ki so jih opravila podjetja, ki prejemajo nadomestilo, zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe. Za uporabo tega merila mora predložitveno sodišče preveriti, ali so izpolnjeni ti pogoji:

- prvič, podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe, te pa morajo biti jasno opredeljene;
- drugič, merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej ter objektivno in pregledno;
- tretjič, nadomestilo ne sme presehati tistega, ker je nujno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička za izpolnjevanje teh obveznosti;
- četrtič, če podjetje, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne službe, v konkretnem primeru ni izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih povprečno, dobro vodeno podjetje, ki je ustrezno opremljeno s prevoznimi sredstvi, zato da lahko zadosti zahtevam javne službe, imelo pri izpolnjevanju teh obveznosti ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti.«¹⁴

Pomena odločitve v zadevi *Altmark* ni mogoče preceniti. Sodišče EU je vzpostavilo in utemeljilo pomembno izjemo, na podlagi katere določeni ukrepi sploh ne padejo v domet evropskega režima državnih pomoči. Pod strogim pogojem, da so kumulativno izpolnjeni navedeni štirje

¹³ Prav tam, para. 31.

¹⁴ Prav tam, para. 2 operativnega dela.

Altmark pogoji, lahko tako države članice v skladu s pravom EU v prid gospodarskim subjektom sprejemajo ukrepe, ki bi sicer zadostili vsem štirim elementom državne pomoči iz prvega odstavka 107. člena PDEU, vendar to drži zgolj takrat, kadar je narava teh ukrepov in dejavnosti gospodarskega subjekta takšna, da gre za nadomestilo za izvajanje javne službe (v angleški literaturi gre za *services of general economic interest*).

3 Pomoč iz državnih sredstev

Zahteva po tem, da je pomoč dana s pomočjo državnih sredstev, konkretizira v uvodu omenjeno distinkcijo med ostalimi področji konkurenčnega prava in režimom državnih pomoči. Slednji namreč prosto konkurenco kot subjekt varstva varuje ne pred distorzijami, ki nastanejo na trgu, ampak pred distorzijami trga, ki jih s svojimi ravnanji povzroči država članica. Vprašanje glede obstoja pomoči iz državnih sredstev se v sodni praksi Sodišče EU praviloma deli na dva problemska sklopa:

- (i) problem obstoja prenosa državnih sredstev,
- (ii) problem pripisljivosti prenosa državi.

3.1 Obstoj prenosa državnih sredstev

3.1.1 Problem alternativnosti v prvem odstavku 107. člena PDEU

3.1.1.1 Opredelitev problema

Pri vprašanju alternativnosti gre za problem interpretacije zgoraj navedenega prvega odstavka 107. člena PDEU, ki se je v praksi Sodišče EU pojavljal relativno pogosto in dolgo časa je trajalo, preden je Sodišče EU zmedo razrešilo in se končno postavilo na precedenčno stališče. Bolj konkretno, besedilo omenjenega člena določa, da je z notranjim trgom nezdružljiva »vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev.«¹⁵ Vprašanje, ki je bilo tako pereče, je bilo, ali člen za nezdružljivo z notranjim trgom označuje vsako pomoč, ki jo dodeli država članica, ali mora biti takšna pomoč tudi financirana iz finančnih sredstev. Z drugimi besedami, kljub gramatično jasnemu besedilu člena je bilo sporno, ali je pravilno branje člena »vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, *ali* kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev«,¹⁶ ali pa je pravilno branje člena »vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica *in* je financirana iz državnih sredstev«.¹⁷

¹⁵ V angleškem jeziku se relevanten del prvega odstavka 107. člena glasi: »any aid granted by a Member State or through State resources.«

¹⁶ Takšno branje bi pomenilo, da 107. člen PDEU ujame tako ukrepe, ki jih sprejme država članica, kot tudi ukrepe, ki jih država članica ne sprejme, ampak zgolj financira.

¹⁷ Takšno branje bi pomenilo, da sam ukrep države članice za aktivacijo 107. člena ne bi zadostoval, ampak bi moral biti prisoten tudi prenos državnih sredstev na prejemnika državne pomoči.

3.1.1.2 *Zgodovinski pregled razlage Sodišča EU*

Na tem mestu želimo bralcu omogočiti, da se seznanj s tem, kako se je Sodišče EU v preteklosti lotevalo izpostavljenega vprašanja alternativnosti.¹⁸ Ugotovimo lahko, da je bila praksa skozi zgodovino relativno neenotna. *Van Tiggele*¹⁹ je bil prvi primer, v katerem je Sodišče EU zavzelo stališče, da je potrebno prvi odstavek 107. člena PDEU brati na način, da je prenos državnih finančnih sredstev nujni pogoj za obstoj državne pomoči. Odločilo je, da ukrep Nizozemske, ki je predpisala minimalno maloprodajno ceno (tj. višjo ceno od tržne) špiritov, ne pomeni državne pomoči, saj ni bilo prenosa državnih sredstev.²⁰ Takšno stališče je Sodišče EU zavzelo tudi v primeru *Sloman Neptun*,²¹ kjer je bil sporen nemški zakon, ki je omogočal lastnikom ladij, da pri zaposlovanju delavcev s Filipinov niso rabili upoštevati kolektivnih pogodb in so posledično lahko delavce zaposlili z manjšimi stroški. Sodišče EU je odločilo, da takšne prednosti ni financirala država, ampak preko zmanjšanih plač delavci, kar pomeni, da ukrep ni bil v neskladju s pravili o državnih pomočeh.²² Generalni pravobranilec Darmon pa je v tej zadevi zavzel drugačno stališče. Zapisal je:

»Potrebno je, po mojem videnju zadeve, v luči dejstev konkretnega primera, da si predstavljamo bolj ekstremen primer. Vzemimo, za namen argumenta, ukrep, ki od posameznikov – potrošnikov, delavcev, podjetij ali kakršne koli druge kategorije posameznikov – zahteva, da določenemu gospodarskemu subjektu ali določenemu sektorju gospodarstva plačajo določeno količino finančnih sredstev. Po mojem mnenju izhaja iz *ratia legis* 92. člena [zdaj 107. člen PDEU], ki je vzdrževanje enakih pogojev konkurence za vse udeležence, da je takšen ukrep državna pomoč. 'Javna' narava pomoči, ki je implicitna v členu 92(1) se nanaša bolj na oblast, ki je ukrep sprejela – državo in njene agencije – in s tem izkrivila normalne tržne pogoje, kot pa na organ ali osebo, ki ukrep financira.«²³

Podobno razhajanje med odločitvijo Sodišča EU in mnenjem generalnega pravobranilca Darmona se je ponovilo tudi v zadevi *Kirsammer-Hack*, kjer se je pojavilo vprašanje, ali nemška ureditev, po kateri družbam z manj kot petimi zaposlenimi pod določenimi pogoji ob prekinitvi delovnega razmerja ni potrebno plačati odpravnine, pomeni državno pomoč

¹⁸ Ta zgodovinski pregled skozi sodno prakso v večji meri temelji na delih Bacon, str. 70-71; van Vliet, H.: *State Resources and PreussenElektra: When is a State Aid Not a State Aid?* v: EC State Aid Law/Le droit des aides d'Etat dans la CE. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International (2008).

¹⁹ Zadeva 82/77 *Van Tiggele*, EU:C:1978:10.

²⁰ Prav tam, para. 25.

²¹ Združeni zadevi C-72/91 in C-73/91 *Sloman Neptun*, EU:C:1993:97.

²² Prav tam, para. 19.

²³ Mnenje generalnega pravobranilca Darmona v združenih zadevah C-72/91 in C-73/91 *Sloman Neptun*, EU:C:1992:130, para. 40.

družbam, ki imajo od te ureditve korist. Sodišče EU je odločilo, da takšna ureditev ne zahteva prenosa državnih sredstev in posledično ne predstavlja državne pomoči,²⁴ generalni pravobranilec Darmon pa je ponovil svojo analizo iz primera *Sloman Neptun*.²⁵

Niso pa bili samo pravobranilci, ki so zagovarjali takšno stališče, ampak ga je v nekaterih zadevah zavzelo tudi Sodišče EU. Tako je v t. i. *Poor Farmers* primeru zapisalo, da »[...] kot je jasno iz dejanskega besedila člena 87(1) [zdaj 107. člen PDEU], pomoč ne rabi biti nujno financirana iz državnih sredstev, da jo lahko označimo za državno pomoč.«²⁶ Enako je Sodišče EU odločilo tudi v primerih *Van der Kooy*²⁷ in *Grčija proti Komisiji*.²⁸

3.1.1.3 Primer *PreussenElektra*²⁹

Sodišče EU je to debato dokončno razrešilo leta 2001 v zadevi *PreussenElektra*, v kateri je Sodišče EU odgovarjalo na predhodna vprašanja, zastavljena s strani Landgericht Kiel, ki je odločalo v sporu med družbama PreussenElektra AG in Schleswig AG. Srž spora so bila plačila družbe PreussenElektra družbi Schleswig, ki so bila izvršena na podlagi nemškega Zakona o dovajanju električne energije iz obnovljivih virov energije v javno omrežje, ki podjetjem za distribucijo električne energije nalaga obveznost odkupa električne energije, ki se na področju, na katerem delujejo, proizvede iz obnovljivih virov energije. Zakon prav tako določa minimalno ceno (tj. ceno, ki je višja od tržne cene), po kateri morajo distributerji električne energiji kupiti energijo, pridobljeno iz obnovljivih virov. Zaradi takšne ureditve se je v postopku pojavilo vprašanje, ki ga je sodišče v Kielu tudi naslovilo na Sodišče EU, ali takšna ureditev pomeni državno pomoč v smislu 107. člena PDEU. Vprašalo je tudi, ali pojem državnih pomoči »zajema tudi nacionalne predpise, katerih cilj je pomoč osebi, ki prejme plačilo, pri čemer pa potrebna sredstva ne izvirajo niti neposredno niti posredno iz javnega proračuna, ampak se zagotovijo iz obveznosti odkupa po fiksnih najnižjih cenah?«³⁰

Sodišče EU je v sodbi odgovorilo:

»54. Uvodoma je treba ugotoviti, da ni sporno, da obveznost odkupa električne energije iz obnovljivih virov energije po najnižjih cenah, kot jo določata člena 2 in 3 spremenjenega Stromeinspeisungsgesetz, proizvajalcem take vrste energije prinaša določeno ekonomsko prednost, ker jim brez tveganja zagotavlja višje donose od tistih, ki bi jih imeli brez tega.

²⁴ Zadeva C-189/91 *Kirsammer-Hack*, EU:C:1993:907, paras. 16-18.

²⁵ Mnenje generalnega pravobranilca Darmona v zadevi C-189/91 *Kirsammer-Hack*, EU:C:1992:458, paras. 18-27.

²⁶ Zadeva 290/83 *Poor Farmers*, EU:C:1985:37, paras. 14.

²⁷ Združene zadeve 67, 68 in 70/85 *Van der Kooy proti Komisiji*, EU:C:1988:38, paras. 32-39.

²⁸ Zadeva 57/86 *Grčija proti Komisiji*, EU:C:1988:284, paras. 11-13.

²⁹ Zadeva C-379/98 *PreussenElektra*, EU:C:2001:160.

³⁰ Prav tam, para. 27.

58. [...] Razlikovanje med pojmom »pomoč, ki jo dodeli država članica« in »državna sredstva«, ki ga je uvedla navedena določba, ne pomeni, da so vse prednosti, ki jih dodeli država, pomoči, ne glede na to, ali so financirane iz državnih sredstev ali ne, ampak se želi z njim zgolj vključiti v ta pojem prednosti, ki jih dodeli neposredno država, ter tiste, ki se dodelijo s posredovanjem javne ali zasebne organizacije, ki jo določi ali ustanovi država.

59. V tej zadevi je treba ugotoviti, da obveznost zasebnih podjetij za distribucijo električne energije, da odkupijo električno energijo iz obnovljivih virov energije po fiksnih najnižjih cenah, ne povzroča nobenega neposrednega ali posrednega prenosa državnih sredstev k zasebnim proizvajalcem te vrste električne energije.«³¹

Komisija se s takšno odločitvijo ni strinjala, saj je zatrjevala, da ohranitev polnega učinka (*effet utile*) režima državnih pomoči zahteva, da se 107. člen PDEU razlaga na način, da zajema tudi ukrepe, ki jih država zgolj sprejme, financirajo ga pa, kot posledica državnega ukrepa, zasebni gospodarski subjekti.³² Takšen pogled Komisije se zdi legitimen, saj postane varstvo pred posegi države na prost trg in svobodno konkurenco izrazito neučinkovito, kadar se državam članicam dopusti možnost, da dosežejo rezultat, ki bi ga drugače dosegle s prenosom državnih sredstev, na kakršen koli drug način, s tem financiranje ukrepa zgolj prenesejo, z zakonodajnimi ali drugačnimi ukrepi na zasebne akterje, ki tekmujejo na trgu.

Odločitev Sodišča EU je tudi v nasprotju z vsemi ustaljenimi metodami in teorijami razlage pravnih aktov. Besedilo pogodbe je namreč popolnoma jasno, z notranjim trgom je neskladna »vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev«. Beseda *ali* ima v skladu z gramatičnimi pravili in pravili formalne logike dva možna pomena – gre bodisi za inkluziven *ali* (inkluzivna disjunkcija) ali ekskluziven *ali* (ekskluzivna disjunkcija). Če vzamemo pravilo, ki pravi »če A ali B, potem C« in domnevamo da je uporabljeni *ali* inkluziven, potem je C kadar je A, B, in A in B hkrati. V primeru ekskluzivne disjunkcije je C, v primeru istega pravila, samo takrat, kadar je samo A, ali samo B. Nikakor pa *ali* ne more pomeniti, da je C samo takrat, kadar je A in B. Odločitev Sodišča EU v *Preussen Elektri* je zaradi tega očitno *contra legem* in v neskladju s pravili formalne logike.³³

Prav tako ne moremo upravičiti razlage Sodišča EU s teleološko razlago, saj je takšna interpretacija v diametralnem nasprotju z namenom določbe prvega odstavka 107. člena PDEU. Kot smo zapisali zgoraj, je namen režima državnih pomoči ta, da zagotovi pogoje proste konkurence, v katerih lahko prav vsi gospodarski subjekti enakovredno in pravično

³¹ Prav tam, paras. 54, 58-59.

³² Prav tam, paras. 63.

³³ Na tem mestu gre opozoriti, da je Sodišče EU izrazito *contra legem* razlagalo tudi določbo drugega odstavka 260. člena PDEU, ko je besedo »ali« prav tako razlagalo kot »in«.

tekmujejo v ekonomski igri brez distorzij s strani javnih oblasti, ki bi neupravičeno dajale kakršno koli prednost kateremu koli gospodarskemu subjektu in tako izkrivljale konkurenco. Omejitev dometa režima državnih pomoči na zgolj eno možno obliko vpliva na dogajanje na trgu, pri čemer so ostale oblike vplivanja nesankcionirane oz. celo dovoljene, je očitno v nasprotju s tem namenom kot tudi z načelom *effet utile* prava EU.

3.1.2 Splošna načela glede obstoja prenosa državnih sredstev

Preko razlage prvega odstavka 107. člena in njegove aplikacije na nepregledno število primerov je Sodišče EU skozi sodno prakso razvilo število splošnih načel, na podlagi katerih lahko ocenimo, ali je v konkretnem primeru šlo za prenos državnih sredstev.

Prvič, pojem državnih sredstev ni omejen zgolj na državo *strictu sensu*, ampak se nanaša na vse izdatke ali prejemke vladnih agencij in lokalnih oblasti,³⁴ vprašanje sredstev gospodarskih družb, ki so v lasti države, pa se presojuje glede na indikatorje pripisljivosti, kot bomo videli spodaj.

Drugič, za izpolnitev pogoja prenosa državnih sredstev zadostuje vsak neposreden kot tudi vsak posreden prenos državnih sredstev.³⁵ To pomeni, da režim državnih pomoči ujame ne samo primere, kadar grejo finančna sredstva od države do prejemnika, ampak tudi situacije, kjer bi finančna sredstva morala iti od prejemnika do države, pa država prejemnika plačila iz takšnega ali drugačnega razloga oprosti ali količino plačila zmanjša.³⁶

Tretjič, za zadostitev pogojem v določenih primerih zadostuje tudi zgolj potencialen prenos državnih sredstev, tj. nekatere situacije, kjer do prenosa državnih sredstev še sploh ni prišlo, prav tako padejo v režim pravil državnih pomoči. Najpogosteje in praviloma to velja v primerih državnih poroštev, pa tudi patronatskih izjav, kjer po sodni praksi Sodišča EU za ugotovitev prenosa državnih sredstev zadostuje že to, da obstaja možnost, da bodo državna sredstva v prihodnosti uporabljena oz. prenešana.³⁷

Četrtič, namen prenosa državnih sredstev za presojo po prvem odstavku 107. člena ni relevanten. Gre za objektivno presojo, ki je od namena neodvisna; kadarkoli lahko identificiramo državna sredstva, ki so bila prenešana prejemniku, lahko zaključimo, da je temu elementu državne pomoči zadoščeno.³⁸

³⁴ Glej na primer združeni zadevi T-228/99 in T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen/Komisija*, EU:T:2003:57.

³⁵ Glej na primer zadevo 82/77 *Van Tiggele*, EU:C:1978:10, para. 25; združeni zadevi C-72/91 in C-73/91 *Sloman Neptun*, EU:C:1993:97, para. 19; zadevo C-379/98 *PreussenElektra*, EU:C:2001:160, para. 58.

³⁶ Prav tam.

³⁷ Glej na primer združeni zadevi T-204/97 in T-270/97 *EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Komisija*, EU:T:2000:148, paras. 68-71.

³⁸ Glej na primer zadevo C-159/01 *Nizozemska/Komisija*, EU:C:2004:246, para. 51.

Petič, sredstev EU ne moremo šteti kot državnih sredstev v smislu prvega odstavka 107. člena. Takšno stališče je smiselno, saj se pogodbeno določba izrecno nanaša zgolj na države članice. To je v skladu z namenom režima državnih pomoči, ki poskuša s preprečevanjem protekcionističnih politik držav članic ustvariti enoten evropski trg. Kljub temu pa lahko finančna sredstva EU, kot na primer sredstva iz evropskih kohezijskih skladov, štejemo kot državna sredstva, kadar preidejo iz nadzora EU pod nadzor zadevne države članice.³⁹

3.2 Pripisljivost prenosa državi

3.2.1 Primer *Stardust Marine*⁴⁰

Stardust Marine je na področju državnih pomoči prav zaradi pomena, ki ga ima za obravnavo vprašanja pripisljivosti prenosa sredstev državi, eden izmed najbolj pomembnih oziroma t. i. *leading* primerov, ki podobno kot zgoraj obravnavani primer *Preussen Elektra* bodisi razrešijo nek problem, ki se je v sodni praksi venomer pojavljal, bodisi vzpostavijo pomembno stališče, ki vzpostavi določene standarde za prihodnost. *Stardust Marine* spada v slednjo kategorijo.

Postopek pred Sodiščem EU se je začel na podlagi ničnostne tožbe po 263. členu PDEU s strani Francije zoper odločitev Komisije⁴¹ glede državne pomoči, ki bi jo naj Francija preko kapitalske injekcije v višini 4.9 milijarde francoskih frankov skupini Crédit Lyonnais podelila gospodarski družbi Stardust Marine, ki je bila del omenjene skupine, aktivna pa je bila na trgu turističnih storitev, povezanih s hitrostnimi čolni in jahtami. Pri Stardust Marine gre za družbo, v kateri je imela pred letom 1995 skupina Crédit Lyonnais preko družbe Altus Finance, ki je bila del skupine Crédit Lyonnais, kontrolni delež. Po letu 1995 je bila družba Stardust Marine v programu prestrukturiranja znotraj družbe prenesena iz Altusa na še eno podružnico Crédit Lyonnais – Consortium de Réalisations (CDR), katere podružnica je postala Stardust Marine. Do leta 1998 je CDR ostala stoddotna podružnica skupine Crédit Lyonnais, pri čemer pa vodstvo slednje od trenutka prenosa Stardust Marine pod CDR pri vodenju družbe CDR ni igralo nobene vloge, saj so uvedli popolno delitev organov vodstva med obema družbama. CDR je aprila 1995 povečala kapital Stardust Marine v vrednosti 112 milijonov francoskih frankov. Drugič je kapital družbe povečala junija 1996 in marca 1997, ko je poskrbela za kapitalsko injekcijo v vrednosti 250.5 milijonov francoskih frankov. Zadnjič je kapital Stardust Marine povečala junija 1997 v vrednosti 89 milijonov francoskih frankov. Komisija je ugotovila, da je takšno ravnanje s strani CDR, ki je

³⁹ Glej na primer Nicolaidis, P.: Puzzles of State Aid: Structural Funds, Cumulation and De Minimis, 3 *European State Aid Law Quarterly* 433 (2005).

⁴⁰ Zadeva C-482/99 *Stardust Marine*, EU:C:2002:294.

⁴¹ Commission Decision 2000/513/EC of 8 September 1999 on aid granted by France to Stardust Marine (notified under document number C(1999) 3148), OJ L 206, 15. 8. 2000, str. 6.

bila del skupine Crédit Lyonnais, katera je na začetku dobila kapitalsko injekcijo s strani Francije, pomenilo nedovoljeno državno pomoč družbi Stardust Marine.⁴²

V ničnostni tožbi je Francija zatrjevala, da je Komisija napačno interpretirala koncept pripisljivosti, češ da je napačno zaključiti, da je pogoju pripisljivosti avtomatsko zadoščeno, kadar gre za državno podjetje. Ravno obratno, da je pogoju pripisljivosti zadoščeno, mora Komisija v vsakem konkretnem primeru oceniti dejstva in na podlagi vzpostavljenih dejstev zaključiti, ali lahko dejansko pripiše ukrep javni oblasti ali ne. Sodišče EU je takšni argumentaciji Francije pritrdilo in zapisalo:

»51. Interpretacije pogoja, da mora biti ukrep pripisljiv državi, da ga lahko štejemo za državno pomoč v smislu prvega odstavka 87. člena PES [zdaj 107. člen PDEU], ki zgolj iz dejstva, da je ukrep sprejelo javno podjetje, domneva pripisljivost, ne moremo sprejeti.

52. Četudi je država v položaju, v katerem lahko javno podjetje nadzira, ali nad njegovim delovanjem izvršuje dominanten vpliv, dejanskega izvrševanja takšnega nadzora ne moremo domnevati. Javno podjetje lahko deluje z več, ali z manj neodvisnosti, v skladu z obsegom avtonomije, ki mu ga dovoljuje država. [...] Posledično zgolj dejstvo, da je javno podjetje pod državnim nadzorom ni dovolj, da bi lahko zaključili, da so ukrepi javnega podjetja, kakršni so ukrepi finančne podpore v tem primeru, pripisljivi državi. Prav tako je potrebno ugotoviti, ali so bile javne oblasti vpletene, na kakršen koli način, v sprejetje teh ukrepov.«⁴³

Na podlagi navedenih razlogov je Sodišče EU tožbi Francije ugodilo, odločbo Komisije pa razveljavilo.⁴⁴ To razlogovanje pa je ključno za razumevanje pogoja pripisljivosti in njegove uporabe v sodni praksi Komisije in Sodišča EU, saj pokaže, da na pripisljivost ni mogoče sklepati na podlagi same možnosti nadzora, ampak mora biti v vsaki posamezni zadevi na podlagi konkretnih dejstev izkazano, da so javne oblasti dejansko izvrševale nadzor in oblast, ki so ju imele nad gospodarsko družbo, da je le-ta sprejela ukrep, ki je predmet presoje po 107. členu PDEU.

3.2.2 Indikatorji pripisljivosti

V luči vzpostavljenega dokaznega standarda v *Stardust Marine* se jasno postavi vprašanje, na podlagi česa se lahko takšnemu standardu zadosti. Očitno je, da neposrednih dokazov, ki dokazujejo aktivno vpletenost države v sprejetje določenega ukrepa, vedno ne bo mogoče pridobiti. Ravno obratno, zdi se, da je takšnemu dokaznemu standardu izrazito težko zadostiti. Iz

⁴² Prav tam, člen 1.

⁴³ Zadeva C-482/99 *Stardust Marine*, EU:C:2002:294, paras. 51-52.

⁴⁴ Prav tam, para. 83.

tega razloga pri presoji pripisljivosti v luči *Stardust Marine* standarda Sodišče EU in Komisija upoštevata številne indikatorje pripisljivosti, zgolj na podlagi katerih pripisljivosti ne moremo domnevati, delujejo pa kot indic v procesu dokazovanja in iskanja dokazov, ki bi kazali na izvrševanje dejanske oblasti v konkretnem primeru. Indikatorje relativno izčrpno izpostavlja Bacon.⁴⁵

- način, na katerega je gospodarski subjekt nastal,⁴⁶
- ali gre za pravno osebo javnega ali zasebnega prava,⁴⁷
- morebitna vpletenost gospodarskega subjekta v strukture javne uprave,⁴⁸
- obseg nadzora in vodenja gospodarskega subjekta s strani javne oblasti, kar lahko vključuje obseg korporacijskega oz. poslovnega deleža, ki ga imajo javne oblasti v gospodarskem subjektu, in obseg, do katerega lahko javne oblasti imenujejo člane v organe vodenja,⁴⁹
- kakršen koli nadzor nad proračunom gospodarskega subjekta,⁵⁰
- narava dejavnosti gospodarskega subjekta in način izvrševanja te dejavnosti na trgu pod normalnimi konkurenčnimi pogoji z ostalimi zasebnimi gospodarskimi subjekti,⁵¹
- obseg morebitnega izvajanja regulatornih funkcij s strani gospodarskega subjekta,⁵²
- obseg, do katerega je bilo za sporen ukrep potrebno soglasje javnih oblasti, ali zadostitev določenim pogojem, ki so jih javne oblasti določile,⁵³
- način, na katerega je ukrep predstavljen s strani javnih oblasti.⁵⁴

⁴⁵ Bacon, nav, delo, str. 78.

⁴⁶ Odločba Komisije 2006/513/ES z dne 9. novembra 2005 o državni pomoči Zvezne republike Nemčije za uvedbo digitalne prizemne televizije (DVB-T) v Berlin-Brandenburgu (notificirano pod dokumentarno številko C(2005) 3903), točka 53, OJ L 200, 22. 7. 2006, str. 14.

⁴⁷ Zadeva C-482/99 *Stardust Marine*, EU:C:2002:294, para. 56.

⁴⁸ Prav tam.

⁴⁹ Združene zadeve 67, 68 in 70/85 *Van der Kooy proti Komisiji*, EU:C:1988:38, para. 36.

⁵⁰ Odločba Komisije 2006/513/ES, para. 53.

⁵¹ Zadeva C-482/99 *Stardust Marine*, EU:C:2002:294, para. 56.

⁵² Odločba Komisije 2006/513/ES, para. 53.

⁵³ Zadeva C-482/99 *Stardust Marine*, EU:C:2002:294, para. 55; Združene zadeve 67, 68 in 70/85 *Van der Kooy proti Komisiji*, EU:C:1988:38, para. 36.

⁵⁴ Zadeva 290/83 *Poor Farmers*, EU:C:1985:37, para. 15.

4 Selektivnost

4.1 Pojem

Tretji element, ki je del definicije državne pomoči, je kriterij selektivnosti. Na podlagi ustaljene sodne prakse 107(1) člen PDEU zahteva, da se ugotovi, ali nacionalni ukrep daje prednost »posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga«.⁵⁵ Pomoč je dodeljena selektivno, če s favoriziranjem nekaterih podjetij ali sektorjev lahko učinkuje, da določena gospodarska ugodnost ni na voljo vsem relevantnim podjetjem ali sektorjem v državi članici.⁵⁶ Dejstvo, da mora ukrep predstavljati prednost nekaterim podjetjem, pomeni, da posegov države članice, ki se uporabljajo enotno v gospodarstvu, ni mogoče šteti za državne pomoči.⁵⁷

Pojem »selektivnost« v veliki meri temelji na besedilu 107 (1). člena PDEU. Ukrep je torej selektiven, če predstavlja ugodnosti izključno nekaterim podjetjem ali nekaterim sektorjem.⁵⁸ Splošen pa je ukrep, ki učinkuje na celotno gospodarstvo zadevne države članice in velja za vsa podjetja oziroma sektorje.⁵⁹

Da bi se ugotovilo, ali je ukrep selektiven, je potrebno narediti primerjavo med podjetji oziroma sektorji. V skladu s sodno prakso Sodišča EU je potrebno prejemnika pomoči primerjati z drugimi podjetji, ki so » [...] v pravnem in dejanskem položaju, ki je primerljiv z vidika cilja, ki ga ukrep zasleduje«.⁶⁰

V skladu s sodno prakso Sodišča EU se pomoč, ki zajema celoten gospodarski sektor, še vedno lahko šteje za državno pomoč v smislu 107(1) PDEU.⁶¹ To je mogoče, ker je bil ukrep v konkretnem primeru zasnovan tako, da je podjetjem posameznega industrijskega sektorja delno zmanjšal finančne stroške, ki so izhajali iz običajne uporabe sistema socialne varnosti, ne da bi obstajala kakšna izjema znotraj splošnega sistema, ki bi takšno zmanjšanje stroškov

⁵⁵ Zadeva C-172/03 *Heiser*, EU:C:2005:130, para. 40; podobno tudi v zadevi C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 44; zadevi C-409/00 *Kraljevina Španija proti Komisiji*, EU:C:2003:92, para. 47.

zadevi C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598, para. 41; zadeva C-200/97 *Ecotrade Srl proti Altiforni e Ferriere di Servola*, EU:C:1998:579, para. 41.

⁵⁶ Aleš Ferčič, Kaj se šteje kot državna pomoč v smislu čl. 107(1) PDEU?, str. 6.

⁵⁷ Zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598, para. 42; Zadeva 173/73 *Italija proti Komisiji*, EU:C:1974:71, para. 33; zadeva C-75/97 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1999:311, para. 33.

⁵⁸ Zadeva T-55/99 *CETM proti Komisiji*, EU:T:2000:223, para. 39; Z+zadeva T-152/99 *HAMSA proti Komisiji*, EU:T:2002:188, para. 156.

⁵⁹ Kociubiński Jakub, *Selectivity criterion in State Aid control*, str. 4.

⁶⁰ Zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598, para. 41; Zadeva C-75/97 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1999:311, paras. 28-31.

⁶¹ Zadeva C-75/97 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1999:311, para. 33; zadeva 248/84 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:1987:437, para. 18; zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 45; združene zadeve C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi*, EU:C:2008:488, para. 46.

upravičila.⁶² Prav tako je Splošno sodišče EU v zadevi *Italija proti Komisiji*⁶³ poudarilo, da objektivno določeno področje uporabe nacionalnega ukrepa ne pomeni, da je sama narava ukrepa splošna, in zato selektivnost ukrepa ni izključena.⁶⁴

Pojem selektivnosti sestavljata dve komponenti, in sicer geografska in materialna komponenta.⁶⁵ Medtem ko je geografsko selektivnost Sodišče EU že dodobra razjasnilo,⁶⁶ pa pojem materialna selektivnost ostaja nepojasnen in se razlikuje od primera do primera.

4.2 Geografska selektivnost

Ukrep je geografsko selektiven, če je zaradi le-tega podjetje v določenem delu države članice obravnavano drugače, bolj ugodno kot podjetja v drugih predelih ozemlja države članice.⁶⁷ Državni ukrepi, katerih področje uporabe zajema celotno geografsko območje države, načeloma niso zajeti s pojmom selektivnosti po členu 107(1) PDEU. V povezavi s tem je Sodišče EU velikokrat poudarilo, da se ukrep, ki daje prednost le v delu ozemlja države članice, ne šteje za selektivnega izključno iz tega razloga,⁶⁸ ampak je presoja ali je državni ukrep geografsko selektiven, odvisna predvsem od sledečih kriterijev:^{69,70}

- Prvič, če je centralna oblast v posamezni državi članici pristojna sprejeti konkreten ukrep in se potem odloči aplicirati sprejeti ukrep le na določen del ozemlja države članice, se takšen ukrep šteje za *per se* geografsko selektivnega.
- Drugič, če je pristojno telo regionalen ali lokalni organ in sprejme ugodnejši ukrep kot je bil sprejet v drugi regiji, tak ukrep ni geografsko selektiven.
- Tretjič, če na centralni oblastni ravni obstaja splošen ukrep in oblast podeli določeni regiji pristojnost, na podlagi katere se sprejme ukrep, ki favorizira to regijo, se ukrep ne bo štel za geografsko selektivnega, če se izkaže, da je imel lokalni organ, ki je takšen ukrep sprejel, institucionalno, procesno ter finančno avtonomijo za sprejetje takšnega ukrepa.⁷¹

⁶² Zadeva 173/73 *Italija proti Komisiji*, EU:C:1974:71, para. 33.

⁶³ Zadeva T-379/09 *Italija proti Komisiji*, EU:T:2012:422.

⁶⁴ Prav tam, para. 47.

⁶⁵ Kociubiński Jakub, *Selectivity criterion in State Aid control*, str. 5.

⁶⁶ Zadeva C-88/03 *Portugalska proti Komisiji*, EU:C:2006:511; združene zadeve C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi*, EU:C:2008:488.

⁶⁷ Bartosch Andreas, *Research Handbook on European State Aid Law*, str. 176.

⁶⁸ Združene zadeve C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi*, EU:C:2008:488, para. 47; zadeva C-88/03 *Portugalska proti Komisiji*, EU:C:2006:511, para. 57.

⁶⁹ Bartosch Andreas, *Research Handbook on European State Aid Law*, str. 176, 177.

⁷⁰ Združeni zadevi T-211/04 in T-215/04 *Gibraltar proti Komisiji*, EU:T:2008:595; zadeva C-88/03 *Portugalska proti Komisiji*, EU:C:2006:511; Združene zadeve C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi*, EU:C:2008:488.

⁷¹ Zadeva C-88/03 *Portugalska proti Komisiji*, EU:C:2006:511, paras. 54-64. Podobno tudi v združenih zadevah C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi*, EU:C:2008:488, para. 144.

4.3 Materialna selektivnost

Materialna selektivnost zajema vse druge oblike neenakega obravnavanja podjetij preko posredovanja javnih sredstev.⁷² Ukrep je materialno selektiven, če se nanaša le na določena podjetja ali določene sektorje gospodarstva znotraj posamezne države članice. Ukrep je dejansko oziroma *de facto* selektiven, kadar zaradi strukture ukrepa kljub splošno in objektivno oblikovanim formalnim merilom za izvajanje tega ukrepa določena skupina podjetij pridobi bistvene prednosti v primerjavi z drugimi podjetji. Dejanska selektivnost lahko nastane zaradi različnih pogojev ali ovir, postavljenih s strani javnih organov, s katerimi so nekaterim podjetjem preprečili, da bi bili upravičeni do ukrepa.^{73,74} Prav tako Sodišče EU šteje za selektivno pomoč dodeljeno le nekaterim kategorijam podjetij, na primer malim in srednje velikim podjetjem, javnim podjetjem itd.⁷⁵ Ta element pojma državnih pomoči je pogosto obravnavan s strani Sodišča EU, vendar sodna praksa na to temo vsebuje veliko negotovosti ter protislovij.⁷⁶

Osnovni test pri ugotovitvi materialne selektivnosti je, ali konkretni ukrep predvideva neenako obravnavo pri vsaj dveh skupinah podjetij, ki bi morali biti obravnavani enako.⁷⁷ Če se ugotovi neenako obravnavanje, Sodišče EU nadaljuje presojanje po drugem koraku, in sicer ali je selektivnost lahko utemeljen z naravo ukrepa ali splošno sistematično sistema, v katerega spada ukrep.⁷⁸ Pogosto se zgodi, da Sodišče EU pri presoji ne sledi natančno omenjenim korakom, zato so meje med koraki zabrisane.⁷⁹

4.3.1 Primer *Adria-Wien Pipeline*⁸⁰

Sodišče EU je v tem konkretnem primeru presojalo avstrijski Energieabgabenvergütungsgesetz, tj. zakon, ki ureja povrnitev dajatev na energijo. Vprašanje je bilo, ali razlika v povrnitvi teh davkov med podjetji, ki proizvajajo blago, in podjetji, ki zagotavljajo storitve, zadošča, da se ukrep šteje za selektivnega.⁸¹ Sodišče EU je v tem pomembnem primeru za presajo, ali je državni ukrep materialno selektiven, ubralo presajo preko dveh korakov. Najprej je ugotavljalo, »[...] ali

⁷² Bartosch Andreas, Research Handbook on European State Aid Law, str. 176.

⁷³ Združeni zadevi T-92/00 in T-103/00 *Ramondin SA in Ramondin Cápsulas SA proti Komisiji*, EU:T:2002:61, para. 39.

⁷⁴ To so npr. uporaba davčnih ukrepov (kot so davčne olajšave) samo za naložbe, ki presegajo določen prag, lahko na primer pomeni, da je ukrep dejansko namenjen le podjetjem z znatnimi finančnimi sredstvi.

⁷⁵ Zadeva C-200/97 *Ecotrade*, EU:C:1998:579; zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598; zadeva T-55/99 *CETM proti Komisiji*, EU:T:2000:223.

⁷⁶ Prav tam. Podobno trdi Bartosch Andreas v Research Handbook on European State Aid Law, str. 178.

⁷⁷ Kociubiński Jakub, Selectivity criterion in State Aid control, str. 8. Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji*, -EU:T:2012:110, para. 47.

⁷⁸ Bartosch Andreas v Research Handbook on European State Aid Law, str. 179. Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji*, -EU:T:2012:110, para. 48.

⁷⁹ Prav tam.

⁸⁰ Zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598.

⁸¹ Prav tam, paras. 3-11.

je nacionalni ukrep v okviru določene pravne ureditve take vrste, da daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi podjetji in proizvodnjo drugega blaga, ki bi bila glede na cilj, ki si ga prizadeva doseči zadevna ureditev, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju⁸². V tem primeru je Sodišče EU prvič presojalo državni ukrep glede na zasledovan cilj, da bi tako ugotovilo, ali je ukrep materialno selektiven.⁸³ Sodišče EU je nadaljevalo s presojo ali je gospodarska prednost prejemnika upravičena »z naravo ali splošno shemo sistema, katerega del je«⁸⁴. Sodišče EU je ugotovilo, da je dana prednost selektivna, saj razlikuje posamezna podjetja, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju, brez da bi obstajali razlogi za takšno drugačno obravnavanje.⁸⁵

4.3.2 Primer *British Aggregates Association*⁸⁶

V tej zadevi je Sodišče EU presojalo dajatev, ki jo je Združeno Kraljestvo naložilo za nakup naravnih, neobdelanih agregatov. Združeno Kraljestvo je sprejelo zakon, s katerim se obdavčijo neobdelani agregati, agregati, ki so stranski proizvodi oziroma odpadki iz drugih postopkov⁸⁷ pa so izključeni iz področja uporabe zakona. Namen te dajatve je, da se del povpraševanja po neobdelanih agregatih preusmeri na sekundarne agregate, saj bi tako povečali njihovo uporabo in tako zmanjšali pridobivanje neobdelanih agregatov.⁸⁸ Dajatev je bila sporna, ker naj bi zajemala le določene sektorje dejavnosti in podjetja. Splošno sodišče EU je v tem primeru ubralo drugačen pristop presoje kot v zgoraj omenjeni zadevi. Sodišče je ukrep presojalo glede na njegove učinke.⁸⁹ Sodišče je preverilo kakšne so posledice sprejetega ukrepa, kljub gospodarskim oziroma družbenim ciljem varstva okolja ali zaščite ljudi, ki ju tak ukrep mogoče uresničuje. S tem je spremenilo presojo pogoja selektivnosti, ki jo je uporabljalo v dosedanji sodni praksi, ko je presojalo zgolj cilj, ki ga zasleduje sprejet ukrep. Sodišče je po natančni presoji vsebine sprejetega ukrepa, ugotovilo, da ukrep ne predstavlja državne pomoči.⁹⁰

⁸² Prav tam, para. 41.

⁸³ Bartosch Andreas v Research Handbook on European State Aid Law, str. 180.

⁸⁴ Zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, EU:C:2001:598, para. 42. Podobno v zadevi 173/73 *Italija proti Komisiji*, EU:C:1974:71, para. 33; in zadevi C-75/97 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1999:311, para. 33.

⁸⁵ Prav tam, para. 58.

⁸⁶ Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji*, EU:T:2006:253.

⁸⁷ Imenovani tudi sekundarni agregati.

⁸⁸ Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji*, EU:T:2006:253, para. 55.

⁸⁹ Prav tam, para. 106.

⁹⁰ Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji*, EU:T:2006:253, paras. 123-173.

5 Izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino med državami članicami

To je zadnji pogoj, ki mora biti izpolnjen, da javna sredstva podjetju pomenijo državno pomoč. Državni ukrep predstavlja državno pomoč, če je podpora dejansko ali potencialno škodljiva za konkurenco in trgovino med državami članicami.⁹¹ Gre sicer za dva med seboj ločena elementa (»dejansko ali potencialno izkrivljanje konkurence« in »negativen vpliv na trgovino med državami članicami«), a se pri presoji ali gre za državno pomoč obravnavata skupaj, saj sta po besedah Sodišča EU neločljivo povezana.⁹²

Evropska komisija presoja ta dva elementa državne pomoči široko. Takšen pristop je potrdilo tudi Splošno prve stopnje, saj je v zadevi *Alzetta Maura*⁹³ zavrnilo ozko interpretacijo člena 107 PDEU ter poudarilo, da ni potrebno dokazati dejanskega učinka vplivanja na trgovino med državami članicami in izkrivljanja konkurence.⁹⁴ Bolj natančno je Sodišče EU potrdilo svoje stališče v zadevi *Italija proti Komisiji*,⁹⁵ kjer je reklo, da zadostuje ugotovitev Komisije, da lahko sporna pomoč vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja konkurenco, ter ni potrebno ugotavljati, da so nekatera podjetja znotraj enotnega trga utrpela škodo kot posledico dodelitve te pomoči.^{96,97} Namen 107. člena PDEU je preprečiti, da bi bila prizadeta trgovina med državami članicami zaradi prednosti, podeljene s strani javnih organov, ki v različnih oblikah izkrivljajo ali bi lahko izkrivljali konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga. Zato omenjeni člen ne razlikuje med ukrepi državne intervencije glede na njihove vzroke ali cilje, ampak jih opredeljuje glede na njihove učinke.⁹⁸

Sodišče EU je poudarilo, da čeprav lahko iz okoliščin primera razvidno, da je pomoč vplivala na trgovino med državami Unije in izkrivljala ali grozila, da bo izkrivljala konkurenco, mora Komisija te okoliščine v svoji odločbi obrazložiti.⁹⁹ Naloga Komisije je razložiti, kako bi dana

⁹¹ Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:T:2000:151, para. 80.

⁹² Prav tam, para. 81.

⁹³ Prav tam.

⁹⁴ Prav tam, para. 78.

⁹⁵ Zadeva C-372/97 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2004:234.

⁹⁶ Prav tam, para. 62. Podobno v zadevi C494/06 *Komisija proti Italiji in Wam*, EU:C:2009:272, para. 50 in združenih zadevah T-127/99, T-129/99 in T-148/99 *Diputacion Foral de Alava proti Komisiji*, EU:T:2002:59, para. 225.

⁹⁷ Npr. v odločbi Komisije v slovenskem primeru *Adria*, Komisija pri presoji vpliva sprejetega ukrepa na konkurenco in trgovino med državami članicami, ugotovi sledeče: »[...] [z]di se jasno, da je ukrep 4 lahko vplival na trgovino in konkurenco znotraj EU, saj je *Adria* konkurent drugim letalskim prevoznikom EU[...]«.

⁹⁸ Zadeva 173/73 *Italija proti Komisiji*, EU:C:1974:71, para. 13.

⁹⁹ Zadeva C-372/97 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2004:234, para. 71; podobno tudi v združenih zadevah C-329/93, C-62/95 in C-63/95 *Nemčija in drugi proti Komisiji*, EU:C:1996:394, para. 52; zadeva C-409/00 *Španija proti Komisiji*, EU:C:2003:92, para. 74.

pomoč lahko vplivala na trgovino med državami članicami in izkrivljala ali poskušala izkrivljati konkurenco.¹⁰⁰ V zvezi s tem pa je Sodišče EU poudarilo, da Komisija ni dolžna izvesti na primer gospodarske analize resničnega položaja na zadevnem trgu ali zadevnih trgovinskih tokov med državami članicami,¹⁰¹ idr.¹⁰²

5.1 Izkrivljanje konkurence

V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU se šteje, da prednost dodeljena s strani države izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, kadar finančna pomoč države okrepi položaj podjetja v primerjavi z drugimi konkurenčnimi podjetji znotraj enotnega trga.¹⁰³ Javna podpora podjetju lahko izkrivlja konkurenco tudi, če podjetju, ki prejme pomoč, ne pomaga povečati tržnih deležev. Namreč, po mnenju Sodišča EU zadostuje, da pomoč, ki podjetju omogoča ohraniti boljši konkurenčni položaj, kot bi ga imel, če pomoči ne bi bilo, izkrivlja konkurenco.¹⁰⁴ Tako se šteje, da ukrep izkrivlja ali grozi k izkrivljanju konkurence, če daje prejemniku pomoči prednost v smislu, da zmanjšuje stroške, ki ga sicer bremenijo v okviru izvajanja tekočih poslov.¹⁰⁵

V praksi se domneva, da se izkrivlja konkurenca v smislu člena 107 PDEU, kadar država dodeli finančno prednost podjetju v liberaliziranem sektorju, kjer obstaja ali bi lahko obstajala konkurenca.¹⁰⁶ V zadevi *Unicredito Italiano* je Sodišče EU ugotovilo, da okoliščina liberalizacije gospodarskega sektorja na ravni EU lahko poveča dejanski ali potencialni učinek pomoči na konkurenco in njihov učinek na trgovino med državami članicami.¹⁰⁷

5.2 Vpliv na trgovino med državami članicami

Pomoč prizadene trgovino med državami članicami, če povzroči ali grozi, da bo povzročila, da trgovina oz. določena gospodarska dejavnost med državami članicami poteka drugače kot bi

¹⁰⁰ Zadeva C-494/06 *Komisija proti Italiji in Wam*, EU:C:2009:272, para. 58.

¹⁰¹ Prav tam.

¹⁰² Združeni zadevi T-204/97 in T-270/97 *EPAC proti Komisiji*, EU:T:2000:148, para. 85.

¹⁰³ Zadeva 730/79 *Philip Morris*, EU:C:1980:209, para. 11; združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:T:2000:151, para. 80; združene zadeve C-278/92, C-279/92 in C-280/92 *Španija proti Komisiji*, EU:C:1994:325, para. 40; zadeva C-310/99 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2002:143, para. 84; zadeva C-126/01 *GEMO*, EU:C:2003:622, para. 41; zadeva C-53/00 *Ferring*, EU:C:2001:627, para. 21; zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 56.

¹⁰⁴ Zadeva C-172/03 *Heiser*, EU:C:2005:130, para. 55; zadeva C-234/84 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1986:302, para. 22; zadeva 259/85 *Francija proti Komisiji*, EU:C:1987:478, para. 24.

¹⁰⁵ Prav tam.

¹⁰⁶ To izključuje trge, ki so tako po pravu Unije kot po nacionalnem pravu za konkurenco zaprti. Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:T:2000:151, paras. 141-147; zadeva C-280/00 *Altmark*, EU:C:2003:415.

¹⁰⁷ Zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 57; podobno v zadevi C-409/00 *Španija proti Komisiji*, EU:C:2003:92, para. 75.

potekala, če te pomoči ne bi bilo.¹⁰⁸ V skladu s sodno prakso je treba opozoriti, da za izpolnitev tega pogoja ni treba dokazati, da pomoč je ali bo vplivala na meddržavno trgovino, ampak le, da bi pomoč lahko vplivala na trgovino med državami članicami.¹⁰⁹ Da ima ukrep države take učinke, je odvisno od številnih dejavnikov, med drugim narava dejavnosti podjetja¹¹⁰, geografsko področje podjetja¹¹¹ in število njegovih konkurentov¹¹². Glede na to Komisija oceni vsak primer posebej.

Koncept trgovine med državami članicami implicira na to, da je potrebna čezmejna gospodarska aktivnost, ki zajema vsaj dve državi članici. Ukrep vpliva na meddržavno trgovino, ko prejemnik ugodnosti izvažata blago ali storitve v drugo državo članico. Sodišče EU je v zadevi *Altmark*¹¹³ poudarilo, da ni izključen vpliv na meddržavno trgovino, če je javna subvencija dodeljena podjetju, ki opravlja le lokalni ali regionalni prevoz, torej prejemnik ni neposredno vključen v trgovino med državami članicami.¹¹⁴ Namreč, prejemniku pomoči lahko to ohrani ali poveča lokalno ponudbo, s tem pa so zmanjšane možnosti podjetjem iz drugih držav članic za opravljanje teh storitev v tej državi članici.¹¹⁵ Pri tem pa je pomembno, da obstajajo sledi liberalizacije sektorja, v katerem se daje državna pomoč.¹¹⁶ Podobno je Sodišče EU odločilo v zadevi *Unicredito Italiano*¹¹⁷: »[...] ni treba, da je samo upravičeno podjetje del trgovine znotraj Skupnosti. Kadar namreč država članica odobri pomoč podjetju, lahko s tem ohrani ali poveča njegovo notranjo dejavnost s tem, da zmanjša možnosti podjetij s sedežem v drugih državah članicah, da vstopijo na trg te države članice. Dalje lahko okrepitev podjetja, ki doslej ni bilo del trgovine znotraj Skupnosti, temu omogoči, da se lahko vključi na trg druge države članice.«¹¹⁸ Trgovina med državami članicami je ob upoštevanju medsebojne odvisnosti trgov lahko prizadeta celo, če prejemnik pomoči izvozi vse ali večino svoje proizvodnje izven EU.¹¹⁹ A v takšnih

¹⁰⁸ doc. dr. Aleš Ferčič, Kaj se šteje kot državna pomoč v smislu čl. 107(1) PDEU?, str. 8.

¹⁰⁹ Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:T:2000:151, paras.76-90; zadeva C-310/99 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2002:143, paras. 84-86.

¹¹⁰ Zadeva C-256/97 *DMT*, EU:C:1999:332, para. 29; združeni zadevi T-204/97 in T-270/97 *EPAC proti Komisiji*, EU:T:2000:148, para. 85.

¹¹¹ Zadeva C-310/99 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2002:143, paras. 84-85.

¹¹² Zadeva C-53/00 *Ferring*, EU:C:2001:627, para. 21.

¹¹³ Zadeva C-280/00 *Altmark*, EU:C:2003:415.

¹¹⁴ Prav tam, para. 77.

¹¹⁵ Prav tam, para. 78.

¹¹⁶ Prav tam, para. 79.

¹¹⁷ Zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 58.

¹¹⁸ Prav tam. Podobno tudi v zadevi C-102/87 *Francija proti Komisiji*, EU:C:1988:391, para. 19; zadeva C-303/88 *Italija proti Komisiji*, EU:C:1991:136, para. 27.

¹¹⁹ Zadeva 142/87 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1990:125, para. 35.

primerih je treba preučiti potencialen vpliv na konkurenco in posledično na meddržavno trgovino, ni mogoče predpostavljati vpliva le na podlagi dejstva, da je trg liberaliziran.¹²⁰

Prepoved iz 107(1) člena PDEU se uporablja za katero koli pomoč, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, ne glede na znesek, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.¹²¹ V zadevi *Altmark* je Sodišče EU poudarilo, da »[...] sorazmerno majhen pomen pomoči ali sorazmerna majhnost podjetja, ki prejme pomoč, ne izključi a priori možnosti, da bi bila trgovina med državami članicami prizadeta«¹²². V zvezi s tem je Sodišče EU pojasnilo, da celo razmeroma majhen znesek pomoči lahko vpliva na meddržavno trgovino, kjer obstaja močna konkurenca v sektorju, v katerem prejemnik deluje¹²³. Prav tako lahko dana pomoč vpliva na konkurenco in trgovino med državami članicami, če je sektor sestavljen iz veliko majhnih podjetji, pomoč pa je dana vsem ali nekaterim podjetjem znotraj tega sektorja.¹²⁴

6 Zaključek

Državne pomoči tvorijo pomemben element v sistemu pravil konkurence na notranjem trgu EU. Načelo nezdržljivosti državnih pomoči s skupnim trgom je bilo uvedeno s Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1957.¹²⁵ Pred tem je Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo predvidevala prepoved subvencij oziroma pomoči, dodeljenih s strani držav članic. Že leta 1961 je Sodišče EU opredelilo pojem »državne pomoči«¹²⁶, ki se je obdržala vse do danes ter ga Sodišče v sodbah neprestano ponavlja¹²⁷. Skoraj šestdeset let po postavljeni opredelitvi državne pomoči je besedilo ostalo praktično nespremenjeno. Danes lahko opredelitev pojma državne pomoči najdemo zapisano v členu 107(1) v PDEU. Točna definicija državne pomoči ni bila nikoli zapisana, saj je v pristojnosti Sodišča EU ter Komisije, da s svojo prakso oblikujeta merila in pravila za natančnejše določanje obsega državnih pomoči ter njihovo skladnost z notranjim trgom. Ne glede na vrsto let razvijanja opredelitve, kaj naj bi državna pomoč bila, v katerih primerih je dopustna itd., je obseg pojma državne pomoči še vedno nejasen.

¹²⁰ Prav tam, para. 62.

¹²¹ Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:2000:151, para. 84.

¹²² Zadeva C-280/00 *Altmark*, EU:C:2003:415, para. 81.

¹²³ Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji*, EU:T:2000:151, para. 84; zadeva *Italija proti Komisiji*, EU:C:2004:234, para. 54.

¹²⁴ Zadeva C-372/97 *Italija proti Komisiji*, EU:C:2004:234, para. 57. Podobno v zadevi C-409/00 *Kraljevina Španija proti Komisiji*, EU:C:2003:92, para. 62.

¹²⁵ Juan Jorge Piernas López, *Understanding the Notion of State Aid through Policy*, str 1.

¹²⁶ Zadeva 17/57 *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*, EU:C:1959:3.

¹²⁷ Združene zadeve T-127/99, T-129/99 in T-148/99 *Diputación Foral de Alava proti Komisiji*, EU:T:2002:59, para.144; zadeva C-345/02 *Pearle BV v Hoofdbedrijfschap Ambachten*, EU:C:2004:448, para. 33; zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, para. 55.

7 Seznam virov

Sodbe

Zadeva C-399/08 *Evropska komisija proti Deutsche Post AG* [2010] EU:C:2010:481.

Zadeva C-522/13 *Ministerio de Defensa in Navantia SA proti Concello de Ferrol*[2014] EU:C:2014:2262.

Zadeva C-35/96 *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki*[1998] EU:C:1998:303.

Združene zadeve C-180/98, C-181/98, C-182/98, C-183/98 in C-184/98 *Pavel Pavlov in drugi proti Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*[2000] EU:C:2000:428; navajam kot Sodba Pavlov in ostali, C-180/98, C-181/98, C-182/98, C-183/98 in C-184/98, EU:C:2000:428.

Zadeva C-309/99 *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh in Price Waterhouse Belastingadviseurs BV proti Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, ob udeležbi Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap* [2002] EU:C:2002:98.

Zadeva C-256/97 *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)* [1998] EU:C:1998:436.

Združene zadeve 67, 68 in 70/85 *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1987] EU:C:1987:177.

Združene zadeve C-214/12P, C-215/12P in C-223/12P *Land Burgenland (C-214/12 P), Grazer Wechselseitige Versicherung AG (C-215/12 P) in Republika Avstrija (C-223/12 P) proti Evropski komisiji* [2013] EU:C:2013:682.

Zadeva C-280/00 *Altmark Trans GmbH in Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ob udeležbi Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] EU:C:2003:415.

Zadeva 82/77 *Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden proti Jacobus Philippus van Tiggele* [1978] EU:C:1978:10.

Združeni zadevi C-72/91 in C-73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG proti Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] EU:C:1993:97.

Zadeva C-189/91 *Petra Kirsammer-Hack proti Nurhan Sidal* [1992] EU:C:1992:458.

Zadeva 290/83 *Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki* [1985] EU:C:1985:37. (Sodba Poor Farmers).

Zadeva 57/86 *Helenska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1988] EU:C:1988:284.

Zadeva C-379/98 *PreussenElektra AG proti Schhleswag AG, ob udeležbi Windpark Reußenköge III GmbH in Land Schleswig-Holstein* [2001] EU:C:2001:160.

Združeni zadevi T-228/99 in T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2003] EU:T:2003:57.

Združeni zadevi T-204/97 in T-270/97 *EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2000] EU:T:2000:148.

Zadeva C-159/01 *Kraljevina Nizozemska proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2004] EU:C:2004:246.

Zadeva C-482/99 *Francoska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:C:2002:294.

Zadeva C-172/03 *Wolfgang Heiser proti Finanzamt Innsbruck* [2005] EU:C:2005:130.

Zadeva C-148/04 *Unicredito Italiano SpA proti Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I* [2005] EU:C:2005:774.

Zadeva C-409/00 *Kraljevina Španija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2003] EU:C:2003:92.

Zadeva C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH proti Finanzlandesdirektion für Kärnten* [2001] EU:C:2001:598.

Zadeva C-200/97 *Ecotrade Srl proti Altiforni e Ferriere di Servola* [1998] EU:C:1998:579.

Zadeva 173/73 *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1974] EU:C:1974:71.

Zadeva C- 75/97 *Kraljevina Belgija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1999] EU:C:1999:311.

Zadeva T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2000] EU:T:2000:223.

Zadeva T-152/99 *Hijos de Andrés Molina, SA (HAMSA) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:T:2002:188.

Zadeva C- 248/84 *Zvezna republika Nemčija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1987] EU:C:1986:302.

Združene zadeve od C-428/06 do C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) in drugi proti Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya in drugi* [2008] EU:C:2008:488.

Združeni zadevi T-211/04 in T-215/04 *Government of Gibraltar (T-211/04) in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska (T-215/04) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2008] EU:T:2008:595.

Zadeva T-379/09 *Italijanska republika proti Evropski komisiji* [2012] EU:T:2012:422.

Zadeva C-88/03 *Portugalska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2006] EU:C:2006:511.

Združeni zadevi T-92/00 in T-103/00 *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA in Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:T:2002:61.

Zadeva T-210/02 *British Aggregates Association proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2012] EU:T:2012:110.

Združene zadeve, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98 *Alzetta Maura in drugi proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2000] EU:T:2000:151.

Zadeva C-372/97 *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2004] EU:C:2004:234.

Zadeva C-494/06 *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki in Wam SpA* [2009] EU:C:2009:272.

Združene zadeve T-127/99, T-129/99 in T-148/99 *Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (T-127/99), Comunidad Autónoma del País Vasco in Gasteizko Industria Lurra, SA (T-129/99) in Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (T-148/99) proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:T:2002:59.

Združene zadeve C-329/93, C-62/95 in C-63/95 *Zvezna republika Nemčija in Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH in Bremer Vulkan Verbund AG proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1996] EU:C:1996:394.

Združeni zadevi T-204/97 and T-270/97 *EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2000] EU:T:2000:148.

Zadeva C-730/79 *Philip Morris Holland BV proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1980] EU:C:1980:209.

Združene zadeve C-278/92, C-279/92 in C-280/92 *Kraljevina Španija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1994] EU:C:1994:325.

Zadeva C-310/99 *Republika Italija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:C:2002:143.

Zadeva C-126/01 *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie proti GEMO SA* [2003] EU:C:2003:622.

Zadeva C-53/00 *Ferring SA proti Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*[2001] EU:C:2001:627.

Zadeva C-234/84 *Kraljestvo Belgije proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1986] EU:C:1986:302.

Zadeva 259/85 *Francoska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1987] EU:C:1987:478.

Zadeva C-310/99 *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2002] EU:C:2002:143.

Združeni zadevi T-204/97 in T-270/97 *EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA proti Komisiji Evropskih skupnosti*[2000] EU:T:2000:148.

Zadeva C-102/87 *Francoska republikaproti Komisiji Evropskih skupnosti* [1988] EU:C:1988:391.

Zadeva C-303/88 *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1991] EU:C:1991:136.

Zadeva 142/87 *Kraljevina Belgija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1990] EU:C:1990:125.

Zadeva 17/57 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg proti Visoki oblasti Evropske skupnosti za premog in jeklo*[1959] EU:C:1959:3.

Zadeva C-345/02 *Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV in Rinck Opticiëns BV proti Hoofdbedrijfschap Ambachten* [2004] EU:C:2004:448.

Odločbe Komisije

Odločba Komisije 2006/513/ES z dne 9. novembra 2005 o državni pomoči Zvezne republike Nemčije za uvedbo digitalne prizemne televizije (DVB-T) v Berlin-Brandenburgu (notificirano pod dokumentarno številko C(2005) 3903), para. 53, OJ L 200, 22.07.2006.

Knjige in članki

Bacon, Kelyn: *European Community Law of State Aid*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Nicolaides, P.: *Puzzles of State Aid: Structural Funds, Cumulation and De Minimis*, 3 *European State Aid Law Quarterly* 433 (2005).

Siragusa, M.: *Privatization and EC Competition Law*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19/3 (1995).

Van Vliet, H.: *State Resources and PreussenElektra: When is a State Aid Not a State Aid?* v: *EC State Aid Law/Le droit des aides d'Etat dans la CE*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International (2008).

Ferčič A.: *Kaj se šteje kot državna pomoč v smislu čl. 107(1) PDEU?*, Program izobraževanja sodnikov o konkurenčnem pravu EU, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2. december 2011.

Kociubiński J.: *Selectivity criterion in State Aid control*, v: *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 2 (2012) 1, str. 1-15; pridobljeno z: <<http://wrlae.prawo.uni.wroc.pl/index.php/wrlae/article/view/25>> (15.4.2015).

Bartosch A.: *The concept of selectivity?*, v: Szyszczak Erika: *Research Handbook on European State Aid Law*. Edward Elgar Publishing Limited, 2011, str. 176-193.

Piernas López J.J.: *Understanding the Notion of State Aid through Policy*, European University Institute, 2012, str 1; pridobljeno z:

<https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Piernas.pdf> (12.5.2015).

<http://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_sl.html> (20.6.2015)

II DRŽAVNE POMOČI, KI SO ZDRUŽLJIVE Z NOTRANJIM TRGOM

Avtorici: Tina Krajšek Samar in Ajda Okršlar

Pojem državnih pomoči se lahko pojavi pri številnih ukrepih oziroma intervencijah javne oblasti, ki dajejo prednost določenim subjektom na trgu in s tem povečajo njihovo konkurenčnost, ki je pod normalnimi pogoji ne bi dosegli.¹ Prav zato je namen pravil, ki zadevajo državne pomoči in jih načeloma prepovedujejo, predvsem varstvo konkurence na skupnem evropskem trgu. 107. člen Pogodbe o delovanju Evropske Unije (v nadaljevanju PDEU), ki je prvi v sklopu pravil o državnih pomočeh, določa, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti določenim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, v primeru da prizadane trgovino med državami članicami, nezdružljiva z notranjim trgov. Poleg preprečevanja izkrivljanj konkurence, ki jih lahko povzroči neregulirano podeljevanje državnih sredstev, politika državnih pomoči stremi predvsem h koncentriranju intervencij držav članic na področja, kjer bo tovrstno posredovanje imelo maksimalni pozitivni učinek na ekonomski in socialni razvoj ter konkurenco.

Ne glede na to pa niti pravo EU ne more mimo dejstva, da so nekatere dejavnosti oziroma storitve tako ključnega pomena za družbo ali tako specifične narave, da za svoje izvajanje zahtevajo posebna pravila, zato tudi pravila o državnih pomočeh dopuščajo določene izjeme. Medtem ko prvi odstavek 107. člena PDEU vsebuje njihovo načelno prepoved,² so državne pomoči v določenih primerih in pod določenimi pogoji dovoljene. Te izjeme bi lahko okvirno razdelili v šest večjih sklopov:

- državne pomoči, ki so ipso iure skladne z notranjim trgov – te smo nadalje razdelili na pomoči, ki že same po sebi ne izpolnjujejo pogojev iz 1. odstavka 107. člena PDEU in zato ne izkrivljajo konkurence na notranjem trgu ter državne pomoči, ki jih kot dopustne določa 2. odstavek 107. člena PDEU (avtomatične izjeme),
- državne pomoči, ki so ob izpolnjevanju določenih pogojev lahko skladne z notranjim trgov – to so državne pomoči po 3. odstavku 107. člena PDEU (diskrecijske izjeme),
- dovoljene državne pomoči po pravilu de minimis,
- državne pomoči za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena,

¹ Jagodič Lekočević L., Rudolf Mesarič J., Pleša B., nav. delo, str. 10.

² Člen 107/1 PDEU: »Razen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnjam posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadane trgovino med državami članicami.«

- državne pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah in,
- skupinske izjeme, ki jih kot take določa Uredba GBER.³

Po pooblastilu Sveta je glavni oblikovalec politike na tem področju Komisija, predvsem z izdajanjem uredb, smernic in sklepov.

1 Državne pomoči, ki so ipso iure skladne z notranjim trgom

1.1 Državne pomoči, ki ne izpolnjujejo pogojev iz 1. odstavka 107. člena PDEU

Glede na opredelitev državnih pomoči iz 1. odstavka 107. člena PDEU lahko izluščimo 4 elemente, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da se sredstva smatrajo za državno pomoč. To so: prenos javnih sredstev, ekonomska prednost oz. vpliv na konkurenco, selektivna prednost za prejemnika in vpliv na trgovanje med državami članicami. V kolikor torej ne gre za državni, ampak zasebni vir, ne gre za prednost določenemu podjetju, ampak gre za generalni ukrep, ne vpliva na konkurenco ali ne vpliva na trgovanje med državami članicami, to pomeni da ne gre za državno pomoč. Zaradi zahteve po kumulativnosti pogojev se sredstva ne bomo smatrala za državno pomoč, če že eden od njih ne bo izpolnjen.

1.2 Avtomatične izjeme po drugem odstavku 107. člena PDEU

Poleg opisanega neizpolnjevanja pogojev za državno pomoč pa 107. člen v svojem drugem odstavku navaja še tri primere, ko je državna pomoč združljiva z notranjim trgom in zato dovoljena:

- pomoč socialnega značaja, dodeljena posameznim podjetjem, pod pogojem, da je dodeljena brez diskriminacije glede na poreklo zadevnih izdelkov. Zahteva, da ni diskriminacije glede izvora, izdatno omejuje uporabo tega odstavka, saj je pomoč v večini primerov dana specifičnemu podjetju v državi.⁴
- pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki. Medtem ko ni večjih problemov glede opredelitve naravnih nesreč, se večja odstopanja pojavljajo pri opredelitvi pojma izjemni dogodki, poleg tega pa mora biti izkazana direktna povezava med ekonomsko škodo, ki jo bo državna pomoč nadomeščala in naravno nesrečo oz. izjemnim dogodkom.⁵

³ Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (OJ L 187/1, 26. 6. 2014).

⁴ Craig P., De Burca G., nav. delo, str. 1093.

⁵ Prav tam.

- pomoč, dodeljena gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije. Pomoč je namenjena območjem, ki jih je prizadela delitev Nemčije, kolikor je taka pomoč potrebna za nadomestilo gospodarske škode, ki jo je ta delitev povzročila.⁶

1.3 Diskrecijske izjeme po tretjem odstavku 107. člena PDEU

Državne pomoči, ki so lahko skladne z notranjim trgov, so določene v tretjem odstavku 107. člena PDEU, ki pravi, da se kot združljivo z notranjim trgov združljivo lahko šteje naslednje:

- pomoč za pospeševanje gospodarskega razvoja območij, kjer je življenjska raven izjemno nizka ali kjer je brezposelnost velika, in v regijah iz člena 349 PDEU glede na njihov strukturni, gospodarski in socialni položaj;
- pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice;
- pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi;
- pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine, kadar takšna pomoč ne škoduje trgovinskemu pogojem in konkurenci v Uniji v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi in;
- druge vrste pomoči, kakršne lahko Svet določi v sklepu, ki ga sprejme na predlog Komisije.⁷

Beseda *lahko*, ki se pojavi na začetku omenjenega odstavka, kaže na diskrecijsko pravico Komisije, da sama določa tako dovoljenost kot tudi obseg pomoči.

Že na prvi pogled lahko opazimo, da se prva in tretja točka obe nanašata na regionalni razvoj, vendar se prva točka lahko uporabi le v primeru, ko gre za resen problem v evropskem kontekstu, medtem ko je tretja točka relevantna tudi za nacionalni kontekst. Do problema z uporabo prve točke je med drugim prišlo v primeru *Philip Morris Holland BV proti Komisiji*,⁸ ko je nizozemska vlada dodelila pomoč proizvajalcu tobačnih izdelkov Philipu Morrisu, Komisija pa jo je prepoznala kot nedovoljeno. Podjetje Philip Morris je trdilo, da dovoljenost pomoči ne more biti absolutno odvisna od odločitve Komisije, da jo prepozna kot učinkovito sredstvo za doseg enega izmed ciljev, določenih v tretjem odstavku 107. člena PDEU, ki ga podjetje brez te pomoči

⁶ Člen 107(2), točka (c) PDEU.

⁷ Člen 107(3) PDEU.

⁸ Zadeva 730/79 *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980].

ne bi bilo sposobno doseči.⁹ Poleg tega je podjetje zatrjevalo, da je Komisija narobe označila območje Bergen-op-Zoom kot socialno in ekonomsko neogroženega.¹⁰ Sodišče EU je v svoji odločitvi zavrnilo obe trditvi in sicer, ker ima Komisija na podlagi tretjega odstavka 107. člena diskrecijsko pravico glede dovoljevanja pomoči, poleg tega pa je Bergen-op-Zoom pravilno prepoznala za neogroženega, saj člen zahteva poseben nivo ogroženosti na evropskem in ne le državnem, torej nizozemskem nivoju.¹¹

Predstavnika problematike v zvezi z drugo točko sta združena primera 62 in 72/87 *Executif Regional Wallon in Glaverbel SA proti Komisiji*.¹² Belgijska vlada je dala pomoč določenim proizvajalcem stekla z argumentom, da bo njihova tehnologija pripomogla k zmanjšanju odvisnosti Evropske unije od ameriških in japonskih proizvajalcev na tem področju. Sodišče EU je tu ponovno opozorilo na izrecno diskrecijsko pravico Komisije, poleg tega pa potrdilo, da primer ne izpolnjuje pogojev skupnega ekonomskega interesa, ki ga zahteva druga točka, saj ne gre za transnacionalni program, ki bi ga podprlo večje število vlad.¹³ Drugi del te točke – torej »za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice« se bo le redko lahko uporabil, saj se mora ekonomski problem, k čigar reševanju bo pripomogla relevantna državna pomoč, nanašati na celoten teritorij države članice. Ne glede na omenjeno pa je Komisija, sodeč po svoji praksi, relativno prizanesljiva do državnih pomoči za reševanje problemov, ki jih je povzročila finančna kriza.¹⁴

Izjema pod tretjo točko je najpomembnejša med t. i. »diskrecijskimi izjemami«, saj je največkrat uporabljena. Čeprav tu ni potrebno, da gre za težavo v evropskem kontekstu kot se to zahteva pri prvi točki, je še vedno treba oceniti tako učinek, ki ga bo dana državna pomoč imela na trgovino med državami članicami kot tudi morebitne posledice na zadevni sektor na evropski ravni. Glede na prakso Komisije in Sodišča EU mora biti pomoč po tej točki povezana z ustvarjanjem delovnih mest ali s prestrukturiranjem aktivnosti podjetja, ki je prejemnik državne pomoči.¹⁵ Poleg tega mora to vplivati tudi na razvoj celotne regije in ne samo posameznega podjetja. V zadevi *Kahla/Thuringen Porzellan GmbH proti Komisiji*¹⁶ sodišče razjasni, da ima Komisija pooblastilo, da samostojno določa pravila in kriterije, po katerih se bo ocenjevala dovoljenost pomoči po tretjem odstavku 107. člena PDEU, sodišče pa lahko presoja le, ali je pri svojem postopanju ta pravila upoštevala, ne more pa presojati njihove vsebinske primernosti.¹⁷ V

⁹Prav tam, para. 16.

¹⁰Prav tam, para. 19.

¹¹Prav tam, para. 25.

¹² Združeni zadevi 62 in 72/87 *Executif Regional Wallon and Glaverbel SA v Commission* [1988].

¹³Prav tam, para. 23.

¹⁴ Craig P., De Burca G., nav. delo, str. 1096.

¹⁵ Prav tam.

¹⁶ Zadeva T-20/03 *Kahla/Thuringen Porzellan GmbH v Commission* [2008].

¹⁷Prav tam, paras. 268-270.

navedenem primeru je šlo za državno pomoč v primeru reševanja in prestrukturiranja podjetij v težavah. Komisija je določila pogoje, ob izpolnjevanju katerih je državna pomoč v takih primerih dovoljena, in sicer da mora biti odobrena pa podlagi načrta prestrukturiranja, ki mora ponovno vzpostaviti uspešno delovanje podjetja, se izogniti izkrivljanju konkurence in zagotoviti, da je pomoč proporcionalna stroškom prestrukturiranja. Ker tožnik tu ni izpolnjeval niti pogoja, da mora biti pripravljen načrt, je sodišče ugotovilo, da je bila odločitev Komisije, da državna pomoč ni dovoljena, pravilna.¹⁸

2 Skupinske izjeme

Dodeljevanje državnih sredstev, ki izpolnjuje merila iz prvega odstavka 107. člena PDEU, pomeni državno pomoč, ki jo je treba priglasiti Komisiji v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU. Ne glede na to pa je Svet na podlagi 109. člena PDEU pooblaščen, da določi vrste pomoči, ki so izvzete iz obveznosti priglasitve, Komisija pa glede navedenih vrst državne pomoči sprejme uredbo.¹⁹

Skupinske izjeme, ki določajo posamezne skupine državnih pomoči za skladne z notranjim trgov, so bile predstavljene leta 2008 v sklopu reforme državnih pomoči, nato pa ponovno posodobljene leta 2014. Poleg dejstva, da so skladne z notranjim trgov, je bila posebnost teh skupin tudi, da jih država članica lahko podeli brez predhodnega soglasja Komisije, še vedno pa jo mora o obstoju pomoči obvestiti. Z reformo iz leta 2014 je bila tudi ta zahteva odpravljena.²⁰

Skupinske izjeme pomenijo samodejno soglasje za 43 vrst ukrepov pomoči, ki predstavljajo resnično korist za ustvarjanje novih delovnih mest in večanje konkurenčnosti Evrope in so spodbuda državam članicam za bolj učinkovito porabo sredstev brez poseganja Komisije. Te kategorije, določene v Uredbi Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (v nadaljevanju Uredba), so:

- Regionalna pomoč
 - Regionalna pomoč za naložbe
 - Regionalna pomoč za tekoče poslovanje
 - Pomoč za razvoj mestnih območij
- Pomoč za mala in srednja podjetja (v nadaljevanju MSP)
 - Pomoč za naložbe za MSP

¹⁸Prav tam, para. 280.

¹⁹Uredba 651/2014, para. 1.

²⁰Glej poglavje III. Postopkovni vidik državnih pomoči.

- Pomoč za svetovanje v korist MSP
- Pomoč MSP za udeležbo na sejnih
- Pomoč za stroške sodelovanja MSP, ki sodelujejo v okviru projektov evropskega teritorialnega sodelovanja
- Pomoč za dostop do finančnih sredstev za MSP
 - Pomoč za financiranje tveganja
 - Pomoč za novoustanovljena podjetja
 - Pomoč za alternativne platforme za trgovanje, specializirane za MSP
 - Pomoč za stroške poizvedb
- Pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije
 - Pomoč za raziskovalne in razvojne projekte
 - Pomoč za naložbe v raziskovalne infrastrukture
 - Pomoč za inovacijske grozde
 - Pomoč za inovacije za MSP
 - Pomoč za procesne in organizacijske inovacije
 - Pomoč za raziskave in razvoj v sektorju ribištva in akvakulture
- Pomoč za usposabljanje
- Pomoč za prikrajšane in invalidne delavce
 - Pomoč za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencij plač
 - Pomoč za zaposlovanje invalidnih delavcev v obliki subvencij plač
 - Pomoč za nadomestilo dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidnih delavcev
 - Pomoč za nadomestilo stroškov pomoči za prikrajšane delavce
- Pomoč za varstvo okolja
 - Pomoč za naložbe, ki podjetjem omogoča preseganje standardov Unije za varstvo okolja oziroma povišanje ravni varstva okolja v odsotnosti standardov Unije
 - Pomoč za naložbe za čimprejšnjo prilagoditev na prihodnje standarde Unije
 - Pomoč za naložbe v ukrepe za energetske učinkovitost
 - Pomoč za naložbe v projekte energetske učinkovitosti v stavbah

- Pomoč za naložbe v soproizvodnjo z visokim izkoristkom
- Pomoč za naložbe za spodbujanje energije iz obnovljivih virov
- Pomoč za tekoče poslovanje za spodbujanje električne energije iz obnovljivih virov
- Pomoč za tekoče poslovanje za spodbujanje energije iz obnovljivih virov v obratih manjšega obsega
- Pomoč v obliki znižanja okoljskih davkov v skladu z Direktivo 2003/96/ES
- Pomoč za naložbe v sanacijo onesnaženih območij
- Pomoč za naložbe v energetske učinkovito daljinsko ogrevanje in hlajenje
- Pomoč za naložbe v recikliranje in ponovno uporabo odpadkov
- Pomoč za naložbe v energetske infrastrukturo
- Pomoč za okoljske študije
- Pomoč za odpravo škode, ki jo povzročijo nekatere naravne nesreče
- Socialna pomoč za prevoz za prebivalce oddaljenih regij
- Pomoč za širokopasovno infrastrukturo
- Pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine
- Sheme pomoči za avdiovizualna dela
- Pomoč za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo
- Pomoč za lokalno infrastrukturo.

Državna pomoč, ki ne spada v nobeno od kategorij (niti v kategorijo pomoči po pravilu de minimis), še vedno ni nujno nezdružljiva z notranjim trgov. Tako pomoč je treba priglasiti Komisiji, ki preveri, ali ji pomoč skladna s pravili EU ter jo na podlagi svojih ugotovitev določi za dovoljeno oz. nedovoljeno.²¹ Uredba o skupinskih izjemah v svojih členih večinoma določa dovoljene prejemnike pomoči, maksimalno višino pomoči in upravičene stroške. Državne pomoči, ki izpolnjujejo te pogoje, se tako smatrajo za neproblematične in zato za njih soglasje Komisije ni potrebno.

²¹ European Commission, MEMO/14/369, str. 1.

2.1 Novosti Uredbe št. 651/2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe

Nova Uredba št. 651/2014 predstavlja enega izmed temeljev celotne reforme področja državnih pomoči – t. i. »State aid modernisation«, ki stremi k boljši alokaciji javnih sredstev ter promovira večjo učinkovitost in kvalitetnejšo intervencijsko politiko.²² Z uvedbo Uredbe se poenostavlja postopek dodeljevanja državnih pomoči, saj prenaša veliko pooblastil s Komisije na države članice. Tako se kot dolgoročni cilj pojavlja reduciranje ex-ante vmešavanj Komisije le na primere, ki imajo največji potencial za izkrivljanje konkurence. Uredba na eni strani uvaja nova področja,²³ na drugi pa razširja obseg že obstoječih.²⁴ Povečana uporaba Uredbe bo imela močan vpliv tako na prejemnike pomoči kot tudi na dajalce pomoči, saj preko zmanjšanja administrativnih ovir omogoča hitrejši dostop do pomoči in zato njihovo večjo učinkovitost.²⁵ Kot protiutež vsem poenostavljenim postopkom in razrahljanim pogojem za dostop do državnih pomoči pa nova Uredba ponuja tri varovalke: transparentnost – podeljene pomoči bodo postale javne, kar bo omogočilo medsebojno nadzorovanje prejemnikov, nadzor javnosti ter večjo odgovornost, nadzor – večji ex-post nadzor usklajenosti z zahtevanimi pogoji za pridobitev pomoči, ter ex-post ocenjevanje večjih shem. Poleg tega se zahteva, da pomoč izpolnjuje prav vse pogoje, ki jih zapoveduje Uredba, ter da države članice uvedejo primerne postopke podeljevanja državnih pomoči. V primeru neizpolnjevanja teh zahtev ima Komisija možnost, da odvzame ugodnosti teh izjem za prihodnje ukrepe pomoči.²⁶

2.2 Splošne določbe

Medtem ko Uredba določa kar 43 vrst pomoči, za katere naj bi se uporabljala, na drugi strani določa tudi kar nekaj področij, ki so iz uredbe izključena. Le ta so navedena v 2., 3., 4. in 5. točki 1. člena Uredbe. Določajo, da se Uredba med drugim ne uporablja za izvozne aktivnosti, pomoč, dodeljeno v sektorju ribištva na akvakulture,²⁷ pomoč, dodeljeno v primarnem sektorju kmetijske proizvodnje²⁸, pomoč za sektor predelave in trženja kmetijskih proizvodov v določenih primerih,

²² European Commission: State aid modernisation – a major revamp of EU State aid control, str. 1

²³ Npr. pomoč za inovacijske grozde, za procesne in organizacijske inovacije, za prevoz za prebivalce oddaljenih območij, sheme pomoči za avdiovizualna dela, za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo,...

²⁴ Npr. večji obseg pomoči za financiranje tveganja, poenostavljena pravila za pomoč za novonastala podjetja, širša definicija prikrajšanih delavcev, spremenjeni priglasitveni pragovi in dovoljene višine pomoči,...

²⁵ European Commission: State aid modernisation – a major revamp of EU State aid control, str. 2.

²⁶ Člen 10 Uredbe 651/2014.

²⁷ Člen 1/3(a) Uredbe 651/2014: »...z izjemo pomoči za usposabljanje, pomoči za dostop MSP do finančnih sredstev, pomoči na področju raziskav in razvoja, pomoči za inovacije za MSP ter pomoči za prikrajšane in invalide delavce.«.

²⁸ Člen 1/3(b) Uredbe 651/2014: »...z izjemo nadomestila za dodatne stroške, ki niso stroški prevoza v najbolj oddaljenih regijah, pomoč za svetovanje v korist MSP, pomoč za financiranje tveganja, pomoč za raziskave in razvoj, pomoč za inovacije za MSP, pomoč za varstvo okolja, pomoč za usposabljanje ter pomoč za prikrajšane delavce in invalide.«.

pomoč za lažje zaprtje nekonkurenčnih premogovnikov, pomoč podjetjem v težavah ter za ukrepe državne pomoči, ki so sami po sebi povezani s kršitvijo prava EU. Poleg tega za določene vrste dovoljene pomoči določa prag uporabe, in sicer povprečni letni proračun državne pomoči ne sme presegati 150 milijonov evrov.²⁹ Uredba dalje v sklopu splošnih načel v 2. členu opredeljuje pojme, v 4. pa določa pragove za priglasitev posameznih vrst pomoči.

Uredba se lahko uporabi le za pregledne pomoči – to so tiste pomoči, za katere je mogoče bruto ekvivalent nepovratnih sredstev natančno izračunati vnaprej in brez vsakršne potrebe po oceni tveganja. Za pregledne vrste pomoči se tako smatrajo pomoč v obliki nepovratnih sredstev in subvencioniranih obrestnih mer, pomoč v obliki posojil, kadar se bruto ekvivalent nepovratnih sredstev izračuna na podlagi referenčne mere, ki velja ob dodelitvi nepovratnih sredstev ter pod določenimi pogoji pomoč v obliki jamstev, pomoč v obliki davčnih ugodnosti, pomoč za regionalni razvoj mestnih območij, pomoč v obliki ukrepov za financiranje tveganja, pomoč za novoustanovljena podjetja, pomoč za projekte na področju energetske učinkovitosti, pomoč v obliki premij poleg tržne cene in pomoč v obliki vračljivih predujmov.³⁰

Uredba se lahko uporabi le za pomoč, ki ima spodbujevalni učinek. To pomeni, da so dovoljene le tiste pomoči, za katere je upravičenec predložil pisni zahtevek za dodelitev pomoči pred začetkom izvajanja projekta ali dejavnosti. Izjemoma se za pomoči v obliki davčnih ugodnosti domneva, da imajo spodbujevalni učinek, če ukrep uvaja pravico do pomoči v skladu z objektivnimi merili, ne da bi se država članica dodatno odločala po lastnem preudarku in če je bil ukrep sprejet in je v veljavi, preden se je projekt ali dejavnost začela izvajati, razen za sheme, ki so naslednice davčnih shem, kadar je dejavnost že zajeta v prejšnjih shemah v obliki davčnih ugodnosti.³¹

Čeprav ima vsaka vrsta pomoči določeno drugačno maksimalno intenzivnost pomoči ter prag za priglasitev, pa so pravila o kumulaciji pomoči enotno določena v 8. členu Uredbe. Kadar se finančna sredstva Unije, ki jih upravljajo organi, ki niso pod neposrednim ali posrednim nadzorom držav članic, kombinirajo z državno pomočjo, in če skupni znesek javnih finančnih sredstev ne presega najugodnejše stopnje financiranja,³² se pri ugotavljanju intenzivnosti pomoči in pragov za priglasitev upošteva samo državna pomoč. Pomoč iz skupinskih izjem z opredeljivimi upravičenimi stroški se lahko kumulira z vsako drugo državno pomočjo, če se ti ukrepi nanašajo na različne opredeljive upravičene stroške ter z vsako drugo državno pomočjo v

²⁹ To velja za regionalno pomoč za naložbe, pomoč za MSP, pomoč za varstvo okolja, pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, pomoč za škodo, ki jo povzročijo nekatere naravne nesreče in za pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine.

³⁰ Člen 5 Uredbe 651/2014.

³¹ Člen 6(4) Uredbe 651/2014.

³² Ta je določena z veljavnimi predpisi EU.

zvezi z istimi upravičenimi stroški, ki se deloma ali v celoti prekrivajo, samo če se s tako kumulacijo ne preseže največje intenzivnosti pomoči ali zneska pomoči, ki je določen za to vrsto pomoči.³³ Prav tako se državna pomoč iz skupinskih izjem ne kumulira z nobeno pomočjo de minimisv zvezi z istimi upravičenimi stroški, če bi taka kumulacija povzročila intenzivnost pomoči, ki presega dovoljeno stopnjo intenzivnosti za to vrsto pomoči.³⁴ Dodatna izjema je določena še glede invalidnih delavcev, saj se lahko pomoč za invalidne delavce kumulira z drugo pomočjo, izvzeto v skladu z Uredbo, v zvezi z enakimi upravičenimi stroški nad najvišjim veljavnim pragom, določenim z Uredbo, če s tako kumulacijo intenzivnost pomoči ne preseže 100 % ustreznih stroškov za celotno obdobje, v katerem so zadevni delavci zaposleni.³⁵

Kar zadeva države članice, so le te dolžne do julija 2016 zagotoviti celovito spletišče državnih pomoči na nacionalni in regionalni ravni, na katerem se mora objavljati predvsem pravne podlage za državne pomoči in informacije glede pomoči nad 500.000 EUR, pri čemer mora biti to objavljeno v roku 6 mesecev od podelitve pomoči.³⁶

2.3 Posebne določbe

2.3.1 Regionalna pomoč

Oddelek 1 Uredbe, ki ureja regionalne pomoči, se deli na tri dele: regionalna pomoč za naložbe, regionalna pomoč za tekoče poslovanje in regionalna pomoč za razvoj mestnih območij. Zadnji dve sta bili v sklopu reforme na novo dodani. Sam namen določb o regionalni pomoči je predvsem pospešiti razvoj manj razvitih regij s spodbujanjem začetnih investicij in odpiranjem novih delovnih mest, povezanih s temi investicijami. Pri tem se šteje, da je delovno mesto povezano z investicijo, če se nanaša na dejavnost, za katero je bila izvršena investicija ter če je ustvarjeno v treh letih po dokončani investiciji.³⁷ Regionalna pomoč se lahko uporablja v vseh sektorjih gospodarstva, razen pri ribištvu, primarnem sektorju kmetijske proizvodnje, predelavi in trženju kmetijskih proizvodov,³⁸ jeklarstvu, premogovništvu, ladjedelništvu, sintetičnih vlaknih, prometnem sektorju, proizvodnji in distribuciji elektrike, energetski infrastrukturi in podjetjih v težavah.³⁹ Upravičeni stroški, ki se priznavajo pri regionalni pomoči za naložbe, so stroški naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva ter stroški plač, ki so posledica novo

³³ Člen 8(3) Uredbe 651/2014.

³⁴ Člen 8(5) Uredbe 651/2014.

³⁵ Člen 8(6) Uredbe 651/2014.

³⁶ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/GBER_presentation_general_p art_new_provisions_8dec2014.pdf>.

³⁷ Jagodič Lekočević L., Rudolf Mesarič J., Pleša B., nav. delo, str. 41.

³⁸ Kadar je znesek pomoči določen na podlagi cene oziroma količine takih proizvodov, ki so kupljeni od primarnih proizvajalcev ali jih je na trg dalo zadevno podjetje ali kadar je pomoč pogojena s tem, da se delno ali v celoti prenese na primarne proizvajalce.

³⁹ Člen 13 Uredbe 651/2014.

ustvarjenih delovnih mest, pri regionalni pomoči za tekoče poslovanje pa se pod posebnimi pogoji dodatno priznajo še stroški prevoza blaga, ki je bilo proizvedeno na območjih, upravičenih do pomoči za tekoče poslovanje, ter dodatnimi stroški prevoza blaga, dodatno predelanega na teh območjih. Upravičenec do pomoči mora zagotoviti finančni prispevek v višini vsaj 25 % upravičenih stroškov, in sicer z lastnimi sredstvi ali z zunanjim financiranjem v obliki, ki ni povezana z javno pomočjo. V najbolj oddaljenih regijah lahko naložba MSP prejme pomoč z največjo intenzivnostjo pomoči nad 75 %, v takih primerih se preostanek zagotovi v obliki finančnega prispevka upravičenca do pomoči.⁴⁰

Na drugi strani se morajo projekti za razvoj mestnih območij izvajati prek skladov za razvoj mestnih območij na območjih, ki prejemajo pomoč, so financirani s strani evropskih strukturnih in investicijskih skladov in podpirajo izvajanje »celostne strategije trajnostnega razvoja mestnih območij«.⁴¹ Skupna naložba v projekt za razvoj mestnih območij ne sme presegati 20 milijonov evrov, lahko pa je podeljena v obliki lastniškega kapitala, navideznega lastniškega kapitala, posojil, jamstev ali kombinacije le-teh. Zasebni in javni vlagatelji lahko vlagajo tudi v obliki gotovine, stvarnega prispevka ali kombinacije obeh.

2.3.2 Pomoč za mala in srednje velika podjetja ter pomoč za dostop do finančnih sredstev za mala in srednja podjetja

Za razjasnitev, kaj sploh spada pod mala in kaj pod srednje velika podjetja (MSP), si bomo pomagali z definicijo iz Priloge 1 Uredbe 651/2014. Če sledimo definiciji iz Priloge, se za podjetje na splošno šteje vsaka pravna ali fizična oseba, ki opravlja gospodarsko dejavnost, ne glede na njeno pravno obliko.⁴² Kategorijo mikro, malih in srednje velikih podjetij sestavljajo podjetja, ki imajo manj kot 250 zaposlenih ter letni promet, ki ne presega 50 milijonov evrov in/ali letno bilančno vsoto, ki ne presega 43 milijonov evrov. Pri tem se malo podjetje opredeljuje kot tisto, ki ima manj kot 50 zaposlenih in ima letni promet in/ali letno bilančno vsoto, ki ne presega 10 milijonov evrov, mikro podjetje pa tisto, ki ima manj kot 10 zaposlenih in letni promet in/ali letno bilančno vsoto, ki ne presega 2 milijona evrov.⁴³ Podjetje, ki ima od 50-250 zaposlenih ter 10-50 milijonov evrov letnega dobička, torej spada v kategorijo srednje velikih podjetij.

Mala in srednje velika podjetja so lahko upravičenci prav vseh vrst pomoči, urejenih z Uredbo, poleg tega pa sta za njih urejena še posebej dva oddelka Uredbe – pomoč za mala in srednje velika podjetja ter pomoč za dostop do finančnih sredstev za mala in srednje velika podjetja. Prvi

⁴⁰ Člen 14(14) Uredbe 651/2014.

⁴¹ Člen 16(2) Uredbe 651/2014.

⁴² Člen 1 Priloge 1 Uredbe 651/2014.

⁴³ Člen 2 Priloge 1 Uredbe 651/2014.

pokriva pomoč za naložbe za MSP, pomoč za svetovanje v korist MSP, pomoč za MSP za udeležbo na sejnih ter na novo dodana pomoč za stroške sodelovanja MSP, ki sodelujejo v okviru projektov evropskega teritorialnega sodelovanja. Na podlagi določbe o naložbah lahko MSP-ji pridobijo javna sredstva v maksimalni višini 7.5 milijonov EUR, pri čemer se pod upravičene stroške šteje naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva ter ocenjene stroške plač zaposlene osebe za delovno mesto, ustvarjeno neposredno z naložbenim projektom, izračunani za obdobje dveh let. Da se naložba šteje za upravičene stroške, mora vključevati naložbe v opredmetena in/ali neopredmetena sredstva, ki se nanašajo na vzpostavitev nove poslovne enote ali širitev srednje ter pridobitev sredstev, ki pripadajo poslovni enoti, ob izpolnitvi treh pogojev: poslovna enota se je zaprla ali bi se zaprla, če ne bi bila kupljena, sredstva odkupljena od tretjih oseb, ki niso povezane s kupcem⁴⁴ in transakcija se izvede pod tržnimi pogoji.⁴⁵ Intenzivnost pomoči v primeru pomoči za naložbe v primeru malih podjetij ne sme presegati 20%, v primeru srednjih podjetij pa 10%.⁴⁶

Pomoč za svetovanje v korist MSP je združljiva z notranjim trgov in v sklopu skupinskih izjem oproščena obveznosti priglasitve po 108(3) PDEU, če intenzivnost pomoči ne presega 50% upravičenih stroškov, pri čemer se pod upravičene stroške šteje stroške svetovalnih storitev, ki jih izvedejo zunanji sodelavci.⁴⁷ Maksimalna višina pomoči v tem primeru je 2 milijona na leto na projekt. Enaka maksimalna višina in intenziteta pomoči veljata za pomoč za MSP za udeležbo na sejnih ter za pomoč za stroške sodelovanja MSP, ki delujejo v okviru projektov evropskega teritorialnega sodelovanja. Razlika je le pri upravičenih stroških, ki so pri pomoči za udeležbo na sejnih stroški, ki nastanejo zaradi postavljanja, najema in upravljanja razstavnega prostora, pri stroških sodelovanja v projektih evropskega teritorialnega sodelovanja pa stroški organizacijskega sodelovanja, stroški svetovalnih in podpornih storitev, potni stroški ter stroški opreme.

Drugi sklop, ki je namenjen izrecno MSP-jem, je sklop pomoči za dostop do finančnih sredstev za MSP, ki je sestavljen iz štirih delov: pomoč za financiranje tveganja, pomoč za novoustanovljena podjetja, pomoč za alternativne platforme za trgovanje, specializirane za MSP in pomoč za stroške proizvodnje. Zadnji dve sta bili na novo dodani z Uredbo 651/2014. Za razliko od prejšnje ureditve ta Uredba dopušča državam članicam, da povečajo možnost dostopa do finančnih sredstev širokemu spektru podjetij ne glede na njihovo geografsko lociranost in stopnjo razvoja, poleg tega pa je povečala maksimalno višino pomoči in sicer na kar 15 milijonov evrov na podjetje.

⁴⁴ Ta pogoj se opusti, kadar malo podjetje prevzame član družine ali en izmed zaposlenih.

⁴⁵ Člen 17(3) Uredbe 651/2014.

⁴⁶ Člen 17(6) Uredbe 651/2014.

⁴⁷ Člen 18 Uredbe 651/2014.

Cilj pomoči za financiranje tveganja je predvsem privabljanje zasebnih vlagateljev v MSP-je, ki bodo poskrbeli za rast in ustvarjanje delovnih mest, obenem pa še vedno sprejemali finančne odločitve na podlagi možnosti za ustvarjanje dobička. Uredba za to vrsto določa veliko možnih oblik: na ravni finančnih posrednikov je pomoč lahko dodeljena v obliki lastniškega ali navideznega lastniškega kapitala ali finančnih sredstev za neposredno ali posredno zagotovitev naložb v financiranje tveganja za upravičena podjetja, posojila za neposredno ali posredno zagotovitev naložb v financiranje tveganja za upravičena podjetja ter neposredna ali posredna jamstva za upravičena podjetja za pokritje izgub zaradi naložb v financiranje tveganja. Na ravni neodvisnih zasebnih vlagateljev je poleg vseh teh možnosti pomoč lahko dana še v obliki davčne spodbude za zasebne vlagatelje, ki so fizične osebe in upravičenim podjetjem neposredno ali posredno zagotavljajo financiranje tveganja, na ravni upravičenih podjetij pa je pomoč lahko dana v obliki lastniškega kapitala, posojil, jamstev ali kombinacije le-teh.⁴⁸ Da bo pomoč združljiva z notranjim trgov, mora ukrepe za financiranje tveganja, ki zagotavlja lastniški kapital, navidezni lastniški kapital ali naložbe v posojila za upravičena podjetja, spodbujati dodatno financiranje od neodvisnih zasebnih vlagateljev na ravni finančnih posrednikov ali MSP, da se doseže stopnja skupne zasebne udeležbe vsaj 60 % financiranja tveganja za MSP.⁴⁹

Podjetja, ki so upravičena do pomoči za novoustanovljena podjetja, so mala podjetja, ki po 5 letih svoje registracije ne kotirajo na borzi, še niso delila dobička in niso nastala z združitvijo. Pomoč za novonastala podjetja je dovoljena v obliki posojil za obdobje 10 let v najvišji nominalni vrednosti od 1 do 2 milijonov evrov, odvisno od regije, v obliki jamstev za obdobje 10 let v maksimalni višini 1, 2.25 ali 3 milijone evrov, odvisno od regije, ter v obliki nepovratnih sredstev v najvišji vrednosti od 0.4 do 0.8. milijona evrov, odvisno od regije.⁵⁰ Upravičena podjetja lahko prejmejo pomoč tudi v kombinaciji dovoljenih oblik. Ta vrsta pomoči se lahko uporablja tudi za upravljavca platforme, v kolikor gre za malo podjetje, čeprav je zanj sicer določena posebna vrsta pomoči in sicer pomoč za alternativne platforme za trgovanje, specializirane za MSP.⁵¹ Zadnja od vrst pomoči, ki izrecno zadeva MSP-je, je pomoč za stroške poizvedb. Pri tej vrsti pomoči se pod upravičene stroške šteje stroške za začetni in skrbni pregled, intenzivnost pomoči pa ne sme presegati 50% teh stroškov.⁵²

2.3.3 Pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije

Pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije je sestavljena iz šestih vrst pomoči: pomoč za raziskovalne in razvojne projekte, pomoč za naložbe v raziskovalne infrastrukture, pomoč za

⁴⁸ Člen 21(2-4) Uredbe 651/2014.

⁴⁹ Člen 21(18) Uredbe 651/2014.

⁵⁰ Člen 22(2,3) Uredbe 651/2014.

⁵¹ Člen 23 Uredbe 651/2014.

⁵² Člen 24 Uredbe 651/2014.

inovacijske grozde, pomoč za inovacije za MSP, pomoč za procesne in organizacijske inovacije ter pomoč za raziskave in razvoj v sektorju ribištva in akvakulture. Njihov namen je spodbujanje vlaganj podjetij v raziskave, razvoj ter inovacije z ukrepi pomoči za raziskovalno-razvojne projekte, za študije tehnične izvedljivosti, za stroške pravic industrijske lastnine za MSP-je, za mlada in inovativna podjetja, za svetovalne in podporne storitve za inovacije ter za posojanje visokokvalificiranega osebja in pomoč za inovativne skupine.⁵³ Pomoč je dovoljena v vseh sektorjih gospodarstva, ni pa dovoljena za podjetja v težavah. Upravičeni stroški so tu stroški osebja, stroški instrumentov in opreme v obsegu in za obdobje uporabe v projektu, stroški stavb in zemljišča, stroški pogodbenih raziskav, znanj in patentov ter dodatni režijski stroški in drugi stroški poslovanja. Intenzivnost pomoči se giblje od 25 do 100%, odvisno od kategorije projekta.⁵⁴ V posebnih primerih je potrebno dodatno dokazati, da bo zaradi pomoči povečan obseg projekta, razširjeno področje uporabe, skrajšan čas izvedbe projekta ali povečana njegova finančna vrednost.⁵⁵

Pomoč za naložbe v raziskovalne infrastrukture se lahko dodeli v maksimalni višini 20 milijonov evrov na infrastrukturo, pri čemer je najvišja intenzivnost pomoči 50% upravičenih stroškov. Kadar gre za financiranje gospodarske in negospodarske dejavnosti, morajo države članice z namenom preprečevanja preseganja veljavne intenzivnosti pomoči zaradi povečanja deleža gospodarske dejavnosti v primerjavi s predvidenim stanjem v času dodelitve pomoči vzpostaviti mehanizem za spremljanje in vračilo sredstev.⁵⁶

Inovacijski grozdi, na katere se nanaša 27. člen Uredbe, so strukture oz. organizirane skupine, sestavljene iz samostojnih subjektov, ustvarjene izključno za pospeševanje inovacij. Tovrstna pomoč je tako lahko dodeljena izključno samo pravnim osebam, ki upravljajo tovrstni inovacijski grozd. Upravičeni stroški pri pomoči za inovacijske grozde so stroški osebja in upravni stroški, največja dovoljena intenzivnost pomoči pa je 50%. Pri pomoči za inovacije za MSP, za procesne in organizacijske inovacije ter za raziskave in razvoj v sektorju ribištva in akvakulture ni poleg določb o upravičenih stroških in dovoljeni intenzivnosti pomoči nobenih posebnosti.

2.3.4 Pomoč za usposabljanje⁵⁷

Glavna sprememba, ki se je na področju pomoči za usposabljanje uvedla z Uredbo 651/2014, je opustitev razlikovanja med splošnim in specialnim usposabljanjem. Določba o pomoči za usposabljanje določa, da so upravičeni stroški osebja za inštruktorje, stroški poslovanja v zvezi z inštruktorji in udeleženci poslovanja, stroški svetovalnih storitev, povezanih s projektom

⁵³ Jagodič Lekočević L., Rudolf Mesarič J., Pleša B., nav. delo, str. 54.

⁵⁴ Člen 25 Uredbe 651/2014.

⁵⁵ Jagodič Lekočević L., Rudolf Mesarič J., Pleša B., nav. delo, str. 59.

⁵⁶ Člen 26(7) Uredbe 651/2014.

⁵⁷ Povzeto po členu 31 Uredbe 651/2014.

usposabljanja, stroški osebja v zvezi z udeleženci usposabljanja in splošni posredni stroški, najvišja intenzivnost pomoči je 50%,⁵⁸ maksimalna višina pomoči pa 2 milijona EUR na projekt usposabljanja.

2.3.5 Pomoč za prikrajšane⁵⁹ in invalidne delavce

Pomoč za prikrajšane in invalidne delavce se deli na 4 vrste pomoči: pomoč za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencij plač, pomoč za zaposlovanje invalidnih delavcev v obliki subvencij plač, pomoč za nadomestilo dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidnih delavcev ter pomoč za nadomestilo stroškov pomoči za prikrajšane delavce. Glavna sprememba na tem področju, ki jo je prinesla nova Uredba 651/2014, je razširitev definicije prikrajšanih delavcev, ki po novem vključuje tudi mlade od 15-24 let, ki imajo zaradi ekonomske krize hude težave pri vstopu na trg dela.⁶⁰ Uredba določa, da so za prvi dve vrsti pomoči upravičeni stroški plač, pri čemer se v primeru invalidnega delavca štejejo plače za celotno obdobje, v katerem je zaposlen, pri prikrajšanih delavcih pa največ za 12 oz. 24 mesecev, če je delavec resno prikrajšan.⁶¹ Intenzivnost je v primeru prikrajšanih delavcev 50% z maksimalno višino 5 milijonov evrov, pri invalidnih delavcih pa 75% z maksimalno višino 10 milijonov evrov. Za razliko od prvih dveh skupin je upravičenih stroškov pri drugih dveh oblikah več in sicer so to pri pomoči za nadomestilo stroškov pomoči za prikrajšane delavce zaposlitve osebja za 12 oz. 24 mesecev in usposabljanje takega osebja, pri pomoči za nadomestilo dodatnih stroškov zaradi zaposlovanja invalidnih delavcev pa stroški prilagoditve prostorov, stroški zaposlitve osebja, stroški prilagoditve ali nakupa opreme, stroški, neposredno povezani s prevozom invalidnih delavcev na delovna mesta, stroški plač za ure, ki so jih invalidni delavci porabili za rehabilitacijo ter stroški gradnje, namestitve ali posodobitve proizvodnih enot, če izhajajo neposredno iz zaposlovanja invalidnih delavcev. Intenzivnost pomoči pri prvi je 50% z maksimalno višino 5 milijonov evrov, pri drugi pa 100% z maksimalno višino 10 milijonov evrov.

2.3.6 Pomoč za varstvo okolja⁶²

V skladu s cilji programa Evropa 2020 se del Uredbe o pomoči za varstvo okolja osredotoča na večanje okoljske zaščite (preko standardov EU), varčevanje z energijo, sofinanciranje in

⁵⁸ Lahko se poveča v primerih, če je usposabljanje namenjeno invalidom ali prikrajšanim delavcem (+10%) ali če pomoč dodeljena malemu (+20%) ali srednjemu (+10%) podjetju, vendar ne na več kot 70% upravičenih stroškov.

⁵⁹ Člen 2(4) Uredbe 651/2014: »Prikrajšan delavec je oseba, ki v preteklega pol leta ni imela redno plačane zaposlitve ali nima dokončane višje srednje šole ali poklicnega usposabljanja ali je stara od 15-24 let ali živi sama z enim ali več vzdrževanih članov, ali je stara več kot 50 let ali dela v sektorju ali ima poklic v državi, kjer je neravnovesje med spoloma vsaj 25% višje od povprečnega ali je član etnične manjšine v državi članici, ...«.

⁶⁰ European Commission, MEMO/14/369, str. 5.

⁶¹ Člen 2(99) Uredbe 651/2014: »Resno prikrajšani delavec pomeni vsako osebo, ki je bila v zadnjih 24 mesecih nezaposlena ali ni imela redno plačane zaposlitve najmanj 12 mesecev in spada v katero izmed kategorij za prikrajšane delavce.«.

⁶² Povzeto po členih 36-49 Uredbe 651/2014.

promocijo obnovljivih virov energije. Nove kategorije po tej Uredbi vključujejo določbo, ki dovoljuje kar 100% intenzivnost pomoči, kadar gre za pomoč za sanacijo onesnaženih območij, pomoč za tekoče poslovanje za spodbujanje električne energije iz obnovljivih virov ali za pomoč za tekoče poslovanje za spodbujanje energije iz obnovljivih virov v obratih manjšega obsega. Poleg tega je bila na novo dodana pomoč za naložbe v recikliranje in ponovno uporabo odpadkov.

Pomoč za naložbe v ukrepe za energetske učinkovitost omogoča podjetjem, da dosežejo energetske učinkovitost in da prihranijo na stroških. Intenzivnost pomoči ne sme preseči 30% upravičenih stroškov v maksimalni višini 12 milijonov evrov, pri čemer so mala podjetja upravičena do dodatnih 20%, srednja pa do dodatnih 10%. Na drugi strani je glavni namen pomoči za naložbe v projekte energetske učinkovitosti v stavbah omogočiti določene prednosti dodatnim zasebnim vlaganjem, ki financirajo minimalno 30% projekta energetske učinkovitosti. Tovrstna pomoč je lahko dana v obliki posojila ali jamstva, pri čemer nominalna višina posojila ne sme preseči 10 milijonov evrov, jamstvo pa ne 80% zadevnega posojila.

Prva od novih kategorij pomoči je pomoč za sanacijo onesnaženih območij, ki pokriva primere, kjer ni mogoče ugotoviti prvotnega onesnaževalca, cilj naložbe pa je popraviti okoljsko škodo. Upravičeni stroški so tu stroški, ki nastanejo zaradi sanacije z odbitkom povečanja vrednosti zemljišča. Druga od novo dodanih vrst pomoči je pomoč za naložbe v energetske učinkovito daljinsko ogrevanje in hlajenje. Upravičeni stroški za proizvodni obrat so dodatni stroški, ki so potrebni za gradnjo, povečanje, obnovo enega ali več proizvodnih enot, da bi naprava delovala kot energetske učinkovit sistem daljinskega ogrevanja in hlajenja v primerjavi s klasičnim proizvodnim obratom. Naložba je sestavni del energetske učinkovitega sistema daljinskega ogrevanja in hlajenja. Najvišja dovoljena intenzivnost pomoči je 45% v maksimalni višini 20 milijonov evrov za distribucijsko omrežje in 15 milijonov evrov za proizvodni obrat. Zadnja je pomoč za naložbe v recikliranje in ponovno uporabo odpadkov, ki je namenjena podjetjem, ki reciklirajo odpadke drugih podjetij. Največja intenzivnost pomoči je 35%, z možnostjo dodatnih bonusov za MSP-je ter za območja, ki prejemajo pomoč.

2.3.7 Pomoč za odpravo škode, ki jo povzročijo nekatere naravne nesreče

Člen 50 Uredbe prepoznava kot naravne nesreče potrese, zemeljske in snežne plazove, poplave, tornade, orkane, vulkanske izbruhe in požare naravnega izvora. Za dodelitev pomoči velja, da pristojni javni organi države članice uradno priznajo značaj dogodka kot naravno nesrečo in da obstaja neposredna vzročna zveza med naravno nesrečo in škodo, ki jo je utrpelo zadevno podjetje.⁶³ Specifične sheme pomoči morajo biti sprejete najkasneje v 3 letih po naravni nesreči.

⁶³ Člen 50(2) Uredbe 651/2014.

Maksimalna intenzivnost pomoči, združene z plačili iz zavarovalnih polic, ne sme presegati 100%.

2.3.8 Socialna pomoč za prevoz za prebivalce oddaljenih regij

Pomoč je namenjena končnim potrošnikom, ki prebivajo v oddaljenih regijah. Dodeli se za potniški promet na poteh, ki povezujejo letališča ali pristanišča v oddaljenih regijah z letališči ali pristanišči v Evropskem gospodarskem prostoru in sicer brez diskriminacije glede na identiteto prevoznika ali vrsto storitev. Med upravičene stroške spada cena povratne vozovnice, intenzivnost pomoči pa ne sme presegati 100%.⁶⁴

2.3.9 Pomoč za širokopasovno infrastrukturo

Pomoč je namenjena naložbam, ki se osredotočajo na območja, kjer ni infrastrukture enake kategorije in kjer ni verjetno, da bi bila taka infrastruktura razvita pod komercialnimi pogoji v treh letih od trenutka, ko je objavljen načrtovani ukrep pomoči. Upravičeni stroški so stroški naložb za izgradnjo pasivne širokopasovne infrastrukture, za gradbena dela v povezavi s širokopasovno infrastrukturo, za izgradnjo osnovnih širokopasovnih omrežij in za izgradnjo dostopovnih omrežij naslednje generacije. Maksimalna višina pomoči je 10 milijonov evrov, pri čemer morajo države članice vzpostaviti mehanizem za spremljanje in vračilo pomoči v primeru, da se ta znesek preseže.⁶⁵

2.3.10 Pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine⁶⁶

Pomoč za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine je še ena v sklopu pomoči, dodanih šele z Uredbo 651/2014 in pokriva širok spekter kulturnih aktivnosti. Dodeli se lahko v obliki pomoči za naložbe ali v obliki pomoči za tekoče poslovanje. Maksimalna višina je v primeru pomoči za naložbe 100 milijonov evrov na projekt, v primeru pomoči za tekoče poslovanje pa 50 milijonov evrov na podjetje na leto. V sklop pomoči za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine je bil dodan še člen o shemah pomoči za avdiovizualna dela, ki pokriva produkcijo avdiovizualnih del, preprodukcijo in distribucijo.

2.3.11 Pomoč za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo

Glavni pogoj za dovoljenost pomoči za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo je, da je dostop do nje zagotovljen različnim uporabnikom ter da je dodeljena transparentno in nediskriminatorno. Pomoč je lahko dodeljena v obliki pomoči za naložbe ali pomoči za tekoče poslovanje. Če je dodeljena v obliki pomoči za naložbe, je dovoljena v maksimalni višini 15

⁶⁴ Člen 51(2-6) Uredbe 651/2014.

⁶⁵ Člen 52(3-7) Uredbe 651/2014.

⁶⁶ Povzeto po členih 53 in 54 Uredbe 651/2014.

milijonov evrov ali v višini presežka nad 50 milijonov evrov na projekt, če pa v obliki pomoči za tekoče poslovanje pa v maksimalni višini 2 milijona evrov na infrastrukturo na leto.⁶⁷

2.3.12 Pomoč za naložbe v lokalno infrastrukturo

Zadnja izmed pomoči v sklopu skupinskih izjem je namenjena spodbujanju in izboljševanju podjetij in potrošniškega okolja ter modernizaciji in razvoju industrijskih baz, saj lokalna infrastruktura igra pomembno vlogo pri spodbujanju ekonomskega in socialnega razvoja in ustvarjanju delovnih mest na lokalni ravni.⁶⁸ Znesek pomoči ne sme presegati razlike med upravičenimi stroški in poslovnim dobičkom naložbe, pri čemer se poslovni dobiček predhodno odšteje od upravičenih stroškov na podlagi realnih napovedi ali prek mehanizma za vračilo sredstev.⁶⁹

2.3.13 Tabela za hitri pregled pomembnejših skupinskih izjem

Vrsta pomoči	Upravičeni stroški	Max. intenzivnost	Max. višina (mil evrov)
MSP	Investicije, delovna mesta (plače)	10-20%	7.5
	Svetovanje	50%	2
	Najem, postavitev stojnice	50%	2
	Organizacijsko sodelovanje, potni stroški, stroški opreme	50%	2
MSP (dostop do finančnih sredstev)	Svetovanje, material, zaloge	80%	1-2 oz. 2.25-3 oz. 0.4-0.8
Raziskave in razvoj ter inovacije	Osebjje, stavbe, pogodbene raziskave, patenti, režijski stroški	25-100%	5-40
Usposabljanje	Osebjje, poslovanje, posredni stroški	50%	2

⁶⁷ Člen 55 Uredbe 651/2014.

⁶⁸ European Commission, MEMO/14/369, str. 5.

⁶⁹ Člen 56(6) Uredbe 651/2014.

Vrsta pomoči	Upravičeni stroški	Max. intenzivnost	Max. višina (mil evrov)
Zaposlovanje prikrajšanih in invalidnih delavcev	Subvencije plač	50-75%	5-10
	Dodatni stroški za zaposlitev osebja, usposabljanje, stroški prilagoditve	50-100%	5-10

3 Državna pomoč za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena

Naslednje večje področje, kjer se pojavljajo posebna pravila v zvezi z državnimi pomočmi, so storitve splošnega gospodarskega pomena. Pojem storitve splošnega gospodarskega pomena oz. services of general economic interest ni statičen, ampak se spreminja, med drugim glede na potrebe državljanov, tehnološkega in tržnega razvoja ter socialne in politične izbire v zadevni državi članici. Storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju SSGP) ne izvirajo le iz skupnih vrednot Unije, ampak imajo tudi osrednjo vlogo pri spodbujanju socialne in teritorialne kohezije.⁷⁰ Res je, da nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena lahko gospodarske družbe opravljajo tudi brez finančne pomoči države, a njihova narava je vseeno takšna, da se mora zagotoviti, da so njihove naloge opravljene. Glavna značilnost SSGP je v tem, da se opravlja v javnem interesu. Gre za tržno dejavnost, katere naloga je oskrba prebivalstva z javnimi dobrinami ali storitvami, ki jih trg ne more zagotoviti na primeren način. Subjektom, ki opravljajo SSGP, so dodeljene posebne ali izključne pravice, dejavnost pa opravljajo na podlagi pooblastila organa oblasti.

Pravna podlaga za SSGP je določena že v členu 106(2) PDEU,⁷¹ podrobneje pa tematiko ureja Sklep Komisije o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Dalje pa je tudi iz sodne prakse Sodišča EU razvidno, da se člen 107 ne uporablja, kadar država izvaja javna pooblastila ali kadar organi,

⁷⁰ Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske Unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, OJ C 8/4 (11. 1. 2012), para. 1.

⁷¹ Člen 106(2) PDEU: »Podjetja, pooblaščenega za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene.«

ki izvirajo iz države, svoje dejavnosti opravljajo kot državni organi.⁷² Sodišče EU je prav tako v svoji sodni praksi, natančneje v zadevi *Altmark*,⁷³ določilo natančna merila, kdaj nadomestilo za javne storitve ne pomeni državne pomoči. Ta merila so:

- podjetje mora dejansko opravljati obveznosti javne storitve, te obveznosti pa morajo biti jasno določene;
- merila, ne podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej in sicer objektivno in transparentno;
- nadomestilo ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne storitve ter;
- če podjetje, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne storitve, v konkretnem primeru ni izbrano s postopkom oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih imelo povprečno, dobro vodeno podjetje.⁷⁴

Nadomestilo za opravljanje SSGP v višini do 15 milijonov EUR se uporablja na vseh področjih, razen prometa in prometne infrastrukture ter t. i. socialnih SSGP. Za področje zdravstvenega in socialnega varstva, otroškega varstva, socialnih stanovanj itd. se uporablja ne glede na višino nadomestila.⁷⁵ Nalogo opravljanja SSGP je potrebno podeliti z aktom o pooblastitvi, ki mora vsebovati vsaj vsebino in trajanje obveznosti, zadevno podjetje, vrsto posebnih in izključnih pravic, merila za izračun, nadzor in pregled nadomestila ter ureditve za preprečitev kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo.⁷⁶ Upravičeni stroški so vsi stroški opravljanja SSGP, še posebej dodatni stroški iz izvajanja obveznosti v splošnem interesu. Če podjetje opravlja samo SSGP, se štejejo vsi njegovi stroški, če pa poleg SSGP opravlja še kakšno drugo dejavnost, se upoštevajo le stroški, ki nastanejo zaradi opravljanja SSGP. Stroški naložb, zlasti povezani z infrastrukturo, so upravičeni, če so potrebni za opravljanje SSGP.⁷⁷ Znesek nadomestila ne sme presegati neto stroškov, tj. razlike med prihodki in stroški. Države članice morajo na zahtevo Komisije predložiti dokaze, da podjetje ni prejelo prekomernega nadomestila. Poleg tega so države članice dolžne Komisiji na dve leti po različnih kategorijah SSGP poročati o

⁷² Sporočilo Komisije C 8/4, para. 16.

⁷³ Zadeva C280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003]. Zadeva je bila omenjena že v poglavju I. Definicija državne pomoči.

⁷⁴ Zadeva *Altmark*, paras. 89-93.

⁷⁵ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/2_Splosni_SSGP.pdf>.

⁷⁶ Sporočilo Komisije C 8/4, para. 52.

⁷⁷ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/2_Splosni_SSGP.pdf>.

skupnem znesku dodeljene pomoči, morebitnih težavah pri izvajanju sklepa Komisije ter drugih informacijah, ki jih zahteva Komisija.⁷⁸

4 Dovoljene državne pomoči po pravilu de minimis

Kot je bilo že zgoraj omenjeno, morajo biti za nedopustnost državne pomoči kumulativno izpolnjeni 4 pogoji iz člena 107(1) PDEU: prenos javnih sredstev, selektivna prednost za prejemnika, ekonomska prednost oz. vpliv na konkurenco in vpliv na trgovanje med državami članicami. Z vidika pomoči de minimis je relevanten predvsem zadnji pogoj vpliva na trgovino med državami članicami. Čeprav je dodeljevanje državnih sredstev, ki izpolnjuje vse 4 naštetih pogoje, potrebno priglasiti Komisiji v skladu s členom 108(3) PDEU, lahko Svet na podlagi 109. člena PDEU določi vrste pomoči, ki so iz zahteve glede priglasitve izvzete. Glede navedenih vrst pomoči lahko potem Komisija na podlagi člena 108(4) PDEU sprejme uredbo. Tako je z Uredbo (ES) 994/98 Svet sklenil, da pomoč de minimis lahko tvori takšno vrsto pomoči. Na tej podlagi se šteje, da pomoč de minimis, ki je pomoč, ki ne presega določenega zneska in je dodeljena v določenem obdobju enotnemu podjetju, ne izpolnjuje vseh meril iz člena 107(1) PDEU in se zato postopek priglasitve zanjo ne uporablja.⁷⁹ Z drugimi besedami povedano, državna pomoč, ki ne presega zneska, določenega z uredbo, se ne smatra za zmožno vpliva na trgovanje med državami članicami in zato ne izpolnjuje zadnjega pogoja iz 107(1) PDEU.

Na podlagi Uredbe Sveta 994/98 je bila leta 2001 sprejeta Uredba Komisije (ES) št. 69/2001, katere glavni namen je bil predvsem razlaga pravil o državnih pomočeh v zvezi z aplikacijo pravila de minimis. Pred sprejetjem te uredbe je bilo namreč nejasno, ali se to pravilo lahko uporablja tudi za področje državnih pomoči ali ne, saj sam člen 107(1) PDEU za to ne predstavlja direktne podlage. Sodišče EU je sicer v zadevi *Komisija proti Franciji*⁸⁰ impliciralo, da je sama višina pomoči relevantna v povezavi z izpolnjevanjem pogojev iz 107(1) PDEU, vendar je kasneje v zadevi *Francija proti Komisiji*⁸¹ odločilo, da so okoliščine dodelitve pomoči še vedno pomembnejše od same višine. Na drugi strani pa je Komisija priznavala pravilo de minimis v povezavi z državnimi pomočmi že od leta 1992, seveda ob izpolnjevanju določenih pogojev. Vse skupaj je vodilo do raznovrstnih pravnih polemik ter nesoglasij, kar je posledično leta 2001 pripeljalo do sprejetja prve uredbe na tem področju.⁸² Uredba 69/2001 je zgornjo mejo pri pomoči de minimis določila pri 100.000 evrov. Kasneje je Uredba 1998/2006 to mejo predstavila na 200.000 evrov, najnovejša Uredba 1407/2013 (v nadaljevanju Uredba de minimis) pa dostop

⁷⁸ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/2_Splosni_SSGP.pdf>.

⁷⁹ Uredba Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* (OJ L 352/1, 24. 12. 2013), para. 1.

⁸⁰ Zadeva 47/69 *Commission v France* [1970].

⁸¹ Zadeva 259/85 *France v Commission* [1987].

⁸² Hojnik J., nav. delo, str. 30.

do pomoči de minimis omogoči še podjetjem v finančnih težavah. Tako kot druga pravila, prenovljena v sklopu modernizacije pravil o državnih pomočeh (projekt State Aid Modernisation – SAM), tudi ta uredba prinaša predvsem zmanjšanje administrativnih ovir.⁸³

Za namene pravil o pomoči de minimis se za podjetje šteje vsak subjekt, ki opravlja gospodarsko dejavnost, ne glede na njegov pravni status in način financiranja. Uredba de minimis v 2. členu opredeljuje, da enotno podjetje za namen te Uredbe pomeni vsa podjetja, ki so med seboj najmanj v enem od naslednjih razmerij: podjetje ima večino glasovalnih pravic delničarjev ali družbenikov drugega podjetja; podjetje ima pravico imenovati ali odpoklicati večino članov upravnega, poslovnega ali nadzornega organa drugega podjetja; podjetje ima pravico izvrševati prevladujoč vpliv na drugo podjetje na podlagi pogodbe, sklenjene z navedenim podjetjem ali določbe v njegovi družbeni pogodbi ali statutu; ali podjetje, ki je delničar ali družbenik drugega podjetja, na podlagi dogovora z drugimi delničarji ali družbeniki navedenega podjetja samo nadzoruje večino glasovalnih pravic delničarjev ali družbenikov navedenega podjetja.⁸⁴ Na tem mestu se nam lahko postavi vprašanje, kaj se zgodi v primeru, če pride do združitve ali pripojitve podjetja. V primeru združitve se vsa prejšnja pomoč de minimis, dodeljena kateremu koli od podjetij, udeleženih v združitvi, upošteva pri ugotavljanju, ali nova pomoč de minimis za novo ali prevzemno podjetje presega ustrezno zgornjo mejo, pri čemer pomoč de minimis, ki je bila zakonito dodeljena pred združitvijo ali prevzemom, ostane zakonita.⁸⁵ To pomeni, da če je npr. podjetje A že dobilo pomoč v višini 200.000 evrov, podjetje B pa v višini 100.000 evrov, novo podjetje C, ki je nastalo z združitvijo A in B, ne vrača pomoči, čeprav skupni znesek znaša 300.000 evrov. Pomoči sta namreč bili zakoniti pred združitvijo. V primeru razdelitve podjetja se pomoč de minimis, dodeljena pred razdelitvijo, dodeli podjetju, ki jo je koristilo – tj. podjetje, ki prevzame dejavnost, za katero je bila dodeljena. V kolikor taka dodelitev ni mogoča, se pomoč dodeli sorazmerno na podlagi knjigovodske vrednosti lastniškega kapitala novih podjetij na dejanski datum razdelitve.⁸⁶

Uredba de minimis v 1. členu od uporabe izključuje področja ribištva in akvakulture, primarne proizvodnje kmetijskih proizvodov, v določenih primerih predelave in trženja kmetijskih proizvodov, dejavnosti, povezane z izvozom ter področja, kjer se rabi domačih proizvodov daje prednost pred rabo uvoženih. Če podjetje opravlja dejavnost v katerem od naštetih sektorjev v kombinaciji s katerim drugim sektorjem, ki iz uredbe ni izvzet, se za ta sektor lahko dodeli pomoč de minimis, vendar le pod pogojem, da zagotovljeno ločeno računovodstvo med stroški. Skupni znesek pomoči de minimis, ki ga država članica dodeli enotnemu podjetju, ne sme

⁸³ European Commission Press release IP/13/1293, str. 1.

⁸⁴ Člen 2(2) Uredbe 1407/2013.

⁸⁵ Člen 3(8) Uredbe 1407/2013.

⁸⁶ Člen 3(9) Uredbe 1407/2013.

presegati 200.000 evrov oz. 100.000 evrov v primeru podjetja, ki deluje v komercialnem cestnem prevozu, v katerem koli obdobju treh poslovnih let, pri čemer se obdobje določi glede na poslovna leta, ki jih uporablja podjetje v zadevni državi članici.⁸⁷ To pomeni, da se v primeru slovenskega podjetja za tekoče leto šteje obdobje od 1.1.2015 do danes, za lansko leto obdobje od 1.1.2014 do 31.12.2014 in za predlansko od 1.1.2013 do 31.12.2013. Če želi slovensko podjetje na današnji dan zaprositi za de minimis pomoč, se bodo tako upoštevale vse pomoči po pravilu de minimis in druge državne pomoči, ki so za iste upravičene stroške že bile dane v obdobju od 1.1.2013 do danes. Pomoč de minimis se namreč ne sme kumulirati z državno pomočjo v zvezi z istimi upravičenimi stroški ali državno pomočjo za isti ukrep za financiranje tveganja, če bi se s takšno kumulacijo preseгла največja intenzivnost pomoči ali znesek pomoči, določen za posebne okoliščine vsakega primera v uredbi o skupinskih izjemah. Po drugi strani pa se pomoč de minimis lahko kumulira s pomočjo de minimis, dodeljeno v skladu z Uredbo Komisije (EU) št. 360/2012 za podjetja, ki upravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, do zgornje meje določene v navedeni uredbi.⁸⁸ Prav tako se lahko kumulira s pomočjo de minimis, dodeljeno v skladu z drugimi uredbami de minimis do zgornje meje 200.000 evrov oz. 100.000 evrov.⁸⁹ Če ponazorim na primeru, to pomeni, da lahko podjetje v triletnem časovnem obdobju prejme npr. 200.000 evrov pomoči po klasični uredbi de minimis, 290.000 evrov po uredbi de minimis za storitve splošnega gospodarskega pomena in 10.000 evrov po uredbi de minimis za kmetijstvo. Pri tem je zelo pomemben vrstni red dodelitve pomoči, še posebej v kolikor pride do preseganja dodeljenih sredstev. V tem primeru se namreč najprej vrne tisti znesek, ki ima najmlajši datum dodelitve, ne glede na vrsto pomoči.⁹⁰ Pomoč se, ne glede na datum plačila pomoči, šteje za dodeljeno takrat, ko se zakonska pravica do prejema pomoči dodeli podjetju v skladu z veljavnim nacionalnim pravnim sistemom.⁹¹ Ta sprememba je bila vključena v zadnjo uredbi de minimis in v praksi pomeni, da pomoč, ki je bila odobrena npr. 31.12.2012, izplačana pa 15.1.2013, z vidika današnje presoje dodeljenih pomoči v zadnjih treh poslovnih letih ni več relevantna, medtem ko bi po prejšnji uredbi bila, saj se je preverjal datum transakcije.

Pomoč se za namene zgornjih mej izraža v gotovinskih nepovratnih sredstvih, pri čemer so vsi uporabljeni zneski bruto zneski. Če se pomoč ne dodeli v obliki nepovratnih sredstev, je znesek pomoči enak bruto ekvivalentu nepovratnih sredstev.⁹² V primeru, da se bruto ekvivalent nepovratnih sredstev ne da natančno izračunati vnaprej in brez vsakršne potrebe po oceni

⁸⁷ Člen 3(2-5) Uredbe 1407/2013.

⁸⁸ Zgornja meja, določena v Uredbi 360/2012, je 500.000 EUR.

⁸⁹ Člen 5 Uredbe 1407/2013.

⁹⁰ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/SplosnoDP_SOS_15okt14.pdf>

⁹¹ Člen 3(4) Uredbe 1407/2013.

⁹² Člen 3(6) Uredbe 1407/2013.

tveganja, ne gre za transparentno pomoč in se zanjo uredba de minimis ne sme uporabiti. Pomoč se lahko dodeli v petih oblikah: v obliki nepovratnih sredstev ali subvencionirane obrestne mere, v obliki posojil, v obliki kapitalskih injekcij, v obliki ukrepov za financiranje tveganja ali v obliki jamstva. V obliki ugodnega posojila se lahko dodeli v primeru, če upravičenec ni v insolvenčnem postopku niti ne izpolnjuje v nacionalnem pravu določenih pogojev za uvedbo insolvenčnega postopka na predlog njegovih upnikov in je posojilo zavarovano z zavarovanjem, ki pokriva vsaj 50 % posojila, in posojilo znaša bodisi 1.000.000 evrov (oziroma 500.000 evrov za podjetja, ki opravljajo cestni tovorni promet) za obdobje petih let bodisi 500.000 evrov (oziroma 250.000 evrov za podjetja, ki opravljajo cestni tovorni promet) za obdobje desetih let; če je posojilo nižje od teh zneskov in/ali je dodeljeno za manj kot pet oziroma deset let, se bruto ekvivalent tega posojila izračuna kot odgovarjajoči delež ustrezne zgornje meje ali pa je višina pomoči (bruto ekvivalent nepovratnih sredstev) izračunana na podlagi referenčne obrestne mere, ki velja v času dodelitve. De minimis pomoč se lahko dodeli v obliki kapitalskih injekcij, če skupni znesek injekcije javnega kapitala ne presega zgornje meje pomoči de minimis, v obliki ukrepov za financiranje tveganja v obliki naložb lastniškega kapitala ali navideznega lastniškega kapitala pa, če kapital za enotno podjetje ne presega zgornje meje pomoči de minimis. Kot zadnje se de minimis pomoč lahko dodeli v obliki jamstva, če: upravičenec ni v insolvenčnem postopku niti ne izpolnjuje v nacionalnem pravu določenih pogojev za uvedbo insolvenčnega postopka na predlog njegovih upnikov in jamstvo ne presega 80% zadevnega posojila in bodisi jamstvo znaša 1.500.000 evrov (oziroma 750.000 evrov za podjetja, ki opravljajo cestni tovorni promet) ter traja pet let bodisi jamstvo znaša 750.000 evrov (oziroma 375.000 evrov za podjetja, ki opravljajo cestni tovorni promet) ter traja deset let; če je jamstvo nižje od teh zneskov in/ali traja manj kot pet oziroma deset let, se bruto ekvivalent tega posojila izračuna kot odgovarjajoči delež ustrezne zgornje meje ali pa je višina pomoči (bruto ekvivalent nepovratnih sredstev) izračunana na podlagi premij varnega pristana iz obvestila Komisije.⁹³

Uredba de minimis spodbuja države članice, da vzpostavijo centralni register pomoči de minimis, ki vsebuje popolne informacije o vsej pomoči de minimis, ki jo dodeljuje kateri koli organ v navedeni državi. Kot alternativo registru pa še vedno dopušča možnost t. i. pisne izjave, kar pomeni, da mora država članica podjetju pisno sporočiti natančen predvideni znesek pomoči in ga izrecno opozoriti, da je za pomoč de minimis, prejemnik pa mora v pisni ali elektronski obliki sporočiti državnim članicam podatke o vseh drugih morebitnih pomočeh de minimis, ki jih je podjetje prejelo na podlagi te ali drugih uredb de minimis v predhodnih dveh in tekočem proračunskem letu ter drugih že prejetih ali zaprosenih pomočeh za iste upravičene stroške in zagotoviti, da z dodeljenim zneskom pomoči de minimis ne bo presežena zgornja meja de minimis pomoči ali

⁹³ Člen 4 Uredbe 1407/2013.

intenzivnosti pomoči po drugih predpisih.⁹⁴ V Sloveniji je evidenca pomoči de minimis vzpostavljena, vendar pa se ne glede na to določba Uredbe de minimis glede pisne izjave za zdaj zaradi večje pravne varnosti še vedno uporablja.⁹⁵

Za razliko od klasične uredbe de minimis pa uredba o pomoči de minimis za SSGP,⁹⁶ ki je bila sestavni del širše reforme zagotavljanja javnih služb (t. i. sveženj Alumnia⁹⁷), postavlja zgornjo mejo dovoljene pomoči po pravilu de minimis pri 500.000 evrov. V razmerju do klasične uredbe de minimis gre v primeru podjetij, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, za *lex specialis*. Tudi tu so glavni problemi, ki se pojavljajo pri uporabi uredbe, večinoma povezani s kumulacijo pomoči. Poleg splošnih pravil o kumulaciji se tu pojavlja še dodatno in sicer, da se pomoč de minimis v skladu s predmetno uredbo ne sme kumulirati z nobenim drugim nadomestilom za isto storitev splošnega gospodarskega pomena ne glede na to, ali pomeni državno pomoč ali ne.⁹⁸ Namen te določbe je predvsem v tem, da se uredba de minimis za SSGP ne bi uporabljala za izogibanje pogojem iz sodbe *Altmark* in bi se preprečil vpliv pomoči de minimis, v skladu s to uredbo, na trgovino zaradi kumulacije z drugim nadomestilom za isto storitev splošnega gospodarskega pomena,⁹⁹ razen kadar to drugo nadomestilo pomeni pomoč de minimis v skladu z drugimi uredbami de minimis in se upoštevajo pravila o kumulaciji iz te uredbe.¹⁰⁰

Istočasno z Uredbo de minimis je bila sprejeta tudi Uredba 1408/2013 o pomočeh de minimis v kmetijskem sektorju.¹⁰¹ Na podlagi te uredbe naj bi države članice imele več manevrskega prostora za dodeljevanje pomoči brez izkrivljanja konkurence, zlasti v izrednih razmerah, Komisija pa bo lahko poenostavila obravnavo nacionalnih pomoči v kmetijskem sektorju.¹⁰² Uredba določa zgornji znesek na upravičenca na 15.000 evrov v obdobju treh proračunskih let, zgornjo mejo za posamezno državo članico pa na en odstotek vrednosti kmetijske proizvodnje.¹⁰³

⁹⁴ Člen 6 Uredbe 1407/2013.

⁹⁵ Ferk P., nav. delo, str. 28.

⁹⁶ Uredba Komisije (EU) št. 360/2012 z dne 25. aprila 2012 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* za podjetja, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena (OJ L 114/8, 25. 4. 2012).

⁹⁷ Ferk P., nav. delo, str. 29.

⁹⁸ Člen 2(8) Uredbe 360/2012.

⁹⁹ Ferk P., nav. delo, str. 31.

¹⁰⁰ Uredba 360/2012, para. 15.

¹⁰¹ Uredba Komisije (EU) št. 1408/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* v kmetijskem sektorju (OJ L 352/9, 24. 12. 2013).

¹⁰² European Commission Press release IP/13/1291, str. 1.

¹⁰³ Člen 3(2) Uredbe 1408/2013.

5 Državna pomoč za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah

Pomoč za reševanje in prestrukturiranje spadata med najbolj izkrivljajoče oblike državnih pomoči.¹⁰⁴ Ker njuna napačna uporaba lahko ovira delovanje notranjega trga s prenosom socialnih in gospodarskih težav na druge države članice, morata biti dopustni le pod pogoji, ki blažijo njune potencialne škodljive učinke in spodbujajo učinkovito javno porabo. Smernice o državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, ki urejajo to področje, veljajo za vsa področja, razen za premogovništvo, jeklarski sektor ter za področja, kjer veljajo posebna pravila za finančne institucije. Določajo, da gre za podjetje v težavah, kadar gre za eno od naslednjih okoliščin:

- družba z omejeno odgovornostjo, ki je zaradi nakopičenih izgub izgubila več kot polovico vpisanega osnovnega kapitala. V tem primeru odštete nakopičenih izgub od rezerv (in vseh drugih elementov, ki se na splošno štejejo za del lastnih sredstev družbe) daje negativen kumulativni znesek, ki presega polovico vpisanega osnovnega kapitala;
- družba, v kateri imajo vsaj nekateri člani neomejeno odgovornost za dolg družbe in ki je zaradi nakopičenih izgub izgubila več kot polovico kapitala, prikazanega v računovodskih izkazih družbe;
- podjetje, ki je v stečajnem postopku ali po nacionalnem pravu izpolnjuje merila za uvrstitev v stečajni postopek na zahtevo upnikov;
- podjetje, ki ni MSP in za katero je v zadnjih dveh letih veljalo naslednje: knjigovodsko razmerje med dolžniškim in lastniškim kapitalom je bilo večje od 7,5 in razmerje med dobičkom podjetja pred obrestmi, davki in amortizacijo ter obrestnim pokritjem je bilo nižje od 1,0.¹⁰⁵

Smernice urejajo tri oblike pomoči: pomoč za reševanje, pomoč za prestrukturiranje ter začasno podporo za prestrukturiranje. Glavna razlika med prvima dvema je, da je pomoč za reševanje po naravi nujna in začasna pomoč, njen osnovni cilj je omogočiti, da podjetje v težavah ostane pri življenju v kratkem obdobju, ki je potrebno za izdelavo načrta prestrukturiranja ali likvidacije, medtem ko pomoč za prestrukturiranje pogosto vključuje bolj stalno pomoč in mora obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja upravičenca na podlagi izvedljivega, skladnega in daljnosežnega načrta prestrukturiranja. Začasna podpora za prestrukturiranje je likvidnostna

¹⁰⁴ Sporočilo Komisije: Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, Uradni list Evropske Unije C 249/1, 31. 7. 2014), para. 5.

¹⁰⁵ Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, para. 20.

pomoč, namenjena podpori prestrukturiranju podjetja z zagotavljanjem ustreznih pogojev, da lahko upravičenec oblikuje in izvede ustrezne ukrepe za obnovo svoje dolgoročne sposobnosti preživetja. Lahko se dodeli samo MSP in manjšim podjetjem v državni lasti.¹⁰⁶

Združljivost tovrstne pomoči z notranjim trgom bo ocenjevala Komisija. Ukrep pomoči bo moral biti usmerjen v cilj skupnega interesa, izkazana bo morala biti potreba po državnem posredovanju, ukrep bo moral biti ustrezen, sorazmeren in transparenten, imeti bo moral spodbujevalni učinek in izogibati se bo moral čezmerno negativnim učinkom na konkurenco in trgovino med državami članicami. Te zahteve so podrobneje opredeljene v točkah 43-97 Smernic. Pomoč za prestrukturiranje ne sme biti omejena na finančno pomoč za kritje preteklih izgub, ne da bi se obravnavali razlogi za te izgube, zato bo Komisija pri pomoči za prestrukturiranje zahtevala, da zadevna država članica predloži izvedljiv, skladen in daljnosežen načrt prestrukturiranja za obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca. Ta načrt mora omogočiti obnovo dolgoročne sposobnosti preživetja upravičenca v razumnem časovnem okviru in na podlagi realističnih predpostavk v zvezi s prihodnjimi pogoji poslovanja, poleg tega pa mora opredeliti vzroke za težave upravičenca in njegove slabosti ter opisati, kako bodo predlagani ukrepi prestrukturiranja odpravili osnovne težave upravičenca. Pri pomoči za reševanje pa morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: pomoč za reševanje mora vključevati začasno likvidnostno podporo v obliki jamstev za posojila ali posojil; rok za odplačilo posojila ali prenehanje jamstva je največ šest mesecev po izplačilu prvega obroka upravičencu; države članice se morajo zavezati, da bodo najpozneje šest mesecev po odobritvi ukrepa pomoči za reševanje ali, v primeru nepriglašene pomoči, najpozneje šest mesecev po izplačilu prvega obroka upravičencu, Komisiji predložile: dokazilo, da je bilo posojilo v celoti odplačano in/ali da je jamstvo prenehalo, ali načrt prestrukturiranja ali načrt za likvidacijo. Pomoč za reševanje se ne sme uporabiti za financiranje strukturnih ukrepov, kot je prevzem pomembnih poslovnih enot ali sredstev, razen če so v obdobju reševanja potrebni za preživetje upravičenca.¹⁰⁷ Pomoč mora v obeh primerih biti omejena na najmanjšo potrebno, upravičenci do pomoči ali novi vlagatelji pa morajo k stroškom prestrukturiranja prispevati pomemben delež iz lastnih virov.

Pomoč podjetjem v težavah se lahko dodeli za en sam postopek prestrukturiranja, razen v primerih, če dodelitev pomoči za prestrukturiranje sledi dodelitvi pomoči za reševanje kot del enotnega postopka prestrukturiranja; če je pomoč za reševanje ali začasna podpora za prestrukturiranje dodeljena v skladu s temi smernicami in ji ni sledila pomoč za prestrukturiranje ter je bilo ob dodelitvi pomoči v skladu s temi smernicami razumno pričakovati, da bo upravičenec dolgoročno sposoben preživeti in je zaradi nepredvidljivih okoliščin, za katere

¹⁰⁶ Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, para. 28.

¹⁰⁷ Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, para. 55.

upravičenec ni odgovoren, po najmanj petih letih potrebna nova pomoč za reševanje ali prestrukturiranje; ter v izjemnih in nepredvidljivih okoliščinah, za katere upravičenec ni odgovoren.¹⁰⁸ Smernice na koncu v točkah 97-120 določajo še posebna pravila za pomoč za prestrukturiranje na območjih, ki prejemajo regionalno pomoč, pomoč ponudnikom storitev splošnega gospodarskega pomena v težavah in za sheme pomoči za manjše zneske pomoči in upravičence.

6 Pomembnejši primeri iz prakse, ki zadevajo Slovenijo

6.1 Primer Adria Airways¹⁰⁹

Primer Adria Airways se je začel 11. marca 2011, ko je Slovenija priglasila Komisiji pomoč za reševanje družbe Adria Airways (v nadaljevanju tudi Adria) v obliki državnega jamstva in ugodnega posojila v višini 6.2 milijona evrov. Julija istega leta so slovenski organi ugotovili, da zaradi neugodnega finančnega položaja Adria Airways priglašena pomoč za reševanje ne bi zadostovala, zato so priglasitev umaknili. Ker je Slovenija tisto leto Adrio vseeno dokapitalizirala s kar 50 milijoni evrov, se je Komisija odločila, da sproži predhodno preiskavo.

Z vidika Komisije je bilo problematičnih 5 ukrepov: dokapitalizacije v letih 2007, 2009, 2010 in 2011 ter nakup družbe Adria Airways Tehnika d.d. (v nadaljevanju AAT) v letih 2010-2011. V letu 2007 sta bila Kapitalska družba d.d. (v nadaljevanju KAD) in Slovenska odškodninska družba d.d. (v nadaljevanju SOD), oba v 100% lasti države, lastnika 75% družbe Adria Airways. Skupščina delničarjev Adria je februarja 2007 odločila, da dokapitalizira družbo v višini 10.9 milijona evrov, od česa je približno 99.6% sredstev vpisal KAD. Povsem enaka zgodba se je odvila leta 2009, le da je šlo tu za 2.36 milijona evrov. V letu 2010 se je družbo nadalje dokapitaliziralo v višini 2.5 milijona evrov, pri čemer je 80% vpisal PDP,¹¹⁰ preostalih 20% pa dve zasebni turistični agenciji Kompas d.d. in Palma d.o.o., vsaka po 10%. Zadnja dokapitalizacija je bila izvedena 2011 v višini 69.7 milijona evrov, od katerih je PDP ponovno vpisal 0.5 milijona, kar 49.5 milijona evrov pa je vpisala Republika Slovenija v denarju. Preostali del so vpisale številne banke¹¹¹ v obliki pretvorbe dolga v lastniški kapital. Peti ukrep ni bil dokapitalizacijski, ampak je šlo za nakup AAT, ki opravlja vzdrževalna dela na letalih za Adrio in druge stranke. V letih 2010-2011 sta jo v dveh fazah odkupili PDP in Aerodrom Ljubljana¹¹² v

¹⁰⁸ Smernice o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, para. 72.

¹⁰⁹ Povzeto po Zadevi C(2012)8231 final Državna pomoč SA.32715(2012/C) (ex 2012/NN) – Slovenija, Domnevna pomoč družbi Adria Airways, Bruselj, 20. 11. 2012 in Sklepu Komisije (EU) 2015/494 z dne 9.julija 2014 o ukrepih SA.32715 (2012/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/CP) Slovenije za družbo Adria Airways d.d.

¹¹⁰ Holding, ki je v lasti treh skladov: Kapitalske družbe d.d., Slovenske odškodninske družbe d.d. in Družbe za svetovanje in upravljanje d.d. Vse tri so v 100% lasti države.

¹¹¹ Ena izmed bank je bila NLB, pri kateri je imela Slovenija leta 2011 v lasti 55,7 odstotni delež.

¹¹² Upravitelj ljubljanskega letališča v večinski državni lasti.

obliki prednostnih delnic brez glasovalnih pravic oz. s pretvorbo dolga v prednostne delnice brez glasovalnih pravic. Skupno je bilo vplačano 14.7 milijona evrov in sicer s ceno 1 evrov na delnico.

V sklepu o začetku postopka Komisija ugotavlja za ukrepa 1 in 2, da je sredstva skoraj v celoti vpisala KAD. KAD upravlja z državnimi pokojninskimi skladi in sredstvi za Slovenijo ter je odgovoren tudi za privatizacijo sredstev v državni lasti. Cilj tega subjekta je zato tesno povezan z javno upravo in izvajanjem odločitev upravnih organov. V času teh dveh ukrepov je imela Slovenija v lasti 100% delnic KAD-a in vlada je imenovala vse člane skupščine in nadzornega sveta.¹¹³ Ker je torej Slovenija imela jasen in neposreden vpliv na KAD, je ravnanje vključevalo državna sredstva in ga je mogoče pripisati Sloveniji. Komisija se strinja s trditvijo Slovenije, da so bile delnice sicer kupljene pod tržno ceno, določeno v poročilih o vrednotenju, a Komisija dvomi v točnost podatkov v poročilu, saj je med poročiloma in nakupoma delnic preteklo v obeh primerih približno eno leto. Za ukrep št. 3 glede PDP-ja ugotavlja enako kot prej glede KAD-a, saj je praktično njegov naslednik, poleg tega pa se ponovno pojavi časovna vrzel med poročilom in nakupom delnic. Dejstvo, da sta bili udeleženi še dve zasebni stranki, ni zadostovalo za odvrnitev pomislekov Komisije. Glede ukrepa 4 ni o državnih sredstvih nobenega dvoma, saj je 49.5 milijona evrov vpisala Republika Slovenija v denarju, če pa prištejemo zraven še delež PDP-ja in banke NLB, se udeležba zasebnega sektorja zmanjša na 5.8 milijona evrov, kar pri skupnih 69.7 milijonih evrov ni mogoče šteti za dovolj visoko, da bi lahko izključili prisotnost državne pomoči. Poleg tega so banke svoje vloške pogojevale z vloženim denarjem s strani Republike Slovenije, zato bi težko rekli, da Adria ni pridobila neupravičene prednosti, ki je kot družba v težavah na trgu ne bi mogla pridobiti. Pri ukrepu 5 se ponovno pojavi vpletenost PDP-ja in časovna vrzel med poročilom o vrednosti ter dejanskim nakupom AAT. Na koncu sklepa Komisija ugotavlja, da ukrepi po vsej verjetnosti pomenijo nezakonito državno pomoč, pri čemer bi jo, glede na to da je Adria družba v težavah, lahko ocenili v skladu s točko c člena 107(3) PDEU ter ob upoštevanju smernic za reševanje in prestrukturiranje, a meni, da več pogojev iz smernic ne bi bilo izpolnjenih.

Slovenija je na sklep o začetku postopka podala pripombe, da 100% lastniški delež države ni dovolj, da se ravnanje pripisuje državi, ter da so bila vsa poročila regularna in je bilo zato izpolnjeno načelo tržnega vlagatelja, kar izključuje prednost Adrie. Poleg tega meni, da je Adria mogoče šteti za podjetje v težavah šele po letu 2011, torej v času ukrepa 4, ko je upravni odbor ugotovil, da je družba dolgoročno insolventna. Glede zahteve po ponovnem doseganju rentabilnosti Slovenija meni, da načrt prestrukturiranja zagotavlja dolgoročno rentabilnost Adrie ter da v skladu s smernicam za reševanje in prestrukturiranje vključuje raziskavo trga in analizo

¹¹³ Zadevi C(2012)8231, para. 53.

vzrokov za težave podjetja. Poleg tega predvideva opustitev dejavnosti, ki bi strukturno še naprej prinašale izgubo. Dalje bi se moralo prodajo AAT smatrati kot lasten prispevek Adrie k prestrukturiranju.

Po ponovnem pregledu vseh relevantnih dejstev so ugotovitve Komisije v končnem sklepu o ukrepih precej drugačne. Na začetku ugotavlja, da v času ukrepa 1 in 2 Adrie res ni mogoče šteti za družbo v težavah, saj sta v letu 2008 prihodek in finančni tok Adrie povečala, poleg tega pa bil njen osnovni kapital stabilen. Dalje Komisija ni našla nobenih dokazov, da bi časovna vrzel med poročili o vrednotenju in nakupom delnic resnično vplivala na ocenjeno vrednost delnic Adrie. Ker s tem pogoj selektivnosti ni bil izpolnjen, se Komisija sploh ni lotevala vprašanja o državnih sredstvih. Enake ugotovitve navaja za ukrep št. 3, poleg tega pa ni našla nobenih dokazov, da bi imeli zasebni turistični agenciji poleg ustvarjanja dobička še kakšne razloge za vlaganje v Adrio. Prav tako je glede ukrepa 5 ugotovila, da sta oba vlagatelja ravnala kot preudarna udeleženca na trgu in sprejela svoji odločitvi o naložbi iz ekonomsko smotrnih razlogov,¹¹⁴ medtem ko se je glede ukrepa 4 držala svojih prvotnih ugotovitev in odločila, da gre državno pomoč v korist Adrii.

Komisija tako glede ukrepa 4 ugotavlja, da se Slovenija ni držala obveznosti priglasitve po 108(3)PDEU. Nadalje na predlog Slovenije poskuša ugotoviti, ali je ukrep morda združljiv s točko c 107(3) PDEU v povezavi z določbami o pomoči za prestrukturiranje, ki dopušča, da se pomoč odobri, če je dodeljena za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih sektorjev in kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi. V času ukrepa 4 je Adria bila podjetje v težavah, a ne novoustanovljeno podjetje v skladu s smernicami za reševanje in prestrukturiranje, saj je bila ustanovljena leta 1961. Na podlagi teh ugotovitev je Adria lahko upravičenec pomoči za reševanje in prestrukturiranje. Dodelitev pomoči je v teh primerih pogojena z načrtom prestrukturiranja, ki mora obnoviti dolgoročno sposobnost preživetja podjetja. Adriin načrt prestrukturiranja pričakuje ponovno rentabilnost v letih 2014 in 2015, vsebuje jasno strategijo za doseganje povečanja finančne moči in preprečevanja izgub, natančno opisuje okoliščine, ki so povzročile težave Adrie ter vključuje analizo tveganj. Kot izravnalne ukrepe predlaga ukinitve nekaterih rednih linij, prepustitev slotov na več letališčih, zmanjšanje flote in prodajo AAT. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Komisija meni, da je Slovenija nezakonito izvedla dokapitalizacijo leta 2011 v korist Adrie in kršila člen 108(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije, vendar ukrep in načrt prestrukturiranja izpolnjujeta pogoje iz smernic za reševanje in prestrukturiranje, zato je pomoč združljiva z notranjim trgovom.¹¹⁵

¹¹⁴ Sklep Komisije (EU) 2015/494, para. 118.

¹¹⁵ Sklep Komisije (EU) 2015/494, para. 163.

6.2 Primer Elan¹¹⁶

Komisija je zoper Slovenijo sprožila postopek zaradi domnevne državne pomoči podjetju Elan d.o.o. na podlagi prijave, ki jo je prejela s strani nemškega proizvajalca smuči Marker Vökl International GmbH in sicer glede dokapitalizacij, izvedenih v letih 2007 in 2008. Elan je bil do junija 2010, torej tudi v času ukrepov, sestavljen iz matičnega podjetja Elan in 4 hčerinskih družb: Elan d.o.o. (v nadaljevanju Elan Winter sport), Elan Marine d.o.o. (v nadaljevanju Elan Marine), Elan Inventa d.o.o. in Marine Nova d.o.o. Elan je bil v času ukrepov v 83,17% oz. 100% lasti države preko raznih družb, ki so tako ali drugače v lasti države.¹¹⁷

Leta 2006 je Elan pripravil strateški razvojni načrt, v katerem je predvidel naložbe v nepremičnine, opremo in trženje blagovnih znamk v višini 20.2 milijona evrov. Za financiranje načrta je predlagala dokapitalizacijo v višini 20.2 milijona evrov, od katerih so družbeniki soglašali z 10.225 milijona evrov. Dokapitalizacija je bila potrjena šele leta 2007, saj je KD Kapital, edini zasebni družbenik Elana, preprečeval uradni sklep o dokapitalizaciji. Sodeč po navajanju Elana in slovenskih organov je bil razlog za to spor med KAD in KD Kapital, poleg tega pa je KD Kapital 50% družbenik enega od Elanovih največjih konkurentov Seway Group d.o.o. Zaradi očitnih problemov je KAD ponudil KD Kapitalu prodajno opcijo pod pogojem, da glasujejo v korist predloga KAD v zvezi s sporom glede članov nadzornega sveta. To možnost je KD Kapital izkoristil marca 2008, zato se je takrat delež Elana v lasti države dvignil iz dobrih 83% na 100%. Zelena zima 2006/2007 je privedla do nadaljnjih težav Elana, zato so se začeli pogajati z bankami o reprogramiranju njihovih terjatev do Elana. Banke so se s tem načeloma strinjale, a le pod pogojem, da se Elan ponovno dokapitalizira. Tako je Elan leta 2008 ponovno zaprosil družbenike za dokapitalizacijo, tokrat v višini 25 milijonov evrov. Družbeniki so bili pripravljeni sodelovati v dokapitalizaciji samo z 10 milijoni evrov pod pogojem, da se Elan o reprogramiranju terjatev predhodno dogovori z bankami. Banke se s tem niso strinjale, ena izmed njih, SKB d.d., pa je celo sprožila sodni postopek, izvršba pa bi za Elan pomenila stečaj. Na podlagi naknadne izredne skupščine družbenikov so avgusta 2008 Elan vseeno dokapitalizirali z 10 milijoni evrov.

Komisija je v odločitvi o sprožitvi postopka navedla, da meni, da obe dokapitalizaciji vsebujeta državno pomoč v korist Elan Winter sport in Elan Marine. Menila je, da se glede na očitno vpletenost države v vse družbenike Elana da sklepati, da sta bila ukrepa opravljena z državnimi sredstvi. Dalje je dejstvo, da sta ukrepa dala določeno prednost Elanu, utemeljevala z dejstvom, da pri prvem edini zasebni družbenik ni želel sodelovati, pri drugem pa takega družbenika sploh

¹¹⁶ Povzeto po Sklepu Komisije z dne 19. septembra 2012 o ukrepih v korist podjetja Elan d.o.o., SA.26379 (C 13/2010) (ex NN 17/2010), ki ju je izvedla Slovenija za podjetje Elan d.o.o., Bruselj, 19. 9. 2012

¹¹⁷ Kapitalska družba d.d. (KAD) in Družba za svetovanje d.o.o. (DSU) sta v 100% lasti RS, 67,7% delnic Zavarovalnice Triglav je v lasti podjetij, ki so neposredno ali posredno v večinski lasti države, itd.

ni bilo. Glede na to, da države članice med seboj trgujejo na področjih smučarske opreme in morskih plovil, je obstajal potencial za izkrivljanje konkurence. Poleg tega ni bilo jasno, ali je bila pomoč res omejena na najnižjo potrebno vsoto in nič ni kazalo, da bi upravičenca prispevala lastna sredstva, kar se pri pomoči za reševanje in prestrukturiranje zahteva. Pomoči tudi ni mogoče šteti za regionalno pomoč, saj je šlo za podjetje v težavah.

Slovenija je na te ugotovitve odgovorila z navedbo, da na sami podlagi dejstva, da država članica lahko izvaja prevladujoč vpliv nad podjetjem, še ni mogoče samodejno predpostavljati, da res ga. Dalje navaja, da je bil ukrep 1 sprejet na podlagi strateškega razvojnega načrta, družbenikom pa so bili poleg tega predloženi še dokumenti, ki so jasno prikazovali, da bi bila ta dokapitalizacija dobičkonosna. Na drugi strani je bil ukrep 2 prav tako v skladu z načelom vlagatelja v tržnem gospodarstvu, saj bi zaradi plačilne nesposobnosti, ki je grozila Elanu, družbeniki lahko izgubili svojo celotno naložbo v Elan.

Komisija v svoji končni oceni ugotavlja, da je Elan glede na naraščajoče izgube, upadanje prometa in finančne težave v času ukrepa 2 mogoče šteti za podjetje v težavah, v času ukrepa 1 pa ne. Vendar pa je bil ukrep 1 sprejet na podlagi ocene podjetja, ki je pokazala, da bi po naložbah neto dobiček zimske divizije v obdobju 2006-2010 znašal 15.4 milijona evrov, medtem ko bi brez dokapitalizacije ta divizija imela skupno neto izgubo v višini 4.8 milijona evrov.¹¹⁸ Glede na to Komisija sklepa, da so družbeniki Elana ravnali po načelu tržnega vlagatelja, zato se ukrep ne šteje za državno pomoč. Na drugi strani je, tako kot že za ukrep 1, glede na vpletenost države že samo v odločanje KAD, mogoče za ukrep 2 trditi, da je bil izveden z državnimi sredstvi in ga je mogoče pripisati Sloveniji. Dejstvo, da pri ukrepu ni sodeloval noben zasebni družbenik, da banke niso pristale v reprogramiranju in da je po oceni v času ukrepa lastniški kapital Elana znašal nekje od -29.5 do -34 milijonov evrov, kaže na to, da ukrep ni bil odobren v skladu z načelom tržnega vlagatelja. Glede na to, da ukrep izpolnjuje pogoje iz 107(1) PDEU, je Komisija nadalje preverjala, ali je skladen s smernicami za reševanje in prestrukturiranje. Ugotovila je, da za pomoč za reševanje niso bili izpolnjeni 3 pogoji: ukrep ni bil odobren v obliki posojila ali poročstva za posojilo, ni prenehal v obdobju največ 6 mesecev in Slovenija ni najkasneje 6 mesecev po prvi izvedbi ukrepa predložila načrta za prestrukturiranje ali načrta za likvidacijo ali dokazila, da je poročstvo prenehalo. Prav tako za pomoč za prestrukturiranje ni bila izpolnjena zahteva sprejetih izravnalnih ukrepov. Ker je Komisija ugotovila, da ukrep ne more biti združljiv niti z nobeno drugo podlago iz 107(2) in 107(3) PDEU, je pomoč razglasila za nezdružljivo, zato je moral Elan znesek dokapitalizacije v višini 10 milijonov evrov vrniti.

¹¹⁸ Zadeva C 13/2010, para. 92.

6.3 Primer zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik, d.o.o

Slovenija je 12. maja 2010 Komisiji priglasila pomoč za zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik d.o.o. Šlo je za že obstoječo pomoč v skladu s Pristopno pogodbo Slovenije k Evropski uniji, ki pa je spadala na področje uporabe Uredbe Sveta št. 1407/2002 o državni pomoči za premogovništvo, ki je še ena izmed podlag, zaradi katerih je državna pomoč lahko dovoljena. Ta Uredba je prenehala veljati 31. decembra 2010, nadomestil pa jo je Sklep Sveta o državnih pomočeh za lažje zaprtje nekonkurenčnih premogovnikov z dne 10. decembra 2010.¹¹⁹ Ukrep je bil priglašen z namenom, da se odložitev zaprtja rudnika, ki je bila predvidena za konec leta 2009, izvede postopoma do 31. decembra 2015. Zaprtje naj bi potekalo v okviru načrta, ki predvideva pomoč za izredne stroške, nastale pri zapiranju rudnika in nepovezane s sedanjo proizvodnjo, v višini 89.909.467 evrov v 5 letih.¹²⁰ Glavni upravičenec pomoči je podjetje Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o., do nekaterih ukrepov pa so upravičena tudi podjetja, ki zaposlijo presežne delavce, ter delavci, ki se samozaposlijo. Pomoč se podeli v obliki neposrednih nepovratnih sredstev za upravičene stroške, povezane s sanacijo območja rudnika in socialnim programom.¹²¹

Komisija ugotavlja, da je ukrep financiran iz državnih virov in namenjen specifičnim podjetjem. Ta finančna pomoč posledično utruje položaj upravičencev glede na njihove konkurente v državah članicah in lahko izkrivlja konkurenco, saj pomoč do konca leta 2015 lahko vpliva na trgovino s premogom med državami članicami.¹²² Sodeč po navedenem pomoč izpolnjuje pogoje iz 107(1) PDEU. Na drugi strani Komisija ugotavlja, da je po navajanju slovenskih organov pomoč podjetjem, ki zaposlujejo presežne delavce in takšnim delavcem, ki se samozaposlijo, skladna s takratno Uredbo Komisije št. 1998/2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči de minimis.¹²³ Znesek pomoči namreč znaša 22.952 evrov na delavca. Problem pri ocenjevanju pomoči je nastal, ker je Rudnik Trbovlje-Hrastnik nadaljeval z dejavnostjo, povezano s proizvodnjo premoga, načrtovana pomoč pa je pokrivala le stroške, povezane s proizvodnjo premoga za proizvodnjo električne energije, proizvodnjo koksa in goriva za plavže v jeklarski industriji. Ker je Komisija nadalje ugotovila, da bo Rudnik Trbovlje-Hrastnik vodil ločene računovodske izkaze za proizvodnjo in zapiralna dela ter da bo pomoč v izkazu poslovnega izida

¹¹⁹ Zadeva C(2011)4446 Državna pomoč N 175/2010 – Slovenija, Zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik, d.o.o., Bruselj, 29. 6. 2011, paras. 1-4.

¹²⁰ Zadeva C(2011)4446, para. 11.

¹²¹ Zadeva C(2011)4446, para. 20 – »[...] socialni program zajema tri področja, in sicer: izobraževanje in usposabljanje, pasivne in aktivne oblike odpuščanja.«.

¹²² Zadeva C(2011)4446, para. 31.

¹²³ Zadeva C(2011)4446, para. 33.

prikazana kot samostojna dohodkovna postavka, je sklenila, da je pomoč v skladu s predpisi EU in zato priglašenu ukrepu ne bo ugovarjala.¹²⁴

6.4 Primer pomoč za povrnitev škode, nastale zaradi žleda januarja in februarja 2014

Med 30. januarjem in 10. februarjem 2014 je velik del Slovenije zajel žled, ki je povzročil lomljenje dreves v gozdovih in s tem zapiranje prometnic ter poškodbe na elektrodistribucijskem omrežju in visokonapetostnih daljnovodih, poleg tega pa je zaradi taljenja snega in ledu prišlo še do niza poplav. Slovenski organi so tako 13. oktobra 2014 Komisiji priglasili shemo, katere namen je izplačilo nadomestil podjetjem za škodo, ki so jo utrpela zaradi žleda.¹²⁵ Vlada Republike Slovenije je neposredno škodo, povzročeno z žledom, ocenila na 42.713.030,57 evrov.¹²⁶ S tem je bil dosežen limit 0.3 promila načrtovanih prihodkov državnega proračuna za leto 2014, kar je podlaga za dodelitev pomoči v skladu z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč. Priglašeni proračun sheme je znašal 26 milijonov evrov, namenjen pa je bil malim, srednjim ter velikim podjetjem v vseh sektorjih razen gozdarstva, ribištva in ribogojstva ter podjetjem s področja proizvodnje, predelave in trženja kmetijskih proizvodov, ki so utrpela škodo kot neposredno posledico žleda. Podjetja v težavah tu niso upravičena do pomoči, razen če so bile slabe vremenske razmere razlog za to, da so zašla v težave.¹²⁷ Upravičeni stroški so stroški, ki so povezani z nadomestilom škode, ki je neposredna posledica žleda, pri čemer gre izključno za materialno škodo na strojih, zaradi uničenja zalog ter zaradi izpada prihodka.¹²⁸ Pomoč se dodeli v obliki neposrednih nepovratnih sredstev, kar pa ne sme presegati zneska nastale neposredne škode. Intenzivnost pomoči v primeru nezavarovanega premoženja ne sme presegati 50% upravičenih stroškov, v primeru zavarovanega premoženja pa 60% upravičenih stroškov.¹²⁹

Komisija je v svoji oceni sheme pomoči ugotovila, da je nadomestilo zagotovljeno iz državnih sredstev, da je selektivno, saj je namenjeno omejenemu št. podjetij, poleg tega pa se ta podjetja ukvarjajo s trgovino med državami članicami, kar pomeni tveganje vpliva na trgovino med državami članicami. Pomoč torej izpolnjuje vse pogoje za državno pomoč po 107(1) PDEU. Komisija nadalje ugotavlja, da pomoč za povrnitev škode, nastale zaradi žleda, v prejšnjih sklepih o državni pomoči ni bila obravnavana po točki b člena 107(2) PDEU, vendar pa je bila večkrat v sklepih Komisije pomoč za škodo, ki je nastala zaradi močnega sneženja in posledične

¹²⁴ Zadeva C(2011)4446, paras. 36-38, 45.

¹²⁵ Zadeva C(2015) 1991 final Državna pomoč št. SA.39622 (2014/N) – Republika Slovenija, Pomoč za povrnitev škode, nastale zaradi žleda januarja in februarja 2014 v Sloveniji (vsi sektorji razen kmetijstva, gozdarstva, ribištva in ribogojstva), Bruselj, 19. 3. 2015, para. 2.

¹²⁶ Zadeva C(2015) 1991, para. 5.

¹²⁷ Zadeva C(2015) 1991, paras. 8-12.

¹²⁸ Zadeva C(2015) 1991, para. 15.

¹²⁹ Zadeva C(2015) 1991, para. 29.

pozebe obravnavana kot združljiva s točko c člena 107(3) PDEU. V skladu s to točko se lahko ukrep šteje za združljivega z notranjim trgom, saj je namenjen izključno ponovni vzpostavitvi pogojev za podjetja, seveda v kolikor nadomestilo ne presega višine škode, ki je nastala neposredno zaradi teh vremenskih razmer.¹³⁰ Po presoji sheme s tega vidika je Komisija ugotovila, da je shema združljiva z notranjim trgom v skladu s členom 107(3)(c) PDEU.¹³¹

7 Zaključek

Čeprav predstavljajo določeno grožnjo delovanju notranjega trga, so državne pomoči včasih ključni in nujni ukrep politike za ohranjanje gospodarstva v svoji državi ali določeni regiji, še posebno v času gospodarske krize. Zato so ne glede na njihovo načelno izkrivljanje konkurence in s tem temeljnih načel notranjega trga institucije Evropske unije prepoznale, da so določene izjeme od (včasih prestrogih) pravil o državnih pomočeh vseeno potrebne.

Že v sami PDEU najdemo določbi o avtomatičnih in diskrecijskih izjemah, poleg tega pa tako člen 107(3) PDEU kot člen 109 PDEU dopuščata, da Svet še nadalje določa izjeme, ki se mu zdijo smotrne. Glede njih je nadalje Komisija pooblaščen sprejemati uredbe, med katerimi sta trenutno najpomembnejši Uredba 651/2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe ter Uredba 1407/2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis. Glavni razlog, da prva dopušča določene izjeme, kot so npr. regionalna pomoč, pomoč za mala in srednja podjetja, pomoč za prikrajšane in invalidne delavce, pomoč za raziskave in razvoj, pomoč za usposabljanje, itd., je predvsem v tem, da predstavljajo resnično korist za ustvarjanje novih delovnih mest in večanje konkurenčnosti Evrope in so spodbuda državam članicam za bolj učinkovito porabo sredstev. Na drugi strani pa uredba de minimis temelji na domnevi, da pomoč pod zgornjo mejo, ki je določena pri 200.000 evrov v triletnem obdobju za posamezno podjetje, ne predstavlja potencialnega vpliva na trgovino med državami članicami. Obe sta pomemben del modernizacije področja državnih pomoči oz. SAM-a, katere glavni cilji se odražajo v obeh uredbah: spodbujanje gospodarske rasti na močnejšem, dinamičnem in konkurenčnem notranjem trgu, osredotočenje delovanja Komisije le na primere s potencialno največjim učinkom na notranji trg ter hitrejše odločanje preko poenostavitve in harmonizacije pravil ter boljših postopkov.

Skozi analizo izjem oz. t. i. dovoljenih državnih pomoči lahko pridemo do zaključka, da cilj pravil o državnih pomočeh ni njihova absolutna prepoved, ampak le omejevanje nepremišljenega razpolaganja z javnimi sredstvi. Preko dobro zastavljenega sistema državnih pomoči in

¹³⁰ Zadeva C(2015) 1991, paras. 39-40.

¹³¹ Zadeva C(2015) 1991, para. 51.

doslednega izvajanja njegovih pravil se namreč lahko najbolj učinkovito povečajo sredstva za t. i. dobro državno pomoč («good aid»), za drugačne vrste javne porabe ali celo za zmanjšanje raznovrstnih javnih dajatev.

8 Seznam virov

Knjige in članki

Craig Paul; De Burca Grainne: *EU Law: Text, Cases and Materials*, peta izdaja, Oxford University Press, New York 2011.

Jagodič Lekočević Lea; Rudolf Mesarič Jana; Pleša Bernarda: *Vodič skozi državne pomoči*, Verlag Dashöfer, Ljubljana 2009.

Ferk Petra: *Prenova pravil o državnih pomočeh de minimis*, v: *Pravna praksa* 33(2014) 6-7, str. 26-33.

Hojnik Janja: *De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market?*, v *European Journal of Legal Studies* 6(2013) 1, str. 25-45.

Dokumenti institucij

Evropska Komisija: State aid: Commission adopts new General Block Exemption Regulation (GBER), MEMO/14/369, Bruselj (21. maj 2014).

Evropska Komisija: State aid: what is possible under EU rules – an overview, MEMO/08/659, Bruselj (28. oktober 2008).

Evropska Komisija: State aid modernisation – a major revamp of EU State aid control v Competition policy brief, št. 11, Bruselj (november 2014).

Evropska Komisija: State aid: Commission adopts revised exemption for small aid amounts (de minimis Regulation), IP/13/1293, Bruselj (18. december 2013).

Evropska Komisija: Sporočilo Komisije: Smernice o o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje nefinančnih podjetij v težavah, št. 2014/C 249/01, Bruselj (31. julij 2014).

Evropska Komisija: Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske Unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, Uradni list Evropske Unije, št. C 8/4, Bruselj (11. januar 2012).

Evropska Komisija: Sklep Komisije z dne 20.12.2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, št. C(2011) 9380, Bruselj (20. december 2011).

Sodbe in odločitve

Zadeva 730/79 *Philip Morris Holland BV v Commission* [1980] EU:C:1980:209.

Združeni zadevi 62 in 72/87 *Executif Regional Wallon and Glaverbel SA v Commission* [1988] EU:C:1988:132.

Zadeva T-20/03 *Kahla/Thuringen Porzellan GmbH v Commission* [2008] EU:T:2008:395.

Zadeva C280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] EU:C:2003:415.

Zadeva 47/69 *Commission v France* [1970] EUECJ C-47/69.

Zadeva C(2012)8231 final Državna pomoč SA.32715(2012/C) (ex 2012/NN) – Slovenija, Domnevna pomoč družbi Adria Airways.

Zadeva C(2011)4446 Državna pomoč N 175/2010 – Slovenija, Zapiranje Rudnika Trbovlje-Hrastnik, d.o.o.

Zadeva C 13/2010 Ukrepi v korist podjetja Elan d.o.o., SA.26379 (C 13/2010) (ex NN 17/2010), ki ju je izvedla Slovenija za podjetje Elan d.o.o.

Zadeva C(2015) 1991 final Državna pomoč št. SA.39622 (2014/N) – Republika Slovenija, Pomoč za povrnitev škode, nastale zaradi žleda januarja in februarja 2014 v Sloveniji (vsi sektorji razen kmetijstva, gozdarstva, ribištva in ribogojstva).

Spletni viri

Suša Bernarda: Delovni posvet o državnih pomočeh za občine, <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/SplosnoDP_SOS_15okt14.pdf> (8. 6. 2015).

Peretz George: State aid – the new de minimis regulation, <http://www.localgovernmentlawyer.co.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=17319:state-aid-the-new-de-minimis-regulation&catid=62:projects-articles&Itemid=30> (11. 7. 2015).

Department of Business, Innovation and Skills: Guidance on State aid rules, <<https://www.gov.uk/state-aid#de-minimis-aid-regulations>> (11. 7. 2015).

Grozea-Knuth Camelia: The General Block Exemption Regulation 2014-2020 (GBER), <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/GBER_prezentation_general_part_new_provisions_8dec2014.pdf> (8. 6. 2015).

Evropska Komisija: Politika državnih pomoči EU: Uredba o splošnih skupinskih izjemah, <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/gber_citizen_summary_sheet_sl.pdf> (23. 6. 2015).

Boehm Andreja: Nadomestilo kot oblika državne pomoči za opravljanje storitev splošnega
gospodarskega pomena,
<[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/2_Splosni_S
SGP.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/drzavne_pomoči/seminar1/2_Splosni_S
SGP.pdf)>(9. 7. 2015).

III POSTOPKOVNI VIDIK DRŽAVNIH POMOČI

Avtor: Rok Jemec

S tem ko je 1. maja 2004 Republika Slovenija postala članica Evropske unije (v nadaljevanju tudi EU), je v svoj pravni red kot sebi lastnega prevzela tudi pravni red Evropske unije, tako imenovano evropsko pravo. Lahko bi rekli, da so državne pomoči kot del prava konkurence eden od temeljev evropskih integracij, katerih vrh je prav Evropske unija in njen enoten notranji trg. Zato si tako materialnega kot procesnega dela prava državnih pomoči – v tem poglavju si bomo pogledali predvsem slednjega – brez poznavanja evropskega prava ne moremo predstavljati.

1 Načela prava EU

Temeljna pravna načela, ki veljajo za pravo Evropske unije, so sledeča:

- načelo avtonomnosti
- načelo primarnosti (prednostno načelo)
- načelo neposredne uporabnosti
- načelo neposrednega učinka.¹

Načelo avtonomnosti pove, da pravo EU nastaja, velja, se razlaga in uporablja neodvisno (avtonomno) od prava držav članic.²

V neposredni zvezi z načelom avtonomnosti je načelo primarnosti (prednostno načelo). To določa, da se v primeru nasprotij med nacionalnim in evropskim pravom vedno uporabi slednje. V nasprotnem primeru bi evropsko pravo izgubilo smisel,³ saj bi lahko nacionalna zakonodaja njegovo uporabo vsakokrat preprečila s sprejetjem novih predpisov, ki bi derogirali evropsko pravo.

Iz načela avtonomnosti izhaja načelo neposredne uporabnosti: pravo EU postane del nacionalnega prava, ne da bi ga moral sprejeti nacionalni zakonodajalec (monistična doktrina).⁴

Načelo neposredne učinkovitosti je Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče EU) opredelilo v odločbi v zadevi *Van Gend en Loos*.⁵ Pravi, da naslovniki prava EU niso le države

¹ Ferčič, Hojnik, Tratnik, nav. delo, str. 83.

² Zadeva 6/64, *Costa proti Enel*, EU:C:1964:66.

³ Ferčič, Hojnik, Tratnik, nav. delo, str. 83.

⁴ D. Türk, nav. delo.

⁵ Zadeva 26/62, *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV in Nederlandse Administratie der Belastingen*, EU:C:1963:1.

članice, temveč tudi posamezniki – državljanke in državljani Evropske unije, ki s tem postanejo nosilci pravic in obveznosti, ki izhajajo iz evropskega prava.⁶

Za konec uvodnega dela si pogledjmo določbe, v katerih imajo organi Evropske unije pravno podlago za sprejemanje pravil o državnih pomočeh in za odločanje v konkretnih zadevah.

2. odstavek 5. člena Pogodbe o Evropski uniji⁷ (v nadaljevanju: PEU) določa, da *v skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.* Para. (b) 1. odstavka 3. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) nadalje določa, da ima Unija izključno pristojnost na področju *določitve pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga.* Iz navedene dikcije bi lahko sklepali, da ima Evropska unija le zakonodajno funkcijo (*določitev pravil*), vendar pa členi 107-109 PDEU jasno določajo, da ima Unija pristojnost sprejemati tudi konkretne in posamične pravne akte.⁸ V skladu s členom 109 *lahko Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme vse ustrezne uredbe za uporabo členov 107 in 108, zlasti pa lahko določi pogoje, pod katerimi se uporablja 108(3), in vrste pomoči, ki so izvzete iz tega postopka.* Omenjeni člen daje zakonodajnim organom Unije pravico do konkretizacije splošnih določb o pravu državnih pomoči, ki so zapisane v PDEU.

2 Postopek priglasitve državne pomoči po pravu Evropske unije

2.1 Pravna podlaga

Primarni pravni vir prava EU za postopek priglasitve državnih pomoči je člen 108 PDEU. Ta v prvem odstavku določa, da Komisija v sodelovanju z državami članicami redno preverja vse sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah. Slednjim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga. Iz tega sledi, da je pristojnost na področju državnih pomoči razdeljena med Komisijo in državami članicami, kar je skladno z načelom decentralizacije in načelom učinkovitosti.⁹

V 108(2) PDEU je na splošno opisan postopek priglasitve. Strnemo ga lahko v nekaj točk:

- Če Komisija ugotovi, da *pomoč, ki jo je dodelila država članica, ali pomoč iz državnih sredstev ni združljiva z notranjim trgom glede na člen 107, ali če se takšna pomoč zlorablja, odloči, da mora zadevna država članica takšno pomoč odpraviti ali spremeniti v roku, ki ji ga določi.* Gre za dva različna primera protipravne dodelitve državnih

⁶ Več o tem: R. Bohinc, nav. delo, str. 56 in dalje.

⁷ OJ EU C 326/15.

⁸ Primer: 2. odstavek člena 108 PDEU.

⁹ V pravni doktrini poznan pod imenom *effét utile*.

sredstev gospodarskim subjektom: v prvem primeru govorimo o s skupnim trgov nezdržljivi pomoči, v drugem primeru pa o zlorabljeni državni pomoči.

- Drugi pododstavek 108(2) omogoča, da *Komisija ali katerakoli zainteresirana država članica zadevo (tj. neupoštevanje sklepa o nezdržljivosti pomoči z notranjim trgov; op. a.) predloži neposredno Sodišču EU*. Sodišče EU kot varuh zakonitosti ravnanja organov Evropske unije izda končno odločbo.¹⁰
- Če pride do *izjemnih okoliščin*, lahko Svet na podlagi tretjega pododstavka 108(2) PDEU sprejme sklep, s katerim se šteje državna pomoč *za združljivo z notranjim trgov kljub odstopanju od člena 107 ali uredb po členu 109*. Ta določba je širša kot pa določba 2. odstavka člena 107 PDEU, ki taksativno našteva izjeme, ki so združljive z notranjim trgov.
- V 3. odstavku člena 108 je določen *preliminarni postopek preiskave*, v katerem mora Komisija takoj preiskati in *prima facie* odločiti, ali gre za državno pomoč in ali je ta združljiva z notranjim trgov.¹¹ V kolikor Komisija meni, da načrt za dodelitev ali spremembo pomoči (glede na člen 107) ni združljiv z notranjim trgov, sproži postopek iz 108(2) PDEU.
- Postopek iz 108(2) PDEU se imenuje formalna preiskava. To je glavni in najzahtevnejši del postopka, v katerem se ugotavlja izpolnjevanje pogojev za odobritev državne pomoči.
- Člen 108(4) PDEU daje Komisiji pravico, da *sprejme uredbe o skupinah državnih pomoči, za katere je Svet v skladu s členom 109 odločil, da so lahko izvzete iz postopka iz odstavka 3 tega (tj. člen 108 PDEU; op. a.) člena*. Odstavek opredeljuje tako imenovane *skupinske izjeme*, za katere se v skladu z načelom subsidiarnosti in načelom učinkovitosti vodi poseben, poenostavljen postopek.¹²

Na podlagi člena 109 PDEU je Svet sprejel sekundarne pravne vire, ki urejajo postopek priglasitve državnih pomoči. Najpomembnejša med njimi je Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU (v nadaljevanju: Uredba).¹³

¹⁰ Člen 263 PDEU.

¹¹ M. Koritnik, nav. delo, str. 11.

¹² Gl. Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junij 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe(OJ EU L187, 26. 6. 2014).

¹³ OJ EU L 83, 27. 3. 1999, str. 1.

Gre za prvo kodifikacijo postopkovnih pravil po štirih letih prakse nadzora državnih pomoči. Zaradi pravne varnosti je tako njen pomen zelo velik, pa čeprav ni prinesla kakšnih posebnih novosti, temveč je le povzela obstoječa pravila, izoblikovana v praksi Sodišča EU in Komisije.¹⁴

Komisija je na podlagi Uredbe sprejela Uredbo Komisije (EK) št. 794/2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe EU (v nadaljevanju: izvedbena uredba).¹⁵ Z izvedbeno uredbo je Komisija uvedla obrazce, na katerih država članica prijavi nameravano državno pomoč (ali njeno spremembo). Glavni namen te uredbe sta bila poenostavitev in skrajšanje postopka priglasitve.

2.2 Uredba Sveta o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU

Zaradi večje preglednosti in razmeroma kratkega besedila bomo Uredbo Sveta o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU obravnavali zaporedno po členih.

2.2.1 Preambula

Preambula je uvod v strogo normativno vsebino pravnega akta. Pove, kaj so bili vzroki in kakšni so cilji pravnega akta ter našteje pravno podlago za njegov sprejem. Lahko nam pomaga predvsem pri teleološki (namenski) razlagi posameznega pravila. Vendar pa je pri tem treba biti previden: Sodišče EU je v sodbi *Deutsches Milch-Kontor GmbH proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*¹⁶ odločilo, da »[...] preambula akta Skupnosti nima pravno zavezujoče veljave in se nanjo ni mogoče sklicevati zato, da bi se odstopilo bodisi od samih določb zadevnega akta bodisi zaradi razlage teh določb v smeri, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom [...]«. Pravila, zajeta v pravnem aktu, se torej lahko razlagajo v duhu preambule, vendar jih, sklicujoč se na preambulo, ne smemo razlagati *contra legem*.

Najpomembnejše točke, zajete v preambuli Uredbe, so naslednje:

- Uredba se, brez poseganja v posebna postopkovna pravila iz uredb za nekatere sektorje, uporablja za pomoč v vseh sektorjih.¹⁷
- S to Uredbo se kodificira sodno prakso Sodišča EU in dosledna praksa Komisije, s čimer se poveča preglednost in pravna varnost.¹⁸
- Države članice morajo skladno z načelom lojalnega sodelovanja sodelovati s Komisijo in ji priskrbeti vse potrebne podatke.¹⁹

¹⁴ M. Koritnik, nav. delo, str. 11.

¹⁵ OJ EU L 140, 30. 4. 2004, str.1.

¹⁶ Zadeva C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor GmbH proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2005:716. Sodišče EU se sklicuje še na zadevi *Nilsson in drugi*, C-162/97, Recueil, str. I-7477, para. 54, in *Manfredi*, C-308/97, Recueil, str. I-7685, para. 30.

¹⁷ 1. recital preambule Uredbe.

¹⁸ 2. in 3. recital preambule Uredbe.

- V primerih, ko Komisija s predhodnim preužitvenim postopkom ne more ugotoviti, ali je pomoč združljiva s skupnim trgov, začne formalni postopek preiskave. Pravice zainteresiranih strank so lahko najboljše zaščitene v okviru tega postopka.²⁰ S to določbo in nekaterimi drugimi členi normativnega dela Uredbe je uvedeno načelo kontradiktornosti postopka.
- Skladno s postopki, določenimi s to Uredbo, Komisija preučuje vse primere nezakonite pomoči.²¹
- Komisija ima pristojnost izdajati začasne ukrepe (glede predložitve podatkov, začasnem odlogu in vračilu pomoči).²²
- V primeru nezakonite pomoči se mora pomoč, vključno z obrestmi, vrniti brez odlašanja. Vračilo se izvede skladno s postopki nacionalnega prava. Države članice morajo sprejeti vse ukrepe za zagotovitev učinkovitosti odločb Komisije.²³ Ta določba izhaja iz drugega pododstavka člena 4(3) PEU, ki od držav članic zahteva, da sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije.²⁴
- Zaradi pravne varnosti Uredba določa zastaralne roke za nezakonito pomoč kot tudi zastaralne roke za naložitev glob in periodičnih denarnih kazni in njihovo izvrševanje.²⁵
- Uredba ureja tudi postopek v primeru zlorabe pomoči. Ta prav tako lahko vpliva na delovanje notranjega trga in (potencialno) izkrivlja konkurenco, vendar je treba uporabiti drugačen postopek kot v primeru nezakonite pomoči. Pomoč, ki bi lahko bila zlorabljena, je namreč tista pomoč, ki jo je predhodno odobrila Komisija.²⁶
- Določijo se kavtele za tretje stranke, ki ščitijo svoje interese v postopkih državnih pomoči.²⁷
- Določi se postopek, po katerem Komisija v sodelovanju z državami članicami na podlagi člena 108(1) PDEU redno preverja vse sisteme veljavne pomoči.²⁸

¹⁹ 6. recital preambule Uredbe.

²⁰ 8. recital preambule Uredbe.

²¹ 11. recital preambule Uredbe.

²² 12. recital preambule Uredbe.

²³ 13. recital preambule Uredbe.

²⁴ Gl. tudi M. Koritnik, nav. delo, str. 12 (Nezakonite pomoči in Vračilo nezakonite pomoči).

²⁵ 14. recital preambule Uredbe.

²⁶ 15. recital preambule Uredbe.

²⁷ 16. recital preambule Uredbe.

²⁸ 17. recital preambule Uredbe.

- Uvede se splošna obveznost poročanja za vse veljavne sheme pomoči.²⁹ Za Slovenijo gl. Zakon o spremljanju državnih pomoči (ZSDrP)³⁰ in Uredbo o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis«.³¹
- Komisija ima možnost kontrole nad izvajanjem državne pomoči na kraju samem. Države članice morajo, v kolikor je to potrebno, sodelovati pri opravljanju kontrole.³²
- Vse odločbe (z nekaterimi izjemami, vezane predvsem na poslovne skrivnosti), se objavijo v Uradnem listu Evropske unije.³³ To določilo je izraz načela transparentnosti in javnosti delovanja organov Evropske unije.
- S to Uredbo se oblikuje svetovalni odbor o državni pomoči, s katerim se Komisija posvetuje, preden sprejme določbe na podlagi te Uredbe.³⁴

Sedaj ko smo spoznali temeljna izhodišča Uredbe, si oglejmo njem normativni del po posameznih poglavjih.

2.2.2 Poglavje I – Splošno

V členu 1 z naslovom *Opredelitve* so definirani naslednji pojmi:

- pomoč
- veljavna pomoč
- nova pomoč
- shema pomoči
- individualna pomoč
- nezakonita pomoč
- zloraba pomoči
- zainteresirana stranka.

V tem delu se posvečamo (predvsem) proceduralnim vprašanjem, zato se osredotočimo na zadnji pojem, *zainteresirana stranka*.

²⁹ 19. recital preambule Uredbe.

³⁰ Uradni list RS, št. 37/04.

³¹ Uradni list RS, št. 50/14.

³² 20. recital preambule Uredbe.

³³ 21. recital preambule Uredbe.

³⁴ 22. recital preambule Uredbe.

Člen 1(h) Uredbe opredeljuje zainteresirano stranko kot katerokoli državo članico ali osebo, podjetje ali združenje podjetij, na katerih interese bi lahko dodelitev pomoči vplivala, predvsem upravičenca pomoči, konkurenčna podjetja in poklicna združenja.

Čeprav je prijavitelj pomoči država članica oziroma njen organ, je končni uporabnik le-te gospodarski subjekt – podjetje. Zato je smiselno, da ima v postopku priglasitve status zainteresirane stranke. Ker lahko dovoljena državna pomoč vpliva na tržni položaj konkurentov, ki ne dobijo pomoči, imajo slednji prav tako položaj zainteresirane stranke. Status pridobijo posamično kot podjetja ali pa kot poklicna združenja.

Državna pomoč ima potencialen vpliv na konkurenco na trgih drugih držav članic, zato Uredba tudi njim podeljuje status zainteresirane stranke.

Sodišče EU se je že večkrat opredelilo do pravic, ki jih uživajo zainteresirane stranke. Najpomembnejše se zdi naslednje: Zakonitost odločbe o nenasprotovanju, izdane na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 659/1999, je odvisna od tega, ali so obstajali dvomi o združljivosti pomoči s skupnim trgom. Ker bi se ob obstoju takih dvomov moral začeti formalni postopek preiskave, v katerem bi lahko sodelovale zainteresirane stranke iz člena 1(h) Uredbe št. 659/1999, je treba šteti, da vsako zainteresirano stranko v smislu te določbe taka odločba neposredno in posamično zadeva.³⁵ Sodišče s tem pove, da je treba že zaradi procesnih kvitel zainteresiranih strank sprožiti formalni postopek preiskave, v kolikor se pojavijo dvomi o združljivosti pomoči s skupnim trgom. To kaže na pomen statusa, ki ga imajo zainteresirane stranke. Podobno tudi v drugem delu sodbe v isti zadevi: »[...] ker je treba v vseh primerih, ko Komisija s predhodnim preučenim postopkom ne more ugotoviti, ali je pomoč združljiva s skupnim trgom, začeti formalni postopek preiskave, da bi lahko Komisija zbrala vse podatke, ki jih potrebuje za ocenjevanje združljivosti pomoči, in da se omogoči zainteresiranim strankam predložiti svoje pripombe; ker so pravice zainteresiranih strank lahko najboljše zaščitene v okviru formalnega postopka preiskave [...]«.³⁶

2.2.3 Poglavje II – Postopek v zvezi s prijavljeno pomočjo

Vsaka država članica mora vsak nov načrt za dodeljevanje nove pomoči *pravočasno*³⁷ prijaviti Komisiji. Izločene so tiste pomoči, ki jih skladno z uredbami, sprejetimi na podlagi člena 109 PDEU, ni treba prijaviti Komisiji. Čimprejšnja prijava novega načrta je tudi v interesu države članice zaradi določbe o mirovanju (gl. 2.2.3.1.). Vse do pozitivne (oziroma pogojne) odločbe Komisije o združljivosti pomoči s skupnim trgom je izvrševanje pomoči namreč prepovedano.

³⁵ Zadeva C-47/10 P, *Republika Avstrija proti Evropski komisiji*, EU:C:2011:698.

³⁶ Prav tam.

³⁷ Praksa Sodišča EU pojma *pravočasno* še ni opredelila. Gotovo pa lahko rečemo, da je treba načrt prijaviti brez nepotrebnega odlašanja.

Člen 2(2) Uredbe zahteva, da država članica predloži vse potrebne podatke za vsebinsko odločanje Komisije. Takšna prijava se imenuje *popolna uradna priglasitev*. Uradna priglasitev se šteje za popolno,³⁸ če v dveh mesecih od prejema ali od prejema zahtevanih podatkov (gl. poglavji 2.2.3.2. in 2.2.3.3.) Komisija ne zahteva nobenih dodatnih podatkov. Rok dveh mesecev se lahko podaljša s soglasjem Komisije in države članice, Komisija pa lahko po diskrecijski pravici, kadar je to primerno, roke tudi skrajša, kar pripomore k učinkovitosti postopka priglasitve.

2.2.3.1 Določba o mirovanju

Pomoč, ki jo je treba prijaviti Komisiji, se ne izvaja, preden Komisija sprejme odločbo, ali se šteje, da je sprejela (beri skupaj s členom 4(6) Uredbe) odločbo o odobritvi takšne pomoči (*standstill clause*).³⁹

Komisija morebitno nezdržljivost načrta za dodeljevanje državne pomoči, ki ga predloži država članica, praviloma presoja *ex ante*. Čeprav se zaradi postopka lahko dodeljevanje sredstev začne šele skoraj dve leti od priglasitve, je določba o mirovanju smiselna. V kolikor bi šele *ex post* ugotovili, da je državni ukrep slabil učinkovito konkurenco, bi državo članico lahko prisilili v to, da se dodeljena sredstva vrnejo (skupaj s primernimi obrestmi, ki imajo poleg naloge valorizacije še kaznovalno funkcijo), vendar bi konkurenca v času od dodelitve sredstev pa do odločbe o nezdržljivosti ukrepa bila prizadeta. Generalni pravobranilec Mengozzi zapiše : »[...] povečujejo dejansko tveganje, da bi bili, če določba o mirovanju ne bi bila izvedena na podlagi same priglasitve, izvedeni ukrepi, ki so dejansko nezdržljivi z notranjim trgom [...]«⁴⁰

2.2.3.2 Predhodna preučitev uradne prijave in odločb Komisije

Po predhodni preučitvi uradne prijave Komisija izda eno od naslednjih odločb:

- *Prijavljeni ukrep ni pomoč*.⁴¹
- *Odločba o nenasprotovanju*.⁴² Komisija mora v odločbi navesti, katera izjema na podlagi člena 107 PDEU je bila uporabljena. Izjeme od prepovedi dodeljevanja državnih pomoči so avtomatične (člen 107(2) PDEU) in diskrecijske (člen 107(3) PDEU). Pozor: te izjeme niso enake kot tiste po členu 109 PDEU, saj se slednje sploh ne obravnavajo po tem postopku.

³⁸ Člen 4(5) Uredbe.

³⁹ Člen 3 Uredbe.

⁴⁰ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Paola Mengozzija, predstavljeni dne 27. junija 2013, zadeva C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG proti Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, EU:C:2013:442.

⁴¹ Člen 4(2) Uredbe.

⁴² Člen 4(3) Uredbe.

- *Odločba o začetku formalnega postopka preiskave.*⁴³ Komisija to odločbo izda, če po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgom. Da je prag dvoma nizek, smo videli že v poglavju o zainteresiranih strankah (2.2.2.).

O dvomesečnem roku, ki ga ima Komisija za izdajo odločbe, smo prav tako že govorili (poglavje 2.2.3.).

Če Komisija ne sprejme ene od omenjenih odločb v danem roku, se šteje, da je pomoč odobrila. Ukrepe sme država članica izvajati potem, ko je o tem obvestila Komisijo, razen če Komisija ne odloči v nadaljnjih 15-ih dneh.⁴⁴ S časovno omejitvijo se varuje pravna pričakovanja tako države članice kot zainteresiranih strank (predvsem upravičencev do državne pomoči). V predhodni preučitvi Komisija odloča *prima facie*. Temu je pritrdilo tudi Sodišče EU: »[...] namen [...] je omogočiti Komisiji, da si ustvari prvo stališče o združljivosti zadevne pomoči s skupnim trgom [...]«⁴⁵

2.2.3.3 Zahteva po podatkih za državo članico priglasiteljico

Člen 5 Uredbe določa, kako se v postopku priglasitve udejanja načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. V prvem odstavku določa, da mora država članica predložiti dodatne podatke, če Komisija meni, da so do tedaj zbrani podatki nepopolni.

Če država članica zahtevanih podatkov ne predloži v roku ali so le-ti nepopolni, Komisija pošlje opomin in določi dodaten rok za izpolnitev naložene obveznosti.⁴⁶ Sankcija za neizpolnitev obveznosti po opominu je preklic uradne priglasitve. Država članica lahko v izogib temu pošlje Komisiji ustrezno utemeljeno izjavo, da je uradna priglasitev popolna, ker zahtevani podatki niso na voljo ali pa so že bili pridobljeni (beri skupaj s členom 4(5) Uredbe in poglavjem 2.2.3.).⁴⁷ Šteje se torej, da s tem, ko država članica priglasiteljica polno ne sodeluje s Komisijo, ne izkazuje pravnega interesa za nadaljevanje postopka. Sankcija zato ne rabi biti denarna, saj bo prizadet le interes države članice, s tem ko se postopek za ugotavljanje združljivosti pomoči z notranjim trgom ne bo nadaljeval.

2.2.3.4 Formalni postopek preiskave

Odločba o začetku formalnega postopka preiskave mora vsebovati.⁴⁸

⁴³ Člen 4(4) Uredbe.

⁴⁴ Člen 4(6) Uredbe.

⁴⁵ Sodba Sodišča EU z dne 27. oktobra 2011 v zadevi C-47/10 P, *Republika Avstrija proti Evropski komisiji*, EU:C:2011:698.

⁴⁶ Člen 5(2) Uredbe.

⁴⁷ Člen 5(3) Uredbe.

⁴⁸ Člen 6(1) Uredbe.

- povzetek bistvenih dejanskih in pravnih vprašanj,
- predhodno oceno Komisije o značaju pomoči predlaganega ukrepa,
- dvome o združljivosti ukrepa s skupnim trgom.

Odločba od države članice in drugih zainteresiranih strank zahteva, da v predpisanem roku, ki navadno ni daljši od enega meseca (v upravičenih primerih Komisija rok podaljša), pošljejo svoje pripombe. Ta določba kaže na kontradiktorno naravo postopka priglasitve, katerega namen je poleg varovanja učinkovite konkurence tudi materialna resnica o pravno relevantnih dejstvih. Komisija namreč ne rešuje spora, temveč tehta interese skupnega trga na eni strani in države članice na drugi strani.

Pripombe se pošljejo državi članici priglasiteljici. Ta lahko odgovori na dane pripombe. Zainteresirana stranka lahko zahteva, da se državi članici priglasiteljici njena identiteta prikrije.⁴⁹ Zakritje identitete je smiselno ne glede na to, kdo je zainteresirana stranka: če je to podjetje ali združenje podjetij, bi lahko imele težave v domačem gospodarskem okolju, če pa je to druga država članica, bi takšno dejanje lahko oslabilo meddržavne odnose.

2.2.3.5 Zahteva po podatkih iz drugih virov ter denarne kazni

Komisija za napolnitev pojmov iz materialnopravnih pravil o državnih pomočeh črpa iz lastne prakse in iz prakse Sodišča EU. Za izdelavo odločbe pa potrebuje tudi konkretne ekonomske podatke. Te dobi od drugih držav članic, podjetij in združenj podjetij. Komisija sme od navedenih podatke zahtevati po začetku formalnega postopka preiskave, če država članica priglasiteljica ni zagotovila zadostnih podatkov. To možnost izkoristi, kadar gre za tehnično kompleksne zadeve in potrebuje tržne podatke za dokončanje ocene zadevnega ukrepa. Zlasti pri malih in srednjih podjetjih mora upoštevati načelo sorazmernosti.⁵⁰ Tehta se sorazmernost med potencialno škodo, ki bi jo razkritje podatkov utegnilo povzročiti gospodarskim subjektom, in med pomenom podatkov za pravilno odločitev v konkretni zadevi. Da bi se tiste, od katerih se podatki zahtevajo, čim bolj zavarovalo, Uredba pozna še nekaj mehanizmov.

Prvič, Komisija sme podatke zahtevati le, če se nanašajo na formalne postopke preiskave, za katere je Komisija ugotovila, da do zdaj niso bili učinkoviti, in kadar gre za upravičence do pomoči, če se zadevna država članica strinja z zahtevo.⁵¹ Drugič, podjetja in združenja podjetij so zavezana poleg Komisiji poslati podatke tudi zadevni državi članici, le če med njimi ni podatkov, ki so tajni v odnosu do države članice. Komisija ima dolžnost spremljati prenos podatkov ter

⁴⁹ Člen 6(2) Uredbe.

⁵⁰ Člen 6a(1) Uredbe.

⁵¹ Člen 6a(2) Uredbe.

preveriti tajnost, s katero so označeni preneseni podatki.⁵² Tretjič, naslovnik je dolžna posredovati le tiste podatke, ki jih ima sam na voljo,⁵³ torej ni dolžan ravnati proaktivno v odnosu do tretjih oseb, s čimer bi priskrbel podatke, ki jih sam nima.

Nadaljnji odstavki člena 6a Uredbe določajo način, na katerega Komisija zahteva podatke.

Državi članici se pošlje preprost zahtevek. V kolikor ne izpolni obveznosti (rok je praviloma en mesec), ji Komisija pošlje opomin. Za osebe zasebnega prava, to je podjetja in združenja podjetij, pa ločimo dve možnosti. Prvič, Komisija s preprostim zahtevkom naloži obveznost predložiti podatke. Če naslovniki tega ne izpolnijo, so lahko sankcionirani, kot to določa člen 6b(1) Uredbe. In drugič, Komisija lahko od podjetja ali združenja podjetij s sklepom zahteva, da predloži podatke. Od zgoraj opisane možnosti se ta razlikuje v tem, da lahko Komisija naslovnikom poleg globe naloži tudi periodične kazni, če ti ne zagotovijo popolnih in točnih podatkov. S tem se jih še dodatno prisili izpolniti obveznost. Prav tako pa imajo naslovniki pravico predložiti sklep v pregled Sodišču EU.

Člen 6b Uredbe določa globe in periodične denarne kazni. Te ne smejo presežati 1% celotnega prometa v predhodnem letu (globe) in ne 5% povprečnega dnevnega prometa v predhodnem letu za vsak dan zamude (periodične denarne kazni). Poudarimo, da Uredba govori o letošnjem oziroma vsakodnevnem prometu in ne dobičku. V nasprotnem primeru bi subjekti, ki ne dosegajo pozitivnih poslovnih rezultatov, ne bili sankcionirani.

Uredba opisuje pogoje za določitev višine kazni. Ti so: značaj, resnost in trajanje kršitve, zlasti pri malih in srednjih podjetjih pa se upoštevata načeli sorazmernosti in ustreznosti.

Komisija ima pravico znižati ali odpisati naloženo kazen, v kolikor je namen sankcije dosežen, medtem ko lahko Sodišče EU globo oziroma periodično kazen prekliče, zmanjša ali poveča. Pravno podlago za to pristojnost ima Sodišče EU v členu 261 PDEU. Določba je smiselna posledica potrebe po večji učinkovitosti postopka.

Člena 15a in 15b določata zastaralne roke za naložitev glob in periodičnih kazni ter zastaralne roke za njihovo izvrševanje.

Tajni podatki in identiteta tistih, od katerih se je zahtevalo posredovanje podatkov, so pod določenimi pogoji varovani tudi v končni odločbi. Komisija namreč brez soglasja ne navede tajnih podatkov respondentov, če jih ni mogoče združiti ali drugače anonimizirati. Po določenem obdobju se ti podatki vseeno smejo razkriti, če o tem Komisija izda utemeljen sklep. Nikoli pa se ne razkrije identiteta podjetij ali združenja podjetij, če to upravičuje njihov pravni interes.⁵⁴ Da je

⁵² Člen 6a(3) Uredbe.

⁵³ Člen 6a(4) Uredbe.

⁵⁴ Člena 7(8) in 7(9) Uredbe.

v praksi verjetno prišlo do težav pri pridobivanju teh podatkov, kaže dejstvo, da sta bila omenjena člena 6a in 6b Uredbe dodana kasneje, torej z novelo.

2.2.3.6 *Odločba Komisije o zaključku formalnega postopka preiskave*

Po končanem postopku formalne preiskave Komisija izda eno od naslednjih odločb:⁵⁵

- *Prijavljeni ukrep ni pomoč.* Uredba dopušča, da zadevna država članica ukrep spremeni in kot tak ni več ukrep, ki bi bil definiran kot državna pomoč.
- *Pozitivna odločba.* Komisija sklene, da je ukrep združljiv s skupnim trgom. Navesti mora, katero izjemo na podlagi PDEU je uporabila. Tudi tu obstaja možnost, da država članica spremeni ukrep, ki s tem postane združljiv s skupnim trgom.
- *Pogojna odločba.* Pozitivni odločbi Komisija doda pogoje, pod katerimi se pomoč lahko šteje kot združljiva s skupnim trgom. Za nadzor nad pravilno izpolnitvijo odločbe, še posebej dodatnih pogojev, se lahko določijo obveznosti.
- *Negativna odločba.* Komisija sklene, da prijavljena pomoč ni združljiva s skupnim trgom.

Komisija je odločbo dolžna sprejeti takoj, ko so odpravljeni dvomi, ki so bili vzrok za začetek postopka formalne preiskave. V vsakem primeru pa se Komisija trudi sprejeti odločbo v 18-ih mesecih. V soglasju med Komisijo in zadevno državo članico se sme ta rok podaljšati.⁵⁶

Iz določbe izhaja, da je 18-mesečni rok instruksijske narave, poleg tega pa se sme s soglasjem še podaljšati. Če po izteku tega roka Komisija še vedno ni sprejela odločbe, jo na zahtevo zadevne države članice izda v dveh mesecih na podlagi podatkov, ki jih ima na voljo.⁵⁷

Seštejmo vse roke, ki jih ima na voljo Komisija od začetka do konca postopka:

- dva meseca za predhodno preučitev prijave,
- 15 dni, če ne izda odločbe po predhodni preučitvi prijave v zgoraj navedenem roku in jo država članica o tem obvesti,
- 18 mesecev za postopek formalne preiskave.

Komisija sme torej o konkretni zadevi odločati skoraj dve leti, preden sprejme dokončno odločitev. Pri tem niti nismo upoštevali možnosti podaljšanja rokov, kar omogoča Uredba.

Poglejmo si še določbo, ki govori o kontradiktornosti postopka – člen 7(8) Uredbe. Ta pravi, da Komisija pred sprejetjem ene od navedenih odločb na koncu formalne preiskave zadevni državi članici omogoči, da izrazi svoja stališča o podatkih, na podlagi katerih Komisija odloča. Ta

⁵⁵ Člen 7(1) do 7(5) Uredbe.

⁵⁶ Člen 7(6) Uredbe.

⁵⁷ Člen 7(7) Uredbe.

pravica izvira iz statusa držav članic v postopku – so subjekt in ne objekt postopka. Na navedbe drugih imajo pravico odgovoriti z lastnimi navedbami, s čimer ščitijo svoje pravne in druge interese. To je tudi posledica načela materialne resnice, ki je eno vodilnih načel celotnega postopka priglasitve državne pomoči.

Sodišče EU o kontradiktornosti pravi:»[...] v okviru tega postopka zainteresirane osebe, ki niso država članica, ki je odgovorna za odobritev pomoči, same ne morejo sodelovati v kontradiktorni razpravi s Komisijo, ki je na voljo državi (sodba Sodišča EU z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval in Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, para. 59, in zgoraj v para. 161 navedena sodba Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji, para. 82). Tako je njihova glavna vloga ta, da so vir informacij za Komisijo (sodbi Splošnega sodišča EU z dne 22. oktobra 1996 v zadevi Skibsværftsforeningen in drugi proti Komisiji, T-266/94, Recueil, str. II-1399, para. 256, in z dne 25. junija 1998 v združenih zadevah British Airways in drugi proti Komisiji, T-371/94 in T-394/94, Recueil, str. II-2405, para. 59) [...]«.⁵⁸

V tej sodbi Sodišče EU ne razlaga položaja zainteresiranih strank tako benigno kot v sodbi, ki je navedena pri obrazložitvi položaja zainteresiranih strank (poglavje 2.2.2.). Pravico do kontradiktorne obravnave ima tako le zadevna država članica, zainteresirane stranke pa imajo le pravico sodelovati v postopku kot »vir informacij« za Komisijo.

V isti zadevi je Sodišče EU na očitke pritožnika, da sodna praksa temelji na površnem razumevanju člena 20 Uredbe, ki določa pravice zainteresiranih strank, odgovorilo tako: »[...] naslovniki odločb, ki jih sprejme Komisija na področju državnih pomoči, so samo in edino zadevne države članice [...] v tem kontekstu je treba poudariti, da splošna pravna načela, kot so pravica do izjave ali dobre uprave, na katere se sklicuje tožeča stranka, sodišču Skupnosti ne dovoljujejo razširitve procesnih pravic, ki jih imajo zainteresirane stranke v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi na podlagi Pogodbe in sekundarne zakonodaje [...] to ni dovoljeno niti na podlagi dejstva, da lahko tožeča stranka zoper izpodbijano odločbo vloži tožbo [...]«.

»[...] Komisija niti po določbah o državnih pomočeh niti po sodni praksi ni dolžna zaslišati upravičenca do državnih sredstev o svoji pravni presoji zadevnega ukrepa ali obvestiti zadevno državo članico – in, a fortiori, upravičenca do pomoči – o svojem stališču pred sprejetjem odločbe, če so bile zainteresirane osebe in država članica pozvane k predložitvi pripomb[...]«

Verjetno lahko pričakujemo, da se bo s časom stališče Sodišča EU do načela kontradiktornosti nekoliko omililo tudi v razmerju do zainteresiranih strank.

⁵⁸ Zadeva T-62/08 *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA proti Evropski komisiji*, EU:T:2010:268.

2.2.3.7 Preključ uradne prijave

Preden Komisija v postopku predhodne preučitve uradne prijave še ne sprejme ene od naslednjih odločb:

- prijavljeni ukrep ni pomoč (2. odstavek 4. člena Uredbe),
- ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov (tako imenovana odločba o nenasprotovanju, 3. odstavek 4. člena Uredbe),
- odločba o začetku formalnega postopka preiskave, ker obstajajo dvomi o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov (4. odstavek 4. člena Uredbe),
- če Komisija v roku dveh mesecev iz 5. odstavka 4. člena Uredbe ne sprejme ene od zgoraj naštetih odločb, se šteje, kot da bi sprejela odločbo o odobritvi pomoči⁵⁹ (6. odstavek 4. člena Uredbe),

potem lahko država članica na podlagi 8. člena Uredbe umakne uradno priglasitev. Enako velja, če Komisija še ni sprejela odločbe o zaključku formalnega postopka preiskave.

V primerih, ko je Komisija sprožila formalni postopek preiskave, se postopek zaključi.⁶⁰

2.2.3.8 Razveljavitev odločbe⁶¹

Če je odločba Komisije temeljila na napačnih podatkih, ki so bili pridobljeni med postopkom in so bili odločilen dejavnik pri sprejetju odločbe, lahko Komisija razveljavi naslednje odločbe:

- prijavljeni ukrep ni pomoč (bodisi to Komisija ugotovi v postopku predhodne preučitve uradne prijave bodisi v odločbi o zaključku formalnega postopka preiskave)⁶²
- ni dvomov o združljivosti prijavljenega ukrepa s skupnim trgov⁶³
- pomoč je združljiva s skupnim trgov⁶⁴
- pomoč se šteje za združljivo s skupnim trgov pod pogoji, ki jih Komisija priloži pozitivni odločbi.⁶⁵

Preden Komisija razveljavi odločbo, mora zadevni državi članici omogočiti, da predloži svoje pripombe. Država članica bo zainteresirana podati pripombe v vseh primerih.

⁵⁹Za možnost podaljšanja tega dvomesečnega roka gl. poglavje 2.2.3.2.

⁶⁰ 2. odstavek 8. člena Uredbe.

⁶¹ 9. člen Uredbe.

⁶² 2. odstavek 4. člena Uredbe in 2. odstavek 7. člena Uredbe.

⁶³ 3. odstavek 4. člena Uredbe.

⁶⁴ 3. odstavek 7. člena Uredbe.

⁶⁵ 4. odstavek 7. člena Uredbe.

V tem poglavju velja posebej poudariti, da morajo biti napačni podatki, ki so bili pridobljeni med postopkom, *odločilen dejavnik* pri sprejetju te odločbe. V slovenski pravni terminologiji bi to besedno zvezo lahko enačili z bistvenimi kršitvami.

2.2.4 Poglavje III – Postopek v zvezi z nezakonito pomočjo

Odločanje o združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom EU se začne na dva načina. Prvič, zadevna država članica poda Komisiji uradno prijavo, ta pa nato odloči o združljivosti pomoči s skupnim trgom. In drugič, Komisija sama začne postopek preučevanja domnevno nezakonito dodeljene državne pomoči, ki je država članica ni prijavila Komisiji. Slednje je opisano v tem poglavju.

2.2.4.1 Preučitev, zahteva po podatkih in odredba o predložitvi podatkov⁶⁶

Komisija prejme podatke o domnevno nezakoniti pomoči iz kateregakoli vira. To pomeni, da lahko njeni uslužbenci v pogovorih z drugimi, mediji ali kjerkoli drugje prejmejo informacijo, ki kaže na nezakonito dodeljeno državno pomoč, ali pa ji te informacije podajo zainteresirane stranke.⁶⁷

Ker je objekt preiskave (domnevno nezakonito) ravnanje države članice, mora Komisija zagotoviti, da je zadevna država članica popolnoma in redno obveščena o napredku in izidu preučitve. Država se tako odzove na navedbe ali pa lahko že sama preneha z izvajanjem pomoči, ki ni bila odobrena s strani Komisije, čeprav bi skladno s PDEU in sekundarno zakonodajo morala biti.

Da bi imela Komisija pri preučitvi zadeve na voljo dovolj podatkov, se skladno s členom 10 Uredbe smiselno uporabljajo pravila o pridobivanju podatkov. Tako sme sama država članica predložiti potrebne podatke,⁶⁸ Komisija pa od nje lahko zahteva dodatne podatke, če meni, da so ostali podatki nepopolni.⁶⁹ V kolikor država članica ne izpolni zahteve, Komisija izda posebno odredbo o predložitvi podatkov.⁷⁰ Ta akt mora biti določen posebej, saj je v primeru, ko država, ki uradno priglasijo pomoč, ne poda vseh podatkov, zagrožena sankcija domneva o preklicu uradne priglasitve. Takšna sankcija pa v postopku v zvezi z nezakonito pomočjo ni uporabna.⁷¹

Za pridobivanje podatkov od drugih držav članic, podjetja ali podjetniškega združenja se smiselno uporabljata člena 6a in 6b Uredbe, ki sta podrobneje opisana v poglavju 2.2.3.5.

⁶⁶ Člen 10 Uredbe.

⁶⁷ 2. odstavek člena 20 Uredbe.

⁶⁸ Smiselna uporaba 2. odstavka člena 2 Uredbe.

⁶⁹ Smiselna uporaba 1. in 2. odstavka člena 5 Uredbe. Zadnji odstavek tega člena se v takem primeru ne uporablja.

⁷⁰ 3. odstavek člena 10 Uredbe.

⁷¹ Gl. tudi para. 88 Sklepnega predloga generalnega pravobranilca Yvesa Bota, predstavljeni 30. junija 2011, združena zadeva C-463/10P in C-475/10P *Deutsche Post AG in Zvezna Republika Nemčija proti Evropski komisiji*, EU:C:2011:445.

2.2.4.2 Odredba o začasnem odlogu ali začasnem vračilu pomoči⁷²

Vsak ukrep države članice, ki ima lastnosti domnevno nezakonite pomoči, ima potencialno velik učinek na skupen trg. Da bi preprečili izkrivljanje konkurence, še preden se postopek v zvezi z nezakonito pomočjo konča, ima Komisija na voljo dva instrumenta: odredba o začasnem odlogu in odredba o vračilu.

Komisija izda odredbo o začasnem odlogu po tem, ko državi članici omogoči, da predloži svoje pripombe. Država članica mora začasno odložiti vso pomoč, dokler Komisija ne odloči o združljivosti pomoči s skupnim trgov.

Drugi akt, ki ga ima Komisija na voljo, je odredba o vračilu. Od države članice lahko zahteva, da se začasno vrne vsa nezakonita pomoč, dokler ne odloči o združljivosti pomoči s skupnim trgov. Pred ukrepom mora dati Komisija državi članici možnost podati pripombe. Pogoji za izdajo tovrstne odredbe pa so še nekoliko strožji. Tako se odredba o vračilu izda, če:

- skladno z ustaljeno prakso ni dvoma o naravi pomoči zadevnega ukrepa. Lahko bi rekli, da gre za primere, ki že *prima facie* (enako kot v predhodnem postopku) kažejo na pomoč, ki ni skladna s skupnim trgov,
- je treba nujno ukrepati,
- obstaja resna nevarnost znatne in nepopravljive škode konkurentu.

Razen pri prvem pogoju je treba za napolnitev navedenih pojmov uporabiti ekonomsko znanost. Tudi v tem primeru se kaže, kako zelo se pravo in ekonomija prepletata na področju državnih pomoči. Med navedenima ukrepoma je razlika predvsem v intenziteti – tako ukrepa kot možnega vpliva domnevno nezakonite pomoči na skupni trg in konkurenco.

2.2.4.3 Neizpolnjevanje odločbe o odredbi⁷³

Če država članica ne ravna skladno z odredbo o začasnem odlogu ali odredbo o vračilu, lahko Komisija zadevo predloži neposredno Sodišču EU in ga zaprosi za izjavo, da je neizpolnjevanje obveznosti, naložene z odredbo, kršitev Pogodbe. Člen 12 Uredbe časovno omejuje Komisijo – omenjeno lahko stori le medtem, ko opravlja vsebinski pregled. Taka določba je smiselna, saj potem, ko Komisija izda končno odločbo, izvršitev tega »začasnega ukrepa« ni več smiselna; po koncu postopka se izvrši le končna odločba.

⁷² Člen 11 Uredbe.

⁷³ Člen 12 Uredbe.

2.2.4.4 *Odločba Komisije*

Člen 13 Uredbe določa, da se postopek v zvezi z (domnevno) nezakonito pomočjo zaključi z eno od naslednjih odločb:

- ukrep ni pomoč,⁷⁴
- ukrep je združljiv s skupnim trgom,⁷⁵
- odločba o začetku formalnega postopka preiskave.⁷⁶

Če Komisija izda odločbo o začetku formalnega postopka preiskave, se postopek zaključi na podlagi člena 7 Uredbe (gl. poglavje 2.2.3.6.).

Če država članica ne predloži na podlagi 3. odstavka člena 10 Uredbe zahtevanih podatkov, Komisija sprejme odločbo na podlagi razpoložljivih podatkov. Država članica lahko pasivnost uporabi kot neke vrste strategijo.

Drugi odstavek člena 13 Uredbe določa, da v postopku nezakonite pomoči Komisije ne zavezujejo roki, ki jo sicer zavezujejo v postopku uradne priglasitve. Čeprav je ta določba mišljena kot neka sankcija zoper državo, ki je dodelila nezakonito pomoč, se zdi, da je do določene mere ukrep nesprejemljiv. Govorili smo že, da se v tem postopku odloča o *domnevno* nezakoniti pomoči. Če končna odločba Komisije pravi, da ukrep ni pomoč, potem je država članica z neupoštevanjem rokov »kaznovana« (manjši ugled, ne ve se, kaj točno pričakovati), čeprav ni ravnala nezakonito.

2.2.4.5 *Vračilo pomoči*⁷⁷

Z odločbo o vračilu Komisija v primeru, ko se postopek v zvezi z nezakonito pomočjo konča z negativno odločbo, zahteva od prejemnika pomoči, da jo vrne. Poleg zneska pomoči mora vrniti tudi obresti po primerni obrestni meri, ki jo določi Komisija. V tem primeru imajo obresti kaznovalni značaj, zato morajo biti zagotovo višje vsaj od Euribor obrestne mere, ki služi zgolj ohranjanju vrednosti določene količine denarja.

Tretji odstavek člena 14 Uredbe določa, da se vračilo izvede skladno z nacionalnimi postopki. V ta namen morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe, ki omogočajo takojšnjo in učinkovito izvajanje odločb Komisije.⁷⁸ Tu vidimo konkretizacijo načela lojalnega sodelovanja, ki je zapisano v členu 4(3) PEU, hkrati pa tudi konkretizacijo načela subsidiarnosti – države

⁷⁴ 2. odstavek člena 4 Uredbe.

⁷⁵ 3. odstavek člena 4 Uredbe.

⁷⁶ 4. odstavek člena 4 Uredbe.

⁷⁷ Člen 14 Uredbe.

⁷⁸ Zadeva C-674/13 *Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji*, EU:C:2015:302. ZRN je bila kaznovana, saj ni (v popolnosti) sprejela ukrepov za takojšnje in učinkovito izvajanje odločb Komisije, kar zahteva člen 14 Uredbe.

članice naj opravljajo vse tiste naloge, katerih izvrševanje ni s Pogodbami preneseno na EU, ter tiste naloge, ki se lažje dosežejo na nacionalni ravni (pravzaprav gre za načelo subsidiarnosti iz drugega zornega kota).⁷⁹

Vprašanje, ki si v kontekstu vračila državnih pomoči zasluži posebno pozornost, je vračilo pomoči v stečajnem postopku. Državne pomoči so namreč med drugim namenjene reševanju gospodarskih družb v težavah. Nekateri strokovnjaki ocenjujejo, da je slovenska politika po osamosvojitvi državne pomoči uporabljala skoraj izključno za ta namen: namesto da bi jih namenili razvoju gospodarstva, so jih uporabili kot socialni korektiv. Z njimi so skušali preprečiti, da bi gospodarske družbe, še posebej tiste z velikim številom zaposlenih, šle v stečaj – posledično pa bi zrasla stopnja brezposelnosti. Predvsem večje družbe se zato niso razvojno usmerjale, saj so ves čas lahko računale na državno pomoč.⁸⁰

Z nastopom gospodarske in fiskalne krize se ta trend ni mogel nadaljevati. Gospodarske družbe so kljub prejeti državni pomoči šle v stečaj oziroma prisilno poravnavo. Da bi čimbolj zavarovali fiskus, je bila z novelo Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah sprejeta (v nadaljevanju ZPRPGDT)⁸¹ določba 14.a člena, ki se glasi: »Poleg prednostnih terjatev, določenih v zakonu, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti ter postopke prisilnega prenehanja, so v stečajnem postopku in postopku prisilne poravnave prednostne terjatve tudi nezavarovane terjatve iz naslova kredita po tem zakonu.«

Citirana določba je torej *lex specialis* nasproti Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (v nadaljevanju ZFPPIPP).⁸² ZFPPIPP v 21. členu, kjer opredeli prednostne terjatve, o državnih pomočeh ne pove nič, določa pa lastnosti prednostnih terjatev.

14.a člen ZPRPGDT določa, da se za prednostne terjatve štejejo *nezavarovane terjatve iz naslova kredita po tem zakonu*. Nezavarovane so tiste terjatve, pri katerih upnik nima nobene posebne, prednostne pravice pri poplačilu terjatve pred ostalimi dolžnikovimi upniki. Drugi del pa govori o kreditih po ZPRPGDT. 2. odstavek 10. člena namreč določa, da se kot pomoč za reševanje dodeljujejo tudi kratkoročni krediti ali subsidiarna poročstva za kratkoročne kredite. S tem je zakonodajalec nekoliko omejil prednostno poplačilo države pred ostalimi upniki gospodarske družbe v stečaju ali prisilni poravnavi.

⁷⁹ Gl. tudi člena 5 PEU in 278 PDEU.

⁸⁰ Več o tem Rižner, A., *Državne pomoči: njihova zgodba*. Denar, april 2010, str. 10-13.

⁸¹ Uradni list RS, št. 44/07.

⁸² Uradni list RS, št. 13/14.

2.2.5 Poglavlje IIIA – Zastaralni roki

Na tem mestu le na kratko omenimo, da ima pooblastilo Komisije zahtevati vračilo pomoči desetletni zastaralni rok.⁸³ Zastaralni rok začne teči z dnem, ko je bila nezakonita pomoč dodeljena »upravičencu«. Vsak ukrep Komisije ali države članice prekine tek roka, po prekinitvi pa začne teči znova. Zastaranje se zadrži, dokler je odločba Komisije v postopku pred Sodiščem EU. Nazadnje obravnavani člen določa konvalidacijo nezakonito dodeljene državne pomoči. Po preteku zastaralnega roka se namreč vsakršna pomoč šteje za veljavno. Ta določba kaže potrebo po zagotavljanju pravne varnosti – po določenem času se tako tudi protipravna ravnanja obravnavajo kot da so skladna s pravom.

2.2.6 Poglavlje IV – Postopek v zvezi z zlorabo pomoči⁸⁴

V kolikor bi prišlo do zlorabe dodeljene pomoči, sme Komisija začeti formalni postopek preiskave, v katerem se ugotavlja, ali je ukrep države članice (ukrep v smislu izvajanja državne pomoči) združljiv s skupnim trgov. Smiselno se uporabljajo pravila, ki veljajo v formalnem postopku preiskave.

2.2.7 Poglavlje V – Postopek v zvezi z veljavnimi sistemi pomoči

Tudi ko je postopek končan s pozitivno ali pogojno odločbo, se s tem nadzor Komisije nad državnimi pomočmi še ne konča. Da bi države članice odobrene pomoči izvajale skladno z odločbo Komisije, se uporabljajo v nadaljevanju opisana procesna pravila.

2.2.7.1 Sodelovanje na podlagi člena 93(1)⁸⁵ Pogodbe⁸⁶

Komisija in države članice sodelujejo pri pregledovanju veljavnih shem pomoči. Dikcija člena 108(1) PDEU kaže na to, da je večji del pristojnosti izvajati to nalogo na strani Komisije. Določa namreč kot sledi: »Komisija v sodelovanju z državami članicami redno preverja [...]«. Prvenstveno pozicijo Komisije konkretnije določa člen 17 Uredbe, saj pravi, da je naloga zadevne države članice (predvsem) dajanje vseh potrebnih podatkov na voljo in podajanje pripomb na ugotovitve Komisije. Komisija bo državo članico k sodelovanju pozvala, če bo menila, da veljavna shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgov. Pri logični razlagi dikcije *veljavna shema ni združljiva s skupnim trgov* opazimo nasprotje: shema je hkrati veljavna, a ni združljiva s skupnim trgov. Očitno gre za nenamerno napako zakonodajalca.

⁸³ Člen 15 Uredbe.

⁸⁴ Člen 16 Uredbe.

⁸⁵ Zdaj člen 108(1) PDEU.

⁸⁶ Člen 17 Uredbe.

2.2.7.2 Predlog za primerne ukrepe⁸⁷

V kolikor se izkaže, da veljavna shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda državi članici priporočilo z ukrepi:

- vsebinska sprememba sheme pomoči,
- uvedba postopkovnih zahtev,
- odprava sheme pomoči.

Zaradi raznolikosti državnih pomoči, ki zajemajo tako aktivna kot pasivna ravnanja držav članic, so zgoraj napisani ukrepi naštetni eksemplifikativno, pa tudi že naštetni ukrepi so opisani zelo splošno.

2.2.7.3 Pravne posledice predloga za primerne ukrepe⁸⁸

Ko je izdano v prejšnjem poglavju opisano priporočilo, obstajata dve možnosti.

Prvič, država članica lahko sprejme s strani Komisije predlagane ukrepe in se s tem zaveže, da jih bo izvajala.

Drugič, država članica ukrepov ne sprejme, Komisija pa tudi po preučitvi pripomb, podanih s strani države članice, še vedno meni, da so ukrepi potrebni. V sledečem primeru Komisija sproži formalni postopek preiskave, saj (znova) obstajajo dvomi o združljivosti zaenkrat veljavnega ukrepa s skupnim trgom.⁸⁹

2.2.8 Poglavje VI – Zainteresirane stranke

O posebnem položaju, ki ga imajo zainteresirane stranke na podlagi člena 20 Uredbe, smo že govorili na drugih mestih (Poglavje I – Splošno, Predhodna preučitev uradne prijave in odločb Komisije), zato tega ne bomo ponavljali.

2.2.9 Poglavje VII – Nadzor

Komisija izvaja dve vrsti nadzora nad ravnanjem držav članic v zvezi z državnimi pomočmi. Prvič, zahteva letna poročila o vseh veljavnih shemah pomoči, in drugič, lahko opravlja nadzor na kraju samem. Kot bomo videli v nadaljevanju, je slednji ukrep mnogo bolj intenziven, zato se uporabi le, če obstajajo resni dvomi o (ne)izpolnjevanju odločb Komisije.

⁸⁷ Člen 18 Uredbe.

⁸⁸ Člen 19 Uredbe.

⁸⁹ Smiselna uporaba člena 4(4) Uredbe.

2.2.9.1 Letna poročila⁹⁰

Države članice predložijo letna poročila o vseh veljavnih shemah pomoči. Obravnavani člen poudari, da se predložijo poročila le o pomočeh, glede katerih državam članicam niso bile naložene nobene posebne obveznosti glede poročanja v pogojni odločbi. Člen 7(4) Uredbe daje namreč Komisiji možnost, da sicer pozitivni odločbi doda obveznosti, s katerimi se zagotovi nadzor nad izpolnjevanjem odločbe. V ta pojem pa lahko sodi tudi predložitev posebnih poročil o izvajanju državne pomoči

Če država članica po opominu ne predloži opomina, Komisija lahko postopa skladno s členom 18 Uredbe, torej uporabi ukrepe, opisane v poglavju 2.2.7.2.

2.2.9.2 Nadzor na kraju samem⁹¹

Nadzorne obiske na kraju samem mora država članica Komisiji dovoliti, kadar obstajajo resni dvomi o pravilnem izpolnjevanju odločb Komisije. Ukrepi, ki jih imajo uradniki Komisije na voljo, so intenzivni, zato so določeni taksativno. Tako smejo:

- vstopiti v vse prostore in na zemljišče zadevnega podjetja,
- zahtevati ustne obrazložitve na kraju samem,
- pregledati knjige in druge poslovne zapise ter vzeti ali zahtevati izvode.

Ureditve držav članic o dovolitvi posegov oblastnih organov v sfero oseb zasebnega prava se razlikujejo, zato je določba o nadzoru na kraju samem opisana dokaj na splošno. So pa države članice zavezane, da po posvetu s Komisijo sprejmejo potrebne ukrepe, ki omogočajo izvajanje te določbe.

Znova vidimo konkretizacijo načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, ki je tukaj še posebej močna. Država članica mora namreč uradnikom in strokovnjakom, določenim s strani Komisije, nuditi vso pomoč, ki jo rabijo pri nadzornem obisku. V skrajnem primeru si lahko zamislimo, da bi morala policija države članice posredovati, da bi lahko organi Evropske unije izvajali svoje pristojnosti.

Sodišče EU je v para. 99 in para. 100 sodbe v zadevi *Saxonia Edelmetalle GmbH in Zeitzer Maschinen, Anlagen Geräte (ZEMAG) GmbH proti Komisiji*⁹² poudarilo, da je nadzor na kraju samem pravica Komisije, nikakor pa ne obveznost, ki bi jo morala izpolniti vsakič, ko opravlja nadzor nad državami članicami v zvezi z državnimi pomočmi.

⁹⁰ Člen 21 Uredbe.

⁹¹ Člen 22 Uredbe.

⁹² Združeni zadevi T-111/01 in T-133/01 *Saxonia Edelmetalle GmbH in Zeitzer Maschinen, Anlagen Geräte (ZEMAG) GmbH proti Komisiji Evropskih skupnosti*, EU:T:2005:166.

2.2.9.3 Neizpolnjevanje odločb in sodb⁹³

Če država članica ne izpolni pogojne ali negativne odločbe, še posebej če ne izpolni odločbe o vračilu pomoči,⁹⁴ lahko Komisija zadevo predloži neposredno Sodišču EU, kar določa že člen 108(2) PDEU.

2.2.10 Poglavje VIIA – Sodelovanje z nacionalnimi sodišči

Načelo lojalnega sodelovanja, kot ga opisuje člen 4(3) PEU, deluje v dve smeri – pri izvrševanju pristojnosti institucij EU jim morajo pomagati države članice, po drugi strani pa morajo institucije EU pomagati državam članicam. Tako je tudi na področju državnih pomoči.

Člen 23a Uredbe določa, da lahko države članice zaprosijo Komisijo za dvoje:

- posredovanje podatkov, s katerimi razpolaga Komisija,
- podajanje mnenja o vprašanih glede uporabe predpisov o državni pomoči.

Drugo alinejo lahko primerjamo s postavitvijo predhodnega vprašanja Sodišču EU. Razlika pa je v diktiji: na podlagi člena 23a Uredbe se Komisijo vpraša le za mnenje, kar kaže na to, da podani akt nima zavezujoče narave. Ima pa v tem institutu Komisija vsaj delno možnost, da vzpostavi enotno uporabo pravil o državni pomoči v vseh državah članicah. Na slednje kaže tudi drugi odstavek obravnavanega člena, ki pravi, da lahko za skladno uporabo členov 107(1) in 108 PDEU Komisija sodiščem držav članic na lastno pobudo predloži pisne pripombe držav članic, ki so pristojne za uporabo določb o državni pomoči.

2.2.11 Poglavje VIII – Skupne določbe

Na koncu Uredba vsebuje še tako imenovane skupne določbe. Veljajo pri uporabi vseh členov Uredbe.

2.2.11.1 Poslovna skrivnost⁹⁵

Vsi sodelujoči v postopku odločanja o združljivosti državne pomoči s skupnim trgom in v drugih postopkih so zavezani, da ne razkrivajo podatkov, ki jih zajema obveznost poslovne skrivnosti.

Uredba o tem, kaj je poslovna skrivnost, ne pove nič. Pravico izjasniti se o tem, kaj naj bi bila poslovna skrivnost, imajo naslovniki odločb (gl. poglavje 2.2.11.2.). Pojem se razvija v praksi. Sodišče EU je v sodbi v zadevi *Niki Luftfahrt GmbH proti Evropski komisiji*⁹⁶ dejalo, da se Komisija ne more sklicevati na to, da ji je bila v postopku tožbe pred Sodiščem EU kršena pravica do obrambe, ker se ni mogla sklicevati na podatke, ki v javni različici odločbe niso bili

⁹³ Člen 23 Uredbe.

⁹⁴ Člen 14 Uredbe, gl. poglavje 2.2.4.5.

⁹⁵ Člen 24 Uredbe.

⁹⁶ Zadeva T-511/09 *Niki Luftfahrt GmbH proti Evropski komisiji*, EU:T:2015:284.

zapisani. Sicer obstaja dolžnost varovanja podatkov tudi na ravni primarne zakonodaje EU, zapisana je v členu 339 PDEU.

2.2.11.2 Naslovník sklepov in objava odločb

Naslovníki sklepov so tisti, ki jih odločba Komisije zavezuje.⁹⁷ Po naravi stvari so to zadevne države članice, v nekaterih primerih pa podjetja oziroma podjetniška združenja – kadar gre za zahtevo po podatkih ali globe oziroma kazni v zvezi s tem (gl. poglavje 2.2.3.5.).

Člen 26 Uredbe določa pravila o objavljanju odločb Komisije. Čeprav gre za tehnična pravila, na njihov velik pomen kaže to, da je objava določb omenjena že v preambuli Uredbe.⁹⁸ Kot glavna razloga za objavo odločb sta navedeni preglednost in pravna varnost. Pravica javnosti do obveščeniosti pa mora biti omejena z obveznostjo varovanja poslovne skrivnosti, a le v tolikšni meri, kot je nujno potrebno za doseg cilja.

2.2.11.3 Izvedbene določbe

Uredbo št. 659/1999, ki smo jo do sedaj obravnavali, je sprejel Svet. V členu 27 Uredbe je Komisijo pooblastil, da sprejme izvedbene določbe glede bolj tehničnih vprašanj. Takšna ureditev je pogosta, saj ima Komisija več izkušenj, podatkov in strokovnjakov za pripravo takih dokumentov kot pa Svet. Pri sprejetju izvedbenih določb se mora Komisija posvetovati s Svetovalnim odborom.

Komisija je 21. 4. 2014 sprejela izvedbeno uredbo št. 794/2004. Natančneje določa vsebine, ki so določene v členu 27 Uredbe. Vsebuje tudi obrazce, ki se jih uporablja v postopkih. Z vnaprej pripravljeni obrazci je Komisija skušala poenostaviti sicer zapleten postopek.

2.2.11.4 Svetovalni odbor za državno pomoč in posvetovanje z odborom⁹⁹

Svet je z Uredbo ustanovil Svetovalni odbor za državno pomoč. Sestavljajo ga predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije. Že ime odbora pove, kakšno funkcijo ima.

Komisija se mora posvetovati z odborom, preden sprejme kakršnokoli izvedbeno določbo iz člena 27 Uredbe. Pri tem mora Komisija v največji meri upoštevati mnenje odbora. Zdi se, kot da je Svetovalni odbor za državno pomoč le navidezen ukrep za zmanjševanje demokratičnega deficita, ki se vse bolj očita Evropski uniji, še posebej Komisiji.¹⁰⁰

⁹⁷ Gl. člen 25 Uredbe.

⁹⁸ Recital 21 preambule Uredbe.

⁹⁹ Člena 28 in 29 Uredbe.

¹⁰⁰ Na to kažejo tudi rezultati internetnega iskanja, gl. npr. <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block_archive.html>.

3 Postopki v zvezi z državnimi pomočmi po pravu Republike Slovenije

Do sedaj smo obravnavali postopek priglasitve državne pomoči po pravu Evropske unije, nujno pa moramo poznati še postopke po nacionalnem, slovenskem pravu. Skladno z načelom subsidiarnosti, zapisanim v členu 5 PEU, institucije EU namreč izvršujejo le tiste naloge izven izključne pristojnosti, ki jih države članice ne morejo zadovoljivo izvesti na nacionalni ravni. Določitev posebnosti posameznega postopka pa je zaradi različnih upravnih ureditev držav članic eno od področij, ki so zaradi navedenega v pristojnosti le-teh.

Pravni akti s področja državnih pomoči, ki urejajo postopke, so v slovenskem pravnem redu naslednji:

- Zakon o spremljanju državnih pomoči (ZSDrP),¹⁰¹
- Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis« (v nadaljevanju: uredba),¹⁰²
- Navodila za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči.

Našteti akti so v medsebojnem razmerju nadrejenosti in podrejenosti, med seboj se vsebinsko močno prepletajo in se navezujejo en na drugega, zato jih ne bomo obravnavali posamično, temveč skupaj po temah.

3.1 Pristojnost

Zakon določa, da je za izvajanje nalog v zvezi z državnimi pomočmi pristojno ministrstvo, pristojno za finance.¹⁰³ Uredba nadalje pove, točno katera organizacijska enota znotraj finančnega ministrstva je pristojna – to je Sektor za spremljanje državnih pomoči.¹⁰⁴

Sektor je stvarno pristojen na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

3.2 Priglasitev

Za vsako državno pomoč, njeno dopolnitev ali spremembo že obstoječe državne pomoči pripravi vsebino upravljavec državne pomoči, nato pa jo posreduje finančnemu ministrstvu – Sektorju za spremljanje državnih pomoči.¹⁰⁵

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 37/01.

¹⁰² Uradni list RS, št. 61/04, 22/07 in 50/14.

¹⁰³ Člen 3 ZSDrP.

¹⁰⁴ Člen 2 uredbe.

¹⁰⁵ Člen 5 ZSDrP.

Sektor upravljavcem svetuje pri pripravi dokumentacije.¹⁰⁶ Kdo je upravljavec pomoči, je zapisano v 4. alineji člena 2 ZSDrP: *je resorno pristojen organ, ki pripravi vsebino državne pomoči in jo priglasí. Kot upravljavec skrbi za njeno pravilno izvajanje in poročanje o njenem izvajanju.*

Nadaljnjo vsebino priglasitve pa določa uredba. Poleg obrazca, ki je dostopen na spletni strani ministrstva za finance,¹⁰⁷ mora priglasitev vsebovati še pravno podlago in vso dokumentacijo, na katero se upravljavec sklicuje.¹⁰⁸ Omenjeni obrazci so tipizirani za posamično obliko pomoči (po pravilu »de minimis«, za regionalno pomoč, lokalno infrastrukturo itn.), njihov namen pa je poenostavitev in pospešitev postopka priglasitve.

Nato ministrstvo obravnava, ocenjuje in posreduje priglasitev Komisiji.¹⁰⁹ To mora storiti v roku 45 dni od prejema s strani upravljavca.¹¹⁰ Zelo pomemben je drugi odstavek člena 6 ZSDrP: *Kolikor ministrstvo meni, da priglašena državna pomoči ni skladna s pravili na področju državnih pomoči, pozove upravljavca državne pomoči, da jo uskladi. Kolikor upravljavec vztraja pri prvotno posredovani vsebini državne pomoči, poda izjavo, da se Evropski komisiji posreduje priglasitev s predlagano vsebino. Ministrstvo priglasitev posreduje Evropski komisiji v roku petih dni po prejemu izjave upravljavca.* Določba jasno kaže na to, da finančno ministrstvo sicer vsebinsko obravnava priglasitev, vendar o njej meritorno ne odloča. Pristojnost za odločanje o skladnosti državnih pomoči s skupnim trgom je namreč prenesena na EU.

Vendar pa moramo od tega ločiti situacijo, ko gre za skupinske izjeme in pomoči po pravilu »de minimis«, kot je opisana v členu 7 ZSDrP. V tem primeru poda ministrstvo mnenje o skladnosti s pravili na področju državnih pomoči. Rok za skupinske izjeme je 45 dni, za pomoči po pravilu »de minimis« pa 15 dni od prejema. Če pride do neskladnosti s pravili o državnih pomočeh, ima upravljavec možnost uskladiti priglasitev. Izvajanje pomoči je vse do izdaje pozitivnega mnenja ministrstva za finance zadržano in prepovedano. Takšna ureditev je enaka kot v pravu EU.¹¹¹ Po izdaji pozitivnega mnenja in dodelitvi državne pomoči mora o tem ministrstvo obvestiti Komisijo. Komisija o pomoči vsebinsko torej ne odloča, ampak je o odločitvah držav članic zgolj obveščena.

¹⁰⁶ Člen 11 ZSDrP.

¹⁰⁷ <http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/priglasitve/>.

¹⁰⁸ Člen 3 uredbe.

¹⁰⁹ To je kot ena temeljnih nalog zapisano v 1. alineji člena 1 ZSDrP.

¹¹⁰ 1. odstavek člena 6 ZSDrP.

¹¹¹ Člen 3 Uredbe, gl. tudi poglavje 2.2.3.1.

3.3 Posredovanje podatkov o dodeljenih državnih pomočeh in evidence

Na podlagi 8. člena ZSDrP je v členu 4 uredbe natančno določeno, katere podatke morajo posredovati upravljavci državne pomoči. Naj poudarimo pomembnejše: navedba pravnega temelja, znesek državne pomoči, vrednost celotne investicije (če gre za investicijo).

Upravljavci morajo podatke ministrstvu posredovati v 30-ih dneh po nakazilu sredstev prejemniku.¹¹² Pri pomočeh po pravilu »de minimis« je rok 15 dni.¹¹³

Na podlagi prejetih podatkov finančno ministrstvo – Sektor za spremljanje državnih pomoči vodi naslednje evidence:

- evidenca vseh prigrasitev, posredovanih ministrstvu,
- evidenca prigrasitev državnih pomoči, posredovanih Komisiji,
- evidenca prigrasitev skupinskih izjem, posredovanih ministrstvu,
- evidenca prigrasitev pomoči »de minimis«, posredovanih ministrstvu,
- evidenca vseh veljavnih državnih pomoči,
- evidenca »de minimis« pomoči.

Podlaga za vodenje evidenc sta 9. člen ZSDrP in 9. člen uredbe.¹¹⁴

3.3.1 Pomembni datumi

Na tem mestu zaradi večje preglednosti izpostavljamo datume, na katere je treba biti še posebej pozoren:

- do 30. aprila je treba ministrstvu predložiti poročilo o oceni učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči na podlagi 1. odstavka 9. člena Navodil za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči,¹¹⁵
- do 15. marca morajo upravljavci, ki v preteklem letu niso dodelili državnih pomoči, o tem dati pisno izjavo ministrstvu,¹¹⁶
- do 15. februarja morajo upravljavci državnih pomoči na področju kmetijstva in ribištva na ravni lokalnih skupnosti posredovati podatke o dodeljenih državnih pomočeh ministrstvu,

¹¹² 1. odstavek člena 5 uredbe.

¹¹³ Prav tam.

¹¹⁴ <http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/porocanje/>.

¹¹⁵ 1. odstavek člena 5 uredbe.

¹¹⁶ 2. odstavek člena 5 uredbe.

pristojnemu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano; to ministrstvo nato posreduje podatke finančnemu ministrstvu.¹¹⁷

3.4 Letna poročila

Na podlagi prej omenjenih podatkov ministrstvo za finance pripravi letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh. Nato ga Vlada predloži Državnemu zboru Republike Slovenije.¹¹⁸

Izvedbeni določbi sta člena 7 in 8 uredbe. Poročilo zajema podatke za obdobje treh let, in sicer za preteklo leto in dve predhodni leti. Prikazani so sledeči podatki:

- skupen znesek vseh državnih pomoči,
- državne pomoči po posameznih kategorijah,
- državne pomoči po instrumentih,
- državne pomoči v deležu v bruto družbenem proizvodu,
- državne pomoči po dodani vrednosti,
- državne pomoči po regijah.

Vsebino določa 8. člen uredbe: *Vsebinsko je letno poročilo sestavljeno iz petih delov:*

- *pregleda celotnega obsega dodeljenih državnih pomoči v Republiki Sloveniji,*
- *pregleda dodeljenih državnih pomoči v sektorju industrija in storitve,*
- *pregleda dodeljenih državnih pomoči v kmetijstvu in ribištvu,*
- *pregleda dodeljenih državnih pomoči, namenjenih regionalnim ciljem, ter*
- *poročila o oceni učinkovitosti po obstoječih shemah in individualnih državnih pomočeh.*

Poročila so dostopna na spletni strani Ministrstva za finance.¹¹⁹

4 Praktični vidiki procesnih pravil po pravnem redu Republike Slovenije

Pri pričujočem projektu je sodelovala gospodarska družba Rajmax d.o.o. Kot prejemniki državne pomoči so pomagali pri razumevanju, kako postopek poteka v praksi.

V primeru družbe Rajmax d.o.o. je bil upravljavec državne pomoči Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo. Tekom postopka s finančnim ministrstvom – Sektorjem za spremljanje

¹¹⁷ Člen 6 uredbe.

¹¹⁸ Člen 10 ZSDrP.

¹¹⁹ <http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavne_pomoci/letna_porocila/>.

državnih pomoči niso sodelovali. To ni nič nenavadnega, saj smo omenili (poglavje 3.2.), da je upravljavec državne pomoči tisti, ki pripravi vsebino državne pomoči in jo priglasí ter skrbi za njeno pravilno izvajanje in poročanje o njenem izvajanju. Posledično upravljavec tudi sam komunicira z ministrstvom.

Na vprašanje, ali so morali vlogo dopolniti ali spremeniti po tem, ko je bila oddana, so odgovorili pritrdilno. Vloga je sicer bila vsebinsko popolna, vendar so morali popraviti nekaj ločil, ki so bila na napačnih mestih.

V družbi pravijo, da je postopek brez dodatne (pravne) pomoči nemogoče izpeljati. Sami so pomoč dobili v Znanstveno-raziskovalnem središču Bistra Ptuj.

Na splošno postopek ocenjujejo kot zelo kompliciran in dolgotrajen. Vloga je s prilogami obsegala skoraj 100 strani, kar se jim zdi nepotrebno. Vsi podatki o gospodarski družbi so javno dostopni, zato ne vidijo smisla v tolikšni birokraciji. Temu, da oblastveni organi od oseb zasebnega prava zahtevajo podatke, ki so jim samim na voljo, nasprotuje tudi zakonodajalec. Tretji odstavek 66. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP),¹²⁰ ki se uporablja v postopku priglasitve državne pomoči, namreč določa: »Ne glede na določbe področnih zakonov in podzakonskih predpisov, v postopku, ki se začne na zahtevo stranke, vloži ni potrebno prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil.«

Oceni iz zgornjega odstavka je težko oporekati.

¹²⁰ Uradni list RS, št. 24/06.

5 Seznam virov

Knjige in članki

Ferčič, Hojnik, Tratnik, *Uvod v pravo Evropske unije*. GV založba, 2011.

Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava*. 2., dopolnjena izdaja, GV založba, 2015.

Rado Bohinc, *Pravo Evropske unije, temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Fakulteta za družbene vede, 2007.

Maja Koritnik, *Postopek v primerih državnih pomoči – nadzor nad dodeljevanjem novih pomoči*. Priloga k Pravni praksi, 14. 4. 2005.

Aljoša Rižner, *Državne pomoči: njihova zgodba*. Denar, april 2010

Sodbe

Zadeva 6/64 *Costa proti Enel*[1964] EU:C:1964:66.

Zadeva 26/62 *Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos NV in Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EU:C:1963:1.

Zadeva C-136/04 *Deutsches Milch-Kontor GmbH proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2005] EU:C:2005:716.

Zadeva C-47/10 P *Republika Avstrija proti Evropski komisiji*[2011] EU:C:2011:698.

Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Paola Mengozzija, predstavljeni dne 27. junija 2013, zadeva C-284/12 *Deutsche Lufthansa AG proti Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH* [2013] EU:C:2013:442.

Zadeva T-62/08, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni SpA proti Evropski komisiji*[2010] EU:T:2010:268.

Sklepni predlog generalnega pravobranilca Yvesa Bota, predstavljeni 30. junija 2011, združeni zadevi C-463/10P in C-475/10P *Deutsche Post AG in Zvezna Republika Nemčija proti Evropski komisiji* [2011] EU:C:2011:445.

Zadeva C-674/13 *Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji* [2015] EU:C:2015:302.

Združeni zadevi T-111/01 in T-133/01 *Saxonia Edelmetalle GmbH in Zeitzer Maschinen, Anlagen Geräte (ZEMAG) GmbH proti Komisiji Evropskih skupnosti* [2005] EU:T:2005:166.

Zadeva T-511/09 *Niki Luftfahrt GmbH proti Evropski komisiji* [2015] EU:T:2015:284.

Pravni akti

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije [2010] OJ C 83.

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji [2010] OJ C 83.

Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 PDEU.

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

Zakon o spremljanju državnih pomoči, Uradni list RS, št. 37/04.

Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis«, Uradni list RS, št. 61/04, 22/07 in 50/14.

Navodila za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči, Dostopno na: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/nadz_pom/Predpisi_v_sloveniji/Slovenski/navodilo_ucinki_pomoci.pdf.

Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

IV PRESOJA ZDRUŽLJIVOSTI DRŽAVNIH POMOČI Z EVROPSKIM TRGOM

Avtorica: Suzana Pecin

1 Sedanja ureditev pristojnosti presojanja združljivosti državnih pomoči z evropskim trgom

PDEU v prvem odstavku 107. člena določa, da je pomoč, ki jo dodeli država članica, ali pomoč iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdržljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.¹ Široka interpretacija koncepta državne pomoči pomeni, da veliko ukrepov držav članic v okviru njihovih ekonomskih politik spada v prvi odstavek 107. člena PDEU. Vendar je jasno, da prepoved podeljevanja državnih pomoči ni niti absolutna niti brezpogojna, kar je zapisalo tudi Sodišče EU v zadevi *Steinike & Weinlig*,² saj so v določenih pogojih državni ukrepi nujni za dobro delujoče in učinkovito gospodarstvo države. Tudi Komisija je v Akcijskem načrtu državnih pomoči zapisala, da gre pri ocenjevanju združljivosti državne pomoči za tehtanje med negativnimi učinki pomoči na konkurenco in pozitivnimi učinki v smislu skupnega interesa.³ V PDEU so predvidene določene vrste državnih pomoči zapisane v drugem in tretjem odstavku 107. člena PDEU, ki veljajo za dovoljene. Tudi v drugem odstavku 106. člena PDEU je določena izjema od prepovedi podeljevanja državnih pomoči. Drugi odstavek 106. člena PDEU je pridobil v zadnjih letih velik pomen, saj dovoljuje podjetjem, ki izvajajo storitve splošnega gospodarskega pomena, prejemanje državne pomoči. To pomeni, da ukrep države članice, ki ustreza vsem štirim pogojem zapisanim v prvem odstavku 107. člena PDEU, predstavlja državno pomoč, ki je združljiva z evropskim trgom. Takšna državna pomoč je dovoljena, kar pomeni, da lahko država zakonito podeli takšno državno pomoč posameznemu podjetju.

Obstoječa ureditev evropskega prava na področju državnih pomoči nakazuje, da ima pristojnost presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgom Komisija, in sicer je v 108. členu PDEU določeno, da mora za zagotovitev učinkovitosti prepovedi državnih pomoči na podlagi 108. člena PDEU Komisija preverjati državne pomoči. Pri tem nacionalni organi držav članic pomagajo na način, da s Komisijo v teh postopkih sodelujejo, tako da državni organi Komisiji nudijo potrebne podatke o ukrepu, ki je bil sprejet in da nacionalna sodišča izpolnjujejo naloge opredeljene z evropskim pravom. Če Komisija meni, da veljavna pomoč, ki jo je dodelila država

¹ Prvi odstavek 107. člena PDEU.

² Zadeva 78/76 *Steinike und Weinlig proti Nemčiji*, EU:C:1977:52, para. 8.

³ Akcijski načrt državnih pomoči, para. 11.

članica ali je bila dodeljena iz državnih sredstev, ni združljiva z notranjim trgov, začne postopek na podlagi drugega odstavka 108. člena PDEU. Če države članice nameravajo dodeliti novo pomoč ali spremeniti že veljavno pomoč, morajo v skladu s tretjim odstavkom 108. člena PDEU o tem obvestiti Komisijo. Komisija po takem obvestilu začne postopek na podlagi drugega odstavka 108. člena PDEU. Zadnji odstavek 108. člena PDEU državam članicam nedvoumno prepoveduje izvajanje katerihkoli predlaganih ukrepov, dokler Komisija ne sprejme odločitve in konča postopek, ki je določen v drugem odstavku 108. člena PDEU. Na podlagi 108. člena PDEU lahko trdimo, da ima Komisija formalno pristojnost presojati skladnost državne pomoči z evropskim trgov na podlagi jasno in konkretno določenih meril, ki so zapisana v drugem odstavku 106. člena, drugem odstavku 107. člena in tretjem odstavku 107. člena PDEU.

Pristojnost Komisije je določena tudi v Uredbi Sveta 659/1999⁴ z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo 93. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, današnji 108. člen PDEU (t. i. procesna uredba). Glavna naloga Komisije na področju državnih pomoči je preverjati združljivost predlaganih ukrepov državnih pomoči z evropskim trgov. Na podlagi 4. člena Uredbe 659/1999 lahko Komisija na podlagi predhodne preučitve izda odločbo o nenasprotovanju, če meni, da ni nobenega dvoma o združljivosti ukrepa državne pomoči z evropskim trgov. Komisija se lahko odloči tudi, da bo izdala odločbo o začetku formalnega postopka preiskave, če bo imela dvome o združljivosti državne pomoči z evropskim trgov. Na podlagi 7. člena Uredbe 659/1999 ima Komisija pristojnost po koncu formalnega postopka preiskave izdati pozitivno, pogojno ali negativno odločbo. Izključna pristojnost Komisije presojati združljivost državne pomoči z evropskim trgov je zapisana tudi v 20. točki Obvestila Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih, ki predstavlja del mehkega prava EU. Iz navedenega torej sledi, da tako Uredba 659/1999 kot mehko pravo EU jasno določajo izključno pristojnost Komisije za presojanje združljivosti državne pomoči z evropskim trgov.

Poleg že omenjenih virov evropskega prava obstaja zelo veliko sodne prakse, ki se nanaša na vprašanje pristojnosti organov za presojanje združljivosti državne pomoči z evropskim trgov. V nadaljevanju so navedene sodbe Sodišča EU, ki ima pristojnost pri odločanju v konkretni zadevi tudi spremeniti obstoječo ureditev glede vprašanja pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov in to pristojnost podeliti nacionalnim sodiščem. Pomembno je opozoriti tudi na mnenja generalnih pravobranilcev, ki nemalokrat predstavijo bolj optimalno ureditev kot je obstoječa ali opozorijo na pereča vprašanja. Enako velja tudi za tukaj obravnavano vprašanje pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov. O smiselnosti obstoječe ureditve glede vprašanja pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z

⁴ OJ L 83/1.

evropskim trgov je pisal v sklepnem predlogu zadeve *Ferring SA proti ACOSS*⁵ generalni pravobranilec Tizzano, ki je predlagal prenos pristojnosti za presojanje združljivosti državne pomoči z evropskim trgovom s Komisije na nacionalna sodišča. Sodišče EU se je že leta 1977 v nemški zadevi *Steinike und Weinlig*⁶ opredelilo do vprašanja pristojnosti presojanja združljivosti pomoči z evropskim trgovom, in sicer je reklo, da nacionalno sodišče nima pristojnosti odločiti, ali je državna pomoč skladna z evropskim trgovom ali ne. Ta pristojnost je dodeljena izključno Komisiji. Sodišče EU je tudi v zadevi *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires in Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon proti Francoski republiki*⁷ sprejelo stališče glede vprašanja pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgovom, ki je bilo enako kot v predhodnih zadevah. Enako odločitev je Sodišče EU sprejelo v zadevi *Syndicat français de l'Express international proti La Poste*.⁸ V tej zadevi je Sodišče EU reklo, da nacionalna sodišča in Komisija pri izpolnjevanju obveznosti, katere izhajajo iz 92. in 93. člena PES, današnji 107. in 108. člen PDEU, opravljata komplementarne, a hkrati ločene naloge.⁹ Kljub temu da imajo nacionalna sodišča dolžnost odločati na podlagi tretjega odstavka 108. člena PDEU, to odločanje ne sme vsebovati tudi odločanja o združljivosti državne pomoči z evropskim trgovom, saj ima pristojnost za to le Komisija.¹⁰ Nacionalno sodišče lahko zaradi neposrednega učinka, ki je pripisljiv tretjemu odstavku 108. člena PDEU odloča o tem, ali bi moral biti določen ukrep države priglašen Komisiji in v okviru tega vprašanja nacionalno sodišče odloči tudi o tem ali gre za državno pomoč ali ne. Pravilnost odločitev Komisije preizkuša Sodišče EU.¹¹ Nacionalno sodišče ima pristojnost presojati, ali določen ukrep, ki ni bil prijavljen Komisiji oziroma ni bil predmet preiskovalnega postopka, katerega je vodila Komisija, predstavlja državno pomoč za potrebe tretjega odstavka 108. člena PDEU, na podlagi katerega ima nacionalno sodišče dolžnost ščititi pravice posameznikov in odrediti izterjavo nezakonite in z evropskim trgovom nezdružljive državne pomoči. Pri tem se Sodišče EU opre na že omenjeno zadevo *Steinike & Weinlig*¹² in zadevo *Petra Kirsammer-Hack proti Nurhan Sidal*¹³ ter nadaljuje, da se lahko v primeru, ko ima nacionalno sodišče dvom o tem, ali določen ukrep predstavlja državno pomoč oziroma potrebuje kakršnokoli navodilo za lažjo identifikacijo državne pomoči, opre na Obvestilo o sodelovanju med nacionalnimi sodišči in Komisijo na področju državnih pomoči,¹⁴ iz katerega izhaja, da ima nacionalno sodišče vedno na voljo pomoč Komisije.

⁵Generalni pravobranilec Tizzano v zadevi C-53/00 *Ferring SA proti ACOSS*, EU:C:2001:253, paras. 79-80.

⁶Zadeva 78/76 *Steinike und Weinlig proti Nemčiji*, EU:C:1977:52, para. 14.

⁷Zadeva 354/90 *FNCE*, EU:C:1991:440, para. 14.

⁸Zadeva C-39/94 *SFEI proti La Poste*, EU:C:1996:285.

⁹Zadeva C-39/94 *SFEI proti La Poste*, EU:C:1996:285, para. 41.

¹⁰Zadeva C-39/94 *SFEI proti La Poste*, EU:C:1996:285, para. 42.

¹¹Zadeva C-39/94 *SFEI proti La Poste*, EU:C:1996:285, para. 42.

¹²Zadeva 78/76 *Steinike und Weinlig proti Nemčiji*, EU:C:1977:52, para. 14.

¹³Zadeva C-189/91 *Petra Kirsammer-Hack proti Nurhan Sida*, EU:C:1993:907, para. 14.

¹⁴OJ C 312.

Komisija je dolžna storiti vse kar lahko, da pomaga nacionalnemu sodišču pri doslednem spoštovanju tretjega odstavka 108. člena PDEU. Danes je Obvestilo o sodelovanju med nacionalnimi sodišči in Komisijo na področju državnih pomoči¹⁵ nadomestilo Obvestilo komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih, ki prav tako natančno opredeljuje naloge nacionalnih sodišče ter poudarja njihovo vlogo v postopkih v zvezi z državnimi pomočmi. V Obvestilu o sodelovanju med nacionalnimi sodišči in Komisijo na področju državnih pomoči je zapisano, da imajo v skladu s tretjim odstavkom 4. člena PDEU evropske institucije in države članice dolžnost, da lojalno sodelujejo pri doseganju ciljev Pogodbe, zato lahko rečemo, da iz konkretnega člena PDEU izhaja, da mora Komisija pomagati nacionalnim sodiščem pri uporabljanju evropskega prava in prav tako velja tudi obratno, da se lahko od nacionalnih sodišč zahteva, da pomagajo Komisiji pri izvajanju nalog Komisije. Tako je odnos med Komisijo in nacionalnimi sodišči opredelilo tudi Sodišče EU v svoji sodni praksi.¹⁶ Predvsem je pomembno, da Komisija nudi nacionalnim sodiščem podporo tako, da jim Komisija na prošnjo nacionalnega sodišča posreduje ustrezne podatke, ki jih poseduje o postopkih, ki še niso zaključeni, statistike, razne študije, ekonomske analize in podobno ali pa, če nacionalno sodišče zaprosi Komisijo za mnenje v zvezi z uporabo pravil o državni pomoči, ji Komisija odgovori, s čimer se izognemo napačni uporabi evropskega prava.¹⁷

Tudi v združenih zadevah *Van Calster and Cleeren*¹⁸ in zadevi *Transalpine Ölleitung*¹⁹ je Sodišče EU odločilo, da je ocenjevanje združljivosti državne pomoči z evropskim trgov v izključni pristojnosti Komisije. Sodišče EU ima pristojnost preverjati pravilnost odločitev Komisije. Nacionalna sodišča pa nimajo pristojnosti presojeti skladnosti državne pomoči z evropskim trgov, vendar lahko odločijo, ali je konkreten ukrep države, ki ni bil priglašen Komisiji ali v primeru, ko Komisija ni preiskovala konkretnega ukrepa v preiskovalnem postopku, državna pomoč. Nacionalno sodišče ima v tem okviru dolžnost zagotavljati pravice posameznikom. Zaščito pravic posameznikom nacionalnim sodiščem omogoča neposreden učinek določbe, ki je pripisljiv tretjem odstavku 108. člena PDEU. Še več, v zadevi *Centre d'exportation du livre français proti Société internationale de diffusion et d'édition*²⁰ je Sodišče

¹⁵ OJ C 85.

¹⁶ Glej pod opombo 376 in tudi druge sodbe Sodišča EU, kjer so vedno najprej omenjene komplementarne, a ločene naloge med nacionalnimi sodišči in Komisijo. Šele v naslednjih paragrafih sodbe Sodišče EU jasno in izrecno zapiše, da ima izključno pristojnost za presojo državne pomoči z evropskim trgov Komisija, nacionalna sodišča pa druge naloge vezane na nacionalne postopke, npr. v primerih sankcioniranja nezakonite pomoči in s tem v zvezi izterjava nezakonite državne pomoči ter izterjava obresti, postopki v zvezi z odškodninskimi tožbami in začasnimi odredbami ter postopki v zvezi z izpodbijanjem veljavnosti nacionalnega naloga za izterjavo.

¹⁷ Oddelek 3.1. in 3.2. Obvestila komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih 2009/C 85/01.

¹⁸ Združene zadeve C-261/01 in C-262/01 *Van Calster in Cleeren*, EU:C:2003:571, para. 75.

¹⁹ Zadeva C-368/04 *Transalpine Ölleitung*, EU:C:2006:644, para. 38.

²⁰ Zadeva C-199/06 *CELF I*, EU:C:2008:79, para. 38.

EU reklo, da tudi v primeru, ko država članica ni spoštovala prepovedi izvajanja ukrepov državnih pomoči dokler ukrep ni odobren s strani Komisije, obstaja dolžnost nacionalnih sodišč, da varujejo pravice posameznikov skladno s tretjim odstavkom 108. člena PDEU. Dokler Komisija ne izda odločbe, iz katere izhaja, da je preučila združljivost državne pomoči z evropskim trgov, nacionalna sodišča ne smejo poseči v pristojnost Komisije, morajo pa zagotavljati zaščito posameznikom, na katere vpliva izkrivljena konkurenca, ki je povzročena z dodelitvijo nezakonite pomoči.

V zadevi *Deutsche Lufthansa proti Flughafen Frankfurt-Hahn*²¹ se je Sodišče EU zadnjič izreklo o vprašanju pristojnosti presojanja skladnosti državne pomoči z evropskim trgov, in sicer je obdržalo enako stališče kot ga je imelo v dosedanjih zadevah. Zapisalo je: »Medtem ko je za presojo združljivosti ukrepov pomoči z notranjim trgov izključno pristojna Komisija, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije, so nacionalna sodišča pristojna, da do končne odločitve Komisije varujejo pravice posameznikov v primeru morebitne kršitve prepovedi iz člena 108(3) PDEU s strani državnih organov.«²²

Na podlagi zapisanega lahko ugotovimo, da je v obstoječi ureditvi Komisija organ, ki ima izključno pristojnost presojati združljivost državne pomoči z evropskim trgov, nacionalna sodišča pa na podlagi tretjega odstavka 108. člena PDEU odločajo, ali je bila država članica dolžna priglasiti določen ukrep Komisiji, vendar pa nimajo nacionalna sodišča pristojnost presojati združljivost državne pomoči z evropskim trgov. V mehkem pravu EU je poudarjena komplementarna vloga Komisije in nacionalnih sodišč, ki nakazuje na pridobivanje pomembnosti na vlogi nacionalnih sodišč pri odločanju o vprašanih v zvezi z državnimi pomočmi.

2 Presojanje združljivosti državnih pomoči z evropskim trgov na podlagi drugega odstavka 106. člena, drugega odstavka 107. člena in tretjega odstavka 107. člena PDEU

Merila, na podlagi katerih Komisija odloča o združljivosti državnih pomoči z evropskim trgov so zapisana v drugem odstavku 106. člena, drugem odstavku 107. člena in tretjem odstavku 107. člena PDEU in nadalje razčlenjena v sekundarnih pravnih virih EU. Vsak člen je dovolj določen, da nakaže, katera vrsta državne pomoči je tista, ki velja za združljivo z evropskim trgov, vsaj v navezavi s pogoji zapisanimi v uredbah in sodni praksi Sodišča EU. Pri tem pa moramo upoštevati tudi določbe mehkega prava EU, ki dosegajo izjemno visoko mero določljivosti o tem, kateri ukrepi države članice predstavljajo državno pomoč.

²¹ Zadeva C-284/12 *Deutsche Lufthansa proti Flughafen Frankfurt-Hahn*, EU:C:2013:755, para. 28.

²² Zadeva C-284/12 *Deutsche Lufthansa proti Flughafen Frankfurt-Hahn*, EU:C:2013:755, para. 28.

2.1 Združljivost državne pomoči po drugem odstavku 106. člena PDEU

Državna pomoč je združljiva z evropskim trgov, če izpolnjuje pogoje zapisane v drugem odstavku 106. člena PDEU. Taksna državna pomoč je dovoljena, zato jo lahko država zakonito izvede. Vsebina drugega odstavka 106. člena PDEU se glasi: »Podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije.«²³

Sodišče EU se je že večkrat opredelilo do vprašanja pristojnosti v zvezi z uporabo drugega odstavka 106. člena PDEU, in sicer je v zadevah *INNO proti ATAB*,²⁴ *Ahmed Saeed Flugreisen*,²⁵ *ERT*,²⁶ *Corbeau*²⁷ in *Almelo*²⁸ odločilo, da v primeru ko se presoja, če so izpolnjeni pogoji zapisani v drugem odstavku 106. člena PDEU, ima ta določba neposredni učinek. Dejstvo, da je Sodišče EU konkretni določbi pripisalo takšno naravo, pomeni, da so nacionalna sodišča posamezne države članice dolžna v svojih postopkih odločati tako, da se pri tem neposredno sklicujejo in uporabljajo drugi odstavek 106. člena PDEU. V zadevi *Banco Exterior de Espana*²⁹ je Sodišče EU zapisalo, da se pristojnost Komisije raztega tudi na področje državnih pomoči v primeru, ko gre za podjetja, katerim je dodeljeno izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Sodišče EU ni v zgoraj omejenih sodbah izrecno reklo, da imajo nacionalna sodišča pristojnost presojati združljivost državne pomoči z evropskim trgov. Zdi se, da je to pristojnost pridržalo Komisiji. Vendar kljub temu da formalno iz obstoječe ureditve izhaja izključna pristojnost Komisije presojati in razglašati združljivost državne pomoči z evropskim trgov, nacionalna sodišča medtem ko ocenjujejo izpolnjenost vseh pogojev navedenih v drugem odstavku 106. člena PDEU, *de facto* ocenijo tudi združljivost državne pomoči z evropskim trgov na področju konkurence. Takšno mnenje je v zadevi *Ferring SA proti ACOSS*³⁰ zapisal tudi AG Tizzano.

Vsebino drugega odstavka 106. člena PDEU določata tudi Sklep Komisije o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega

²³ Drugi odstavek 106. člena PDEU.

²⁴ Zadeva 13/77 *INNO proti ATAB*, EU:C:1977:185, paras. 31-32.

²⁵ Zadeva 66/86 *Ahmed Saeed Flugreisen*, EU:C:1989:140, paras. 55-57.

²⁶ Zadeva C-260/89 *ERT*, EU:C:1991:254, para. 34.

²⁷ Zadeva C-320/91 *Corbeau*, EU:C:1993:198, para. 20.

²⁸ Zadeva C-393/92 *Almelo*, EU:C:1994:171, paras. 50-51.

²⁹ Zadeva C-387/92 *Banco Exterior de Espana*, EU:C:1994:100.

³⁰ Generalni pravobranilec Tizzano v zadevi C-53/00 *Ferring SA proti ACOSS*, EU:C:2001:253, paras. 79-80.

pomena³¹ in Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve.³² Oba dokumenta sta del mehkega prava EU, kar pomeni, da dokumenta nimata pravno zavezujoče narave, vseeno pa je nacionalno sodišče v svojih postopkih dolžno upoštevati vsebino obeh dokumentov in v duhu zapisanih določb tudi sprejemati odločitve. Vsebina drugega odstavka 106. člena PDEU v povezavi z omenjenim mehkim pravom dosega izjemno visoko stopnjo določljivosti, kar bi lahko nudilo nacionalnemu sodišču podlago za sprejem pravilne odločitve o združljivosti konkretnega ukrepa države z evropskim trgov.

Drugi odstavek 106. člena PDEU vsebuje pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da velja državna pomoč za združljivo z evropskim trgov. Državna pomoč je združljiva z evropskim trgov, če podjetja pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena ali podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnajo skladno s pravili o konkurenci zapisanimi v PDEU, pri čemer uporaba teh pravil ne sme ovirati izvajanje posebnih nalog oziroma oviranje razvoja trgovine ne sme biti prizadeto do takšne mere, da bi to nasprotovalo interesom EU. Drugi odstavek 106. člena PDEU vsebuje šest pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da je podeljena državna pomoč združljiva z evropskim trgov. Prvi pogoj se nanaša na zadevni subjekt, ki mora biti »podjetje« v smislu konkurenčnega prava, kar pomeni, da gre za telo, ki opravlja ekonomsko dejavnost, ne glede na pravni status in način financiranja.³³ Drugi pogoj se nanaša na dejstvo, da je podjetje »pooblaščen« za izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena in tretji pogoj, da subjekt izvaja »storitev splošnega gospodarskega pomena.«³⁴ Četrty pogoj zahteva izpolnitev testa nujnosti v smislu, da mora biti zadevni ukrep, tj. omejevanje proste konkurence ali oviranje prostega pretoka blaga, nujen za dosego cilja. Peti pogoj zahteva izpolnitev testa sorazmernosti. Subjekt, kateremu je zaupano izvajanje storitev splošnega gospodarskega pomena, mora spoštovati določbe PDEU na način, da ni ogroženo subjektovo delovanje. Šesti pogoj pa zahteva, da ni prizadet razvoj trgovine v obsegu, ki bi nasprotoval interesom EU.

Sodišče EU je v svojih preteklih odločitvah sprejelo stališče, da ima drugi odstavek 106. člena PDEU naravo neposrednega učinka na področju konkurenčnega prava, vendar je pristojnost presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov vseeno pridržala Komisiji. Glede na dejstvo, da se izpolnitev pogojev zapisanih v določbi drugega odstavka 106. člena PDEU zahteva na vseh področjih konkurenčnega prava in da se področje državnih pomoči ne razlikuje od področja antitrusta v zvezi z vprašanji drugega odstavka 106. člena PDEU, bi moralo Sodišče EU jasno zapisati, da velja narava neposrednega učinka drugega odstavka 106. člena PDEU tudi, ko se obravnavajo vprašanja v zvezi z državnimi pomočmi. Določba je jasna, nedvoumna in

³¹ OJ L7/3.

³² OJ C8/15.

³³ Zadeva C-41/90 *Hofner in Elser*, EU:C:1991:161, para. 21.

³⁴ Zadeva C-242/95 *GT-Link*, EU:C:1997:376, paras. 52-53.

brezpogojna, kar pomeni, da so izpolnjeni pogoji za neposredni učinek, zato bi nacionalno sodišče določbo moralo uporabiti tudi v postopkih v zvezi z vprašanji združljivosti državne pomoči z evropskim trgov. Obsto in ohranitev sedanje ureditve, v kateri velja centraliziran sistem, kjer je zgolj Komisija tista, ki presoja združljivost državne pomoči z evropskim trgov na podlagi drugega odstavka 106. člena PDEU, zaradi razlogov navedenih v nadaljevanju ni smiselna, zato bi moralo Sodišče EU odločiti tako, da ima nacionalno sodišče tudi formalno pristojnost ob presojanju izpolnjenosti pogojev zapisanih v drugem odstavku 106. člena PDEU v zvezi z vprašanji o državnih pomočeh, presoditi tudi o združljivosti državne pomoči z evropskim trgov.

2.2 Državna pomoč, ki je *ipso iure* združljiva z evropskim trgov na podlagi drugega odstavka 107. člena PDEU

Drugi odstavek 107. člena PDEU vsebuje taksativno našteje vrste pomoči, ki so avtomatično zakonite in katere mora Komisija razglasiti za združljivo, če so zahtevani pogoji izpolnjeni. Drugi odstavek 107. člena PDEU se glasi: »Z notranjim trgov je združljivo naslednje:

(a) pomoč socialnega značaja, dodeljena posameznim potrošnikom, pod pogojem, da je dodeljena brez diskriminacije glede na poreklo zadevnih izdelkov;

(b) pomoč za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki;

(c) pomoč, dodeljena gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije, ki jih je prizadela delitev Nemčije, kolikor je takšna pomoč potrebna za nadomestilo gospodarske škode, ki jo je ta delitev povzročila. Pet let po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, lahko Svet na predlog Komisije sprejme sklep o razveljavitvi te točke.«³⁵

V praksi ta določba izgublja pomen, saj so vrste državnih pomoči omejene. Poleg tega je vrsta državne pomoči, ki je predvidena v točki (c) drugega odstavka 107. člena PDEU namenjena državnim pomočem v določenih območjih Nemčije zaradi škode povzročene v hladni vojni, ki pa zaradi podane razlage določbe s strani Sodišča EU ni več uporabna v praksi in se zaradi njene nepomembnosti v praksi pričakuje, da bo v prihodnje črtana iz PDEU.

Državna pomoč, ki ustreza pogojem navedenim v drugem odstavku 107. člena PDEU je *ipso iure* združljiva z evropskim trgov, saj predstavlja izjemo od prepovedi podeljevanja državnih pomoči, ki je zapisana v prvem odstavku 107. člena PDEU. Kljub temu, da gre za *ipso iure* združljivo državno pomoč z evropskim trgov, mora biti ta vrsta državne pomoči prijavljena Komisiji na podlagi tretjega odstavka 108. člena PDEU, vendar Komisija v primeru, ko ocenjuje, ali v konkretni zadevi določen ukrep predstavlja državno pomoč, ki je združljiva z evropskim trgov,

³⁵ Drugi odstavek 107. člena PDEU.

nima diskrecijske pravice, saj so vrste državnih pomoči natančno določene in odločanje v tem primeru ne vsebuje ocenjevanja, temveč je odločanje zgolj tehnične narave.³⁶ O tem, da so vrste državnih pomoči natančno določene in da Komisija pri odločanju o združljivosti državne pomoči z evropskim trgom nima diskrecije, je odločilo tudi Splošno sodišče EU v zadevi *Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji*.³⁷ Postopek pred Komisijo je namenjen predvsem ocenjevanju kriterijev zapisanih v drugem odstavku 107. člena PDEU in temu, če so pogoji za uporabo konkretne določbe izpolnjeni.

Ko so izpolnjeni pogoji navedeni v točki (a) drugega odstavka 107. člena PDEU se šteje, da gre za državno pomoč socialne narave. Pogoji so naslednji:

- državna pomoč je socialne narave,
- državna pomoč je dodeljena posameznim potrošnikom,
- državna pomoč je dodeljena brez diskriminacije glede na poreklo zadevnih izdelkov.

Iz same narave določbe in besednih zvez uporabljanih v drugem odstavku 107. člena PDEU se zdi, da so zahtevani pogoji za opredelitev državne pomoči kot združljive z evropskim trgom jasne, nedvoumne in brezpogojne. V primeru prvega pogoja, tj. pogoj pomoči, ki ima socialno naravo, obstaja mnenje generalnega pravobranilca Reischla, ki je v zadevi *Benedetti proti Munari*³⁸ zapisal, da je nakup proizvodov po interventnih cenah s strani državne agencije in njihova prodaja po nižjih cenah, pri čemer je namen doseči nižjo ceno proizvoda za potrošnike, pomoč socialne narave. Tako je vsebina te vrste državne pomoči že opredeljena tudi v mejnih primerih.

Državna pomoč predvidena v točki (b) drugega odstavka 107. člena PDEU dovoljuje izjemo od prepovedi državne pomoči v primerih, ko gre za povrnitev škode, ki so jo povzročile naravne nesreče ali izjemni dogodki.³⁹ Kot izjemo moramo točko (b) drugega odstavka 107. člena PDEU razlagati ozko, kar je Sodišče EU določilo v zadevah *Grčija proti Komisiji*,⁴⁰ *Atzeni*⁴¹ in *Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji*.⁴² Komisija je v preteklosti odločila, da v pojem »naravne nesreče« med drugim spada potres,⁴³ poplava,⁴⁴ tornado⁴⁵ in plaz.⁴⁶ Prav tako je

³⁶ Alberto Santa Maria, *Competition and State Aid*, 2007, str. 50.

³⁷ Zadeva T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji*, EU:T:2008:222, para. 53 v zvezi s točko (b) drugega odstavka 107. člena PDEU.

³⁸ Zadeva 52/76 *Benedetti proti Munari* EU:C:1977:16.

³⁹ Zadeva T-171/02 *Regione autonoma della Sardegna proti Komisiji*, EU:T:2005:219, para. 165.

⁴⁰ Zadeva C-278/00 *Grčija proti Komisiji*, EU:C:2004:239, para. 81.

⁴¹ Združene zadeve C-346/03 in C-529/03 *Atzeni*, EU:C:2006:130, para. 79.

⁴² Zadeva T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji*, EU:T:2008:222, para. 52.

⁴³ Odločitev v zadevi N 459/A2009 *Earthquake in Abruzzo* (16. oktober 2009).

⁴⁴ Odločitev v zadevi N 235a/2010 *Floods in Poland* (6. avgust 2010).

⁴⁵ Odločitev v zadevi N 294/2010 *Tornadohilfe Sachsen* (21. oktober 2010).

Komisija odločila, da pod »izjemne dogodke« šteje vojne, notranje nemire v državi članici in stavkanje ter z določenimi omejitvami nuklearne nesreče⁴⁷ in nesreče ob požaru.⁴⁸ Poleg vrst državnih pomoči je Komisija natančno določila, kakšna je zakonita državna pomoč, ki je združljiva z evropskim trgov, ko gre za uporabo točke (b) drugega odstavka 107. člena PDEU. Lastnosti združljive državne pomoči z evropskim trgov so natančno določene. Državna pomoč mora biti:

- proporcionalna s povzročeno škodo,
- obstajati mora neposredna povezava med škodo, ki jo je povzročila naravna nesreča, natančno določitvijo zadane škode ter državno pomočjo,
- zelo natančno mora biti določena škoda, ki je nastala.

V primerih izpolnitve teh kriterijev, katere je Sodišče EU zapisalo, npr. v zadevah *Nemčija proti Komisiji*,⁴⁹ *Grčija proti Komisiji*⁵⁰ in *Atzeni*,⁵¹ se šteje državna pomoč za izjemo od splošnega načela nezdržljivosti državne pomoči z evropskim trgov, kar pomeni, da je takšna državna pomoč zakonita in jo država lahko podeli posameznemu podjetju.

Za izjemo od prepovedi podeljevanja državne pomoči velja tudi državna pomoč, ki je dodeljena gospodarstvu nekaterih območij Zvezne republike Nemčije, ki jih je prizadela delitev Nemčije, če je takšna pomoč potrebna za nadomestilo gospodarske škode, ki jo je ta delitev povzročila. Sodišče EU je že odločalo v zadevah *Nemčija proti Komisiji*⁵² iz leta 2000 in v drugi zadevi *Nemčija proti Komisiji*⁵³ iz leta 2003 o vsebini točke (c) drugega odstavka 107. člena PDEU. Primarno je bila ta določba uporabljena za posebne državne pomoči, ki so bile namenjene izgnancem, beguncem in žrtvam vojne ter sosednjim regijam Sovjetske zveze in zahodnega Berlina, a tudi kasneje je Sodišče EU odločilo, da se določba ne bo razlagala drugače oziroma širše kot jo je Sodišče EU razlagalo prvotno,⁵⁴ zato velja, da je danes ta določba neuporabna v praksi.

Določbe v točkah (a) in (b) so dovolj določne in skozi prizmo pogojev, ki so potrebni za neposredni učinek določbe, ustrezajo vsem trem pogojem formule predvidene v zadevi *Van Gend*

⁴⁶ Odločitev v zadevi N 424/2009 *Aid for the damage caused by natural disaster* (7. oktober 2009).

⁴⁷ Na posledice nuklearne nesreče Černobil je opozorila grška vlada v zadevi C-278/00 *Grčija proti Komisiji*, EU:C:2004:239, paras. 78-89.

⁴⁸ Odločitev v zadevi N 622/2008 *Palmitos Park fire* (24. februar 2010).

⁴⁹ Zadeva C-301/96 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:2003:509, para. 72.

⁵⁰ Zadeva C-278/00 *Grčija proti Komisiji*, EU:C:2004:239, para. 82.

⁵¹ Združene zadeve C-346/03 in C-529/03 *Atzeni*, EU:C:2006:130, para. 79.

⁵² Zadeva C-156/98 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:2000:467, para. 52.

⁵³ Zadeva C-334/99 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:2003:55, para. 120.

⁵⁴ Zadeva C-156/98 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:2000:467, para. 51 in zadeva C-277/00 *Nemčija proti Komisiji*, EU:C:2004:238, para. 49.

en Loos.⁵⁵ V tej zadevi je Sodišče EU odločalo, ali ima 12. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti⁵⁶ lahko neposreden učinek v nacionalnem pravu tako, da državljani države članice na podlagi tega člena uveljavljajo pravice, ki jih mora nacionalno sodišče varovati. Sodišče EU je odločilo, da so pogoji za vzpostavitev neposrednega učinka določbe jasnost, nedvoumnost in brezpogojnost konkretne določbe. Kljub temu da Sodišče EU o neposrednem učinku drugega odstavka 107. člena PDEU do danes še ni odločalo, se zdi, da omenjena določba glede na jasnost in nedvoumnost zapisanih kriterijev v drugem odstavku 107. člena PDEU izpolnjuje vse tri omenjene pogoje. Vendar predstavlja odsotnost konkretne odločitve Sodišča EU o naravi drugega odstavka 107. člena PDEU, odsotnost pravne podlage, na katero bi se lahko posamezniki pred nacionalnimi sodišči sklicevali in konkretno določbo neposredno uporabljali.

2.3 Združljivost državne pomoči po tretjem odstavku 107. člena PDEU

Na podlagi obstoječe ureditve ima Komisija pristojnost opredeliti določeno vrsto državnih pomoči za izjemo od splošne prepovedi podelitve državne pomoči določene v prvem odstavku 107. člena PDEU. Vendar se tretji odstavek 107. člena PDEU razlikuje od drugega odstavka 107. člena PDEU v tem, da ima v primeru uporabe te določbe Komisija diskrecijo pri odločanju, ali gre v konkretnem primeru za državno pomoč združljivo z evropskim trgom ali ne.⁵⁷ Vendar je s sprejemom Uredbe 651/2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe, imenovana tudi Uredba o splošnih skupinskih izjemah, ki natančneje določa vsebino vrst državnih pomoči zapisanih v tretjem odstavku 107. člena PDEU, prišlo do spremembe. Glede na naravo omenjenega akta, ki ima naravo neposredne uporabljivosti, morajo nacionalna sodišča v svojih postopkih neposredno uporabljati določbe zapisane v omenjeni uredbi. Ta akt pa ne veže le nacionalnih sodišč, temveč tudi druge organe države članice. Enako velja tudi za Uredbo 1407/2013 o uporabi členov 107 in 108 PDEU pri pomoči *de minimis*, ki je tudi neposredno uporabljiva. To pomeni, da ukrep, katerega lahko uvrstimo v eno od vrst uzakonjenih v omenjeni uredbi, ni potrebno pred implementacijo priglasiti Komisiji, prav tako ni potrebno dovoljenje Komisije za izvedbo državne pomoči. Drži pa, da je Komisija edini organ, ki ima pristojnost pričeti s preiskovalnim postopkom skladno z drugim odstavkom 108. člena PDEU, ko sumi, da obstoječ ukrep države članice ne spada v domet Uredbe o splošnih skupinskih izjemah oziroma drug relevanten akt, ki vsebuje uzakonjene vrste državnih pomoči, ki so združljive z evropskim trgom in lahko, če ugotovi, da ukrep predstavlja državno pomoč, ki ne spada v domet Uredbe o splošnih skupinskih izjemah, razglasi državno pomoč za nezakonito.

⁵⁵ Zadeva 26/62 *Van Gend en Loos proti Administratie der Belastinge*, EU:C:1963:1.

⁵⁶ EUR-Lex (11957E/TXT).

⁵⁷ Zadeva C-225/91 *Matra proti Komisiji*, EU:C:1993:239, paras. 23- 25, in zadeva 310/85 *Deuflil proti Komisiji*, EU:C:1987:96, para. 18.

Tretji odstavek 107. člena PDEU se glasi: »Kot združljivo z notranjim trgom se lahko šteje naslednje:

(a) pomoč za pospeševanje gospodarskega razvoja območij, kjer je življenjska raven izjemno nizka ali kjer je podzaposlenost velika, in v regijah iz člena 349 glede na njihov strukturni, gospodarski in socialni položaj;

(b) pomoč za pospeševanje izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice;

(c) pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi;

(d) pomoč za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine, kadar takšna pomoč ne škoduje trgovinskim pogojem in konkurenci v Uniji v obsegu, ki je v nasprotju s skupnimi interesi;

(e) druge vrste pomoči, kakršne lahko Svet določi v sklepu, ki ga sprejme na predlog Komisije.«.

V točko (a) tretjega odstavka 107. člena PDEU spada kohezijska državna pomoč, ki je lahko dana za območje oziroma regijo, kjer je življenjska raven nižja od povprečne življenjske ravni v celotni EU.⁵⁸ BDP na prebivalca je v takem območju 75% glede na povprečni BDP na prebivalca v EU. Glede na zelo restriktivno določeno mejo zelo malo državnih pomoči spada v domet točke (a).

V domet točke (b) tretjega odstavka 107. člena PDEU spadajo pomoči namenjene za pospeševanje pomoči izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice, pri čemer gre za sodelovanje vsaj dveh držav članic pri dosegu skupnega cilja.

Domet točke (c) je najširši od vseh vrst državnih pomoči predvidenih v tretjem odstavku 107. člena PDEU in manj restriktivna kot točka (a) tretjega odstavka 107. člena PDEU ter predstavlja najpogosteje uporabljeno podlago za dodelitev državne pomoči, ki je združljiva z evropskim trgom. Točka (c) vsebuje državno pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi EU.

⁵⁸ Zadeva C-113/00 *Španija proti Komisiji* (»Extremadura«), EU:C:2002:507, para. 65.

Točka (d) tretjega odstavka 107. člena PDEU zajema državne pomoči za pospeševanje kulture in ohranjanja kulturne dediščine.⁵⁹ Komisija za točko (d) ni sprejela nobenih splošnih navodil, ki pokrivajo to izjemo, vendar je za vsebino te točke med drugim pomembno tudi Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za storitve javne radiotelevizije.⁶⁰

Sodišče EU o neposrednem učinku tretjega odstavka 107. člena PDEU še ni odločalo, zato konkretni določbi ne moremo pripisati narave neposrednega učinka. Ne smemo pa tudi zanemariti dejstva, da so nacionalna sodišča v svojih postopkih dolžni pri odločanju upoštevati uredbe prava EU, ki imajo naravo neposredne uporabljivosti, sodno prakso Sodišča EU in ne nazadnje tudi odločitve Komisije, ki je v zadnjih desetletjih natančno izoblikovala vsebino vsake točke omenjene določbe. Iz tega izhaja, da je vsebina tretjega odstavka 107. člena PDEU v povezavi s sekundarno evropsko zakonodajo dovolj jasna, nedvoumna in brezpogojna. Celo v primeru omenjene določbe, ki bi lahko bila z vidika vprašanja neposrednega učinka in s tem v zvezi pomanjkljivost jasnosti in brezpogojnosti tretjega odstavka 107. člena PDEU, še najbolj sporna od vseh treh obravnavanih, vseeno obstaja razlog, zakaj bi Sodišče EU v primeru odločanja o naravi neposrednega učinka tretjega odstavka 107. člena PDEU, tej določbi taksno naravo tudi pripisalo. Nacionalno sodišče pa mora že v sedanji ureditvi upoštevati akte, katere so sprejeli evropski organi, ko obravnavajo vprašanja v zvezi z državnimi pomočmi, bodisi zaradi neposredne uporabljivosti uredb ali zaradi dokumentov mehkega prava, katerih nacionalna sodišča tudi ne smejo spregledati. V primeru reforme prenosa pristojnosti s Komisije na nacionalno sodišče, bi torej govorili zgolj o formalnem zapisu prenosa pristojnosti presojeti združljivost državnih pomoči z evropskim trgov, saj to pristojnost nacionalna sodišča v primeru presojanja združljivosti vrst državnih pomoči predvidenih v tretjem odstavku 107. člena PDEU očitno izvajajo že sedaj.

2.4 Posebnost shem državnih pomoči

V Uredbi 651/2014 je v prvem členu zapisana opredelitev vseh pojmov, ki se v uredbi uporabljajo. Pod točko 15 je podana tudi opredelitev shem državnih pomoči, in sicer uredba pravi, da shema državnih pomoči »pomeni vsak akt, na podlagi katerega je mogoče brez nadaljnjih izvedbenih ukrepov dodeliti individualno pomoč podjetjem, opredeljenim v aktu na splošen in abstrakten način, ter vsak akt, na podlagi katerega je mogoče enemu ali več podjetjem dodeliti pomoč, ki ni povezana z določenim projektom, za nedoločen čas in/ali v nedoločenem znesku.«⁶¹ Posebnost pri shemah državnih pomoči je ravno v tem, da Komisiji ni potrebno

⁵⁹Odločitev v zadevi N340/2007 *Aid for theatre, dance, music and audiovisual activities in the Basque country* (18. julij 2007) in zadeva C-159/01 *Nizozemska proti Komisiji*, EU:C:2004:246.

⁶⁰OJ C257/1.

⁶¹Uredba 651/2014, para. 15.

odobriti posamezno individualno pomoč, ki je predvidena v okviru sheme državnih pomoči. V tem primeru gre torej za odločitev nacionalnih organov, ali bodo konkretno državno pomoč podelili ali ne, velja pa, da je vsaka individualna državna pomoč, ki je podeljena v skladu s pogoji celotne sheme državnih pomoči, združljiva z evropskim trgov. Komisija je upravičena nad podeljevanjem individualnih državnih pomoči izvajati nadzor, vendar država ne potrebuje pridobiti odločbe od Komisije, saj velja, da gre za državno pomoč, ki ustreza pravilom in pogojem zapisanim v shemi pomoči ter da gre posledično za državno pomoč, ki je združljiva z evropskim trgov.

V tem primeru bi bilo smiselno, da bi imelo nacionalno sodišče pravico do nadzora nad izvajanjem državnih pomoči in bi skrbelo za to, da je državna pomoč skladna s pravili sheme, ki so bili odobreni s strani Komisije, kar pomeni da bi nacionalno sodišče dejansko skrbelo za to, da so individualne državne pomoči skladne s pravili opredeljenimi v shemi državnih pomoči. Tako bi nacionalno sodišče pravzaprav presoјalo združljivost individualnih državnih pomoči z evropskim trgov.

3 Razlogi za reformo na področju pristojnosti presoјanja združljivosti državnih pomoči z evropskim trgov

Dolžina sodnih postopkov predstavlja veliko težavo v državah članicah in je ena od glavnih ovir za učinkovitost prava EU. Uporaba drugega odstavka 106. člena, drugega odstavka 107. člena in tretjega odstavka 107. člena PDEU s strani nacionalnih sodišč pa bi predstavljala bolj smiselno in ekonomično ureditev, saj bi se dolžina sodnih postopkov v zadevah, ki razrešujejo vprašanja v zvezi z državnimi pomočmi skrajšala glede na dejstvo, da je Komisija preobremenjena z delom. Če bi pristojnost za presoјanje združljivosti imela nacionalna sodišča, bi se izognili nepotrebni podaljševanju dolgotrajnih postopkov. Tudi Sodišče EU je odločilo v zadevi *RSV Machinefabrieken en Scheepswerven NV proti Komisiji*,⁶² da je v konkretni zadevi Komisija za odločitev v zvezi z izpodbijano odločbo potrebovala 26 mesecev ter tako kršila pravila dobrega upravljanja. Ravno v luči enega najpomembnejših načel evropskega prava *effet utile*⁶³ se zdi jasno, da je z avtoriteto varovanja učinkovitega sodnega sistema potrebno narediti prenos pristojnosti s Komisije na nacionalna sodišča, saj le-ta že v obstoječi ureditvi dejansko ocenjujejo združljivost določenega ukrepa z evropskim trgov ob tem, ko presoјajo, ali določen ukrep predstavlja državno pomoč, saj nacionalna sodišča opredeljujejo naravo posamezne državne

⁶² Zadeva 223/85 *RSV Machinefabrieken en Scheepswerven NV proti Komisiji*, EU:C:1987:502, para. 7.

⁶³ Zadeva C-168/05 *Mostaza Claro*, EU:C:2006:675, para. 24; zadeva C-40/08 *Asturcom Telecommunicacion*, EU:C:2009:615, para. 38; zadeva C-262/09 *Meilicke in ostali*, EU:C:2011:438, para. 23; zadeva C-169/14 *Sánchez Morcillo in Abril García*, EU:C:2014:2099, para. 31.

pomoči in pregledujejo prisotnost pogojev zapisanih v drugem odstavku 106. člena in 107. člena PDEU in s tem pregledujejo tudi izpolnjenost pogojev za združljivost pomoči z evropskim trgov.

Prenos pristojnosti s Komisije na nacionalna sodišča pa bi z razbremenitvijo Komisije, le-tej omogočilo, da se osredotoči zgolj na zadeve, ki so bolj kompleksne narave in zahtevajo bolj temeljito obravnavo. Tako se bo Komisija lahko posvetila reševanju primerov, o katerih še ni odločala in tako ustvarjala domet drugega odstavka 106. člena PDEU, drugega odstavka 107. člena PDEU in tretjega odstavka 107. člena PDEU v bolj zahtevnih zadevah, medtem ko bodo nacionalna sodišča ob upoštevanju že obstoječe prakse Komisije odločila skladno z njo. Tako bodo postopki pred Komisijo in pred nacionalnimi sodišči izpeljani hitreje, učinkoviteje in bolj kvalitetno.

Glede na to, da je Sodišče EU že večkrat odločilo,⁶⁴ da je tretji odstavek 108. člena PDEU določba, ki ima naravo neposrednega učinka ter da so nacionalna sodišča dolžna v nacionalnih postopkih varovati pravice posameznikov, morajo nacionalna sodišča odločiti o obstoju domnevne državne pomoči. Pri tem nacionalna sodišča *de facto* ocenijo tudi, ali so pogoji zapisani v drugem odstavku 106. člena, drugem odstavku 107. člena in tretjem odstavku 107. člena PDEU izpolnjeni in tako obenem ocenijo tudi združljivost državne pomoči z evropskim trgov. Da bi se zagotovila pravna podlaga, ki bo nudila učinkovito varstvo pravic posameznikov v nacionalnih postopkih je potrebno v določenih primerih pristojnost presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov podeliti nacionalnim sodiščem.

Sodišče EU v svojem delovanju ni še nikoli odločalo o neposredni učinkovitosti drugega odstavka 107. člena in tretjega odstavka 107. člena PDEU, vendar bi glede na argumentacijo o izpolnjenosti pogojev zapisanih v zadevi *Van Gend en Loos*,⁶⁵ ki je predstavljena v prejšnjem poglavju in razlogih, ki zahtevajo prenos pristojnosti iz Komisije na nacionalna sodišča, moralo odločiti tako, da imata omenjeni določbi neposredni učinek. Vprašanje povezano z drugim odstavkom 106. člena PDEU pa mora Sodišče EU razlagati na način, da se neposredni učinek določbe uporablja in velja tudi na področju državnih pomoči, kar mora Sodišče EU izrecno zapisati v eni od svojih zadev.

Tudi na področju antitrusta so obstajali enaki razlogi, ki so privedli do prenosa pristojnosti s Komisije na nacionalne organe. Komisija je pričela s postopno decentralizacijo pristojnosti s pomočjo mehkega prava EU, konkretnije Bele knjige⁶⁶ v letu 1999 in kasneje Obvestila o sodelovanju med nacionalnimi sodišči in Komisijo pri uporabi členov 85 in 86 Pogodbe o

⁶⁴ Zadeva C-120/73 *Lorenz GmbH*, EU:C:1973:152, para. 8. Zadeva C-284/12 *Deutsche Lufthansa proti Flughafen Frankfurt-Hahn*, EU:C:2013:755, para. 28.

⁶⁵ Zadeva 26/62 *Van Gend en Loos proti Administratie der Belastinge*, EU:C:1963:1.

⁶⁶ OJ C 132.

Evropski skupnosti. Svet EU je nato sprejel pravno zavezujoči akt, Uredbo 1/2003, v kateri so natančno predvideni postopki delovanja Komisije, nacionalnih organov in sodelovanja med njimi.

Ob prenosu pristojnosti presojanja izpolnjenosti pogojev zapisanih v tretjem odstavku 101. člena PDEU je obstajala velika bojazen, da nacionalni organi ne bi pri svojem delovanju uporabljali pravila konkurence konsistentno in pravilno. Tako so se vzpostavili določeni mehanizmi, s katerimi se je kljub vsem oviram zagotovila enotna uporaba prava EU (možnost nacionalnega sodišča, da postavi Komisiji vprašanje glede določenih podatkov, do katerih nacionalni organ sam ne more dostopiti ali pa nacionalno sodišče zaprosi za pravilno interpretacijo evropskega prava; pomemben institut je tudi institut *amicus curiae*, ki omogoča Komisiji, da na svojo lastno iniciativo poseže v postopek, ki se odvija pred nacionalnim sodiščem).

Enako se je postopek decentralizacije pričel tudi na področju državnih pomoči, kjer je Komisija že sprejela akte mehkega prava, ki pomenijo pričetek decentralizacije pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov, saj je nacionalnim sodiščem podelila vlogo v postopkih državnih pomoči, v katerih Komisija in nacionalna sodišča izpolnjujeta komplementarne naloge. Poleg tega pa lahko pri svojem delu nacionalno sodišče vedno zaprosi Komisijo za pomoč, s čimer se skrbi za kvalitetno izvedene postopke. Prav tako so mehanizmi, ki so bili vzpostavljeni ob prenosu pristojnosti s Komisije na nacionalne organe v primeru izpolnjevanja pogojev zapisanih v tretjem odstavku 101. člena PDEU, že vzpostavljeni na področju državnih pomoči (prošnja za posredovanje podatkov ali za pravilno razlago prava EU, katero postavi nacionalno sodišče Komisiji). To pomeni, da bi bila sprememba organa, ki ima pristojnost presojeti združljivost državne pomoči z evropskim trgov mnogo olajšana, saj so načini sodelovanja med Komisijo in nacionalnimi sodišči že vzpostavljeni.

Politika konkurence velja za enega osnovnih elementov evropske ekonomske ustavne materije, ki je bila prvotno določena s Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti in nato tudi v PDEU. Pravila EU o konkurenci zagotavljajo pravično in neizkrivljeno konkurenco, ki je v skladu s členom 3.1 (b) PDEU potrebna za delovanje notranjega trga. Ta pravila veljajo tako za podjetja, kar je določeno v členih od 101. do 106. PDEU, kakor tudi za države članice, kar pa je določeno v členih od 107. do 109. PDEU.⁶⁷

Tako področje antitrusta kot področje državnih pomoči sta dela evropskega konkurenčnega prava. Edina razlika, ki je za reformo prenosa pristojnosti s Komisije na nacionalna sodišča relevantna je v interesu držav članic, ki je drugačen na področju antitrusta kot na področju državnih pomoči. Na področju antitrusta ima država članica interes, da preganja sporazume

⁶⁷ Paul, Adriaanse, *The European Union after Lisbon: Public and Private Enforcement of EU State Aid Law: Legal Issues of Dual Vigilance by the Commission and National Courts*, 2012, str. 443.

sklenjene med podjetji, sklepe podjetniških združenj, usklajena ravnanja med podjetji ter zlorabe prevladujočega položaja, medtem ko so na področju državnih pomoči države tiste, ki nudijo finančno pomoč iz državnih sredstev posameznemu podjetju in tako nimajo enakega interesa delovati skladno s pravili kot na področju antitrusta. Vendar lahko očitek, ki se nanaša na to, da se interes držav članic razlikuje na področju antitrusta od interesa, ki ga ima država članica na področju državnih pomoči, postavi pod utemeljen dvom, saj bi se pristojnost s Komisije prenesla na nacionalna sodišča, ki so del sodne veje oblasti, ki je skladno z načelom delitve oblasti samostojna in neodvisna ter tako deluje popolnoma ločeno od izvršilne veje oblasti, ki je običajno tista, ki odloči o podelitvi državne pomoči. To pomeni, da je pričakovano in se lahko predpostavlja, da bodo nacionalna sodišča pri svojem delu delovala nepristransko in ob pravilni uporabi evropskega prava, odločila na način kot to počne Komisija v obstoječi ureditvi.

4 Ureditev reforme na področju antitrusta

Institut *amicus curiae* je bil na področju antitrusta uveden z Uredbo 1/2003,⁶⁸ zato da se zagotovi pravilna in enotna uporaba konkurenčnega prava, na način, da nacionalno sodišče zaprosi Komisijo za določene informacije ali podatke, katerih nacionalno sodišče ne poseduje, vendar jih potrebuje za sprejem končne odločitve v nacionalnem postopku. Komisija ima pristojnost kadarkoli posredovati v postopku, katerega vodi nacionalno sodišče in nuditi nacionalnemu sodišču pomoč, ko le-to rešuje vprašanja s področja antitrusta, če nacionalno sodišče po mnenju Komisije taksno posredovanje potrebuje. Tudi na področju državne pomoči ima nacionalno sodišče pravico, da Komisijo zaprosi za informacijo ali mnenje, če je v dvomu glede pravilne uporabe določbe pri odločanju o vprašanju v zvezi z državnimi pomočmi ali pa če potrebuje nek podatek, katerega ima v lasti le Komisija in je za odločitev v sodnem postopku pred nacionalnim sodiščem pomemben. To predstavlja enak način sodelovanja med Komisijo in nacionalnimi sodišči na področju antitrusta, kot je obstajal že v času veljave Uredbe 17/62⁶⁹ in kot tak obstaja tudi danes. Sodelovanje med Komisijo in nacionalnimi sodišči je izjemnega pomena za učinkovito delovanje sistema, v katerem imajo nacionalni organi pristojnost odločanja o določenem vprašanju na podlagi evropskega prava, kar lahko predstavlja za nacionalna sodišča težave. Vloga Komisije je zato izjemnega pomena in njena dolžnost je, da nacionalnim organom pomaga kolikor je to v njeni pristojnosti. Tudi Sodišče EU se je izreklo o naravi pomoči nacionalnim sodiščem, katero nudi Komisija, in sicer je reklo, da sodelovanje Komisije opredeljuje bolj za dolžnost Komisije kot za njeno pravico.⁷⁰

⁶⁸ OJ L 1.

⁶⁹ OJ 13.

⁷⁰ Zadeva C-2/88 *Imm. Zwartveld*, EU:C:1990:440; zadeva *Delimitis* C-234/89, EU:C:1991:91.

Uredba 17/62 je vzpostavljala centraliziran sistem nadzora na področju antitrusta, v okviru katerega morajo sporazumi, ki lahko omejujejo ali negativno vplivajo na trgovino med državami članicami EU, biti priglašeni Komisiji, da lahko uveljavljajo pogoje za uveljavitev izjeme predvidene v tretjem odstavku 81. člena PES, današnjem tretjem odstavku 101. člena PDEU. Izključna pristojnost Komisije za odobritev sporazumov, ki omejujejo konkurenco, vendar pa izpolnjujejo pogoje tretjega odstavka 101. člena PDEU, je privedla do priglasitve zelo velikega števila sporazumov s strani podjetij, kar je otežilo delovanje Komisije, ki je bila z delom preobremenjena in povzročalo, da je Komisija pri uporabi pravil konkurence sprejemala manj kakovostne odločitve kot jih sprejema sedaj, saj se lahko osredotoči zgolj na zahtevnejše in kompleksnejše primere, ostale pa prepusti nacionalnim organom. Enako se dogaja tudi na področju državnih pomoči, saj je Komisija s svojim delom preobremenjena in zato trpita tako kakovost kot dolžina postopkov pred nacionalnimi sodišči.

Decentralizacija se je na področju konkurence pričela izvajati postopoma. S pomočjo mehkega prava EU, konkretneje Bele knjige⁷¹ iz leta 1999, je Komisijaz namenom poenostavitve upravnih formalnosti za podjetja in zato da se je Komisiji omogočilo učinkoviteje ukrepanje proti resnim kršitvam pravil o konkurenci, sprejemala potrebne ukrepe za izvajanje dolgotrajnega postopka reforme, ki je na koncu pripeljal do sprejema Uredbe 1/2003. Uredba 1/2003 je dokončno omogočila prehod s centraliziranega sistema odobritve izjeme po tretjem odstavku 101. člena PDEU s strani Komisije na podlagi predhodnega obveščanja na decentraliziran sistem pravne izjeme, ki temelji na tem, da podjetja sama uporabljajo evropska pravila o konkurenci ter preverjajo, če so pogoji zapisani v tretjem odstavku 101. člena PDEU izpolnjeni. S tem se je okrepil sistem naknadnega nadzora, katerega izvršuje Komisija, vendar se je na ta način zmanjšala obremenitev Komisije ter okrepila vloga nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ter nacionalnih sodišč pri uporabljanju konkurenčnega prava EU. To zagotavlja učinkovito in enotno izvajanje evropskega konkurenčnega prava, kar se ravno kaže kot problematično na področju državnih pomoči. Poleg tega pa ni zanemarljiv pomen obstoječega sistema med nacionalnimi sodišči in Komisijo, saj se nacionalna sodišča, kadarkoli potrebujejo pomoč od Komisije, na Komisijo lahko obrnejo tako, da zaprosijo za podatke v postopku. Komisija bo nacionalnemu sodišču nudila pomoč v konkretnem postopku v okviru svojih pristojnosti.

⁷¹ OJ C 132.

5 Predlog reforme pristojnosti presojanja združljivosti z evropskim trgom

Do prenosa pristojnosti s Komisije na nacionalna sodišča lahko pride na dva različna načina, in sicer bi lahko evropski zakonodajalec sprejel novo procesno uredbo, s katero bi se določila pristojnost nacionalnih sodišč v določenih primerih presojeti združljivost državne pomoči z evropskim trgom ali pa bi v primeru, če bi se od Sodišča EU v okviru predloga za predhodno vprašanje zahtevala odločitev o prenosu pristojnosti s Komisije na nacionalna sodišča, Sodišče EU podelilo pristojnost nacionalnim sodiščem zaradi zaščite načela *effet utile*. V prvem primeru bi evropski zakonodajalec moral sprejeti novo procesno uredbo na način kot je bila sprejeta na področju antitrusta, v kateri naj se določijo pristojnosti Komisije in nacionalnih sodišč ter se upoštevajoč pomanjkljivosti, ki obstajajo v sistemu, kjer imajo pristojnost presojeti združljivost državne pomoči z evropskim trgom nacionalna sodišča, predvidi postopke, v katerih bodo nacionalna sodišča dobila potrebno pomoč bodisi od Komisije ali Sodišča EU. Prenos pristojnosti na nacionalna sodišča z uredbo, bi zagotovila najvišjo stopnjo pravne varnosti, saj bi bili predvideni vsi postopki delovanja Komisije in nacionalnega sodišča ter sodelovanja med obema organoma in bi bila tako zagotovljena pravna varnost na najvišji stopnji. Do prenosa pristojnosti iz Komisije na nacionalna sodišča lahko pride tudi na podlagi odločitve Sodišča EU v okviru postopka za predhodno odločanje o vprašanju postavljenem s strani nacionalnega sodišča. Sodna praksa Sodišča EU se lahko spremeni ob utemeljenih razlogih, ki podpirajo spremembo sodne prakse. V kolikor bi Sodišče EU odločilo, da je načelo *effet utile* zaradi predolgo trajajočih postopkov pred Komisijo in posledično ne zagotovljene dovolj visoke stopnje kakovosti v odločitvah povezanih z vprašanji o združljivosti državnih pomoči z evropskim trgom ogroženo, bi Sodišče EU popolnoma utemeljeno spremenilo svojo sodno prakso in v določenih primerih podelilo pristojnost presojeti združljivost državne pomoči z evropskim trgom nacionalnim sodiščem.

Prednost, ki tudi podpira prenos pristojnosti na nacionalna sodišča je že obstoječe sodelovanje med Komisijo in nacionalnimi sodišči na področju državnih pomoči. Glede vprašanja obstoja *amicus curiae* na področju državnih pomoči, se zdi smiselno, da se Komisiji podeli pravica sodelovati v nacionalnih postopkih, ko bo nacionalno sodišče odločalo o združljivosti državne pomoči. V kolikor bi Sodišče EU v okviru postopka za predhodno odločanje preneslo pristojnost na nacionalna sodišča, bi lahko po zgledu sodbe *Inspecteur van de Belastingdienst proti X BV*,⁷² odločilo, da velja pristojnost Komisije poseči v postopek pred nacionalnim sodiščem kot *amicus* tudi v primerih, ko nacionalno sodišče odloča o vprašanjih državne pomoči. V omenjeni zadevi

⁷² Zadeva C-429/07 *Inspecteur van de Belastingdienst proti X BV*, EU:C:2009:359.

se je Sodišče EU ob izrazito jezikovni interpretaciji preambule in 15. člena Uredbe 1/2003 odločilo za širši domet *amicuscuriae* sodelovanja med Komisijo in nacionalnim sodiščem in reklo, da lahko Komisija sodeluje kot *amicus* na lastno pobudo v postopkih, v katerih bi bilo lahko ogrožena učinkovitost skupnostnega antitrusta, kljub temu da je v zadevi uporabljeno zgolj nacionalno pravo in ne tudi evropsko pravo, konkretnije 101. in 102. člen PDEU. Za potrebe čim bolj učinkovitega sodelovanja med Komisijo in nacionalnim sodiščem ter dokler ne bi bile pristojnosti obeh organov jasno zapisane v uredbi, tako kot je to storjeno na področju antitrusta bi lahko Sodišče EU ponovno uporabilo široko interpretacijo *amicus curiae* sodelovanja med Komisijo in nacionalnim sodiščem in reklo, da ima Komisija možnost samoiniciativo ali ko jo nacionalno sodišče za to zaprosi, intervenirati v postopku pred nacionalnim sodiščem tudi na področju državnih pomoči.

Predlog reforme o prenosu pristojnosti odločati o združljivosti državne pomoči z evropskim trgov s Komisije na nacionalno sodišče se ne nanaša na vsak primer ocenjevanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgov. Ko pa država pred podelitvijo državne pomoči, tega ukrepa ne bo priglasila Komisiji in se bo pred nacionalnim sodiščem pričel sodni postopek, v katerem se bodo odprta vprašanja nanašala tudi na omenjeni ukrep in na združljivost tega ukrepa z evropskim trgov, v kolikor bo na podlagi prvega odstavka 107. člena PDEU ukrep izpolnjeval vse štiri kriterije in ga bo nacionalno sodišče opredelilo kot državno pomoč, bi moralo imeti nacionalno sodišče pravico in dolžnost odločiti tudi o združljivosti posamezne državne pomoči z evropskim trgov. Tako kot je predvideno že sedaj, bi imelo nacionalno sodišče možnost prositi Komisijo za posredovanje relevantnih podatkov ali pa za mnenje o pravilni uporabi evropskega prava. Smiselno bi bilo uvesti tudi možnost Komisije, da sama poseže v postopek pred nacionalnim sodiščem, če oceni, da nacionalno sodišče pri odločanju o vprašanih združljivosti državne pomoči to potrebuje. Področje, ki se nanaša na združljivost državnih pomoči z evropskim trgov je področje, ki je urejeno z velikim številom pravno zavezujočih aktov in tudi z mehkim pravom EU, zato je smiselno vzpostaviti mehanizme, s katerimi se bo zagotavljalo pravilno uporabo evropskega prava.

Smiselno je tudi, da je nacionalnemu sodišču naložena obveznost obvestiti Komisijo o začetku postopka pred nacionalnim sodiščem, zato da bo Komisija pomagala kadarkoli tekom trajanja postopka, še predno bo nacionalno sodišče prišlo do končne odločitve. Takšne obveznosti nacionalni organi nimajo na področju antitrusta, ker je Komisija obveščena zgolj o sprejemu odločbe, tako da lahko Komisija šele v pritožbenem postopku poseže v postopek. Zavrlo tega da ne bi prihajalo do napak, ki bi bile posledica pomanjkanja nadzora Komisije nad nacionalnim postopkom, se zdi bolj učinkovito, če je Komisija o pričetku poteka postopka pred nacionalnim sodiščem, v katerem bo nacionalno sodišče moralo odločiti tudi o združljivosti državne pomoči z

evropskim trgom, obveščena čim prej kot je to mogoče, ampak zagotovo pred sprejemom končne odločitve nacionalnega organa, saj obstaja tudi možnost, da pritožbeni postopek ne bo niti sprožen in v kolikor bi nacionalno sodišče napačno odločilo o združljivosti državne pomoči z evropskim trgom, bi lahko prišlo do izkrivljanja konkurence, ki bi povzročala hudo škodo na evropskem trgu.

Glede na vsa navedena dejstva se zdi, da tako kot ponavadi razvoj področja državnih pomoči sledi področju antitrusta ter da je zaradi učinkovitosti evropskega prava potrebno delati korake v smeri decentralizacije pristojnosti presojanja združljivosti državne pomoči z evropskim trgom. Glede na zapisane ugotovitve, se zdi možno vzpostaviti popolnoma učinkovit in delujoč sistem, ki bo razbremenil Komisijo in skrajšal trajanje postopkov pred nacionalnimi sodišči, a hkrati zagotavljal popolnoma enako stopnjo varovanja pravic in še bolj kvalitetne odločitve sprejete s strani Komisije, kar pomeni, da bi do prenosa pristojnosti iz Komisije na nacionalna sodišča tudi moralo priti, seveda ob pogoju ustrezne priprave nacionalnih sodišč na pravilno uporabo prava EU.

6 Seznam virov

Pravni akti

Commission Notice on the co-operation between the Commission and the courts of the EU Member States in the application of Articles 81 and 82 EC (2004/C 101/04).

Obvestila komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (2009/C 85/01).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti [1957].

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti [2002] OJ C 325.

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije [2010] OJ C 83.

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji [2010] OJ C 83.

Uredba št. 17/62 o izvajanju členov 81 in 82 Pogodbe, OJ L 13.

Uredba Sveta št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo 93. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, OJ L 83/1.

Uredba Sveta št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe, OJ L 1.

Uredbe Komisije št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe, OJ L 187.

Uredba Komisije št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgov z uporabo členov 87. in 88. Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah), OJ L 214/3.

Uredba Komisije št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči de minimis, OJ L 352.

Sklep Komisije z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena.

Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, (2012/C 8/02).

Sporočilo Komisije: Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (2011), (2012/C 8/03).

White Paper on modernisation of the rules implementing Articles 81 and 82 of the EC Treaty, OJ C 132.

Sodbe in odločitve

Zadeva T-171/02 *Regione autonoma della Sardegna proti Komisiji* [2005] EU:T:2005:219.

Zadeva T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies proti Komisiji* [2008] EU:T:2008:222.

Zadeva 26/62 *Van Gend en Loos v Administratie der Belastingen* [1963] EU:C:1963:1.

Zadeva C-120/73 *Lorenz GmbH* [1973] EU:C:1973:152

Zadeva 52/76 *Benedetti proti Munari* [1977] EU:C:1977:16.

Zadeva 13/77 *INNO v ATAB* [1977] EU:C:1977:185.

Zadeva 78/76 *Steinike und Weinlig proti Nemčiji* [1977] EU:C:1977:52.

Zadeva 310/85 *Deufil proti Komisiji* [1987] EU:C:1987:96.

Zadeva 223/85 *RSV Machinefabrieken en Scheepswerven NV proti Komisiji* [1987] EU:C:1987:502.

Zadeva 66/86 *Ahmed Saeed Flugreisen* [1989] EU:C:1989:140.

Zadeva C-2/88 *Imm. Zwartveld* [1989] EU:C:1990:440.

Zadeva *Delimitis* C-234/89 [1990] EU:C:1991:91.

Zadeva C-260/89 *ERT* [1991] EU:C:1991:254.

Zadeva 354/90 *FNCE* [1991] EU:C:1991:440.

Zadeva C-41/90 *Hofner in Elsner* [1991] EU:C:1991:161.

Zadeva C-189/91 *Petra Kirsammer-Hack proti Nurhan Sida* [1991] EU:C:1993:907.

Zadeva C-320/91 *Corbeau* [1993] EU:C:1993:198.

Zadeva C-225/91 *Matra proti Komisiji* [1993] EU:C:1993:239.

Zadeva C-189/91 *Petra Kirsammer-Hack proti Nurhan Sidal* [1993] EU:C:1993:907.

Zadeva C-393/92 *Almelo* [1994] EU:C:1994:171.

Zadeva C-387/92 *Banco Exterior de Espana* [1994] EU:C:1994:100.

Zadeva C-39/94 *SFEI proti La Poste* [1996] EU:C:1996:285.

Zadeva C-242/95 *GT-Link* [1997] EU:C:1997:376.

Zadeva C-156/98 *Nemčija proti Komisiji* [2000] EU:C:2000:467.

Zadeva C-113/00 *Španija proti Komisiji* (»Extremadura«) [2002] EU:C:2002:507.

Zadeva C-301/96 *Nemčija proti Komisiji* [2003] EU:C:2003:509.

Zadeva C-334/99 *Nemčija proti Komisiji* [2003] EU:C:2003:55.

Združene zadeve C-261/01 in C-262/01 *Van Calster in Cleeren* [2003] EU:C:2003:571.

Zadeva C-278/00 *Grčija proti Komisiji* [2004] EU:C:2004:239.

Zadeva C-277/00 *Nemčija proti Komisiji* [2004] EU:C:2004:238.

Zadeva C-159/01 *Nizozemska proti Komisiji* [2004] EU:C:2004:246.

Združene zadeve C-346/03 in C-529/03 *Atzeni* [2006] EU:C:2006:130.

Zadeva C-429/07 *Inspecteur van de Belastingdienst proti X BV* [2006] EU:C:2009:359.

Zadeva C-168/05 *Mostaza Claro* [2006] EU:C:2006:675.

Zadeva C-368/04 *Transalpine Ölleitung* [2006] EU:C:2006:644.

Zadeva C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones* [2009] EU:C:2009:615.

Zadeva C-262/09 *Meilicke in ostali* [2011] EU:C:2011:438.

Zadeva C-199/06 *CELF I* [2013] EU:C:2008:79.

Zadeva C-284/12 *Deutsche Lufthansa proti Flughafen Frankfurt-Hahn* [2013] EU:C:2013:755.

Zadeva C-169/14 *Sánchez Morcillo in Abril García* [2014] EU:C:2014:1388.

Generalni pravobranilec Tizzano v zadevi C-53/00 *Ferring SA v ACOSS* [2001] EU:C:2001:253.

Odločitev v zadevi N340/2007 *Aid for theatre, dance, music and audiovisual activities in the Basque country* (18. julij 2007).

Odločitev v zadevi N 424/2009 *Aid for the damage caused by natural disaster* (7. oktober 2009).

Odločitve v zadevi N 459/A2009 *Earthquake in Abruzzo* (16. oktober 2009).

Odločitev v zadevi N 622/2008 *Palmitos Park fire* (24. februar 2010).

Odločitev v zadevi N 235a/2010 *Floods in Poland* (6. avgust 2010).

Odločitev v zadevi N 294/2010 *Tornadohilfe Sachsen* (21. oktober 2010).

Knjige

C. H. Beck; Hart; Nomos: *European State Aid Law Handbook*, Hart Publishing, 2010.

Chalmers, Damian; Hadjiemmanuil, Christos; Monti, Giorgio; Tomkins, Adam: *European Union Law: Cases and Materials*, Cambridge University Press, New York 2010.

Craig, Paul; de Burca, Grainne: *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011.

Podobnik, Klemen in drugi: *Komentar Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence*, GV Založba, Ljubljana 2009.

Adriaanse, Paul: *The European Union after Lisbon: Public and Private Enforcement of EU State Aid Law: Legal Issues of Dual Vigilance by the Commission and National Courts*, Heidelberg: Springer 2012.

Bacon, Kelyn: *European Community Law of State Aid*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Grilc, Peter: *Pravo Evropske unije*, Druga knjiga, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, 2001.

Paul F. Nemitz: *Effective application of EU State aid Procedures: The role of national law and practice*, Kluwer Law International, 2007.

Santa Maria, Alberto; Biscaretti di Ruffa, Claudio: *Competition and State Aid – An Analysis of the EC Practice*, Kluwer Law International, The Hague 2007.

Quigley, Conor: *European State Aid Law and Policy*, 2nd Edition, Hart Publishing, Oxford, 2009.

Vlahek, Ana: *Reforma antitrusta in koncentracij v Evropski uniji*, diplomsko delo, 2003.

The Modernisation of European Competition Law: *Initian Experiences with Regulation 1/2003*, FIDE XXIII Congress Linz, Nomos Publishers 2008.

Članki

Blankenburg, Erhard.: *Comparing legal aid schemes in Europe*, v: Civil Justice quarterly, (1992), št. 11/1992, str. 106-114.

Janik, Silvia: *Outcome measurement and evaluation in public-sector aid schemes against the background of EU State aid law*, v: European State aid law quarterly, 9 (2010) 3, str. 637-643.

Lipinsky, Julia: *»Fine-tunings« regarding the assessment of aid schemes : annotation on the judgment of the General Court of 14 July 2011 in case T-357/02 RENV, Freistaat Sachsen v. Commission*, v: European State aid law quarterly, 11 (2012) 4, str. 833-844.

Natalia Fiedziuk: *Towards Decentralization of State Aid Control: The Case of Services of General Economic Interest*, v: World Competition, 36 (2013) 3, str. 387–408.

Pietro Crocioni: *Can State Aid Policy Become more Economic Friendly?*, v: 29 World Competition, 29 (2006) 89, str. 89-108.

Phedon Nicolaides: *»Are National Courts Becoming an Extension of the Commission?«*, v: European State Aid Law Quarterly, 13 (2014) 3, str. 409-413.

Alke Metselaar: *»Who can invoke State aid Law before National Judges? That Floating Question of Legal Interest in the Case Law of Dutch Courts«*, v: European State Aid Law Quarterly, 13 (2014) 2, str. 250-260.

Spletni viri

Comments on the Draft Commission Notice on the Notion of State Aid Pursuant to Article 107 (1) TFEU, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2428771> (23.2.2015).

Compatible and incompatible aids in the EU, <http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/15/05/01/?all=1> (23. 2. 2015).

Elisabeth Eklund, Jenny Crafoord: European Commission proposes modernisation of State Aid rules, <http://www.worldservicesgroup.com/publications.asp?action=article&artid=4601> (23. 2. 2015).

Notice on the enforcement of EU state aid law by national courts, <ec.europa.eu/competition/.../state_aid/national_courts_booklet_en.pdf> (7. 6. 2015).

V ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST DRŽAV ČLANIC ZA KRŠITVE PRAVA EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU DRŽAVNIH POMOČI

Avtor: Žiga Urankar

1 Uvod in praktični pomen prispevka

Del projektne naloge, ki sledi, se v precejšnji meri razlikuje od ostalih, in sicer v dveh pogledih. Prvič, obravnava institut pravnega reda Evropske unije, ki ni specifičen zgolj za področje državnih pomoči, temveč velja za prav vsa kršitve prava Evropske unije, ki jih zakrivi država članica. Zato bi bil pomanjkljiv vsak poskus njegove predstavitve, ki se ne bi temeljito posvetil tudi splošnim značilnostim in ureditvi, neodvisno od konkretnega področja prava, kjer ga je potrebno uporabiti. Prav tako gre za institut, ki (predvsem v slovenski) pravni teoriji še ni povsem celovito in podrobno razdelan, zato se mi zdi vsakršen prispevek k njegovemu večjemu razumevanju in poznavanju zaželen in potreben. Iz tega razloga sem svoj del projektne naloge v precejšnji meri namenil raziskovanju in razčlenjevanju teoretičnih izhodišč ter praktičnih primerov iz prakse Sodišča Evropske unije, katerih poznavanje je neizogibno tudi za razumevanje specifik koncepta na področju državnih pomoči. Drugi razlog, zakaj se ta del naloge razlikuje od ostalih, leži v tem, da gre za aspekt prava državnih pomoči, ki je v praksi (delno tudi v teoriji) precej redko uporabljen in malo raziskan. Bralca bo najverjetneje presenetilo, kako obrobno vlogo igra možnost odškodninskega zahtevka proti državi (vsaj na področju državnih pomoči), čeprav za tak pojav ne obstajajo nujno utemeljeni razlogi. Obenem to seveda pomeni, da sem imel nekoliko težjo nalogo pri raziskovanju in pisanju – literatura je namreč dokaj pomanjkljiva in obširneje ne pokriva vseh aspektov koncepta, število primerov iz prakse pa ne predstavlja takega vzorca, ki bi omogočal jasnejše zaključke. Po drugi strani je iz tega dejstva izhajala potreba po nekoliko večji kreativnosti in (kritičnem) razmišljanju o možnih uporabah samega koncepta, ki si jih lahko predstavljamo na področju državnih pomoči, ter težavah in omejitvah le-tega. Tudi to pa, vsaj po mojem mnenju, predstavlja določeno samostojno vrednost prispevka.

Podrobnejše poznavanje instituta odškodninske odgovornosti države članice za kršitve prava Evropske unije lahko zagotovo koristi tako odvetniškim pisarnam, kot je Odvetniška družba Kavčič, Rogl in Bračun, o.p., d.o.o., kot »nepravniškim« družbam, kar je RAJMAX Proizvodnja ALU in PVC stavbnega pohištva, d.o.o. Za prve je natančno poznavanje področja nepogrešljivo pri svetovanju strankam ter njihovem zastopanju, saj je področje konkurenčnega prava oz. prava državnih pomoči zagotovo eno izmed tistih, kjer obstaja določen potencial za uporabo tega pravnega sredstva. Obenem lahko tako specifično znanje predstavlja tudi komparativno prednost,

saj bi majhno število odškodninskih zahtevkov v praksi morda lahko pripisali prav nepoznavanju možnosti uporabe tega pravnega sredstva oz. dajanju večjega poudarka na za to področje bolj konvencionalna pravna sredstva. Prispevek pa lahko predstavlja uporabno vrednost tudi za drugo sodelujočo gospodarsko družbo (in njej podobnim), čeprav morda v nekoliko drugačni obliki. Leta bi se namreč lahko znašla v dveh različnih vlogah: kot tožnik v primeru pomoči, podeljene konkurentu, ali celo kot tožnik v primeru pomoči, podeljene njej sami. Čeprav v trenutku pisanja projektne naloge nobena izmed možnosti morda (še) ni konkretno uporabna, pa celoten prispevek lahko tudi za njih velja kot neke vrste priročnik za primer, ko bi se pogoji za odškodninsko odgovornost kazali kot izpolnjeni. Predvsem za razumevanje in prepoznavanje okoliščin, ki morajo biti izpolnjene za uspeh odškodninskega zahtevka ter za oceno verjetnosti uspeha, če bi o tožbi tudi zares razmišljali. Čeprav se torej prispevek v nobenem delu ne nanaša neposredno na katero izmed sodelujočih družb, je zastavljen tako, da naj bi kot celota za obe družbi predstavljal konkretno in neposredno uporabno vrednost.

2 Koncept odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava Evropske unije

2.1 Splošno

Nepogodbena odškodninska odgovornost¹ ni institut, ki bi bil tuj pravnemu redu Evropske unije (v nadaljevanju EU oz. Unija). Njegov razvoj se je najprej pričel na področju odgovornosti Unije oz. njenih institucij ter uslužbencev. Tako Pogodba o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) v drugem odstavku 340. člena določa, da »[v] primeru nepogodbene odgovornosti [...] Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti.«² Enako določbo, ki torej postavlja temelje za odškodninsko odgovornost Unije (o obsegu pojma »Unija« v nadaljevanju), je vsebovala že Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES) v svojem 288. členu in celo Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957 (v nadaljevanju PEGS) v 215. členu, zato nedvomno ne gre za novost v pravni ureditvi Unije. Ključno je poudariti, da pri tožbi zaradi odškodninske odgovornosti ne gre za nek derivat iz ostalih pravnih sredstev, ki jih omogoča pravo Unije, temveč gre za povsem samostojen mehanizem. Tako za odškodninsko tožbo na podlagi 340. člena PDEU ni potrebno, da bi bil akt Unije, ki naj bi povzročil škodo, predhodno razveljavljen

¹ Čeprav krovni pojem odškodninske odgovornosti praviloma pokriva tako pogodbeno kot nepogodbeno odškodninsko odgovornost, bom v svojem prispevku ta pojem uporabljal le v smislu nepogodbene odškodninske odgovornosti, saj o pogodbeni odškodninski odgovornosti ne bom pisal. Zato je treba besedno zveza »odškodninska odgovornost« razumeti kot nepogodbeno odškodninsko odgovornost.

² (Izključno) pristojnost Sodišča v sporih glede nadomestila škode, ki ga predvideva omenjena določba 340. člena, sicer določa 268. člen PDEU.

na podlagi 263. člena PDEU ali da bi bilo v postopku po 265. členu PDEU predhodno ugotovljeno nedopustno nedelovanje institucije Unije.³ Zato je povsem mogoče, da bo Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) v konkretnem primeru npr. ničnostno tožbo na podlagi 263. člena PDEU razglasilo za nedopustno, medtem ko bo dopustilo odškodninsko tožbo po 268. členu v zvezi s 340. členom PDEU.⁴ Tako besedili 268. kot 340. člena PDEU sta oblikovani izrazito splošno, zato iz njiju ni neposredno razvidno, kdo je upravičen vložiti tožbi zaradi odškodninske odgovornosti Unije. Iz njiju pravzaprav izhaja, da ima aktivno legitimacijo za vložitev take tožbe vsakdo, ki je zaradi ravnanja Unije utrpel pravno priznano škodo.⁵ Čeprav bodo to praviloma fizične ali pravne osebe, pa ni mogoče izključiti možnosti, da bi tožbo lahko vložile tudi javnopravne korporacije (na primer občine) ali celo države članice, za katere je sicer običajno primernejša (čeprav po naravi drugačna) rešitev ničnostna ali opustitvena tožba po 263. oz. 265. členu PDEU.⁶ Določba 340. člena PDEU kot pasivno legitimirano entiteto za tožbo določa Unijo (kot celoto), kar v praksi pomeni, da se tožbe vložijo predvsem proti *institucijam* Unije, katerih obseg je prav tako potrebno razlagati dovolj široko.⁷

Za razliko od odškodninske odgovornosti (institucij) Unije pa v nobenem pravnem aktu Unije ni predvidena odškodninska odgovornost *držav članic* za kršitve prava EU. Na prvi pogled se morda ta ugotovitev zdi nekoliko nenavadna, saj gre v njenem bistvu za izrazito sorodni situaciji – določena entiteta je izvršila kršitev določbe prava EU, kar se je odrazilo v nastanku škode za določeno (fizično ali pravno) osebo. Prav tako ni mogoče zanikati, da 340. člen PDEU kot izrecna določba Pogodbe,⁸ ki služi kot podlaga za vzpostavitev splošnega režima odškodninske odgovornosti znotraj pravnega reda Unije, daje precejšnjo legitimacijo razširitvi uporabe principa tudi na primere, ko pravo EU kršijo države članice.⁹ Vendar obstajajo med obema oblikama odgovornosti ključne razlike, ki jih ni mogoče zanemariti. Prvič, 340. člen PDEU kot določba znotraj pravnega akta Unije ureja odškodninsko odgovornost same Unije, kot supranacionalne organizacije, na katero države prenesejo del izvrševanja svojih suverenih pravic,¹⁰ zato je nedvomno v skladu z interesi držav članic, da se sankcionira morebitne kršitve na strani Unije. Ko govorimo o odškodninski odgovornosti držav članic za kršitve prava EU, pa se ugotavlja

³ Ferčič, A., Hojnik, J., Tratnik, M., *Uvod v pravo Evropske unije*, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 104.

⁴ Prav tam.

⁵ Trstenjak, V., Brkan, M., *Pravo EU. Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, GV Založba, Ljubljana 2012, str. 336.

⁶ Prav tam. Glej tudi opombo 1274 na tem mestu.

⁷ Trstenjak, V., Brkan, M., nav. delo, str. 336.

⁸ Termin »Pogodbe« se v literaturi pogosto uporablja kot krovni pojem za vse primarne pravne vire Unije, poimenovane »Pogodba« – od trenutno veljavnih torej PDEU in PEU. Tudi sam bom sledil tovrstni uporabi.

⁹ Nikolau, E., *From Francovich to Köbler and beyond: The evolution of a State liability regime for the European Community*, LL.M. Thesis, 2005, str. 17.

¹⁰ Glej npr. 3. a člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

odgovornost posameznih držav kot suverenih entitet, kar zagotovo ni v neposrednem interesu le-teh. Poleg tega se z določitvijo odškodninske odgovornosti Unije nikakor ne posega v suverenost posameznih držav članic, temveč se zgolj sanira delovanje Unije, ki je v nasprotju s pravili, ki so jih države same postavile, medtem ko gre pri določitvi odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava EU za neposreden poseg v njihovo suverenost, za katerega pravzaprav niso podale (izrecnega) soglasja s tem, da bi tako vrsto odgovornosti vključile v Pogodbe. Čeprav gre pri tem za razlike, ki so izredno pomembne in jih nikakor ni dopustno spregledati, pa je Sodišče EU v nosilni sodbi *Francovich*¹¹ načelo odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava EU, ne glede na odsotnost izrecne podlage v predpisih Unije, izpostavilo kot inherentno pravnemu redu Unije¹² ter tako na široko odprlo pot razvoju tega režima.

2.1.1 Zgodovinski razvoj koncepta skozi sodno prakso Sodišča EU

2.1.1.1 Vzpostavitev koncepta odgovornosti držav članic za kršitve prava EU

Koncept odgovornosti držav članic zaradi kršitve prava EU je Sodišče EU vzpostavilo s sodbo fundamentalnega pomena v zadevi *Francovich*. Andrea Francovich in Danila Bonifaci sta bila dva izmed mnogih delavcev, v imenu katerih sta bili pred italijanskimi nacionalnimi sodišči vložni tožbi proti italijanskima podjetjema, od katerih so ti zahtevali izplačilo dolgovanih plač. Ker sredstev od podjetij zaradi insolventnosti ni bilo mogoče izterjati, so se tožniki zatekli k alternativnemu pravnemu sredstvu – tožbe so usmerili proti Republiki Italiji, ki v notranji pravni red ni pravočasno prenesla Direktive 80/897 o približevanju zakonodaje držav članic o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca.¹³ Namen te direktive je bil namreč ravno zagotavljanje minimalne zaščite zaposlenih v skladu z zakonodajo Unije v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca, za kar je direktiva med drugim predvidevala posebno jamstvo plačila terjatev zaradi neizplačanih plač.¹⁴

Sodišče EU je s strani obeh nacionalnih sodišč prejelo več vprašanj za predhodno odločanje, ki so obsegala dve ključni vprašanji: prvič, ali imajo določbe zadevne direktive, ki določajo pravice delavcev, neposredni učinek, in drugič, vprašanje obstoja in obsega odgovornosti države za škodo, povzročeno zaradi kršitve obveznosti iz prava EU.¹⁵ V zvezi s prvim vprašanjem je Sodišče EU ugotovilo, da kljub natančnosti in brezpogojnosti določb direktive ti dejavniki ne zadostujejo za njihov neposredni učinek, saj le-te ne identificirajo osebe, ki je dolžna zagotoviti

¹¹ Združeni zadevi C-6/90 in C-9/90 *Francovich*, EU:C:1991:428.

¹² *Francovich*, para. 35.

¹³ Rok za prenos Direktive 80/897 v notranji pravni red se je iztekel 23. oktobra 1983. Da Italija ni izpolnila te obveznosti, je Sodišče EU ugotovilo tudi v sodbi z dne 2. februarja 1989 v zadevi 22/87 *Komisija proti Italiji*, EU:C:1989:45.

¹⁴ *Francovich*, para. 3.

¹⁵ Prav tam, para. 9.

jamstvo, prav tako pa države ni mogoče šteti za zavezano izplačati jamstvo samo zato, ker ni sprejela ukrepov za prenos v predpisanem roku.¹⁶ V drugem koraku pa se je Sodišče EU ukvarjalo z vprašanjem, ali je država članica dolžna nadomestiti škodo, povzročeno posameznikom, ker Italija ni uspela pravočasno prenesti Direktive 80/987 v notranji pravni red – z drugimi besedami, ugotavljalo je obstoj in obseg odgovornosti države za škodo, nastalo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU.¹⁷

Sodišče EU je v svojem razlogovanju uvodoma izpostavilo, da bi bila polna učinkovitost določb prava EU zmanjšana in varstvo pravic, ki jih priznajo, oslABLJENO, če posamezniki ne bi mogli dobiti odškodnine, kadar so njihove pravice kršene zaradi neizpolnjevanja prava EU, za kar je odgovorna država članica.¹⁸ Sodišče EU je svojo utemeljitev nadaljevalo z znano dikcijo, ki je postala stalnica v vseh nadaljnjih sodbah glede odgovornosti držav članic: »[...] načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava [EU], za kar je odgovorna država, [je] vsebovano v sistemu Pogodbe«. ¹⁹ Sodišče EU je k temu dodalo še, da ima odgovornost držav članic podlago tudi v 5. členu PEGS (zdaj 4. člen PEU), po katerem morajo države članice sprejeti vse ustrezne ukrepe, splošne in posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te Pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Unije – med temi obveznostmi pa je tudi obveznost odpraviti protipravne posledice kršitev prava EU.²⁰ Sodišče EU je na podlagi teh obveznosti zaključilo, »[...] da je načelo prava [EU], da so države članice dolžne nadomestiti škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava [EU] [...]«, saj so za to tudi same odgovorne.²¹

Čeprav torej odgovornost države izhaja iz samega prava EU, Sodišče EU doda, da so pogoji, pod katerimi ta odgovornost privede do pravice do povrnitve škode, vendarle odvisni od narave kršitve prava EU, ki je povzročila škodo.²² Za primere, ko država članica ne izpolni svoje obveznosti po tretjem odstavku 189. člena PEGS (zdaj tretji odstavek 288. člena PDEU), da bi sprejela vse potrebne ukrepe za doseganje v direktivi predpisanega cilja – kot v zadevi *Francovich* –, Sodišče EU določi naslednje pogoje, ob izpolnjenosti katerih pravo EU zahteva pravico do odškodnine:

1. cilj, predpisan z direktivo, mora priznavati pravice posameznikom,
2. mogoče je opredeliti vsebino teh pravic na podlagi določb direktive in

¹⁶ Prav tam, para. 26.

¹⁷ Prav tam, paras. 28-29.

¹⁸ Prav tam, para. 33.

¹⁹ Prav tam, para. 35.

²⁰ Prav tam, para. 36.

²¹ Prav tam, para. 37.

²² Prav tam, para. 38.

3. med kršitvijo obveznosti države in škodo, ki so jo utrpeli oškodovanci, obstoji vzročna zveza.²³

Sodišče EU je na koncu odločbe še dodatno poudarilo, da izpolnjenost teh treh pogojev zadostuje za pridobitev pravice do odškodnine, ki temelji neposredno na pravu EU.²⁴

2.1.1.2 Redefiniranje koncepta odgovornosti držav članic za kršitve prava EU

Čeprav je Sodišče EU s sodbo v zadevi *Francovich* postavilo temelje koncepta odgovornosti držav članic za kršitve prava EU, pa je pustilo odprto število pomembnih vprašanj. V primeru *Francovich* je šlo sicer res za odgovornost države članice zaradi neprenosa direktive v notranji pravni red, vendar je že sama odločba dala slutiti, da bi bila aplikacija koncepta lahko mnogo širša. Postavljalo se je vprašanje, ali je npr. princip iz *Francovich* uporabljen tudi za primere, ko je bila direktiva sicer prenesena v notranji pravni red, vendar je bila implementacija izvedena nepravilno oz. nepopolno. Ali odgovornost sega tudi širše od vprašanja implementacije direktiv, na primere kršitev določb Pogodb in drugih aktov Unije? Velja princip le za kršitve, storjene s strani vlade, ali tudi glede kršitev ostalih organov v državah članicah?²⁵ V veliki meri je imelo Sodišče EU možnost odgovoriti na ta vprašanja slabih pet let po vzpostavitvi koncepta odgovornosti držav članic, in sicer v združenih zadevah *Brasserie du pêcheur*.²⁶

Zadevi *Francovich* in *Brasserie du pêcheur* sicer obe zadevata vprašanje odgovornosti države članice za kršitve prava EU, vendar sta si med seboj precej različni. Ena izmed najbolj očitnih razlik je v tem, da pri slednji, tudi po času kasnejši, ne gre za vprašanje (ne)prenosa direktive v notranji pravni red, temveč za zadrževanje ravnanja države članice v nasprotju z določbami samih Pogodb. Tako je francosko podjetje *Brasserie du pêcheur* svoj zahtevek proti Nemčiji utemeljevalo z nezdržljivostjo prepovedi prodaje piva, uvoženega iz drugih držav članic, ki ni ustrezalo zahtevam glede čistosti piva, s 30. členom PEGS (zdaj 34. člen PDEU). Takemu stališču je v zadevi *Komisija proti Nemčiji*²⁷ pritrdilo tudi Sodišče EU, *Brasserie du pêcheur* pa se je posledično odločilo od Nemčije zahtevati nadomestilo za izgubo, ki jo je utrpelo zaradi prepovedi uvoza. V drugem primeru so britanska družba *Factortame* in drugi izpodbijali združljivost določb britanskega zakona o pomorskem prevozu blaga, ki so določale pogoje za registracijo britanskih ribiških ladij, s pravom EU, še posebej z 52. členom PEGS (zdaj 49. člen

²³ Prav tam, paras. 39-40.

²⁴ Prav tam, para. 41.

²⁵ Steiner, J., Woods, L., *EU Law, 10th edition*, OUP Oxford 2009, naslov 9.2.2.

²⁶ Združeni zadevi C-46/93 in C-48/93 *Brasserie du pêcheur*, EU:C:1996:79.

²⁷ Zadeva 178/84 *Komisija proti Nemčiji*, EU:C:1987:126.

PDEU). Tudi v tem primeru je Sodišče EU ugotovilo nezdržljivost,²⁸ v skladu s to odločitvijo pa je bil proti Veliki Britaniji naperjen odškodninski zahtevek.

Sodišče EU je na podlagi dejstev obeh primerov uvodoma ponovilo svojo dikcijo iz *Francovich*, da je načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava EU, za katero odgovarja država, vsebovano že v samem sistemu Pogodbe.²⁹ Izrednega pomena za razvoj nadaljnje sodne prakse na področju odgovornosti držav članic je tudi naslednje stališče Sodišča EU, ki razjasni tisto, kar je bilo na nek način slutiti že iz sodbe v zadevi *Francovich*: da načelo odgovornosti države članice velja za vsak primer kršitve prava EU, ne glede na to, kateri državni organ je s svojim dejanjem ali opustitvijo povzročil kršitev.³⁰ Kljub temu pa se ključno vprašanje, na katerega Sodišče EU odgovori v zadevi *Brasserie du pêcheur*, nanaša na pogoje, pod katerimi država članica odgovarja za kršitve prava EU. Čeprav je Sodišče EU trojico pogojev postavilo že v zadevi *Francovich*, pa svoji formulaciji ni (povsem) sledilo, temveč jo je oblikovalo na novo.

Uvodoma je Sodišče EU sicer ponovilo nekoliko nejasno dikcijo, da so pogoji, pod katerimi odgovornost države članice privede do pravice do povrnitve škode, odvisni od narave kršitve prava EU, ki je povzročila škodo.³¹ Prav tako se naveže na sodbo v zadevi *Francovich*, ko izpostavi tri temeljna načela, ki jih je treba upoštevati za določitev teh pogojev in ki so podlaga za odgovornost države: polni učinek norm prava EU in učinkovito varstvo pravic, ki jih te norme dajejo, ter obveznost sodelovanja, ki jo je državam članicam nalagal 5. člen PEGS (zdaj 4. člen PEU).³² Sodba v zadevi *Brasserie du pêcheur* pa je izrednega pomeni tudi zato, ker Sodišče EU koncept odgovornosti držav članic prvič naveže na koncept odgovornosti Unije za kršitve, ki ima podlago v samih Pogodbah. Sodišče EU tako že v točki 29 sodbe navede, da je načelo odškodninske odgovornosti Unije, ki je jasno določeno v 215. členu PEGS (zdaj 340. člen PDEU), samo odraz splošnega načela, da je škodo zaradi nezakonitega dejanja ali opustitve treba povrniti.³³ Sodišče EU doda še, da zato ta določba odraža tudi obveznost za organe oblasti, da povrnejo škodo, ki jo povzročijo pri opravljanju dolžnosti.³⁴

Vseeno pa stališče Sodišča EU o sorodnosti obeh vrst odgovornosti najbolj pride do izraza pri samem določanju pogojev za odgovornost držav članic. Sodišče EU namreč pritrdi stališču

²⁸ Zadeva C-246/89 *Komisija proti Združenemu kraljestvu*, EU:C:1991:375.

²⁹ *Brasserie du pêcheur*, para. 31.

³⁰ Prav tam, para. 32. To stališče ima v nadaljnjem razvoju sodne prakse pomembne implikacije predvsem za odgovornost nacionalnih sodišč za kršitve prava EU.

³¹ *Brasserie du pêcheur*, para. 38. O pomenu te dikcije glej naslov Diskrecijska pravica kot ključni element pri odločanju o odgovornosti države članice, spodaj.

³² *Brasserie du pêcheur*, para. 39.

³³ Prav tam, para. 29.

³⁴ Prav tam.

Evropske komisije (v nadaljevanju Komisija) in več vlad, da se je pri določitvi pogojev potrebno ustrezno sklicevati na sodno prakso Sodišča EU o odškodninski odgovornosti Unije, in doda, da se ti pogoji, razen če ni za to posebej utemeljenih razlogov, ne morejo razlikovati od tistih, ki urejajo odgovornost Unije v primerljivih okoliščinah.³⁵ Sodišče EU zato svoj premik k področju odgovornosti Unije (in v neki meri stran od *Francovich*) začne z opombo, da v zakonodajnem kontekstu, za katerega je značilna široka diskrecija, ki je nujna za izvajanje njene politike, Unija ne more biti spoznana za odgovorno, razen če zadevna institucija *očitno in resno ni upoštevala omejitev svojih pristojnosti*.³⁶ Ob tem doda, da niti nacionalni zakonodajalec niti institucije Unije sistematično³⁷ nimajo široke diskrecijske pravice, ko delujejo na področju, ki ga ureja pravo EU.³⁸ V primeru, ko država članica sprejema ukrepe na področju, na katerem ima široko diskrecijsko pravico, ki je primerljiva z diskrecijsko pravico institucij Unije pri udejanjanju politike Unije, pa morajo biti pogoji za odgovornost države načeloma enaki, kot so pogoji za odgovornost institucij Unije v primerljivi situaciji.³⁹ Ker je Sodišče EU menilo, da gre v obeh zadevah pred njim za primere, ko je imel zakonodajalec široko diskrecijsko pravico, in se je srečal s položaji, pri katerih gre za odločitve, primerljive z odločitvami institucij Unije pri sprejemanju normativnih ukrepov v okviru politike Unije, je za take okoliščine (vz)postavilo naslednje pogoje za pravico do odškodnine:

1. namen kršenega pravnega pravila je, da posameznikom priznava pravice,
2. kršitev mora biti dovolj resna in
3. obstajati mora neposredna vzročna zveza med kršitvijo obveznosti države in škodo, povzročeno oškodovancem.⁴⁰

Sodišče EU je določitev pogojev zaokrožilo z navedbo, da ti pogoji ustrezajo zahtevam po polni učinkovitosti norm prava EU in po učinkovitem varstvu pravic, ki jih te priznavajo, po vsebini pa ustrezajo tistim, ki jih je Sodišče EU izoblikovalo na podlagi 215. člena PEGS (zdaj 340. člen PDEU) v sodni praksi glede odgovornosti Unije za škodo, povzročeno posameznikom z nezakonitimi zakonodajnimi ukrepi njenih institucij.⁴¹

³⁵ Prav tam, paras. 40, 42.

³⁶ Prav tam, para. 45.

³⁷ V smislu samo po sebi, 'per se' (op. avtorja).

³⁸ *Brasserie du pêcheur*, para. 46. Kot npr. v sodbi v zadevi *Francovich*, kjer je 189. člen PEGS (zdaj tretji odstavek 288. člena PDEU) državam članicam nalagal obveznost, naj v določenem času sprejme vse potrebne ukrepe za doseg cilja, ki ga določa direktiva, s čimer ji je EU naložila obveznost rezultata oz. ravnanja, ki znatno zmanjšuje okvirje njene diskrecijske pravice (*Brasserie du pêcheur*, para. 46).

³⁹ *Brasserie du pêcheur*, para. 47.

⁴⁰ Prav tam, paras. 48-51.

⁴¹ Prav tam, paras. 52-53.

2.1.2 Trije pogoji za odškodninsko odgovornost

2.1.2.1 Pravilo ima namen priznavati pravice

Prvi pogoj, ki ga je za odškodninsko odgovornost držav članic v *Brasserie du pêcheur* vzpostavilo Sodišče EU, je, da mora biti namen pravila, katerega kršitev se zatrjuje, posameznikom priznavati pravice.⁴² Sodišče EU je ta pogoj povežalo z dolžnostjo nacionalnih sodišč po varstvu posameznika. V konkretnem primeru je namreč navedlo, da ima namen priznavanja pravic tudi 30. člen PES (zdaj 36. člen PDEU), čeprav le-ta članici nalaga prepoved, saj posameznikom vseeno daje pravice, ki jih morajo nacionalna sodišča varovati.⁴³ Treba je seveda poudariti, da pojem »pravila« zajema tako norme primarnega kot sekundarnega prava EU. Sodišče EU je tako na primer že odločilo, da imajo namen priznavanja pravic tudi členi 28 (prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom pri uvozu), 29 (prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom pri izvozu), 39 (prosto gibanje delavcev), 43 (pravica do ustanavljanja) in 56 (prepoved omejitev pretoka kapitala in prepoved omejitev plačil) PES (zdaj členi 34, 35, 45, 49 in 63 PDEU).⁴⁴ Enako kot v primeru določb Pogodb je treba tudi pri sekundarnih pravnih virih namen priznavanja pravic presojati od primera do primera, na podlagi značilnosti samega pravnega akta oz. njegovih posameznih določb. Pomembno je opozoriti, da pojma »namen priznavanja pravic« ni mogoče enačiti s pojmom neposrednega učinka določbe, kot je bil vzpostavljen v zadevi *Van Gend en Loos*.⁴⁵ Pogoji, ki se jih po pravu EU zahteva za neposredno učinkovitost določbe,⁴⁶ so namreč nekoliko drugačni kot pogoji za karakterizacijo norme kot take, ki ima namen priznavanja pravic. Tako je npr. Sodišče EU v zadevi *Francovich* odločilo, da določbe Direktive 80/987 niso dovolj natančne in brezpogojne (glede identitete osebe, ki je dolžna zagotoviti jamstvo), da bi lahko imele neposredni učinek, vseeno pa je odločilo, da so izpolnjeni vsi pogoji za odškodninsko odgovornost, tudi namen priznavanja pravic posameznikom.⁴⁷ V vsakem primeru se je potrebno zavedati, da uspešnost pri dokazovanju izpolnjenosti prvega pogoja pred sodišči praviloma ne bo ključnega pomena, saj je v sodbah glede odškodninske odgovornosti držav članic do danes Sodišče EU le enkrat odločilo, da pravilo, katerega kršitev se je očitalo, nima namena priznavati pravic posameznikom,⁴⁸ kar jasno kaže na to, da je prag za izpolnjenost tega pogoja po praksi Sodišča EU relativno nizek.

⁴² Prav tam, para. 51.

⁴³ Prav tam, para. 54.

⁴⁴ Nikolau, E., nav. delo, str. 17-18, predvsem opombe 64-68.

⁴⁵ Zadeva C-26/62 *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

⁴⁶ Da je določba jasna (natančna), brezpogojna ter da iz nje za posameznika izhajajo pravice.

⁴⁷ Takrat sicer še z dikcijo, da »mora cilj, predpisan z direktivo, vsebovati podelitev pravic posameznikom«. Glej *Francovich*, para. 40.

⁴⁸ Zadeva C-222/02 *Paul*, EU:C:2004:606. Sodišče EU je v tej zadevi odločilo, da štirih obravnavanih direktiv, ki se vse nanašajo na kreditne institucije oz. sistem zajamčenih vlog (94/19, 77/80, 89/299 in 89/646), ni mogoče šteti za direktive, ki bi posameznikom v primeru nerazpoložljivosti njihovih vlog, do katere je prišlo zaradi nezadostnega

2.1.2.2 Dovolj resna kršitev

Čeprav je Sodišče EU razvilo obsežno sodno prakso glede vsakega izmed treh pogojev, je morda najbolj problematičen prav drugi, torej dovolj resna kršitev. Tudi Sodišče EU mu v svojih odločbah namenja največ pozornosti. Kot že omenjeno, Sodišče EU pri vzpostavitvi pogojev v *Brasserie du pêcheur* ni v celoti sledilo svojemu pristopu iz *Francovich*. Čeprav je ponovilo konstrukcijo treh ločenih pogojev, ki so potrebni za odgovornost, pa jih je vsebinsko nekoliko spremenilo. Medtem, ko sta prvi in tretji pogoj ostala smiselno enaka, je drugi pogoj iz *Francovich* (možnost opredelitve vsebine pravic posameznikov na podlagi določb direktive) v *Brasserie du pêcheur* zamenjala zahteva po dovolj resni kršitvi.⁴⁹ Vse dvome glede vprašanja o razmerju med pogoji v obeh sodbah je Sodišče EU sicer dokončno razjasnilo v zadevi *Dillenkofer*,⁵⁰ kjer pravi, da je pogoj dovolj resne kršitve, čeprav v zadevi *Francovich* ni bil izrecno omenjen, očitno glede na same okoliščine primera in zato že vsebovan v tisti sodbi.⁵¹

V sodbi *Brasserie du pêcheur* osrednje mesto v razlogovanju Sodišča EU nedvomno zaseda pogoj dovolj resne kršitve. Sodišče EU takó razlago tovrstne kršitve prava EU začne z nosilnim stavkom, da je odločilno merilo za ugotovitev, ali je ta dovolj resna, ali obravnavana država članica oziroma institucija Unije očitno in resno ni upoštevala omejitev svojega polja proste presoje, kar velja tako glede odgovornosti Unije po 215. členu PEGS (zdaj 340. člen PDEU) kot glede odgovornosti držav članic.⁵² Sodišče EU nadaljuje s seznamom petih dejavnikov v pomoč nacionalnim sodiščem pri določanju izpolnjenosti drugega pogoja:

1. stopnja jasnosti in natančnosti prekršenega pravila,
2. obseg diskrecijske pravice, ki jo to pravilo pušča nacionalnim organom oziroma organom Unije,
3. ali je bila kršitev ali škoda storjena oziroma povzročena namenoma ali nenamenoma,
4. ali je bila zatrjevana napačna uporaba prava opravičljiva ali neopravičljiva,
5. morebitno dejstvo, da je ravnanje institucije Unije lahko pripomoglo k opustitvi, sprejetju ali nadaljnji uporabi nacionalnih ukrepov ali praks, ki so v nasprotju s pravom Unije.⁵³

nadzora s strani pristojnih nacionalnih organov, priznavale pravice, na podlagi katerih bi lahko uveljavljali odgovornost države na osnovi prava EU. Glej *Paul*, paras. 48-51.

⁴⁹ Steiner in Woods sicer navajata, da je drugi pogoj iz *Francovich* pravzaprav že vsebovan v zahtevi po dovolj resni kršitvi (glej Steiner, J., Woods, L., nav. delo, naslov 9.2.3).

⁵⁰ Združene zadeve C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 in C-190/94 *Dillenkofer*, EU:C:1996:375.

⁵¹ *Dillenkofer*, para. 23.

⁵² *Brasserie du pêcheur*, para. 55.

⁵³ Prav tam, para. 56.

Sodišče EU opis pogoja dovolj resne kršitve zaključi še z neke vrste generalno klavzulo, in sicer, da je v vsakem pogledu kršitev prava EU dovolj resna, če se pri njej vztraja kljub sodbi, v kateri je ugotovljena očitana neizpolnitev obveznosti, ali sodbi o vprašanju za predhodno odločanje oziroma ustaljeni sodni praksi Sodišča EU glede zadevne problematike, iz katere je razvidno, da obravnavano ravnanje pomeni kršitev.⁵⁴

2.1.2.2.1 Diskrecijska pravica kot ključni element pri odločanju o odgovornosti države članice

Sodišče EU postavlja vidik diskrecijske pravice, ki jo ima organ pri odločanju, v samo središče koncepta odgovornosti držav članic. Že v *Brasserie du pêcheur*, še bolj očitno pa v nekaterih nadaljnjih zadevah, Sodišče EU širino diskrecijske pravice izpostavlja kot ključni element pri določanju pogojev, ki veljajo za odgovornost držav članic. V *Brasserie du pêcheur* je trodelni test Sodišče EU vzpostavilo prav na stališču, da morajo biti pogoji za odgovornost države članice v primeru, ko sprejema ukrepe na področju, na katerem ima široko diskrecijsko pravico, ki je primerljiva z diskrecijsko pravico institucij Unije pri udejanjanju politike Unije, načeloma enaki, kot so pogoji za odgovornost institucij Unije v primerljivih situacijah.⁵⁵ Že tam pa doda, da niti nacionalni zakonodajalec niti institucije Unije sistematično⁵⁶ nimajo široke diskrecijske pravice, ko delujejo na področju, ki ga ureja pravo EU.⁵⁷

V zadevi *Hedley Lomas*⁵⁸ se je Sodišče EU prvič srečalo s primerom glede odgovornosti države članice za kršitev prava EU, kjer organ pri odločanju ni imel široke diskrecijske pravice. Sodišče EU je uvodoma pojasnilo, da tudi za te primere pridejo v poštev pogoji za odgovornost, vzpostavljeni v *Brasserie du pêcheur*. Vendar Sodišče EU nadaljuje, da za primere, kjer država članica ni bila pozvana k zakonodajnim izbiram in je imela le močno zmanjšano, ali celo nič diskrecije, lahko že sama kršitev prava EU zadošča za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve.⁵⁹ To stališče je Sodišče EU kasneje ponovilo v zadevi *Norbrook Laboratories*⁶⁰ in v vseh poznejših zadevah, ko organ pri odločanju ni imel široke diskrecijske pravice. Ob tem se seveda postavi vprašanje, ali torej za vzpostavitev odgovornosti države članice v teh primerih zadostuje kršitev kakršnekoli oblike in stopnje, ali mora biti le-ta prav tako dovolj resna, v skladu s pogoji, vzpostavljenimi v *Brasserie du pêcheur*. Vse dvome glede tega vprašanja je Sodišče EU razjasnilo s sodbo v zadevi *Haim*,⁶¹ kjer je izrecno navedlo, da v primerih zmanjšane oz. neobstoječe diskrecije sama kršitev sicer *lahko*, ne pa nujno, zadostuje za izpolnitev drugega

⁵⁴ Prav tam, para. 57.

⁵⁵ Prav tam, para. 47.

⁵⁶ Glej tudi opombo 37, zgoraj.

⁵⁷ *Brasserie du pêcheur*, para. 46.

⁵⁸ Zadeva C-5/94 *Hedley Lomas*, EU:C:1996:205.

⁵⁹ *Hedley Lomas*, para. 28.

⁶⁰ Zadeva C-127/95 *Norbrook Laboratories*, EU:C:1998:151.

⁶¹ Zadeva C-424/97 *Haim*, EU:C:2000:357.

pogoja za odgovornost države članice.⁶² Tudi v teh primerih je namreč za odločanje o podanosti tega pogoja potrebno upoštevati vse relevantne faktorje – torej celoten seznam dejavnikov, ki jih je Sodišče EU vzpostavilo v *Brasserie du pêcheur*.

V povezavi z vprašanjem diskrecijske pravice organa je Sodišče EU s sodbo v zadevi *Dillenkofer* razjasnilo tudi svojo dikcijo z nekoliko nejasnim pomenom, ki jo je prvič uporabilo že v sodbi v zadevi *Francovich*: da so pogoji, pod katerimi odgovornost privede do pravice do povrnitve škode, odvisni od narave kršitve prava EU, ki je povzročila škodo.⁶³ Sodišče EU je v zadevi *Dillenkofer* namreč dejalo, da je s to navedbo v bistvu izhajalo prav iz tega, da je presoja pogojev odvisna od okoliščin konkretnega primera.⁶⁴ Kršitev je tako po eni strani dovolj resna, če institucija Unije ali država članica pri izvrševanju svojih zakonodajnih pristojnosti očitno in resno ni upoštevala omejitev svojih pravic.⁶⁵ Po drugi strani pa v primeru, ko zadevni državi članici ob kršitvi ni bilo treba izbirati med zakonodajnimi rešitvami, pri čemer niti ni imela možnosti lastne presoje ali pa je bila ta znatno omejena, lahko že zmerna kršitev prava EU zadošča za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve.⁶⁶

2.1.2.2.2 Kdo odloča o izpolnjenosti pogoja dovolj resne kršitve?

Eden izmed zanimivejših vidikov pri sodbah Sodišča EU glede odgovornosti držav članic za kršitve prava EU je tudi razdelitev pristojnosti med Sodiščem EU in posameznimi nacionalnimi sodišči glede odločanja o izpolnitvi pogojev za odgovornost (in predvsem o podanosti pogoja dovolj resne kršitve). V zadevi *Francovich* je na primer Sodišče EU po ugotovitvi, da je pogojem za odgovornost države članice zadoščeno, v odgovoru na predhodno vprašanje prišlo do zaključka, da je Italija dolžna povrniti škodo, ki so jo posamezniki utrpeli, ker država ni prenesla Direktive 80/987 v notranji pravni red.⁶⁷ S tem je podalo povsem konkreten odgovor na vprašanje odgovornosti države članice, ki nacionalnemu sodišču ni puščal prav veliko proste presoje pri odločitvi.

Že v zadevi *Brasserie du pêcheur* pa je Sodišče EU ubralo nekoliko drugačen pristop, ko je jasno navedlo, da v zadevnih primerih Sodišče EU s svojimi ugotovitvami ne more nadomestiti ugotovitev nacionalnih sodišč, ki so izključno pristojna za ugotavljanje dejanskega stanja v postopku v glavni stvari in za odločanje, kako opredeliti obravnavane kršitve prava EU.⁶⁸ Vendar je takoj zatem dodalo, da vseeno meni, da je zelo koristno navesti (številne) okoliščine, ki bi jih

⁶²Haim, para. 41.

⁶³Francovich, para. 38.

⁶⁴Dillenkofer, para. 24.

⁶⁵Prav tam, para. 25.

⁶⁶Prav tam.

⁶⁷Francovich, para. 46.

⁶⁸Brasserie du pêcheur, para. 58.

nacionalna sodišča pri tem lahko upoštevala.⁶⁹ V tem primeru sodišče torej ni podalo svojega mnenja o vprašanju, ali gre v konkretnem primeru za dovolj resno kršitev, ampak je nacionalnemu sodišču ponudilo le pomoč in smernice pri odločanju o tem vprašanju. V primeru *British Telecommunications*⁷⁰ se je Sodišče EU postavilo na stališče, da je načeloma nacionalno sodišče tisto, ki mora preizkusiti, ali so izpolnjeni pogoji za odgovornost države članice v primeru kršitve prava EU.⁷¹ Takoj pa je sledilo nadaljevanje, da v obravnavani zadevi Sodišče EU vseeno razpolaga z vsemi informacijami, ki so potrebne za presojo vprašanja, ali dejansko stanje pomeni dovolj resno kršitev prava EU.⁷² Tu je torej pristop Sodišča EU drugačen, saj v nasprotju z *Brasserie du pêcheur* (in podobno kot v *Francovich*) jasno pove, da očitanih kršitev ni mogoče šteti za dovolj resne, in v bistvu odloči namesto nacionalnega sodišča.⁷³ Tako je, vsaj na prvi pogled, Sodišče EU razdelilo situacije na dve skupini: kadar ima dovolj informacij, da odgovor glede izpolnjenosti pogoja dovolj resne kršitve poda samo, in kadar jih nima – takrat o tem odloči nacionalno sodišče.

Sodišču EU se je ponudila priložnost, da dokončno razjasni svoj pristop glede pristojnosti za odločanje o izpolnjenosti pogojev za odgovornost države članice v zadevi *Konle*,⁷⁴ kjer se je izrecno soočilo prav s predhodnim vprašanjem, ali je Sodišče EU pristojno, da v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe oceni, ali je bila kršitev prava EU dovolj resna, da nastane odškodninska obveznost države članice do posameznikov, morebitnih žrtev te kršitve.⁷⁵ Tu je Sodišče EU sprejelo stališče, ki se nekoliko razlikuje od (sicer nekonsistentnih) preteklih odločb. Sklicevalo se je na svojo sodno prakso, iz katere naj bi izhajalo, da morajo kriterije, ki omogočajo ugotavljanje odgovornosti držav članic za škodo, ki je povzročena posameznikom s kršitvami prava EU, uporabiti nacionalna sodišča v skladu s smernicami, ki jih je za njihovo uporabo dalo Sodišče EU.⁷⁶ Na podlagi tega je Sodišče EU zaključilo, da so načeloma nacionalna sodišča pristojna za to, da ocenijo, ali je kršitev zakonodaje Unije dovolj resna, da sproži odškodninsko obveznost države članice do posameznikov, in zaključilo, da zato na vprašanje, ali gre v konkretni zadevi za dovolj resno kršitev, Sodišču EU ni potrebno odgovoriti.⁷⁷

⁶⁹ Prav tam.

⁷⁰ Zadeva C-392/93 *British Telecommunications*, EU:C:1996:131.

⁷¹ Prav tam, para. 41.

⁷² Prav tam.

⁷³ Prav tam, para. 45.

⁷⁴ Zadeva C-302/97 *Konle*, EU:C:1999:271.

⁷⁵ Prav tam, para. 57.

⁷⁶ Prav tam, para. 58.

⁷⁷ Prav tam, paras. 59-60.

Sodba v zadevi *Konle* nedvomno ni povsem skladna z nekaterimi prejšnjimi (in kasnejšimi) odločitvami Sodišča EU. Pristop k odločanju o odgovornosti držav članic bi tako lahko razdelili na tri skupine:

1. kadar Sodišče EU poda jasen odgovor na vprašanje, ali je kršitev v konkretnem primeru dovolj resna (*Francovich, British Telecommunications*),
2. kadar Sodišče EU poda določene smernice, ki naj bodo v pomoč nacionalnemu sodišču pri odločanju o obstoju dovolj resne kršitve (*Brasserie du pêcheur*) in
3. kadar Sodišče EU odločanje o dovolj resni kršitvi v celoti prepusti nacionalnemu sodišču, pri tem pa mu glede tega vprašanja ne nameni niti osnovnih smernic (*Konle*).

2.1.2.3 *Obstoj vzročne zveze med kršitvijo in škodo*

Za izpolnjenost tretjega pogoja je potrebno ugotoviti, ali obstaja med kršitvijo obveznosti države in med škodo, ki so jo utrpeli oškodovanci, neposredna vzročna zveza.⁷⁸ V *Brasserie du pêcheur* je Sodišče EU zapisalo, da so nacionalna sodišča tista, ki morajo preveriti izpolnjenost tega pogoja.⁷⁹ Tako ni sledilo pristopu, ki ga je oblikovalo v svoji sodni praksi glede ugotavljanja vzročne zveze pri tožbah proti Uniji po 340. členu PDEU.⁸⁰ Čeprav je Sodišče EU določilo, da so nacionalna sodišča tista, ki vzročno zvezo ugotavljajo, pa ostaja odprto vprašanje, po katerih pravilih naj nacionalna sodišča to presojo opravijo: lastnih nacionalnih ali unificiranih (EU) pravilih. V primeru, da bi se nacionalnim sodiščem prepustilo, da podanost neposredne vzročne zveze med kršitvijo in škodo ugotavljajo izključno v skladu z nacionalnimi pravili države članice, bi to v neki meri zagotovo nasprotovalo stališču Sodišča EU, da je koncept odškodninske odgovornosti inherenten pravnemu redu Unije.⁸¹ Zato Sodišče EU ni v čisto vseh primerih prepustilo odločanja o izpolnjenosti vzročne zveze v celoti nacionalnim sodiščem. Prvič se je do izpolnjenosti tega pogoja opredelilo v primeru *Brinkmann*,⁸² ko je samo presodilo, da vzročna zveza med neprenosom direktive v nacionalni pravni red kot kršitvijo prava EU in povzročeno škodo ni bila podana, saj so upravni organi zadevni direktivi kljub neimplementaciji le-te (*de facto*) podelili takojšen učinek in bi tako vsaka morebitna škoda pravzaprav izhajala iz nepravilne razlage ali uporabe direktive s strani upravnih organov, ne pa iz samega neprenosa le-te.⁸³ Vseeno je mogoče zatrditi, da Sodišče EU kljub nekaterim odstopanjem v veliki večini primerov nacionalnim sodiščem dopušča skorajda neomejeno diskrecijo pri ugotavljanju, ali med kršitvijo

⁷⁸ *Brasserie du pêcheur*, para. 65.

⁷⁹ Prav tam.

⁸⁰ Še več, pristopa naj bi bil prav nasprotna. Za več glej Van Gerven, W., *Taking Article 215 (2) EC Seriously*, str. 38.

⁸¹ Prav tam, str. 32.

⁸² Zadeva C-319/96 *Brinkmann*, EU:C:1998:429.

⁸³ Nikolau, E., nav. delo, str. 33.

obveznosti države in med škodo, ki so jo utrpeli oškodovanci, neposredna vzročna zveza obstaja ali ne.

2.1.3 Odškodninska odgovornost nacionalnih sodišč

Sodišče EU je že v *Brasserie du pêcheur* jasno povedalo, da načelo odgovornosti držav članic velja za vsak primer kršitve prava EU, ne glede na to, kateri državni organ je s svojim dejanjem ali opustitvijo povzročil kršitev.⁸⁴ Čeprav ta formulacija na prvi pogled morda deluje povsem nedvoumna in neproblematična, pa je Sodišče EU dvignilo precej obrvi s sodbo v zadevi *Köbler*,⁸⁵ kjer je odločilo, da načelo odgovornosti velja tudi za kršitve nacionalnih sodišč zadnje stopnje.⁸⁶ Če je bila potrditev odgovornosti za kršitve, povzročene s strani zakonodajnih in upravno-izvršilnih organov, s strani držav članic in strokovne javnosti sprejeta relativno zlahka, je bilo pri odgovornosti glede sodne veje oblasti precej drugače. Pojavilo se je namreč mnogo protiargumentov, kot so npr. spodkopavanje instituta *res iudicata*, vpliv na neodvisnost in avtoriteto (nacionalnih) sodišč, vprašanje pristojnega sodišča za odločanje o odškodninskem zahtevku⁸⁷ ipd. Sodišče EU je v svoji sodbi na vse te argumente (bolj ali manj prepričljivo) odgovorilo in odločilo, da se lahko načelo, po katerem so države članice dolžne povrniti škodo, ki je bila posameznikom povzročena s kršitvami prava EU, za katere so odgovorne, v enaki meri uporabi tudi, kadar očitana kršitev izhaja iz odločbe sodišča, ki odloča na zadnji stopnji.⁸⁸ Kot ključni argument je namreč navedlo, da bi bil glede na odločilno vlogo, ki jo ima sodna veja oblasti pri varstvu pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi pravil EU, popoln učinek teh pravic ogrožen in bi bilo varstvo pravic, ki jih določajo ta pravila, oslABLJENO, če bi bilo izključeno, da lahko posamezniki pod določenimi pogoji dobijo odškodnino, kadar so kršene

⁸⁴ *Brasserie du pêcheur*, para. 32.

⁸⁵ Zadeva C-224/01 *Köbler*, EU:C:2003:513.

⁸⁶ V zadevi *Köbler* je šlo za primer Gerharda Köblerja, avstrijskega rednega univerzitetnega profesorja, ki je z odškodninskim zahtevkom pred avstrijskim vrhovnim upravnim sodiščem (*Verwaltungsgerichtshof*) od države zahteval poseben dodatek za delovno dobo univerzitetnega profesorja. Avstrija mu namreč tega dodatka ni hotela priznati, čeprav je opravljal delo univerzitetnega profesorja zahtevanih petnajst let, saj jih ni opravil v celoti na avstrijskih univerzah, g. Köbler pa je zatrjeval, da tak pristop pomeni (neupravičeno) posredno diskriminacijo. Tekom postopka je avstrijsko vrhovno upravno sodišče na Sodišče EU naslovilo predhodno vprašanje, s katerim je želelo vedeti, ali ima dodatek za delovno dobo značaj nagrade za zvestobo, ki v zvezi s prostim gibanjem delavcev objektivno upravičuje izjemo od določb prava EU. Po sprejetju odločitve v zadevi *Schöningh-Kougebetopoulou*, ki se je nanašala na podobno vprašanje, je tajnik Sodišča EU avstrijsko vrhovno upravno sodišče pozval, naj presodi, ali kljub tej sodbi vztraja pri svojem predhodnem vprašanju. Na podlagi tega sporočila je vrhovno upravno sodišče svoje vprašanje s sklepom umaknilo ter istega dne s sodbo zavrnilo tožbo g. Köblerja. Ker je bil g. Köbler mnenja, da je sodišče s tem kršilo določbe prava EU glede dodatka za delovno dobo, kot jih je razlagalo Sodišče EU, je proti Avstriji vložil odškodninsko tožbo.

⁸⁷ Steiner, J., Woods, L., nav. delo, naslov 9.2.2.2.

⁸⁸ *Köbler*, para. 50.

njihove pravice zaradi kršitve prava EU, nastale zaradi odločbe sodišča države članice, ki odloča na zadnji stopnji.⁸⁹

Ko se je Sodišče EU posvetilo pogojem za odgovornost države za kršitve, ki izhajajo iz odločb nacionalnih sodišč, je najprej pojasnilo, da odgovornost države za škodo, povzročeno z odločbo nacionalnega sodišča – ki odloča na zadnji stopnji –, ki je v nasprotju s pravilom prava EU, urejajo isti pogoji, kot so bili vzpostavljeni v *Brasserie du pêcheur*.⁹⁰ Kljub temu pa Sodišče EU poudari, da gre pri sodiščih za nekoliko drugačno situacijo kot pri organih ostalih vej oblasti. Navedlo je namreč, da je posebej v zvezi z drugim od pogojev (tj. dovolj resno kršitvijo) in njegovo uporabo pri ugotavljanju morebitne odgovornosti države zaradi odločbe nacionalnega sodišča, ki odloča na zadnji stopnji, potrebno upoštevati posebnosti glede vloge sodstva kot tudi zakonite zahteve po pravni varnosti.⁹¹ Iz tega sledi, kot še navaja Sodišče EU, da je država lahko odgovorna zaradi kršitve prava EU, ki je bila storjena s tako odločbo, le izjemoma, in sicer, če je sodišče očitno kršilo pravo, ki bi ga moralo uporabiti.⁹²

Tudi glede izpolnjenosti pogoja dovoljšnje resnosti za kršitve sodnih organov se je Sodišče EU v *Köbler* zgledovalo po svoji sodbi v *Brasserie du pêcheur*. Vendar pa tisti odločitvi ni sledilo v celoti. V *Köbler* je namreč ponovno navedlo, da mora za ugotovitev, ali je ta pogoj izpolnjen, nacionalno sodišče pri presoji odškodninskega zahtevka upoštevati vse okoliščine, ki opredeljujejo dejanje, ki ga obravnava.⁹³ Med te okoliščine je Sodišče EU v primeru *Köbler* uvrstilo zlasti:

1. stopnjo jasnosti in natančnosti kršenega pravila,
2. namernost kršitve,
3. opravičljivost pravne zmote,
4. stališče, ki ga je v posameznem primeru zavzela institucija Unije, in
5. neizpolnitev dolžnosti zadevnega nacionalnega sodišča v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe po tretjem odstavku 234. člena PES (zdaj tretji odstavek 267. člena PDEU).⁹⁴

Dodalo je še generalno klavzulo, da je kršitev prava EU v vsakem primeru dovolj huda, kadar je bila kršitev storjena z očitno kršitvijo sodne prakse Sodišča EU v zadevi, in pri tem napotilo na smiselno razlago točke 57 v *Brasserie du pêcheur*.⁹⁵

⁸⁹ Prav tam, para. 33.

⁹⁰ Prav tam, para. 52.

⁹¹ Prav tam, para. 53.

⁹² Prav tam.

⁹³ Prav tam, para. 54.

⁹⁴ Prav tam, para. 55.

Iz konstrukcije Sodišča EU je torej razvidno, da so prve štiri okoliščine iz *Köbler* ostale enake kot v *Brasserie du pêcheur* (ali pa so bile le smiselno preoblikovane, medtem ko so v svojem bistvu obdržale enak pomen). Peto okoliščino, tj. neizpolnitev dolžnosti nacionalnega sodišča po tretjem odstavku 234. člena PES (zdaj tretji odstavek 267. člena PDEU), je Sodišče EU dodalo na novo, izpustilo pa je okoliščino iz *Brasserie du pêcheur* glede obsega diskrecijske pravice, ki jo kršeno pravilo pušča nacionalnim organom oziroma organom Unije.

Kot je razvidno, je Sodišče EU v primeru *Köbler* že pri sami vzpostavitvi pogojev za odgovornost držav članic za kršitve sodnih organov nakazalo, da bodo ti izpolnjeni v zares izjemnih primerih. Sploh po odločitvi Sodišča EU, da v sami zadevi *Köbler* pravzaprav ni šlo za dovolj resno kršitev, se je celo pojavilo vprašanje, če ni Sodišče EU za dovolj resno kršitev v teh primerih postavilo tako visokega standarda, da ga bo praktično nemogoče doseči, prav tako pa se je občasno pod vprašaj postavljala celo smiselnost samega koncepta odgovornosti držav članic za odločitve sodnih organov. Sodišče EU je ves dvom o tem odpravilo, ko je svojo odločitev iz primera *Köbler* jasno potrdilo s sodbo v zadevi *Traghetti del Mediterraneo*.⁹⁶ Tam je ponovilo, da načelo, po katerem je država članica dolžna poravnati škodo, ki posameznikom nastane zaradi kršitev prava EU, ki jih gre pripisati državi članici, velja za vsak primer kršitve prava EU, in to ne glede na to, kateri organ te države je kriv za dejanje ali opustitev, ki je pripeljala do neizpolnitve obveznosti.⁹⁷ Sodišče EU je prav tako ponovilo vse pogoje za odgovornost držav članic in vse dejavnike za vzpostavitev dovolj resne kršitve iz *Köbler*, in tako nedvoumno potrdilo, da odgovornost za kršitve sodnih organov ni le mrtva črka na papirju. Dokončen dokaz, da gre še kako za realnost, pa je konec koncev prišel s sodbo italijanskega sodišča v zadevi *Traghetti del Mediterraneo*,⁹⁸ ki je ugotovilo, da so bili v konkretnem primeru pogoji za dovolj resno kršitev tudi resnično izpolnjeni.⁹⁹

2.1.4 Obseg in oblika povrnitve škode

V primeru, da pristojno sodišče ugotovi, da so izpolnjeni vsi trije pogoji za odškodninsko odgovornost držav članic za kršitve prava EU, kot jih je v svoji sodni praksi vzpostavilo Sodišče EU, je oškodovanec upravičen do povrnitve škode, torej odškodnine, ki je nastala zaradi očitane

⁹⁵ Prav tam, para. 56.

⁹⁶ Zadeva C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2006:391.

⁹⁷ Prav tam, para. 30.

⁹⁸ V tej zadevi je družba *Traghetti del Mediterraneo* od italijanskega vrhovnega kasacijskega sodišča (*Corte suprema di cassazione*) zahtevala, naj na Sodišče EU naslovi predhodno vprašanje glede razlage pravil Unije glede državnih pomoči, ki pa njeni zahtevi ni ugodilo. Nacionalna sodišča na nižjih stopnjah, ki so odločala o dejanskem stanju, naj bi namreč spoštovala upoštevne določbe prava EU, povrh vsega pa naj bi bile njihove odločbe povsem v skladu s sodno prakso Sodišča EU. Stečajni upravitelj družbe *Traghetti del Mediterraneo*, ki je bila takrat že v postopku likvidacije, je na podlagi te odločitve vrhovnega kasacijskega sodišča vložil odškodninsko tožbo proti Italiji zaradi kršitve dolžnosti postavitve predhodnega vprašanja po tretjem odstavku 267. člena PDEU.

⁹⁹ Razvidno iz sodbe v zadevi C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2010:335, para. 20.

kršitve. Sodišče EU se v svojih sodbah do vprašanja obsega in oblike odškodnine le redko opredeljuje, zato se zdi, da je predvsem v pristojnosti nacionalnih sodišč, da opravijo to presojo. Temu stališču je Sodišče EU pritrnilo že v *Brasserie du pêcheur*, kjer je izpostavilo, da zaradi odsotnosti ustreznih določb prava Skupnosti (Unije) merila za ugotavljanje višine odškodnine določi nacionalni pravni sistem vsake države članice.¹⁰⁰ Kljub temu pa je Sodišče EU, kot pri večini ostalih elementov koncepta odškodninske odgovornosti držav članic, skozi svojo prakso podalo nekaj izhodišč in smernic, ki naj bodo v pomoč nacionalnim sodiščem. Temeljna izhodišča je Sodišče EU postavilo že v *Brasserie du pêcheur*, kjer sta angleški in nemški nacionalni sodišči v svojih predhodnih vprašanjih izrecno zahtevali, naj Sodišče EU opredeli merila za odločanje o višini odškodnine, ki jo mora plačati država članica, odgovorna za kršitev.¹⁰¹ Čeprav Sodišče EU ni podalo povsem jasnega in dokončnega odgovora na to vprašanje, pa je izpostavilo naslednja izhodišča: za zagotovitev učinkovite zaščite pravic posameznikov mora odškodnina za škodo, ki jim je bila povzročena zaradi kršitve prava Skupnosti, ustrezati nastali škodi;¹⁰² čeprav naj merila za ugotavljanje višine odškodnine določi nacionalni pravni red vsake države članice, ta merila ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki se uporabljajo pri podobnih zahtevkih na podlagi nacionalnega prava (t. i. načelo enakovrednosti), in ne smejo biti taka, da je v praksi nemogoče ali pretirano težko dobiti odškodnino (t. i. načelo učinkovitosti);¹⁰³ nacionalno sodišče lahko tudi poizve, z namenom določiti izgubo ali škodo, za katero se lahko prizna odškodnina, ali si je oškodovana oseba ustrezno prizadevala, da bi se izognila izgubi ali škodi oziroma da bi omejila njeno velikost, in zlasti, ali je pravočasno uporabila vsa pravna sredstva, ki jih je imela na voljo.¹⁰⁴ Poudari še, da je splošno načelo, skupno vsem pravnim sistemom držav članic, da mora oškodovanec pokazati ustrezno prizadevanje za omejitev velikosti škode, saj v nasprotnem primeru tvega, da jo bo moral nositi sam.¹⁰⁵ Za konec je Sodišče EU potrdilo, da ni mogoče sprejeti, da se ob kršitvi prava EU izgubljeni dobiček iz naslova odškodnine v celoti izključi, saj bi bilo v določenih sporih s tako popolno izključitvijo izgube dobička povračilo škode praktično nemogoče.¹⁰⁶

Prav tako je imelo Sodišče EU priložnost podati smernice glede primerne oblike oz. načina izplačila odškodnine. Tako je v na primer v svojih odločbah večkrat poudarilo, da je primerna odškodnina načeloma zagotovljena v primeru, ko se naknadni (zapozneli) implementaciji

¹⁰⁰ *Brasserie du pêcheur*, para. 90.

¹⁰¹ Prav tam, para. 81.

¹⁰² Prav tam, para. 82.

¹⁰³ Prav tam, para. 83.

¹⁰⁴ Prav tam, para. 84.

¹⁰⁵ Prav tam, para. 85.

¹⁰⁶ Prav tam, para. 87.

direktive podeli učinke z veljavnostjo za nazaj (retroaktivno).¹⁰⁷ Vendar to, tudi po mnenju Sodišča EU, ne bo v vseh primerih zadoščalo za primernost odškodnine. Kadar oškodovanci uspejo izkazati, da jim je škoda nastala zato, ker določenih koristi, ki jim jih je nudila direktiva, niso mogli uživati zgolj zaradi prepozne implementacije le-te, namreč naknadna (retroaktivna) implementacija direktive morda ne bo zadoščala. V teh primerih se bo torej zahtevalo tudi (denarno) poplačilo škode, ki je nastala na podlagi tega razloga in ki ni pokrita s samim dejanjem naknadne implementacije.¹⁰⁸

2.1.5 Postopkovna pravila

Čeprav je odgovornost držav članic za kršitve prava EU koncept, ki se je razvil znotraj pravnega reda EU in ga je vzpostavilo ter razčlenilo Sodišče EU, Unija nima nikakršne pristojnosti v postopkih odločanja o upravičenosti, višini ali obliki odškodnine, ki naj se dodeli oškodovancem. O vseh teh vprašanjih namreč odločajo izključno nacionalna sodišča držav članic, katerim se očita kršitev prava EU. Edina, čeprav nikakor zanemarljiva, vloga Unije v teh postopkih je, da se nacionalna sodišča prek instituta predhodnega vprašanja lahko obrnejo na Sodišče EU, ki pomaga z razlago pravnih pravil EU. Ne glede na odgovor, ki ga v teh primerih prejmejo nacionalna sodišča,¹⁰⁹ pa zadnja beseda pri odločitvi ostaja sodiščem držav članic. V primerih, ko predhodno vprašanje na Sodišče EU ni potrebno, je torej celoten postopek presojanja odškodninskega zahtevka izključno v rokah nacionalnih sodišč, ki se ravnavajo po zakonodaji posamezne države članice, ob tem pa so pri odločanju zavezana k uporabi vseh pravil in smernic, ki jih je Sodišče EU vzpostavilo v svoji sodni praksi.

2.2 Aplikacija koncepta odškodninske odgovornosti na področje državnih pomoči

2.2.1 Pravna sredstva, na voljo pred nacionalnimi sodišči

Čeprav ta del projektne naloge zajema le področje odškodninske odgovornosti države članice za kršitve predpisov Unije s področja državnih pomoči, gre pri tem za le enega izmed institutov, ki so na voljo v primeru takšnih kršitev. Zato v nadaljevanju kratko predstavljam vsa pravna sredstva, ki so zaradi kršitev prava EU na področju državnih pomoči na voljo pred nacionalnimi sodišči, in sicer naslednja:

¹⁰⁷ Glej združeni zadevi C-94/95 in C-95/95 *Danila Bonifaci in drugi v. INPS*, EU:C:1997:348, paras. 50-52 in zadevo C-373/95 *Federica Maso in drugi v. INPS in Italiji*, EU:C:1997:353, paras. 39-41.

¹⁰⁸ Glej zadevo C-261/95 *Rosalba Palmisani proti INPS*, EU:C:1997:351, para. 35 in zadevo C-131/97 *Annalisa Carbonari in drugi proti Università degli studi di Bologna, Ministero della Sanità, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica and Ministero del Tesoro*, EU:C:1999:98, para. 53.

¹⁰⁹ Na katerega pa so seveda le ta vezana, sicer se jim spet lahko očita kršitev prava EU, kar lahko vodi do novih odškodninskih tožb proti državi ali do tožbe Komisije po 258. členu PDEU.

1. preprečitev izplačila nezakonite pomoči,
2. izterjava nezakonite pomoči,
3. izterjava obresti na nezakonito pomoč,
4. odškodninske tožbe proti državi članici,
5. odškodninske tožbe proti upravičencu do pomoči,
6. začasni ukrepi proti nezakoniti pomoči,
7. izpodbijanje veljavnosti nacionalnega naloga za izterjavo in
8. odškodninske tožbe zaradi neizvršitve odločbe o izterjavi proti državi članici.¹¹⁰

2.2.1.1 Preprečitev izplačila nezakonite pomoči

Pri preprečitvi izplačila pomoči, katere ni predhodno odobrila Komisija (in bi bila torej v primeru izplačila nezakonita), gre za nekoliko drugačno sredstvo od vseh ostalih, saj je edino, ki je možno še preden je bilo samo izplačilo sploh izvedeno, torej na nek način »preventivno«. Dejstvo je, da že s samo podelitvijo pomoči lahko določenim osebam nastane škoda, zato je v njihovem interesu, da do takega izplačila sploh ne pride.¹¹¹ V tem postopku Komisija ne igra nikakršne vloge, saj presoja nezdržljivosti (nameravane) pomoči v tej fazi ni potrebna – preučiti je namreč treba zgolj to, ali bi bilo izplačilo pomoči nezakonito (torej opravljeno brez predhodnega dovoljenja Komisije, čeprav bi bilo to potrebno), kar pa imajo pristojnost opraviti nacionalna sodišča sama.

Pri tem pravnem sredstvu torej govorimo o primerih, ko je nezakonito izplačilo državne pomoči tik pred izvedbo, ni pa še bilo izvedeno.¹¹² Naloga nacionalnega sodišča je, da varuje posameznike pred kršitvijo pravice posameznika, ki izhaja iz člena 108/3 PDEU, in prepreči izplačilo take pomoči.¹¹³ Način, na katerega nacionalna sodišča (lahko) preprečijo izplačilo nezakonite pomoči, se razlikuje od države do države, vsaj v nekaterih modalitetah. Kot navaja Obvestilo Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (v nadaljevanju Obvestilo) pa je običajen potek tak, da za preprečitev izplačila zainteresirani posameznik najprej sproži postopek za izpodbijanje akta, s katerim država želi podeliti pomoč. Če sodišče v teh primerih ugotovi, da država članica o nameravani podelitvi pomoči ni obvestila Komisije, čeprav bi jo morala, ter je s tem kršila člen 108/3 PDEU, mora ugotoviti neveljavnost

¹¹⁰ Povzeta in prilagojena po Obvestilu Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (2009/C 85/01), para. 26.

¹¹¹ Čeprav bi tudi v primeru izplačila seveda imeli možnost uporabe preostalih pravnih sredstev.

¹¹² Obvestilo Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (2009/C 85/01), para. 28.

¹¹³ Glej tudi zadeve, navedene pod opombo 38 Obvestila.

oz. protipravnost akta države, s čemer tudi prepreči izplačilo pomoči in tako doseže namen tega pravnega sredstva.¹¹⁴

2.2.1.2 Izterjava nezakonite pomoči

Pri tem ukrepu, kot je razvidno že iz poimenovanja, gre za drugačno situacijo kot pri prvo omenjenem. Relevanten namreč postane šele, ko je bila pomoč že izplačana in sicer brez dovoljenja Komisije, torej nezakonito. Gre za varovanje interesa posameznikov, da konkurenti, katerim pomoč ne bi smela biti izplačana, ne uživajo ugodnosti, ki iz take nezakonite pomoči za njih izhajajo. Tudi v tem postopku se nacionalno sodišče ne opredeljuje (in se niti ne sme opredeljevati) do vprašanja (ne)združljivosti izplačane pomoči z notranjim trgov, zato je to vprašanje za izterjavo irelevantno, presoja namreč le njeno zakonitost. Kot izhaja iz Obvestila, je tudi to del obveznosti nacionalnega sodišča pri zagotavljanju varovanja posameznih pravic tožeče stranke v skladu s členom 108/3 PDEU.¹¹⁵

Nacionalno sodišče mora v skladu s sodno prakso načeloma odrediti izterjavo celotne nezakonite izplačane pomoči.¹¹⁶ Vendar pa od tega obstajajo določene izjeme. Sodišče EU je namreč v zadevi *SFEI*¹¹⁷ odločilo, da lahko obstajajo določene izjemne okoliščine, v katerih izterjava nezakonite državne pomoči ne bi bila primerna.¹¹⁸ Sodišče EU je zavzelo stališče, da nacionalnemu sodišču ni treba odrediti izterjave nezakonite pomoči v tistih primerih, ko tudi Komisija v primeru lastne presoje državi ne bi naložila takšne izterjave. Standard za tako ravnanje Komisije pa je izredno strog, saj velja, da Komisiji ni potrebno zahtevati izterjave pomoči zgolj v primeru, kadar bi to nasprotovalo splošnim načelom prava EU, kar se mora že po naravi stvari razlagati restriktivno.¹¹⁹ Tako je tudi sklicevanje prejemnikov pomoči na t. i. legitimno pričakovanje (da torej izterjava ni primerna, saj je bilo njihovo pričakovanje, da je ta pomoč zakonita in jim »pripada«) dopustno le v izjemnih primerih, saj je stališče Sodišča EU, da je imel »dovolj skrben podjetnik« venomer možnost, da bi se pri državi oz. Komisiji prepričal, ali je bila izplačana pomoč zares priglašena Komisiji ali ne (in s tem zakonita ali ne).¹²⁰

Ob tem pa je treba opozoriti še na eno situacijo, v kateri se izterjave nezakonite pomoči ne zahteva. Sodišče EU je v zadevi *CELF*¹²¹ odločilo, da obveznost izterjave preneha, če Komisija že pred izrekom sodbe nacionalnega sodišča odloči, da je (nezakonito) podeljena pomoč

¹¹⁴ Obvestilo, para. 29.

¹¹⁵ Prav tam, para. 30.

¹¹⁶ Glej tudi zadeve, navedene pod opombo 49 Obvestila.

¹¹⁷ Zadeva C-39/94 *SFEI*, EU:C:1996:285.

¹¹⁸ Glej tudi zadeve, navedene pod opombo 51 Obvestila.

¹¹⁹ Obvestilo, opomba 53.

¹²⁰ Prav tam, opombi 54 in 55. Obvestilo zato navaja, da bi bil pogoj legitimnih pričakovanj lahko izpolnjen v primeru, ko bi Komisija podjetniku zagotovila, da izplačilo takšne pomoči ni nezakonito (glej Obvestilo, para. 33).

¹²¹ Zadeva C-199/06 *CELF*, EU:C:2008:79.

združljiva z notranjim trgov. To je na nek način logična posledica dejstva, da nacionalna sodišča lahko odločajo le o zakonitosti državnih pomoči, o združljivosti z notranjim trgov pa le Komisija. V kolikor namreč Komisija ugotovi, da je bila (sicer nezakonito izplačana) državna pomoč združljiva z notranjim trgov, ni nikakršne materialnopravne ovire, da bi bila taka pomoč (ponovno) podeljena, zato bi šlo pri predhodni izterjavi za povsem nepotreben ukrep, ki ne bi prispeval k varovanju pravic posameznikov.¹²² Potrebno pa je opozoriti, da ta odločitev Sodišča EU ne preprečuje nacionalnim sodiščem, da bi vračilo pomoči zahtevala v skladu z *nacionalno zakonodajo* – izplačilo nezakonite pomoči je namreč vseeno predstavljalo kršitev, ki pa ne preprečuje državi, da bi tako pomoč po izterjavi (še enkrat) izplačala.¹²³

Za konec naj dodam še, da mora znesek za izterjavo načeloma določiti nacionalno sodišče samo, ob pomoči sodne prakse Sodišča EU in navodil ter prakse Komisije, v kolikor ima pri tem vseeno težave, pa lahko v skladu z Obvestilom za pomoč zaprosi tudi Komisijo.¹²⁴

2.2.1.3 Izterjava obresti na nezakonito pomoč

Obvestilo lepo pojasnjuje, kaj je namen pravnega sredstva izterjave obresti na nezakonito pomoč: »Gospodarska korist nezakonite pomoči ni omejena na njen nominalni znesek. Upravičenec prejme tudi finančno korist, ki izhaja iz predčasnega izvajanja pomoči. To pa zato, ker bi bilo ob priglavitvi pomoči Komisiji izplačilo izvedeno pozneje (če bi sploh bilo). Upravičenec bi si moral torej do prejetja pomoči ustrezna sredstva izposoditi na kapitalskih trgih, vključno z obrestmi po tržni obrestni meri.«¹²⁵ Poleg nominalnega zneska morajo torej nacionalna sodišča izterjati tudi obresti, ki se jih izračuna po obrestni meri, ki je določena v 9. členu t. i. izvedbene uredbe.¹²⁶

Čeprav Obvestilo določa izredno natančna pravila glede izterjave obresti, želim na tem mestu opozoriti zgolj na dva poudarka. Prvič, kot je odločilo Sodišče EU v zadevi *CELF*, mora nacionalno sodišče naložiti izterjavo obresti tudi v primerih, ko Komisija določeno pomoč še pred odločitvijo nacionalnega sodišča razglasi za združljivo z notranjim trgov in v skladu z mnenjem Sodišča EU v tej isti sodbi torej izterjava (nominalnega zneska) pomoči ni potrebna.¹²⁷ S tem se namreč zagotavlja pravno varstvo posameznikom, ki so bili prizadeti zato, ker je npr. konkurent nek znesek pomoči dobil prej kot bi do njega bil upravičen. In drugič, enako kot glede

¹²² Obvestilo, para. 34.

¹²³ Prav tam, opomba 61.

¹²⁴ Prav tam, para. 36.

¹²⁵ Prav tam, para. 37.

¹²⁶ Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (v nadaljevanju izvedbena uredba).

¹²⁷ Obvestilo, opomba 64.

nominalnega zneska vračila lahko nacionalno sodišče tudi glede določanja zneska obresti za pomoč zaprosi Komisijo.¹²⁸

2.2.1.4 Odškodninske tožbe proti državi članici

O tem pravnem sredstvu, ki spada v samo bistvo mojega dela projektne naloge, bom pisal pod naslovom 2.2.2.

2.2.1.5 Odškodninske tožbe proti upravičencu do pomoči

Obvestilo navaja, da čeprav bodo morebitne odškodninske tožbe primarno zagotovo usmerjene proti državi, ki je pomoč podelila, ni mogoče izključiti niti možnosti odškodninskih tožb proti upravičencu do pomoči, torej prejemniku le-te.¹²⁹ Čeprav je Sodišče EU v zadevi *SFEI* odločilo, da iz člena 108/3 PDEU ne izhajajo neposredne obveznosti za prejemnika pomoči¹³⁰ in zato za take zahtevke v pravu EU ni podlage, pa to ne posega v možnost zahtevkov v skladu z nacionalnimi pravili na podlagi nepogodbene odškodninske odgovornosti.¹³¹

2.2.1.6 Začasni ukrepi proti nezakoniti pomoči

V nekaterih primerih morajo nacionalna sodišča za zavarovanje pravic posameznikov že pred svojo končno sodbo sprejeti tudi določenečasne ukrepe. Gre predvsem za primere, ko je bila pomoč že izplačana ali pa je tik pred izplačilom, saj so nacionalna sodišča v takih situacijah najbolj primerni organi za hitro in učinkovito ukrepanje. Prva možnost nacionalnega sodišča torej je, da pred *nameravanim* izplačilom državne pomoči izda začasno odredbo, s katero zadrži izplačilo državne pomoči do končne odločitve v zadevi.¹³² Druga možnost, ki pride v poštev v primeru, ko je bila pomoč že izplačana, je t. i. začasna izterjava. Pri tem gre za pomembno pravno sredstvo, ki poskuša sanirati posledice predvsem v primerih, ko (iz različnih razlogov) sprejemanje končne odločitve nacionalnih sodišč poteka neprimerno dolgo, zaradi česar čakanje na končno odločitev ne bi ustrezno zavarovalo interesov in pravic posameznikov (tako prejemnika pomoči kot konkurenta). Obvestilo navaja, da je v teh primerih ustrezen ukrep predvsem odredba, ki nalaga, naj se tako nezakonita pomoč *kot obresti* shranijo na zamrznjenem računu do vsebinske rešitve zadeve.¹³³ Na podlagi končnih odločitev nacionalnega sodišča glede (ne)zakonitosti pomoči in Komisije glede (nezdružljivosti) pomoči z notranjim trgom se pomoč bodisi vrne prejemniku pomoči bodisi podeljevalcu (državi), seveda ob upoštevanju pravil iz naslovov 2.2.1.2 in 2.2.1.3.

¹²⁸ Prav tam, para. 42.

¹²⁹ Prav tam, paras. 53-55.

¹³⁰ Kot korelat prvemuh pogoju iz *Brasserie du pêcheur*, da mora imeti določba namen podeljevati pravice (v tem primeru torej potencialnemu tožniku oz. oškodovancu v razmerju do prejemnika pomoči).

¹³¹ Obvestilo, opomba 89.

¹³² Prav tam, para. 58.

¹³³ Prav tam, para. 61.

2.2.1.7 Izpodbijanje veljavnosti nacionalnega naloga za izterjavo

Pri tem ter pri naslednjem pravnem sredstvu gre za situaciji, ko je bila pomoč že izplačana, prav tako pa je Komisija državi članici že naložila, da mora nezakonito podeljeno pomoč izterjati.

Glede izpodbijanja veljavnosti nacionalnega naloga za izterjavo na tem mestu zgolj kratko omenjam, da imajo sicer države članice dolžnost, da takoj izvršijo odločbe o izterjavi Komisije,¹³⁴ vendar imajo tudi glede obveznosti izterjave posamezniki na voljo določena pravna sredstva. Mogoče je namreč izpodbijati tako veljavnost same odločbe o izterjavi, ki jo je izdala Komisija (pred sodiščema Unije), kot tudi veljavnost nacionalnega naloga za izterjavo pomoči (pred nacionalnim sodiščem).¹³⁵ Pri tem veljajo strogi in restriktivni kriteriji, saj lahko nacionalno sodišče takemu zahtevku ugodi le, če (i) resno dvomi o veljavnosti akta Komisije in (ii) če za to obstajajo nujni razlogi za preprečitev hude in nepopravljive škode, pri tem pa mora nacionalno sodišče ustrezno upoštevati interes Unije.¹³⁶

2.2.1.8 Odškodninske tožbe zaradi neizvršitve odločbe o izterjavi proti državi članici

O tem pravnem sredstvu bom, enako kot glede odškodninske tožbe proti državi članici, podrobneje pisal pod naslovom 2.2.2.

2.2.2 Kršitve držav članic, relevantne za odškodninsko odgovornost države članice

Čeprav pravo EU oz. koncept odškodninske odgovornosti držav članic, kot se je razvil skozi sodno prakso Sodišča EU, na nikakršen način ne omejuje kroga kršitev, za katere je možno zahtevati povrnitev škode, pa seveda na posameznih področjih pridejo v poštev predvsem kršitve določenih specifičnih norm prava EU. Tako na področju državnih pomoči govorimo predvsem o treh sklopih kršitev, ki lahko vodijo do odškodninskih zahtevkov proti državam članicam:

1. izplačilo nezakonite pomoči (s katero država članica zakrivi kršitev t. i. obveznosti mirovanja),
2. izplačilo pomoči, nezdržljive z notranjim trgom in
3. neizvršitev odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči.

V nadaljevanju bom poskusil zgoraj predstavljena pravila glede odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava EU aplicirati na primere, ko država zakrivi katero izmed teh treh kršitev. Še pred tem je pomembno izpostaviti, da govorim zgolj o odškodninski odgovornosti na podlagi prava EU (t. i. doktrine *Francovich*) in da ta pravila v ničemer ne posegajo v možnost zahtevkov v skladu z nacionalnimi pravili na podlagi nepogodbene odškodninske odgovornosti.

¹³⁴ Glej člen 14/3 postopkovne uredbe.

¹³⁵ Obvestilo, paras. 65-67.

¹³⁶ Prav tam, para. 68.

2.2.2.1 Izplačilo nezakonite pomoči (kršitev t. i. obveznosti mirovanja)

Člen 108/3 PDEU, iz katerega za države članice izhaja t. i. obveznost mirovanja (*standstill obligation*), se glasi: »Komisija mora biti obveščena o vseh načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči dovolj zgodaj, da lahko predloži pripombe. Če meni, da takšen načrt glede na člen 107 ni združljiv z notranjim trgov, nemudoma sproži postopek iz odstavka 2. Zadevna država članica ne sme izvajati svojih predlaganih ukrepov, dokler v tem postopku ni sprejet dokončen sklep.«. Obveznost mirovanja je torej določena v zadnjem stavku te določbe, ki državam članicam prepoveduje izvajanje ukrepa oz. izplačilo državne pomoči, dokler Komisija ne sprejme sklepa, da je nameravana podelitev pomoči združljiva z notranjim trgov. Do prve možne kršitve, ki lahko pripelje do odškodninske odgovornosti države članice, torej pride prav v primeru nespoštovanja te obveznosti.¹³⁷

Na tem mestu je potrebno poudariti, da se bom pod tem naslovom osredotočil le na situacijo, ko se nezakonito izplačana pomoč kasneje izkaže za združljivo z notranjim trgov – izplačilo z notranjim trgov nezdružljive (in obenem nezakonite) državne pomoči namreč obravnavam pod naslednjim naslovom (2.2.2.2).¹³⁸

Prvo vprašanje, ki ga je potrebno raziskati, je, kdo je potencialni upravičenec za odškodninski zahtevek oz. oškodovanec. Zagotovo je možnost nastanka škode najbolj očitna pri konkurentih podjetja, ki je prejelo nezakonito pomoč, zato bo to prva kategorija upravičencev. Obvestilo poleg tega navaja, da do odškodninskih zahtevkov niso upravičeni le konkurenti, temveč tudi tretje osebe.¹³⁹ Čeprav morda na prvi pogled nekoliko nenavadno, pa se pojavi celo vprašanje, ali bi lahko zaradi izplačila nezakonite pomoči zahtevek uveljavljal tudi sam prejemnik pomoči?¹⁴⁰ Pri možnosti takega zahtevka naj bi šlo predvsem za dve obliki škode, katerih nastanek bi lahko uveljavljal prejemnik: (i) t. i. '*out of pocket*' izgubo (torej izgubo zaradi nastanka težke finančne situacije za prejemnika pomoči, ki je posledica izterjave pomoči na podlagi odločitve Komisije in na nek način pusti prejemnika pomoči 'praznih žepov') in (ii) izgubo zaradi stroškov »nasedlih« investicij, ki je posledica odločitve Komisije, da je treba izterjati pomoč.¹⁴¹ V primeru (zgolj)

¹³⁷ Čeprav uporabljam termin obveznost mirovanja, imajo države članice pravzaprav »obveznost *priglasitve in mirovanja*«. Vendar pa je za ugotavljanje odškodninske odgovornosti bolj ključna (morebitna) kršitev obveznosti mirovanja, saj zgolj dejstvo same nepriglasitve (ob spoštovanju obveznosti mirovanja) najverjetneje ne more pripeljati do odškodninske odgovornosti.

¹³⁸ Čeprav, kot je razvidno iz opisa obeh vrst kršitev, posledice v obeh situacijah v bistvenem (z manjšimi odstopanji) sovpadajo.

¹³⁹ Čeprav Obvestilo ne navaja, kdo točno naj bi to bili. Glej Obvestilo, para. 43.

¹⁴⁰ Na to možnost je opozoril že generalni pravobranilec Gerald Tesouro v svojem mnenju k zadevi C-142/87 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1989:335, para. 7.

¹⁴¹ Glej Peretz, G., *The consequences of unlawful state aid*, 9. marec 2015; dostopno na <<http://www.monckton.com/publication/the-consequences-of-unlawful-state-aid/>>.

nezakonite pomoči, ki se kasneje izkaže za združljivo z notranjim trgovom,¹⁴² si je nastanek škode za prejemnika pomoči nekoliko težje predstavljati. Če na podlagi odločitve Komisije o združljivosti z notranjim trgovom do izterjave pomoči sploh ne pride,¹⁴³ upravičencu zagotovo ni nastala nobena škoda. V kolikor se nezakonito pomoč sicer izterja (oz. se sredstva zamrzne), pa se jo potem na podlagi odločitve Komisije o združljivosti prejemniku vnovič podeli (oz. odmrzne sredstva), bi škoda sicer lahko nastala znotraj časovnega okna med tema dvema dogodkoma, vendar je malo verjetno, da bi bila ta večjega obsega.¹⁴⁴ Niti obresti, ki jih mora prejemnik plačati poleg nominalne vrednosti pomoči, najverjetneje ne bi privedle do nastanka zahtevka, saj je *ratio* vračila le-teh ravno korist, ki so jih upravičencu nosile v času nezakonitosti ukrepa. Drugo vprašanje pa je možnost nastanka škode za prejemnika pomoči v primeru, ko se nezakonita pomoč kasneje izkaže tudi za nezdružljivo z notranjim trgovom, kar bom obravnaval pod naslovom 2.2.2.2.

Naslednje vprašanje je, kdo je v taki tožbi v vlogi toženca oz. proti komu je potrebno naperiti odškodninski zahtevek. Kot izhodišče mora služiti dejstvo, da se za odškodninske zahtevke proti državi zaradi kršitve prava EU uporabljajo nacionalna procesna pravila (t. i. načelo procesne avtonomije), zato je treba odgovor na to vprašanje iskati znotraj pravnih redov posamezne države članice. Obvestilo sicer navaja, da so take odškodninske tožbe po navadi naslovljene na organ, ki je dodelil državno pomoč.¹⁴⁵ Ob tem je seveda potrebno upoštevati procesne predpostavke glede strank v sporu, predvsem vprašanje pravne sposobnosti tožene osebe.

Za ugotovitev odškodninske odgovornosti države članice morajo biti (kumulativno) izpolnjeni trije pogoji.¹⁴⁶ Prvi pogoj, ki se zahteva za ugotovitev odgovornosti, je, da ima kršeno pravilo prava EU namen priznavati pravice posameznikom. V primeru nezakonite pomoči oz. kršitve obveznosti mirovanja torej govorimo o kršitvi člena 108/3 PDEU. Ugotovimo lahko, da je ta pogoj nedvomno izpolnjen (v vseh primerih). Sodišče EU je namreč večkrat potrdilo, da iz člena 108/3 PDEU za posameznike izhajajo pravice, prav tako pa je zavzelo stališče, da je naloga nacionalnih sodišč, da te pravice varujejo.¹⁴⁷

¹⁴² Pod predpostavko, da država članica tudi po odločitvi Komisije vztraja pri podelitvi pomoči in si glede tega ne »premisli« – kar bi bilo teoretično tudi možno.

¹⁴³ Glej naslov 2.2.1.2, zgoraj.

¹⁴⁴ Vseeno pa si je mogoče predstavljati, da bi prejemnik pomoči ravno med izterjavo oz. zamrznitvijo in vračilom oz. odmrznitvijo pomoči zaradi pomanjkanja sredstev, poleg možnosti nastanka obeh naštetih oblik škode, lahko zamudil tudi kakšno pomembno poslovno priložnost ali pa bi bil primoran poseči po (visoko obrestovanem) posojilu, zaradi česar ni mogoče povsem odpisati niti možnosti nastanka škode večjega obsega.

¹⁴⁵ Obvestilo, para. 43.

¹⁴⁶ Glej naslov 2.1.1.2, zgoraj.

¹⁴⁷ Obvestilo, para. 46. Glej zadevo C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires in drugi proti Franciji*, EU:C:1991:440, paras. 12-14, združeni zadevi C-261/01 in C-262/01 *Van Calster in Cleeren*, EU:C:2003:571, para. 53, in zadevo *CELF*, para. 38.

Drugi pogoj je, da je morala biti kršitev prava EU dovolj resna. Nesporno je, da je potrebno (dovoljšnjo) resnost kršitve ugotavljati na podlagi konkretnih okoliščin dejanske situacije, od primera do primera, na podlagi vseh dejavnikov, vzpostavljenih v zadevi *Brasserie du Pêcheur*.¹⁴⁸ Vseeno pa je mogoče s precejšnjo gotovostjo trditi, da bo v veliki večini primerov, ko država ni upoštevala obveznosti mirovanja in je izplačala (nezakonito) državno pomoč, ta kršitev dovolj resna. Eden ključnih faktorjev, ki ga je Sodišče EU v svoji sodni praksi vzpostavilo za presojo (dovoljšnje) resnosti kršitve, je namreč diskrecija, ki jo ima država članica na voljo pri uporabi (kršene) določbe.¹⁴⁹ Iz določbe člena 108/3 PDEU in relevantne prakse Komisije ter Sodišča EU izhaja, da država članica pri odločitvi, ali naj nek ukrep priglasijo Komisiji ali ne, ne uživa nikakršne diskrecije.¹⁵⁰ Priglasiti mora namreč prav vse ukrepe, za katere meni, da bi lahko predstavljali državno pomoč, tudi, če je glede tega v dvomih.¹⁵¹ Vseeno pa Obvestilo navaja, da ni povsem nujno, da bo kršitev spoznana za dovolj resno. Pri tem se sklicuje predvsem na načelo legitimnih pričakovanj države v določenih primerih, ko je Komisija predhodno posredovala natančna zagotovila, da sporni ukrep ne pomeni državne pomoči ali da se zanj ne uporablja obveznost mirovanja.¹⁵² Ta pogoj pravzaprav sovпада s faktorjem za presojo resnosti kršitve iz *Brasserie du pêcheur*, ki pravi, da je potrebno preveriti tudi, ali je ravnanje ali stališče, ki ga je zavzela institucija Unije, pripomoglo k opustitvi ukrepa države. Če namreč Komisija, kot institucija Unije, zagotovi državi članici, da določen ukrep ni državna pomoč oz. se zanj obveznost mirovanja ne uporabi, gre prav gotovo za dokaj močan indic, da naknadno ugotovljena kršitev ni dovolj resna, saj jo je bolj kot neskrbnosti države moč pripisati ravnanju Komisije.

Tretji pogoj, obstoj vzročne zveze med kršitvijo prava EU in nastalo škodo, je lahko izpolnjen na več načinov. Najbolj pogosto bo škoda, katere povrnitev se bo zahtevala, v obliki izgubljenega dobička (predvsem konkurentov). Potrebno je poudariti, da mora biti na podlagi sodne prakse Sodišča EU možnost zahtevka za poplačilo izgubljenega dobička posameznikom dana ne glede na določbe nacionalnega prava, ki morda takih zahtevkov ne omogočajo.¹⁵³ Obvestilo primeroma navaja tri situacije, v katerih bi bilo mogoče zahtevati vračilo izgubljenega dobička: (i) kadar je nezakonita pomoč tožniku onemogočila, da bi pridobil neko konkretno pogodbo oz. poslovno priložnost, (ii) kadar nezakonita pomoč kot posledico povzroči upad tržnega deleža tožnika in (iii) kadar zaradi nezakonite državne pomoči nastala škoda tožnika presega zgolj izgubljeni dobiček (npr. povzroči njegovo plačilno nesposobnost).¹⁵⁴ Nobene izmed naštetih situacij (ali

¹⁴⁸ Glej naslov 2.1.2.2, zgoraj.

¹⁴⁹ Glej naslov 1.1.2.2.1, zgoraj.

¹⁵⁰ Glej Obvestilo, para. 47.

¹⁵¹ Obvestilo, para. 47.

¹⁵² Prav tam, paras. 47 in 32-33.

¹⁵³ Glej naslov 2.1.4, zgoraj.

¹⁵⁴ Obvestilo, para. 49.

katerekoli druge) torej ne moremo izključiti kot možnost za dokazovanje vzročne zveze med kršitvijo in nastalo škodo, postavlja se le vprašanje težavnosti dokazovanja obstoja in višine same škode.¹⁵⁵

2.2.2.2 Izplačilo pomoči, nezdržljive z notranjim trgov

Z notranjim trgov nezdržljiva je državna pomoč, ki izpolnjuje kriterije iz člena 107/1 PDEU in ne spada pod kakšno izmed izjem od nezdržljivosti, ter za katero Komisija odloči, da je z notranjim trgov nezdržljiva. Znotraj tega naslova je potrebno razlikovati dva ločena primera: (i) pomoč, ki je nezakonita in nezdržljiva z notranjim trgov in (ii) pomoč, ki je (bila razglašena kot) zakonita, vendar (kasneje spoznana kot) nezdržljiva z notranjim trgov. Ti situaciji je potrebno obravnavati posebej.

Najbolj pogosto bo pomoč, za katero se ugotovi, da je nezdržljiva z notranjim trgov, podeljena tudi nezakonito (torej s kršitvijo obveznosti mirovanja). Gre torej za primere, ko država članica Komisije o nameravanem ukrepu bodisi sploh ne bi obvestila bodisi bi kljub obvestilu pomoč podelila še pred odločitvijo Komisije, Komisija pa bi v postopku presoje pomoči ugotovila, da leta ni združljiva z notranjim trgov. V tem primeru na področju odškodninske odgovornosti po mojem mnenju veljajo povsem enake ugotovitve kot v primeru podelitve (prvotno) nezakonite, vendar (kasneje razglašene kot) z notranjim trgov združljive, državne pomoči.¹⁵⁶ V obeh primerih je namreč škoda, ki je nastala konkurentom ali tretjim osebam, posledica dejstva, da je prejemnik pomoči prejel sredstva, čeprav jih ne bi smel ali pa še ne bi smel dobiti. V tem smislu so posledice z notranjim trgov združljive in nezdržljive nezakonite pomoči za konkurente in tretje osebe v obeh primerih povsem enake.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Michael Honoré sicer v svojem članku (Honoré, M., *Damages in State Aid Cases*, European State Aid Law Quarterly : EStAL – Vol. 10 Nbr. 2, april 2011) kot enega izmed možnih pogledov navaja, da je pravzaprav potrebno ugotavljati obstoj dveh vrst vzročnosti: t. i. 'upstream' vzročnosti (vzročnost navzgor; vzročnost med podelitvijo pomoči in škodnim ravnanjem prejemnika pomoči) ter t. i. 'downstream' vzročnosti (vzročnost navzdol; vzročnost med škodnim ravnanjem prejemnika pomoči in nastalo škodo). Ker Obvestilo ne presoja vzročne zveze na tak način, se bom za namen tega prispevka tudi sam zadovoljil s preprostejšim, enotnim konceptom vzročnosti. Za podrobnejšo razlago koncepta glej Honoré, M., nav. delo, str. 7-10.

¹⁵⁶ Do tega bo prišlo predvsem v primeru, ko bo Komisija na podlagi 9. člena izvedbene uredbe razveljavila odločbo, s katero je pomoč proglasila za združljivo z notranjim trgov. Pri vprašanju odškodninske odgovornosti države članice se sicer postavi vprašanje, ali bi v takem primeru resnično lahko ugotovili, da je bil izpolnjen standard dovolj resne kršitve (ko je država podelila pomoč, se je namreč zanesla na odločitev Komisije, da deluje zakonito; glej tudi institut t. i. legitimnih pričakovanj). Menim, da te možnosti ni mogoče popolnoma izločiti, saj bi bila lahko odločba Komisije, ki je kasneje razveljavljena, tudi posledica (protipravnega ali zgolj »neskrbnega«) ravnanja države, ki bi dosegle standard dovolj resne kršitve (npr. bi zamolčala ključne podatke, ki so potrebni za odločanje Komisije).

¹⁵⁷ Ni mogoče reči, da bi jim nastala večja škoda zgolj zaradi samega dejstva nezdržljivosti pomoči z notranjim trgov. Prednost oz. korist prejemnika pomoči namreč leži predvsem v dejstvu, da je imel ta denarna sredstva (za razliko od konkurentov) na voljo, kar pa velja povsem enako v obeh primerih. Glej npr. Honoré, M., nav. delo, str. 12. Glej tudi *CELF*, para. 51.

Bistvena razlika, do katere lahko pri odškodninski odgovornosti države pride zaradi ugotovitve nezdržljivosti, pa se kaže v (potencialni) škodi, nastali samemu prejemniku pomoči. Kot sem razdelal pod naslovom 2.2.2.1, niti v primeru nezakonite pomoči, ki se kasneje izkaže za združljivo z notranjim trgov, ne moremo povsem izključiti možnosti nastanka škode za prejemnika pomoči. Vendar je v teh primerih moč pričakovati, da bo po odločbi Komisije prejemniku pomoč tudi dokončno (znova) podeljena, zato je nastanek (večje) škode kot posledica same podelitve pomoči manj verjeten.¹⁵⁸ V primeru, ko se za nek ukrep ugotovi, da ni združljiv z notranjim trgov, pa je ta posledica bistveno bolj verjetna in tudi nastala škoda je lahko bistveno večja. V tem primeru mora namreč prejemnik pomoči le-to državi v celoti vrniti (vključno z obrestmi) in mu (vsaj v taki obliki) ni ponovno podeljena.¹⁵⁹ Če bi prejemnik pomoči torej uspel dokazati, da mu je kot posledica vrnitve pomoči (na podlagi njene nezakonitosti in nezdržljivosti z notranjim trgov) nastala škoda v obliki 'praznih žepov' oz. stroškov zaradi »nasedlih« investicij¹⁶⁰ (ali seveda kakršnakoli drugačna resnična in gotova škoda), bi najverjetneje lahko uspel tudi z odškodninskim zahtevkom proti državi članici, ki je kršila obveznost mirovanja in podelila z notranjim trgov nezdržljivo pomoč.

2.2.2.3 Neizvršitev odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči

Člen 14/3 t. i. postopkovne uredbe¹⁶¹ jasno določa, da se vračilo pomoči izvede *nemudoma* in skladno s postopki, določenimi v nacionalni zakonodaji zadevne države članice, če omogočajo takojšnjo in učinkovito izvajanje odločbe Komisije.¹⁶² Pomen časa v postopku vračila je Sodišče EU lepo osvetlilo v zadevi *Scott*.¹⁶³ Iz sodbe Sodišča EU v tej zadevi namreč izhaja, da bi uporaba nacionalnih postopkov, ki bi lahko preprečili takojšnjo in učinkovito izvršitev odločbe Komisije, lahko ovirala ponovno vzpostavitev učinkovite konkurence.¹⁶⁴ Zato je, seveda ob izpolnjenosti splošnih pogojev, odgovornost države članice lahko podana tudi v primeru neupoštevanja odločbe Komisije o izterjavi pomoči na podlagi 14. člena postopkovne uredbe. Iz Obvestila izhaja, da je treba pri obravnavi odškodninskih tožb na tej podlagi upoštevati enaka načela, kot veljajo pri odškodninskih tožbah zaradi kršitev obveznosti mirovanja.¹⁶⁵ Komisija kot podlago za tako stališče navaja dva razloga: prvič, obveznost držav članic za izterjavo naj bi bila usmerjena v varovanje istih pravic posameznikov kot obveznost mirovanja, in drugič, odločbe

¹⁵⁸ Glej naslov 2.2.2.1, zgoraj in opombo 142, zgoraj.

¹⁵⁹ Kot bi jo lahko v primeru nezakonitosti, vendar združljivosti z notranjim trgov.

¹⁶⁰ Glej naslov 1.2.2.1, zgoraj.

¹⁶¹ Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju EU (v nadaljevanju postopkovna uredba).

¹⁶² Postopkovna uredba, člen 14/3.

¹⁶³ Zadeva C-232/05 *Scott*, EU:C:2006:651.

¹⁶⁴ Prav tam, para. 50.

¹⁶⁵ Obvestilo, para. 69. Glede ureditve odškodninske tožbe zaradi kršitve obveznosti mirovanja glej naslov 1.2.2.1, zgoraj.

Komisije o izterjavi nacionalnim organom ne puščajo diskrecijskih pravic, zato je treba kršitve obveznosti za izterjavo načeloma obravnavati kot dovolj resne.¹⁶⁶ S tem Komisija nakazuje, da bo ključno vprašanje pri presoji predvsem to, ali je kršitev prava EU povzročila resnično in gotovo finančno škodo tožeči stranki, seveda ob predpostavki, da je med kršitvijo in škodo podana (ustrezna) vzročna zveza.¹⁶⁷ Pri tem pa veljajo povsem enaka pravila kot pri ostalih (dveh) kategorijah kršitev.

2.3 Aplikacija koncepta odškodninske odgovornosti držav članic za kršitve prava EU na aktualna primera iz Slovenije in tujine

Pod tem naslovom bom splošna izhodišča in pravila, ki sem jih podrobno obdelal pod prejšnjimi naslovi, poskusil navezati na dejanski stanji po enega primera iz Slovenije in tujine. Tako prispevek ne ostaja zgolj na abstraktni, teoretični ravni, temveč poskušam z njim pripomoči tudi k nekoliko bolj »plastični« predstavbi uporabe koncepta. Vseeno pa je razmišljanje seveda zgolj hipotetično, saj (po meni dostopnih informacijah) v teh dveh primerih (še) niso bili sproženi nikakršni odškodninski postopki proti državam. Pri izbiri primera iz Slovenije nisem imel večjih težav, saj je do sedaj Komisija le za en ukrep Slovenije ugotovila, da je pomenil nezakonito (in nezdržljivo) državno pomoč. Primerov iz tujine je seveda mnogo več, zato je bila izbira nekoliko težja – čeprav obenem tudi lažja. Izbral sem enega izmed aktualnejših, ki je, po mojem mnenju, tudi dovolj ilustrativen in vsebinsko zanimiv. Oba predstavljam v nadaljevanju.

2.3.1 Primer SA.26379 Elan

2.3.1.1 Opis dejanskega stanja¹⁶⁸

V primeru podjetja Elan, proizvodnja športnih izdelkov, d. o. o. (v nadaljevanju Elan) je Komisija postopek v skladu z drugim odstavkom 108. člena PDEU pričela na podlagi pritožbe nemškega proizvajalca smuči *Marker Vökl International GmbH*, ki jo je 10. julija 2008 vložil v zvezi z domnevno državno pomočjo, ki naj bi jo Republika Slovenija podelila podjetju Elan. Kot velevala omenjena določba, je Komisija Slovenijo z dopisom na Ministrstvo za zunanje zadeve pozvala na predložitev pripomb, ki bi lahko pomagale pri oceni pomoči, čemur je Slovenija tudi sledila. Komisija je v zadevi odločila 19. septembra 2012, ko je izdala Sklep o ukrepih v korist podjetja Elan.

¹⁶⁶ Obvestilo, para. 69. Seveda je treba upoštevati prejšnjo ugotovitev, da taka kršitev ne bo nujno vedno avtomatično dovolj resna (glej razpravo o (dovoljšnji) resnosti kršitve pod naslovom 1.2.2.1, zgoraj).

¹⁶⁷ Glej Obvestilo, para. 69 v povezavi s para. 48.

¹⁶⁸ Povzeto po Sklepu Komisije z dne 19. septembra 2012 o ukrepih v korist podjetja ELAN d.o.o., SA.26379 (C 13/10) (ex NN 17/10), ki ju je izvedla Slovenija (v nadaljevanju Sklep Komisije Elan) in Hertiš, M., *Državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in presoja dokapitalizacij družbe Elan z vidika pravil EU o državnih pomočeh*, diplomsko delo, 2014.

Uvodoma je potrebno poudariti, da v primeru podjetja Elan govorimo o dveh ločenih intervencijah, in sicer obeh v obliki dokapitalizacij (prve iz leta 2007 in druge iz leta 2008), ki jih je tudi Komisija presojala kot dva povsem ločena ukrepa. Prva dokapitalizacija, v višini 10,255 milijona EUR, je bila izpeljana v letu 2007, ko so 25. oktobra družbeniki na skupščini družbe sprejeli sklep o dokapitalizaciji, denarne vložke pa so v skladu s svojimi deleži v osnovnem kapitalu vplačali 15. novembra tistega leta. Pomembno je poudariti, da je bila ta dokapitalizacija opravljena v času uspešnega poslovanja družbe Elan in na podlagi podrobne analize učinkov dokapitalizacije, ki je pokazala znatno korist takšne finančne injekcije za poslovanje podjetja. Komisija je pri presoji ukrepa preverjala vse kriterije, ki jih za državno pomoč določa PDEU in ki morajo biti izpolnjeni kumulativno. Ker je Komisija ugotovila, da ukrep ni predstavljal gospodarske prednosti oz. koristi za prejemnika pomoči, je sprejela sklep, da ne gre za pomoč v smislu člena 107/1 PDEU. Ta ukrep torej za namen presoje izpolnjenosti pogojev za odškodninsko odgovornost Slovenije za kršitev prava EU ni relevanten.

Druga dokapitalizacija, v višini točno 10 milijonov EUR, pa je bila izpeljana v letu 2008 na podlagi sklepa družbenikov o dokapitalizaciji na izredni skupščini 28. avgusta tistega leta. Ta dokapitalizacija je bila opravljena v povsem drugačnih okoliščinah kot prva, saj je sledila slabi zimski sezoni 2007/08 (kot posledica »zelene« zime 2006/07), ki je privedla do finančnih težav Elana in zaradi katerih je leta 2008 družbi grozila plačilna nesposobnost. Ta dokapitalizacija zato ni več temeljila na ustvarjanju dobička, ampak na reševanju podjetja pred stečajem. Pri tem ukrepu je Komisija, za razliko od prvega, ugotovila, da je šlo za pomoč v smislu člena 107/1 PDEU, katere izplačilo s strani Slovenije je bilo torej nezakonito, in da je bila le-ta tudi nezdržljiva z notranjim trgom. Komisija je v svojem sklepu zato Sloveniji naložila, da mora v roku štirih mesecev (do januarja 2013) od podjetja Elan izterjati pomoč v višini 10 milijonov EUR, vključno z obrestmi od datuma podelitve ukrepa do datuma vračila, ki se izračunajo na podlagi obrestnoobrestnega računa po pravilih Unije. Tako Slovenija kot Elan sta po tej odločitvi Komisije pred Splošnim sodiščem EU vložili ničnostni tožbi proti Komisiji, o katerih do danes še ni bilo odločeno.¹⁶⁹

2.3.1.2 Vprašanje odškodninske odgovornosti države

Ker postopek pred Splošnim sodiščem EU še ni zaključen, bom izhajal iz predpostavke, da je odločitev Komisije v zadevi SA.26379 pravilna oz. zakonita. Na tej podlagi prideta v poštev dve ugotovljeni kršitvi prava EU, ki lahko služita kot podlaga za odškodninski zahtevek proti državi

¹⁶⁹ Splošno sodišče EU je dne 17. januarja 2013 in dne 11. marca 2013 s sklepoma zavrnilo predloga za izdajo začasnih odredb, s katerima bi se odložila dolžnost izterjave pomoči od podjetja Elan, dokler Splošno sodišče EU ne bi odločilo o glavni stvari. Glej zadevi T-507/12 *Slovenija proti Komisiji*, EU:T:2013:25 in T-27/13 *Elan proti Komisiji*, EU:T:2013:122.

članici: (i) podelitev nezakonite in (obenem) z notranjim trgov nezdržljive pomoči in (ii) neizvršitev odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči.

Komisija je torej ugotovila, da je Slovenija ukrep dokapitalizacije izvršila nezakonito, v nasprotju s členom 108/3 PDEU.¹⁷⁰ Ker člen 108/3 PDEU posameznikom podeljuje pravice, je prvi pogoj za odškodninsko odgovornost izpolnjen. Prav tako obveznost mirovanja državi ne daje nikakršne diskrecije pri odločitvi, ali bo le-to spoštovala ali ne, kar kaže na to, da je izpolnjen tudi kriterij dovolj resne kršitve. Obramba, da je imela Slovenija legitimna pričakovanja, da obveznosti (priglasitve in) mirovanja v tem primeru ni bilo potrebno spoštovati,¹⁷¹ zagotovo ne bi bila uspešna, saj iz sklepa Komisije (in ostalega gradiva v zadevi) nikakor ne izhaja, da bi imela Slovenija kakršnakoli zagotovila Komisije, da sporni ukrep ne pomeni državne pomoči ali da se zanj ne uporablja obveznost mirovanja. Uspeh odškodninske tožbe bi bil torej odvisen predvsem od sposobnosti tožnika dokazati resnično in gotovo finančno škodo, ki je posledica podelitve nezakonite državne pomoči prejemniku. Tožnik bi to lahko zatrjeval npr. na način, da bi dokazoval izgubo sklenitve pogodbe ali izgubljeno poslovno priložnost kot posledico nezakonite državne pomoči (Elanu kot konkurentu) ali pa kot splošno izgubo njegovega tržnega deleža. Glede na to, da je bila dokapitalizacija Elana ključna za rešitev pred grozečo plačilno nesposobnostjo oz. stečajem v letu 2008,¹⁷² ter ob ugotovitvi Komisije, da je imel Elan pomembne tržne deleže vsaj na nekaterih od zadevnih upoštevanih trgov,¹⁷³ bi lahko sklenili, da je precej verjetno, da je podelitev državne pomoči Elanu konkurentom povzročila finančno škodo (v obliki izgubljenega dobička), katere povrnitev bi lahko z odškodninskim zahtevkom zahtevali od Slovenije. Ob tem, kot rečeno, ni mogoče izključiti niti možnosti zahtevka prejemnika pomoči (torej Elana) proti državi, saj dolžnost vračila pomoči (z obrestmi) nedvomno lahko povzroči nastanek škode zanj – spet pa se pojavi predvsem vprašanje dokazovanja resničnosti in gotovosti (obstoja) škode in njene višine.¹⁷⁴

Drugo vprašanje je, ali bi lahko tožniki uspeli z odškodninsko tožbo proti Sloveniji zaradi neizvršitve odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči.¹⁷⁵ Kot omenjeno, bi morala Slovenija pomoč od Elana izterjati najkasneje do januarja 2013, torej je v trenutku pisanja

¹⁷⁰ Sklep Komisije Elan, člen 2.

¹⁷¹ Glej Obvestilo, opomba 82 v povezavi s paras. 32-33.

¹⁷² Glej Sklep Komisije Elan, npr. paras. 133 in 139.

¹⁷³ Elan je npr. v letu 2010 prodal 448.000 parov smučí in 217.000 snežnih desk, s tem proizvedel 13 % vseh smučí na svetu in bil kot svetovna blagovna znamka na sedmem mestu, saj je tržni delež njegove blagovne znamke zajemal približno 8 % svetovnega trga. Glej Sklep Komisije Elan, para. 154.

¹⁷⁴ O možnih oblikah škode glej tudi naslov 1.3.2.2.

¹⁷⁵ Pri tej kršitvi pa je seveda povsem jasno, da odškodninski zahtevek prejemnika pomoči ne pride v poštev, saj je lahko »odlašanje« države z izterjavo zgolj in samo v njegovo korist oz. bi jo Elan lahko vrnil tudi sam, če bi menil, da bi jim zaradi plačila obresti v času do izterjave nastala škoda (da bi npr. lahko dobili novo posojilo v višini državne pomoči po nižji obrestni meri, kot jo za vračilo določa pravo EU).

projektne naloge že v približno dve in pol letni zamudi.¹⁷⁶ Pod predpostavko, da se tudi za to obliko kršitve uporabljajo povsem enaka pravila kot pri nezakoniti pomoči (obveznost izterjave varuje pravice posameznikov in ne daje nobene diskrecije državi, zaradi česar lahko kršitev obravnavamo kot dovolj resno v smislu sodbe v zadevi *Brasserie du pêcheur*), bi bil morebiten uspeh odškodninske tožbe (konkurenta) zopet odvisen od vprašanja obstoja in višine (iz kršitve prava EU izhajajoče) škode. Čeprav v zadnjem času novice kažejo na to, da se bo Elan najverjetneje uspel rešiti stečaja, pa je bolj ali manj jasno, da je bila zgolj neaktivnost države z zahtevkom po vračilu pomoči tisto, kar je preprečevalo tak »črni scenarij«.¹⁷⁷ Če bi konkurenti tako npr. uspeli dokazati, da jim nadaljnji obstoj in delovanje Elana povzroča izgubljeni dobiček, pravočasna izterjava pomoči pa bi (z dokazano dovoljšnjo verjetnostjo) povzročilo njegov stečaj, bi lahko uspeli z odškodninsko tožbo tudi na tej podlagi.¹⁷⁸

2.3.2 Primer SA.31550 Nürburgring

2.3.2.1 Opis dejanskega stanja¹⁷⁹

Nürburgring je dirkališče v nemški zvezni deželi Porenje-Pfalškem. Sestavljeno je iz sodobne proge iz leta 1984 in starejše ter daljše proge iz leta 1927, vsebuje pa tudi spremljajoči športno-sprostitutveni park. Kompleks se uporablja kot dirkališče za tekmo t. i. Velike nagrade Formule 1 (ki naj bi imela v štirih dneh približno 70.000 obiskovalcev), pa tudi za druge priljubljene dogodke (npr. znani vsakoletni koncert »*Rock am Ring*«). Gre za enega največjih dirkališč v Nemčiji. Do aprila 2010 je bil celoten kompleks v lasti podjetja Nürburgring GmbH, ki je bil v 90% lasti dežele Porenje-Pfalško ter v 10% lasti okrožja Ahrweiler, od maja 2010 dalje (po prestrukturiranju lastništva in upravljanja) pa je bil kompleks last treh podjetij, ki so bila vsa v državni lasti – Nürburgring GmbH, Motorsport Resort Nürburgring GmbH in Congress- und Motorsport Hotel Nürburgring GmbH. Ker so podjetja leta 2012 postala plačilno nesposobna, jim je sodišče 1. novembra 2012 postavilo stečajnega upravitelja,¹⁸⁰ ki je maja 2013 sprožil postopek prodaje premoženja podjetja – marca 2014 je bila podpisana pogodba o prodaji vsega premičnega

¹⁷⁶ Člen 278 PDEU določa, da tožbe, vložene pri sodiščih EU, nimajo odločilnega učinka, sodišča EU pa lahko, če menijo, da okoliščine to zahtevajo, odložijo izvršitev izpodbijanega akta. Splošno sodišče EU predlogoma za izdajo začasnih odredb v primeru Elan ni ugodilo (glej opombo 169, zgoraj).

¹⁷⁷ To je konec koncev razvidno tudi iz nedavnih zahtev Komisije po stečaju Elana, glej npr. <<http://www.24ur.com/novice/slovenija/evropska-komisija-zahteva-bankrot-elana.html>>.

¹⁷⁸ Enako seveda velja tudi za kakršnokoli drugo škodo, ki bi nastala kot posledica neizterjane pomoči, neodvisno od (morebitnega) stečaja.

¹⁷⁹ Povzeto po Sklepu Komisije z dne 1. oktobra 2014 glede državne pomoči, SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN), ki jo je izvedla Nemčija za Nürburgring (v nadaljevanju Sklep Komisije Nürburgring).

¹⁸⁰ V Nemčiji je sicer ureditev nekoliko drugačna kot v Sloveniji, šlo je namreč za postopek 'upravljanja z lastnim premoženjem' (*Eigenverwaltung des Vermögens*), kjer sta s podjetjem upravljala dva 'stečajna upravitelja' (*Eigenverwalter in Sachwalter*).

in nepremičnega premoženja¹⁸¹ s podjetjem Capricorn Automotive GmbH and Capricorn Holding GmbH.

Nemčija¹⁸² je med letoma 2002 in 2012 izvedla število podpornih ukrepov,¹⁸³ namenjenih nemškemu dirkališču Nürburgring, vključno z ukrepi povezanimi z izgradnjo okoliške turistične infrastrukture in organizacijo dirk Formule 1 (t. i. projekt »Nürburgring 2009«). Ta projekt naj bi dirkališče opremil z vrsto atrakcijami, ki naj bi povečale obiskanost dirkališča skozi celotno leto. Julija 2010 je nemško podjetje Eifelpark GmbH, lastnik podobnega športno-sprostitutvenega kompleksa, obvestilo Komisijo o domnevni državni pomoči za ta projekt in za financiranje izgradnje spremljajočih objektov k dirkališču. Aprila 2011 je Komisija prejela še eno obvestilo, tokrat s strani nemške moto organizacije imenovane »Ja zum Nürburgring e.V.«, ki jo bila mnenja, da projekt »Nürburgring 2009« ustvarja izgubo in tako ogroža obratovanje samega dirkališča. Komisija je Nemčijo 21. marca 2012 obvestila o pričetku postopka na podlagi člena 108/2 PDEU.

Komisija je vodila preiskavo tako glede financiranja izgradnje in obratovanja k dirkališču spremljajočih objektov pred projektom »Nürburgring 2009« kot glede financiranja teh objektov v sklopu izvedbe samega projekta. Ugotovila je, da šestnajst od devetnajstih ukrepov, ki jih je presojala, predstavlja državno pomoč v smislu člena 107/1 PDEU. Za vseh šestnajst (v skupni višini 456 milijonov evrov) je ugotovila tudi, da predstavljajo nezakonito pomoč; ker niso izpolnjevali pogojev za kakšno od izjem od nezdržljivosti, pa je vse razglasila tudi za nezdržljive z notranjim trgom.

2.3.2.2 Vprašanje odškodninske odgovornosti države

Enako kot v primeru podjetja Elan tudi v tem primeru kot kršitev prava EU, ki lahko služi kot podlaga za odškodninski zahtevek proti državi članici, pride v poštev podelitev nezakonite in (obenem) z notranjim trgom nezdržljive pomoči. Povsem enako – kot v primeru podjetja Elan – je namreč Komisija ugotovila, da je Nemčija ukrep dokapitalizacije izvršila nezakonito, v

¹⁸¹ Ne pa finančnih sredstev.

¹⁸² Oziroma pet entitet, na tak ali drugačen način povezanih z državo Nemčijo: nemška zvezna deleža Porenje-Pfalško, banka v javni lasti Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH, podjetje v javni lasti Rheinland-Pfälzische Gesellschaft für Immobilien und Projektmanagement GmbH, okrožje Ahrweiler in javno podjetje, ki je bilo lastnik dirkališča, Nürburgring GmbH. Podrobneje glej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.216.01.0014.01.SLV>.

¹⁸³ Komisija jih je razvrstila v devetnajst ločenih ukrepov, med katere spadajo zlasti plačila zvezne dežele v kapitalsko rezervo, povečanja lastnega kapitala s sredstvi zvezne dežele in okrožja Ahrweiler, kratkoročno financiranje z združevanjem denarnih sredstev med podjetji iz zvezne dežele, dolgoročno refinanciranje prek navedenih bank v javni lasti in jamstva, ki ga je zagotovila zvezna dežela, zakup kompleksa Nürburgring, tiho partnerstvo navedenega podjetja v javni lasti v zasebni družbi in jamstvo, ki ga je zagotovila zvezna dežela, delničarska posojila, ki jih je zagotovila zvezna dežela, prihodki lastnika kompleksa Nürburgring od davka od iger na srečo, prenos delnic zasebne družbe na istega lastnika in koncesija za organizacijo tekmovanj Formule 1. Glej <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.216.01.0014.01>.

nasprotju s členom 108/3 PDEU.¹⁸⁴ Ker člen 108/3 PDEU, kot že omenjeno, posameznikom podeljuje pravice, je prvi pogoj za odškodninsko odgovornost tudi v tem primeru izpolnjen. Prav tako obveznost mirovanja državi ne daje nikakršne diskrecije pri odločitvi, ali bo le-to spoštovala ali ne, kar kaže na to, da je izpolnjen tudi kriterij dovolj resne kršitve. Enako obramba, da je imela Nemčija legitimna pričakovanja, da obveznosti (priglasitve in) mirovanja v tem primeru ni bilo potrebno spoštovati, zagotovo ne bi bila uspešna, saj iz sklepa Komisije (in ostalega gradiva) v zadevi ne izhaja, da bi imela Nemčija kakršnakoli zagotovila Komisije, da sporni ukrep ne pomeni državne pomoči ali da se zanj ne uporablja obveznost mirovanja. Uspeh odškodninske tožbe bi bil torej odvisen predvsem od sposobnosti tožnika dokazati resnično in gotovo finančno škodo, ki je posledica podelitve nezakonite državne pomoči prejemniku. Povsem enako kot v primeru Elana bi tožnik to lahko zatrjeval npr. na način, da bi dokazoval izgubo sklenitve pogodbe ali izgubljeno poslovno priložnost, kot posledico nezakonite državne pomoči (konkurentu), ali pa celo splošno izgubo njegovega tržnega deleža. Tudi glede tega vprašanja sta si primera Elan in Nürburgring precej podobna. V obeh zadevah je bila namreč finančna injekcija »države« (v smislu pogoja za podeljevalca državne pomoči) nujno potrebna, da bi preprečila grozečo insolventnost podjetja. Zlahka si namreč predstavljamo, da bi npr. (dobičkonosno) organizacijo tekem za Veliko nagrado Formule 1, ki so potekale v Nürburgringu, v primeru stečaja lastnikov dirkališča (za katerega bi bilo potrebno z zadostno verjetnostjo dokazati, da bi brez državne pomoči do njega zares prišlo) prevzelo konkurenčno podjetje oz. dirkališče, ki bi na tak način lahko dokazalo izgubljeni dobiček kot posledico državne pomoči. V tem primeru bi bilo torej povračilo škode mogoče zahtevati tudi od Nemčije.

Nekoliko drugačna kot v primeru Elan je situacija glede (hipotetične) možnosti zahtevka prejemnika pomoči (torej podjetij Nürburgring GmbH (oz. pravnega naslednika Nürburgring Betriebsgesellschaft mbH), Motorsport Resort Nürburgring GmbH in Congress- und Motorsport Hotel Nürburgring GmbH) proti Nemčiji zaradi podelitve nezakonite in z notranjim trgom nezdržljive pomoči (njemu samemu), oz. bolje rečeno, zaradi izterjave pomoči, ki jo je naložila Komisija. Kot omenjeno, naj bi šlo pri takem zahtevku predvsem za dve obliki škode, ki bi ju lahko zahteval prejemnik: (i) t. i. '*out of pocket*' izgubo in (ii) izgubo zaradi nastalih stroškov zaradi 'nasedlih' investicij, ki so posledica odločitve Komisije, da je treba izterjati pomoč.¹⁸⁵ Ker pa so bila v času odločitve Komisije o izterjavi izplačane pomoči vsa tri podjetja (prejemniki pomoči) že plačilno nesposobna in v postopku stečaja ter niso več opravljala nikakršnih

¹⁸⁴ Sklep Komisije Nürburgring, člen 2.

¹⁸⁵ Glej naslov 2.2.2.1, zgoraj.

(gospodarskih) aktivnosti,¹⁸⁶ za odločitev Komisije oz. izterjavo pomoči najverjetneje ne bi mogli reči, da jim je povzročila kakršnokoli škodo, vsaj ne v zgornjih dveh oblikah.¹⁸⁷

Glede možnosti odškodninske tožbe proti Nemčiji, ki bi jo imeli konkurenti zaradi neizvršitve odločbe Komisije o izterjavi izplačane državne pomoči, je seveda najprej ključno vprašanje, ali je do neizvršitve sploh prišlo. V skladu s štirimesečnim rokom, ki ga je Komisija določila Nemčiji za izterjavo pomoči, bi morala to storiti do februarja 2015. Iz javno dostopnih virov na žalost nisem uspel razbrati, ali je Nemčija do danes pomoč izterjala (oz. – zaradi stečajnega postopka – poskusila izterjati¹⁸⁸) ali ne.¹⁸⁹ Ob tem je potrebno poudariti, da ne glede na to, ali je Nemčija spoštovala rok za izterjavo pomoči ali ne, odškodninska tožba proti državi na tej podlagi skoraj zagotovo ne bi bila uspešna. Ključni in odločilni element, ki bi ga moral za uspeh dokazati tožnik, je namreč nastanek resnične in gotove škode, kot posledice zamude z izterjavo. Glede na ugotovitve Komisije, da prejemniki pomoči v času njene odločitve niso več opravljali nikakršnih dejavnosti in niso več imeli zaposlenih, si je praktično nemogoče predstavljati, kako bi (morebitna) zamuda pri izterjavi lahko povzročila nastanek škode za konkurente (oz. tretje osebe).

2.4 Namesto zaključka: problematika odškodninskih zahtevkov proti državi v praksi

2.4.1 Splošno

Koncept odškodninske odgovornosti za kršitve prava EU je – tako na povsem abstraktno teoretični kot na ožji, na področje državnih pomoči specificirani ravni – izredno široko, odprto, zapleteno in tudi precej nedorečeno področje. Kot izhaja iz tega dela projektne naloge, obstaja za uveljavljanje odškodninske odgovornosti za kršitev določb prava EU, ki urejajo področje državnih pomoči, širok nabor podlag in možnosti, ki so na voljo različnim subjektom. Predvsem dejstvo, da je za uspeh zahtevka možno zatrjevati *kakršnokoli* kršitev države članice, ki jo (nacionalno) sodišče spozna za dovolj resno (ne obstaja nikakršen *numerus clausus* možnih kršitev), in nastanek *kakršnekoli* škode, ki je resnična in gotova (ni torej določen niti *numerus*

¹⁸⁶ Glej Sklep Komisije Nürburgring, para. 55.

¹⁸⁷ Pomembno je poudariti tudi, da je Komisija odločila, da se izterjava pomoči ne nanaša na družbo Capricorn NÜRBURGRING Besitzgesellschaft GmbH, kot kupca sredstev treh lastnikov v stečajnem postopku. Komisija je namreč ugotovila, da med tremi prejšnjimi lastniki in družbo Capricorn ni nikakršne ekonomske kontinuitete, zato leta ne odgovarja za obravnavano vračilo državne pomoči. Glej Sklep Komisije Nürburgring, para. 262 in člen 3.

¹⁸⁸ Dejstvo, da je prejemnik pomoči plačilno nesposoben ali v postopku stečaja, namreč ne pomeni, da mu nezakonite pomoči ni potrebno vrniti. Ker pa običajno v teh primerih izterjava celotnega zneska pomoči ni mogoča, je Sodišče v svoji sodni praksi odločilo, da sprejemljivo povračilo predstavlja tudi prenehanje prejemnika pomoči, saj to ustreza namenu prenehanja izkrivljanja konkurence. Za več glej Sklep Komisije Nürburgring, para. 225.

¹⁸⁹ Ob prodaji vsega premoženja in nepremičnega premoženja družbi Capricorn so sicer za izterjavo ostala zgolj finančna sredstva treh (bivših) lastnikov, ki niso bila del prodajne pogodbe.

clausus oblik pravno priznane škode), daje široke možnosti za (kreativno) uveljavljanje odškodninskih zahtevkov proti državam. Obenem je treba poudariti, da je, paradoksalno, kljub tako širokemu naboru možnosti pravnih sredstev v praksi uporaba le-teh izredno omejena. Zato bom za konec poskusil raziskati, ali se razlog za ta pojav skriva v (neučinkoviti) ureditvi same odškodninske odgovornosti na ravni prava EU ali pa je treba razloge za to iskati zgolj v neizkoriščanju (morda nepoznavanju) možnosti, ki jih ponuja (zadosti učinkovito) pravo EU. Pri tem se bom oprl predvsem na dva vira, ki celovito raziščeta odškodninske zahtevke v praksi: članek Michaela Honoréja *Damages in State Aid Cases*¹⁹⁰ iz leta 2011 in študijo *Study on the enforcement of state aid law at national level* iz leta 2006¹⁹¹ (v nadaljevanju Študija 2006) ter posodobljeno študijo iz leta 2009¹⁹² (v nadaljevanju Študija 2009).¹⁹³

Morda je smiselno pričeti z odgovorom na vprašanje, kaj je, specifično na področju ureditve državnih pomoči, pravzaprav pomen možnosti odškodninskega zahtevka zaradi kršitve pravil Unije. Gre predvsem za to, da za razliko od zgolj vračila (nezakonite in/ali z notranjim trgom nezdružljive) pomoči, ki jo je prejel prejemnik, odškodnina konkurentu nudi neposredno finančno kompenzacijo, kar naj bi v večji meri spodbujalo k uporabi tega pravnega sredstva. Ravno zato je še toliko bolj presenetljivo, da so take odškodninske tožbe pred nacionalnimi sodišči prava redkost.¹⁹⁴ Še mnogo bolj presenetljiv je podatek, da (v času izdelave Študije 2009 in članka iz 2011) ni konkurent kot tožnik niti v enem samem primeru (!) s svojim zahtevkom od države uspel na tej podlagi pridobiti prisojene odškodnine.¹⁹⁵ Ena izmed možnih razlag bi lahko bila, da je razlog za pomanjkanje odškodninskih tožb – prav pomanjkanje odškodninskih tožb (in posledično sodb).¹⁹⁶ Vsak primer pred nacionalnim sodiščem (sploh, če se le-to za pomoč pri razlagi prava EU obrne na Sodišče EU) namreč prispeva k večji jasnosti in razumevanju vsebine, uporabe ter dometa samega koncepta. Zato bi (donedavna) skorajda popolna odsotnost primerov odškodninskih tožb, predvsem pa odsotnost obravnave in podrobnejšega definiranja tega vprašanja pred Sodiščem EU, morda lahko pojasnila negotovost (potencialnih) tožnikov glede možnosti uporabe zahtevka in posledično glede možnosti uspeha. Vendar ta razlaga stoji na nekoliko trhljih tleh, saj je možnost odškodninskih zahtevkov zaradi kršitve prava EU poznana že vse od sodb v zadevah *Francovich* iz leta 1991 in *Brasserie du pêcheur* iz leta 1996,

¹⁹⁰ Honoré, M., nav. delo.

¹⁹¹ <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html>.

¹⁹² <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html>.

¹⁹³ Čeprav študiji morda nista ravno najnovejši, pa menim, da vseeno dovolj dobro predstavljata dejansko stanje, saj v vmesnem času ni prišlo do kakšnih večjih sprememb (na sistemski ravni), ki bi lahko bistveno spremenile njune ugotovitve. Poleg tega gre za edini študiji, ki sta področje raziskali na tako celovit in podroben način.

¹⁹⁴ Teh naj bi bilo do Študije 2009 le osem, od tega le trije s strani konkurenta prejemnika pomoči.

¹⁹⁵ Zanimivo pa Študija 2006 navaja, da je pred francoskim upravnim sodiščem z odškodninsko tožbo proti državi uspel prejemnik pomoči, ki se je zanesel na zakonitost podeljene pomoči. Glej Študijo 2006, str. 184.

¹⁹⁶ Glej tudi Honoré, M., nav. delo, str. 5.

odškodninske tožbe zaradi kršitev na drugih področjih pa so že dolga leta stalnica znotraj arzenala pravnih sredstev posameznika. V čem gre torej iskati specifičnost področja državnih pomoči, ki botruje tako restriktivni (in neuspešni) uporabi odškodninskih zahtevkov?

Študija 2009 za to navaja dva razloga: (i) odsotnost jasne pravne podlage v nacionalnih pravnih redih (in različnost med posameznimi ureditvami) in (ii) težavnost dokazovanja (resnične in gotove) škode oz. vzročne zveze med kršitvijo prava EU ter nastankom škode. Prvi razlog je pravzaprav posledica t. i. procesne avtonomije držav članic, ki Uniji ne daje pristojnosti, da bi uredila oz. poenotila postopke pred nacionalnimi sodišči.¹⁹⁷ Če se to v nekaterih primerih lahko pokaže kot prednost (npr. v obliki postopkovnega izomorfizma), pa na področju odškodninske odgovornosti države zaradi kršitev pravil glede državnih pomoči očitno predstavlja oviro za pogostejšo uporabo zahtevkov. To je morda najbolj razumljivo prav v povezavi z zgoraj navedeno pomanjkljivo (sodno) prakso, ki bi natančneje določala vsebinske vidike tega vprašanja, kar v povezavi z odsotnostjo poenotene postopkovne ureditve za konkurente lahko predstavlja precejšnjo negotovost glede morebitnega uspeha z zahtevkom. Drugi razlog pa je posledica dejstva, da mora konkurent (tožnik) v bistvu dokazati, kako bi se njegov tržni delež razvijal (oz. kako bi se povečal), če prejemnik pomoči le-te ne bi prejel. Študija 2006 iz tega razloga navaja, da čeprav je dokazovanje vzročne zveze med kršitvijo prava EU in nastalo škodo zahtevna naloga že na področju kartelov, gre na področju državnih pomoči za še mnogo težjo nalogo.¹⁹⁸ Po drugi strani pa iz teh ugotovitev sledi tudi naslednje: tako v teoriji kot v praksi običajno ne bo dvoma, da sta v primeru nezakonite državne pomoči izpolnjena tako prvi (pravilo posamezniku priznava pravice) kot drugi (dovolj resna kršitev) pogoj za odškodninsko odgovornost – če konkurentu (oz. prejemniku pomoči) uspe dokazati, da mu je *zaradi* nezakonite podelitve pomoči nastala škoda, ni praktično nikakršne ovire, da s svojim zahtevkom proti državi ne bi uspel. Tako lahko ne glede na »črno« statistiko primerov pred nacionalnimi sodišči tudi v tem najdemo neko mero gotovosti in optimizma v zvezi z možnostmi uspeha.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Kot kaže, Študija 2009 kot težavo sicer navaja (tudi) nejasnost in različnost *materialnih* pravnih podlag za odškodninske zahtevke, vendar je treba opozoriti, da to lahko drži le pri zahtevkih na podlagi nacionalnih (vsebinskih) pravil glede odškodninske odgovornosti, ne pa pri zahtevkih na podlagi koncepta, vzpostavljenega v sodbah *Francovich* in *Brasserie du pêcheur*, ki je seveda enak (poenoten) za vse države članice Unije. Da vseeno obstoji potreba po bolj specifični ureditvi pogojev na ravni Unije, pa izhaja tudi iz Študije 2006, ki v obliki priporočila Komisiji nalaga, naj z državami članicami vzpostavi dialog glede določitve enotnih pogojev za odškodninske zahtevke.

¹⁹⁸ Ker je, kot rečeno, na področju državnih pomoči potrebno dokazati, kako bi se spreminjal tržni delež tožnika (konkurenta), če prejemniku pomoč ne bi nikoli bila podeljena. Glej Študijo 2006, str. 49.

¹⁹⁹ Sploh zato, ker je običajno ena najbolj težavnih nalog pri odškodninskem zahtevku proti državi dokazovanje (dovoljšnje) resnosti kršitve, na področju (nezakonitih) državnih pomoči pa je ta skoraj brez izjeme vedno izpolnjen. Glej zgoraj.

2.4.2 Problemi v konkretnih primerih

Pod tem naslovom je, morda nekoliko manj sistematično, pa zato bolj ilustrativno, v obliki alinej (po posameznih državah članicah) navedenih nekaj ugotovitev oz. konkretnih težav na področju uveljavljanja odškodnine od držav članic zaradi kršitev prava EU, ki jih je mogoče zaslediti v Študiji 2006:

- Predstavniki Avstrije navajajo, da avstrijska sodišča do tedaj še niso odločala o nobenem odškodninskem zahtevku proti državi na tej podlagi. Obenem ne dvomijo v to, da možnost takega zahtevka obstoji.
- Predstavniki Francije navajajo, da je uveljavljanje odškodninske odgovornosti države pri njih problematično, saj naj bi bila upravna sodišča nasploh nepripravljena priznati oz. uporabiti načelo supremacije prava EU. Dodajajo, da je za tožnika ena izmed najtežjih nalog dokazati obstoj vzročne zveze med nezakonito pomočjo in nastalo škodo. Pripravljavci študije jim pritrujejo, da francoski sodniki (upravnih sodišč) odškodninske tožbe presojujejo na podlagi nacionalnih pravil in ne na podlagi prava EU (doktrine *Francovich*). V enem izmed primerov so podali komentar, da je nacionalni sodnik (po njihovem mnenju) napačno presodil izpolnjenost prav vseh treh pogojev za odškodninsko odgovornost države članice – pogoj priznavanja pravic posameznikom je zamešal z načelom neposrednega učinka, dovolj resne kršitve ni ugotovil kljub jasni kršitvi obveznosti mirovanja, nastanek škode pa je (zmotno) povezal z vprašanjem obveznosti povračila izplačane pomoči prejemnika.
- Predstavniki Luksemburga navajajo, da sicer nimajo nikakršne sodne prakse glede tovrstnih odškodninskih zahtevkov proti državi, da pa bi bili taki zahtevki dovoljeni.

Ob tem morda ni odveč dodati, da glede na podatke obeh Študij v Sloveniji do danes ni bilo vložene še nobene odškodninske tožbe proti državi zaradi kršitve pravila Unije na področju državnih pomoči. To pa je, ob zavedanju, da je Komisija za nezakonito in z notranjim trgov nezdržljivo kot edino spoznala le pomoč Elanu, tudi povsem logičen izkupiček.

2.4.3 Kakšne so (možne) rešitve?

Honoré v svojem članku potencialne rešitve zgoraj opisanih težav deli v tri skupine: (i) ukrepi nacionalnih sodišč in nacionalnih zakonodajalcev, (ii) ukrepi Sodišča EU in (iii) ukrepi Komisije.²⁰⁰ Temu pristopu (in delno njegovi vsebini) bom sledil tudi v svojem zapisu.

²⁰⁰ Evropskega zakonodajalca (v obliki Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije) Honoré ne omenja. Čeprav je seveda prav ta tisti, ki ima s svojimi zavezujočimi akti največjo možnost regulacije področja, tudi sam sledim njegovemu pristopu in se možnim ukrepom evropskega zakonodajalca posebej ne posvečam.

Kot že omenjeno, je pravnim ureditvam držav članic oz. njihovim sodiščem prepuščeno, da odločajo o vprašanju odškodninske odgovornosti države članice, dokler ostanejo v okviru izhodišč in pravil, ki jih je Sodišče EU razvilo v zvezi z doktrino *Francovich*, in spoštujejo ostala splošna načela prava EU. To velja tako glede presoje, ali je podana vzročna zveza med (zatrjevano) kršitvijo prava EU in nastalo škodo kot glede izračuna višine škode, ki je nastala oškodovancu, ki predstavljata dve najpomembnejši (in v praksi tudi najtežje dokazljivi) vprašanji za ugotavljanje obstoja odškodninske odgovornosti. Primeri iz prakse²⁰¹ so pokazali, da so nacionalna sodišča v večini držav članic izrazito (pravilneje: povsem) zadržana do prisojanja odškodnine na tej podlagi. Povsem jasno je, da za to ni nikakršne potrebe, kaj šele podlage. Vsako škodo, katere nastanek sodišče ugotovi kot posledico kršitve prava EU, je (ob izpolnjenosti ostalih dveh pogojev) potrebno povrniti. Oteženo dokazovanje nastanka in zahteven izračun višine le-te nikakor ne smeta predstavljati razloga za tovrstne odločitve sodišč. Čeprav celo Študija 2006 vsebuje priporočilo Komisiji, naj razmisli o možnosti določitve enotnih in podrobnejših (specifičnih) pogojev za odškodninsko odgovornost, pa pomanjkanje pravne podlage ne more biti izgovor za tako zadržanost sodišč. Na tej ravni bi bilo torej potrebno zagotoviti kar se da visok nivo strokovnosti (in morda kanček več 'poguma') pri odločanju, da bi lahko dejali, da odškodninske tožbe v praksi resnično predstavljajo učinkovito pravno sredstvo. Še bolj to velja ob dejstvu, da celo Komisija sama v svojem Obvestilu navaja, da nacionalnim sodiščem kot uporabno orodje pri izračunu višine škode lahko služijo t. i. razumne ocene in torej ni povsem nujno, da bi bilo nastalo škodo mogoče povsem natančno ovrednotiti.²⁰²

Ukrepi, katerih izvedbo je v praksi najtežje pričakovati, so prav tisti (nacionalnega) zakonodajalca. Za to seveda obstaja tehten (čeprav neprimeren) razlog – z ukrepi, ki bi olajšali oz. izboljšali uveljavljanje odškodninskih zahtevkov proti državi, bi tveganju finančnih bremen država izpostavljala sama sebe.²⁰³ Zato si je reševanje teh težav mnogo bolj verjetno zamisliti na ravni Unije.

Sodišče EU lahko k rešitvi prispeva predvsem prek razlage in razvoja dveh načel, ki omejujeta načelo procesne avtonomije držav članic: načelo enakovrednosti (pravila ne smejo biti manj ugodna kot tista, ki urejajo odškodninske zahtevke na podlagi nacionalnega prava) in načelo učinkovitosti (pravila ne smejo v praksi onemogočiti oz. bistveno otežiti izvrševanja pravice do zahtevka). V teh dveh načelih ima Sodišče EU mehanizem za razlago ustreznosti pravil za presojo podanosti vzročne zveze med kršitvijo prava EU in nastalo škodo, ugotavljanje oblike in

²⁰¹ Glej npr. naslov 2.4.2, zgoraj.

²⁰² Glej Obvestilo, para. 51.

²⁰³ Honoré navaja, da do neke mere ta pomislek lahko velja tudi za nacionalna sodišča, za katere pa, v skladu z njihovo neodvisnostjo, ne bi smel priti v poštev nikakršen »patriotizem«, temveč zgolj strokovna in objektivna presoja izpolnjenosti pogojev za odgovornost.

višine nastale škode, vrste pravno priznanih škod, razporeditev dokaznega bremena med stranki ipd. Seveda bo Sodišče EU to priložnost lahko dobilo in uporabilo le, če bodo predenj prišli primeri z vprašanji glede odškodninske odgovornosti (predvsem prek instituta predhodnega vprašanja), pri čemer se spet pokaže paradoks problema (majhno število odškodninskih zahtevkov) in možne rešitve (razlage Sodišča EU prav na podlagi postopkov z odškodninskimi zahtevki) kot dveh plati iste medalje. Zato je, seveda poleg evropskega zakonodajalca, najverjetneje prav Komisija tista, ki ima največ možnosti za utrditev pomena tega pravnega sredstva.

Komisija izdaja relativno veliko število aktov na področju državnih pomoči in konkurenčnega prava nasploh, predvsem številna obvestila. Obvestilo Komisije iz leta 2009 je tudi akt, ki na področju državnih pomoči daje največ smernic in nudi največ pomoči pri uveljavljanju odškodninskih zahtevkov proti državam članicam. Čeprav se ta način zdi primeren, pa Obvestilo iz 2009 ne nudi jasnih odgovorov na vsa vprašanja, na katera bi bilo koristno odgovoriti. Tako npr. ne odgovarja na vprašanje, ali velja enaka ureditev za (nezakonite) pomoči, ki so z notranjim trgom združljive in za tiste, ki niso. Prav tako ne odgovarja na vprašanje, kako je z možnostjo odškodninskega zahtevka samega prejemnika pomoči proti državi.²⁰⁴ Komisija bi se lahko odločila tudi za pristop, kjer bi se v vseh primerih presoje državne pomoči opredelila do vprašanja podanosti vzročne zveze med (nezakonito) pomočjo in škodo (oz. ravnanjem prejemnika, ki je škodo povzročilo). Komisija sicer tak test včasih opravi že zdaj, vendar ne v vedno,²⁰⁵ kar bi zagotovo olajšalo odločitve morebitnih oškodovancev za ali proti vložitvi odškodninske tožbe. Honoré kot možen prispevek Komisije navaja tudi navajanje izrecnega napotila k možnosti odškodninske tožbe v njenih odločitvah in obvestilih za javnost, kot v slednjih že počne na področju antitrusta.²⁰⁶ Čeprav gre pri tem morda za nekoliko bolj pedagoško in ne povsem 'pravo', vsebinsko rešitev, pa niti pomena obveščенosti potencialnih tožnikov in njihovega pravnega (ne)znanja ni moč podcenjevati. Sploh ne na področju odškodninskih tožb proti državam članicam, ki je (predvsem v praksi) še v precejšnjih povojih.

²⁰⁴ Te možnosti Obvestilo pravzaprav sploh ne omenja.

²⁰⁵ Podrobneje glej Honoré, M., nav. delo, str. 20.

²⁰⁶ Obvestila za javnost vsebujejo naslov »Odškodninska tožba«, ki mu sledi naslednji navedek: »Vse osebe ali podjetja, ki jih je prizadelo protikonkurenčno ravnanje, kot je opisano v tem primeru, lahko zadevo predložijo sodiščem držav članic in zahtevajo odškodnino. Sodna praksa Sodišča in Uredba Sveta 1/2003 potrjujeta, da je v zadevah pred nacionalnimi sodišči odločba Komisije vezujoč dokaz za obstoj in nezakonitost ravnanja. Čeprav je Komisija oglobila vpletena podjetja, se lahko odškodnina dodeli, ne da bi se zmanjšala zaradi globe, ki jo je naložila Komisija. Objavljena je bila bela knjiga o odškodninskih tožbah zaradi kršitev protimonopolnih pravil (glej IP/08/515 in MEMO/08/216). Več informacij o tem, vključno s povzetkom bele knjige za državljane, je na voljo na strani: <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>«. Glej obvestila za javnost v zadevah s področja antitrusta, dostopna na <http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm>.

3 Seznam virov

Knjige in članki

Van Gerven Walter, *Taking Article 215 (2) EC Seriously*, v: Beatson Jack, Tridimas Takis (ured.), *New Directions in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 1998, str. 35-47, na str. 38.

Ferčič Aleš, Hojnik Janja, Tratnik Matjaž, *Uvod v pravo Evropske unije*, GV Založba, Ljubljana 2011.

Honoré Michael, *Damages in State Aid Cases*, *European State Aid Law Quarterly* : EStAL – Vol. 10 Nbr. 2, april 2011.

Steiner Josephine, Woods Lorna, *EU Law, 10th edition*, OUP Oxford 2009.

Trstenjak Verica, Brkan Maja, *Pravo EU. Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, GV Založba, Ljubljana 2012.

Spletni viri

Državna pomoč št. SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) – Nürburgring – Poziv k predložitvi pripomb na podlagi člena 108(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije; dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.216.01.0014.01.SLV> (27. 6. 2015).

Elan pred potopom: Je Slovenija spet evropski poskusni zajček?; dostopno na <<http://www.24ur.com/novice/slovenija/evropska-komisija-zahteva-bankrot-elana.html>> (25. 6. 2015).

Peretz George, *The consequences of unlawful state aid*, 9. marec 2015; dostopno na <<http://www.monckton.com/publication/the-consequences-of-unlawful-state-aid/>> (9. 7. 2015).

Study on the enforcement of state aid law at national level, 2006; dostopno na <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html> (12. 7. 2015).

Study on the enforcement of state aid law at national level, posodobljena verzija, 2009; dostopno na <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html> (12. 7. 2015).

Sodbe in mnenja generalnih pravobranilcev

Zadeva C-26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen* [1963] EU:C:1963:1; navajam kot zadeva C-26/62 *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

Zadeva 178/84 *Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji* [1987] EU:C:1987:126; navajam kot zadeva 178/84 *Komisija proti Nemčiji*, EU:C:1987:126.

Zadeva 22/87 *Komisija Evropskih skupnosti proti Italijanski republiki* [1989] EU:C:1989:45; navajam kot zadeva 22/87 *Komisija proti Italiji*, EU:C:1989:45.

Zadeva C-142/87 *Kraljevina Belgija proti Komisiji Evropskih skupnosti* [1990] EU:C:1989:335 (mnenje generalnega pravobranilca Geralda Tesaura); navajam kot zadeva C-142/87 *Belgija proti Komisiji*, EU:C:1989:335 (mnenje generalnega pravobranilca Geralda Tesaura).

Zadeva C-246/89 *Komisija Evropskih skupnosti proti Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska* [1991] EU:C:1991:375; navajam kot zadeva C-246/89 *Komisija proti Združenemu kraljestvu*, EU:C:1991:375.

Združeni zadevi C-6/90 in C-9/90 *Andrea Francovich in Danila Bonifaci in drugi proti Italijanski republiki* [1991] EU:C:1991:375; navajam kot združeni zadevi C-6/90 in C-9/90 *Francovich*, EU:C:1991:375.

Zadeva C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires in drugi proti Franciji* [1991] EU:C:1991:440.

Združeni zadevi C-46/93 in C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland in The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd in drugim* [1996] EU:C:1996:79; navajam kot združeni zadevi C-46/93 in C-48/93 *Brasserie du pêcheur*, EU:C:1996:79.

Zadeva C-392/93 *The Queen proti H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc* [1996] EU:C:1996:131; navajam kot zadeva C-392/93 *British Telecommunications*, EU:C:1996:131.

Zadeva C-5/94 *The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd* [1996] EU:C:1996:205; navajam kot zadeva C-5/94 *Hedley Lomas*, EU:C:1996:205.

Zadeva C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) in drugi proti La Poste in drugim* [1996] EU:C:1996:285; navajam kot zadeva C-39/94 *SFEI*, EU:C:1996:285.

Združene zadeve C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 in C-190/94 *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula in Trosten Knor proti Bundesrepublik Deutschland* [1996] EU:C:1996:375; navajam kot združene zadeve C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 in C-190/94 *Dillenkofer*, EU:C:1996:375.

Združeni zadevi C-94/95 in C-95/95 *Danila Bonifaci in drugi (C-94/95) in Wanda Berto in drugi (C-95/95) proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)* [1997] EU:C:1997:348; navajam kot združeni zadevi C-94/95 in C-95/95 *Danila Bonifaci in drugi v. INPS*, EU:C:1997:348.

Zadeva C-261/95 *Rosalba Palmisani proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)* [1997] EU:C:1997:351; navajam kot zadeva C-261/95 *Rosalba Palmisani proti INPS*, EU:C:1997:351.

Zadeva C-373/95 *Federica Maso in drugi in Graziano Gazzetta in drugi proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) in Repubblica italiana* [1997] EU:C:1997:353; navajam kot zadeva C-373/95 *Federica Maso in drugi v. INPS in Italiji*, EU:C:1997:353.

Zadeva C-127/95 *Norbrook Laboratories Ltd proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* [1998] EU:C:1998:151; navajam kot zadeva C-127/95 *Norbrook Laboratories*, EU:C:1998:151.

Zadeva C-319/96 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti Skatteministeriet* [1998] EU:C:1998:429; navajam kot zadeva C-319/96 *Brinkmann*, EU:C:1998:429.

Zadeva C-131/97 *Annalisa Carbonari in drugi proti Università degli studi di Bologna, Ministero della Sanità, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica and Ministero del Tesoro* [1999] EU:C:1999:98.

Zadeva C-302/97 *Klaus Konle proti Republik Österreich* [1999] EU:C:1999:271; navajam kot zadeva C-302/97 *Konle*, EU:C:1999:271.

Zadeva C-424/97 *Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein* [2000] EU:C:2000:357; navajam kot zadeva C-424/97 *Haim*, EU:C:2000:357.

Zadeva C-224/01 *Gerhard Köbler proti Republik Österreich* [2003] EU:C:2003:513; navajam kot zadeva C-224/01 *Köbler*, EU:C:2003:513.

Združeni zadevi C-261/01 in C-262/01 *Belgische Staat proti Eugène van Calster in Felix Cleeren (C-261/01) in Openbaar Slachthuis NV (C-262/01)* [2003] EU:C:2003:571; navajam kot združeni zadevi C-261/01 in C-262/01 *Van Calster in Cleeren*, EU:C:2003:571.

Zadeva C-222/02 *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte in Christel Mörkens proti Bundesrepublik Deutschland* [2004] EU:C:2004:606; navajam kot zadeva C-222/02 *Paul*, EU:C:2004:606.

Zadeva C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo SpA proti Repubblica italiana* [2006] EU:C:2006:391; navajam kot zadeva C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2006:391.

Zadeva C-232/05 *Komisija Evropskih skupnosti proti Francoski republiki* [2006] EU:C:2006:651; navajam kot zadeva C-232/05 *Scott*, EU:C:2006:651.

Zadeva C-199/06 *Centre d'exportation du livre français (CELF) in Ministre de la Culture et de la Communication proti Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2008] EU:C:2008:79; navajam kot zadeva C-199/06 *CELF*, EU:C:2008:79.

Zadeva C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA proti Presidenza del Consiglio dei Ministri* [2010] EU:C:2010:335; navajam kot zadeva C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, EU:C:2010:335.

Zadeva T-507/12 Slovenija proti Komisiji [2013] EU:T:2013:25.

Zadeva T-27/13 Elan proti Komisiji [2013] EU:T:2013:122.

Sklepi Komisije

Sklep Komisije z dne 19. septembra 2012 o ukrepih v korist podjetja ELAN d.o.o., SA.26379 (C 13/10) (ex NN 17/10), ki ju je izvedla Slovenija.

Sklep Komisije z dne 1. oktobra 2014 glede državne pomoči, SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN), ki jo je izvedla Nemčija za Nürburgring.

Pravni akti

Obvestilo Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (2009/C 85/01).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti [1957].

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti [2002] OJ C 325.

Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije [2010] OJ C 83.

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji [2010] OJ C 83.

Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 2004 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES.

Uredba Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 Pogodbe o delovanju EU.

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99).

Ostali viri

Hertiš Maja, *Državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU in presoja dokapitalizacij družbe Elan z vidika pravil EU o državnih pomočeh*, diplomsko delo, 2014.

Nikolau Evangelos, *From Francovich to Köbler and beyond: The evolution of a State liability regime for the European Community*, LL.M. Thesis, 2005.

VI DRŽAVNE POMOČI V KONTEKSTU SANACIJE FINANČNEGA SEKTORJA

Avtorici: Kaja Batagelj in Ana Hergouth

1 Specifičnost državnih pomoči finančnemu sektorju

Razpravo o državnih pomočeh finančnemu sektorju je potrebno začeti z odgovorom na vprašanje, zakaj so državne pomoči finančnemu sektorju tako specifične, da si zaslužijo posebno obravnavo. Že dolgo pred izbruhom svetovne finančne krize leta 2007 so se pojavljali argumenti, da bi moral biti finančni sektor zaradi njegovih specifičnih lastnosti ter vloge v zagotavljanju finančne stabilnosti izvzet iz pravil Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) o državnih pomočeh.¹ V ekonomiji se pogosto pojavlja argument »too big to fail«, ki pomeni, da je propad pomembne banke usoden ne le za samo banko, pač pa tudi za finančni sektor kot celoto ter posledično za gospodarstvo, ki je od finančnega sektorja odvisno.² Finančni sistemi odločilno prispevajo k dobremu delovanju gospodarstva ter so nujen predpogoj za gospodarsko rast ter visoko stopnjo zaposlenosti.³ Državna pomoč finančnemu sektorju je torej pomembna zato, da se preprečijo resnejše motnje v finančnem sistemu in v gospodarstvu nasploh. Propad podjetij v preostalem delu gospodarstva je zagotovo usoden za zaposlene in njihove družine, za poslovne partnerje podjetja ipd., nima pa tako širokih posledic za celotno gospodarstvo. Pri nudenju državnih pomoči bankam gre torej za varovanje javnega in ne le zasebnega interesa.⁴ Zaradi pomembne vloge državnih pomoči finančnemu sektorju pri zagotavljanju finančne stabilnosti ni nujno, da bo imela državna pomoč banki v težavah izkrivljajoč učinek na konkurenco,⁵ ki je glavni razlog za posebno ureditev državnih pomoči na ravni Evropske unije. Tudi Komisija je prepoznala specifičnost državnih pomoči finančnemu sektorju ter je od začetka svetovne finančne krize v seriji sedmih t. i. Sporočil o krizi (*crisis communications*) opisala smernice za podeljevanje državnih pomoči finančnemu sektorju za države članice Evropske unije.⁶ V Sporočilih o krizi je opisala razlike med državno pomočjo bankam v krizi in običajnimi vprašanji o državni pomoči.⁷ Kot razlog za specifičnost državnih pomoči finančnemu sektorju Komisija navaja tudi dejstvo, da tradicionalna pravila državnih pomoči temeljijo na dejstvu, da je potrebno pomagati enemu samemu propadajočemu podjetju, medtem ko je v krizi prišlo do ogrožitve

¹ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 2.; CEPS, nav. delo., str. 21.

² F. Štiblar, nav. delo., str. 1274; C. Zhou, nav. delo., str. 205.

³ Summit of the Euro Area Countries: Declaration of a concerted European action plan of the euro area countries, 12. oktober 2008, str. 1.

⁴ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 2.

⁵ Prav tam.

⁶ Vsebina Sporočil o krizi je natančno opisana v 3. poglavju.

⁷ E. Adler, J. Kavanagh, A. Ugryumov, nav. delo, str. 68.

celotnega finančnega sektorja. Sporočila o krizi tako obravnavajo težave v finančnem sektorju celovito.⁸ Nadalje, kriza vpliva tudi na finančne institucije, ki so načeloma trdne (*fundamentally sound*). Zaradi splošnih razmer na trgu, ki so znatno omejile dostop do likvidnosti, se lahko tudi zdrave finančne institucije srečujejo s težavami, zato je pomoč takim institucijam nujna, saj njihove težave ne izvirajo iz lastnega pretveganega poslovanja, temveč iz od njih neodvisnih razmer na trgu. Državna pomoč takim institucijam manj izkrivlja konkurenco, saj dolgoročna sposobnost preživetja teh institucij lahko zahteva manj obsežno prestrukturiranje in s tem manj obsežno pomoč.⁹

2 Odziv Evropske unije na finančno krizo na področju podeljevanja državnih pomoči

Evropska unija je ukrepala kmalu po začetku finančne krize. V prvem letu finančne krize se niso pojavile posebne težave pri uporabi dotedanje politike podeljevanja državnih pomoči. Komisija je še naprej izhajala iz premise načelne prepovedi državnih pomoči, ki izhaja iz člena 107(1) PDEU, izjeme pa obravnavala na podlagi člena 107(3)(c), ki omogoča državno pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.¹⁰ Komisija je torej na začetku krize ubrala nesistematičen, ad hoc pristop in odobrila šest¹¹ posamičnih paketov pomoči za banke, ki so posledice krize občutile prve.¹² Nato pa je bankrot Lehman Brothers razkril širok obseg finančne krize in potrebo po prilagoditvi in sistemskem, koordiniranem ukrepanju na ravni Evropske unije.¹³ Komisija se je zato odločila, da bo za državne pomoči v finančnem sektorju odslej uporabljala člen 107(3)(b) PDEU,¹⁴ ki dovoljuje državne pomoči za reševanje resne motnje v gospodarstvu države članice.¹⁵ Bančni trgi v današnjem času namreč niso več omejeni z nacionalnimi mejami, zato je bankrot takega obsega povzročil negativne učinke po celem svetu, kar je zahtevalo sistemsko obravnavo.¹⁶ Oktobra 2008 se je v Parizu odvijal sestanek skupine finančnih ministrov evroobmočja, Evroskupine. Evroskupina je začasno omilila pogoje podeljevanja državnih pomoči z namenom spopadanja z

⁸ Prav tam.; Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, para. 2.

⁹ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 2.

¹⁰ Podrobneje o vseh izjemah od splošne prepovedi državnih pomoči pišeta T. Krajšek Samar in A. Okršlar v poglavju Državne pomoči, ki so združljive z notranjim trgom.

¹¹ Primeri: Northern Rock (Odločitev Komisije NN 70/2007), Bank of England (Odločitev Komisije C 43/2008), Landesbank Sachsen Girozentrale (Odločitev Komisije C 9/2008), Roskilde Bank A/S (Odločitev Komisije NN 39/2008), Bradford & Bingley (Odločitev Komisije 41/2008), Hypo Real Estate Holding (Odločitev Komisije NN 44/2008).

¹² P. Grilc, nav. delo, str. 1454.

¹³ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 4; K. Palmen, M. Trajfaci, nav. delo, str. 4; P. Grilc; nav. delo, str. 1455.

¹⁴ Podrobneje o tem v poglavju 3.1.1 in 3.2.1.

¹⁵ P. Grilc, nav. delo, str. 1455.

¹⁶ K. Palmen, M. Trajfaci, nav. delo, str. 3.

izrednimi razmerami na finančnih trgih.¹⁷ Posebej je poudarila potrebo, da Komisija v izrednih razmerah, ki so nastale, ukrepa hitro ter pokaže fleksibilnost pri odločanju o podeljevanju državnih pomoči, hkrati pa upošteva načela enotnega trga in pravila, ki veljajo za podeljevanje državnih pomoči. Evroskupina je zaključila, da je potrebno:

- zagotoviti ugodne likvidnostne pogoje za finančne institucije;
- olajšati financiranje bank;
- zagotoviti finančnim institucijam dodatne kapitalske vire, da bodo lahko še naprej zagotavljale ustrezno financiranje gospodarstva;
- dovoliti učinkovito dokapitalizacijo bank v težavah;
- glede na izjemne razmere na trgu zagotoviti ustrezno prožnost pri izvajanju računovodskih pravil;
- spodbujati sodelovanje med evropskimi državami.¹⁸

Evroskupina je spodbudila Evropsko centralno banko (v nadaljnjem besedilu: ECB), naj se na trenutne razmere na trgu odziva fleksibilno. Zlasti naj preuči, kako bi razširila sredstva zavarovanj, tako da bi bili zagotovljeni ugodnejši likvidnostni pogoji za finančne institucije. Z namenom olajšanja financiranja bank lahko vlade držav članic pod natančnimi pogoji zagotavljajo državna jamstva bankam za izdajo dolga za obdobje do 5 let in lahko sodelujejo v teh izdajah. Do teh ukrepov so upravičene vse banke, tudi tuje banke.

Nadalje, vlade imajo lahko pod določenimi pogoji lastniški delež v finančnih institucijah ter lahko dokapitalizirajo banke. Evroskupina se je zavezala, da bo usklajevala nudenje garancij, saj bi znatne razlike v izvajanju med državami članicami lahko imele nasproten učinek od zelenega in bi lahko povzročile izkrivljanje na svetovnih bančnih trgih.¹⁹ ECB se je na priporočila Evroskupine odzvala ter je v skladu s priporočili znižala obrestne mere, enako so naredile tudi druge centralne banke. Poleg tega pa je ECB tudi sprejela odločitev, da izboljša pogoje za refinanciranje bank in zagotovi daljnoročno financiranje ter izboljša sodelovanje in splošno fleksibilnost trga.²⁰

¹⁷ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 4; K. Palmén, M. Trajčacki, nav. delo, str. 4.

¹⁸ Summit of the Euro Area Countries: Declaration of a concerted European action plan of the euro area countries, 12. oktober 2008, str. 1.

¹⁹ Prav tam, str. 2, 3.

²⁰ Prav tam, str. 2.

2.1 Sporočila Komisije o krizi

Kot odgovor na sestanek Evroskupine je Komisija začela s sprejemanjem t.i. Sporočil o krizi, ki vsebujejo navodila glede meril združljivosti državne pomoči z notranjim trgov v skladu s členom 107(3)(b) PDEU za finančni sektor med finančno krizo. Od 25. oktobra 2008 do danes je Komisija sprejela 7 Sporočil o krizi,²¹ in sicer:

- Sporočilo Komisije z naslovom Uporaba pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (2008/C 270/02) (v nadaljnjem besedilu: Prvo sporočilo o bančništvu)²²
- Sporočilo Komisije z naslovom Dokapitalizacija finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (2009/C 10/03) (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o dokapitalizaciji)²³
- Sporočilo Komisije o obravnavanju oslabljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (2009/C 72/01) (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o oslabljenih sredstvih)²⁴
- Sporočilo Komisije o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanjí krizi na podlagi pravil o državni pomoči (2009/C 195/04) (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o prestrukturiranju)²⁵
- Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje (2010/C 329/07) (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2011 dalje)²⁶
- Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje (2011/C 356/02) (v nadaljnjem besedilu: Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2012 dalje)²⁷
- Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (2013/C 216/01) (v nadaljnjem besedilu: Drugo sporočilo o bančništvu)²⁸

²¹ <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html>.

²² OJ C 270, 25. 10. 2008.

²³ OJ C 10, 15. 1. 2009.

²⁴ OJ C 72, 26. 3. 2009.

²⁵ OJ C 195, 19. 8. 2009.

²⁶ OJ C 329, 7. 12. 2010.

²⁷ OJ C 356, 6. 12. 2011.

²⁸ OJ C 216, 30. 7. 2013.

2.1.1 Pravna narava Sporočil o krizi

Pred obravnavo vsebine Sporočil o krizi je potrebno razjasniti njihovo pravno naravo. Za države članice je pomembno, ali je določen akt Evropske unije zavezujoč ali nezavezujoč, vprašanje o pravni naravi Sporočil o krizi pa je toliko bolj zanimivo, saj je slovensko Ustavno sodišče (v nadaljnjem besedilu: US RS) glede tega vprašanja na Sodišče EU naslovilo svoje prvo vprašanje za predhodno odločanje.²⁹ Sporočila Komisije so t. i. mehko pravo (ang. *soft law*), ki se pojavlja kot nasprotje trdega prava (ang. *hard law*), ki je zavezujoče, ustvarja učinke v ali za države članice ter je sprejeto po posebnem postopku in ima pravno podlago v Pogodbah.³⁰ Sporočila kot mehko pravo glede na 288. člen PDEU (ex 249 PES) ne zavezujejo držav članic, vendar imajo lahko kljub temu nekatere pravne učinke.³¹ Potrebno je namreč razlikovati med pravno zavezujočim aktom in aktom, ki ima nekatere pravne učinke. Mehko pravo lahko ustvari različne učinke, med drugim lahko ustvari upravičeno pravno pričakovanje posameznikov, razjasni posamezne določbe trdega prava ali omeji diskrecijo določenih institucij.³² To je sodišče jasno povedalo v zadevi *Dansk Rørindustri*, kjer je Sodišče EU odločalo o naravi Smernic o določanju načina glob za kršitve členov 101 in 102 PDEU.³³ Sodišče je odločilo, da Komisija po sprejetju teh Smernic ne more arbitrarno odstopiti od teh pravil pri določanju glob. Ko organ (npr. Komisija) sprejeme različne instrumente mehkega prava, je njegova diskrecija pri odločanju omejena in organ, ki je ta akt sprejel, od teh pravil ne bo mogel zlahka odstopiti, saj bo sicer tvegati kršitev glavnih načel prava, kot so načelo enakega obravnavanja in zaščita pravno upravičenih pričakovanj.³⁴ Res je, da pravila, zapisana v mehkem pravu, niso absolutno zavezujoča pravna pravila, vseeno pa predstavljajo pravila prakse, in bo zato odstop od le teh možen le ob zadostni utemeljitvi in upoštevanju načela enakega obravnavanja.³⁵

Mehko pravo EU pa nima učinkov samo za institucije, ki so te instrumente sprejele, temveč vpliva tudi na delovanje nacionalnih sodišč držav članic. O tem je Sodišče EU prvič odločalo v zadevi *Grimaldi*. Ugotovilo je, da priporočila Komisije sicer niso zavezujoča ter da se posamezniki nanje ne morejo sklicevati pred nacionalnimi sodišči,³⁶ vseeno pa to ne pomeni, da nimajo nobenega pravnega učinka.³⁷ Nacionalna sodišča so jih zavezana upoštevati pri reševanju

²⁹ U-I-295/13-132, Sklep o predložitvi v prehodno odločanje Sodišču in o prekinitvi postopka, Uradni list RS, št. 82/14; J. Sladič, nav. delo, str. II.

³⁰ L. Senden, nav. delo, str. 45 v O. Stefan, nav. delo, str. 755; D. Chalmers in drugi, nav. delo, str. 132.; P. Craig in G. de Burca, nav. delo, 2011.

³¹ O. Stefan, nav. delo, str. 753.

³² Prav tam, str. 756.

³³ OJ C 210, 1. 9. 2006.

³⁴ Zadeva C-189/02 P *Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji*, EU:C:2005:408, para. 211.

³⁵ Prav tam, para. 209.

³⁶ Zadeva C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*, EU:C:1989:646, para. 16.

³⁷ Prav tam, para. 18.

spora. To velja zlasti takrat, ko priporočila Komisije pomagajo nacionalnemu sodišču pri interpretaciji nacionalnih aktov, ki implementirajo mehko pravo EU, ali kadar priporočila dopolnjujejo zavezujoče pravne akte EU.³⁸ Poleg tega pa obveznost upoštevanja različnih pravnih aktov EU izhaja tudi iz tretjega odstavka 4. člena Pogodbe o Evropski uniji, ki državam članicam in njihovim organom nalaga obveznost lojalnega sodelovanja.³⁹ Stališče, da ima lahko tudi mehko pravo določene pravne učinke, torej ni sporno ter ga je Sodišče EU kasneje večkrat potrdilo in se na mehko pravo, kot podlago odločanja, sklicevalo v svojih sodbah.⁴⁰ Res je, da se je v zadevi *Grimaldi* Sodišče EU ukvarjalo s pravno močjo priporočil, vendar to ne pomeni, da enakega pravila ne moremo uporabiti tudi za sporočila, saj ne gre nujno za različne vrste dokumentov, ampak tudi Komisija izraze kot so »sporočila«, »obvestila« in »priporočila« izmenično uporablja.⁴¹

2.1.2 Predhodno vprašanje Ustavnega sodišča RS

Dvomi o veljavnosti mehkega prava EU so se pri presoji ustavnosti Zakona o bančništvu (ZBan-1L)⁴² pojavili tudi US RS, ki je zato na Sodišče EU naslovilo predhodno vprašanje in zahtevalo razlago Drugega sporočila o bančništvu. US je postavilo kar sedem vprašanj, od katerih pa je za razpravo o pravni naravi Drugega sporočila o bančništvu pomembno samo prvo.⁴³

US je Sodišču EU postavilo naslednje vprašanje:

»a) Ali se lahko Sporočilo o bančništvu, ob upoštevanju pravnih učinkov, ki jih to sporočilo dejansko ustvarja iz razlogov, ker ima Evropska unija na področju državnih pomoči na podlagi b) točke prvega odstavka 3. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije izključno pristojnost in ker je Komisija na podlagi 108. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije pristojna za odločanje na področju državnih pomoči, razlaga tako, da ustvarja zavezujoče učinke za države članice, ki želijo resne motnje v gospodarstvu odpraviti z državno pomočjo kreditni instituciji, ta pomoč pa je trajne narave in je ni mogoče enostavno ukiniti?«⁴⁴

³⁸ Prav tam.

³⁹ Zadeva C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*, EU:C:1971:32, para. 17-22. Sodba sodišča sicer govori o obveznosti sodelovanja, kot je izhajala iz člena 5 PES, ki pa je vsebinsko zajet v členu 4(3) PEU.; L. Senden, nav. delo, str. 356; Sklep US, št. U-I-295/13-132 z dne 6. novembra 2014, para. 31.

⁴⁰ Zadeva C-189/02 P *Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji*, EU:C:2005:408, paras. 211 in 222.; Zadeva T-380/94 *AIUFFASS in AKT proti Komisiji*, EU:T:1996:195, para. 57; Zadeva T-214/95 *Vlaams Gewest proti Komisiji*, EU:T:1998:77, para. 89, Zadeva C-311/94 *IJssel-Vliet Combinatie BV proti Minister van Economische Zaken*, EU:C:1996:383, para. 49.

⁴¹ H. Cosma, R. Wish, nav. delo, str. 51 v O. Stefan, nav. delo, str. 758.

⁴² Ur. l. RS, št. 96/13.

⁴³ V poglavju 3.2.2.2. je na kratko obrazložen še problem morebitne neveljavnosti Drugega sporočila o bančništvu, zaradi neskladja s PDEU in Listino EU o temeljnih pravicah.

⁴⁴ Sklep US, št. U-I-295/13-132 z dne 6. novembra 2014, para. 1.

US se je torej pojavil dvom o tem, ali ni Drugo sporočilo o bančništvu zaradi njegove vsebine pravzaprav zavezujoče, čeprav gre na prvi pogled za nezavezujoč instrument, sporočilo, ki spada med mehko pravo EU.⁴⁵ Po mnenju US obstaja zato več razlogov.

Kot prvi pomislek je US sodišče izpostavilo dejstvo, da ima EU izključno pristojnost na področju državnih pomoči, saj to spada v področje konkurenčnega prava. Izključna pristojnost pomeni, da lahko le EU izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte, države članice pa bodo lahko ukrepale le, če jih EU za to pooblasti.⁴⁶ Poleg tega je za odločanje o tem, ali je državna pomoč združljiva z notranjim trgovom ali ne, izključno pristojna Komisija. V primeru pomoči finančnemu sektorju gre za presojanje, ali je lahko državna pomoč upravičena na podlagi 107(3)(b) PDEU, ki omogoča državno pomoč v primeru odpravljjanja resne motnje v gospodarstvu države članice. V ta namen je od začetka krize Komisija sprejela šest sporočil ter nazadnje še Drugo sporočilo o bančništvu, v katerih je natančno navedla merila združljivosti državne pomoči finančnemu sektorju z notranjim trgovom. Ta sporočila Komisija upošteva pri presoji, ali je državna pomoč dovoljena ali ne. To tudi izhaja iz 2. točke Drugega sporočila o bančništvu, ki pravi, da to sporočilo skupaj z drugimi sporočili za finančni sektor opredeljuje pogoje dostopa do državne pomoči in zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da bi bila taka pomoč združljiva z notranjim trgovom.⁴⁷ Kot že omenjeno zgoraj, tudi US RS ugotavlja, da se Komisija s tem, ko sprejme instrument mehkega prava, ki določa neka pravila ravnanja (na primer sporočila s področja državnih pomoči) in z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice. Od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi bila glede na okoliščine primera sankcionirana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot so načelo enakega obravnavanja ali načelo varstva zaupanja v pravo, razen če navede razloge, ki glede teh načel upravičujejo odstop od pravil.⁴⁸ US RS nadalje razluguje, da je jasno, da je državna pomoč, ki je dana v nasprotju s pravili, prepovedana in da je namen pravil o dovoljenosti državnih pomoči zagotavljanje enotnega notranjega trga EU, konkurence med subjekti na tem trgu in enotne uporabe pravil na celotnem območju EU. Sklicujoč se na sodbo v zadevi *Grimaldi*, US RS poudari, da imajo torej sporočila, čeprav so formalnopravno nezavezujoči akt, lahko pravne učinke.⁴⁹ US RS meni, da mora država, ki želi svojim bankam dodeliti državno pomoč, ki bi bila skladna z notranjim trgovom in zahtevami PDEU, določbe Sporočila o bančništvu prenesti v nacionalno zakonodajo in tudi uporabiti v konkretnih postopkih podeljevanja državne pomoči bankam. To je zakonodajalec pri nas tudi

⁴⁵ J. Sladič, nav. delo, str. III.

⁴⁶ 2. člen PDEU.

⁴⁷ Sklep US, št. U-I-295/13-132 z dne 6. novembra 2014, para. 30.

⁴⁸ Prav tam, para. 31.

⁴⁹ Prav tam.

storil z spremembo nekaterih določb ZBan-1.⁵⁰ US RS zato meni, da pravna narava sporočil Komisije na področju državnih pomoči ni povsem enaka pravni naravi sporočil na drugih področjih. Področje je v izključni pristojnosti EU, Komisija je izključno pristojna za preverjanje skladnosti pomoči z PDEU in drugimi akti. Glavno razliko pa vidi US RS tudi v dejstvu, da po njegovem mnenju država članica, ne da izpolni zahteve Komisije iz njenih sporočil in tudi Drugega Sporočila o bančništvu, ne more dati zakonite državne pomoči banki.⁵¹ Glede na sistemski pomen bančnega sektorja si država ne more privoščiti tveganja, da bi Komisija državno pomoč prepoznala kot nedovoljeno, zato se US RS sprašuje, ali niso pravzaprav učinki tovrstnih sporočil za države članice zavezujoči.⁵²

Vseeno pa je pravna teorija že izrazila pomisleke o razlogovanju, ki ga je uporabilo US RS. Predvsem je vprašljiva argumentacija US RS o obveznosti prenosa Drugega sporočila o bančništvu v nacionalno zakonodajo. Ta obveznost namreč iz Drugega sporočila o bančništvu ne izhaja. US RS je morda naredilo napako, da je sporočilo pravzaprav izenačilo z direktivo, ki je zavezujoča za države članice in zahteva prenos v domačo zakonodajo kot t.i. instrument posredne uprave EU, ki jo izvajajo organi držav članic.⁵³ Drugo sporočilo o bančništvu namreč ni instrument harmonizacije, ki bi bil naslovljen na države članice, temveč gre za akt neposredne uprave EU, ki zavezuje le Komisijo, ko bo odločala o veljavnosti nacionalnih ukrepov na področju državnih pomoči.⁵⁴ Končno odločitev in odgovor na predhodno vprašanje bo seveda podalo Sodišče EU, zato bo zanimivo spremljati ali bo Sodišče EU sprejelo argumentacijo US RS ali pa bo ostalo pri dosedanem pogledu na mehko pravo kot nezavezujoče pravo z omejenimi pravnimi učinki.

2.2 Poenotenje pravil za reševanje finančnih institucij v EU

Sporočila, ki jih je Komisija izdala glede dodeljevanja državnih pomoči finančnemu sektorju, niso bila edini odziv EU na finančno krizo. EU je od začetka krize uvedla veliko institucionalnih in zakonodajnih sprememb, zato da bi izboljšala prilagodljivost finančnega sektorja in reševanje bančnih kriz.⁵⁵ Ukrepi, ki jih je EU sprejela na tem področju, sicer niso direktno povezani s pravili o državnih pomočeh, vendar meniva, da jih je potrebno omeniti, saj dopolnjujejo sistem reševanja, ki ga je Komisija razvila skozi svoja Sporočila o krizi.

Evropska unija je prepoznala pomen enotne prakse pri reševanju bank in je pomemben korak pri vzpostavitvi enotnega sistema naredila s sprejetjem Direktive 2014/59/EU o vzpostavitvi okvira

⁵⁰ Prav tam.

⁵¹ Prav tam, para. 38.

⁵² Prav tam.

⁵³ J. Sladič, nav. delo, str. VI.

⁵⁴ Prav tam, str. VII.

⁵⁵ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, para. 12.

za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij⁵⁶, katere implementacijski rok je potekel 31. decembra 2014. Direktiva vzpostavlja okvir, ki se ga morajo držati države članice v primeru reševanja bank, ki se znajdejo v težavah.⁵⁷ Gre za celovit pravni okvir, ki državam članicam in njihovim bankam nalaga dolžnost priprave načrtov reševanja za primer bančne krize in nacionalnim organom podeljuje pristojnost, da se vmešajo v delovanje bank, zato da preprečijo njihov propad. Prav tako imajo nacionalni organi za reševanje pristojnost, da vodijo prestrukturiranje bank tako, da kar najbolj zaščitijo denar davkoplačevalcev. Direktiva tako uvaja načelo »*bail-in*«⁵⁸, saj natančno določa, kako se morajo izgube deliti med delničarje in upnike bank, zato da bi se izognili tratenju davkoplačevalskih sredstev (načelo »*bail-out*«).⁵⁹ Predvideni so tudi postopki za sodelovanje med nacionalnimi organi držav članic in pa ustanovitev nacionalnih skladov za reševanje, ki bi jih financirale banke.⁶⁰ Komisija je tudi pojasnila, kakšno je razmerje te ureditve do pravil o državnih pomočeh finančnim institucijam. Čeprav je direktiva namenjena izogibanju uporabe denarja davkoplačevalcev, vseeno ne prepoveduje uporabe javnih sredstev za reševanje bank. Sistem pravil o državnih pomočeh torej soobstaja s sistemom reševanja in sanacije po Direktivi 2014/59/EU in se uporablja, če se pomoč banki lahko kvalificira kot državna.⁶¹

Direktiva o sanaciji in reševanju kreditnih institucij pa ni edini instrument, s katerim EU enotno ureja področje reševanja finančnih institucij. Za države evroobmočja in države, ki se odločijo za sodelovanje, je namreč EU vzpostavila bančno unijo, ki zahteva izredno tesno sodelovanje držav članic s ciljem zagotoviti varnost in stabilnost bančnega sektorja v EU ter reševanje bank, ne da bi moral biti pri tem uporabljen davkoplačevalski denar. Bančno unijo sestavljajo trije temelji.⁶² Prvi temelj je enotni pravilnik EU, ki ga sestavljajo različna zakonodajna besedila, ki veljajo za države članice bančne unije, in katerega cilj je, da je celoten finančni sektor bančne unije urejen v skladu z istimi pravili, s čimer se zagotovi stabilnost brez izkrivljanja konkurence. Drugi temelj je sistem enotnega bančnega nadzora, v okviru katerega se na nadnacionalni ravni s sodelovanjem ECB ter nacionalnih nadzornih organov izvaja redne preglede bank, da se zagotovi skladnost ravnanja kreditnih institucij z bonitetnimi zahtevami in da se zaznajo šibkosti institucij že v zgodnji fazi. Tretji temelj bančne unije pa je enotni mehanizem za reševanje, ki ga

⁵⁶ OJ L 173, 12.6.2014

⁵⁷ <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2862_en.htm?locale=en>.

⁵⁸ To načelo uvaja princip, kjer delničarji in upniki prispevajo h kritju izgub preden se uporabi državna pomoč in s tem davkoplačevalska sredstva. Prva faza reševanja bank mora tako potekati znotraj same banke (*bail-in*), davkoplačevalska sredstva, ki predstavljajo zunanjo pomoč (*bail out*), pa se lahko uporabijo le, če *bail-in* ni pokrtil vseh izgub.

⁵⁹ Prav tam.

⁶⁰ <<http://www.betterregulation.com/ie/hot-topic/eu-banking-recovery-and-resolution-directive-brdd>>.

⁶¹ European Commission Memo, 15. 4. 2014, str. 11.

⁶² <<http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/>>.

sestavljata enotni odbor za reševanje ter enotni sklad za reševanje, ki sta bila ustanovljena z Uredbo o enotnem mehanizmu za reševanje in enotnem skladu za reševanje⁶³ in sta s svojim delovanjem začela 1. januarja 2015. Enotni odbor za reševanje je tisti organ, skrbi za enotno reševanje bank in odloča o shemah reševanja bank ter uporabi sredstev enotnega sklada za reševanje, katerega financiranje zagotovijo nacionalne banke s prispevki, ki bodo odvisni od njihove velikosti in tveganj.⁶⁴ Sklad je ustanovljen zato, da se z njim financira reševanje bank monetarne unije, vendar pa se lahko njegova sredstva uporabijo šele, ko so izčrpane možnosti reševanja s sredstvi upnikov.⁶⁵ Bančna unija je tako velik korak EU pri vzpostavljanju enotne bančne ureditve, katere glavni cilj je stabilnost in enotnost trga, predvsem pa zagotavljanje, da bodo enaka pravila veljala za vse.⁶⁶

3 Vsebinska obravnava Sporočil: Pravila glede podeljevanja državnih pomoči finančnemu sektorju

3.1 Obdobje od leta 2008 do 2013

Komisija je v času krize sprejela sedem Sporočil, ki so natančno opisala smernice, pravila in načela, ki morajo biti spoštovana, da bo lahko državna pomoč finančnemu sektorju sprejemljiva in v skladu s PDEU. Z razvojem finančne krize so se zahteve spreminjale v skladu z razmerami, ki so obstajale na trgu, zato lahko pravila o državni pomoči razdelimo na dve obdobji. Prvo obdobje je potekalo od leta 2008 s sprejetjem Prvega sporočila bančništvu in se zaključilo leta 2013 s sprejetjem Drugega sporočila bančništvu, ki označuje začetek drugega obdobja. V prvem delu poglavja bodo opisana pravila, ki so bila oblikovana na začetku krize, saj to olajša razumevanje sprememb, ki so nastale s sprejetjem Drugega sporočila bančništvu, kateremu bo posvečen drugi del tega poglavja.

3.1.1 Pravna podlaga za podeljevanje državnih pomoči in splošna navodila glede meril skladnosti državnih pomoči s PDEU

Vsaka državna pomoč pomeni izkrivljanje konkurence, vendar pa so nekatere vrste državnih pomoči vseeno dovoljene, zato je morala Komisija na začetku krize hitro ukrepati in nakazati smernice, ki bodo omogočale, da bodo državne pomoči finančnemu sektorju skladne s PDEU. V ta namen je bilo v seriji sporočil o krizi sprejeto Prvo sporočilo bančništvu, katerega namen je bil zagotoviti navodila glede meril skladnosti državnih pomoči s PDEU. Komisija je navajala, da bo pri uporabi navedenih meril za ukrepanje držav članic delovala tako hitro, kot je potrebno za

⁶³ OJ L 225, 30. 7. 2014.

⁶⁴ S. Makovec, P. Merc, nav. delo, str. 4.

⁶⁵ <<http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>> .

⁶⁶ S. Makovec, P. Merc, nav. delo, str. 8.

zagotovitev pravne varnosti in za obnovo zaupanja v finančne trge.⁶⁷ Komisija je v Sporočilu o bančništvu izpostavila, da lahko v skladu s členom 107(3)(b) PDEU⁶⁸ dovoli dodelitev državne pomoči »za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice«. Pomembno je, da je Komisija ugotovila, da je glede na resnost finančne krize in njenih morebitnih posledic za celotno gospodarstvo držav članic člen 107(3)(b) PDEU primerna pravna podlaga za podeljevanje državnih pomoči, ki so namenjene reševanju sistemske krize.⁶⁹ To velja tako za državno pomoč, ki se dodeli s splošno shemo, ki je na voljo več ali vsem finančnim institucijam v neki državi članici, kot tudi za ad hoc posredovanje držav članic. Odločilna okoliščina, ki omogoča sklicevanje na člen 107(3)(b) PDEU, je torej nevarnost neposrednega učinka na gospodarstvo celotne države članice, kar pomeni, da je uporaba člena 107(3)(b) PDEU upravičena le do izboljšanja gospodarske situacije v državi.⁷⁰ V ta namen je potrebno vse splošne sheme pomoči (npr. jamstvene ali dokapitalizacijske sheme) redno pregledovati vsaj na šest mesecev in jih zaključiti takoj, ko gospodarski položaj države članice to omogoča.⁷¹ Komisija ni navedla časovne veljavnosti Sporočila o bančništvu, saj je temelj državne pomoči finančnemu sektorju resna motnja v gospodarstvu držav članic. Dokler ta traja, so ukrepi upravičeni. Vseeno pa je Komisija kasneje sprejela nov dokument z naslovom Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2011 dalje, v katerem je poudarila, da resna motnja v gospodarstvu držav članic sicer ni več tako očitna, vendar pa vseeno pogoji za državno pomoč na podlagi 107(3)(b) PDEU ostajajo izpolnjeni, ker je dosežena stabilnost še vedno krhka.⁷² Enako je bilo ugotovljeno v Sporočilu o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2012 dalje, kjer je Komisija potrdila pravila, ki jih je sprejela v prejšnjih Sporočilih, in dodala nekaj sprememb za posamezne vrste državnih pomoči.

Komisija je v Prvem sporočilu o bančništvu opozorila tudi na dejstvo, da je potrebno drugače obravnavati finančne institucije, ki so sicer trdne in njihove težave izhajajo iz trenutnih slabih razmer na trgu, in pa finančne institucije, katerih težave so povezane z neučinkovitim poslovanjem, slabim upravljanjem sredstev, tveganimi strategijami. V slednjem primeru bo potrebno obsežno prestrukturiranje in izravnalni ukrepi, saj je potrebno čim bolj omejiti izkrivljanje konkurence. Vseeno pa bodo določena varovala pred izkrivljanjem konkurence potrebna v obeh primerih, saj lahko sicer sheme pomoči dajo prednost prejemnikom pomoči v

⁶⁷ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 5.

⁶⁸ Bivši člen 87(3)(b) Pogodbe o Evropski skupnosti. Sporočilo o bančništvu je bilo napisano pred sprejetjem PDEU.

⁶⁹ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 9; K. Palmen, M. Trajfaci, nav. delo, str. 2.

⁷⁰ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, paras. 7-12.

⁷¹ Prav tam, para. 13.

⁷² Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2011 dalje, 2010/C 329/07, para. 5.

škodo njihovih konkurentov ali pa povečajo težave, ki jih imajo finančne institucije z likvidnostjo v drugih državah članicah.⁷³

Poleg tega pa je Komisija v tem Prvem sporočilu o bančništvu določila tudi načela, ki morajo biti spoštovana, da bo državna pomoč lahko skladna s PDEU. Komisija je določila sledeče:⁷⁴

- Pomoč finančnim institucijam ne sme presegati tistega, kar je nujno potrebno za dosego njenega upravičenega cilja.
- Ne sme privedi do izkrivljanja konkurence oz. je le to potrebno čim bolj omejiti.
- Ukrepi splošne pomoči morajo biti dobro usmerjeni, da se lahko učinkovito doseže cilj reševanja resne motnje gospodarstva.
- Ukrepi morajo biti sorazmerni z zadevnim izzivom.
- Oblikovani morajo biti tako, da se čim bolj omeji morebitne negativne učinke na druge konkurente, sektorje in države članice.

Komisija je tako v prvem delu svojega Prvega sporočila o bančništvu določila splošna načela in merila, ki naj veljajo pri podeljevanju pomoči, v nadaljevanju pa je ta načela natančneje določila glede na različne oblike pomoči finančnemu sektorju. Poleg tega se je Komisija tudi zavezala, da bo odločitve o državnih pomočeh obravnavala prednostno in zelo hitro, države članice pa morajo priglasiti načrte za uvedbo ukrepov čim hitreje, vsekakor pa pred začetkom izvajanja ukrepa.⁷⁵

3.1.2 Merila skladnosti glede na različne oblike državne pomoči bankam

3.1.2.1 Jamstvene sheme

Jamstvene sheme so ukrep, s katerim država jamči za bančne depozite, bančne obveznosti ali za druge obveznosti bank. Poleg tega pa lahko država posebej jamči tudi za določena medbančna posojila in obveznosti, da se ohrani sposobnost bank za zbiranje sredstev.⁷⁶ Gre za to, da država prevzame določeno tveganje nase, kar pomeni, da bo v primeru, ko dolжник ne bo izpolnil svojih obveznosti, država povrnila del neplačanih obveznosti upniku, kar učinkuje ugodno na trg kreditiranja, saj se zaradi jamstva države, ki upnike ščiti pred neplačevitim dožnikom, za to lažje odločajo.⁷⁷ Poleg splošnih načel o državnih pomočeh finančnemu sektorju Prvo sporočilo o bančništvu določa tudi, kaj mora biti spoštovano, ko se dodeljuje pomoč v obliki jamstvenih shem.

⁷³ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 14.

⁷⁴ Prav tam, para. 15.

⁷⁵ Prav tam, para. 53.

⁷⁶ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 8.

⁷⁷ <<http://www.sid.si/jamstvena-shema-zakaj-kako-kaj-in-druga-najpogostejša-vprasanja>>.

3.1.2.1.1 *Upravičenost*

Sporočilo določa, da morajo biti merila, po katerih se bo določala upravičenost do jamstev, nepristranska ter nediskriminatorna, ključno je, da se upošteva vloga, ki jo ima posamezna institucija v bančnem sistemu.⁷⁸ Nadalje je opredeljeno, katere obveznosti lahko jamstva pokrivajo. Ker je potrebno vlagatelje v finančne institucije pomiriti in omejiti tveganje izstopov iz bank, je upravičeno, da jamstva ščitijo bančne vloge fizičnih oseb ter dolgove majhnih vlagateljev.⁷⁹ Kar pa zadeva jamstva, ki te vloge presegajo, mora biti izbira vrst in obveznosti, ki bodo zajete, usmerjena na to, kar se šteje za nujno pri spopadanju s finančno krizo, saj je potrebno preprečiti škodljivo moralno tveganje.⁸⁰ Zaradi zmanjšane medbančnega posojanja je lahko upravičeno tudi jamstvo za nekatere vrste bančnih vlog pravnih oseb ter za kratkoročne in srednjeročne dolžniške instrumente. Vse, kar bi presegalo našete možnosti, bi bilo potrebno natančno pregledati.⁸¹ Jamstva naj ne bi vključevala podrejenega dolga ali vsesplošnega kritja vseh obveznosti, saj se tako zavaruje le interese delničarjev in vlagatelje rizičnega kapitala. Če je to pokrito, zato da se omogoči povečanje dejavnosti posojanja, pa morajo biti postavljene določene omejitve.⁸²

3.1.2.1.2 *Časovna omejitev*

Vsa jamstva, ki presegajo jamstva za bančne vloge fizičnih oseb, morajo biti omejena na nujno potrebno. Država mora vsaj na šest mesecev izvajati pregled sheme, ki zajema upravičenost nadaljnje uporabe sheme. Te rezultate mora predložiti Komisiji. Če so ti pregledi zagotovljeni, lahko odobritev sheme traja do dveh let, z možnostjo podaljšanja, če to odobri Komisija, zaradi krize na finančnih trgih.⁸³ Gre za začasen izreden ukrep, ki ne more pomeniti popolnega odziva na krizo, temveč mora biti dopolnjen s prilagoditvenimi ukrepi, prestrukturiranjem, likvidacijo posameznih upravičencev.⁸⁴

3.1.2.1.3 *Pomoč mora biti omejena na najnižjo raven*

V skladu s splošnimi načeli mora biti pomoč omejena na najnižjo možno raven, kar pomeni, da morajo upravičenci znatno prispevati k stroškom jamstva oziroma k stroškom državnega posredovanja, če se jamstvo uveljavlja. Pri določanju prispevka se je potrebno čim bolj približati ravni, ki bi lahko štela za tržno ceno, pri tem pa naj se upošteva različne stopnje tveganja ter

⁷⁸ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 18.

⁷⁹ Prav tam, para. 19.

⁸⁰ Moralno tveganje pomeni v ekonomski terminologiji situacijo, ko subjekt prevzame več tveganja kot bi ga običajno, ker nosi posledice tega tveganja nekdo drug. <<http://economictimes.indiatimes.com/definition/moral-hazard>>.

⁸¹ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, paras. 20 in 21.

⁸² Prav tam, para. 23.

⁸³ Prav tam, para. 24.

⁸⁴ Prav tam, paras. 28 in 29.

različne kreditne profile in potrebe upravičencev. Če se jamstvo uveljavi, je potrebno, da zasebni sektor krije pomemben del neporavnanih obveznosti, ki jih ima upravičenec, posredovanje države pa naj bo omejeno na to, kar presega ta prispevek. Komisija se zaveda dejstva, da upravičenci morda ne bodo sposobni takoj v celoti poravnati ustreznega plačila, zato naj bi se v jamstva vključile klavzule o vračilu sredstev/izboljšanju stanja, ki bi zahtevala dodatno plačilo za jamstvo oz. povrnitev vsaj dela zneskov, ki jih je država izplačala na podlagi jamstva, takoj ko so upravičenci to sposobni storiti.⁸⁵ Izračun cene jamstev je Komisija posodobila v Sporočilu o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2012 dalje, kjer je določila, da je cena jamstva vezana na mediano bančnih razponov CDS⁸⁶ v triletnem obdobju pred odobritvijo jamstva.⁸⁷

3.1.2.1.4 Izogibanje nepotrebnemu izkrivljanju konkurence

Sistem jamstev mora vsebovati varovala, ki bodo zmanjšala izkrivljanje konkurence in negativni vpliv na banke, ki niso upravičenke, poleg tega pa mora vsebovati varovala proti zlorabi ugodnejšega položaja upravičenk. Finančne institucije upravičenke ne smejo sodelovati v nasilni širitvi na škodo konkurentov, ki zaščite ne uživajo. To se doseže z omejitvami gospodarskega ravnanja, institucije upravičenke npr. ne smejo oglaševati s sklicevanjem na zajamčeni položaj banke, omeji se lahko bilančni rezultat institucij in prepove ravnanje, ki bi bilo nezdružljivo z jamstvom (npr. odkup delnic s strani finančnih institucij upravičenk, izdajanje novih). Države morajo sprejeti ustrezne določbe, ki jim bodo omogočale, da v primeru kršitev omejitev ravnanja umaknejo jamstveno zaščito.⁸⁸

3.1.2.1.5 Uporaba jamstvenih shem za posamezne primere

Če se jamstvene sheme uporabijo za posamezno finančno institucijo, ki je plačilno nesposobna, je nujno, da temu sledijo ukrepi prestrukturiranja oz. likvidacije. Prejemniki plačil iz jamstva morajo tako v šestih mesecih priglasiti Komisiji načrt prestrukturiranja ali likvidacije, ki ga bo Komisija ocenila. Upoštevala bo, ali načrt zagotavlja dolgoročno sposobnost preživetja institucije, ali je zagotovljena pomoč najmanjša potrebna in je pri kritju stroškov prestrukturiranja udeležen tudi zasebni sektor in ali načrt zagotavlja, da ne pride do nepotrebnega izkrivljanja konkurence. Tako kot velja za državne pomoči finančnim institucijam na splošno, bo tudi tu Komisija upoštevala razliko med načeloma trdnimi institucijami in tistimi, ki imajo strukturne težave, neučinkovito in tvegano poslovanje, pri slednjih je pomoč namreč bolj problematična.⁸⁹

⁸⁵ Prav tam, paras. 25 in 26.

⁸⁶ Gre za t. i. *credit default swap* oz. razpone kreditnih zamenjav.

⁸⁷ Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2012 dalje, 2011/C 356/02, para. 17.

⁸⁸ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 27.

⁸⁹ Prav tam, paras. 30 in 33.

3.1.2.2 Instrument likvidnostne podpore

Drugi instrument državne pomoči finančnemu sektorju je likvidnostna podpora, ki je namenjena sprotnemu poravnavanju obveznosti bank, da lahko te nemoteno delujejo.⁹⁰ Gre za to, da lahko države članice pri obravnavi akutnih likvidnostnih problemov jamstvom ali shemam dokapitalizacije dodajo dopolnjujočo likvidnostno podporo z zagotovitvijo javnih sredstev. Če gre za neke splošne ukrepe, ki so odprti za vse akterje na trgu, so ti splošni ukrepi zunaj obsega pravil o državni pomoči in jih ni potrebno priglasiti Komisiji. Prav tako pa je lahko podpora posamezni instituciji zunaj obsega državnih pomoči, če so sredstva centralnih bank namenjena instituciji, ki je ob zagotovitvi likvidnih sredstev plačilno sposobna in v celoti zavarovana s premoženjem, za katero se uporabljajo ustrezni odbitki pri vrednotenju glede na njeno kakovost in tržno vrednost, če ji centralna banka zaračuna kazensko obrestno mero in če da centralna banka sama pobudo za ukrep ter banke ne podpira nobeno posredno jamstvo države. Shema likvidnostne podpore iz javnih virov se lahko v razmerah krize obravnava kot skladna, če je zagotovljen redni pregled sheme vsakih šest mesecev in lahko traja do dveh let.⁹¹

3.1.2.3 Dokapitalizacija

Tretji instrument odziva na finančno krizo je ukrep dokapitalizacije, s katerim države članice zagotovijo javna sredstva bankam, tako da jim vbrizgajo t.i. finančne injekcije. V zameno za to podporo pa želi država pridobiti neposredni kapital, prednostne delnice ali podrejeni dolg.⁹² Komisija je načela, ki veljajo za ukrep dokapitalizacije, sprva opisala v Prvem sporočilu o bančništvu, kjer je mutatis mutandis opisala načela, kot jih je vzpostavila za ukrep jamstvenih shem, nato pa jih je natančneje določila še v Sporočilu o dokapitalizaciji. Komisija je poudarila, da se dokapitalizacija lahko uporablja za doseg različnih ciljev. Prispeva lahko k ponovni vzpostavitvi finančne stabilnosti, saj obnovi zaupanje in zagotavlja rezervo, ki absorbira izgube. Poleg tega pomaga zagotavljati posojila realnemu gospodarstvu, saj bo kapital iz državnih virov preprečil, da bi banke omejile posojila, da bi se izognile tveganju in ohranile višje deleže kapitala. Nazadnje pa je dokapitalizacija tudi ustrezen odziv na težave finančnih institucij, ki jim grozi plačilna nesposobnost.⁹³

Kot pri vsakem ukrepu državne pomoči je potrebno, da ne pride do pretiranega izkrivljanja konkurence, ki se pri dokapitalizaciji lahko pokaže na treh ravneh. Prvič, dokapitalizacija ne sme dati neupravičene konkurenčne prednosti pred bankami v drugih državah članicah. Nujno je, da se zagotovi usklajen pristop glede nadomestila za kapitalske vložke iz državnih virov in drugih

⁹⁰ A. Selan, nav. delo, str. 54.

⁹¹ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, paras. 51 in 52.

⁹² A. Selan, nav. delo, str. 48.

⁹³ Sporočilo o dokapitalizaciji, 2009/C 10/03, paras. 3 in 6.

pogojev, saj se bo le tako zagotovila poštena konkurenca med državami članicami.⁹⁴ Poleg tega je potrebno tudi zagotoviti pošteno konkurenco med bankami v isti državi članici. Sheme morajo temeljiti na primernem razlikovanju glede na profil tveganja bank upravičenk. V nasprotnem primeru, ko bi bile sheme pod enakimi pogoji dostopne vsem bankam, bi se namreč vzpostavila neupravičena konkurenčna prednost bank, ki so v težavah in slabše poslujejo, proti zdravim bankam. Nazadnje je potrebno tudi zagotoviti, da banke, ki niso upravičene do državnih sredstev in iščejo kapital na trgu, niso v bistveno manj ugodnem položaju, saj bi se sicer izrinilo normalno tržno poslovanje in bi bila vrnitev na normalno tržno delovanje otežena.⁹⁵ Potrebno je torej poiskati neko ravnovesje med negativnimi učinki, ki jih ima dokapitalizacija, in cilji, ki jih poskuša doseči. Zato je ključno, da so državni posegi začasni in sorazmerni in da se banke spodbudi, da državo izplačajo takoj, ko to razmere dopuščajo. Potrebno je stremeti k tržno naravnanim cenam kapitalskih vložkov in razlikovati med načeloma zdravimi bankami, ki dobro poslujejo, in bankami v težavah, slednje bodo zaradi večjega tveganja morale plačati več.⁹⁶ Pri oceni shem dokapitalizacij se bo torej upoštevalo, kaj je cilj dokapitalizacije, kakšna je višina nadomestila ter pobude za izstop, da bi se državni kapital nadomestil z zasebnim.⁹⁷

Ko za kapitalske vložke iz državnih virov veljajo enaki pogoji kot za pomembno udeležbo zasebnih investitorjev, bo Komisija odobrila nadomestilo, ki je bilo določeno, saj v takem primeru pomislekov glede konkurence ni veliko. V primeru dokapitalizacije načeloma zdravih bank bo sprejemljivo tudi nadomestilo, ki je nižje od tržne ravni, saj trenutno ne veljajo normalni tržni pogoji, nujno pa je, da se ponovno vzpostavi finančna stabilnost in zagotavljanje posojil realnemu gospodarstvu. Odstopanje pa ne sme biti preveliko, saj je to bistveno za vrnitev na normalne tržne pogoje.⁹⁸ Vstopna cena dokapitalizacije naj bi se tako določila na podlagi t.i. cenovnega razpona, pri katerem bi bila spodnja meja zahtevana stopnja donosa za podrejeni dolg, zgornja meja pa stopnja donosa za navadne delnice.⁹⁹ Na ravni posamezne banke pa je nujno, da višina nadomestila upošteva profil tveganja banke upravičenke, značilnost izbranega instrumenta dokapitalizacije, pobude za izstop in ustrezno referenčno obrestno mero, ki ni izpostavljena tveganjem.¹⁰⁰

Kot že omenjeno, mora ukrep dokapitalizacije stremeti k temu, da se čim prej doseže izstop države iz banke, zato je pomembno, da ukrep vsebuje ustrezne pobude za izplačilo državnega kapitala. To se lahko doseže z ustrezno visoko določenim nadomestilom, ki ga dobimo tako, da

⁹⁴ Prav tam, para. 8.

⁹⁵ Prav tam, para. 9.

⁹⁶ Prav tam, paras. 11-15.

⁹⁷ Prav tam, paras. 19 in 20.

⁹⁸ Prav tam, paras. 21-25.

⁹⁹ Prav tam, paras. 26 in 27.

¹⁰⁰ Prav tam, paras. 23 in 28.

ceni, določeni za vstop, pribijemo nek dodatek. Poleg tega lahko država uporabi tudi razne klavzule o izplačilu ali omeji izplačila dividend. Jasni mehanizmi za izstop države so še posebej pomembni pri večji dokapitalizaciji in pri profilu banke z večjim tveganjem.¹⁰¹

Za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence je potrebno tudi, da države predvidijo posebne zaščitne ukrepe. Ključno je, da je državna pomoč omejena na minimum ter da se omejijo agresivne poslovne strategije, kot je npr. oglaševanje prejetja državne pomoči v poslovne namene ali združitve in prevzemi, ki bi postavljali prejemnice državne pomoči v prednost proti institucijam, ki pomoči ne prejmejo. Tudi tu je pomemben profil tveganja banke, saj je premo sorazmerno s tveganjem potrebnih več zaščitnih ukrepov.¹⁰²

Tako kot pri jamstvenih shemah tudi tu velja obveznost rednega pregleda shem dokapitalizacij. Šest mesecev po uvedbi ukrepov je potrebno Komisiji predložiti poročilo, ki vsebuje podatke o bankah, ki so bile dokapitalizirane, zneskih, ki so jih prejele, uporabi prejetega kapitala, spoštovanju zavez glede izstopa in zaščitnih ukrepov ter o načrtu za prenehanje odvisnosti od državnega kapitala.

Pri bankah, ki načeloma niso zdrave, so pogoji dokapitalizacije strožji. Državna pomoč takim bankam bo namreč sprejemljiva le, če je banka v postopku likvidacije ali obsežnega prestrukturiranja, zato mora biti v šestih mesecih po dokapitalizaciji predložen načrt prestrukturiranja, ki ga bo ocenila Komisija. Nujni so tudi zaščitni ukrepi, ki vključujejo restriktivno dividendno politiko, omejitev plač za vodstvene delavce in izplačila nagrad, ohranjanje ravni plačilne sposobnosti ter načrt za izplačilo državne udeležbe.

3.1.2.4 Finančna pomoč za oslabljena sredstva

Četrty instrument državne pomoči je finančna pomoč države za oslabljena sredstva, s katerim država podpre oslabljena sredstva v bilanci stanja bank¹⁰³ in s tem reši negotovost glede kakovosti bilanc stanja bank.¹⁰⁴ Tako kot pri ostalih instrumentih je tudi tu Komisija sprejela posebno Sporočilo o oslabljenih sredstvih, ki natančneje določa splošna načela, ki veljajo za to obliko državne pomoči, ter zagotavlja skupen in usklajen pristop držav članic pri podeljevanju pomoči.¹⁰⁵ Podobno kot pri ostalih instrumentih je tudi tu cilj ukrepa vzpostavitev finančne stabilnosti in zagotavljanje kreditne aktivnosti bank, to pa ne sme ogroziti dolgoročne

¹⁰¹ Prav tam, paras. 31-34.

¹⁰² Prav tam, paras. 35-39.

¹⁰³ A. Selan, nav. delo, str. 55

¹⁰⁴ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, para. 7.

¹⁰⁵ Prav tam, para. 4.

vzpostavitev uspešnega poslovanja bančnega sektorja in vzdržnosti javnih financ zaradi morebitnih previsokih proračunskih izdatkov.¹⁰⁶

Ukrep pomoči za oslabljena sredstva se pojavlja v več oblikah. Države se lahko odločijo za odkup sredstev, zavarovanje sredstev ali zamenjavo sredstev, možna je tudi kombinacija teh načinov. Izbira načina upravljanja oslabljenih sredstev je v rokah držav članic,¹⁰⁷ Komisija pa v sporočilu nakaže dva možna pristopa, ki se ju lahko poslužijo države članice. Prvi pristop je, da države ločijo oslabljena in dobra sredstva bank, tako da ustanovijo družbo za upravljanje premoženja (t.i. slabo banko), na katero prenesejo oslabljena sredstva. S tem dobijo banke daljši rok za poplačilo svojih upnikov, dokler se finančni trg ne normalizira in sredstva pridobijo na vrednosti.¹⁰⁸ Morebitne izgube si razdelita dobra banka in država.¹⁰⁹ Druga možnost ločitve pa je, da se ustanovi samostojno institucijo (t.i. banko agregator), ki kupuje oslabljena sredstva bank in s tem omogoči normalno kreditno aktivnost brez tveganja oslabitve sredstev.¹¹⁰ Poleg ločitve slabih in dobrih sredstev obstaja še način zavarovanja sredstev, kjer banke obdržijo slaba sredstva v svoji bilanci, vendar jim država povrne izgube.¹¹¹

Tako kot vsaka druga oblika državne pomoči mora tudi pomoč za oslabljena sredstva spoštovati splošna načela nujnosti, sorazmernosti in zmanjševanja izkrivljanja konkurence na najmanjšo možno mero ter jasnost in objektivnost meril za sodelovanje v tej shemi.¹¹² Sporočilo nadalje določi specifična pravila, ki jih potrebno spoštovati pri tej vrsti pomoči:

- **Vsa oslabljena sredstva morajo biti popolnoma razkrita in pregledna:** Preden banka zaprosi za pomoč, mora svoja oslabljena sredstva v celoti razkriti, saj se bo na podlagi tega določil znesek pomoč in znesek izgub¹¹³ banke. Poleg tega je potrebno tudi pregledati vse dejavnosti banke, zato da se preveri njena kapitalska ustreznost in možnosti za nadaljnje uspešno poslovanje.¹¹⁴
- **Stroški, povezani z oslabljenimi sredstvi, morajo biti porazdeljeni med državo, delničarje in upnike:** Banka mora kriti izgube iz oslabljenih sredstev v čim večjem obsegu in za ukrep pomoči ustrezno plačati, da se doseže odgovornost delničarjev. Če vnaprej ni mogoče doseči popolne

¹⁰⁶ Prav tam, paras. 8 in 10.

¹⁰⁷ Prav tam, para. 11.

¹⁰⁸ A. Sutton, in drugi, nav. delo, str. 9; A. Selan, nav. delo, str. 53.

¹⁰⁹ Priloga II Sporočila o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, para. 1.

¹¹⁰ Prav tam.

¹¹¹ Prav tam, para. 2.

¹¹² Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, para. 16.

¹¹³ Izguba je razlika med vrednostjo sredstev ob prenosu in njihovo knjigovodsko vrednostjo.

¹¹⁴ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, paras. 19 in 20.

porazdelitve bremena, je potrebno od banke zahtevati, da prispeva h kritju izgub pozneje in se v sheme vključi klavzule za vračilo sredstev.¹¹⁵

- **Spodbude bankam za vključevanje v sheme pomoči za oslabljena sredstva morajo biti usklajene s cilji javnih politik:** Banke se lahko v sheme finančne pomoči vključijo v roku šestih mesecev od njene uvedbe, kasnejša vključitev bo možna le v izrednih okoliščinah, pogoji za vključitev pa strožji. Zato da država zagotovi, da se v shemo vključijo banke, ki pomoč najbolj potrebujejo, se lahko določi obvezno sodelovanje v shemi ali obvezno razkritje oslabljenih sredstev. Poleg tega mora biti pridobitev pomoči vedno pogojena z določenimi omejitvami glede ravnanja. Zlasti se mora zagotoviti, da bo pomoč uporabila za aktivno dajanje posojil in ne za agresivno strategijo rasti. Uporabi se lahko tudi restriktivna dividenda politika ali omejitve plač vodstvenih delavcev.¹¹⁶
- **Upravičena sredstva:** Evropska unija mora imeti skupen pristop pri opredelitvi sredstev, za katera se lahko uporabijo ukrepi pomoči. Komisija predlaga, da se določi kategorije sredstev (t.i. košarice),¹¹⁷ za katere se lahko uporabijo ukrepi, saj bo tako banke in njihove profile tveganja lažje primerjati med seboj. Države članice se nato odločijo, za katera sredstva bodo zagotovile pomoč. Predvsem naj bi se pomoč zagotovila za »slabo aktivo«, kamor spadajo npr. hipotekarno zavarovani vrednostni papirji, izvedeni finančni instrumenti. Vsekakor pa velja, da obširneje kot bodo določena upravičena sredstva, obsežnejši bodo morali biti ukrepi prestrukturiranja in sanacije.¹¹⁸
- **Vrednotenje sredstev in določanje cen:** Komisija je v Sporočilu določila tudi skupno metodologijo vrednotenja sredstev, saj je le tako zagotovljeno, da ne pride do prekomernega izkrivljanja konkurence. V prvi fazi je potrebno ugotoviti trenutno tržno vrednost, ki je v času krize lahko tudi enaka nič. Nato pa se oslabljenim sredstvom določi vrednost ob prenosu. Vsak prenos sredstev, ki presega tržno vrednost, namreč pomeni državno pomoč. Vrednost ob prenosu naj bi se določila glede na dolgoročno realno ekonomsko vrednost. Vsi ti postopki so zelo kompleksni, zato je Komisija v prilogi IV Sporočila državam članicam podala natančnejša navodila za vrednotenje.¹¹⁹
- **Postopek:** Države članice morajo državno pomoč priglasiti Komisiji in v prijavo mora vključiti vse elemente, ki jih zahteva Sporočilo, predvsem je pomemben natančen opis vrednotenja sredstev. Prav tako je pomembno, da ima Komisija pregled nad vsemi oblikami pomoči, ki jih je posamezna banka že prejela. Komisija ukrep odobri za šestmesečno obdobje, država pa ji mora v

¹¹⁵ Prav tam, paras. 21-25.

¹¹⁶ Prav tam, paras. 26-31.

¹¹⁷ Komisija v prilogi III Sporočila te kategorije sredstev natančno opredeli.

¹¹⁸ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, paras. 32-36.

¹¹⁹ Prav tam, paras. 37-43.

tem času predložiti načrt prestrukturiranja. Komisija bo nato glede na načrt prestrukturiranja in popravne ukrepe sprejela odločitev za skladnost pomoči za oslabljena sredstva, za obdobje, ki bo daljše od šestih mesecev. Vsaka država članica mora na šest mesecev komisiji predložiti poročilo o uveljavljanju programov finančne pomoči za sredstva.¹²⁰

Kot že omenjeno, je spremljevalni ukrep pomoči za oslabljena sredstva tudi prestrukturiranje banke prejemnice pomoči. Komisija bo načrt za prestrukturiranje ocenila v skladu z načeli, ki jih je za prestrukturiranje določila v Sporočilu o dokapitalizaciji, ter naslednjimi merili: delež sredstev banke, za katera se nameni pomoč, cena prenosa sredstev, obseg izpostavljenosti države tveganju, značaj in izvor problemov banke upravičenke, trdnost poslovnega modela banke. Banka mora biti dolgoročno sposobna preživeti brez državne pomoči, zato mora obstajati jasen načrt za vračilo sredstev, prejetih od države.¹²¹

3.1.3 Ukrepi prestrukturiranja kot posledica državne pomoči

V prvih treh Sporočilih je Komisija državam članicam podala smernice in pravila, ki naj se jih držijo, da bodo različne oblike državne pomoči finančnemu sektorju skladne s PDEU in da bodo ukrepi držav članic usklajeni. V kolikor se države članice držijo pravil, bo Komisija priglašeno pomoč predhodno in začasno odobrila in države članice bodo lahko začele z izvajanjem ukrepa. Odločitev o pomoči za reševanje s prej naštetimi instrumenti je torej le predhodna, kasnejša in dokončna pa je pogojena z načrtom, kako vzpostaviti dolgoročno vzdržno poslovanje.

Dolžnosti držav članic se ne končajo z uspešno odobritvijo pomoči, saj je končni cilj vseh ukrepov, da se vzpostavi dolgoročno uspešno poslovanje posameznih bank, zato je vsaka finančna institucija, ki je prejela državno pomoč, dolžna predložiti načrt za uspešno poslovanje ali načrt prestrukturiranja.¹²² Komisija je zato izdala novo Sporočilo o prestrukturiranju, s katerim je določila pravila, ki naj veljajo, ko država članica finančnim institucijam dodeli pomoč za prestrukturiranje in s tem omogoči, da bo upravičenka v prihodnosti lahko delovala samostojno brez državne pomoči.¹²³ To Sporočilo o prestrukturiranju je razlikovalo med nezdravimi in načeloma trdnimi institucijami, saj je od slednjih zahtevalo le, da predložijo načrt za uspešno poslovanje, medtem ko so institucije v težavah morale predložiti obsežen načrt prestrukturiranja.¹²⁴ Komisija je to razlikovanje opustila v Sporočilu o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2011 dalje. S tem Sporočilom je Komisija naložila obveznost predložiti načrt prestrukturiranja vsem bankam, ki jim je bila odobrena strukturna pomoč, torej

¹²⁰ Priloga V Sporočila o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01.

¹²¹ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, paras. 48-59.

¹²² Sporočilo o prestrukturiranju, 2010/C 329/07, para. 4.

¹²³ Prav tam, paras. 4 in 5.

¹²⁴ Sporočilo o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2011 dalje, 2010/C 329/07, para. 12.

dokapitalizacija ali ukrepi za oslabljena sredstva, ne glede na to, ali gre za načeloma trdno institucijo ali institucijo v težavah.¹²⁵

Komisija pomoč za prestrukturiranje in načrt prestrukturiranja oceni s treh vidikov:

1. **Pomoč mora omogočiti ponovno vzpostavitev dolgoročno uspešnega poslovanja:** Načrt za prestrukturiranje mora biti celovit in podroben ter mora pokazati, da bo finančna institucija lahko čim prej začela dolgoročno poslovati brez državne pomoči.¹²⁶ To pomeni, da bo banka sposobna kriti vse svoje stroške, zagotoviti ustrezno donosnost kapitala in sposobna samostojno konkurirati za kapital na trgu.¹²⁷ Zagotoviti je potrebno natančne informacije o poslovnem modelu banke ter preučiti tudi druge možnosti za vzpostavitev uspešnega poslovanja (npr. pripojitev drugi banki), zato da se bo lahko izbrala najbolj ekonomična rešitev.¹²⁸ Obdobje prestrukturiranja mora biti čim krajše in naj ne bi trajalo več kot pet let.¹²⁹ Vzpostavitev uspešnega poslovanja se lahko opravi tudi s prodajo banke drugi finančni instituciji, če je kupec sposoben absorbirati izgube. Nujno pa je, da je postopek prodaje pregleden, objektivni in nediskriminatorni. Prodaja ni dovoljena, v kolikor bi to povzročilo resno oviranje konkurence.¹³⁰ V kolikor banka ne more začeti ponovno uspešno poslovati, je potrebno izvesti nadzorovano likvidacijo v skladu z načeli, ki so bila določena v Sporočilu v bančništvu.¹³¹
2. **Banka upravičenka mora nositi del bremena:** Pomoč za prestrukturiranje mora biti omejena na najmanjšo možno, kar pomeni, da se krijejo samo stroški, ki so potrebni za ponovno vzpostavitev uspešnega poslovanja. S pomočjo za prestrukturiranje se ne smejo financirati dejavnosti, ki niso povezane s prestrukturiranjem.¹³² Da bo pomoč države najmanjša možna, je nujno, da tudi banka in njeni delničarji z lastnimi sredstvi prispevajo k stroškom prestrukturiranja, da se breme ustrezno porazdeli. Banka mora, kolikor se da, izgube absorbirati z razpoložljivim kapitalom in za državno pomoč plačati ustrezno nadomestilo. V kolikor prispevek k prestrukturiranju ni mogoč v naprej, je potrebno to narediti kasneje in v načrt vključiti klavzule za vračilo sredstev.¹³³
3. **Pomoč mora vključevati ukrepe za omejevanje izkrivljanja konkurence:** Omejevalni ukrepi so nujni, saj sicer državna pomoč le podaljšuje obdobja izkrivljanja konkurence, ki jih je povzročilo pretvegano poslovanje in slabi poslovni modeli. Narava in oblika ukrepov, ki jih morajo izvesti, je odvisna od višine pomoči ter značilnosti trgov, na katerih banka posluje. Glede

¹²⁵ Prav tam, paras. 14 in 16.

¹²⁶ Sporočilo o prestrukturiranju, 2010/C 329/07, para. 9.

¹²⁷ Prav tam, para. 13.

¹²⁸ Prav tam, paras. 9 in 11.

¹²⁹ Prav tam, para. 15.

¹³⁰ Prav tam, para. 19.

¹³¹ Prav tam, para. 21.

¹³² Prav tam, para. 23.

¹³³ Prav tam, para. 25.

višine pomoči se bo upoštevala vsa pomoč, prejeta v katerikoli obliki, vendar bo omejevalnih ukrepov potrebnih manj, v kolikor je bil lastni prispevek upravičenke večji. Pri ocenjevanju glede na značilnosti trgov bo potreba po omejevalnih ukrepih zmanjšana, če ima banka (glede na svojo velikost in moč) le omejeno prisotnost na trgu. Paziti je tudi potrebno, da prestrukturiranje ne omaje notranjega trga v Evropski uniji, zato bodo pozitivno ocenjeni ukrepi, ki podpirajo odprtost trga, npr. zahteve, da mora banka upravičenka zagotavljati posojila v drugih državah članicah. Nazadnje pa Komisija v sporočilu poudari, da državna pomoč nikakor ne sme biti uporabljena za financiranje protikonkurenčnega ravnanja, kot so npr. prevzemi, zagotavljanje posojil pod tržno ceno, sklicevanje na državno pomoč pri oglaševanju. Samo tako bo državna pomoč prinesla pozitivne učinke in dolgoročno omogočila normalno delovanje trga.¹³⁴

Država mora torej Komisiji predložiti popoln načrt prestrukturiranja, ki ga bo Komisija odobrila, če bo presodila, da bo omogočil ponovno vzpostavitev dolgoročno uspešnega poslovanja in nima pri tem nobenih pomislekov. V kolikor v uspešnost in skladnost načrta z vsemi zahtevami ni popolnoma prepričana, mora sprožiti formalni postopek preiskave. Če je načrt odobren, je država dolžna Komisiji redno posredovati podrobna poročila o izvajanju načrta prestrukturiranja, da se zagotovi ustrezen nadzor.¹³⁵

3.2 Obdobje od leta 2013 dalje

Komisija je leta 2013 spoznala, da so se razmere na trgu spremenile in da je potrebno zato tudi posodobiti obstoječa Sporočila o krizi.¹³⁶ V ta namen je sprejela Drugo sporočilo o bančništvu, saj je kriza prinesla vedno več izkrivljanj na notranjem trgu in je bilo potrebno pravila o državnih pomočeh finančnemu sektorju poostriiti. Strožja pravila za državne pomoči so potrebna tudi zaradi tega, ker se je v EU začel razvijati enotni mehanizem za reševanje bank ter bančna unija,¹³⁷ ki predstavljata novo poglavje EU pri soočanju s krizo, zato bodo strožja pravila o državnih pomočeh tudi pripomogla k nemotenem prehodu na to ureditev.¹³⁸

Drugo sporočilo o bančništvu je s 1. avgustom 2013 nadomestilo Prvo sporočilo o bančništvu in uvedlo spremenjena pravila za vse priglasitve državnih pomoči od tega datuma dalje. Prav tako je Drugo sporočilo o bančništvu spremenilo nekatere določbe ostalih petih Sporočil, o čemer bo govora v tem poglavju.¹³⁹

¹³⁴ Prav tam, paras. 28-45.

¹³⁵ Prav tam, paras. 46-48.

¹³⁶ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, para. 2.

¹³⁷ Glej poglavje 2.2.

¹³⁸ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, paras. 12 in 13.

¹³⁹ Prav tam, paras. 89-96.

3.2.1 Pravna podlaga za podeljevanje državnih pomoči in splošna navodila glede meril skladnosti državnih pomoči s PDEU

Drugo sporočilo o bančništvu ne prinaša sprememb glede pravne podlage, ki upravičuje podeljevanje državnih pomoči finančnemu sektorju. Komisija je ugotovila, da je okrevanje gospodarstva še vedno nestabilno in neenakomerno ter da finančni trgi ostajajo nestabilni, zato države članice še vedno lahko finančnemu sektorju namenijo državno pomoč na podlagi 107(3)(b) PDEU. Zahteve za uporabo tega člena so še vedno izpolnjene, Komisija pa ponovno poudari, da bo uporaba mogoča le, dokler traja kriza in okoliščine, ki ogrožajo splošno finančno stabilnost.¹⁴⁰ Finančna stabilnost torej ostaja splošni cilj, zaradi katerega lahko banke dostopajo do državne pomoči, saj je potrebno preprečiti prelivanje negativnih učinkov propada kreditnih institucij v ostale sektorje. Bančni sistem mora biti še naprej trden, da bo lahko zagotavljal posojila realnemu gospodarstvu.¹⁴¹

Splošna načela, ki jih je potrebno upoštevati pri državnih pomočeh in jih je določilo tudi Prvo sporočilo o bančništvu, ostajajo še naprej v veljavi. Tako mora biti tudi sedaj državna pomoč omejena na najmanjšo možno, potrebno pa je tudi zagotoviti ustrezen prispevek upravičenca pomoči, tako da banka in njeni delničarji k prestrukturiranju čim več prispevajo iz lastnih sredstev.¹⁴² Vendar Komisija v predhodnih sporočilih ni določila, kakšen mora biti ta prispevek oziroma druge zahteve o porazdelitvi bremena.¹⁴³ V začetnih fazah krize tako upnikom finančnih institucij ni bilo potrebno vnaprej prispevati, da bi se zagotovila finančna stabilnost, kar pa se je izkazalo za nevzdržno, saj je to ogrožalo fiskalni položaj držav članic, ki je bil oslavljen zaradi reševanja bank z javnimi sredstvi. Glavna sprememba, ki jo prinese Drugo sporočilo o bančništvu, so zato strožje zahteve glede porazdelitve bremena in obvezni ukrepi glede povečanja kapitala, preden se banki dodeli kakršnakoli pomoč. V kolikor banka želi pridobiti denarno pomoč, morajo delničarji in tudi lastniki podrejenega kapitala poskrbeti za ustrezni prispevek.¹⁴⁴ Zahteva, da nosijo izgube tudi lastniki podrejenega kapitala, je po mnenju US RS sporen ukrep in eden izmed razlogov za sprožitev postopka predhodnega odločanja, o čemer bom na kratko razpravljala v poglavju, ki govori o ukrepu dokapitalizacije.

Naslednja pomembna sprememba, ki jo je prineslo Drugo sporočilo o bančništvu, je sprememba postopka odobritve državne pomoči. V prvem obdobju je bila državna pomoč odobrena na podlagi predhodne začasne ocene, saj načrta za prestrukturiranje ni bilo potrebno predložiti vnaprej. Drugo sporočilo o bančništvu tako prinaša veliko spremembo, kajti ukrepa

¹⁴⁰ Prav tam, paras. 3-6.

¹⁴¹ Prav tam, paras. 7-9.

¹⁴² Prav tam, para. 15.

¹⁴³ Sporočilo o prestrukturiranju, 2009/C 195/04, para. 24.

¹⁴⁴ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, paras. 15-20.

dokapitalizacije in ukrepa pomoči za oslabljena sredstva bosta odobrena šele, ko bo odobren tudi načrt za prestrukturiranje. Jamstvene sheme bodo na voljo še naprej po nespremenjenem postopku, vendar le za banke, ki so brez kapitalskega primanjkljaja.¹⁴⁵

3.2.2 Merila skladnosti glede na različne oblike državne pomoči bankam

V tem poglavju bodo obravnavana spremenjena pravila, ki veljajo za posamezne vrste državnih pomoči od avgusta 2013 dalje. Ukrepi bodo analizirani po sklopih, kot si sledijo v Drugem sporočilu o bančništvu.

3.2.2.1 Jamstvene sheme in likvidnostna podpora

Drugo sporočilo o bančništvu glede postopka odobritve državne pomoči pri ukrepu jamstev in likvidnostne podpore ne prinaša sprememb. Komisija se strinja, da se lahko taka državna pomoč predhodno odobri, tj. preden je priglašen in odobren načrt prestrukturiranja. Vendar pa to pravilo velja samo za banke brez kapitalskega primanjkljaja. Pri bankah s primanjkljajem je potrebno pomoč priglasiti posamično in pred odobritvijo oceniti tudi načrt prestrukturiranja.¹⁴⁶

3.2.2.1.1 Upravičenost

Drugo sporočilo o bančništvu določa, da se lahko jamstva odobrijo samo za nove izdaje nadrejenih dolžniških instrumentov kreditnih institucij.¹⁴⁷ Podobno je določalo tudi Prvo sporočilo o bančništvu, vendar je tam še bila dopuščena možnost, da je v jamstva vključen tudi podrejeni kapital, če so določene posebne omejitve.¹⁴⁸ To sedaj ni več mogoče. Nadalje Drugo sporočilo o bančništvu določa, da so lahko v jamstva vključeni samo dolžniški instrumenti do petih let, pri tem pa morajo biti jamstva z ročnostjo več kot tri leta omejena na eno tretjino skupnih jamstev, odobrenih posamezni banki.¹⁴⁹

3.2.2.1.2 Časovna omejitev

Za razliko od Prvega sporočila bančništvu, ki je določalo, da lahko sheme za likvidnostno podporo trajajo do dveh let z možnostjo podaljšanja,¹⁵⁰ Drugo sporočilo o bančništvu določa, da se sheme, ki določajo ukrepe v zvezi z likvidnostno podporo, odobrijo za največ šest mesecev.¹⁵¹

3.2.2.1.3 Omejitev pomoči na najmanjšo možno

Tako kot je bilo določeno že v Prvem sporočilu o bančništvu, mo

¹⁴⁵ Prav tam, paras. 22 in 23.

¹⁴⁶ Prav tam, paras. 56 in 58.

¹⁴⁷ Prav tam, para. 59(a).

¹⁴⁸ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 23.

¹⁴⁹ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, paras. 59(b) in 60(b).

¹⁵⁰ Prvo sporočilo o bančništvu, 2008/C 270/02, para. 24.

¹⁵¹ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, para. 57.

ra biti državna pomoč omejena na najmanjšo možno raven, kar pomeni, da mora upravičenec za jamstvo ustrezno plačati. Cena za jamstvo ostaja enaka, kot jo je Komisija določila v Sporočilu o uporabi pravil o državni pomoči od 1. januarja 2012 dalje, kjer je v prilogi opisana natančna formula za izračun, ki je vezana na kreditne zamenjave CDS.¹⁵²

3.2.2.1.4 Načrt za prestrukturiranje in obveznost poročanja

Vsaka kreditna institucija, ki so ji bila odobrena jamstva za nove obveznosti, mora Komisiji v dveh mesecih predložiti načrt prestrukturiranja. Enako velja za kreditno institucijo, zaradi katere je bilo jamstvo unovčeno, saj mora v dveh mesecih po unovčitvi predložiti posamični načrt prestrukturiranja ali likvidacije. Poleg tega morajo države članice vsake tri mesece poročati o delovanju shem jamstev in likvidnostne podpore ter poročati o delovanju sheme, izdajah dolžniških instrumentov z jamstvom in dejansko zaračunanih premijah jamstev.¹⁵³

3.2.2.1.5 Likvidnostna podpora s strani centralnih bank

Enako kot je bilo določeno v Prvem sporočilu bančništvu, se likvidnostna podpora centralne banke ne šteje kot državna pomoč, če so izpolnjeni pogoji, kot so opisani v poglavju 3.1.2.3 te naloge.

3.2.2.2 Dokapitalizacija in ukrepi za oslABLJENA sredstva

Ukrepa dokapitalizacije in pomoči za oslABLJENA sredstva sta z Drugim sporočilom o bančništvu doživela največ sprememb, ki bodo opisane v tem poglavju. Postopek, ki je veljal v Prvem sporočilu o bančništvu in temeljil na predhodni odobritvi pomoči in kasnejši odobritvi načrta za prestrukturiranje, je zamenjan s kompleksnejšim postopkom, ki ga lahko razdelimo na štiri faze.

3.2.2.2.1 Postopek odobritve državne pomoči

1. Ugotovitev kapitalskega primanjkljaja: Prvi korak na poti do pridobitve državne pomoči je ugotovitev kapitalskega primanjkljaja, za katerega bo verjetno potrebno državna pomoč. Primanjkljaj se ugotovi po preverjanju ustreznosti kapitala, testu izjemnih situacij, pregledu kakovosti sredstev ali podobnem ukrepu na ravni Unije.¹⁵⁴

2. Odpravljanje kapitalskega primanjkljaja: V naslednji fazi je potrebno sprejeti vse ukrepe, ki bodo čim bolj zmanjšali ugotovljeni kapitalski primanjkljaj, saj je potrebno omejiti državno pomoč na najmanjšo možno. V ta namen je priporočeno, da se vzpostavijo stiki s Komisijo, ki bo

¹⁵² Prav tam, para. 59(c).

¹⁵³ Prav tam, paras. 59(d)(e) in 60(c).

¹⁵⁴ Prav tam, para. 28.

nudila pomoč glede načrta za zbiranje kapitala, ki ga pripravita država članica in banka.¹⁵⁵ Priprava načrta za zbiranje kapitala je obvezna in vključuje naslednje elemente:

- a) **ukrepi za zbiranje kapitala:** Banka mora izvesti vse ukrepe, s katerimi lahko zbere kapital, ne da bi pri tem bilo ogroženo uspešno poslovanje. Ti ukrepi naj vključujejo zlasti prostovoljno pretvorbo podrejenih dolžniških instrumentov v lastniški kapital, zadržanje dobičkov, prodajo sredstev in portfeljev za povečanje kapitala in druge ukrepe za zmanjševanje potreb po kapitalu. Poleg tega je potrebno tudi ustrezno omejiti prejemke vodstvenih delavcev, ki ne smejo biti več kot 15-krat večji od nacionalne povprečne plače v državi članici.¹⁵⁶
- b) **porazdelitev bremena med delničarji in podrejenimi upniki:** Načrt mora vsebovati tudi določbe, ki zagotavljajo ustrezno porazdelitev bremena med obstoječimi vlagatelji. V sklopu tega pravila Drugo Sporočilo o dokapitalizaciji določa, da se najprej izgube krije z lastniškim kapitalom, nato pa tudi s prispevki imetnikov hibridnega kapitala in imetnikov podrejenih dolžniških instrumentov. To se lahko naredi s pretvorbo teh instrumentov v lastniški temeljni kapital ali z odpisom glavnice. Drugo sporočilo o bančništvu določa, da je potrebno podrejene dolžniške instrumente pretvoriti ali odpisati še pred dodelitvijo državne pomoči in da državna pomoč ne sme biti dodeljena, dokler lastniški kapital, hibridni instrumenti in podrejeni dolžniški instrumenti ne prispevajo k izravnavi izgub. Tem zahtevam se je moč izogniti le, če bi to ogrozilo finančno stabilnost ali povzročilo nesorazmerne rezultate. Prav tako pa je potrebno zaščititi upnike in uveljaviti načelo, da upnik ne sme prejeti manj, kot bi bil njihov instrument vreden, če državna pomoč ne bi bila dodeljena.¹⁵⁷

Ravno ta ukrep pa je zbudil veliko nezadovoljstva v slovenskem pravnem prostoru, saj so delničarji in upniki bank sprožili postopek presoje ustavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L)¹⁵⁸, ki »implementira« zahteve Drugega sporočila o bančništvu. US RS je med postopkom ugotovilo, da za sprejem odločitve potrebuje razlago prava EU in na Sodišče EU naslovilo predhodno vprašanje glede veljavnosti Drugega sporočila o bančništvu. US RS je postavilo vprašanje glede pravne narave Sporočil, o čemer je bilo govora v poglavju 2.1.1., poleg tega pa US RS izpostavi še dva problema. Meni namreč, da Drugo sporočilo o bančništvu krši načelo pravnih pričakovanj, saj ukrep zadeva tudi imetnike podrejenih instrumentov, ki so bili pridobljeni pred sprejetjem sporočila, ter da ukrep pretvorbe oziroma izbrisov podrejenih dolžniških instrumentov predstavlja tudi kršitev pravice do zasebne lastnine

¹⁵⁵ Prav tam, para. 32.

¹⁵⁶ Prav tam, paras. 35-39.

¹⁵⁷ Prav tam, paras. 40-46

¹⁵⁸ Ur. l. RS, št. 96/13.

in s tem 17. člena Listine EU o temeljnih pravicah.¹⁵⁹ Zanimivo je, da se je podoben primer pojavil tudi pred avstrijskim ustavnim sodiščem, ki je moralo presoditi ustavnost avstrijskega zakona o reševanju bančne skupine Hypo Alpe Adria. Zakon je, podobno kot Zban-1L, predpisal izbris podrejenih dolžniških instrumentov ter s tem v reševanje banke vključil tudi imetnike teh instrumentov. Avstrijsko ustavno sodišče je presodilo, da je tak ukrep neustaven in krši pravico do zasebne lastnine ter neenakopravno obravnava različne skupine upnikov banke, saj je predvidel samo izbris podrejenih obveznic ne pa tudi navadnih, čeprav je za obe skupini upnikov obstajalo jamstvo dežele Koroške. Poleg tega pa je različno obravnaval tudi same imetnike podrejenih obveznic, ker je predpisal izbris le tistih, ki imajo rok zapadlosti pred 30. junijem 2019.¹⁶⁰ Avstrijski problem torej ni povsem enak slovenskemu, saj so v našem primeru bili v reševanje bank vključeni vsi imetniki podrejenih obveznic, poročstva države za obveznosti pa ni bilo. Vsekakor pa avstrijski primer kaže, da ukrep izbrisa oziroma pretvorbe podrejenih instrumentov ne povzroča pomislekov le v Sloveniji, ampak se je enak problem pojavil tudi drugod, zato bo odgovor Sodišča EU še toliko bolj pomemben in bo tudi pomenil nov korak v sodelovanju med slovenskimi nacionalnimi sodišči in Sodiščem EU.

- c) **zaščitni ukrepi za preprečevanje odlivov sredstev iz banke:** Banka mora tudi poskrbeti, da se preprečijo odlivi sredstev in v ta namen sprejeti ustrezne ukrepe. Banka ne sme izplačevati dividend za delnice, odkupovati svojih delnic ali hibridnih kapitalskih instrumentov, ne sme opravljati agresivne poslovne prakse in ne sme pridobivati deležev v podjetjih.¹⁶¹

3. Ugotovitev preostalega kapitalskega primanjkljaja: Po izvedbi ukrepov za zbiranje kapitala in porazdelitve bremena je potrebno ugotoviti, ali je kapitalski primanjkljaj še prisoten. V kolikor primanjkljaj obstaja, ga bo mogoče nadomestiti z državno pomočjo.

4. Prošnja za pomoč in načrt prestrukturiranja: V zadnji fazi lahko država članica zaprosi za odobritev državne pomoči in prošnji obvezno predloži načrt prestrukturiranja, ki ga bo Komisija ocenila v skladu z načeli, ki jih je določila v Sporočilu o prestrukturiranju in so opisani v poglavju 3.1.3. V kolikor je načrt primeren, bo državna pomoč odobrena in država bo lahko začela izvajati ukrepe.¹⁶²

3.2.2.2.2 *Izjemna odobritev pomoči*

Vseeno pa Drugo sporočilo o bančništvu vsebuje izjemo, ki omogoča, da se izjemoma pomoč odobri, še preden je odobren načrt za prestrukturiranje. To je predvideno za primer, ko so ukrepi

¹⁵⁹<http://eurocrisislaw.eu.eu/news/the-first-preliminary-reference-to-the-court-of-justice-of-the-eu-by-the-slovenian-constitutional-court-the-case-of-the-commissions-banking-communication/>.

¹⁶⁰ J. Tomažič, nav. delo, str. 1.

¹⁶¹ Drugo sporočilo o bančništvu, 2013/C 216/01, para. 47.

¹⁶² Prav tam, paras. 31 in 50.

pomoči nujni za ohranitev finančne stabilnosti in je kapitalski primanjkljaj tak, da ga ni možno v dovolj kratkem času nadomestiti z zasebnim kapitalom. Če se država sklicuje na klavzulo o finančni stabilnosti, bo moral situacijo, ki upravičuje izredno predhodno odobritev pomoči, oceniti pristojni nadzorni organ. Vseeno pa je tudi v takem primeru potrebno, da se breme porazdeli na podlagi prej opisanega postopka. Po začasni odobritvi pomoči mora država članica predložiti načrt prestrukturiranja v dveh mesecih. Tudi ta načrt se bo ocenil na podlagi Sporočila o prestrukturiranju.¹⁶³

Pravila, ki so opisana v tem poglavju, tako tvorijo celoto, ki jo morajo države članice upoštevati, če želijo, da je njihova priglasitev državne pomoči uspešna. Končna odločitev o odobritvi pomoči pa je seveda v rokah Komisije.

4 Analiza državnih pomoči finančnemu sektorju po državah članicah

Od začetka krize do danes so finančne institucije v EU prejele ogromne pakete državne pomoči, ki so bili ključni za ponovno vzpostavitev zaupanja v finančni sektor. V tem poglavju bo v absolutnih številkah ter v odstotkih BDP predstavljeno, koliko pomoči je bilo odobreno v posamezni državi za posamezni instrument državne pomoči ter katerim državam je bilo odobreno največ državne pomoči. Vsi podatki so črpani iz statističnih podatkov, ki jih na spletni strani¹⁶⁴ objavlja Komisija.

Od 1. oktobra 2008 do 1. oktobra 2014 je Komisija sprejela več kot 450 odločitev, ki so dovoljevale dodelitev državne pomoči finančnemu sektorju, od tega je največji del predstavljala pomoč v obliki jamstvenih shem. Skupna vrednost vseh odobrenih pomoči je dosegla več kot 5762 milijard EUR, oziroma 44% BDP celotne EU v letu 2013.

¹⁶³ Prav tam, paras. 50-53.

¹⁶⁴ <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html>.

4.1 Jamstvene sheme

Med 1. oktobrom 2008 in 1. oktobrom 2014 je Komisija v EU odobrila pomoč v obliki jamstev v višini 3892.6 milijard evrov, kar predstavlja kar 29,8% BDP (2013) celotne EU. Vendar pa je bila od tega dejansko uporabljena le četrtnina. V spodnji razpredelnici je prikazano, koliko pomoči je bilo odobreno posamezni državi v nominalni vrednosti in v odstotku BDP. Države, ki so bankam ponudile največ jamstev, so Danska, Irska, Velika Britanija ter Nemčija.

Odobrena jamstva: 2008-30.9.2014					
Država	v mrd EUR	v % BDP 2013	Država	v mrd EUR	v % BDP 2013
Belgija	325.42	85%	Litva	0.29	1%
Bolgarija	0.00	0%	Luksemburg	7.05	16%
Češka	0.00	0%	Madžarska	5.35	5%
Danska	587.90	236%	Malta	0	0%
Nemčija	455.85	17%	Nizozemska	200	33%
Estonija	0	0%	Avstrija	84.14	27%
Irska	554.18	338%	Poljska	33.89	9%
Grčija	85	47%	Portugalska	44.27	27%
Španija	321.05	31%	Romunija	0	0%
Francija	382.68	19%	Slovenija	13.76	39%
Hrvaška	0	0%	Slovaška	2.80	4%
Italija	110	7%	Finska	50	26%
Ciper	9	55%	Švedska	156.00	37%
Latvija	5.2	16%	VB	458.75	24%
Skupno	2836.27		Skupno	1056.30	
Skupno (EU-28) = 3892.57 mrd EUR =29,8% BDP EU 2013					

4.2 Likvidnostna podpora

Države so poleg jamstev bankam omogočile tudi kratkoročno likvidnostno podporo, ki je skupno obsegala 379.91 milijard evrov, kar pomeni 2,9% celotnega BDP EU v letu 2013. Države niso podelile celotnega zneska pomoči, ki je bila odobrena, temveč je znesek dejansko uporabljene likvidnostne podpore 294.4 milijard evrov, oziroma 2,2% BDP EU v letu 2013. Enako kot pri jamstvih so v spodnji razpredelnici prikazani nominalni zneski odobrene pomoči ter njihova vrednost v odstotku BDP za vsako posamezno državo članico. Države, katerim je bilo odobrene največ pomoči v obliki likvidnostne podpore, so Danska, Nizozemska, Velika Britanija in Irska.

dobrena likvidnostna pomoč: 2008-30.9.2014					
Država	v mrd EUR	v % BDP 2013		v mrd EUR	v % BDP 2013
Belgija	20.50	5.4%	Litva	0.07	0.2%
Bolgarija	0.00	0.0%	Luksemburg	0.32	0.7%
Češka	0	0.0%	Madžarska	3.87	3.6%
Danska	105.78	42.5%	Malta	0.00	0.0%
Nemčija	9.50	0.3%	Nizozemska	54.00	8.9%
Estonija	0.00	0.0%	Avstrija	26.88	8.6%
Irska	40.73	24,8%	Poljska	0.00	0.0%
Grčija	15.74	8.7%	Portugalska	6.06	3.7%
Španija	32.65	3.1%	Romunija	0.00	0.0%
Francija	8.65	0.4%	Slovenija	0.00	0.0%
Hrvaška	0.00	0.0%	Slovaška	0.00	0.0%
Italija	0.00	0.0%	Finska	0.00	0.0%
Ciper	0.00	0.0%	Švedska	0.52	0.1%
Latvija	2.70	8.3%	VB	51.93	2.7%
Skupno	236.25		Skupno	143.64	
Skupno (EU-28) = 379.91 mrd EUR =2,9 BDP EU 2013					

4.3 Ukrepi dokapitalizacije

Po višini drugi najvišji ukrep državne pomoči je bil ukrep dokapitalizacije. Komisija je odobrila ukrepe dokapitalizacije v skupni višini 821.1 milijard evrov, kar predstavlja 6,3% BDP EU v letu 2013. Ob tem je potrebno omeniti, da države finančnemu sektorju niso namenile celotne odobrene vsote, ampak so skupno izplačale 448 milijard EU, oziroma 3,4% BDP EU v letu 2013. Največ pomoči v obliki dokapitalizacije je bilo odobreno Španiji, Nemčiji, Veliki Britaniji in Irski.

Odobreni ukrepi dokapitalizacije:			2008-30.9.2014		
Država	v mrd EUR	v % BDP 2013	Država	v mrd EUR	v % BDP 2013
Belgija	23.32	6.1%	Litva	0.81	2.3%
Bolgarija	0.00	0.0%	Luksemburg	2.50	5.5%
Češka	0.00	0.0%	Madžarska	1.07	1.1%
Danska	14.55	5.8%	Malta	0.00	0.0%
Nemčija	114.61	4.2%	Nizozemska	39.84	6.6%
Estonija	0.00	0	Avstrija	40.13	12.8%
Irska	111.38	67.9%	Poljska	34.72	8.9%
Grčija	48.97	26.9%	Portugalska	32.25	19.5%
Španija	174.52	17.1%	Romunija	0.00	0.0%
Francija	29.24	1.4%	Slovenija	4.27	12.1%
Hrvaška	0.00	0.0%	Slovaška	0.66	0.9%
Italija	22.00	1.4%	Finska	4.00	2.1%
Ciper	1.80	10.9%	Švedska	5.03	1.2%
Latvija	0.825	2.5%	VB	114.62	6.0%
Skupno	541.2		Skupno	279.9	
Skupno (EU-28) = 821.1 mrd EUR = 6.3% BDP EU 2013					

4.4 Pomoč za oslabljena sredstva

Komisija je državam članicam odobrila pomoč za oslabljena sredstva v skupni višini 669.1 milijard evrov, kar predstavlja 5,1% BDP EU v letu 2013. Enako kot pri ostalih sredstvih pomoči tudi tu države članice finančnemu sektorju niso namenile celotnega odobrenega zneska, temveč je ta obsegal 118.2 milijard evrov, oziroma 1,4 % BDP EU v letu 2013. Največ pomoči za oslabljena sredstva je bilo odobreno Veliki Britaniji, Španiji, Irski in Nemčiji.

Odobreni ukrepi pomoči za oslabljena sredstva: 2008-30.9.2014					
Država	v mrd EUR	v % BDP 2013	Država	v mrd EUR	v % BDP 2013
Belgija	28.22	7.4%	Litva	0.58	1.7%
Bolgarija	0.00	0.0%	Luksemburg	0.00	0.0%
Češka	0.00	0.0%	Madžarska	0.04	0.0%
Danska	2.30	1%	Malta	0.00	0.0%
Nemčija	82.78	3%	Nizozemska	30.61	5.1%
Estonija	0.00	0.0%	Avstrija	0.60	0.2%
Irška	122.26	74.5%	Poljska	0.00	0.0%
Grčija	0.00	0.0%	Portugalska	4.00	2.4%
Španija	139.92	13.7%	Romunija	0.00	0.0%
Francija	4.70	0.2%	Slovenija	4.54	12.9%
Hrvaška	0.00	0.0%	Slovaška	0.00	0.0%
Italija	0.00	0.0%	Finska	0.00	0.0%
Ciper	0.00	0.0%	Švedska	0.00	0.0%
Latvija	0.54	1.6%	VB	248.05	13.1%
Skupno	380.7		Skupno	288.4	
Skupno (EU-28) = 669.1 mrd EUR = 5.1% BDP EU 2013					

4.5 Zaključek

Razpredelnice jasno kažejo, da se je velika večina držav EU s finančno krizo spopadla tako, da je svojim bankam nudila različne vrste državnih pomoči. Med državami članicami najbolj izstopa Irska, kateri je bilo, glede na BDP, odobreno daleč največ pomoči. Države so se večinoma odločale za pomoč v obliki državnih jamstev, kar je tudi razumljivo, saj ukrep ne zahteva takojšnjega odliva sredstev iz proračuna in zato državo najmanj obremeni, vseeno pa lahko pozitivno učinkuje na ponovno vzpostavitev zaupanja v finančni sektor.

5 Državne pomoči finančnemu sektorju v Sloveniji

5.1 Pregled odobrene in uporabljene državne pomoči

Finančna kriza je v veliki meri prizadela tudi slovenski finančni trg, katerega kreditna aktivnost je bila v letih pred krizo izjemno visoka, kar je povzročilo veliko izpostavljenost finančnega trga proti različnim sektorjem kot so, nepremičninski, gradbeni in trg finančnih holdingov. Finančna kriza je povzročila resen upad cen na teh trgih, kar je močno prizadelo slovenski bančni sektor, ki je vseboval veliko število slabo zavarovanih in visoko tveganih posojil.¹⁶⁵ Ponovno stabilnost slovenskega finančnega sektorja je bilo moč doseči le z izdatnimi pomoči, saj je bilo potrebno rešiti banke, ki so sistemske pomembne za celotno gospodarstvo.

Slovenija se je pri reševanju finančnega sektorja zatekla k vsem štirim oblikam državnih pomoči, in sicer pomoči v obliki jamstev, likvidnostni podpori, dokapitalizaciji in pomoči za oslajena sredstva. Višina posamezne vrste državne pomoči v posameznem letu krize je predstavljena v spodnjih treh razpredelnicah, s čimer je prikazano, kako se je državna intervencija stopnjevala v skladu s svetovno finančno krizo. Likvidnostna podpora svoje razpredelnice nima, saj so bila sredstva zanjo predvidena v okviru odobrene pomoči za jamstvene sheme.¹⁶⁶ Poleg nominalnih vrednosti odobrenih pomoči in njihove vrednosti v odstotku BDP je prikazano tudi, koliko pomoči, ki jo je Komisija odobrila, je bilo v kasnejših letih tudi dejansko unovčene in uporabljene.

¹⁶⁵ T. Markovič Hribernik in M. Tomec, nav. delo, str. 128.

¹⁶⁶ Odločitev Komisije o državni pomoči št. N 637/2008, C(2009) 2084 konč., para. 11.

5.1.1 Jamstvene sheme

Jamstvene sheme: 2008-30.9.2014				
Leto	Odobrena pomoč		Uporabljena pomoč	
	v mrd EUR	v % BDP	v mrd EUR	v % BDP
2008	12	32.3%	0.00	0.0%
2009	0.00	0.0%	1.00	2.87%
2010	0.00	0.0%	2.15	5.98%
2011	0.00	0.0%	1.55	4.36%
2012	0.00	0.0%	0.20	0.56%
2013	1.75	5.0%	0.13	0.36%
1.1-30.9.2014	0.00	0.0%	ni podatkov	
Skupno	13.75	39% BDP 2013	5.03	14.3% BDP 2013

Kot je razvidno iz tabele, je bila Sloveniji odobrena pomoč v obliki jamstev v višini 13.75 milijard evrov, kar predstavlja 39% BDP Slovenije v letu 2013. Ta znesek pa ni bil namenjen samo jamstvom, ampak tudi ostalim oblikam likvidnostne podpore. Od odobrenega zneska je Slovenija dejansko uporabila 5.03 milijard evrov, oziroma 14,3% BDP v letu 2013. Največ pomoči je bilo uporabljene v letu 2010, saj so banke unovčile za 2.15 milijarde evrov pomoči, kar je predstavljalo 5.98% BDP tistega leta.

5.1.2 Dokapitalizacija

Dokapitalizacija: 2008-30.9.2014				
Leto	Odobrena pomoč		Uporabljena pomoč	
	v mrd EUR	v % BDP	v mrd EUR	v % BDP
2008	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2009	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2010	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2011	0.25	0.7%	0.25	0.70%
2012	0.48	1.4%	0.48	1.36%
2013	3.297	9.3%	2.42	6.86%
1.1.-30.9.2014	0.24	0.7	ni podatkov	
Skupno	4.27	12.1% BDP 2013	3.15	8.9% BDP 2013

Sloveniji je bilo odobrene pomoči v obliki dokapitalizacije v višini 4.27 milijard evrov, kar predstavlja 12,1% BDP Slovenije v letu 2013. Od tega zneska je bil dejansko uporabljen razmeroma visok odstotek, saj je bilo za namene dokapitalizacije porabljenih 3.15 milijard evrov, oziroma 8,9% BDP Slovenije v letu 2013. Znesek pomoči za dokapitalizacijo je bil porabljen za reševanje petih največjih slovenskih bank, in sicer za trikratno dokapitalizacijo NLB, pomoč za prestrukturiranje NKBM, nadzorovano likvidacijo Factor banke in Probanke in nazadnje za začasno pomoč za reševanje Abanke.¹⁶⁷

5.1.3 Pomoč za oslabljena sredstva

Dokapitalizacija: 2008-30.9.2014				
Leto	Odobrena pomoč		Uporabljena pomoč	
	v mrd EUR	v % BDP	v mrd EUR	v % BDP
2008	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2009	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2010	0.00	0.0%	0.00	0.0%
2011	0.25	0.7%	0.25	0.70%
2012	0.48	1.4%	0.48	1.36%
2013	3.297	9.3%	2.42	6.86%
1.1.-30.9.2014	0.24	0.7	ni podatkov	
Skupno	4.27	12.1% BDP 2013	3.15	8.9% BDP 2013

V Sloveniji je Komisija odobrila skupno 4.54 milijard evrov pomoči za oslabljena sredstva, kar predstavlja 12,9 BDP Slovenije v letu 2013. Zanimivo je, da je Slovenija pomoč za oslabljena sredstva začela nuditi šele leta 2013, kar je razumljivo, saj je šele v tistem letu začela delovati Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB), ki je bila ustanovljena prav z namenom, da se nanjo prenesejo slabe terjatve, ki so obremenjevale bilance slovenskih bank.

5.2 Analiza odločitev Komisije o dodeljevanju državnih pomoči slovenskemu finančnemu sektorju

Komisija je v Sloveniji sprejela skupno 20 odločitev o državnih pomočeh.¹⁶⁸ Vse odločitve so bile pozitivne. V nadaljevanju bo nekaj teh odločitev na kratko opisanih in analiziranih, da ugotovimo ali so bile tudi v praksi spoštovane zahteve, ki izhajajo iz člena 107(3)(b) PDEU in pravnega okvira, vzpostavljenega s sedmimi Sporočili Komisije o krizi.

¹⁶⁷ Evropska komisija, Sporočilo za medije: Komisija odobrila pomoč za reševanje ali prestrukturiranje petih slovenskih bank, 18. 12. 2013.

¹⁶⁸ <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result>.

Poroštvena shema za kreditne institucije (Državna pomoč št. N 531/2008)¹⁶⁹: Komisija je leta 2008 odobrila državno pomoč v obliki jamstvenih shem za vse kreditne institucije, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji in so solventne, v višini 12 milijard evrov.¹⁷⁰ Komisija je ukrep prepoznala kot ustrezen, ker sledi cilju zagotavljanja likvidnosti institucijam, kar bo omogočilo ožvitev posojanja.¹⁷¹ Poleg tega Komisija ugotavlja, da je primeren tudi obseg upravičencev, saj gre le za kritje novo izdanih kratko in srednjeročnih posojil z dospelostjo do treh let in izjemoma pet, iz jamstev pa je izvzet temeljni kapital, podrejeni dolg in strukturirani instrumenti. Komisija poudarja, da sprejema jamstva za poroštva z dospelostjo do pet, ker je Slovenija omejila to vrsto zadolževanja na 30% celotnega obsega poroštev.¹⁷² Upravičen je tudi časovni obseg, saj se izdaja jamstev omejuje na šest mesecev po uveljavitvi sheme.¹⁷³ Ker je potrebno pomoč omejiti na najmanjšo možno, se zahteva za uveljavitev jamstev primerno premijo. Komisija je ceno prepoznala kot ustrezno, saj je sledila priporočilom ECB in je podobna premijam, ki so zaračunane v sosednjih državah članicah, kar varuje pred neupravičenim izkrivljanjem konkurence.¹⁷⁴ Komisija tudi odobrava omejitve, ki so jih slovenski organi sprejeli, zato da banke ne bodo preveč razširile dejavnosti v okviru sheme, kar bi lahko imelo negativni učinek na konkurenco.¹⁷⁵ Slovenija se je prav tako zavezala, da bo v primeru, da banka unovči jamstvo, v šestih mesecih predložila načrt prestrukturiranja in likvidacije.¹⁷⁶ Iz napisanega je razvidno, da je Slovenija striktno sledila zahtevam, ki jih je Komisija na podlagi člena 107(3)(b) PDEU razvila v Sporočilih o krizi. Slovenija se je držala vseh pravil, ki jih določa Prvo sporočilo o bančništvu¹⁷⁷, glede upravičencev jamstev, časovne omejitve ter ukrepov za omejitev pomoči in omejitev izkrivljanja konkurence. Iz teh razlogov je Komisija pomoč spoznala za združljivo s skupnim notranjim trgom in jo odobrila za obdobje šestih mesecev z možnostjo podaljšanja.¹⁷⁸ V skladu s pravili je Slovenija v juniju 2009 zaprosila za podaljšanje sheme jamstev, kar je Komisija odobrila, saj je ugotovila, da razmere na trgu to upravičujejo in še vedno veljajo vse ugotovitve iz prve odločitve.¹⁷⁹ Slovenija je za podaljšanje zaprosila še dvakrat in tudi takrat je Komisija izdala pozitivno mnenje, saj je presodila, da vsi pogoji ostajajo izpolnjeni.¹⁸⁰ Odločanje v praksi tako ni odstopilo od pravil, ki so bila vzpostavljena na abstraktni ravni, temveč jim je sledilo, kar pa je

¹⁶⁹ Odločitev Komisije o državni pomoči št. N 531/2008, C(2008) 8574 konč.

¹⁷⁰ Prav tam, str. 2.

¹⁷¹ Prav tam, para. 33.

¹⁷² Prav tam, paras. 8, 36 in 38.

¹⁷³ Prav tam, para. 37.

¹⁷⁴ Prav tam, para. 41.

¹⁷⁵ Prav tam, para. 42.

¹⁷⁶ Prav tam, para. 43.

¹⁷⁷ Glej poglavje 3.1.2.1.

¹⁷⁸ Prav tam, para. 45.

¹⁷⁹ Odločitev Komisije o državni pomoči N 331/2009, C(2009) 5011 final, paras. 10 in 12.

¹⁸⁰ Odločitev Komisije o državni pomoči N 651/2009, C(2009)10281 final, para. 12 in str. 4; Državna pomoč N 245/10, OJ C 298, 4.11.2010.

seveda razumljivo, saj je Slovenija pri priglasitvi jamstvene sheme upoštevala vse zahteve iz Sporočil in je bila torej pozitivna odločitev razumljiva.

Odobritev likvidnostne sheme za slovenski finančni sektor (Državna pomoč št. N 637/2008)¹⁸¹: Poleg prošnje za odobritev jamstvenih shem, je Slovenija Komisiji v istem letu priglasila tudi likvidnostno shemo, s katero bi država finančnim institucijam s sedežem v Sloveniji zagotovila kratkoročna in srednjeročna posojila.¹⁸² Komisija je podobno kot pri odločanju o shemi jamstev ugotovila, da je ukrep primeren, saj bankam zagotavlja likvidnost, ki je jamstva ne morejo zagotoviti v zadostni meri, kar bo oživilo trg medbančnih posojanj in premostilo likvidnostne težave, povezane s krizo.¹⁸³ Ustrezen je tudi obseg upravičencev, saj shema zajema le solventne kreditne institucije ter solventne zavarovalnice in pokojninske družbe. Slednje potrebujejo pomoč, saj je prišlo do številnih pritiskov na njihovo likvidnost zaradi množičnih prekinitev pogodb o naložbah in varčevanju s strani malih vlagateljev. S to oceno se je strinjala tudi Komisija in poudarila, da bi te institucije, v kolikor bi bile izključene iz sheme, bile prisiljene hitro razprodati premoženje, da bi si zagotovile likvidnost.¹⁸⁴ Primeren je tudi obseg, saj je shema omejena le na kratko in srednjeročna posojila med finančnimi institucijami, ki so trenutno v največjih težavah, in posojila ne bodo v obliki podrejenih instrumentov. Poleg tega dostop do posojil ne bo avtomatičen, temveč bo moral temeljiti na oceni ustreznega nacionalnega organa, da je ukrep res potreben.¹⁸⁵ Komisija odobrava tudi odločitev, da bo pristop do sheme mogoč le v šestih mesecih po odobritvi sheme in da bodo imela posojila ročnost do največ treh let. Pozitivno je ocenila tudi ceno za dostop do posojil, ki temelji na priporočilih ECB in upošteva kreditno tveganje institucije kreditojemalke, kar vzpostavlja ceno, ki je podobna tisti v sosednjih državah EU, kar bo omejilo izkrivljanje konkurence.¹⁸⁶ Slovenija se je tudi zavezala, da bo v primeru zamud pri plačevanju posojil v šestih mesecih predložila načrt prestrukturiranja ali likvidacije.¹⁸⁷ Iz navedenih razlogov je Komisija ukrep prepoznala kot skladnega s 107(3)(b) PDEU. Enako je ugotovila še v dveh odločitvah o podaljšanju sheme likvidnostne podpore, saj so razmere na trgu ostale nespremenjene, kar je upravičevalo obstoj ukrepa.¹⁸⁸ Komisija je odobrila tudi tretje podaljšanje do 31. decembra 2010, kjer pa Slovenija ni več zaprosila za podaljšanje pod popolnoma enakimi pogoji kot prej, ampak je zvišala ceno za prejeta posojila ter se tudi zavezala, da bo začela preverjati uspešno delovanje institucij upravičenk z likvidnostnimi

¹⁸¹ Odločitev Komisije o državni pomoči št. N 637/2008, C(2009) 2084 konč.

¹⁸² Prav tam, para. 1.

¹⁸³ Prav tam, para. 37.

¹⁸⁴ Prav tam, paras. 6 in 38.

¹⁸⁵ Prav tam, para. 40.

¹⁸⁶ Prav tam, paras. 41-44.

¹⁸⁷ Prav tam, para. 45.

¹⁸⁸ Odločitev Komisije o podaljšanju državne pomoči št. N 510/2009, C(2009)8015 konč., para. 12, Odločitev Komisije o drugem podaljšanju državne pomoči št. N 113/2010, C(2010)2420 final, paras. 12 in 13.

stresnimi testi in preverjanjem trdnosti.¹⁸⁹ Komisija je shemo potrdila, ker razmere na trgu še vedno upravičujejo njen obstoj, vendar vseeno poudarja, da se je stanje v zadnjem letu izboljšalo. Zato je Komisija pozitivno ocenila dodatne ukrepe Slovenije, ki določajo višjo ceno za posojila in preverjanje trdnosti prejemnic pomoči.¹⁹⁰ Iz napisanega je razvidno, da je bilo razlogovanje Komisije skoraj popolnoma enako kot pri odločanju o jamstvenih shemah. Slovenija je spoštovala vse zahteve, ki jih določajo Sporočila o krizi, in Komisija je posledično državno pomoč odobrila kot skladno z notranjim trgom.

Odločitve, ki jih je Komisija sprejela glede državnih pomoči, se torej trdno držijo postavljenih pravil iz Sporočil o krizi. Komisija je v odločitvah poudarila glavne zahteve, ki jih konkurenčno pravo EU zahteva glede nujnosti, primernosti in omejitve pomoči na najmanjšo možno, saj je le tako mogoče zagotoviti, da bodo negativni učinki na delovanje trga omejeni.

5.3 Družba za upravljanje terjatev bank

Družba za upravljanje terjatev bank (v nadaljnjem besedilu: DUTB) je delniška družba, ki je bila ustanovljena konec leta 2012 na podlagi Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljnjem besedilu: ZUKSB)¹⁹¹ z namenom ponovne vzpostavitve zaupanja v finančni sektor.¹⁹² Razvoj krize je namreč pokazal, da bodo potrebne sistemske rešitve, ker dotedanji ukrepi dokapitalizacije niso zadoščali in so se banke še vedno soočale s problemom likvidnosti in slabimi posojili, zaradi česar je trpela tudi kreditna aktivnost bank. Slovenija se je zato po zgledu Španije in Irske odločila za ustanovitev slabe banke.¹⁹³ Ustanovitev slabe banke je instrument reševanja, ki ga predvideva tudi že omenjeno Sporočilo o oslabljenih sredstvih, ki slabo banko našteva kot enega izmed možnih ukrepov, s katerim lahko države članice rešijo problem oslabljenih sredstev v bankah.¹⁹⁴ V skladu s predlogom, ki ga je postavilo Sporočilo o oslabljenih sredstvih, se je Slovenija tako odločila za ustanovitev DUTB, na katero so se odplačno prenesle slabe terjatve slovenskih bank z namenom razbremenitve bilanc bank in izboljšanja njihovih bonitetnih ocen. Naloga DUTB je, da bankam izplača dogovorjeno prenosno ceno za terjatve, sama pa nato prevzame to premoženje v upravljanje.¹⁹⁵ Na DUTB se prenesejo terjatve in z njimi vsa upravičenja, ki iz njih izhajajo. DUTB torej stopi v položaj upnika in v razmerju do dolžnika ne sme biti v slabšem položaju kot je bila banka pred prenosom. Na DUTB preide lastninska pravica in tudi vse stranske pravice, pravica razpolaganja in upravljanja, zastavna pravica, pravica zahtevati plačilo obresti itd. ZUKSB tudi določa, da morebitne omejitve

¹⁸⁹ Odločitev Komisije o tretjem podaljšanju državne pomoči št. N 321/2010, C(2010)5880 final, paras. 10 in 11.

¹⁹⁰ Prav tam, paras. 16 in 18.

¹⁹¹ Uradni list RS, št. 105/12.

¹⁹² <<http://www.dutb.eu/si/o-nas/pravna-podlaga>>.

¹⁹³ T. Markovič Hribnik in M. Tomec, nav. delo, str. 129 in 133.

¹⁹⁴ Glej poglavje 3.1.2.4; Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, Priloga II.

¹⁹⁵ Ministrstvo za finance: Smernice za delovanje Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d., str. 1.

prenosljivosti terjatev, ki bi izhajale iz drugega zakona ali pogodbe med banko in dolžniki, nimajo nobenega vpliva pri prenosu terjatev na DUTB.¹⁹⁶ S tem je DUTB omogočeno, da je v razmerju do dolžnikov, v popolnoma enakem položaju kot je bila prej banka.

Prenos oslabljenih sredstev na drug subjekt je zapleten postopek, sestavljen iz ustrezne opredelitve sredstev, ki jih bo ukrep pokrival, v drugi fazi pa sledi njihovo vrednotenje in določanje cen, po katerih bo opravljen njihov prenos.¹⁹⁷ Za slednji operaciji je zelo pomembno, da sta opravljeni po ustrezni metodologiji,¹⁹⁸ saj se lahko le tako prepreči neupravičeno izkrivljanje konkurence.¹⁹⁹ Prav operacija vrednotenja sredstev je tista, ki je DUTB na začetku poslovanja, ko se je pripravljala na prenos sredstev NLB, povzročila veliko težav. Vrednotnje namreč ni operacija, ki jo države članice izvedejo samostojno, temveč jo v skladu s pravili Sporočila o oslabljenih sredstvih nadzoruje Komisija.²⁰⁰ To se je zgodilo tudi v pripravah na postopek prenosa sredstev NLB, ko je Generalni direktorat Komisije za konkurenco zavrnil prenosne cene, ki so jih predlagale banke, saj je menil, da so le-te nerealistično napihnjene, zaradi česar bi lahko pomenile prevelik in po pravilih EU nedovoljen znesek pomoči.²⁰¹ Generalni direktorat Komisije se je zato odločil sam izvesti oceno vrednosti nekaterih posojil NLB in ugotovil, da so cene vsaj 30% nad ravno, ki bi bila lahko odobrena. Direktorat je zato določil, da se bodo prenosi terjatev lahko izvršili šele, ko bo izveden pregled kakovosti sredstev bank in stresni testi. Šele po opravi testov je Generalni direktorat izdal pozitivno mnenje in prvi prenosi terjatev so se opravili 20. decembra 2013, ko je DUTB odplačno prevzela 1008,4 milijona evrov sredstev od NLB in NKBM.²⁰²

Očitno je, da so se pravila Komisije natančno upoštevala tudi pri slovenski ustanovitvi slabe banke, kjer je vsak prenos sredstev podvržen nadzoru Komisije, saj je potrebno, da se zagotovi enotna uporaba pravil v celotni EU. Ključno je, da so merila vrednotenja transparentna in določena na podlagi zahtev, ki izhajajo iz Sporočil o krizi, saj se lahko le tako prepreči izkrivljanje konkurence in omejitev pomoči na najmanjšo možno, da se čim bolj omeji poraba javnih sredstev.

Glede DUTB pa velja omeniti tudi dejstvo, da so bile njene pristojnosti prvotno zamišljene veliko bolj široko, kot se se v praksi dejansko izvedle.²⁰³ ZUKSB v drugem členu namreč določa, da naj bi bil v pristojnost DUTB ukrep odplačnega prevzema premoženja bank, poleg tega pa naj bi

¹⁹⁶ P. Merc, nav. Delo(2013), str. 1064.

¹⁹⁷ Glej poglavje 3.1.2.4.

¹⁹⁸ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, Priloga III in IV.

¹⁹⁹ Prav tam, para. 37.

²⁰⁰ Sporočilo o oslabljenih sredstvih, 2009/C 72/01, patas 37-43 in Priloga IV.

²⁰¹ Letno Poročilo DUTB 2013, str.20.

²⁰² Prav tam, str. 21.

²⁰³ P. Merc, nav. delo (2015), str. 6.

DUTB izvedla tudi ukrep povečanja osnovnega kapitala bank. DUTB torej naj ne bi sodelovala samo pri reševanju slabih terjatev bank, temveč bi morala izvesti tudi dokapitalizacijo bank, kar bi ji omogočalo, da kasneje izvede njihovo prestrukturiranje in nato sodeluje v postopkih njihove privatizacije. S tem bi DUTB sodelovala v vseh treh ključnih fazah sanacije bančnega sektorja, ki so, reševanje oslabljenih sredstev, konsolidacija bančnega sektorja in nazadnje privatizacija bank v državni lasti.²⁰⁴ Vendar pa kljub zakonskim določbam DUTB ni izvedla nobenega postopka dokapitalizacije, saj je to vlogo prevzela Republika Slovenija, ki je izvedla povečanje osnovnega kapitala vseh bank, katerih sredstva so bila prenesena na DUTB. Vloga DUTB v sanaciji finančnega sektorja se je tako omejila le na prvo fazo reševanja oslabljenih sredstev, s tem pa je namesto DUTB glavno vlogo v reševanju bančnega sektorja prevzela Republika Slovenija.

6 Zaključek

V tem poglavju smo pokazali potek oblikovanja pravil o državni pomoči finančnemu sektorju, ki je zaradi svoje sistemske pomembnosti upravičil uporabo člena 107(3)(b) PDEU, ki dovoljuje podeljevanje državnih pomoči za reševanje resne motnje v gospodarstvu države članice. V ta namen je Komisija sprejela sedem Sporočil o krizi, ki so natančno določila pravila, ki jih morajo države upoštevati, če želijo, da bo priglašena pomoč odobrena. Res je, da so načeloma Sporočila mehko in nezavezujoče pravo EU, vendar je iz analiz odločitev Komisije o odobritvi državnih pomoči razvidno, da je Slovenija striktno upoštevala zahteve iz Sporočil in da se je na njih Komisija pri svojem odločanju tudi sklicevala. US RS zato meni, da je Drugo sporočilo o bančništvu de facto zavezujoče narave ter morda celo v neskladju s PDEU ter Listino EU o temeljnih pravicah, zato bo odgovor Sodišča EU na predhodno vprašanje zelo velikega pomena za celotno EU in razvoj njenega prava. Pravila, ki so se oblikovala na področju državnih pomoči finančnemu sektorju, so izjemno kompleksna in obširna, zanimiv pa je njihov razvoj tekom finačne krize, saj je Komisija prepoznala potrebo po njihovi spremembi zaradi spremenjenih razmer na trgu, ki so zahtevale strožjo ureditev. Sprememba omogoča, da je državna pomoč, ki je financirana z javnimi sredstvi, res šele zadnja možnost reševanja, saj je potrebno, da tveganja v prvi vrsti nosijo vlagatelji in ne davkoplačevalci. Omenili smo tudi nastanek bančne unije, ki je šele na začetku svojega delovanja, v prihodnosti pa bo vsekakor zanimivo spremljati razvoj pravil v okviru enotnega mehanizma za reševanje in njihov soobstoj s pravili o državnih pomočeh.

²⁰⁴ Prav tam.

7 Seznam virov

Knjige in članki

Adler Emily, Kavanagh James, Ugryumov Alexander: *State Aid to Banks in the Financial Crisis: The Past and the Future*. Journal of European Competition Law and Practice, vol. 1 no. 1., 2010.

Chalmers Damian, in drugi: *European Union law: text and materials*, Cambridge University Press, 2006.

Craig Paul, Grainne de Burca: *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, peta izdaja, 2011.

Cosma Hakon, Wish. Richard: *Soft Law in the Field of EU Competition Policy*. European Business Law Review, Vol 14 Issue 1, 2003.

Green David, in drugi: *Challenges to the Structure of Financial Supervision in EU*. CEPS Working Party on Financial Supervision report, Centre for European Policy Studies, Bruselj 2000.

Grilc Peter: *Konkurenčno pravo v obdobju gospodarske krize (državne pomoči)*, Podjetje in delo št. 8, GV Založba, 2010.

Makovec Sara, Merc Peter: *Stebri bančne unije končno postavljeni*, Pravna praksa št. 37, leto 33, september 2014.

Markovič-Hribernik Tanja, Tomec Matej: *Bad Bank and Other Possible Banks' Rescuing Models-The Case of Slovenia*, Annals of the "Constantin Brancusi" University of Targu Jiu, Economy Series, Issue 1 Vol. I, 2015.

Merc Peter: *Upravljanje slabe aktive bank v okviru mehanizma slabe banke*, Podjetje in delo št. 6-7, GV Založba, 2013.

Merc Peter: *Spremenjena vloga Družbe za upravljanje terjatev bank*, Pravna praksa št. 19., maj 2015.

Senden Linda: *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, 2004.

Sladič Jorg: *Ali se lahko soft law EU obravnava kot hard law-Komentar predložitvenega sklepa Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-295/13*, Pravna praksa št. 48 (1170), leto 33 (2014), december 2014.

Stefan Oana Andrea: *European Competition Soft Law in European Courts: A Matter of Hard Principles?*, European Law Journal, Vol. 14, No. 6, november 2008.

Sutton Alainstar, in drugi: *Bank State Aid in the Financial crisis: Fragmentation or Level Playing Field?*, CEPS Task force report, Centre for European Policy Studies, Bruselj 2010.

Štiblar Franjo: *Ne(uspešna) reforma gospodarskega in finančnega sistema*, Podjetje in delo 6-7/2012/XXXVIII, Julij 2012.

Zhou Chen: *Are Banks Too Big to Fail? Measuring Systemic Importance of Financial Institutions*, International Journal of Central Banking, Vol. 6 No. 4, december 2010.

Pravni akti

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (2008/C 270/02), OJ C 270.

Sporočilo Komisije o dokapitalizaciji finančnih institucij v trenutni finančni krizi: omejitev pomoči na najmanjšo potrebno in zaščitni ukrepi za preprečevanje neupravičenega izkrivljanja konkurence (2009/C 10/03), OJ C 10.

Sporočilo Komisije o obravnavanju oslavljenih sredstev v bančnem sektorju Skupnosti (2009/C 72/01), OJ C 72.

Sporočilo Komisije o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči (2009/C 195/04), OJ C 195.

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2011 dalje (2010/C 329/07), OJ C 329.

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. januarja 2012 dalje (2011/C 356/02), OJ C 356.

Sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (2013/C 216/01), OJ C 216.

Sklep o predložitvi v prehodno odločanje Sodišču in o prekinitvi postopka, št. U-I-295/13-132 z dne 6. novembra 2014, Ur. l. RS št. 96/13.

Sodbe in odločitve

Odločitev Komisije o državni pomoči št. N 531/2008, C(2008) 8574 konč.

Odločitev Komisije o državni pomoči št. N 637/2008, C(2009) 2084 konč.

Odločitev Komisije o državni pomoči N 331/2009, C(2009) 5011 final.

Odločitev Komisije o državni pomoči N 651/2009, C(2009)10281 final.

Odločitev Komisije o podaljšanju državne pomoči št. N 510/2009, C(2009)8015 konč.

Odločitev Komisije o drugem podaljšanju državne pomoči št. N 113/2010, C(2010)2420 final.

Odločitev Komisije o tretjem podaljšanju državne pomoči št. N 321/2010, C(2010)5880 final.

Zadeva C-322/88 *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles* [1989] EU:C:1989:646.

Zadeva C-311/94 *IJssel-Vliet Combinatie BV proti Minister van Economische Zaken* [1996] EU:C:1996:383.

Zadeva C-189/02 P *Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji* [2005] EU:C:2005:408.

Zadeva T-380/94 *AIUFFASS in AKT proti Komisiji* [1996] EU:T:1996:195.

Zadeva T-214/95 *Vlaams Gewest proti Komisiji* [1998] EU:T:1998:77.

Zadeva C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* [1971] EU:C:1971:32.

Spletni viri

<http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/temporary.html> (15. 2. 2015).

<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2862_en.htm?locale=en> (18. 6. 2015).

<<http://www.betterregulation.com/ie/hot-topic/eu-banking-recovery-and-resolution-directive-brrd>> (18. 6. 2015).

<<http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/>> (18. 6. 2015).

<<http://www.consilium.europa.eu/sl/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>> (18. 6. 2015).

<<http://www.sid.si/jamstvena-shema-zakaj-kako-kaj-in-druga-najpogostejsa-vprasanja>> (10. 5. 2015).

<<http://eurocrislaw.eui.eu/news/the-first-preliminary-reference-to-the-court-of-justice-of-the-eu-by-the-slovenian-constitutional-court-the-case-of-the-commissions-banking-communication/>> (5. 6. 2015).

. <<http://economictimes.indiatimes.com/definition/moral-hazard>> (5. 7. 2015).

<<http://www.dutb.eu/si/o-nas/pravna-podlaga>> (10. 7. 2015).

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result> (6. 7. 2015).

<http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html> (6. 7. 2015).

Ostalo

Palmen Kevin, Trajfaci Mariusz: *State Aid in the Financial crisis*, Maastricht University, 2012.

Selan Ana: *Konkurenca in konkurenčna politika v Bančništvu v Evropski uniji ter primeri državne pomoči šestim izbranim bankam*, Univerza v Ljubljani, 2014.

Tomažič Janez: *Avstrijska razveljavitev zakona o reševanju Hypo banke toplo-hladno sporočilo za naše podrejenice*, Finance št. 145, 2015.

Summit of the Euro Area Countries: Declaration of a concerted European action plan of the euro area countries, 12. oktober 2008.

Ministrstvo za finance: Smernice za delovanje Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d., Dostopno na: <Ministrstvo za finance: Smernice za delovanje Družbe za upravljanje terjatev bank, d.d.> (9.7.2015).

Letno poročilo DUTB 2013, Dostopno na:

<http://www.dutb.eu/images/Doc/DUTB_LetnoPorocilo_2014_Slo.pdf> (9. 7. 2015).

VII EKONOMSKA ANALIZA UČINKOVITOSTI DODELJENIH DRŽAVNIH POMOČI

Avtorica: Lavra Cilenšek

V tem poglavju je predstavljena ekonomska analiza učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči v Sloveniji med letoma 2010 in 2012. Za analizo učinkovitosti so bili združeni podatki o dodeljeni državni pomoči iz vladnih dokumentov in podatki iz računovodskih izkazov podjetij – bilance stanja in izkaza poslovnega izida. Raziskava se osredotoča na leta po začetku svetovne gospodarske krize, saj so takrat nastale povečane zahteve po državnih pomočeh. V letu 2008 je vrednost dodeljenih državnih pomoči v Sloveniji znašala 324,10 milijonov evrov,¹ v letu 2009 649,95 milijonov evrov (od tega 215,48 milijonov evrov krizne pomoči),² v letu 2010 466,57 milijonov evrov (od tega 33,9 milijonov evrov krizne pomoči), v letu 2011 713,39 milijonov evrov (od tega 243,38 milijonov evrov krizne pomoči), v letu 2012 pa se je vrednost dodeljenih državnih pomoči povzpela na 1.021,82 milijonov evrov (od tega kar 481,86 evrov krizne pomoči).³ Vidimo lahko, da se z leti po krizi vrednost dodeljene državne pomoči povečuje, s čemer se poveča potreba po analizi učinkovitosti dodeljene pomoči.

Ekonomska analiza učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči je sestavljena iz štirih poglavij. V prvem poglavju so predstavljeni podatki, metodologija zbiranja podatkov, način vzorčenja in predstavitev uporabljenih kriterijev učinkovitosti. V drugem poglavju je izvedena ekonomska analiza učinkovitosti; najprej je učinkovitost analizirana splošno glede na dobiček in poslovanje podjetij, nato pa so podjetja, ki so bila zajeta v vzorec, podrobnejše analizirana na podlagi različnih kriterijev. V tretjem poglavju so tista podjetja, ki se jim je poslovni izid zmanjšal kljub prejemanju državne pomoči, analizirana na podlagi konkurenčnih podjetij, ki delujejo v isti dejavnosti. S tem se je preizkusilo, ali je razlog za padec poslovnega izida v neučinkovitosti državne pomoči, ali pa so razlog splošni makroekonomski trendi, prisotni v dejavnosti. Tretjemu poglavju sledi sklep in povzetek vseh ugotovitev.

Poglavje analizira koncept učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči, ki predstavlja razmerje med vloženimi inputi – višina državne pomoči – in doseženega outputa. Uspešnosti zaradi pomanjkanja podatkov o dodeljenih državnih pomočeh in transparentnosti ni mogoče v popolnosti analizirati, saj bi za to potrebovali točne podatke o namenu in cilju dodeljene državne

¹<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/nadz_pom/letna_poro%C4%8Dila/13_LP_drz_pomoceh.pdf>.

²<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/14_LP_DPskupaj.pdf>.

³<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/15LPoDP_1.pdf>.

pomoči za vsako posamezno podjetje⁴ – uspešnost se lahko določa le na podlagi doseganja ali nedoseganja cilja, ki pa v evidencah o državnih pomočeh ni dosegljiv. Nekatere informacije o namenu pridobljene državne pomoči so dostopne v letnih poročilih podjetij, ki izdajajo letna poročila.

1 Predstavitev podatkov in metodologije ugotavljanja učinkovitosti državnih pomoči

Analiza učinkovitosti je bila izvedena na podlagi sekundarnih podatkov. Sekundarni podatki o državnih pomočeh so bili pridobljeni iz uradnih dokumentov Ministrstva za finance Republike Slovenije, sekundarni podatki o finančnem stanju in položaju na trgu posameznih podjetij pa iz podatkovnih baz GV-IN⁵ in AJPES⁶ (Agencija za javnopravne evidence in storitve), dostopne na internetu. Splošno ugotavljanje učinkovitosti je bilo izvedeno na populaciji 207 podjetij, ki so med letoma 2010 in 2012 v Sloveniji dobila največ državne pomoči, iz katerih so bili izvzeti javni zavodi in banke. Tako je bilo splošno ugotavljanje učinkovitosti izvedeno na podlagi 186 podjetij. Podatek o podjetjih, ki so med letoma 2010 in 2012 v Sloveniji dobila največ državne pomoči, je dostopen v 15. letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji, ki je uradni dokument Ministrstva za finance Republike Slovenije.⁷ Podrobnejša analiza je bila izvedena na vzorcu 90 podjetij iz populacije 186 podjetij (populacija 207 podjetij, iz katerih so bili izvzeti javni zavodi in banke). Vzorec je bil oblikovan s stratificiranim vzorčenjem in kasneje z enostavnim slučajnim vzorčenjem, kjer je bilo merilo za oblikovanje stratumov velikost podjetja. Tako so nastali štirje stratumi (mikro družba, majhna družba, srednje velika družba, velika družba).

1.1 Postopek zbiranja podatkov ter načina vzorčenja podjetij, ki so bila izbrana v analizo

Podatki o pridobljenih zneskih državnih pomoči so bili pridobljeni v Petnajstem letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji. Letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh je bilo uporabljeno kot osnova za izbiranje konkretnih podjetij za analizo. V dokumentu so zneski dodeljenih državnih pomoči prikazani glede na različne kriterije, najbolj popoln seznam podjetij, ki so prejela državno pomoč med letoma 2010 in 2012 pa je prikazan na straneh 84-88⁸ v tabeli: Največji prejemniki pomoči po regijah v letih 2010, 2011 in 2012, v EUR. V tej tabeli je

⁴ Metodologija in kriteriji presojanja učinkovitosti so zaradi pomanjkljivosti podatkov prilagojeni dostopnim informacijam in znanju.

⁵ <<http://www.gvin.com/IskalnikCE/Pages/SearchResult.aspx>>.

⁶ <<http://www.ajpes.si/>>.

⁷ <http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/15LPoDP_1.pdf>.

⁸ Prav tam.

navedenih 207 podjetij. Seznam ne vključuje vseh podjetij, ki so prejela državno pomoč, vendar je trenutno edini, ki sistematično prikazuje največ podjetij, ki so prejela državno pomoč po letu začetka gospodarske krize 2009. Za ugotavljanje splošne slike učinkovitosti državnih pomoči v slovenskih podjetjih je bilo analiziranih 186 podjetij. Iz populacije 207 podjetij so bili izločeni javni zavodi in banke. Zakon o zavodih (ZZ)⁹ opredeljuje zavode kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Javni zavodi imajo tako drugačen namen ustanovitve kakor gospodarske družbe, ki se ustanovijo z namenom doseganja dobička. Učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči javnim zavodom zato ne moremo primerjati z učinkovitostjo dodeljenih državnih pomoči gospodarskim družbam, saj output javnega zavoda ni enak outputu gospodarske družbe, učinkovitost pa se meri kot razmerje med inputi in outputi in je absolutno primerljiva kategorija.¹⁰ Zakon o bančništvu (ZBan-2)¹¹ opredeljuje banko kot kreditno institucijo s sedežem v Republiki Sloveniji, ki je pridobila dovoljenje za opravljanje bančnih storitev v skladu s tem zakonom. Bančne storitve opredeljuje kot storitve sprejemanja depozitov in drugih vračljivih sredstev od javnosti ter dajanje kreditov za svoj račun. Banke tako v izkazih poslovnega izida ne izkazujejo postavk, ki jih izkazujejo gospodarske družbe. Banke imajo drugačne outpute in s tem drugačne računovodske postavke kot gospodarske družbe, zato se učinkovitost dodeljenih državnih pomoči bankam ne more primerjati z učinkovitostjo dodeljenih državnih pomoči gospodarskim družbam.

Za podrobnejšo analizo učinkovitosti državnih pomoči s kazalci je bil analiziran vzorec 90 podjetij. Vzorec je pridobljen iz populacije 207 podjetij, iz katere so bili izvzeti javni zavodi in banke. Vzorec 90 podjetij prikazuje priloga A. Izvedeno je bilo stratificirano vzorčenje, pri čemer so bila podjetja najprej razdeljena na stratumе glede na merilo velikosti podjetja, nato pa se je znotraj posameznih stratumov izvedlo enostavno slučajno vzorčenje.

Raziskava Cristine Bernini in Guida Pellegrinija¹² pravi, da velikost podjetja vpliva na dobičkonosnost posameznega podjetja, s tem pa na dodeljevanje državnih pomoči (dodeljeni zneski so prilagojeni glede na velikost podjetja). Zaradi tega je bilo izvedeno stratificirano vzorčenje s stratumi, razdeljenimi glede na velikost podjetja, da bi se izničil vpliv velikosti podjetja na učinkovitost dodeljene državne pomoči. Velikost podjetja je bila določena na podlagi kriterija števila zaposlenih v podjetju iz podatkov, ki so dostopni preko Poslovnega registra

⁹ Ur. l. RS, št. 12/91.

¹⁰ S. Čadež, nav. delo, str. 121.

¹¹ Ur. l. RS, št. 25/15.

¹² C. Bernini & G. Pellegrini, nav. delo, str. 255.

Slovenije Agencije za javnopravne evidence in storitve in opredeljena po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1), ki deli podjetja glede na velikost po naslednjih merilih:¹³

- Mikro družba je družba, ki izpolnjuje dve izmed naslednjih meril:
 - o povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega deset,
 - o čisti prihodki od prodaje ne presegajo 2.000.000 evrov,
 - o vrednost aktive ne presega 2.000.000 evrov.
- Majhna družba je družba, ki ni mikro družba, in ki izpolnjuje dve izmed naslednjih meril:
 - o povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 50,
 - o čisti prihodki od prodaje ne presegajo 8.800.000 evrov,
 - o vrednost aktive ne presega 4.400.000 evrov.
- Srednja družba je družba, ki ni mikro družba ali majhna družba, in ki izpolnjuje dve izmed naslednjih meril:
 - o povprečno število delavcev v poslovnem letu ne presega 250,
 - o čisti prihodki od prodaje ne presegajo 35.000.000 evrov,
 - o vrednost aktive ne presega 17.500.000 evrov.
- Velika družba je družba, ki ni mikro družba, majhna družba ali srednja družba.

V seznamu je izmed 186 podjetij 38 mikro družb, 48 majhnih družb, 45 srednjih družb in 55 velikih družb. Izmed 186 podjetij jih je bilo v vzorec vzetih 90. Znotraj vzorca je sorazmerno s strukturo vseh 186 podjetij 19 mikro družb, 23 majhnih družb, 22 srednjih družb in 26 velikih družb. Vzorec je bil uporabljen pri podrobnejši analizi učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči glede na višino in trajanje pomoči, pri podrobnejši analizi učinkovitosti glede na prihodke in število zaposlenih in pri analizi položaja na trgu podjetij, ki so državno pomoč prejela.

1.2 Opis in razlaga uporabljenih kriterijev učinkovitosti

Za splošno analizo učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči je bil uporabljen odstotek tistih podjetij, ki so v letu 2013 poslovala z izgubo izmed 186 gospodarskih družb, ki so glede na Petnajsto letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji med letoma 2010 in 2012 prejela največ državnih pomoči. Prav tako je bil uporabljen odstotek tistih podjetij, ki so bila v letu 2013 insolventna, insolventna in hkrati v postopkih zaradi insolventnosti, ter tista, ki so bila izbrisana iz poslovnega registra, kar pomeni, da so prenehala poslovati.

¹³ Ur. l. RS, št. 65/09.

Za podrobnejšo analizo učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči glede na višino pomoči je bilo uporabljeno razmerje med absolutno spremembo čistega poslovnega izida obračunskega obdobja in višino prejete pomoči. Slovenski računovodski standardi (SRS) poslovni izid opredeljujejo kot razliko med prihodki in odhodki v obračunskem obdobju.¹⁴ Poslovni izid predstavlja informacijo o uspehu podjetja. Pozitiven poslovni izid je predpogoj za dolgoročen obstoj podjetja. Za analizo učinkovitosti je poslovni izid eden od kriterijev, saj so državne pomoči namenjene izboljševanju gospodarskega položaja podjetij. Gospodarski položaj podjetij pa se izboljša s povečanjem dobička ali z zmanjšanjem izgube podjetja.

Za podrobnejšo analizo učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči glede na čisto donosnost kapitala je bil uporabljen računovodski kazalec čista donosnost kapitala (ROE – Return on Equity).

$$ROE = \frac{\text{čisti dobiček} / \text{čista izguba}}{\text{lastniški kapital}}$$

Čista donosnost kapitala je eden od računovodskih kazalnikov donosnosti. Kazalnik pove, koliko čistega dobička/izgube je gospodarska družba ustvarila na en evro vloženega kapitala. Večja vrednost kazalnika običajno pomeni poslovno uspešnejšo gospodarsko družbo, razen, kadar je višji rezultat posledica večjega tveganja zaradi večjega zadolževanja gospodarske družbe. Vrednost kazalnika je lahko negativna v primeru, ko gospodarska družba izkazuje izgubo.¹⁵ V raziskavi »State aid to European banks: returning to viability«, ki jo je izvedla Komisija, so ugotovili, da se dobičkonosnost (merjena z ROE) pred začetkom prejemanja državne pomoči zniža (negativna vrednost ROE), po začetku prejemanja pa se dobičkonosnost ponovno dvigne.¹⁶

Za podrobnejšo analizo učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči glede na prihodke in število zaposlenih sta bila uporabljena dva kriterija: (1) sprememba prihodkov iz poslovanja od ničtega leta (leta začetka prejemanja državne pomoči) do leta 2013 in (2) sprememba števila zaposlenih od ničtega leta (leta začetka prejemanja državne pomoči do leta 2013). Prihodki iz poslovanja ne vključujejo subvencij, dotacij, regresov in drugih prihodkov, ki so povezani s poslovnimi učinki, zato so bili za izračun uporabljeni prihodki iz poslovanja in ne poslovni prihodki, ki subvencije, dotacije, regrese in druge prihodke vključujejo.

V prej omenjeni raziskavi »State aid to European banks: returning to viability« dokazujejo tudi, da se prejemnikom državne pomoči nekaj let pred začetkom prejemanja državnih pomoči prihodki iz poslovanja zmanjšajo, po začetku prejemanja pa spet začnejo rasti na prejšnjo stopnjo. Državna pomoč vpliva tako tudi na prihodke iz poslovanja. Ne glede na vrsto državnih pomoči –

¹⁴ Ur. l. RS, št. 118/05.

¹⁵ <http://www.ajpes.si/fipo/pojasnila_za_gd.asp>.

¹⁶ <http://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf>.

horizontalne, sektorske, regijske ali pomoči za prestrukturiranje – je eden izmed namenov državnih pomoči tudi povečati stopnjo zaposlenosti, tako na stopnji sektorja kot na stopnji regije. Državne pomoči rešujejo različne oblike tržnih nepravilnosti. Tržne nepravilnosti nastanejo, ko veliko podjetje oziroma vsa podjetja v določenem sektorju zaidejo v težave. To povzroči omejeno mobilnost proizvodnih faktorjev, med katere spada tudi delovna sila. S tem se poveča brezposelnost, saj se presežna delovna sila ne more zaposliti v drugem podjetju znotraj dejavnosti, državne pomoči pa lahko spodbudijo prehod k novim ekonomskim aktivnostim.¹⁷ Tako državne pomoči spodbujajo večanje zaposlovanja v podjetjih, zato se je kot eden izmed kriterijev učinkovitosti uporabila tudi sprememba števila zaposlenih v podjetjih, ki so prejela državno pomoč.

2 Ekonomska analiza učinkovitosti državnih pomoči

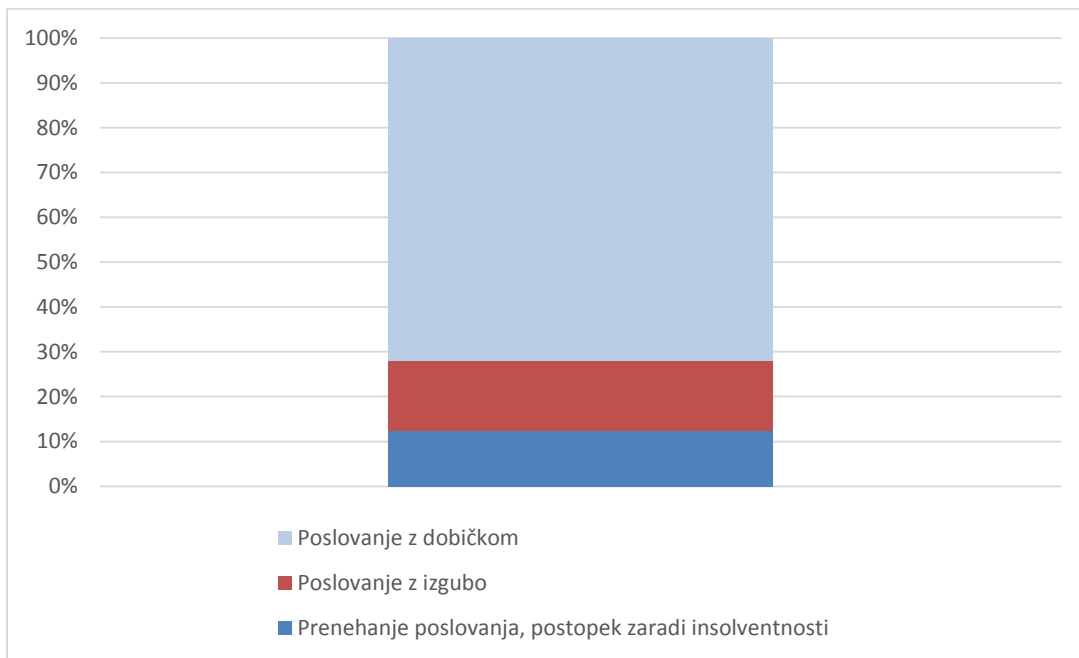
Ekonomska analiza učinkovitosti državnih pomoči je sestavljena iz dveh delov. V prvem je prikazana splošna slika učinkovitosti državnih pomoči, v drugem pa je predstavljena podrobnejša analiza s kazalci, ki merijo učinkovitost glede na višino dodeljene pomoči, spremembo dohodkov iz poslovanja in spremembo števila zaposlenih.

2.1 Splošna slika učinkovitosti državnih pomoči

Med vsemi 186 gospodarskimi družbami, ki so prejele največ državne pomoči med letoma 2010 in 2012 in so navedene v Petnajstem letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji, jih je 23 takšnih, ki v letu 2013 niso več poslovale, so bile insolventne, ali so bile insolventne in hkrati v postopkih zaradi insolventnosti. To predstavlja 12,37% podjetij, ki so prejela največ državne pomoči med letoma 2010 in 2012. Od preostalih 163 podjetij jih je 29 poslovalo z izgubo, kar predstavlja 15,59% vseh podjetij in 17,79% podjetij, ki še poslujejo, niso insolventna in niso insolventna in hkrati v postopkih zaradi insolventnosti. Tako je v letu 2013 od 186 podjetij še poslovalo in poslovalo z dobičkom 72,04% podjetij. Deleže prikazuje graf 1.

¹⁷ A. Murn, A. Burger & M. Rojec, nav. delo, str. 4.

Graf 1: Struktura prejemnikov državnih pomoči glede na poslovni izid



Vir: lastni izračuni

Odstotek podjetij, ki v letu 2013 niso več poslovala, so bila insolventna, ali so bila insolventna in v postopkih zaradi insolventnosti ali pa so poslovala z izgubo, je razmeroma visok (27,96%). Razmeroma visok odstotek lahko pripišemo sami metodologiji zbiranja podatkov. Edini sistematičen seznam podjetij, do katerega lahko dostopamo, prikazuje imensko tista podjetja, ki so v posamezni regiji prejela največ državnih pomoči, kar bi lahko pomenilo, da so imela ta podjetja največje potrebe po pomoči. Murn, Burger in Rojec ugotavljajo, da državne pomoči dobijo »podjetja v težavah« – tista, ki dosegajo velike izgube osnovnega kapitala, naraščajoče izgube, upadanje prometa, kopičenje zalog, presežke prostih zmogljivosti, padanje denarnega toka, naraščajoče dolgove in druge.¹⁸

2.2 Podrobnejša analiza učinkovitosti državnih pomoči

Podrobnejša analiza učinkovitosti je bila opravljena na vzorcu 90 podjetij glede na višino prejete državne pomoči, čisto donosnost kapitala, spremembo prihodkov iz poslovanja in spremembo števila zaposlenih.

¹⁸ Prav tam.

2.2.1 Podrobnejša analiza učinkovitost državnih pomoči glede na višino prejetih državnih pomoči in kazalnik čiste donosnosti kapitala

Učinkovitost dodeljenih državnih pomoči glede na višino prejete pomoči je bila analizirana z razmerjem med spremembo poslovnega izida in višino prejete pomoči. Zmanjšanje dobička ali povečanje izgube ima predznak minus (-), medtem ko ima povečanje dobičke ali zmanjšanje izgube predznak plus (+). Dodeljena državna pomoč je učinkovita, če je količnik večji od 1, in neučinkovita, če je količnik manjši od 1. Količnik zavzame negativne vrednosti v primeru, ko se dobiček po začetku prejemanja državne pomoči ne poveča, temveč zmanjša, ali ko se izguba po začetku prejemanja državne pomoči ne zmanjša, temveč poveča. Za podjetja, ki v letu 2013 niso več poslovala in zato nimajo računovodskih podatkov za leto 2013, je bil vzet poslovni izid iz leta 2012.

$$\text{učinkovitost državnih pomoči glede na trajanje} = \frac{\Delta \text{poslovni izid}}{\text{višina prejete državne pomoči}}$$

Na podlagi vzorčnih podatkov 90 podjetij je povprečna vrednost količnika 0,399. Povprečna vrednost količnika je manjša od 1, kar pomeni, da je v povprečju sprememba dobička manjša od višine prejete državne pomoči, obenem pa je vrednost količnika pozitivna, kar pomeni, da se je v povprečju pri podjetjih, ki so prejela državno pomoč, dobiček povečal oziroma zmanjšala izguba. Kljub temu je glede na razmerje med spremembo dobička in višino pomoči državna pomoč neučinkovita, saj se je po začetku prejemanja državne pomoči poslovni izid povečal za manj kot polovico dodeljene državne pomoči. Od 90 podjetij ima 7 podjetij vrednost količnika negativno in večjo od 1. To pomeni, da se je tem podjetjem poslovni izid zmanjšal za več, kakor je znašala višina prejete državne pomoči.

Učinkovitost dodeljenih državnih pomoči glede na čisto donosnost kapitala (kazalec Return on Equity – ROE) je bila analizirana z kazalcem čiste donosnosti kapitala za vsako podjetje v vzorcu za leta od vključno 2006 do vključno 2013. Leta so se prevrednotila v vrednosti večje in manjše od 0 – za vsako podjetje je bilo določeno ničto leto; leto, v katerem je podjetje začelo prejemati državno pomoč. Preostala leta so označena s pozitivnimi in negativnimi števki (primer: če je podjetje državno pomoč začelo prejemati leta 2010, bo leto 2011 označeno s številom 1, leto 2009 pa s številom -1). S tem se je časovna premica za vsa leta naravnala na ničto leto, saj za merjenje učinkovitosti državnih pomoči ni pomembno leto prejemanja, temveč časovni okvir pred začetkom in časovni okvir po začetku prejemanja državne pomoči.

Za vsako leto se je izračunala stopnja rasti z naslednjo formulo:

$$St = \left(100 \times \left(\frac{Yn}{Y1}\right)\right) - 100$$

St = stopnja rasti

Y_n = vrednost spremenljivke leta n

Y_1 = vrednost spremenljivke leta n-1

Za vsako prevrednoteno leto se je izračunalo modificirano aritmetično sredino stopnje rasti glede na prejšnje prevrednoteno leto na podlagi vseh 90 stopenj rasti za posamezno prevrednoteno leto. Modificirana aritmetična sredina je bila izračunana zaradi visoke variabilnosti podatkov. V primeru, da za posamezno prevrednoteno leto ni bilo podatkov za vseh 90 podjetij, vzetih v vzorec, se je modificirana aritmetična stopnja rasti izračunala na podlagi razpoložljivega števila podatkov.

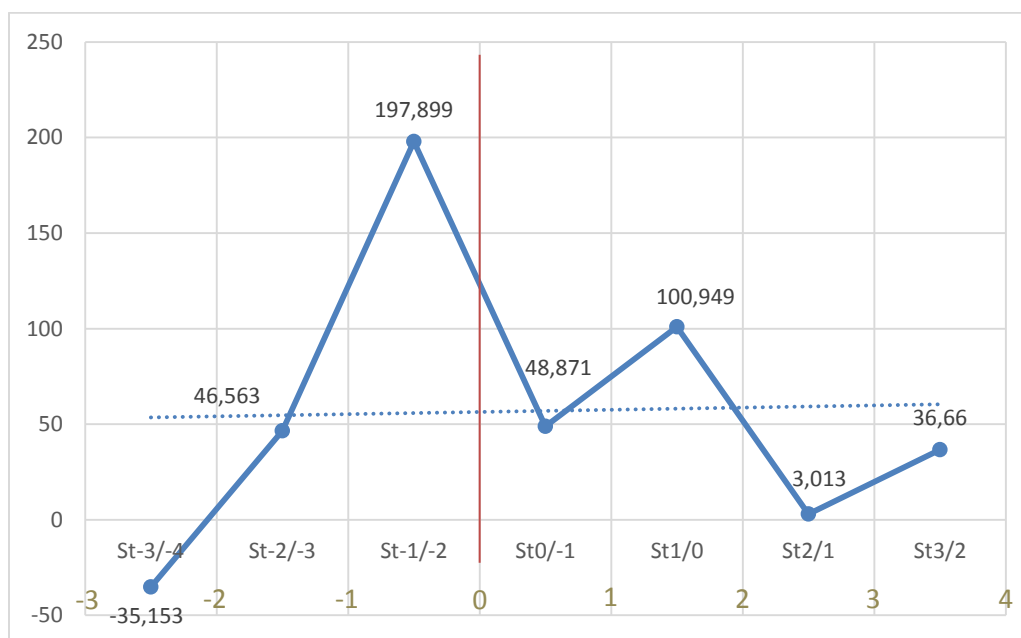
Nekatere vrednosti ROE so lahko negativne v primeru, ko ima podjetje več dolžniških obveznosti in poslovnih odhodkov od prihodkov. Ko ROE zavzame negativne vrednosti, to pomeni, da ima podjetje negativne prihodke. Za izračun učinkovitosti na podlagi ROE se je glede na članek W.D. Hammana¹⁹ izločilo podatke za tista leta, ko je posamezno podjetje izkazovalo negativni ROE.

Izračuni so vidni v prilogi B. Modificirana aritmetična sredina stopenj rasti se pred ničtim letom dvigne, kar je v nasprotju z raziskavo Komisije.²⁰ Po ničtem letu začne padati, nato pa se zopet začne dvigati. Dvigne se do stopnje, višje od začetne vrednosti stopnje rasti med letoma -3 in -2. Čista donosnost kapitala po prejeti državni pomoči najprej pade, kar bi lahko označili kot neučinkovito, vendar pa se do leta 4 po prejeti državni pomoči čista donosnost kapitala spet začne dvigati. Na podlagi kazalnika ROE je državna pomoč na videz učinkovita, vendar so pozitivni učinki vidni šele nekaj let po prejemu. Prav tako je potrebno poudariti, da je veliko podjetij prenehalo poslovati nekaj let po prejemu državne pomoči, ostala podjetja pa so že od začetka imela visoko vrednost kazalca ROE. Zaradi tega učinkovitost državnih pomoči na podlagi višanja vrednosti kazalca ROE označujemo kot neučinkovito.

¹⁹ W. D. Hamman, nav. delo, str. 58.

²⁰ <http://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf>.

Graf 2: Modificirane aritmetične sredine stopenj rasti prevrednotenih let kazalca ROE



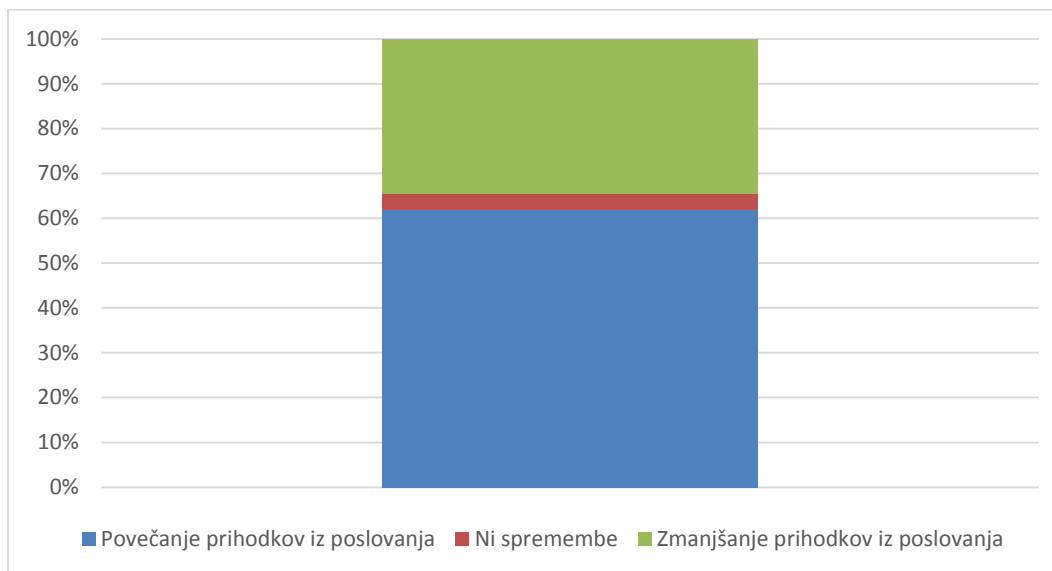
Vir: lastni izračuni

2.2.2 Podrobnejša analiza učinkovitosti glede na prihodke in število zaposlenih

Za podrobnejšo analizo učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči glede na prihodke in število zaposlenih sta bila uporabljena dva kriterija: (1) sprememba prihodkov iz poslovanja od leta začetka prejemanja državne pomoči do leta 2013 in (2) sprememba števila zaposlenih od leta začetka prejemanja državne pomoči do leta 2013.

Med 90 podjetji, zajetimi v vzorec, je 31 takih, katerim se je po prejeti državni pomoči prihodek iz poslovanja zmanjšal, 56 podjetjem se je prihodek iz poslovanja po prejeti državni pomoči povečal, trem podjetjem pa se ni spremenil glede na leto pred začetkom prejemanja. Razlog za zmanjšanje prihodkov iz poslovanja je lahko neučinkovito porabljen državna pomoč ali pa splošno stanje v panogi. Glede na podatek, da so se 62,2% podjetjem prihodki iz poslovanja povečali, lahko rečemo, da je dodeljena državna pomoč razmeroma učinkovita pri višanju prihodkov iz poslovanja, prav tako pa je dobljeni rezultat v skladu s prej omenjeno raziskavo Komisije. Rezultate prikazuje graf 3.

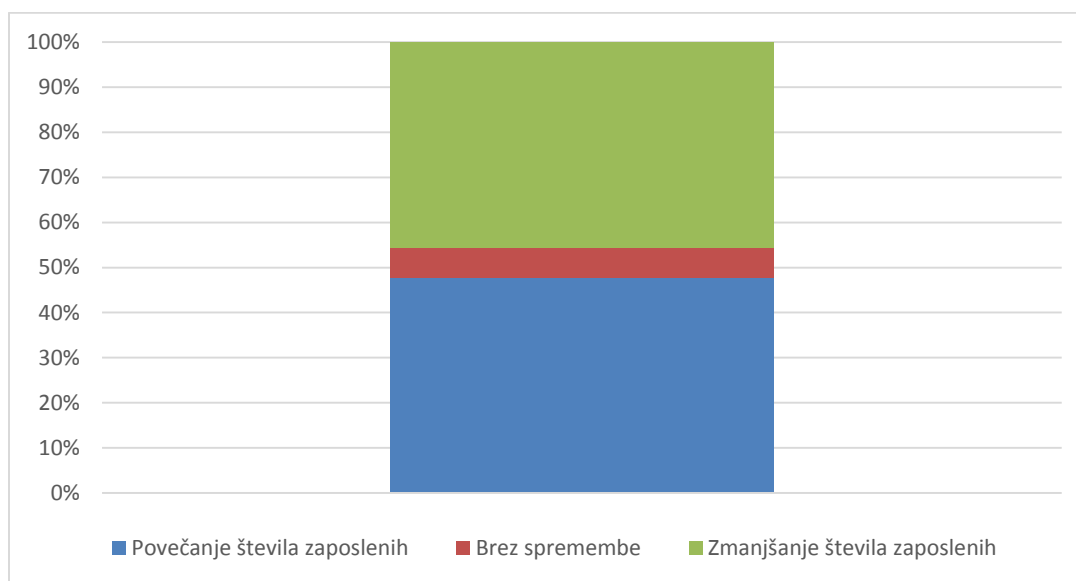
Graf 3: Struktura prejemnikov državne pomoči glede na spremembo prihodka iz poslovanja



Vir: lastni izračuni

Med 90 podjetji, zajetimi v vzorec, je 41 podjetij takih, katerim se je po prejeti državni pomoči število zaposlenih zmanjšalo, 43 podjetjem se je število zaposlenih povečalo, šest jih je pa takih, katerim se po prejeti državni pomoči število zaposlenih ni spremenilo. Glede na to, da se je samo 47,78% podjetjem število zaposlenih povečalo po prejeti državni pomoči, dodeljene državne pomoči z vidika povečevanja zaposlovanja delovne sile niso učinkovite. Rezultate prikazuje graf 4.

Graf 4: Struktura prejemnikov državne pomoči glede na spremembo števila zaposlenih



Vir: Lastni izračuni

3 Primerjava podjetij, katerim se je poslovni izid zmanjšal, s konkurenco

Podjetja, ki se jim je poslovni izid zmanjšal, so bila primerjana s konkurenčnimi podjetji v isti dejavnosti, katero imajo kot glavno dejavnost ta podjetja navedena. S tem se je raziskalo, ali je padec poslovnega izida posledica neučinkovitosti državne pomoči, ali pa je to posledica splošnih ekonomskih gibanj znotraj dejavnosti. Dejavnosti podjetij so bile določene s Standardno klasifikacijo dejavnosti SKD. Pri panogah, kjer je manj kot 100 podjetij, so bila primerjana vsa podjetja znotraj enake dejavnosti, ki so v letu 2013 izkazovala poslovni izid. Upoštevana niso bila tista podjetja, ki so do leta 2013 prenehala poslovati. Pri panogah, kjer je več kot 100 podjetij, so bila primerjana vsa podjetja v vzorcu 100 podjetij, ki so bila izbrana naključno znotraj enake dejavnosti, ki so v letu 2013 izkazovala poslovni izid. Iz populacije so bila izločena tista podjetja, ki so do leta 2013 prenehala poslovati. Če so bila podjetja ustanovljena po letu 2010, se je sprememba poslovnega izida merila glede na prvi razpoložljiv podatek o poslovnem izidu.

Izmed 90 podjetij, zajetih v vzorec iz populacije 207 podjetij, ki so prejela največ državne pomoči med letoma 2010 in 2012, se je 40 zmanjšal poslovni izid (povečala izguba ali zmanjšal dobiček). Ta podjetja so: Acer furnirnica d.o.o., Hidria - IP d.o.o., TCR Inpro d.o.o., Race Kogo d.o.o., Bioplin skupina d.o.o., RC Simit d.o.o., Energetika – Železarna Jesenice d.o.o., Keter Organica Nova d.o.o., ECOS d.o.o., Razvojni center informacijsko - komunikacijskih tehnologij Savinja Žalec, d.o.o., Bioenerg d.o.o., Gradnja telekomunikacijskih omrežij, montaža in vzdrževanje inštalacij Igor Kajtna s.p., 4G Neuron d.o.o., Bioplin, Kolar Marjan s.p., Trgovina in

posredništvo, DOM=EN Domen Jurša s.p., Bioplin Šijanec, Robert Šijanec s.p., Rezidenca Čeligo d.o.o., Arctur d.o.o., IOS d.o.o., INDE d.o.o., LIV kolesa d.o.o., Brest-pohišstvo d.o.o., Petrol Geoterm d.o.o., Tovarna kovinske opreme d.o.o., BIA Separations d.o.o., Polycorn d.o.o., Gorenje d.d., Revoz d.d., Krka d.d., TRIMO inženiring in proizvodnja montažnih objektov, d.d., HTZ Harmonija tehnologije in znanja d.o.o., Elektro Celje d.d., SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o., Javno podjetje Energetika Ljubljana d.o.o., Terme Čatež d.d., Niko d.o.o., Soške elektrarne Nova Gorica, P.O., GVO, gradnja in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, d.o.o., Zlatarna Celje d.d. in Julon proizvodnja poliamidnih filamentov in granulotov d.d.

Med vsemi 40 podjetji so tri, ki delujejo v isti dejavnosti D35.112 - Proizvodnja elektrike v termoelektrarnah, jedrskih elektrarnah (Bioplin skupina d.o.o., Bioplin Šijanec, Robert Šijanec s.p. in Bioplin, Kolar Marjan s.p.), tri, ki delujejo v isti dejavnosti D35.119 - Druga proizvodnja električne energije (Keter Organica Nova d.o.o., ECOS d.o.o., Bioenerg d.o.o.), dve, ki delujeta v isti dejavnosti I55.100 - Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov (Rezidenca Čeligo d.o.o., Terme Čatež d.d.) in štiri, ki delujejo v isti dejavnosti M72.190 - Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije (Race Kogo d.o.o., RC Simit d.o.o., 4G Neuron d.o.o., IOS d.o.o.). Ostala podjetja delujejo v različnih dejavnostih.

Izmed 31 dejavnosti, v katerih so podjetja, katerim se je poslovni izid zmanjšal, je 9 takšnih, kjer se je več kot polovici podjetij (v vzorcu ali populaciji) med letoma 2010 in 2013 zmanjšal poslovni izid. Prikaz deleža podjetij v posamezni dejavnosti, ki se jim je zmanjšal poslovni izid, je dostopen v prilogi C. Za te dejavnosti lahko rečemo, da je bil med letoma 2010 in 2013 prisoten trend manjšanja poslovnega izida. Te dejavnosti so: B09.100 - Storitve za pridobivanje nafte in zemeljskega plina, C20.600 - Proizvodnja umetnih vlaken, C21.200 - Proizvodnja farmacevtskih preparatov, C26.200 - Proizvodnja računalnikov in perifernih naprav, C27.510 - Proizvodnja električnih gospodinjskih naprav, C32.120 - Proizvodnja nakita in podobnih izdelkov, I55.100 - Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov J62.010 - Računalniško programiranje in N82.920 - Pakiranje. Tista podjetja (10 podjetij), ki delujejo v teh dejavnostih (Petrol Geoterm d.o.o., Julon proizvodnja poliamidnih filamentov in granulotov d.d., Krka d.d., Razvojni center informacijsko - komunikacijskih tehnologij Savinja Žalec, d.o.o., Gorenje d.d., Zlatarna Celje d.d., Rezidenca Čeligo d.o.o., Terme Čatež d.d., Arctur d.o.o. in INDE d.o.o.) in se jim je poslovni izid zmanjšal po prejemanju državne pomoči, niso nujno imela zmanjšanega dobička ali povečane izgube zaradi neučinkovito porabljene državne pomoči, temveč je lahko bila to posledica splošnega trenda v panogi. Za ta podjetja ne moremo reči, ali je bila državna pomoč porabljena učinkovito ali ne. Ostala podjetja, ki delujejo v ostalih panogah, so kljub splošnemu trendu večanja poslovnega izida v posamezni panogi imela zmanjšan dobiček ali povišano izgubo. Razlog za to se lahko pripiše že splošnemu slabemu položaju podjetij in hkrati

neučinkovito porabljeni ali dodeljeni državni pomoči, saj naj bi ravno državna pomoč pomagala podjetjem v slabem položaju na trgu.

4 Zaključek

Učinkovitost dodeljenih državnih pomoči je bila analizirana z več kazalniki. Splošen pregled uspešnosti podjetij, ki so prejela državno pomoč, je razkril, da kar 72,04% podjetij še deluje in deluje z dobičkom. Na splošno lahko torej rečemo, da so državne pomoči razmeroma učinkovite, saj s spodbujanjem pozitivnega poslovnega izida vplivajo na dolgoročno uspešnost podjetja, s tem pa omogočajo tudi dolgoročen obstoj na trgu.

Podrobnejša analiza, ki je bila opravljena glede na razmerje med spremembo poslovnega izida in višino dodeljene državne pomoči, kazalnikom čista donosnost kapitala, sprememba prihodkov in sprememba števila zaposlenih, je potrdila, da ne moremo le enoznačno trditi, da so dodeljene državne pomoči učinkovite. Glede na analizo razmerja med spremembo poslovnega izida in višino dodeljene državne pomoči je državna pomoč neučinkovita. Vsako podjetje naj bi dolgoročno strmelo k maksimiranju vrednosti podjetja, kar je neposredno povezano z maksimiranjem poslovnega izida. »Zdrava podjetja« imajo tendenco višanja poslovnega izida skozi časovno obdobje. Analiza je pokazala, da imajo tudi prejemniki državne pomoči to tendenco, saj je izračunani količnik pozitiven, kljub temu pa je v povprečju sprememba dobička pri prejemnikih državne pomoči manjša od višine prejete državne pomoči, kar dodeljeno državno pomoč označuje kot neučinkovito.

Glede na čisto donosnost kapitala je podeljena državna pomoč neučinkovita. Stopnja rasti se dvigne nad začetno stopnjo rasti štiri leta pred začetkom prejemanja, kljub temu pa je manjša kot stopnja rasti eno leto pred začetkom prejemanja državne pomoči. Prav tako v letih po prejemanju državne pomoči veliko prejemnikov preneha poslovati, zaradi česar je aritmetična sredina ROE po letu prejema napihnjena glede na ostala leta, saj na trgu ostanejo podjetja z že razmeroma visoko vrednostjo ROE. Za dolgoročno napoved učinkovitosti državnih pomoči glede višanja ROE bi potrebovali širši časovni okvir, predvsem povečanja števila let po prejemanju državnih pomoči, vendar pa to zaradi pomanjkanja podatkov ni mogoče.

Glede na spremembo prihodka iz poslovanja lahko trdimo, da je državna pomoč razmeroma učinkovita. Nasprotno pa tega ne moremo trditi za učinkovitost na podlagi spremembe števila zaposlenih. Manj kot polovici prejemnikov državne pomoči se je število zaposlenih dejansko povečalo, zato je državna pomoč glede višanja števila zaposlenih v podjetju označena za neučinkovito. Opravljena je bila še dodatna analiza tistih podjetij, ki so po prejeti državni pomoči izkazovale manjšanje poslovni izid. Izkazalo se je, da le 11,11% teh podjetij posluje v dejavnostih, ki so imele v preučevanih letih trend padanja poslovnega izida. Za ostala podjetja

lahko rečemo, da so državno pomoč porabila neučinkovito. V splošnem lahko tako trdimo, da so glede na izračunane kazalce dodeljene državne pomoči neučinkovito porabljene, saj se merjeni outputi, povezani z dodelitvijo državnih pomoči, v večini primerov ne povečajo, temveč se celo zmanjšajo.

5 Seznam virov

Knjige in članki

Ana Murn, Anže Burger & Matija Rojec: *Učinkovitost državnih pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v Sloveniji*, v: Naše gospodarstvo 55 (2009) 1-2, str. 3-12.

Cristina Bernini & Guido Pellegrini: *How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy?*, v: Regional Science and Urban Economics, 41 (2011) 3, str. 253–265.

Simon Čadež: *Temelji poslovnega računovodstva*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2013.

William D. Hamman: *Earnings growth for negative EPS—Investment Basics XXXII*, v: Investment Analysts Journal, 24 (1995) 24, str. 58.

Spletni viri

<<http://www.ajpes.si/>> (6. 4. 2015).

<http://www.ajpes.si/fipo/pojasnila_za_gd.asp> (14. 5. 2015).

<http://ec.europa.eu/competition/publications/csb/csb2015_001_en.pdf> (10. 5. 2015).

<<http://www.gvin.com/IskalnikCE/Pages/SearchResult.aspx>> (6. 4. 2015).

<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/nadz_pom/letna_poro%C4%8Dila/13._LP_drz_pomoceh.pdf> (19. 4. 2015).

<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/14_LP_DPskupaj.pdf> (19. 4. 2015).

<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/15LPoDP_1.pdf> (19. 4. 2015).

6 Priloge

Priloga A: Vzorec podjetij za podrobnejšo analizo učinkovitosti

Matična številka	Naziv podjetja
5688337000	ACER FURNIRNICA, spajalnica furnirja in trgovina d.o.o.
1658298000	SINET podjetje za storitve in proizvodnjo d.o.o.
1199781000	HIDRIA - IP, d.o.o., družba za proizvodnjo izolacijskih izdelkov, Tolmin
3963039000	TCR INPRO Invalidsko, proizvodno, storitveno in trgovsko podjetje d.o.o.
1814443000	SUZ, center za svetovanje, usposabljanje in zaposlovanje invalidov, d.o.o.
3913767000	RACE KOGO razvojni center koroškega gospodarstva d.o.o.
3966950000	BIOPLIN SKUPINA, družba za proizvodnjo bioplina, d.o.o.
5608490000	GORENJSKE ELEKTRARNE, proizvodnja elektrike, d.o.o. - ni podatka za 2014
2271265000	RC SIMIT, razvojni center za sodobne materiale in tehnologije, d.o.o.
5323606000	Farma GRS, farmacevtsko gospodarsko razvojno središče, d.o.o.
3664945000	ENERGETIKA - ŽELEZARNA JESENICE, podjetje za proizvodnjo in storitve na področju energetike, d.o.o.
2253348000	KETER ORGANICA NOVA, družba za pridobivanje električne energije, proizvodnjo, posredništvo, trgovino in storitve d.o.o.
3980499000	GOLF PROJEKTI obratovanje športnih objektov d.d.
2298082000	ECOS - storitve pri varovanju okolja, d.o.o.
1695428000	SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji d.o.o.
3788458000	TERME PARADISO, CVETKOVIČ MARJAN S.P.

3668355000	IMAS, projektiranje, avtomatizacija, orodjarstvo ter izdelovanje kovinskih in nekovinskih predmetov, d.o.o.
3991709000	Razvojni center eNeM Novi Materiali d.o.o.
1954610000	ISOMAT inženiring, proizvodnja, trgovina d.o.o.
5512330000	MESTNA VRATA poslovanje z nepremičninami, promet, gostinstvo, trgovina, posredništvo, gradbeništvo, razvedrilne dejavnosti, najemi in storitve d.o.o.
3986365000	USOL, razvoj, proizvodnja in inženiring, d.o.o.
5763169000	Razvojni center informacijsko - komunikacijskih tehnologij Savinja Žalec, d.o.o.
1694847000	COSYLAB, laboratorij za kontrolne sisteme, d.d.
5458447000	VSR LAB razvoj plovil d.o.o.
2224330000	BIOENERG obnovljivi viri energije d.o.o.
5562325000	GRADNJA TELEKOMUNIKACIJSKIH OMREŽIJ, MONTAŽA IN VZDRŽEVANJE INŠTALACIJ IGOR KAJTNA S.P.
3949117000	4G NEURON, razvoj, trženje in prodaja telekomunikacijskih storitev, d.o.o.
5958377000	GREDIČ nepremičninska družba d.o.o.
2245051000	HOTEL BRDA Podjetje za gostinstvo in druge storitve d.o.o.
2043416000	BIOPLIN, KOLAR MARJAN S.P.
2034182000	VETERINARSKA POSTAJA CERKNICA d.o.o.
3441806000	INPRIME Razvojno - tehnološki park d.o.o.
3070891000	TRGOVINA IN POSREDNIŠTVO, DOM=EN DOMEN JURŠA S.P.
3525724000	HOTEL "JAKEC", TRIJE KRALJI, HOTELSKE IN REKREACIJSKE DEJAVNOSTI, JOŽICA JUHART S.P.
2251914000	ŠANPIER Gostinstvo in trgovina d.o.o.

5624456000	BIOPLIN ŠIJANEC, PROIZVODNJA IN DISTRIBUCIJA ENERGIJE, ROBERT ŠIJANEC s.p.
3005968000	REZIDENCA ČELIGO gostinstvo in turizem d.o.o.
5025311000	ARCTUR Računalniški inženiring d.o.o.
1121715000	RC PREKO, razvojni center za pridobivanje energentov iz komunalnih odpadkov, d.o.o.
1627139000	IOS, inštitut za okoljevarstvo in senzorje, d.o.o.
5841674000	INDE invalidske delavnice Sevnica d.o.o.
5051673000	IN.Medica, podjetje za inovativne medicinske sisteme d.o.o.
5014786000	LIV KOLESA, proizvodnja, predelava in trgovina, d.o.o.
5399815000	ASCOM - proizvodnja drsnih obročev in komutatorjev d.o.o
5919835000	BREST-POHIŠTVO d.o.o. Cerknica, podjetje za proizvodnjo in promet pohištva ter opreme
1319612000	MLM-STORITVE d.o.o.- v stečaju
5045541000	HOTELI IN TURIZEM ROGAŠKA, hotelirstvo in turizem, d.o.o.
5967732000	TANIN SEVNICA Kemična industrija d.d.
5452554000	FMC, Sistemski Integrator d.o.o.
1317270000	PETROL GEOTERM, pridobivanje surove nafte in zemeljskega plina d.o.o.
1272853000	Javno podjetje Energetika Maribor d.o.o.
1313517000	IGRALNI SALON KARNEVAL, igralništvo, turizem in storitve, d.o.o. CASINO CARNEVALE, giochi d azzardo, turismo e servizi, s.r.l.
5825083000	TOVARNA KOVINSKE OPREME d.o.o.
5107199000	MERKSCHA furnirnica d.o.o.
5478359000	BIA SEPARATIONS Podjetje za separacijske tehnologije d.o.o.

3940799000	POLYCOM predelava plastičnih mas in orodjarstvo Škofja Loka d.o.o.
1722115000	TECHNOPLAST, predelava plastike in izdelava orodij, d.o.o. Bled
3500357000	RIMSKE TERME, zdravje, program dobrega počutja, turizem, d.o.o. - v stečaju
5497027000	YASKAWA Ristro, podjetje za gradnjo strojev in naprav d.o.o.
5915511000	Seaway Yachts, razvojni center za nove materiale, pogone in tehnologije, d.o.o.
5498449000	HIDRIA AET Družba za proizvodnjo vžignih sistemov in elektronike d.o.o.
5453364000	GORENJE I.P.C., Invalidsko podjetniški center, d.o.o.
1545248000	EMO - ORODJARNA proizvodna družba d.o.o.
5033675000	MURA IN PARTNERJI, Proizvodnja oblačil, d.o.o.
5156505000	GORENJE gospodinjski aparati, d.d.
5033420000	REVOZ podjetje za proizvodnjo in komercializacijo avtomobilov d.d.
2010593000	KRKA, tovarna zdravil, d.d., Novo mesto
5044421013	ADRIA AIRWAYS Slovenski letalski prevoznik, d.d.
5034558000	TRIMO inženiring in proizvodnja montažnih objektov, d.d.
5043611000	HTZ Harmonija tehnologije in znanja, invalidsko podjetje, d.o.o. Velenje
5405084000	ELEKTRO CELJE, podjetje za distribucijo električne energije, d.d.
5033411000	SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o.
5034043000	TERMOELEKTRARNA TOPLARNA LJUBLJANA d.o.o.
1507664000	JAVNO PODJETJE ENERGETIKA LJUBLJANA d.o.o.
5349907000	TERME ČATEŽ d.d. Čatež ob Savi

5777011000	NIKO, kovinarsko podjetje, d.o.o., Železniki
5033730000	MELAMIN kemična tovarna d.d. Kočevje
5025796000	IMPOL, industrija metalnih polizdelkov, d.o.o.
5005485000	SOŠKE ELEKTRARNE NOVA GORICA, PODJETJE ZA PROIZVODNJO ELEKTRIČNE ENERGIJE, P.O.
5389275000	SILKEM proizvodnja zeolitov d.o.o.
5043212000	KOLEKTOR GROUP Vodenje in upravljanje družb d.o.o.
5040736000	DOMEL, Elektromotorji in gospodinjski aparati, d.o.o.
5584060000	GVO, gradnja in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, d.o.o.
2211238000	ZLATARNA CELJE družba za proizvodnjo in promet s plemenitimi kovinami d.d.
5163676000	PETROL, Slovenska energetska družba, d.d., Ljubljana
1470647000	JULON Proizvodnja poliamidnih filamentov in granulatov d.d., Ljubljana, Letališka c. 15
5048192000	HELIOS Tovarna barv, lakov in umetnih smol Količevo, d.o.o.
2010810000	CARTHAGO proizvodnja avtomobov d.o.o.
5223067000	odelo Slovenija, podjetje za razvoj, proizvodnjo in trženje avtomobilskih delov, d.o.o.
5004896000	AHA MURA, Proizvodnja oblačil, d.o.o.

Priloga B: Izračuni stopenj rasti kazalca RoE

S-3/-4	S-2/-3	S-1/-2	S0/-1	S1/0	S2/1	S3/2
-89,4068	/	-49,2128	-7,18714	-56,9025	/	/
/	/	-50,3561	-76,5523	-93,2122	/	/
/	/	/	-95,9572	66,1157	/	/
/	/	/	/	16,45787	-79,7722	/
/	/	/	/	202,1355	-91,1528	/
114,6465	59,76471	-26,6568	-74,8996	-67,2	212,1951	/
/	/	/	/	-74,3243	152,6316	/
/	/	/	/	258,5815	-35,7623	/
143,9331	-31,5609	56,26566	46,11067	-30,4061	-27,2871	55,53145
/	/	/	-91,7232	/	403,2086	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	295,3764	-92,8398	/	/
/	/	/	/	3054,762	14,9434	/
/	/	24	/	/	-85,5198	117,9487
15,87031	45,06627	-32,9949	-15,4545	-4,6595	-76,3158	/
/	/	/	/	155,5957	-76,8362	/
-42,8412	-47,6252	16,52174	12,57996	-11,8371	22,12675	/
/	/	/	/	/	/	178,9593
/	/	2401,923	-90,2383	1281,102	17,61688	/
/	/	/	/	-28,6503	-8,22448	/

22,75936	-43,2915	-0,7528	33,20433	-33,9802	-22,144	/
/	-99,6662	/	/	/	-99,6662	/
/	/	/	/	/	/	/
-33,0189	-39,2199	397,3262	410,8961	/	/	/
/	/	/	-456,133	205,1819	-71,0385	-92,8266
/	-99,0741	190,9091	/	/	/	/
-76,5128	-95,2941	/	/	/	/	/
/	110,768	-61,8708	/	/	/	/
-41,841	-17,2662	/	/	/	/	/
/	/	/	295,8084	-83,3585	/	/
/	-66,7663	/	-100	/	/	/
-58,1395	-13,8889	469,8925	-96,9811	150	/	/
-70,5618	/	/	/	/	/	/
/	/	-66,2781	21,79098	87,25311	/	/
/	/	/	/	/	/	/
-36,2259	510,0072	-68,795	258,7368	-94,3806	-86,4916	34,72222
/	/	/	/	/	/	/
/	-60,9024	132,3884	-23,1594	-94,8322	/	/
/	/	/	23,03922	-82,7092	/	/
/	/	/	/	/	-5,60748	/
-63,0252	825,5682	/	/	/	/	/
-171,672	/	/	/	69,21944	-73,9774	435,1171

-23,451	-40,4713	23,75215	/	/	/	/
/	-47,8782	111,5044	/	/	/	/
/	-87,515	23,27346	/	/	4,535061	17,49909
-42,8296	-55,5556	-24,6212	151,7588	84,83034	-39,6328	-8,22898
-21,6621	-20,6087	/	/	/	-81,7379	-73,3935
-85,2304	35,77982	13,51351	174,4048	-55,9653	/	/
-17,6734	58,0163	-32,6741	22,86079	-40,3326	4,703833	112,4792
-125,513	/	-96,124	/	/	/	374,4186
-15,2778	-93,0055	468,75	/	-34,3233	-88,0366	/
-80,1234	/	/	/	/	-1,70358	33,79549
/	-50,7645	214,441	16,44444	-18,4054	/	/
-25,6637	1114,286	-21,8627	133,877	-20,8155	/	/
/	/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/	/
-46,6986	-99,6409	/	267,9731	-32,1972	-0,2693	/
/	/	/	/	316	/	/
-91,504	/	/	43,13725	-4,86301	7,199424	/
-100	/	/	171,4286	111,9298	/	/
-70,7944	41,6	35,59322	4,166667	-21,2	44,67005	-4,91228
/	/	/	/	-42,6601	/	/
-5,37262	-25,4579	/	/	136,9565	/	/
-3,41588	-36,1627	18,55956	0,700935	-24,71	-13,4052	-10,1423

-5,60704	7,658321	-9,89512	-15,6377	-17,9364	-4,75146	-1,45817
/	/	-100,509	426,087	/	/	/
15,41883	-31,0212	-52,514	-79,0196	/	/	/
33,33333	75	3957,143	-96,1268	/	/	/
-87,3626	282,6087	/	/	-35,7456	40,61433	-26,9417
-26,0921	199,6805	/	/	/	/	/
164,5614	-21,2202	59,76431	/	/	-54,5455	/
-15,5556	148,2456	-67,1378	94,08602	213,0194	-87,1681	92,41379
15,33865	36,96028	-47,4149	1,199041	-15,8768	-77,1831	/
-10,3142	44,17365	4,754358	26,5759	-25,4183	-18,6432	-11,4905
-191,234	/	201,6	21,48541	50,87336	14,47178	/
5,01002	19,65649	-25,6778	-44,6352	129,4574	-46,1149	75,54859
-15,8416	149,4118	-54,4025	93,7931	-39,3238	10,85044	14,28571
3,919694	-34,3146	-63,4454	169,3487	9,530583	61,81818	3,130016
110,8033	33,77135	-25,835	43,31126	120,3327	/	/
-314,286	/	/	/	72,83237	-56,0201	184,7909
-35,4064	-41,8308	205,1411	-70,6185	55,17483	-77,5575	/
35,90968	-67,0288	-60,0775	272,8155	/	/	/
-231,723	/	246,8401	-68,9175	201,7241	-20,5714	/
-90,9244	-77,7778	575	138,2716	-15,544	-0,6135	-81,4815
-6,05565	-47,1254	-60,7908	38,65546	-77,8788	691,7808	2,249135
/	/	/	-28,7355	-34,2129	-52,5418	-37,1626

/	-71,0507	552,2843	67,85992	10,82522	-1,48504	/
---	----------	----------	----------	----------	----------	---

	St-3/-4	St-2/-3	St-1/-2	St0/-1	St1/0	St2/1	St3/2
Ar. Sredina	35,153	46,563	197,899	48,871	100,949	3,013	36,66

Priloga C: Prikaz deleža podjetij, katerim se je od leta 2010 do leta 2013 zmanjšal poslovni izid znotraj določenih dejavnosti.

Naziv podjetja	Številka dejavnosti po SKD	Delež podjetij z zmanjšanim poslovnim izidom
Petrol Geoterm d.o.o.	B09.100 - Storitve za pridobivanje nafte in zemeljskega plina	75,00%
Acer furnirnica d.o.o.	C16.210 - Proizvodnja furnirja in plošč na osnovi lesa	26,47%
TCR Inpro d.o.o.	C17.120 - Proizvodnja papirja in kartona	50,00%
BIA Separations d.o.o.	C20.590 - Proizvodnja drugih kemičnih izdelkov	43,24%
Julon proizvodnja poliamidnih filamentov in granulatov d.d.	C20.600 - Proizvodnja umetnih vlaken	100,00%
Krka d.d.	C21.200 - Proizvodnja farmacevtskih preparatov	63,64%
Polycom d.o.o.	C22.290 - Proizvodnja drugih izdelkov iz plastičnih mas	36,17%
TRIMO inženiring in proizvodnja	C25.110 - Proizvodnja kovinskih	41,00%

montažnih objektov, d.d.	konstrukcij in njihovih delov	
Hidria - IP d.o.o.	C25.620 - Mehanska obdelava kovin	29,00%
Niko d.o.o.	C25.990 - Proizvodnja drugje nerazvrščenih kovinskih izdelkov	44,00%
Razvojni center informacijsko - komunikacijskih tehnologij Savinja Žalec, d.o.o.	C26.200 - Proizvodnja računalnikov in perifernih naprav	55,17%
Gorenje d.d.	C27.510 - Proizvodnja električnih gospodinjskih naprav	51,61%
Tovarna kovinske opreme d.o.o.	C28.990 - Proizvodnja strojev za druge posebne namene	37,78%
Revoz d.d.	C29.100 - Proizvodnja motornih vozil	50,00%
LIV kolesa d.o.o.	C30.920 - Proizvodnja koles in invalidskih vozičkov	50,00%
Brest-pohišstvo d.o.o.	C31.090 - Proizvodnja drugega pohištva	47,00%
Zlatarna Celje d.d.	C32.120 - Proizvodnja nakita in podobnih izdelkov	61,00%
HTZ Harmonija tehnologije in znanja d.o.o.	C33.120 - Popravila strojev in naprav	40,00%
Soške elektrarne Nova Gorica, P.O.	D35.111 - Proizvodnja elektrike v hidroelektrarnah	42,00%
Bioplin skupina d.o.o.	D35.112 - Proizvodnja elektrike v termoelektrarnah, jedrskih elektrarnah	50,00%
Bioplin, Kolar Marjan s.p.	D35.112 - Proizvodnja elektrike v termoelektrarnah, jedrskih elektrarnah	50,00%

Bioplin Šijanec, Robert Šijanec s.p.	D35.112 - Proizvodnja elektrike v termoelektrarnah, jedrskih elektrarnah	50,00%
Keter Organica Nova d.o.o.	D35.119 - Druga proizvodnja električne energije	34,00%
ECOS d.o.o.	D35.119 - Druga proizvodnja električne energije	34,00%
Bioenerg d.o.o.	D35.119 - Druga proizvodnja električne energije	34,00%
Elektro Celje d.d.	D35.130 - Distribucija električne energije	47,62%
Javno podjetje Energetika Ljubljana d.o.o.	D35.300 - Oskrba s paro in vročo vodo	42,59%
Energetika – Železarna Jesenice d.o.o.	E36.000 - Zbiranje, prečiščevanje in distribucija vode	34,25%
Gradnja telekomunikacijskih omrežij, montaža in vzdrževanje inštalacij Igor Kajtna s.p.	F42.220 - Gradnja objektov oskrbne infrastrukture za elektriko in telekomunikacije	44,00%
GVO, gradnja in vzdrževanje d.o.o.	F43.990 - Druga specializirana gradbena dela	39,00%
Trgovina in posredništvo, DOM=EN Domen Jurša s.p.	G46.190 - Nespecializirano posredništvo pri prodaji raznovrstnih izdelkov	48,00%
Rezidenca Čeligo d.o.o.	I55.100 - Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov	53,00%
Terme Čatež d.d.	I55.100 - Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov	53,00%
Arctur d.o.o.	J62.010 - Računalniško programiranje	51,00%

Race Kogo d.o.o.	M72.190 - Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije	47,00%
RC Simit d.o.o.	M72.190 - Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije	47,00%
4G Neuron d.o.o.	M72.190 - Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije	47,00%
IOS d.o.o.	M72.190 - Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije	47,00%
SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o.	N78.200 - Posredovanje začasne delovne sile	39,00%
INDE d.o.o.	N82.920 - Pakiranje	67,65%

VIII EKONOMSKA ANALIZA UČINKOVITOSTI PREJEMA DRŽAVNIH POMOČI PO DEJAVNOSTIH

Avtorica: Manja Munda

1 Metodologija in cilji dela

Za metodologijo dela sem izbrala analizo sekundarnih podatkov, zbranih na spletu. Primarna podlaga za zbiranje informacij so bila letna poročila o državnih pomočeh, ki so objavljena na spletni strani Ministrstva za finance. Zaradi manjka podatkov in nepopolnih poročil sem v svoji analizi podrobneje obravnavala obdobje od leta 2009 do leta 2012.

Podrobnejše informacije o finančnih podatkih podjetij in klasifikacijo po dejavnostih so bile zbrane s spletnih strani Gvin.com, Bizi.si in AJPES. Za vzorec podjetij, ki so prejela državne pomoči, sem zbrala podatke o spreminjanju tržnih deležev.

Metoda vzorčenja je stratificirano vzorčenje. Podjetja sem razdelila po kriterijih (majhno, srednje in veliko podjetje v vsaki dejavnosti). Za namene raziskave sem za vsako dejavnost izbrala po tri majhna, srednja in velika podjetja, kjer je populacija to dopuščala.

Podjetja so v delu porazdeljena v dejavnosti skladno s standardno klasifikacijo dejavnosti (SKD 2008). Dejavnosti so definirane znotraj osemnajstih večjih sklopov (A – S), ki se delijo na natančnejše opise, označene s številkami. V Prilogi A se nahaja tabela z obrazložitvijo šifer dejavnosti, uporabljenih kasneje v nalogi, zaradi obsežnosti pa so obrazložene zgolj šifre staršev (šifre glavnih dejavnosti pod katere se uvrščajo).

Glavni cilj raziskave je bilo ugotoviti, kako dodelitev državne pomoči vpliva na razmerje tržnih deležev posameznih podjetji znotraj dejavnosti. Skozi preglede že obstoječih raziskav, ki ugotavljajo vpliv državne pomoči na gibanje konkurence v dejavnostih, sem ugotovila, da se vpliv izračuna z uporabo regresivnih modelov. Tekom projekta sem poskusila zastavit takšen model, vendar je bilo delo preobširno za dogovorjen časovni okvir dela na projektu. Prav tako je pomanjkanje informacij javnega značaja kljubovalo jasni definiciji parametrov. Za točno določitev vpliva na konkurenco bi tako morala opazovati več parametrov, kar pa zaradi zgoraj navedenih razlogov ni bilo mogoče. Na koncu sem se odločila, da opazujem gibanje tržnih deležev pred in po prejemu državne pomoči in na podlagi tega podam sklep.

Zraven vpliva državne pomoči na tržne deleže v dejavnosti me je še zanimalo, kako državna pomoč vpliva na razvoj dejavnosti. Vpliv sem raziskala skozi spremembe števila podjetij in prihodkov v različnih dejavnostih, ter podala sklep glede na gibanje razmerja med njima.

2 Skupna višina državnih pomoči v različnih dejavnostih od leta 2010 do 2012

2.1 Višina dodeljenih državnih pomoči v letu 2010

Po podatkih najdenih v Petnajstem letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012, objavljenem na uradni spletni strani Ministrstva za finance, je bilo v letu 2010 največ državnih pomoči (115.38 milijonov evrov) dodeljenih predelovalnim dejavnostim (dejavnost C), sledile so M - strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti (84.68 milijonov evrov), na tretjem mestu pa se nahajajo A - kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo (38.87 milijonov evrov). Skupna višina sredstev, namenjenih državnim pomočem v letu 2010, je 466.57 milijonov evrov. V letu 2010 so bile razlike v višini državnih pomoči po dejavnostih razmeroma velike, kot lahko opazimo iz primera prvih treh uvrščenih. Najvišji delež dodeljenih državnih pomoči na zaposlenega pa je bilo v dejavnosti B - rudarstvo, kar je možno obrazložiti z nizko povprečno vrednostjo števila zaposlenih na podjetje (27.71) in nizkim številom registriranih podjetij v dejavnosti (v letu 2011 je bilo 105 registriranih podjetij, kar je 155 krat manj od števila podjetij v predelovalnih dejavnostih).

Od vseh dodeljenih državnih pomoči jih je bilo 20 namenjenih malim podjetjem, 29 srednjim podjetjem in 38 velikim podjetjem, kar je premo sorazmerno s podeljeno višino posamezni skupini podjetij (81.31 milijonov evrov so prejela mala podjetja, 96.70 milijonov evrov srednja podjetja in 163.41 milijonov evrov velika podjetja).

Najvišjo državno pomoč v letu 2010 so prejele Slovenske železnice, d.o.o. (44.910 milijonov evrov), kar pa ne vpliva na analizo spremenjenih tržnih deležev kot posledico prejema državne pomoči saj so edini slovenski ponudnik na trgu železniških prevozov. Zraven Slovenskih železnic so preko milijona evrov državne pomoči prejeli še Zavod za gozdove Slovenije, Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije in RTH - Rudnik Trbovlje Hrastnik, d.o.o., kot edina pridobitna organizacija od zgoraj omenjenih.

2.2 Višina dodeljenih pomoči v letu 2011

V letu 2011 je bilo po podatkih, najdenih v Petnajstem letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012, objavljenem na uradni spletni strani Ministrstva za finance, 245.66 milijonov evrov sredstev namenjenih finančnim in zavarovalniškimi dejavnostim (K), 125.38 milijonov evrov je bilo dodeljenih M - strokovnim znanstvenim in tehničnim dejavnostim, 106.57 milijonov evrov pa je ponovno odšlo v C - predelovalne dejavnosti. V primerjavi z letom 2010 vidimo, da se je na seznamu najvišjih prejemnikov pojavila finančna in zavarovalniška dejavnost, kar je posledica pričetka vlaganja v finančni

sistem za reševanje globalne ekonomske krize. Skupna višina sredstev, namenjenih državnim pomočem v letu 2011, je znašala 713.35 milijonov evrov, kar je 246.79 milijonov evrov več kot v letu 2010. Najvišji delež prejema državne pomoči na zaposlenega je tokrat pripadel finančnim in zavarovalniškim dejavnostim izključno zaradi že prej omenjenega vzroka ekonomske krize.

Državno pomoč je prejelo 33 malih podjetij, 25 srednje velikih podjetij in 39 velikih podjetij, od vseh prejemnic pa je 53 podjetij takšnih, ki so državno pomoč prejele že v prejšnjem letu. Kot v letu 2010, je tudi v 2011 pozitivna korelacija med sredstvi in številom podjetij, prejemnikov državne pomoči. V primerjavi z letom 2010 je opazno zvišanje števila podjetij iz skupine malih podjetij. Največ sredstev je prejela Nova ljubljanska banka, d.d. za sanacijo preteklih napak in krize (243.366 milijonov evrov). Višina pomoči NLB, d.d. je skoraj enaka skupnemu povišanju državnih pomoči v letu 2011. To pomeni, da se je realno prejemek po posameznem podjetju znižal, saj je bilo v letu 2010 več prejemnic državnih pomoči. Zraven NLB, d.d. so največ državne pomoči ponovno prejele Slovenske železnice, d.o.o. (36.183 milijonov evrov).

2.3 Višina dodeljenih pomoči v letu 2012

Po podatkih, ponovno najdenih v Petnajstem letnem poročilu o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012, objavljenem na uradni spletni strani Ministrstva za finance, je bilo v 2012 največ sredstev namenjenih finančnim in zavarovalniškim dejavnostim (487.67 milijonov evrov) za namene reševanja finančne krize. Na drugem mestu je bila ponovno predelovalna dejavnost (115.23 milijonov evrov), na tretjem mestu pa strokovne znanstvene in tehnične dejavnosti (90.42 milijonov evrov). Bistvenih sprememb v primerjavi z letom 2011 na tem mestu ni.

Skupno je bilo v letu 2012 razdeljenih 1021.83 milijonov evrov državnih pomoči, kar je 308.46 milijonov evrov več kot v letu 2011. Najvišji delež državne pomoči na zaposlenega je ponovno pripadal finančni in zavarovalniški dejavnosti, za katero je bilo namenjenih 242.01 milijonov evrov več. V letu 2012 torej vidimo, da povišanje sredstev za namembo državnih pomoči ni enakovredna povišanju sredstev, namenjenih reševanju finančne krize.

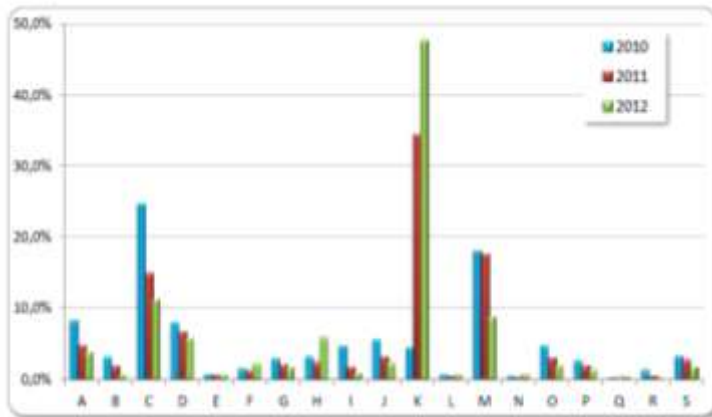
Skupno je državno pomoč prejelo 29 malih podjetij, 20 srednje velikih in 32 velikih podjetij. 24 podjetij je državno pomoč prejelo v vseh treh letih. Kljub porastu sredstev, namenjenih državnim pomočem, je število prejemnikov padlo, ogromno denarja pa je bilo namenjenega finančnim reparacijam. Delež državnih pomoči, namenjenih gostinstvu, rudarstvu in kmetijstvu, se konstantno niža.

Največ sredstev je poleg NLB (243.366 milijonov evrov) dobila še Nova KBM (100 milijonov evrov), na tretjem mestu pa so ponovno Slovenske železnice.

2.4 Agregatna analiza državnih pomoči med leti 2010 in 2012

Skupna analiza dodeljevanja državnih pomoči po dejavnostih je predstavljena v spodnjem diagramu.

Slika 25: Deleži dodeljenih državnih pomoči po dejavnostih za leta 2010, 2011 in 2012, v %



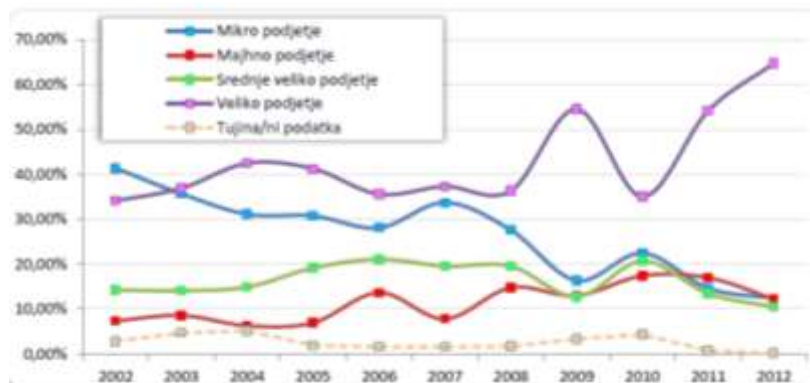
Vir: Petnajsto letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012

Na zgornji sliki vidimo hiter narast državnih pomoči za dejavnost »K« v času reševanja finančne krize in sanacije bank, kar lahko štejemo kot anomalijo v sistemu – v kolikor ne bi bilo finančne krize, dejavnosti K ne bi namenili državne pomoči v takšni višini. Opazimo pa lahko visoko, konstantno financiranje dejavnosti »M« in »C«. Prav tako je viden upad financiranja določenih zgoraj omenjenih dejavnosti.

Nekatere dejavnosti v opazovanem obdobju niso prejele državne pomoči oz. so jo prejele v ekstremno nizkem deležu (<5%), kar jasno signalizira nesmotrnost pričakovanja prejemanja pomoči v prihodnosti.

Nadalje moramo v analizi prejemanja državnih pomoči za razumevanje vzorčenja pogledati celotno sliko prejemkov, razdeljenih po velikosti podjetja.

lika 27: Gibanje višine dodeljenih državnih pomoči po velikosti prejemnikov v obdobju 2002-2012, v %



Vir: Petnajsto letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh v Sloveniji za leta 2010, 2011 in 2012.

V zgornjem diagramu lahko vidimo skoraj eksponenten porast prejetja državne pomoči iz leta 2010 do leta 2012 velikih podjetij. Prav tako vidimo, da so mikro podjetja vse manj podprta, prav tako pa se prejemki državnih pomoči počasi znižujejo tudi pri srednje velikih podjetjih.

2.5 Izbor malih podjetij, vključenih v vzorec za raziskovano obdobje

V Prilogi B se nahaja tabela vseh malih podjetij, prejemnikov državne pomoči. Vsakemu podjetju je določena dejavnost. Dejavnosti, ki so prejele državno pomoč, so C, D, E, G, I, J, M, N in R.

Pod tabelo razvrščenih podjetij v dejavnosti se nahaja izbor podjetij v vzorec, abecedno razvrščenih. Največ prejemnikov državne pomoči se je klasificiralo pod M - Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti. Najmanj pa so, zraven tistih, ki se sploh niso uvrstila na seznam, prejela podjetja pod klasifikacijama E - Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja, ter G - Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil.

2.6 Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež malih podjetij

Četudi so državne pomoči pogosto uporabljene za reševanje podjetij iz kriznih trenutkov, so lahko uporabljene kot sredstvo za doseg višjega tržnega deleža in izkrivljanja konkurence. V tem poglavju bom uporabila podatke s spletnih baz (Bizi.si in Gvin) za primerjavo spremembe tržnega deleža po prejetju državne pomoči.

2.6.1 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti)

Državno pomoč je prejelo 10 podjetij iz predelovalne dejavnosti, kar predstavlja 23.8% malih podjetij, prejemnikov državne pomoči. Med leti 2010 in 2012 so skupaj prejela 15,657,854.42

evrov državne pomoči, skupna višina podeljenih državnih pomoči malim podjetjem pa je znašala 168,798,363.33 evrov. Mala podjetja, ki so v raziskovanem vzorcu, so bila deležna prejema 9,28% celotne vsote, namenjene malim podjetjem. Izmed vseh prejemnikov sta dve podjetji prejeli državno pomoč v dveh zaporednih letih.

Podjetja, ki se nahajajo v vzorcu za analizo, so: ZIP center, d.o.o., RECINKO, d.o.o. in Razvojni center eNeM Novi Materiali d.o.o.

ZIP center in Recinko sta pomoč prejela v letu 2012, eNeM pa je prejel pomoč kar dva-krat, v letih 2011 in 2012.

ZIP center je natančneje klasificiran z dejavnostjo C31.090 (Proizvodnja drugega pohištva). Državno pomoč je prejel v višini 600,175.963 evrov. Podjetje prejema državno pomoč zaradi zaposlovanja invalidov. Ob pregledu finančnih podatkov zadnjih desetih let opazimo konstantno višanje prihodkov med leti 2004 in 2012. V prvih štirih letih se prihodki višajo v povprečni višini 156.190 evrov na leto, kasneje se rast rahlo upočasni, v letih 2010 in 2013 opazimo manjši padec. Četudi narašča število subjektov v panogi (med leti 2004 in 2013 je narastlo iz 415 na 468), se prav tako povečuje tudi tržni delež podjetja.

Tabela 1: Spreminjanje tržnega deleža podjetja ZIP center

Leto	Tržni delež (%)
2013	2,10
2012	1,95
2011	1,69
2010	1,27
2008	0,99
2007	0,87
2006	0,90
2005	0,84
2004	0,79

Absolutna sprememba tržnega deleža se je med leti 2004 in 2013 povišala za 1.31 odstotne točke, kar pa sovpada tudi z višanjem prihodkov podjetja. Tržni delež se po prejemu državne pomoči ni signifikantno povišal, vzrok česar leži v namenu prejema in njegovi porabi (prilaganje delovnih površin za ljudi z gibalnimi motnjami).

Recinko, d.o.o. spada v klasifikacijo C14.310 (Proizvodnja nogavic), družba pa je bila ustanovljena v letu 1996. Državno pomoč so v letu 2012 prejeli v višini 735,517.46 evrov. Med leti 2004 in 2010 so se prihodki gibalni med 4,000,000 evrov in 5,000,000 evrov. Po letu 2010 pa so prihodki pričeli padati in so se v letu 2014 ustalili v višini 2.674.514,00 evrov. Kljub manjšanju prihodkov pa je podjetje pridobivalo na tržnem deležu zaradi nižanja števila podjetij v dejavnosti. Od leta 2004 se je število podjetij, ki obratujejo znotraj dejavnosti, znižalo s 30 na 25. V spodnji tabeli je prikazano gibanje tržnega deleža Recinka, d.o.o. v dejavnosti.

Tabela 2: Spreminjanje tržnega deleža podjetja Recinko, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2014	41,1
2013	6,12
2012	6,62
2011	6,54
2010	7,85
2009	19,94
2008	18,86
2007	16,11
2006	18,43
2005	17,86
2004	17,80

Tržni delež se je drastično povečal med leti 2013 in 2014. Tako kot ZIP center ima tudi Recinko, d.o.o. status invalidskega podjetja in tako prejema državno pomoč iz enakih razlogov, je pa tudi največje podjetje v svoji dejavnosti glede na število zaposlenih in prihodkov. Podjetja ne moremo primerjati s podobnimi malimi podjetji v dejavnosti, saj je edino v takšni velikosti in z visokimi prihodki.

Razvojni center eNeM Novi Materiali d.o.o. je klasificiran pod C23.440 (Proizvodnja druge tehnične keramike). Državno pomoč so prejeli v letih 2011 in 2012, v skupni vrednosti 5.900.201,99 evrov.

Tržni delež se je signifikantno povečal v letu 2011, po prejemu državne pomoči. Četudi je število malih podjetij v dejavnosti padlo z 8 na 6, se je tržni delež podjetja nesorazmerno povečal. Gibanje je prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 3: Spreminjanje tržnega deleža podjetja Razvojni center eNeM novi materiali, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2014	87,28
2013	82,73
2012	80,40
2011	15,71

Pri analizi spremembe tržnega deleža vidimo, da so se tržni deleži vseh prejemnikov povečali, vendar ni mogoče vedno vzpostaviti jasnega vzroka za povečanje tržnega deleža in tako pozitivne korelacije s prejemom državne pomoči. Pozitivna korelacija je bila jasno izražena zgolj pri podjetju eNeM, kjer se je v letu prejema državne pomoči tržni delež med malimi podjetji povečal na 80,40%. Skladno z dejstvom, da število podjetij v dejavnosti ni padlo, lahko takšno rast povežemo s prejemom državne pomoči v obeh letih.

2.6.2 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro)

Državno pomoč je prejelo 5 malih podjetij s klasifikacijo D, kar predstavlja 11.9% vseh prejemnikov državne pomoči v kategoriji mala podjetja. V obdobju od 2010 do 2012 so skupaj prejela 35,083,828.58 evrov, kar predstavlja 20.8% namenjene državne pomoči malim podjetjem.

Izmed vseh prejemnikov pa je zgolj eno podjetje prejelo državno pomoč v letu 2012, ostala so državno pomoč prejela v vseh treh letih opazovanja.

Podjetja, ki so zajeta v vzorec, so: MOJA ENERGIJA celovita oskrba z energijo, družba za proizvodnjo, trgovino in storitve d.o.o., PANVITA EKOTEH, proizvodnja energije in storitve, d.o.o. in ECOS – storitve pri varovanju okolja, d.o.o.

Vsa podjetja v vzorcu so državno pomoč prejela v vseh treh letih, prav tako pa se vsa tri podjetja nahajajo pod enako klasifikacijo D35.119 (Druga proizvodnja električne energije), zato bomo tudi vsa tri podjetja obravnavali skupaj.

Tabela 4: Primerjava tržnih deležev (%) v različnih podjetjih

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Panvita Ekoteh	2,15	5,70	6,35	8,69	7,87	4,95	4,00	5,25
Moja energija	12,32	12,06	16,84	14,52	13,75	9,15	6,56	7,95
Ecos	0,13	0,13	5,87	12,43	10,37	5,01	2,66	4,89

Pri vseh treh podjetjih vidimo, da je tržni delež najprej naraščal, od 2009 do 2011 padal, potem pa ponovno rahlo rasel. Vidimo, da je gibanje enako pri vseh podjetjih v dejavnosti, kar pomeni, da je za nihanje odgovoren zunanji vpliv.

2.6.3 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti E (Oskrba z vodo, ravnanje z odplakami in odpadki, saniranje okolja)

Državno pomoč je prejelo eno podjetje, in sicer v višini 3,607,707.26 evrov, kar predstavlja 2,1% vseh državnih pomoči, namenjenih malim podjetjem. Edini prejemnik državne pomoči jo je hkrati prejemal tudi vsa tri leta opazovanja. To podjetje je ENERGETIKA - ŽELEZARNA JESENICE, podjetje za proizvodnjo in storitve na področju energetike, d.o.o.

Tabela 5: Prikaz tržnega deleža v podjetju Energetika-železarna Jesenice, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	0,95

2012	0,84
2011	1,04
2010	1,30
2009	1,08
2008	0,84
2007	0,76
2006	0,33

V prvem letu prejema državne pomoči vidimo povprečno višje povečanje tržnega deleža kot v prejšnjih letih, vendar v kasnejših letih delež pade in se rast upočasni. Število podjetij v dejavnosti med leti niha v absolutni razliki +/- 4 podjetja.

Državna pomoč v danem primeru ni jasno vplivala na izkrivljanje konkurence v dejavnosti E, saj so se tudi ostalim malim podjetjem tržni deleži gibali v podobnem vzorcu, razlika v povečanju oz. v našem primeru tudi zmanjšanju tržnega deleža pa ni signifikantno drugačna od predhodnega gibanja. Vpliv, ki bi ga lahko imela na podjetje, je zgolj manjši padeč tržnega deleža, kot bi bil v primeru, da državne pomoči podjetje ne bi bilo deležno.

2.6.4 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti G (Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil)

Tudi v primeru dejavnosti G je državno pomoč prejelo zgolj eno podjetje – MEDICOPHARMACIA Medicinsko farmacevtsko podjetje, d.o.o. Državno pomoč je prejelo v letih 2010 in 2011, v skupni vrednosti 1,489,682.17 evrov, kar predstavlja 0,9% zneska državnih pomoči za majhna podjetja.

Tabela 6: Sprememba tržnega deleža v podjetju Medicopharmacia, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	0,47
2012	0,50

2011	0,72
2010	0,78
2009	1,13
2008	0,66
2007	0,55
2006	0,70

Vidimo, da je tržni delež pred prejemom državne pomoči padal. V 2009 je opazen obrat, potem pa ponovno upad. Pri upadanju vidimo, da se tržni delež spreminja po podobnih vrednostih, kot se je spreminjal pred prejemom državne pomoči. Iz gibanja tržnih deležev lahko sklepamo, da je državna pomoč vplivala na konkurenco v dejavnosti v letu 2009, v prihodnjih letih pa ne. Ponovno pa obstaja možnost, da je v prihodnjih letih ublažila padec tržnega deleža.

2.6.5 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo)

Državne pomoči v dejavnosti I so bila deležna tri podjetja, kar predstavlja 7,1% prejemnikov med malimi podjetji. Sredstva, dodeljena dejavnosti, so znašala 4,886,535.73 evrov, kar predstavlja 2,9% vsote podeljenih državnih pomoči malim podjetjem.

Podjetji v vzorcu analize sta: NEBESA Gostinske storitve d.o.o. in GOSTILNA IN MESNICA MALOVEC VALTER MALOVEC S.P.

Obe podjetji sta državno pomoč prejeli enkrat, prvi v letu 2011, drugi pa v letu 2010.

Tabela 7: Sprememba tržnih deležev (%) v podjetjih Nebesa, d.o.o. in Gostilna in mesnica Malovec, Valter Malovec s.p.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nebesa	-	-	0,21	0,24	0,25	-	0,29	0,33
Malovec	0,36	0,36	0,39	0,37	0,40	0,39	0,34	0,34

Tudi v primerih dejavnosti I ni vzpostavljene pozitivne korelacije s povišanjem tržnega deleža zaradi prejema državne pomoči, saj je povečanje tržnega deleža pri obeh podjetjih konsistentno.

2.6.6 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti J (Informacijske in komunikacijske dejavnosti)

V dejavnosti J sta dve podjetji prejeli državno pomoč, kar predstavlja 4,8% vseh prejemnikov malih podjetij. Skupno sta prejeli 3,361,031.6 evrov, kar predstavlja 2% dodeljenih pomoči malim podjetjem.

Podjetji, ki sta prav tako vzeti tudi v vzorec sta COSYLAB, laboratorij za kontrolne sisteme, d.d. in XLAB razvoj programske opreme in svetovanje d.o.o.

Prvo je državno pomoč prejelo v letih 2010 in 2011, XLAB, d.o.o. pa je bil državne pomoči deležen v vseh treh opazovanih letih.

Tabela 8: Gibanje tržnih deležev (%) v podjetjih Cosylab, d.d. in Xlab, d.o.o.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cosylab	0,20	0,92	1,07	0,96	1,37	2,13	2,51	2,63
Xlab	0,46	0,57	0,66	0,85	1,13	1,15	1,20	1,46

Pri podjetju Xlab vidimo, da se tržni deleži konstantno povečujejo. Nekoliko večji preskok je med letom 2009 in 2010, kar indicira vpliv državne pomoči na povišanje tržnega deleža.

Še večja pa je razlika pri podjetju Xlab. Najprej lahko opazimo nihanje tržnega deleža med 0,1 in 0,2 odstotne točke. Med prejemanjem pa ta razlika naraste do skoraj odstotne točke med leti 2010 in 2011.

Pri obeh podjetjih vidimo jasen vpliv prejema državne pomoči na spremembo v tržnem deležu.

2.6.7 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti)

V M dejavnosti je bilo prejemnikov državnih pomoči 15 podjetij, kar predstavlja 35,7%. Skupaj so prejeli državno pomoč v višini 80,447,789.73 evrov, kar predstavlja 47,7% podeljenih državnih pomoči malim podjetjem.

Podjetja v vzorcu so: SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji d.o.o., ZEL-EN, razvojni center energetike d.o.o. in RC MASPOS, Razvojni center za modularne in adaptivne signalno procesne oddajniške sisteme d.o.o.

Vsa tri podjetja so državno pomoč prejela v letih 2011 in 2012, največ državne pomoči pa je prejelo podjetje SiEva (skupno kar 13,152,725.34€).

Tabela 9: Spremljanje sprememb v tržnih deležih (%) podjetij v dejavnosti M

	2011	2012	2013
SiEva	0,73	3,23	/
Zel-en	0,23	0,95	1,49
Maspos	0,00	2,24	1,42

Zanimivo je, da so vsa podjetja v dejavnosti razmeroma nova in je opazno javno pomanjkanje podatkov in posledično transparentnost delovanja. Vidimo, da se tržni delež poveča, še posebej je to opazno pri podjetju SiEva, ki je, kot sem že omenila, tudi prejemnik najvišjih državnih pomoči. Brez premisleka bi lahko sklepali, da je vzrok za povečanje tržnega deleža ravno v državni pomoči, vendar je v specifičnem primeru takšno sklepanje nekorektno ravno zaradi razloga, da je podjetje mlado in doživlja začetno rast značilno za mlada podjetja.

2.6.8 Vpliv prejete državne pomoči malih podjetij v dejavnosti N (Druge raznovrstne poslovne dejavnosti)

Iz dejavnosti N sta državno pomoč prejeli dve podjetji, kar predstavlja 4,8% prejemnikov pomoči. Skupna vrednost dodeljene državne pomoči je 2,129,926.77 evrov (1,3%).

Podjetji, ki sta del vzorca sta iz različnih dejavnosti; N80.100 (Varovanje) in N79.110 (Dejavnosti potovalnih agencij).

Prvo podjetje je SINET podjetje za storitve in proizvodnjo, d.o.o. Podjetju prihodki zadnjih treh let naraščajo in so 2014 znašali 4,911,791 evrov. Rahel padec so doživeli v letu 2011. Državno pomoč je podjetje dobilo v letu 2011. Število subjektov v dejavnosti je med leti narastlo, vendar zadnjih par let upada. Število se giblje okrog 100 (v letu 2014 je bilo delujočih 108 podjetij).

Tabela 10: Tržni delež podjetja SINET skozi različna leta

Leto	Tržni delež (%)
2013	2,73
2012	2,61
2011	2,89
2010	2,96
2009	/
2008	2,09
2007	2,18
2006	2,12

V primeru SINET vidimo, da prejem državne pomoči ni imel vpliva na tržni delež, saj ni opaznih odstopanj.

ŽNIDER'S menjalniški posli, storitvene in proizvodne dejavnosti d.o.o. je podjetje, ki se prav tako srečuje s konstantno rastjo prihodkov, v letu 2014 so znašali 1.255.493,00 evrov. Državno pomoč pa je podjetje prejelo v letu 2010. Število delujočih podjetij se zadnjih deset let giblje pri številu 280, +/- 6 podjetij.

Tabela 11: Sprememba tržnega deleža podjetja Žnider's, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	0,84
2012	0,77
2011	0,71
2010	0,77

2009	0,60
2008	0,41
2007	0,40
2006	0,37

Tudi v tem primeru ni direktne, vidne povezave med prejemom državne pomoči in spremembo tržnega deleža. Leto po prejemu se tržni delež celo nekoliko zniža, kasneje pa nadaljuje rast po približno enaki stopnji, ki je bila nakazana že pred prejemom državne pomoči.

2.7 Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež srednje velikih podjetij

V Prilogi C se nahaja izbran vzorec srednje velikih podjetij za analizo spremembe tržnih deležev. Prvič se pojavijo dejavnosti B in H, največ pa je prejemnikov iz dejavnosti C, kar bo kasnejša analiza jasno pokazala.

2.7.1 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti B (Rudarstvo)

Iz dejavnosti rudarstva sta državno pomoč prejeli 2 podjetji, kar predstavlja 5% prejemnikov. Skupna višina državne pomoči, ki sta je bili deležni, je 4,498,341.79 evrov (3,9% vseh sredstev).

Podjetji, ki sta prejeli državno pomoč, sta: SEGRAP rudarstvo, proizvodnja in gradbeništvo d.o.o. in PETROL GEOTERM, pridobivanje surove nafte in zemeljskega plina d.o.o.

Segrap, d.o.o. deluje v dejavnosti B08.120 (Pridobivanje gramoz, peska, gline) in je prejelo državno pomoč v letu 2010 v višini 1,842,289.35€. V dejavnosti je zraven podjetja še 49 drugih podjetij, skupno število subjektov pa od leta 2007 upada.

Tabela 12: Gibanje tržnega deleža podjetja Segrap, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	13,17
2012	12,25
2011	13,55
2010	13,38

2009	13,91
2008	11,04
2007	11,51
2006	11,07

Glede na gibanje tržnega deleža ni sprememb po prejetju državne pomoči, tržni delež nekoliko naraste med leti 2010 in 2011, vendar potem drastično pade v 2012. Glede na to, da je podjetje trenutno tudi v treh sodnih postopkih zaradi neplačevanja obveznosti, so z državno pomočjo zgolj ublažili padec v poslovanju.

Petrol Geoterm, d.o.o. deluje v dejavnosti B09.100 (Storitve za pridobivanje nafte in zemeljskega plina). Državno pomoč je prejel v letih 2010 in 2011, v skupnem znesku 2,656,052.44 evrov. V letu 2011 je število podjetij v dejavnosti narastlo na 4 in se tudi ustalilo. Petrol Geoterm ima že zadnjih 10 let pozicijo vodilnega, edina deviacija se je pojavila v letu 2010 in 2011, ko je tržni delež padel pod polovico. Državna pomoč je v tem primeru pomagala pri ublažitvi padca Petrola in predvsem pripomogla pri obrnitvi padajočega trenda tržnega deleža.

2.7.2 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti)

Število srednje velikih podjetij, ki so prejela državno pomoč v dejavnosti C, je najvišje v primerjavi z drugimi dejavnostmi. Državno pomoč je prejelo 22 še delujočih podjetij (od 40 prejemnikov), kar predstavlja 55% vseh prejemnikov. Skupna višina prejetih sredstev v teh podjetjih je 43,307,986.99 evrov, vseh dodeljenih sredstev srednje velikim podjetjem pa je 116,333,887.86 evrov. Vsota, ki so jo prejela podjetja iz dejavnosti C, predstavlja 37,2% vseh sredstev (tudi tistih namenjenih podjetjem, ki več ne obratujejo). Od vseh prejemnic iz dejavnosti C jih je 9 prejelo državno pomoč več kot enkrat.

Podjetja, vzeta v vzorec, so: POLYCOM predelava plastičnih mas in orodjarstvo Škofja Loka d.o.o., TECHNOPLAST, predelava plastike in izdelava orodij, d.o.o. in SISTEMSKA TEHNIKA podjetje za proizvodnjo namenskih proizvodov in tehnološko strojne opreme d.o.o.

Tabela 13: Primerjava tržnih deležev (%) v podjetjih Technoplast in Polycom

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Technoplast	1,66	1,67	2,17	1,44	1,67	2,68	1,78	1,74
Polycom	1,63	1,75	2,30	2,48	2,20	2,89	2,96	3,16

Prvi dve podjetji se nahajata v dejavnosti C22.290 (Proizvodnja drugih izdelkov iz plastičnih mas). Polycom in Technoplast sta prejela enkratno državno pomoč v skupni vrednosti 1,435,056.72 evrov. Število subjektov v dejavnosti je v zadnjih letih padlo iz 603 na 524 podjetij v 2013.

Technoplast je prejel državno pomoč v letu 2010, kar je tudi izkazano v strmi rasti tržnega deleža za 1 odstotno točko. Kasneje tržni delež ponovno upade. V podjetju je očiten vpliv državne pomoči, saj s samim poslovanjem v kasnejših letih niso uspeli obdržati tržnega deleža. Polycom je državno pomoč prejel v letu 2012. V tem primeru vpliv ni očiten, saj je že pred prejemom občutna rast tržnih deležev od leta 2010, torej po ekonomski krizi.

Sistemska tehnika, d.o.o. se uvršča v dejavnost C28.910 (Proizvodnja metalurških strojev). Državno pomoč je prejela v dveh zneskih v skupni vrednosti 1,655,835,81 evrov. Število subjektov je v dejavnosti padlo iz 10 podjetij v 2008 na 6 v 2014. Podjetje pa je v tem času prevzelo mesto vodilnega na trgu.

Tabela 14: Tržni deleži podjetja Sistemska tehnika, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2014	65,86
2013	32,57
2012	32,00
2011	36,70
2010	38,43
2009	50,74

2008	39,60
2007	36,78
2006	50,45

Podjetje se je med leti 2009 in 2013 srečalo s padcem tržnega deleža v dejavnosti. Čeprav so prejeli državno pomoč v letih 2010 in 2011 vidimo, da ta ni spremenila trenda. Obstaja verjetnost, da je ublažila padec tržnega deleža in tako v bodoče omogočila hitrejši odziv na priložnosti in prevzem vodilnega v dejavnosti.

2.7.3 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro)

V dejavnosti D sta državno pomoč prejeli dve podjetji (Javno podjetje komunala Trbovlje d.o.o. in Javno podjetje Energetika Maribor d.o.o.), kar predstavlja 5% vseh prejemnikov. Skupna višina prejete državne pomoči je 8,101,922.99 evrov (6,9% podeljenih državnih pomoči). Obe podjetji sta državno pomoč prejeli vsa tri leta poslovanja.

Podjetji, ki sta prejeli državno pomoč sta v državni lasti, kot tudi večina ostalih podjetij znotraj dejavnosti. Zato preučevanje tržnih deležev ne vpliva na izkrivljanje konkurence, saj podjetja med seboj ne morejo konkurirati v vidiku klasične definicije konkurenčnosti.

2.7.4 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti H (Promet in skladiščenje)

Tudi v dejavnosti H sta državno pomoč prejeli zgolj 2 podjetji (5%), vendar je eno podjetje takoj po prejemu propadlo, zato za namen raziskave ni relevantno. Skupna višina državne pomoči namenjene dejavnosti je bila 2,458,435.39 evrov, kar predstavlja 2,1% sredstev namenjenih srednje velikim podjetjem. Obe podjetji, prejemnici, sta državno pomoč prejeli enkrat. Podjetje, ki je prejelo državno pomoč je LUKA KOPER INPO - invalidsko podjetje, d.o.o., gradbeništvo, proizvodne in druge storitve v kopenskem in vodnem prometu, invalidska dejavnost.

Luka Koper Inpo je uvrščeno v dejavnost H52.220 (Spremljajoče storitvene dejavnosti v vodnem prometu). Državno pomoč je podjetje prejelo v letu 2012 in sicer v višini 1,482,435.39 evrov. V dejavnosti je v letu 2014 delovalo skupno 29 subjektov, število pa že od leta 2007 stalno narašča.

Tabela 15: Gibanje tržnih deležev podjetja Luka Koper Inpo, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	37,57
2012	43,95
2011	35,71
2010	35,69
2009	37,21
2008	38,05
2007	35,38

Podjetje je prejelo državno pomoč zaradi invalidske dejavnosti, sam prejemek pa ni vplival na povečanje tržnega deleža v prihodnjem letu. Tržni delež se je povečal zgolj v letu prejema, zato lahko sklepamo, da je imel kratkoročni učinek, saj je takoj naslednje leto ponovno upadel na prejšnjo višino.

2.7.5 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo)

V dejavnosti I so državno pomoč prejela 3 podjetja (7,5%), ki jih bomo v nadaljevanju obravnavali. Skupna višina prejetih državnih pomoči je znašala 5,845,202.83 evrov (5% vseh podeljenih državnih pomoči). Vsa podjetja pa so državno pomoč prejela enkrat, v letu 2010. Podjetja prejemniki so: HOTEL SAVA ROGAŠKA, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o., NARAVNO ZDRAVILIŠČE TOPOLŠICA d.d. in HOTELI IN TURIZEM ROGAŠKA, hotelirstvo in turizem, d.o.o.

Vsa podjetja so natančneje klasificirana v dejavnost I55.100 (Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov). V dejavnosti deluje, po podatkih iz leta 2013, 458 podjetij.

Tabela 16: Primerjava tržnih deležev (%) v podjetjih iz dejavnosti gostinstva

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sava	1,41	1,32	1,16	1,61	1,15	1,52	1,64	1,78
Topolšica	1,38	1,27	1,12	1,58	1,11	1,23	1,23	1,26
Rogaška	0,89	0,96	0,87	-	0,91	1,12	1,27	1,39

Pri vseh treh podjetjih vidimo, da je njihov tržni delež po letu 2010 počasi rasel. Vprašanje pa je, ali je zaradi tržne pomoči rasel nesorazmerno. V prvem primeru vidimo nekoliko višji poskok med letoma 2010 in 2011, kar bi lahko pripisali vplivu državne pomoči. Manjši preskok je v preostalih dveh podjetjih, kjer je težko določiti, če je sprememba tržnega deleža zaradi državne pomoči ali ostalih dejavnikov.

2.7.6 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti J (Informacijske in komunikacijske dejavnosti)

V dejavnosti J je državno pomoč prejelo zgolj eno podjetje (2,5%) v višini 9,720,452.00 evrov, kar predstavlja 8,4% podeljenih državnih pomoči. Podjetje, ki je to pomoč prejelo, je FMC, Sistemski Integrator d.o.o. in spada v dejavnost J62.020 (Svetovanje o računalniških napravah in programih). Pomoč je prejemale vsa tri leta opazovanja. V dejavnosti je 892 subjektov (podatek iz leta 2014) število pa je padlo iz 1015 v letu 2012. Tržni delež se je med leti prejemanja pomoči najprej povečal za 0,89%, nato pa padel za 0,54% v letu 2012.

Zaradi nejasnega gibanja je sklepanje korelacije oteženo. Glede na podatke bi k večjemu lahko sklepali podobno kot v predhodnih primerih, da je v letu 2012 državna pomoč ublažila padec tržnega deleža, v 2010 pa pripomogla k nekoliko višji rasti.

2.7.7 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti)

V dejavnosti M sta državno pomoč prejeli 2 podjetji (5%), v skupni višini 11,374,269.09 evrov (9,8%). Podjetji, ki sta prejeli državno pomoč sta: RAZVOJNI CENTER ZA INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE, d.o.o. in RC 31, razvojni center kreativne pohištvene industrije d.o.o.

Obe podjetji sta natančneje v dejavnosti M72.190 (Raziskovalna in razvojna dejavnost na drugih področjih naravoslovja in tehnologije). V letu 2013 je bilo v dejavnosti zabeleženih 619 podjetij, kar je 23 podjetij več kot v letu 2011.

Tabela 17: Primerjava tržnih deležev (%) podjetij v dejavnosti M

	2011	2012	2013
RC Inf. in kom. tehn.	1,58	3,97	-
RC 31	0,38	1,06	1,29

Podobno kot pri raziskovanju vpliva v malih podjetjih tudi tukaj pri dejavnosti M ne moremo opraviti pravilnega sklepa zaradi manjka podatkov.

2.7.8 Vpliv prejete državne pomoči srednje velikih podjetij v dejavnosti R (Kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti)

V dejavnosti R je državno pomoč prejelo eno podjetje (IGRALNI SALON KARNEVAL, igralništvo, turizem in storitve, d.o.o.) v višini 1,369,484.00 evrov (1,2% sredstev).

Podjetje se natančneje uvršča v dejavnost R92.001 (Dejavnost igralnic). V dejavnosti je 33 subjektov (po podatkih iz leta 2013). Tržni delež podjetja se je do leta 2010 ustaljeno gibal navzgor, med leti 2010 in 2011, po prejetju državne pomoči, pa se je spremenil za večjo stopnjo. V tem primeru lahko sklepamo, da je državna pomoč imela vpliv na tržni delež opazovanega podjetja.

2.8 Vpliv prejete državne pomoči na tržni delež velikih podjetij

V Prilogi Dse nahaja izbran vzorec srednje velikih podjetij za analizo spremembe tržnih deležev. Ponovno je največ državne pomoči dobila dejavnost C. V analizi sem izpustila dejavnost K, saj je bila že predhodno analizirana.

2.8.1 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti B (Rudarstvo)

V rudarstvu je državno pomoč prejelo eno podjetje (RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o.), kar predstavlja 1,7% prejemnikov (skupaj je pomoč prejelo 58 velikih podjetij). Višina prejete državne pomoči je znašala 28,311,684.61 evrov (skupna vrednost podeljenih državnih pomoči velikim podjetjem je 1,095,237,893.00 evrov), kar predstavlja 2,6% vse državne pomoči, namenjene velikim podjetjem.

RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o. spada v dejavnost B05.200 (Pridobivanje rjavega premoga in lignita). Državno pomoč je prejel v vseh treh letih delovanja. V dejavnosti se že zadnjih deset let pojavljata 2 podjetji, RTH pa se konstantno uvršča na drugo mesto. Pred njim je tako Rudnik Velenje.

Pridobitev državne pomoči v dani dejavnosti nima večjega vpliva na tržni delež podjetja. Ta je namreč tudi v času prejemanja državne pomoči padal, kot je razvidno v spodnji tabeli. Obstaja pa seveda možnost, da je državna pomoč ublažila padec tržnega deleža. Kljub temu, pa se situacija v dejavnosti ne bi spremenila, saj ima vodilni prepričljivo prednost pred opazovanim podjetjem.

Tabela 18: Vpliv državne pomoči na tržni delež podjetja RTH, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	8,37
2012	12,46
2011	18,74
2010	18,52
2009	22,31
2008	22,19
2007	23,53
2006	23,10

2.8.2 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti C (Predelovalne dejavnosti)

Največ velikih podjetij, prejemnic državne pomoči, je iz dejavnosti C. Državno pomoč je prejelo 28 podjetij oz. 48,3% prejemnikov. Skupna višina prejetih državnih pomoči je znašala 85,348,622.71 evrov, kar predstavlja 7,8% podeljene državne pomoči. Izmed vseh prejemnikov je bilo 20 podjetij, ki so pomoč prejela večkrat. V vzorec sem zajela tri podjetja: HELIOS Tovarna barv, lakov in umetnih smol Količevo, d.o.o., TOVARNA KEMIČNIH IZDELKOV d.d. in CINKARNA Metalurško-kemična industrija Celje, d.d.

Prvi dve podjetji spadata v dejavnost C20.300 (Proizvodnja barv, lakov in podobnih premazov, tiskarskih barv in kitov). V dejavnosti je bilo v letu 2013 18 subjektov, Helios že zadnjih 10 let prevzema mesto vodilnega v dejavnosti.

Tabela 19: Primerjava tržnih deležev (%) podjetij Helios d.o.o. in Tovarne kemičnih izdelkov d.d.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Helios	67,30	67,34	43,63	-	-	-	61,56	70,71
Tov.kem.izd.	17,88	19,32	13,07	34,76	48,00	30,37	12,63	15,63

Helios je državno pomoč prejel v letu 2010, prav tako Tovarna kemičnih izdelkov. Za podjetje Helios je v bazah podatkov vidno pomanjkanje iz treh let (med 2009 in 2011) in je zato nemogoče oceniti vpliv državne pomoči. V primeru Tovarne kemičnih izdelkov, d.d. pa vidimo nenaden porast v tržnem deležu v letu 2010, ki pa že v letu 2011 pade za več kot 10 odstotnih točk. Vendar moramo upoštevati tudi dejstvo, da je še večjo rast podjetje pridobilo v obdobju pred državno pomočjo. Zato je sklepanje o vplivu prav tako nemogoče.

Cinkarna Celje, d.d. se natančneje uvršča v dejavnost C20.120 (Proizvodnja barvil in pigmentov). V dejavnosti je bilo v letu 2014 dejavnih 5 subjektov, leto poprej 4, v 2012 pa ponovno 5. Podjetje se desetletje uvršča na prvo mesto po tržnem deležu. Državno pomoč je prejelo v 2011 in 2012.

Tabela 20: Gibanje tržnega deleža v podjetju Cinkarna Celje, d.d.

Leto	Tržni delež (%)
2013	98,03
2012	92,92
2011	98,06
2010	91,40
2009	97,58
2008	90,54

2007	92,40
2006	93,23

Nihanje v višini tržnega deleža je sorazmerno s številom podjetij v dejavnosti. Zaradi tega ne moremo vzpostaviti kavzalnosti državnih pomoči in porasta tržnih deležev v 2013 in 2011.

2.8.3 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti D (Oskrba z električno energijo, plinom in paro)

Državno pomoč so prejela 4 podjetja iz dejavnosti D, kar predstavlja 6,9% vseh podjetij, prejemnikov državne pomoči. Seštevek vrednosti prejetih državni pomoči znaša 15,953,924.54 evrov ali 1,5% zneska namenjenega velikim podjetjem. Dve podjetji sta pomoč prejemale vsa tri leta, dva pa zgolj dve leti opazovanja.

Podjetja vzeta v vzorec so: E 3, ENERGETIKA, EKOLOGIJA, EKONOMIJA, d.o.o., ELEKTRO CELJE, podjetje za distribucijo električne energije, d.d. in JAVNO PODJETJE ENERGETIKA LJUBLJANA d.o.o.

E 3 d.o.o. deluje v dejavnosti D35.140 (Trgovanje z električno energijo). V dejavnosti, po podatkih iz leta 2013, deluje še 49 drugih podjetij. Podjetje je prejelo državno pomoč v vseh treh letih, tržni delež pa se je povečal zgolj v primerjavi med letoma 2010 in 2011 (razlika znaša 1,91%). Zaradi nekonsistentne povezave med prejetjem državne pomoči in spremembo tržnega deleža je nemogoče sklepati o vplivu slednjega na konkurenčnost v dejavnosti.

Elektro Celje, d.d. obratuje v D35.130 (Distribucija električne energije). V dejavnosti je skupno 24 subjektov (podatki iz leta 2014). Podjetje je državno pomoč prejelo v letih 2010 in 2011. V letu 2010 se je tržni delež povečal iz 13,68% v letu 2009 na 15,76%. V letu 2011 pa je padel na 10,06%. Rahlo povišanje tržnega deleža v letu 2010 lahko pripišemo prejemu državne pomoči, saj je pred letom 2010 viden negativni trend. Pomoč v letu 2011 ni pustila opaznega vpliva na tržni delež.

Javno podjetje energetika Ljubljana D35.300 (Oskrba s paro in vročo vodo) je prejelo državno pomoč v letih 2010 in 2011. Podjetje je tudi v državni lasti, torej stopnja izkrivljenosti konkurence že obstaja. Ob pregledu tržnih deležev ugotovimo, da je podjetje vodilno v dejavnosti, njegov tržni delež je zelo volatilen vendar ni vzpostavljenega direktnega vpliva dodatne državne pomoči na tržno situacijo.

2.8.4 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti F (Gradbeništvo)

V gradbeništvu je državno pomoč prejelo eno podjetje (1,7%) v skupni vrednosti 16,414,517.65 evrov (1,5%). Podjetje, ki je državno pomoč prejelo je GVO, gradnja in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, d.o.o. in se nahaja v dejavnosti F43.990 (Druga specializirana gradbena dela). Zaradi velikega števila subjektov v dejavnosti 1427 (po meritvah v 2010) ima kljub majhni tržni velikosti mesto vodilnega podjetja.

Tabela 21: Gibanje tržnega deleža v podjetju GVO, d.o.o.

Leto	Tržni delež (%)
2013	8,62
2012	9,94
2011	7,81
2010	9,55
2009	6,74
2008	5,59
2007	6,62
2006	7,40

V Tabeli 21 je opazno nihanje tržnega deleža v dejavnosti, ki pa se nesorazmerno poveča v 2010, ko so prejeli prvi paket državne pomoči (predhodno se razlike v deležu gibljejo okrog odstotne točke). V 2011 tržni delež upade, kar pa ni skladno s predpostavko, da se giblje pozitivno s podeljeno državno pomočjo. Podobno kot v prejšnji dejavnosti lahko sklepamo, da je prvi paket imel vpliv na tržni delež, drugi paket pa je morda vplival na tržni delež v letu 2012, vendar pri trditvi ne moremo stopiti dlje od špekulacije.

2.8.5 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti G (Trgovina, vzdrževanje in popravila motornih vozil)

V dejavnosti G so državno pomoč prejela tri podjetja (5,2%), vsa tri podjetja pa bomo obravnavali v izbranem vzorcu. Skupna vrednost prejete državne pomoči je 6,334,902.31 evrov

(0,6%). Podjetja, ki so državno pomoč prejela so: MEDIS, farmacevtska družba, d.o.o., POSLOVNI SISTEM MERCATOR d.d. in PETROL, Slovenska energetska družba, d.d., Ljubljana.

Medis, d.o.o. je klasificirano z dejavnostjo G46.900 (Nespecializirana trgovina na debelo). Državno pomoč je podjetje prejelo enkrat, v letu 2012. V letu 2013 je bilo v dejavnosti registriranih 1866 subjektov. Tržni delež podjetja se od leta 2010 postopoma viša, v 2013 je znašal 3,87%. V povprečju se tržni delež od 2010 viša za 0,32%, državna pomoč pa v primeru nima vpliva.

Poslovni sistem Mercator, d.d. spada v dejavnost G47.110 (Trgovina na drobno v nespecializiranih prodajalnah, pretežno z živili). Podjetje je državno pomoč prejelo v 2012. Število preostalih podjetij v dejavnosti je 606 (podatki iz leta 2013). Kljub visokemu številu podjetij v dejavnosti ima Mercator prepričljiv tržni delež (43,46%, izračun v 2013). V letu 2012, po prejemu državne pomoči ni povečanja v tržnem deležu, zato je možno sklepati, da ni prišlo do izkrivljanja konkurence.

Petrol, d.o.o. je klasificiran z dejavnostjo G47.301 (Trgovina na drobno z lastnimi motornimi gorivi) in je državno pomoč prejel v vseh treh letih opazovanja. V dejavnosti zraven Petrola deluje, po podatkih iz 2013, še 33 podjetij. Petrol pa zaseda položaj vodilnega v dejavnosti in je v 2013 zavzemal 75,85% trga. Četudi je pomoč prejemal v obdobju 2010 – 2012, je šele v letu 2013 prišlo do povišanja tržnega deleža, ki je narastel tudi v 2014 (81,35%). Zaradi zamika v prejemu državne pomoči in povišanem tržnem deležu ne moremo vzpostaviti jasne kaveznosti.

2.8.6 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti H (Promet in skladiščenje)

V dejavnosti H so državno pomoč prejela 3 podjetja (5,2%) v skupni višini 69,568,624.83 evrov, kar predstavlja 6,4% celotne podeljene državne pomoči velikim podjetjem. Zaradi dejstva, da so vsa obravnavana podjetja vsaj delno v državni lasti in je že tako prišlo do izkrivljanja konkurence je vsaka dodatna analiza nesmiselna.

2.8.7 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti I (Gostinstvo)

V dejavnosti I je državno pomoč prejelo eno podjetje (TERME ČATEŽ d.d. Čatež ob Savi) in sicer v višini 3,630,702.93 evrov v obdobju 2011 in 2012. Višina prejete državne pomoči predstavlja 0,3% celotnih državnih pomoči namenjenih velikim podjetjem.

Terme Čatež, d.d. se natančneje uvršča v dejavnost I55.100 (Dejavnost hotelov in podobnih nastanitvenih obratov). V dejavnosti je po zadnjih podatkih iz 2014 delujočih 444 subjektov, podjetje pa s svojim tržnim deležem (10,96% v 2014) pade na drugo mesto. V času prejemanja

državne pomoči se tržni delež ni bistveno povečal, večja sprememba je nastala med leti 2013 in 2014, česar pa ponovno ne moremo pripisati prejemu državne pomoči.

2.8.8 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti M (Strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti)

Državno pomoč sta prejeli 2 podjetji, kar predstavlja 3,4% vseh prejemnikov državnih pomoči v sferi velikih podjetij. Skupna vrednost prejete državne pomoči je znašala 81,806,349.03 evrov (7,5%). Podjetje, ki je prejelo državno pomoč in ga bomo obravnavali je KOLEKTOR GROUP Vodenje in upravljanje družb d.o.o. Drugo podjetje v vzorcu je delno v državni lasti.

Kolektor group, d.o.o. je klasificiran z dejavnostjo M70.100 (Dejavnost uprav podjetij), v kateri je, po podatkih iz leta 2012 94 subjektov. Podjetje zaseda vodilen položaj in je imelo v 2012 45,47% tržni delež. Državno pomoč je prav tako prejelo 2012. Zaradi pomanjkanja podatkov o tržnih deležih za prihodnja leta, ne moremo sklepati o kasnejših tržnih deležih. Vemo pa to, da je v 2012, ko je podjetje prejelo državno pomoč, tržni delež narastel za 6,31 odstotnih točk

2.8.9 Vpliv prejete državne pomoči velikih podjetij v dejavnosti N (Druge raznovrstne poslovne dejavnosti)

V dejavnosti N sta državno pomoč prejeli 2 podjetji (7,4%), v skupni vrednosti 5,133,180.81 evrov (0,5%). Podjetji, ki sta prejeli državno pomoč sta: SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o. in PAPIR SERVIS d.o.o., Družba za ravnanje z odpadki.

Obe podjetji spadata pod dejavnost N78.200 (Posredovanje začasne delovne sile), državno pomoč pa sta prejeli v 2012. V dejavnosti je skupaj 162 subjektov, število pa se z leti povečuje.

Tabela 22: Primerjava tržnih deležev podjetij SET d.o.o. in Papir servis d.o.o.

	2010	2011	2012	2013
Papir S.	26,21	-	20,66	17,80
SET	15,56	-	11,64	9,86

Pri primerjavi tržnih deležev zaradi pomanjkanja podatkov ne dobimo veliko informacij. Pri obeh podjetjih pa lahko vidimo, da je tržni delež po prejemu državne pomoči padel. Ponovno se poraja dvom, ali je državna pomoč ublažila upad tržnega deleža in tako vplivala na konkurenco.

3 Vpliv državnih pomoči na razvoj dejavnosti v 2012

Zaradi dostopnosti podatkov sem izbrala analizo razvoja dejavnosti za leto 2012 v primerjavi z letom 2011. Za vsako dejavnost sem primerjala število podjetij s prihodki celotnih dejavnosti. Tabele se nahajajo v Prilogi E. Posebno pozornost sem namenila C dejavnosti, v katero je klasificirano podjetje Rajmax, d.o.o.

Eden izmed možnih pokazateljev razvoja dejavnosti, ki sem ga izračunala v prilogi, je primerjava med rastjo števila podjetij v dejavnosti in prihodki. V kolikor se prihodki dejavnosti nesorazmerno povečajo z rastjo števila podjetij, potem je možno sklepati, da je del razvoja dejavnosti posledica državne pomoči.

V dejavnostih A, B, F, J, N in S državne pomoči zagotovo niso imele vpliva na razvoj dejavnosti, saj se našteje dejavnosti srečujejo s padcem prihodkov (čeprav se je v nekaterih povišalo število podjetij). V dejavnosti Q so se prihodki povišali za enako stopnjo, kot se je povišalo število podjetij.

Dejavnost C, v kateri deluje tudi podjetje Rajmax, d.o.o., ni zgolj najpogosteje prejemnica državnih pomoči (ob neupoštevanju sredstev za saniranje finančnega sektorja), temveč je dober primer razvoja sektorja ob pomoči državnih pomoči. V dejavnosti je zabeležena 33-kratna rast prihodkov v primerjavi z rastjo števila podjetij v dejavnosti. Zaradi tega ocenjujem, da podjetju, kot je Rajmax, ne bo težav pridobiti državne pomoči, ki bo učinkovito delovala na razvoj tako podjetja kot dejavnosti.

Državne pomoči so, zraven dejavnosti C, pozitivno vplivale na razvoj dejavnosti E, G, I, L in R, saj so se prihodki povišali nesorazmerno bolj v primerjavi s številom podjetij. Pri ostalih dejavnostih je težje sklepati o vplivu državne pomoči, zagotovo pa nima signifikantnega pomena pri razvoju in uspehu posameznih dejavnosti.

4 Zaključek o državnih pomočeh v različnih dejavnostih

Pogosto je nemogoče pokazati jasno kavezalnost med spremembo tržnih deležev in podeljeno državno pomočjo. V večini primerov lahko sklepamo, da je državna pomoč imela vpliv na dejavnosti zaradi spremembe v stopnji rasti tržnih deležev, vendar ne moremo tega trditi z veliko gotovostjo. V kolikor se v letih, ko so podjetja prejela državno pomoč, tržni deleži ne spreminjajo sorazmerno s prejšnjimi leti, lahko sklepamo, da je prišlo do izkrivljanja konkurence s strani države. Kot pa sem omenila na začetku, v metodologiji dela, je za takšne raziskave primernejši regresivni model, ki lažje pokaže vplive in višine vplivov.

Zavedati se moramo, da vsaka intervencija države na trgu pusti posledice in spremeni njegovo dinamiko. Raziskano vprašanje zgolj preverja velikost vpliva oz. jasno povečanje tržnega deleža

zaradi intervencije. V kolikor je tržni delež po prejemu državne pomoči padel, je sklep, da je državna pomoč ublažila znižanje tržnega deleža. Zaradi kompleksnosti izkazovanja državnih pomoči v finančnih izkazih je pogosto nemogoče ugotoviti, kam se sredstva prelivajo. Pojasnila k računovodskim izkazom pa so prav tako pomanjkljivo napisana.

Pri analizi malih podjetij so bili vplivi na tržne deleže izredno nizki in zato težje določljivi. V J dejavnosti je kavalnost državne pomoči jasno izkazana, pri drugih dejavnostih pa lahko, predvsem zaradi pogostega padca v tržnem deležu, sklepamo, da so konkurencu izkrivljala s preprečevanjem slabega poslovanja podjetij in preprečitvijo velikega znižanja njihovih tržnih deležev.

Z večanjem podjetij postaja vpliv državne pomoči na njihovo tržno lociranost močnejši. V vzorcu srednje velikih podjetij je bil opazen vpliv državne pomoči na nekatera podjetja, ki delujejo v dejavnostih C, H, I in R.

Pri velikih podjetjih je večina tržnih deležev visoka, saj so podjetja vodilna v svojih dejavnostih. Zaradi očitne prednosti v posamezni dejavnosti je zato težko sklepati, koliko državne pomoči realno vplivajo na konkurencu. Vpliv na konkurencu je bil jasen v dejavnostih D, F in M. Podjetja, ki so državno pomoč prejela več let zapored, so jasno povišanje tržnih deležev izkazala zgolj v prvem letu prejema državne pomoči.

5 Seznam virov

Spletni viri

<<http://www.stat.si/klasje/tabela.aspx?cvn=5531>> (2. 6. 2015).

<http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/dr%C5%BEavne_pomo%C4%8Di/15LPoDP_1.pdf> (20. 3. 2015).

<<http://www.bizi.si/>> (17. 4. 2015).

<<http://www.gvin.com/>> (18. 4. 2015).

<<http://www.ajpes.si/>> (24. 3. 2015).

6 Priloge

Priloga A

ŠIFRA KATEGORIJE	DESKRIPTOR¹
A	KMETIJSTVO IN LOV, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO
B	RUDARSTVO
C	PREDELOVALNE DEJAVNOSTI
D	OSKRBA Z ELEKTRIČNO ENERGIJO, PLINOM IN PARO
E	OSKRBA Z VODO, RAVNANJE Z ODPLAKAMI IN ODPADKI, SANIRANJE OKOLJA
F	GRADBENIŠTVO
G	TRGOVINA, VZDRŽEVANJE IN POPRAVILA MOTORNIH VOZIL
H	PROMET IN SKLADIŠČENJE
I	GOSTINSTVO
J	INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE DEJAVNOSTI
K	FINANČNE IN ZAVAROVALNIŠKE DEJAVNOSTI
L	POSLOVANJE Z NEPREMIČNINAMI
M	STROKOVNE, ZNANSTVENE IN TEHNIČNE DEJAVNOSTI

¹ Povzeto po spletni strani SURSa, <<http://www.stat.si/klasje/tabela.aspx?cvn=5531>>.

N	DRUGE RAZNOVRSTNE POSLOVNE DEJAVNOSTI
O	DEJAVNOST JAVNE UPRAVE IN OBRAMBE, DEJAVNOST OBVEZNE SOCIALNE VARNOSTI
P	IZOBRAŽEVANJE
Q	ZDRAVSTVO IN SOCIALNO VARSTVO
R	KULTURNE, RAZVEDRILNE IN REKREACIJSKE DEJAVNOSTI
S	DRUGE DEJAVNOSTI

Priloga B

Seznam delujočih malih podjetij z določeno klasifikacijo SKD, ki so prejela državno pomoč:

	SKD
NELA, razvojni center za elektroindustrijo in elektroniko, d.o.o.	M72.190
RAZVOJNI CENTER JESENICE, družba za razvoj novih materialov in tehnologij, d.o.o.	M72.190
ENERGETIKA - ŽELEZARNA JESENICE, podjetje za proizvodnjo in storitve na področju energetike, d.o.o.	E36.000
GORENJSKE ELEKTRARNE, proizvodnja elektrike, d.o.o.	D35.111
SOENERGETIKA Gorenjske elektrarne, Holding Slovenske Elektrarne, Domplan in Petrol, družba za proizvodnjo elektrike in toplote, d.o.o.	D35.112
SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji d.o.o.	M72.190
Instrumentation Technologies, elektronska instrumentacija in produkti za procesiranje signalov, d.d.	M71.129
TEKSTINA Tekstilna industrija Ajdovščina d.d.	M72.110
HIDRIA - IP, d.o.o., družba za proizvodnjo izolacijskih izdelkov,	C25.620

Tolmin	
NEBESA Gostinske storitve d.o.o.	I56.101
Farma GRS, farmacevtsko gospodarsko razvojno središče, d.o.o.	M72.190
RACE KOGO razvojni center koroškega gospodarstva d.o.o.	M72.190
ERTL GLAS STEKLO, proizvodnja stekla d.o.o.	C23.110
ISOMAT inženiring, proizvodnja, trgovina d.o.o.	C23.990
RECINKO, družba za proizvodnjo, storitve in trgovino, d.o.o., Kočevje	C14.310
ZIP CENTER podjetje za proizvodnjo, storitve, usposabljanje in zaposlovanje invalidov d.o.o.	C31.090
INTECH-LES, razvojni center, d.o.o.	M72.190
TCR INPRO Invalidsko, proizvodno, storitveno in trgovsko podjetje d.o.o.	C17.120
NIELSEN LAB, razvoj tehnologij za raziskavo medijev, d.o.o.	M72.190
GOSTILNA IN MESNICA MALOVEC VALTER MALOVEC S.P.	I56.101
IMAS, projektiranje, avtomatizacija, orodjarstvo ter izdelovanje kovinskih in nekovinskih predmetov, d.o.o.	M71.129

ROBOTINA, Podjetje za inženiring, marketing, trgovino in proizvodnjo d.o.o.	M71.129
INEA - informatizacija, energetika, avtomatizacija d.o.o.	M71.129
COSYLAB, laboratorij za kontrolne sisteme, d.d.	J62.010
XLAB razvoj programske opreme in svetovanje d.o.o.	J62.010
MEDICOPHARMACIA Medicinsko farmacevtsko podjetje, d.o.o.	G46.460
GOLF PROJEKTI obratovanje športnih objektov d.d.	R93.110
RC SIMIT, razvojni center za sodobne materiale in tehnologije, d.o.o.	M72.190
MOJA ENERGIJA celovita oskrba z energijo, družba za proizvodnjo, trgovino in storitve d.o.o.	D35.119
MESTNA VRATA poslovanje z nepremičninami, promet, gostinstvo, trgovina, posredništvo, gradbeništvo, razvedrilne dejavnosti, najemi in storitve d.o.o.	I55.100
ŽNIDER'S menjalniški posli, storitvene in proizvodne dejavnosti d.o.o.	N79.110
PANVITA EKOTEH, proizvodnja	D35.119

energije in storitve d.o.o.	
ECOS - storitve pri varovanju okolja, d.o.o.	D35.119
RC MASPOS, Razvojni center za modularne in adaptivne signalno procesne oddajniške sisteme d.o.o.	M72.190
USOL, razvoj, proizvodnja in inženiring, d.o.o.	C25.110
RCE - Razvojni center energija d.o.o., razvojno raziskovalni center	M72.190
Razvojni center informacijsko - komunikacijskih tehnologij Savinja Žalec, d.o.o.	C26.200
GOLTE d.o.o., zimsko letni turistični center	R93.292
ZEL-EN, razvojni center energetike d.o.o.	M72.190
TERME PARADISO, CVETKOVIČ MARJAN S.P.	I55.100
LEVAS zaposlovanje in usposabljanje invalidov Krško d.o.o.	C16.240
Razvojni center eNeM Novi Materiali d.o.o.	C23.440
SINET podjetje za storitve in proizvodnjo d.o.o.	N80.100

Tabela 23: Vzorec obratujočih malih podjetij z določeno klasifikacijo po SKD

Šifra	Podjetje
C	
C14.310	RECINKO, družba za proizvodnjo, storitve in trgovino, d.o.o., Kočevje
C23.440	Razvojni center eNeM Novi Materiali d.o.o.
C31.090	ZIP CENTER podjetje za proizvodnjo, storitve, usposabljanje in zaposlovanje invalidov d.o.o.
D	
D35.119	MOJA ENERGIJA celovita oskrba z energijo, družba za proizvodnjo, trgovino in storitve d.o.o.
D35.119	PANVITA EKOTEH, proizvodnja energije in storitve, d.o.o.
D35.119	ECOS – storitve pri varovanju okolja, d.o.o.
E	
E36.000	ENERGETIKA - ŽELEZARNA JESENICE, podjetje za proizvodnjo in storitve na področju energetike, d.o.o.

G	
G46.460	MEDICOPHARMACIA Medicinsko farmacevtsko podjetje, d.o.o.
I	
I56.101	NEBESA Gostinske storitve d.o.o.
I56.101	GOSTILNA IN MESNICA MALOVEC VALTER MALOVEC S.P.
J	
J62.010	COSYLAB, laboratorij za kontrolne sisteme, d.d.
J62.010	XLAB razvoj programske opreme in svetovanje d.o.o.
M	
M72.190	SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji d.o.o.
M72.190	ZEL-EN, razvojni center energetike d.o.o.
M72.190	RC MASPOS, Razvojni center za modularne in adaptivne signalno procesne oddajniške sisteme d.o.o.
N	

N79.110	ŽNIDER'S menjalniški posli, storitvene in proizvodne dejavnosti d.o.o.
N80.100	SINET podjetje za storitve in proizvodnjo d.o.o.
R	
R93.110	GOLF PROJEKTI obratovanje športnih objektov d.d.
R93.292	GOLTE d.o.o., zimsko letni turistični center

Priloga C

Seznam delujočih srednje velikih podjetij z določeno klasifikacijo SKD, ki so prejela državno pomoč:

	SKD
RAZVOJNI CENTER ZA INFORMACIJSKE KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE, d.o.o.	M72.190
RC 31, razvojni center kreativne pohištvene industrije d.o.o.	M72.190
POLYCOM predelava plastičnih mas in orodjarstvo Škofja Loka d.o.o.	C22.290
TECHNOPLAST, predelava plastike in izdelava orodij, d.o.o. Bled	C22.290
ASCOM - proizvodnja drsnih obročev in komutatorjev d.o.o	C27.110
BIA SEPARATIONS Podjetje za separacijske tehnologije d.o.o.	C20.590
PIPISTREL Podjetje za alternativno letalstvo d.o.o. Ajdovščina	C30.300
HIDRIA AET Družba za proizvodnjo vžignih sistemov in elektronike d.o.o.	C29.310
SISTEMSKA TEHNIKA podjetje za proizvodnjo namenskih proizvodov in tehnološko strojne	C28.910

opreme d.o.o.	
TRANSPORT MATJAŠ BRANKO MATJAŠ S.P.	H49.410
TPV JOHNSON CONTROLS Podjetje za proizvodnjo in trženje notranje opreme za avtomobile, d.o.o.	C29.320
ESOL lesna predelava d.o.o.	C16.210
YASKAWA Ristro, podjetje za gradnjo strojev in naprav d.o.o.	C28.990
HYB Proizvodnja hibridnih vezij d.o.o.	C26.110
BREST-POHIŠTVO d.o.o. Cerknica, podjetje za proizvodnjo in promet pohištva ter opreme	C31.090
LIV KOLESA, proizvodnja, predelava in trgovina, d.o.o.	C30.920
LUKA KOPER INPO - invalidsko podjetje, d.o.o., gradbeništvo, proizvodne in druge storitve v kopenskem in vodnem prometu, invalidska dejavnost.	H52.220
IGRALNI SALON KARNEVAL, igralništvo, turizem in storitve, d.o.o. CASINO CARNEVALE, giochi d azzardo, turismo e servizi, s.r.l.	R92.001
GOLD CLUB proizvodnja, trgovina	C32.400

in svetovanje, d.o.o.	
FMC, Sistemski Integrator d.o.o.	J62.020
FOTONA proizvodnja optoelektronskih naprav d.d.	C32.500
HOTELI IN TURIZEM ROGAŠKA, hotelirstvo in turizem, d.o.o.	I55.100
BELIMED pomivalni sistemi d.o.o	C28.290
Javno podjetje Energetika Maribor d.o.o.	D35.300
PETROL GEOTERM, pridobivanje surove nafte in zemeljskega plina d.o.o.	B09.100
SEGRAP rudarstvo, proizvodnja in gradbeništvo d.o.o.	B08.120
Wolford proizvodnja in trgovina d.o.o.	C14.310
TOVARNA KOVINSKE OPREME d.o.o.	C28.990
MERKSCHA furnirnica d.o.o.	C16.100
GORENJE I.P.C., Invalidsko podjetniški center, d.o.o.	C27.330
EMO - ORODJARNA proizvodna družba d.o.o.	C25.732
NARAVNO ZDRAVILIŠČE TOPOLŠICA d.d.	I55.100

HOTEL SAVA ROGAŠKA, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o.	I55.100
TANIN SEVNICA Kemična industrija d.d.	C20.590
JAVNO PODJETJE KOMUNALA TRBOVLJE d.o.o.	D35.300

Tabela 24: Vzorec obratujočih srednje velikih podjetij z določeno SKD klasifikacijo

Šifra	Podjetje
B	
B08.120	SEGRAP rudarstvo, proizvodnja in gradbeništvo d.o.o.
B09.100	PETROL GEOTERM, pridobivanje surove nafte in zemeljskega plina d.o.o.
C	
C22.290	POLYCOM predelava plastičnih mas in orodjarstvo Škofja Loka d.o.o.
C22.290	TECHNOPLAST, predelava plastike in izdelava orodij, d.o.o. Bled
C28.910	SYSTEMSKA TEHNIKA podjetje za proizvodnjo namenskih proizvodov in tehnološko strojne opreme d.o.o.
D	
D35.300	JAVNO PODJETJE KOMUNALA TRBOVLJE d.o.o.
D35.300	Javno podjetje Energetika Maribor d.o.o.

H	
H52.220	LUKA KOPER INPO - invalidsko podjetje, d.o.o., gradbeništvo, proizvodne in druge storitve v kopenskem in vodnem prometu, invalidska dejavnost.
H49.410	TRANSPORT MATJAŠ BRANKO MATJAŠ S.P.
I	
I55.100	HOTEL SAVA ROGAŠKA, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o.
I55.100	NARAVNO ZDRAVILIŠČE TOPOLŠICA d.d.
I55.100	HOTELI IN TURIZEM ROGAŠKA, hotelirstvo in turizem, d.o.o.
J	
J62.020	FMC, Sistemski Integrator d.o.o.
M	
M72.190	RAZVOJNI CENTER ZA INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE, d.o.o.
M72.190	RC 31, razvojni center kreativne

	pohištvene industrije d.o.o.
R	
R92.001	IGRALNI SALON KARNEVAL, igralništvo, turizem in storitve, d.o.o. CASINO CARNEVALE, giochi d azzardo, turismo e servizi, s.r.l.

Priloga D

Seznam delujočih velikih podjetij z določeno klasifikacijo SKD, ki so prejela državno pomoč:

	SKD
ISKRATEL, telekomunikacijski sistemi, d.o.o., Kranj	C26.300
DOMEL, Elektromotorji in gospodinjski aparati, d.o.o.	C27.110
ADRIA AIRWAYS Slovenski letalski prevoznik, d.d.	H51.100
NIKO, kovinarsko podjetje, d.o.o., Železniki	C25.990
LTH ULITKI d.o.o.	C24.530
ACRONI, podjetje za proizvodnjo jekla in jeklenih izdelkov d.o.o.	C24.100
HIDRIA ROTOMATIKA d.o.o., Industrija rotacijskih sistemov	C27.110
E 3, ENERGETIKA, EKOLOGIJA, EKONOMIJA, d.o.o.	D35.140

Letrika, Proizvodnja električne in elektronske opreme za motorna vozila, d.d.	C29.310
KOLEKTOR GROUP Vodenje in upravljanje družb d.o.o.	M70.100
PETROL ENERGETIKA proizvodnja in distribucija energetskih medijev d.o.o.	D35.300
REVOZ podjetje za proizvodnjo in komercializacijo avtomobilov d.d.	C29.100
TRIMO inženiring in proizvodnja montažnih objektov, d.d.	C25.110
TPV trženje in proizvodnja opreme vozil d.d.	C29.320
MELAMIN kemična tovarna d.d. Kočevje	C20.160
NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d., Ljubljana	K64.190
SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o.	M70.100

Slovenske železnice - Potniški promet, družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d.o.o.	H49.100
GVO, gradnja in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, d.o.o.	F43.990
DEŽELNA BANKA SLOVENIJE d.d.	K64.190
Factor banka d.d.	K64.190
KOTO proizvodno in trgovsko podjetje, d.o.o., Ljubljana	C15.110
ISKRA SISTEMI Avtomatizacija procesov, d.d.	C27.120
PETROL, Slovenska energetska družba, d.d., Ljubljana	G47.301
SNAGA Javno podjetje d.o.o.	E38.110
JULON Proizvodnja poliamidnih filamentov in granulatov d.d.,	C20.600

Ljubljana, Letališka c. 15	
PAPIR SERVIS d.o.o., Družba za ravnanje z odpadki	N78.200
SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o.	N78.200
LEK farmacevtska družba d.d. firma v angleškem jeziku: Lek Pharmaceuticals d.d. firma v franc.j: Societe Pharmaceutique Lek d.d.	C21.200
JAVNO PODJETJE ENERGETIKA LJUBLJANA d.o.o.	D35.300
POSLOVNI SISTEM MERCATOR d.d.	G47.110
Slovenske železnice - Infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d.o.o.	H49.200
HELIOS Tovarna barv, lakov in umetnih smol Količevo, d.o.o.	C20.300

MEDIS, farmacevtska družba, d.o.o.	G46.900
NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR d.d.	K64.190
IMPOL, industrija metalnih polizdelkov, d.o.o.	C24.530
MARIBORSKA LIVARNA MARIBOR d.d.	C25.620
SILKEM proizvodnja zeolitov d.o.o.	C23.990
CARTHAGO proizvodnja avtodomov d.o.o.	C29.200
GORENJE gospodinjski aparati, d.d.	C27.510
UNIOR Kovaška industrija d.d.	C25.731
HTZ Harmonija tehnologije in znanja, invalidsko podjetje, d.o.o. Velenje	C33.120
ZLATARNA CELJE družba za proizvodnjo in promet s plemenitimi	C32.120

kovinami d.d.	
odelo Slovenija, podjetje za razvoj, proizvodnjo in trženje avtomobilskih delov, d.o.o.	C29.320
ELEKTRO CELJE, podjetje za distribucijo električne energije, d.d.	D35.130
BOSIO proizvodno - trgovsko podjetje d.o.o.	C28.210
CINKARNA Metalurško-kemična industrija Celje, d.d.	C20.120
TERME ČATEŽ d.d. Čatež ob Savi	I55.100
RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o.	B05.200
ETI Elektroelement d.d.	C27.120
TOVARNA KEMIČNIH IZDELKOV d.d.	C20.300

Tabela 24: Vzorec obratujočih srednje velikih podjetij z določeno SKD klasifikacijo

Šifra	Podjetje
B	
B05.200	RTH, Rudnik Trbovlje-Hrastnik d.o.o.
C	
C20.300	HELIOS Tovarna barv, lakov in umetnih smol Količevo, d.o.o.
C20.300	TOVARNA KEMIČNIH IZDELKOV d.d.
C20.120	CINKARNA Metalurško-kemična industrija Celje, d.d.
D	
D35.140	E 3, ENERGETIKA, EKOLOGIJA, EKONOMIJA, d.o.o.
D35.130	ELEKTRO CELJE, podjetje za distribucijo električne energije, d.d.
D35.300	JAVNO PODJETJE ENERGETIKA LJUBLJANA d.o.o.
F	
F43.990	GVO, gradnja in vzdrževanje telekomunikacijskih omrežij, d.o.o.

G	
G46.900	MEDIS, farmacevtska družba, d.o.o.
G47.110	POSLOVNI SISTEM MERCATOR d.d.
G47.301	PETROL, Slovenska energetska družba, d.d., Ljubljana
H	
H49.200	Slovenske železnice - Infrastruktura, družba za upravljanje in vzdrževanje železniške infrastrukture ter vodenje železniškega prometa, d.o.o.
H49.100	Slovenske železnice - Potniški promet, družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu, d.o.o.
H51.100	ADRIA AIRWAYS Slovenski letalski prevoznik, d.d.
I	
I55.100	TERME ČATEŽ d.d. Čatež ob Savi
M	
M70.100	KOLEKTOR GROUP Vodenje in upravljanje družb d.o.o.

M70.100	SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o.
N	
N78.200	SET Podjetje za usposabljanje invalidov d.o.o.
N78.200	PAPIR SERVIS d.o.o., Družba za ravnanje z odpadki

Priloga E

Izračuni razvoja dejavnosti:

A	
Sprememba v številu podjetij	0,5%
Sprememba v prihodkih (€)	-1,9%
Višina prejete državne pomoči v 2011	33,39 milijonov evrov
B	
Sprememba v številu podjetij	-6,7%
Sprememba v prihodkih	-0,8%
Višina prejete državne pomoči v 2011	12,90 milijonov evrov
C	
Sprememba v številu podjetij	0,01%
Sprememba v prihodkih	3,3%
Višina prejete državne pomoči v 2011	106,57 milijonov evrov
D	
Sprememba v številu podjetij	26,4%
Sprememba v prihodkih	24,6%
Višina prejete državne pomoči v 2011	47,63 milijonov evrov
E	
Sprememba v številu podjetij	1,8%
Sprememba v prihodkih	4,2%

Višina prejete državne pomoči v 2011	4,20 milijonov evrov
F	
Sprememba v številu podjetij	-1,7%
Sprememba v prihodkih	-5,0%
Višina prejete državne pomoči v 2011	8,51 milijonov evrov
G	
Sprememba v številu podjetij	1,5%
Sprememba v prihodkih	5,3%
Višina prejete državne pomoči v 2011	14,22 milijonov evrov
H	
Sprememba v številu podjetij	-0,4%
Sprememba v prihodkih	1,4%
Višina prejete državne pomoči v 2011	17,11 milijonov evrov
I	
Sprememba v številu podjetij	0,3%
Sprememba v prihodkih	3,2%
Višina prejete državne pomoči v 2011	11,72 milijonov evrov
J	
Sprememba v številu podjetij	3,3%
Sprememba v prihodkih	-0,2%
Višina prejete državne pomoči v 2011	22,37 milijonov evrov

L	
Sprememba v številu podjetij	3,4%
Sprememba v prihodkih	6,8%
Višina prejete državne pomoči v 2011	3,31 milijonov evrov
M	
Sprememba v številu podjetij	3,4%
Sprememba v prihodkih	1,3%
Višina prejete državne pomoči v 2011	125,38 milijonov evrov
N	
Sprememba v številu podjetij	3,5%
Sprememba v prihodkih	-1,3%
Višina prejete državne pomoči v 2011	1,74 milijonov evrov
O	
Sprememba v številu podjetij	0%
Sprememba v prihodkih	-10,7%
Višina prejete pomoči v 2011	21,29 milijonov evrov
P	
Sprememba v številu podjetij	8,8%
Sprememba v prihodkih	0,3%
Višina prejete pomoči v 2011	13,55 milijonov evrov

Q	
Sprememba v številu podjetij	5,8%
Sprememba v prihodkih	5,8%
Višina prejete pomoči v 2011	1,13 milijonov evrov
R	
Sprememba v številu podjetij	5,0%
Sprememba v prihodkih	7,0%
Višina prejete pomoči v 2011	3,32 milijonov evrov
S	
Sprememba v številu podjetij	1,3%
Sprememba v prihodkih	-3,2%
Višina prejete pomoči v 2011	19,35 milijonov evrov