



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.12.2011  
C(2011) 9404 konč.

## **SPOROČILO KOMISIJE**

**o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za  
opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena**

(Besedilo velja za EGP)

{SEC(2011) 1581 konč.}

{SEC(2011) 1582 konč.}

## 1. NAMEN IN PODROČJE UPORABE SPOROČILA

1. Storitve splošnega gospodarskega pomena ne izvirajo le iz skupnih vrednot Unije, ampak imajo tudi osrednjo vlogo pri spodbujanju socialne in teritorialne kohezije. Unija in države članice morajo v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti, da se tovrstne storitve opravljajo na podlagi takšnih načel in pogojev, da lahko izpolnijo svoje naloge.
2. Nekatere storitve splošnega gospodarskega pomena lahko javna ali zasebna podjetja<sup>1</sup> opravljajo brez posebne finančne podpore organov držav članic. Druge storitve se lahko opravljajo le, če zadevni organ izvajalcu ponuja finančno nadomestilo. Države članice lahko praviloma po svoji presoji določajo organiziranost in financiranje svojih storitev splošnega gospodarskega pomena, saj v zvezi s tem ni posebnih pravil Unije.
3. Namen tega sporočila je pojasniti ključne pojme, ki se upoštevajo pri uporabi pravil o državni pomoči glede nadomestil za javne storitve<sup>2</sup>. Zato se bo osredotočilo na tiste zahteve glede državne pomoči, ki so najpomembnejše za nadomestilo za javne storitve.
4. Komisija hkrati s tem sporočilom predvideva uvedbo posebne uredbe o pomoči *de minimis* za storitve splošnega gospodarskega pomena s pojasnili o nekaterih ukrepih nadomestil, ki ne pomenijo državne pomoči v smislu člena 107 Pogodbe, ter objavlja sklep<sup>3</sup> o razglasitvi nekaterih vrst nadomestil za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki pomenijo državno pomoč, za združljive s Pogodbo v skladu s členom 106(2) Pogodbe in o njihovem izvzetju iz obveznosti priglasitve v skladu s členom 108(3) Pogodbe ter okvir, v katerem so določeni pogoji, v skladu s katerimi se državna pomoč za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki ni zajeta s sklepom, lahko razglasi za združljivo v skladu s členom 106(2) Pogodbe<sup>4</sup>.
5. To sporočilo ne posega v uporabo drugih določb prava Unije, zlasti tistih, ki se nanašajo na javna naročila in zahteve, ki izhajajo iz Pogodbe in sektorske zakonodaje Unije. Kadar se javni organ odloči, da bo za opravljanje storitve pooblastil tretjo osebo, mora delovati v skladu s pravom Unije, ki ureja javna naročila ter je vsebovano v členih 49 do 56 Pogodbe, direktivah Unije o javnih naročilih (Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev<sup>5</sup> in Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev<sup>6</sup>) in sektorskih pravilih<sup>7</sup>. Tudi kadar

---

<sup>1</sup> Pogodbi v skladu s členom 345 Pogodbe v ničemer ne posegata v lastninskopravno ureditev v državah članicah. Zato pravila o konkurenci ne razlikujejo med podjetji v javni ali zasebni lasti.

<sup>2</sup> Nadaljnje usmeritve so na voljo v Priročniku za uporabo pravil Evropske unije o državnih pomočeh, javnih naročilih in notranjem trgu pri storitvah splošnega gospodarskega pomena, zlasti storitvah splošnega pomena na področju socialne varnosti, SEC(2010) 1545 konč. z dne 7. decembra 2010.

<sup>3</sup> [Vstaviti sklic].

<sup>4</sup> [Vstaviti sklic].

<sup>5</sup> UL L 134, 30.4.2004, str. 1.

<sup>6</sup> UL L 134, 30.4.2004, str. 114.

se zadevni direktivi o javnih naročilih ne uporabljata ali se samo delno uporabljata (na primer za koncesije za javne storitve in naročila storitev, navedene v Prilogi IIB k Direktivi 2004/18/ES, vključno z več vrstami socialnih storitev), bo pri oddaji naročil kljub temu verjetno treba upoštevati zahteve iz Pogodbe glede preglednosti, enakega obravnavanja, sorazmernosti in vzajemnega priznavanja<sup>8</sup>.

6. Komisija bo poleg vprašanj, ki so obravnavana v tem sporočilu, Sklepu št. xxx in Sporočilu Komisije o okviru EU za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve (2011), odgovorila na posamezna vprašanja, ki izhajajo iz uporabe pravil o državni pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena. Vprašanja bo med drugim moč zastaviti prek interaktivne informacijske službe o storitvah splošnega pomena, ki je dostopna prek spletne strani Komisije<sup>9</sup>.
7. To sporočilo ne posega v ustrezno sodno prakso Sodišča Evropske unije.

## 2. SPLOŠNE DOLOČBE V ZVEZI S POJMOM DRŽAVNE POMOČI

### 2.1. Pojem podjetja in gospodarske dejavnosti

8. Po členu 107(1) Pogodbe se pravila o državni pomoči na splošno uporabljajo le, kadar je prejemnik „podjetje“. Zato je vprašanje, ali se izvajalca storitve splošnega gospodarskega pomena obravnava kot podjetje ali ne, temeljnega pomena za uporabo pravil o državni pomoči.

#### 2.1.1. Splošna načela

9. Sodišče je dosledno obravnavalo podjetja kot subjekte, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihov pravni status in način financiranja<sup>10</sup>. Razvrstitev posameznega subjekta med podjetja je torej v celoti odvisna od njegovih dejavnosti. Iz tega splošnega načela izhajajo tri pomembne posledice:

Prvič, status subjekta v okviru nacionalne zakonodaje ni ključnega pomena. Kot primer lahko navedemo subjekt, ki je po nacionalni zakonodaji razvrščen med združenja ali športne klube, a ga je v smislu člena 107(1) Pogodbe kljub temu morda treba obravnavati kot podjetje. S tega vidika je edino pomembno merilo, ali opravlja gospodarsko dejavnost.

Drugič, pravila o državni pomoči se ne uporabljajo le za pridobitne subjekte. V skladu s sodno prakso Sodišča in Splošnega sodišča lahko tudi nepridobitni subjekti

---

<sup>7</sup> Glej na primer Uredbo (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL L 315, 3.12.2007, str. 1).

<sup>8</sup> Zadeva C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH in Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG*, Recueil, str. I-10745, točka 60, ter Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (UL C 179, 1.8.2006, str. 2).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/registration/form\\_en.html](http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html).

<sup>10</sup> Združene zadeve C-180/98 do C-184/98, Pavlov in drugi, Recueil, str I-6451.

na trgu ponujajo blago in storitve<sup>11</sup>. Če slednji tega ne počnejo, so njihove dejavnosti seveda v celoti zunaj področja uporabe nadzora državne pomoči.

Tretjič, razvrstitev subjekta med podjetja je vedno odvisna od posamezne dejavnosti. Subjekt, ki izvaja gospodarske in negospodarske dejavnosti, je treba obravnavati kot podjetje le v zvezi z gospodarskimi dejavnostmi.

10. Ločena pravna subjekta se lahko pri uporabi pravil o državni pomoči obravnavata kot ena gospodarska enota. Ta gospodarska enota se nato obravnava kot zadevno podjetje. Pri tem Sodišče prouči obstoj nadzornega deleža ali funkcionalne, gospodarske in strukturne povezave<sup>12</sup>. Po drugi strani pa subjekt, ki sam ne dobavlja blaga na trg ali na njem ne opravlja storitev, ni podjetje zgolj zaradi imetništva deležev, čeprav so večinski, če mu to imetništvo daje le pravice, povezane s statusom delničarja ali člana in, kadar je ustrezno, s prejemom dividend, ki so le posledica lastništva sredstev<sup>13</sup>.
11. Da bi Sodišče razjasnilo razliko med gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi, je dosledno zastopalo stališče, da je kakršna koli dejavnost, v okviru katere se na trgu ponujajo blago in storitve, gospodarska dejavnost<sup>14</sup>.
12. Obstoj trga za nekatere storitve je lahko odvisen od tega, kako so v zadevni državi članici organizirane<sup>15</sup>. Pravila o državni pomoči se uporabljajo le, kadar se določena dejavnost opravlja v tržnem okolju. Zato se lahko gospodarska narava nekaterih storitev med državami članicami razlikuje. Poleg tega se lahko zaradi politične izbire ali gospodarskega razvoja razvrstitev zadevne storitve sčasoma spremeni. Današnje netržne dejavnosti lahko v prihodnosti postanejo tržne in obratno.
13. Odločitev organa, da tretjim osebam ne bo omogočil opravljanja določene storitve (na primer ker želi storitev opravljati interno), ne izključuje obstoja gospodarske dejavnosti. Četudi je trg s tem zaprt, gre za gospodarsko dejavnost, kadar so drugi subjekti pripravljani opravljati storitev na zadevnem trgu in bi jo tudi lahko opravljali. Dejstvo, da se določena storitev opravlja interno<sup>16</sup>, na splošno ni pomembno za gospodarsko naravo dejavnosti.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Združene zadeve 209/78 do 215/78 in 218/78, Van Landewyck, Recueil, str. 3125, točka 21; zadeva C-244/94, FFSA in drugi, Recueil, str. I-4013; zadeva C-49/07, MOTOE, ZOdl., str. I-4863, točki 27 in 28.

<sup>12</sup> Zadeva C-480/09 P, AceaElectrabel Produzione SpA proti Komisiji, ZOdl., točke 47 do 55; zadeva C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze proti Cassa di Risparmio di Firenze SPA in drugim, ZOdl., str. I-289, točka 112.

<sup>13</sup> Zadeva C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze proti Cassa di Risparmio di Firenze SPA in drugim, ZOdl., str. I-289, točke 107 do 118 in 125.

<sup>14</sup> Zadeva 118/85, Komisija proti Italiji, Recueil, str. 2599, točka 7; zadeva C-35/96, Komisija proti Italiji, Recueil, str. I-3851, točka 36; združene zadeve C-180/98 do C-184/98, Pavlov in drugi, točka 75.

<sup>15</sup> Združeni zadevi C-159/91 in C-160/91, Poucet in Pistre, Recueil, str. I-637.

<sup>16</sup> Glej Sklepne predloge generalnega pravobranilca – Geelhoed – v zadevi C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) proti Transformación Agraria SA (Tragsa) in Administración del Estado, ZOdl., str. I-2999, točke 110 do 116; člena 5(2) in 6(1) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, UL L 315, 3.12.2007, str. 1; ter Sklep Komisije 2011/501/EU z dne 23. februarja 2011 o državni pomoči C 58/06 (ex NN 98/05), ki jo je Nemčija odobrila podjetjema Bahnen der Stadt Monheim (BSM) in Rheinische

14. Ker je razlikovanje med gospodarskimi in negospodarskimi storitvami odvisno od političnih in gospodarskih razmer v zadevni državi članici, ni mogoče pripraviti izčrpnega seznama dejavnosti, za katere bi lahko vnaprej trdili, da niso gospodarske. Takšen seznam ne bi zagotavljal resnične pravne varnosti in bi bil le malo uporaben. V naslednjih točkah je zato pojasnjena razlika med dejavnostmi po številnih pomembnih področjih.
15. Ker v Pogodbah gospodarske dejavnosti niso opredeljene, lahko v sodni praksi najdemo različna merila za uporabo pravil notranjega trga in za uporabo konkurenčnega prava<sup>18</sup>.

### 2.1.2. *Izvajanje javnih pooblastil*

16. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da se člen 107 Pogodbe ne uporablja, kadar država „izvaja javna pooblastila“<sup>19</sup> ali kadar organi, ki izvirajo iz države, „svoje dejavnosti opravljajo kot javni organi“<sup>20</sup>. Za subjekt je mogoče sklepati, da izvaja javna pooblastila, kadar je njegova dejavnost naloga, ki je del bistvenih nalog države ali je povezana z navedenimi nalogami po svoji naravi, namenu in pravilih, ki jih mora upoštevati<sup>21</sup>. Na splošno dejavnosti, ki so neločljivo povezane s posebnimi pravicami uradnega organa in jih izvaja država, niso gospodarske dejavnosti, razen če se zadevna država odloči uvesti tržne mehanizme. Kot primere je mogoče navesti dejavnosti, povezane z:
- (a) vojsko ali policijo,
  - (b) varnostjo zračne plovbe in nadzorom nad njo<sup>22</sup>,
  - (c) varnostjo pomorskega prevoza in nadzorom nad njim<sup>23</sup>,
  - (d) nadzorom zračnega onesnaženja<sup>24</sup> ter
  - (e) organizacijo, financiranjem in izvrševanjem zapornih kazni<sup>25</sup>.

---

Bahngesellschaft (RBG) v združenju Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, UL L 210, 17.8.2011, str. 1, odstavek 208 in 209.

<sup>17</sup> Prav tako ni pomembno za vprašanje, ali je mogoče dejavnost opredeliti kot storitev splošnega gospodarskega pomena; glej oddelek 3.2.

<sup>18</sup> Zadeva C-519/04 P, David Meca-Medina in Igor Majcen proti Komisiji, ZOdl., str. I-6991, točke 30 do 33; zadeva C-350/07, Kattner Stahlbau, ZOdl., str. I-1513, točke 66, 72, 74 in 75; Sklepni predlogi generalnega pravobranilca – Poiares Maduro – 10. novembra 2005 v zadevi C-205/03 P, FENIN, ZOdl., str. I-6295, točki 50 in 51.

<sup>19</sup> Zadeva C-118/85, Komisija proti Italiji, točki 7 in 8.

<sup>20</sup> Zadeva C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Recueil, str. I-2479, točka 18.

<sup>21</sup> Glej zlasti zadevo C-364/92, SAT/Eurocontrol, Recueil, str. I-43, točka 30.

<sup>22</sup> Zadeva C-364/92, SAT/Eurocontrol, točka 27; zadeva C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati proti Komisiji, ZOdl., str. I-2207, točka 71.

<sup>23</sup> Odločba Komisije z dne 16. oktobra 2002 v zadevi N 438/02 – Belgija – Pomoč pristaniškim upravam, UL C 284, 21.11.2002.

<sup>24</sup> Zadeva C-343/95, Cali & Figli, Recueil, str. I-1547, točka 22.

<sup>25</sup> Odločba Komisije v zadevi N 140/2006 – Litva – Dodelitev subvencij državnim podjetjem, ki delujejo v kazenskih ustanovah, UL C 244, 11.10.2006.

### 2.1.3. Socialna varnost

17. Razvrstitev shem na področju socialne varnosti med sheme, ki vključujejo gospodarske dejavnosti, je odvisna od njihove organiziranosti in strukture. Sodišče in Splošno sodišče v osnovi razlikujeta med shemami, ki temeljijo na načelu solidarnosti, in gospodarskimi shemami.
18. Sodišče in Splošno sodišče uporabljata vrsto meril za določitev, da shema socialne varnosti temelji na solidarnosti in torej ne vključuje gospodarske dejavnosti. V tem pogledu je lahko pomembnih več dejavnikov, in sicer:
  - (a) ali je udeležba v shemi obvezna<sup>26</sup>,
  - (b) ali ima shema izključno socialni namen<sup>27</sup>,
  - (c) ali je shema nepridobitna<sup>28</sup>,
  - (d) ali je izplačana podpora neodvisna od prispevkov<sup>29</sup>,
  - (e) ali izplačana podpora ni nujno sorazmerna s prihodki zavarovanca<sup>30</sup> ter
  - (f) ali shemo nadzoruje država<sup>31</sup>.
19. Take sheme, ki temeljijo na solidarnosti, je treba razlikovati od gospodarskih shem<sup>32</sup>. V nasprotju s shemami, ki temeljijo na solidarnosti, je za gospodarske sheme pogosto značilno:
  - (a) neobvezno članstvo<sup>33</sup>,
  - (b) načelo kapitalizacije (upravičenost do izplačila je odvisna od vplačanih prispevkov in finančnih rezultatov sheme)<sup>34</sup>,
  - (c) pridobitni namen<sup>35</sup> ter
  - (d) zagotovitev upravičenosti do dodatnih izplačil, ki niso vključena v osnovno shemo<sup>36</sup>.

---

<sup>26</sup> Združeni zadevi C-159/91 in C-160/91, Poucet in Pistre, Recueil, str. I-637, točka 13.

<sup>27</sup> Zadeva C-218/00, Cical in INAIL, Recueil, str. I-691, točka 45.

<sup>28</sup> Združene zadeve C-264/01, C-306/01, C-354/01 in C-355/01, AOK Bundesverband, Recueil, str. I-2493, točke 47 do 55.

<sup>29</sup> Združeni zadevi C-159/91 in C-160/91, Poucet in Pistre, točke 15 do 18.

<sup>30</sup> Zadeva C-218/00, Cical in INAIL, točka 40.

<sup>31</sup> Združeni zadevi C-159/91 in C-160/91, Poucet in Pistre, točka 14; zadeva C-218/00, Cical in INAIL, točke 43 do 48; združene zadeve C-264/01, C-306/01, C-354/01 in C-355/01, AOK Bundesverband, točke 51 do 55.

<sup>32</sup> Glej zlasti zadevo C-244/94, FFSA in drugi, točka 19.

<sup>33</sup> Zadeva C-67/96, Albany, Recueil, str. I-5751, točke 80 do 87.

<sup>34</sup> Zadeva C-244/94, FFSA in drugi, točke 9 in 17 do 20; zadeva C-67/96, Albany, točke 81 do 85; glej tudi združene zadeve C-115/97 do C-117/97, Brentjens, Recueil, str. I-6025, točke 81 do 85, zadevo C-219/97, Drijvende Bokken, Recueil, str. I-6121, točke 71 do 75, in združene zadeve C-180/98 do C-184/98, Pavlov in drugi, točki 114 in 115.

<sup>35</sup> Združene zadeve C-115/97 do C-117/97, Brentjens.

20. Nekatere sheme združujejo značilnosti obeh kategorij. V takih primerih je razvrstitev sheme odvisna od analize več elementov in njihove pomembnosti v shemi<sup>37</sup>.

#### 2.1.4. Zdravstveno varstvo

21. V Uniji imajo države članice zelo različne sisteme zdravstvenega varstva. Stopnja konkurence med izvajalci zdravstvenih storitev v tržnem okolju je v veliki meri odvisna od naslednjih nacionalnih posebnosti.

22. V nekaterih državah članicah so javne bolnišnice sestavni del nacionalnega sistema zdravstvenega varstva in skoraj v celoti temeljijo na načelu solidarnosti<sup>38</sup>. Takšne bolnišnice se financirajo neposredno iz prispevkov za socialno varnost in drugih državnih virov, za člane sheme pa storitve opravljajo zastonj na podlagi splošne pokritosti<sup>39</sup>. Sodišče in Splošno sodišče sta potrdili, da v državah s tako strukturo zadevne organizacije ne delujejo kot podjetja<sup>40</sup>.

23. Kadar obstaja navedena struktura, tudi dejavnosti, ki bi same po sebi lahko bile gospodarske narave, vendar se opravljajo le za zagotavljanje druge negospodarske storitve, ne razvrščamo med gospodarske. Organizacija, ki kupuje blago, četudi v velikih količinah, da bi opravljala negospodarsko storitev, ne deluje kot podjetje samo zato, ker je kupec na zadevnem trgu<sup>41</sup>.

24. V veliko drugih državah članicah bolnišnice in drugi izvajalci zdravstvenih storitev svoje storitve opravljajo v zameno za plačilo, bodisi neposredno od bolnikov ali prek njihovega zavarovanja<sup>42</sup>. V takšnih sistemih obstaja med bolnišnicami določena stopnja konkurence v zvezi z opravljanjem zdravstvenih storitev. Zgolj dejstvo, da zdravstvene storitve opravlja javna bolnišnica, v tovrstnih primerih ni dovolj, da bi se lahko dejavnost razvrstila med negospodarske dejavnosti.

25. Sodišče in Splošno sodišče sta prav tako pojasnili, da je treba zdravstvene storitve, ki jih na lastno odgovornost in v zameno za plačilo izvajajo neodvisni zdravniki in drugi zasebni izvajalci, obravnavati kot gospodarsko dejavnost<sup>43</sup>. Enako načelo se uporablja v zvezi z neodvisnimi lekarnami.

#### 2.1.5. Izobraževanje

26. Sodna praksa Unije je določila, da se lahko sistem javnega izobraževanja, ki se organizira v okviru nacionalnega sistema izobraževanja ter ga financira in nadzira država, lahko obravnava kot negospodarska dejavnost. S tem v zvezi je Sodišče navedlo, da država,

---

<sup>36</sup> Združene zadeve C-180/98 do C-184/98, Pavlov in drugi.

<sup>37</sup> Zadeva C-350/07, Kattner Stahlbau, ZOdl., str. I-1513.

<sup>38</sup> V sodni praksi Sodišča je najboljši tak primer španski nacionalni zdravstveni sistem (glej zadevo T-319/99, FENIN, Recueil, str. II-357).

<sup>39</sup> Mogoče je, da dajatve, ki krijejo le majhen delež dejanskih stroškov storitve, zaradi splošnih značilnosti sistema ne bodo vplivale na razvrstitev storitve med negospodarske.

<sup>40</sup> Zadeva T-319/99, FENIN, Recueil, str. II-357, točka 39.

<sup>41</sup> Zadeva T-319/99, FENIN, točka 40.

<sup>42</sup> Glej na primer zadevo C-244/94, FFSA, zadevo C-67/96, Albany, združene zadeve C-115/97, C-116/97 in C-117/97, Brentjens, ter zadevo C-219/97, Drijvende Bokken.

<sup>43</sup> Glej združene zadeve C-180 do C-184/98, Pavlov in drugi, točki 75 in 77.

*z vzpostavitvijo in ohranjanjem takega sistema javnega izobraževanja, načeloma financiranega iz javnega proračuna in ne iz prispevkov učencev ali njihovih staršev, namreč nima namena sodelovati v pridobitnih dejavnostih, temveč izpolnjuje naloge, ki jih ima do svojih prebivalcev na socialnem, kulturnem in izobraževalnem področju<sup>44</sup>.*

27. V skladu z isto sodno prakso dejstvo, da morajo učenci ali njihovi starši včasih plačati določen znesek za poučevanje ali vpis, ki je namenjen kritju operativnih stroškov sistema, načeloma ne vpliva na negospodarsko naravo sistema javnega izobraževanja. Takšni finančni prispevki pogosto krijejo le majhen del dejanskih stroškov storitve in jih zato ni mogoče obravnavati kot plačilo za opravljeno storitev. Zato tovrstni prispevki ne spreminjajo negospodarske narave splošnih izobraževalnih storitev, ki se v glavnem financirajo iz državne blagajne<sup>45</sup>. Ta načela lahko zajemajo javne izobraževalne storitve, kot je poklicno usposabljanje<sup>46</sup>, zasebne in javne osnovne šole<sup>47</sup> in vrtce<sup>48</sup>, poučevanje na univerzah, ki se opravlja postransko<sup>49</sup>, ter univerzitetno izobraževanje<sup>50</sup>.
28. Takšno javno opravljanje izobraževalnih storitev je treba razlikovati od storitev, ki jih v glavnem financirajo starši ali učenci ali pa imajo komercialne prihodke. V slednjo kategorijo spadajo na primer komercialna podjetja, ki organizirajo visokošolsko izobraževanje, ki ga v celoti financirajo študenti. V nekaterih državah članicah lahko javne institucije zagotavljajo tudi izobraževalne storitve, ki jih je treba zaradi njihovih značilnosti, strukture financiranja in obstoja konkurenčnih zasebnih organizacij obravnavati kot gospodarske.
29. Komisija je v Okviru Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije<sup>51</sup> pojasnila, da nekatere dejavnosti univerz in raziskovalnih organizacij ne spadajo v področje uporabe pravil o državni pomoči. Gre za osnovne dejavnosti raziskovalnih organizacij, in sicer:
- (a) izobraževanje za več in boljše usposobljene človeške vire,
  - (b) vodenje neodvisnih raziskav in razvoja za več znanja in boljše razumevanje, vključno s sodelovalnimi raziskavami in razvojem, ter
  - (c) razširjanje rezultatov raziskav.
30. Komisija je tudi pojasnila, da so dejavnosti prenosa tehnologij (licenciranje, ustvarjanje „oddaljenih podjetij“ ali druge oblike upravljanja znanja, ki so jih

---

<sup>44</sup> Glej med drugim zadevo C-318/05, Komisija proti Nemčiji, ZOdl., str. I-6957, točka 68. Glej tudi Odločbo Komisije z dne 25. aprila 2001 št. N 118/00 – Državne subvencije profesionalnim športnim klubom in Odločbo Nadzornega organa Efte v zadevi 68123 – Norveška – Nasjonal digital laeringsarena, 12.10.2011, str. 9.

<sup>45</sup> Sodba Sodišča Efte z dne 21. februarja 2008 v zadevi E-5/07.

<sup>46</sup> Zadeva 263/86, Humbel, Recueil, str. I-5365.

<sup>47</sup> Zadeva C-318/05, Komisija proti Nemčiji, ZOdl., str. I-6957; zadeva C-76/05, Schwartz, ZOdl., str. 6849.

<sup>48</sup> Sodba Sodišča Efte z dne 21. februarja 2008 v zadevi E-5/07.

<sup>49</sup> Zadeva C-281/06, Jundt, ZOdl., str. I-12231.

<sup>50</sup> Zadeva 109/02, Wirth, Recueil, str. I-6447.

<sup>51</sup> Glej Okvir Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, UL C 323, 30.12.2006, str. 1.



oblikovale raziskovalne organizacije) negospodarske narave, če so interne narave<sup>52</sup> in je ves dohodek ponovno vložen v osnovne dejavnosti zadevnih raziskovalnih organizacij<sup>53</sup>.

## 2.2. Državna sredstva

31. Državno pomoč v smislu člena 107 Pogodbe lahko pomenijo samo ugodnosti, ki se dodelijo neposredno ali posredno iz državnih sredstev<sup>54</sup>. Ugodnosti, ki jih financirajo zasebni viri, lahko okrepijo položaj nekaterih podjetij, vendar ne spadajo v področje uporabe člena 107 Pogodbe.
32. Tak prenos državnih sredstev lahko poteka v veliko oblikah, kot so neposredna nepovratna sredstva, davčne olajšave in plačila v naravi. Zlasti dejstvo, da država ne zaračunava tržnih cen za nekatere storitve, pomeni, da se odreka državnim sredstvom. Sodišče je v svoji sodbi v zadevi C-482/99, Francija proti Komisiji<sup>55</sup>, potrdilo, da so sredstva javnega podjetja državna sredstva v smislu člena 107 Pogodbe, saj lahko javni organi ta sredstva nadzorujejo. Kadar sredstva za financiranje podjetja, pooblaščenega za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, zagotavlja javno podjetje in se lahko pripišejo državi, lahko to financiranje pomeni državno pomoč.
33. Dodelitev dovoljenj za zasedbo ali uporabo javnega prostora ali drugih posebnih ali izključnih pravic, ki imajo ekonomsko vrednost, brez javnega razpisa lahko pomeni odrekanje državnim sredstvom in ustvarjanje ugodnosti za upravičence<sup>56</sup>.
34. Države članice lahko v nekaterih primerih financirajo storitev splošnega gospodarskega pomena iz dajatev ali prispevkov, ki jih plačujejo nekatera podjetja ali uporabniki, zadevni prihodki pa se prenesejo na podjetja, pooblaščenega za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Tovrstno ureditev financiranja je Sodišče proučilo zlasti v svoji sodbi v zadevi 173/73, Italija proti Komisiji<sup>57</sup>, v kateri je navedlo:

*„Ker se zadevna sredstva financirajo prek obveznih prispevkov, ki jih nalaga državna zakonodaja, in ker se, kakor je razvidno iz te zadeve, upravljajo in porazdelijo v skladu z določbami navedene zakonodaje, jih je treba obravnavati kot državna sredstva v smislu člena 107 Pogodbe, tudi če jih upravljajo institucije, ki so ločene od javnih organov.“*

---

<sup>52</sup> V skladu z opombo 25 Okvira Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije „interna narava“ pomeni razmere, v katerih znanje raziskovalne organizacije upravlja bodisi oddelek ali podružnica raziskovalne organizacije ali več različnih raziskovalnih organizacij skupaj. Sklepanje pogodb za izvajanje posebnih storitev s tretjimi osebami prek javnega razpisa ni v nasprotju z interno naravo takih dejavnosti.

<sup>53</sup> Glej odstavka 3.1.1 in 3.1.2 Okvira Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije.

<sup>54</sup> Združene zadeve C-52/97 do C-54/97, Viscido in drugi, Recueil, str. I-2629, točka 13, ter zadeva C-53/00, Ferring, Recueil, str. I-9067, točka 16. Glej tudi zadevo C-379/98, PreussenElektra AG proti Schleswig AG, Recueil, str. I-2099.

<sup>55</sup> Recueil, str. I-4397.

<sup>56</sup> Zadeva C-462/99, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH proti Telekom-Control-Kommission in Mobilkom Austria AG, Recueil, str. I-05197, točki 92 in 93; zadeva T-475/04, Bouygues in Bouygues Télécom SA proti Komisiji, ZOdl., str. II-02097, točke 101, 104, 105 in 111.

<sup>57</sup> Zadeva 173/73, Italija proti Komisiji, Recueil, str. 709, točka 16. Glej tudi zadevo 78/79, Steinike, Recueil, str. 595, točka 21, zadevo C206/06, Essent Netwerk, ZOdl., str. 5497, točke 47, 57 in 96.

35. Podobno je Sodišče v sodbi v združenih zadevah C-78/90 do C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*<sup>58</sup>, potrdilo, da ukrepi, ki se financirajo iz davkom podobnih dajatev, pomenijo ukrepe, ki se financirajo iz državnih sredstev.
36. V skladu z navedenim so nadomestila za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ki se financirajo iz davkom podobnih dajatev ali obveznih prispevkov, ki jih nalaga država, pri čemer se sredstva upravljajo in porazdelijo v skladu z zakonodajo, nadomestila iz državnih sredstev.

### 2.3. Učinek na trgovino

37. Da bi nadomestilo za javne storitve spadalo v področje uporabe člena 107 Pogodbe, mora vplivati na trgovino med državami članicami ali groziti, da bo nanjo vplivalo. Takšen učinek praviloma predpostavlja obstoj trga, ki je odprt za konkurenco. Zato se v primerih, ko se trgi odprejo za konkurenco na podlagi zakonodaje Unije ali nacionalne zakonodaje ali dejanskega gospodarskega razvoja, uporabljajo pravila o državni pomoči. V takih primerih države članice obdržijo svojo diskrecijsko pravico glede načina opredelitve, organizacije in financiranja storitev splošnega gospodarskega pomena, za katere velja nadzor državne pomoči, kadar se nadomestilo dodeli zasebnemu ali javnemu ponudniku storitve splošnega gospodarskega pomena (vključno z notranjim ponudnikom). Kadar je bil trg rezerviran za eno podjetje (vključno z notranjim ponudnikom), za nadomestilo temu podjetju prav tako velja nadzor državne pomoči. Kadar se gospodarska dejavnost odpre za konkurenco, odločitev o zagotovitvi storitve splošnega gospodarskega pomena z metodami, ki niso postopki oddaje javnih naročil in zagotavljajo najnižje stroške za skupnost, lahko privede do izkrivljanja v obliki preprečevanja vstopa konkurentom ali olajšanja razširitve dejavnosti upravičenca na drugih trgih. Izkrivljanje se lahko pojavi tudi na trgih proizvodnih dejavnikov. Pomoč, dodeljena podjetju, ki deluje na neliberaliziranem trgu, lahko vpliva na trgovino, če je podjetje, ki prejme pomoč, hkrati dejavno še na liberaliziranih trgih<sup>59</sup>.
38. Ukrepi pomoči lahko vplivajo na trgovino tudi, kadar podjetje, ki prejme pomoč, samo ne sodeluje pri čezmejnih dejavnostih. V takih primerih se lahko domača ponudba ohranja ali povečuje, zaradi tega pa je manj priložnosti za podjetja s sedežem v drugih državah članicah, da bi ponudila svoje storitve v zadevni državi članici<sup>60</sup>.
39. V skladu s sodno prakso Sodišča ni praga ali odstotka, pod katerim bi se lahko štelo, da ni vpliva na trgovino med državami članicami<sup>61</sup>. Sorazmerno majhen znesek pomoči ali sorazmerno majhna velikost podjetja, ki prejme pomoč, ne pomeni avtomatsko, da vpliv na trgovino med državami članicami ni mogoč.

---

<sup>58</sup> *Compagnie Commerciale de l'Ouest* in drugi proti *Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port*, Recueil, str. I-1847, točka 35. Glej tudi združene zadeve C-34/01 do C-38/01, *Enirisorse SpA* proti *Ministero delle Finanze*, Recueil, str. I-14243, točka 26.

<sup>59</sup> Združene zadeve T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do T-607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 in T-23/98, *Mauro Alzetta* in drugi proti Komisiji, Recueil, str. II-2319, točke 143 do 147.

<sup>60</sup> Glej zlasti zadevo C-280/00, *Altmark Trans GmbH* in *Regierungspräsidium Magdeburg* proti *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Recueil, str. I-7747.

<sup>61</sup> Zadeva C-280/00, *Altmark Trans GmbH* in *Regierungspräsidium Magdeburg* proti *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, točka 81.

40. Po drugi strani je Komisija v več zadevah ugotovila, da so bile dejavnosti v celoti lokalne in niso vplivale na trgovino med državami članicami. Takšni primeri so:
- (a) plavalni bazeni, ki jih uporablja večinoma lokalno prebivalstvo<sup>62</sup>,
  - (b) lokalne bolnišnice, namenjene izključno lokalnemu prebivalstvu<sup>63</sup>,
  - (c) lokalni muzeji, za katere ni verjetno, da bodo privabljali tuje obiskovalce<sup>64</sup>, ter
  - (d) lokalni kulturni dogodki, pri katerih je morebitno občinstvo omejeno na lokalno prebivalstvo<sup>65</sup>.
41. Komisiji ni treba proučiti vse finančne podpore, ki jo dodelijo države članice. Uredba (ES) št. 1998/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis*<sup>66</sup> določa, da pomoč, ki ne presega 200 000 EUR na podjetje v katerem koli obdobju treh proračunskih let, ne spada na področje uporabe člena 107(1) Pogodbe. Posebne zgornje meje za pomoč *de minimis* se uporabljajo v transportnem, ribiškem in kmetijskem sektorju<sup>67</sup>, pri čemer Komisija namerava sprejeti uredbo s posebno zgornjo mejo za pomoč *de minimis* za lokalne storitve splošnega gospodarskega pomena.

### **3. POGOJI, POD KATERIMI NADOMESTILO ZA JAVNE STORITVE NE POMENI DRŽAVNE POMOČI**

#### **3.1. Merila, ki jih je določilo Sodišče**

42. Sodišče je v svoji sodbi v zadevi Altmark<sup>68</sup> nadalje pojasnilo pogoje, pod katerimi nadomestilo za javne storitve ne pomeni državne pomoči, če ni bilo dodeljenih nobenih ugodnosti.
43. Sodišče je navedlo,

*„da se za državno intervencijo ne uporablja člen [107(1) Pogodbe], če jo je treba šteti za nadomestilo, ki pomeni plačilo za storitve, ki so jih opravila podjetja, ki prejemajo nadomestilo za izpolnjevanje obveznosti javne storitve, tako da ta podjetja dejansko ne*

---

<sup>62</sup> Odločba Komisije v zadevi N 258/2000 – Nemčija – Bazeni za rekreacijo Dorsten, UL C 172, 16.6.2001, str. 16.

<sup>63</sup> Odločba Komisije v zadevi N 543/2001 – Irska – Davčne olajšave za bolnišnice, UL C 154, 28.6.2002, str. 4.

<sup>64</sup> Odločba Komisije v zadevi N 630/2003 – Italija – Lokalni muzeji – Sardinija, UL C 275, 8.12.2005, str. 3.

<sup>65</sup> Odločba Komisije v zadevi N 257/2007 – Španija – Nepovratna sredstva za gledališke produkcije v Baskiji, UL C 173, 26.7.2007, str. 2.

<sup>66</sup> Uredba Komisije (ES) št. 1998/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis*, UL L 379, 28.12.2006, str. 5.

<sup>67</sup> Glej člen 2(2) Uredbe (ES) št. 1998/2006 v zvezi s transportom; Uredbo Komisije (ES) št. 875/2007 z dne 24. julija 2007 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES za pomoč *de minimis* v ribiškem sektorju in o spremembah Uredbe (ES) št. 1860/2004 (UL L 193, 25.7.2007, str. 6); ter Uredbo Komisije (ES) št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, 21.12.2007, str. 35).

<sup>68</sup> Zadeva C-280/00, Altmark Trans GmbH in Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

pridobijo nobene finančne koristi in da torej učinek omenjene intervencije ni, da se ta podjetja postavijo v ugodnejši konkurenčni položaj v primerjavi s konkurenčnimi podjetji. Da pa v konkretnem primeru takega nadomestila ne bi bilo treba šteti za državno pomoč, mora biti izpolnjenih več pogojev.

- Prvič, podjetje, ki prejema nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne storitve, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene. ...
- Drugič, merila, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določena vnaprej ter objektivno in pregledno, da bi se preprečila ekonomska ugodnost, ki bi prejemniku dajala prednost v primerjavi s konkurenčnimi podjetji. Če država članica izravna izgube nekega podjetja, ne da bi bila pred tem predhodno določena merila za tako nadomestilo, in če se naknadno izkaže, da opravljanje nekaterih storitev v okviru izpolnjevanja obveznosti javne storitve ni bilo ekonomsko učinkovito, se to šteje za finančno intervencijo, ki spada v pojem državne pomoči v smislu člena [107(1) Pogodbe].
- Tretjič, nadomestilo ne sme presehati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne storitve ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička [...].
- Četrtič, 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 povprečno, dobro vodeno podjetje, ki je ustrezno opremljeno s prevoznimi sredstvi, zato da lahko zadosti zahtevam javne storitve, imelo pri izpolnjevanju teh obveznosti ob upoštevanju realiziranih prejemkov in razumnega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti<sup>69</sup>.“

44. V oddelkih 3.2 do 3.6 bodo obravnavane različne zahteve, določene v sodni praksi v zadevi Altmark, in sicer pojem storitev splošnega gospodarskega pomena za namene člena 106 Pogodbe<sup>70</sup>, potreba po aktu o pooblastitvi<sup>71</sup>, obveznost določitve meril za nadomestila<sup>72</sup>, načela glede izogibanja prekomernim nadomestilom<sup>73</sup> in načela glede izbire izvajalca<sup>74</sup>.

### **3.2. Obstoje storitve splošnega gospodarskega pomena**

45. Pojem storitve splošnega gospodarskega pomena ni statičen, ampak se spreminja, med drugim glede na potrebe državljanov, tehnološkega in tržnega razvoja ter socialne in politične izbire v zadevni državi članici. Sodišče je določilo, da je storitev

---

<sup>69</sup> Zadeva C-280/00, Altmark Trans GmbH in Regierungspräsidium Magdeburg proti Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, točke 87 do 93.

<sup>70</sup> Glej oddelek 3.2.

<sup>71</sup> Glej oddelek 3.3.

<sup>72</sup> Glej oddelek 3.4.

<sup>73</sup> Glej oddelek 3.5.

<sup>74</sup> Glej oddelek 3.6.

splošnega gospodarskega pomena storitev, ki ima v primerjavi z drugimi gospodarskimi dejavnostmi posebne značilnosti<sup>75</sup>.

46. Ker ni posebnih pravil na ravni Unije, ki bi opredeljevala obseg za obstoj storitve splošnega gospodarskega pomena, imajo države članice visoko stopnjo diskrecije pri uvrščanju storitev med storitve splošnega gospodarskega pomena in dodeljevanju nadomestil izvajalcem zadevnih storitev. Pristojnost Komisije na tem področju je omejena na preverjanje, ali je država članica naredila očitno napako pri uvrščanju storitve med storitve splošnega gospodarskega pomena<sup>76</sup>, in na ocenjevanje, ali gre pri dodelitvi nadomestila za državno pomoč. Če obstajajo specifična pravila Unije, mora država članica pri izvajanju diskrecijske pravice upoštevati tudi ta pravila, kar pa ne vpliva na dolžnost Komisije, da opravi oceno, ali je bila storitev splošnega gospodarskega pomena za namene nadzora državne pomoči pravilno uvrščena.
47. Prvo merilo sodbe v zadevi Altmark zahteva opredelitev naloge izvajanja storitve splošnega gospodarskega pomena. Ta zahteva sovpada z zahtevo iz člena 106(2) Pogodbe<sup>77</sup>. Iz člena 106(2) Pogodbe izhaja, da so podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, podjetja, ki jim je zaupana „posebna naloga“<sup>78</sup>. Pooblastitev podjetja za izvajanje „posebne naloge opravljanja javnih storitev“ pomeni zagotavljanje storitev, ki jih podjetje, če bi upoštevalo le lasten poslovni interes, ne bi opravljalo ali jih ne bi opravljalo v istem obsegu ali pod istimi pogoji<sup>79</sup>. Države članice ali Unija lahko na podlagi merila splošnega pomena za opravljanje teh storitev določijo posebne obveznosti.
48. Komisija zato meni, da ni ustrezno s posebnimi zahtevami opravljanja javne storitve pogojevati dejavnosti, ki jo podjetja, ki poslujejo pod običajnimi tržnimi pogoji, že opravljajo oziroma bi jo lahko opravljala zadovoljivo in pod pogoji, kot so cena, objektivne kakovostne lastnosti, kontinuiteta in dostop do storitve, ki so skladni z javnim interesom, kakor ga opredeli država članica<sup>80</sup>. Kar zadeva vprašanje, ali lahko trg omogoča opravljanje storitve, je ocena Komisije omejena na preverjanje, ali je država članica naredila očitno napako.
49. Dober primer tega načela je sektor širokopasovnih povezav, za katerega je Komisija že jasno navedla, katere vrste dejavnosti se lahko obravnavajo kot storitve splošnega gospodarskega pomena. Komisija zlasti poudarja dejstvo, da se vzpostavitev vzporedne širokopasovne infrastrukture na območjih, na katerih so zasebni vlagatelji že opravili naložbe v širokopasovno omrežno infrastrukturo (ali dodatno večajo svojo omrežno infrastrukturo) in že zagotavljajo konkurenčne širokopasovne storitve z zadostno pokritostjo, ne bi smela obravnavati kot storitev splošnega gospodarskega

---

<sup>75</sup> Zadeva C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Recueil, str. I-5889, točka 27; zadeva C-242/95, *GT-Link A/S*, Recueil, str. I-4449, točka 53; ter zadeva C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Recueil, str. I-3949, točka 45.

<sup>76</sup> Zadeva T-289/03, *BUPA in drugi proti Komisiji*, ZOdl., str. II-81, točke 166 do 169 in 172; zadeva T-17/02, *Fred Olsen*, ZOdl., str. II-2031, točka 216.

<sup>77</sup> Zadeva T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA) proti Komisiji*, ZOdl., str. II-81, točki 171 in 224.

<sup>78</sup> Glej zlasti zadevo C-127/73, *BRT proti SABAM*, Recueil, str. 313.

<sup>79</sup> Glej zlasti člen 2 Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL L 315, 3.12.2007, str. 1).

<sup>80</sup> Zadeva C-205/99, *Analir*, Recueil, str. I-1271, točka 71.

pomena. V nasprotnem primeru, tj. kadar vlagatelji ne morejo zagotoviti ustrezne pokritosti s širokopasovnim dostopom, se nadomestilo za storitve splošnega gospodarskega pomena lahko dodeli pod določenimi pogoji<sup>81</sup>.

50. Komisija je tudi mnenja, da morajo biti storitve, uvrščene med storitve splošnega gospodarskega pomena, namenjene državljanom ali biti v interesu celotne družbe.

### **3.3. Akt o pooblastitvi**

51. Člen 106(2) Pogodbe se uporablja, če je za izvajanje storitve splošnega gospodarskega pomena pooblaščen eno ali več podjetij. Torej mora država zadevna podjetja pooblastiti za opravljanje posebne naloge<sup>82</sup>. Prvo merilo sodbe v zadevi Altmark določa tudi, da mora biti podjetju naložena obveznost opravljanja javne storitve. Da bi se upoštevala sodna praksa iz zadeve Altmark, morajo biti z dodelitvijo javne storitve določene tudi obveznosti zadevnih podjetij in organa.

52. Nalogo opravljanja javnih storitev je treba dodeliti z aktom, ki ima lahko glede na zakonodajo posamezne države članice obliko zakona ali podzakonskega akta ali pogodbe. Lahko se določi tudi v več aktih. Komisija v takih primerih ponavadi zahteva, da mora akt ali vrsta aktov določati vsaj:

- (a) vsebino in trajanje obveznosti javne storitve,
- (b) zadevno podjetje in, če je primerno, ozemlje,
- (c) vrsto vseh izključnih ali posebnih pravic, ki jih podjetju dodeli zadevni organ,
- (d) merila za izračun, nadzor in pregled nadomestila ter
- (e) ureditve za preprečitev kakršnega koli prekomernega nadomestila in njegovo izterjavo.

53. Udeležba izvajalca storitve v postopku, s katerim se mu dodeli naloga javne storitve, ne pomeni, da naloga ne izhaja iz akta javnega organa. To drži tudi v primeru, če se pooblastitev izda na zahtevo izvajalca storitve<sup>83</sup>. V nekaterih državah članicah ni neobičajno, da organi financirajo storitve, ki jih je zasnoval in predlagal izvajalec sam. Vendar se mora organ odločiti glede odobritve izvajalčevega predloga pred dodelitvijo kakršnih koli nadomestil. Obvezni sestavni deli akta o pooblastitvi se lahko vstavijo neposredno v sklep o sprejetju predloga izvajalca ali pa se sprejme ločen pravni akt, npr. pogodba z izvajalcem.

### **3.4. Merila za nadomestilo**

54. Merila, ki so podlaga za izračun nadomestila, morajo biti objektivno in pregledno določena vnaprej, da podjetja, ki prejmejo nadomestilo, ne bi imela gospodarske prednosti pred konkurenčnimi podjetji.

---

<sup>81</sup> Podrobnejše določbe so na voljo v odstavkih 24 do 30 Sporočila Komisije – Smernice Skupnosti o uporabi pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij (UL C 235, 30.9.2009, str. 7).

<sup>82</sup> Glej zlasti zadevo C-127/73, BRT proti SABAM, Recueil, str. 313.

<sup>83</sup> Zadeva T-17/02, Fred Olsen, točka 188.

55. Vnaprejšnja določitev meril za nadomestilo ne pomeni, da mora biti nadomestilo izračunano na podlagi posebne formule (npr. cene na dan, obrok, potnika ali število uporabnikov). Pomembno je samo, da je od začetka jasno, kako se bo nadomestilo določilo.
56. Kadar se organ odloči, da bo dodelil nadomestilo za kritje vseh stroškov izvajalca, mora že na začetku določiti, kako se bodo ti stroški določili in izračunali. V navedenem okviru se lahko upoštevajo samo stroški, ki so neposredno povezani z opravljanjem storitve splošnega gospodarskega pomena. Odbiti se morajo vsi prihodki, ki jih ima podjetje z opravljanjem storitve splošnega gospodarskega pomena.
57. Kadar se podjetju v okviru nadomestila ponudi tudi zmerni dobiček, je treba v aktu o pooblastitvi prav tako določiti merila za izračun tega dobička.
58. Kadar je predviden pregled zneska nadomestila med obdobjem pooblastitve, morata biti v aktu o pooblastitvi določena način izvedbe tega pregleda in morebiten učinek, ki ga lahko ima na celotni znesek nadomestila.
59. Če se storitev splošnega gospodarskega pomena dodeli s postopkom javnega razpisa, je treba način izračuna nadomestila vključiti v dokumentacijo, ki se zagotovi vsem podjetjem, ki si želijo sodelovati v postopku.

### **3.5. Izogibanje prekomernemu nadomestilu**

60. V skladu s tretjim merilo iz sodbe v zadevi Altmark nadomestilo ne sme presegati tistega, kar je potrebno za kritje vseh ali dela stroškov, ki so nastali z izpolnjevanjem obveznosti javne storitve, ob upoštevanju realiziranih prejemkov in zmernega dobička. Zato se mora kakršen koli mehanizem v zvezi z izbiro izvajalca storitve določiti tako, da je stopnja nadomestila določena na podlagi teh elementov.
61. Zmerni dobiček pomeni stopnjo donosa kapitala<sup>84</sup>, ki bi jo v celotnem obdobju pooblastitve potrebovalo povprečno podjetje, ki razmišlja o tem, ali naj opravlja storitev splošnega gospodarskega pomena, pri čemer bi upoštevalo stopnjo tveganja. Stopnja tveganja je odvisna od zadevnega sektorja ter vrste storitve in mehanizma nadomestila. Stopnjo bi bilo treba, kadar je to možno, določiti s sklicevanjem na stopnjo donosa kapitala pri podobnih vrstah pogodb o javnih storitvah, ki se izvajajo v konkurenčnih pogojih (npr. pogodbe, dodeljene na podlagi javnega razpisa). Kadar v sektorju ni podjetja, primerljivega s podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena, je možno sklicevanje na primerljiva podjetja, ki imajo sedež v drugih državah članicah, ali po potrebi na podjetja iz drugih sektorjev, pod pogojem, da se upoštevajo posebne značilnosti posameznega sektorja. Pri določanju zmernega dobička lahko države članice uvedejo merila, iz katerih izhajajo spodbude, ki se zlasti nanašajo na kakovost opravljene storitve in povečanje učinkovitosti proizvodnje. Povečanja učinkovitosti ni mogoče doseči na račun kakovosti opravljene storitve.

---

<sup>84</sup> Pri tem stopnja donosa kapitala pomeni notranjo stopnjo donosa na naloženi kapital podjetja v celotnem obdobju projekta, tj. razmerje med notranjo stopnjo donosa in denarnimi tokovi pogodbe.

### 3.6. Izbira izvajalca

62. V skladu s četrtem merilom iz sodbe v zadevi Altmark se mora ponujeno nadomestilo dodeliti na podlagi postopka oddaje javnega naročila, ki omogoča izbiro ponudnika, ki lahko te storitve zagotavlja po najnižjih stroških za skupnost, ali na podlagi primerjave s povprečnim dobro vodenim podjetjem, ki razpolaga z ustreznimi viri.

#### 3.6.1. *Znesek nadomestila, kadar se storitve splošnega gospodarskega pomena dodelijo na podlagi ustreznega postopka javnega razpisa*

63. Najlažji način, da lahko javni organi izpolnijo četrto merilo iz sodbe v zadevi Altmark, je izvedba odprtega, preglednega in nediskriminatornega postopka oddaje javnega naročila v skladu z Direktivo 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev<sup>85</sup> in Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev<sup>86</sup>, kot je navedeno v nadaljevanju.<sup>87</sup> Kot je navedeno v odstavku 5, je v skladu z veljavnimi pravili Unije izvedba takšnega postopka oddaje javnega naročila pogosto obvezna.

64. Tudi v primerih, ko se to po pravu ne zahteva, je izvedba odprtega, preglednega in nediskriminatornega postopka oddaje javnega naročila primeren način primerjave različnih morebitnih ponudb in določitve višine nadomestila, tako da se izključi pomoč.

65. Na podlagi sodne prakse Sodišča je mogoče s postopkom oddaje javnega naročila izločiti državno pomoč le, če postopek omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z „najnižjimi stroški za skupnost“.

66. Glede na značilnosti razpisa je odprti<sup>88</sup> postopek, ki je v skladu z zahtevo iz pravil na področju javnih naročil, vsekakor sprejemljiv, vendar lahko za izpolnjevanje četrtega merila iz sodbe v zadevi Altmark zadostuje tudi omejeni<sup>89</sup> postopek, razen če je zainteresiranim izvajalcem onemogočeno sodelovanje v razpisu brez utemeljenih razlogov. Po drugi strani konkurenčni dialog<sup>90</sup> ali postopek s pogajanji po predhodni objavi<sup>91</sup> pritožbenemu organu podeljuje široko diskrecijsko pravico in lahko omejuje sodelovanje zainteresiranih subjektov. Zato se lahko le v izjemnih primerih šteje za zadostnega za izpolnjevanje četrtega merila iz sodbe v zadevi Altmark. Postopek s pogajanji brez predhodne objave obvestila o naročilu<sup>92</sup> ne more zagotoviti, da se v postopku izbere ponudnik, ki lahko navedene storitve opravlja z najnižjimi stroški za skupnost.

---

<sup>85</sup> UL L 134, 30.4.2004, str. 114.

<sup>86</sup> UL L 134, 30.4.2004, str. 1.

<sup>87</sup> Komisija namerava to sporočilo spremeniti, ko bodo sprejeta nova pravila Unije na področju javnih naročil, da se pojasni relevantnost uporabe postopkov, določenih v teh novih pravilih, za namene državne pomoči.

<sup>88</sup> Člen 1(11)(a) Direktive 2004/18/ES, člen 1(9)(a) Direktive 2004/17/ES.

<sup>89</sup> Člen 1(11)(b) Direktive 2004/18/ES, člen 1(9)(b) Direktive 2004/17/ES.

<sup>90</sup> Člen 29 Direktive 2004/18/ES.

<sup>91</sup> Člen 30 Direktive 2004/18/ES, člen 1(9)(a) Direktive 2004/17/ES.

<sup>92</sup> Člen 31 Direktive 2004/18/ES. Glej tudi člen 40(3) Direktive 2004/17/ES.



67. Kar zadeva merila za dodelitev storitve, „najnižja cena“<sup>93</sup> očitno izpolnjuje četrto merilo iz sodbe v zadevi Altmark. Kot zadostna se šteje tudi „ekonomsko najugodnejša ponudba“<sup>94</sup>, če so merila za dodelitev, vključno z okoljskimi<sup>95</sup> ali socialnimi merili, dovolj tesno povezana z vsebino storitve, ki se izvaja, in omogočajo ujemanje zneska ekonomsko najugodnejše ponudbe s tržno vrednostjo<sup>96</sup>. V takih okoliščinah je lahko primerna uporaba mehanizma za vračanje sredstev, da se vnaprej omeji tveganje prekomernega nadomestila. Naročnik lahko določi standarde kakovosti, ki jih morajo izpolnjevati vsi gospodarski subjekti, prav tako pa lahko pri oddaji naročila upošteva kakovostne vidike v zvezi z različnimi predlogi.
68. Nazadnje lahko obstajajo okoliščine, v katerih se s postopkom oddaje naročila ne morejo zagotoviti najnižji stroški za skupnost, saj ne omogoča dovolj odprte in resnične konkurence. To bi lahko, na primer zaradi posebnih značilnosti zadevne storitve, veljalo za obstoječe pravice intelektualne lastnine ali potrebno infrastrukturo v lasti posameznega izvajalca storitev. Podobno v primeru postopkov, v katerih je predložena samo ena ponudba, razpisa ni mogoče šteti za zadostnega, da se zagotovijo najnižji stroški za skupnost.
- 3.6.2. *Znesek nadomestila, kadar se storitve splošnega gospodarskega pomena ne dodelijo na podlagi postopka javnega razpisa*
69. Kadar za dano storitev obstaja splošno sprejeto tržno nadomestilo, je to najboljše merilo za nadomestilo, če se ne izvede javni razpis<sup>97</sup>.
70. Kadar takšno tržno nadomestilo ne obstaja, je treba znesek nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi jih imelo povprečno dobro vodeno podjetje, ki razpolaga z ustreznimi materialnimi viri, ki mu omogočajo izpolnjevanje potrebnih zahtev za opravljanje javne storitve, pri izpolnjevanju teh obveznosti, pri čemer se upoštevajo realizirani prejemki in zmerni dobiček za izpolnjevanje teh obveznosti. Taka določitev nadomestila preprečuje, da bi se kot merilo uporabili visoki stroški neučinkovitega podjetja.
71. Ker pojem „dobro vodenega podjetja“ ni uradno določen, bi morale države članice uporabiti objektivna merila, ki so v gospodarstvu reprezentativna za zadovoljivo upravljanje. Komisija meni, da samo ustvarjanje dobička ni dovolj, da bi se podjetje uvrščalo med „dobro vodena podjetja“. Upoštevati je treba tudi dejstvo, da so lahko finančni rezultati podjetij, zlasti v sektorjih, v katerih se najpogosteje opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, močno odvisni od njihove tržne moči ali sektorskih pravil.

---

<sup>93</sup> Člen 53(1)(b) Direktive 2004/18/ES, člen 55(1)(b) Direktive 2004/17/ES.

<sup>94</sup> Člen 53(1)(a) Direktive 2004/18/ES, člen 55(1)(a) Direktive 2004/17/ES; zadeva 31/87, Beentjes, Recueil, str. 4635, in zadeva C-225/98, Komisija proti Franciji, Recueil, str. I-7445; zadeva C-19/00, SIAC Construction, Recueil, str. I-7725.

<sup>95</sup> Glej na primer novo izdajo objave „Buying Green! A Handbook on Green public procurement“, ki je na voljo na naslovu: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm).

<sup>96</sup> To pomeni, da morajo biti merila opredeljena tako, da omogočajo učinkovito konkurenco, ki kar najbolj zmanjšuje prednost uspešnega ponudnika.

<sup>97</sup> Glej na primer Odločbo Komisije v zadevi C 49/2006 – Italija – Državna pomoč Italije za Poste Italiane v zvezi z nadomestilom za distribucijo potrdil o poštnem varčevanju, UL L 189, 21.7.2009, str. 3.

72. Komisija je mnenja, da pojem „dobro vodenega podjetja“ vključuje upoštevanje veljavnih nacionalnih ali mednarodnih računovodskih standardov ali računovodskih standardov Unije. Države članice lahko svoje analize med drugim opravijo na podlagi analitičnih razmerij, ki so reprezentativna za produktivnost (na primer promet v razmerju do vloženega kapitala, skupni stroški v razmerju do prometa, promet na zaposlenega, dodana vrednost na zaposlenega ali stroški za zaposlene v razmerju do dodane vrednosti). Države članice lahko uporabijo tudi analitična razmerja, ki se nanašajo na kakovost ponudbe v primerjavi s pričakovanji uporabnikov. Če podjetje, pooblaščen za opravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena, ne izpolnjuje meril kakovosti, ki jih je določila zadevna država članica, ni dobro vodenega podjetja, tudi če posluje z nizkimi stroški.
73. Podjetja s takšnimi analitičnimi razmerji, ki so reprezentativna za učinkovito upravljanje, se lahko obravnavajo kot reprezentativna povprečna podjetja. Vendar je treba pri analizi in primerjavi stroškovnih struktur upoštevati velikost zadevnega podjetja in dejstvo, da lahko v nekaterih sektorjih soobstajajo podjetja z zelo različnimi stroškovnimi strukturami.
74. Sklicevanje na stroške „povprečnega“ podjetja v zadevnem sektorju pomeni, da obstaja zadostno število podjetij, katerih stroški se lahko upoštevajo. Ta podjetja lahko delujejo v isti ali drugih državah članicah. Vendar Komisija meni, da se ni mogoče sklicevati na stroške podjetja, ki ima monopolni položaj ali prejema nadomestilo za javne storitve, dodeljeno pod pogoji, ki niso v skladu z zakonodajo Unije, saj bi bili lahko stroški v obeh primerih višji od običajnih. Upoštevati je treba vse stroške, ki se nanašajo na storitve splošnega gospodarskega pomena, tj. neposredni stroški, ki so potrebni za izvajanje storitve splošnega gospodarskega pomena, in ustrezni prispevek k posrednim stroškom, ki so skupni izvajanju storitve splošnega gospodarskega pomena in drugim dejavnostim.
75. Če lahko država članica pokaže, da stroškovna struktura podjetja, pooblaščenega za opravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena, ustreza povprečni stroškovni strukturi učinkovitih in primerljivih podjetij v zadevnem sektorju, se za znesek nadomestila, s katerim bo podjetje pokrilo svoje stroške, vključno z zmernim dobičkom, šteje, da izpolnjuje četrto merilo iz sodbe v zadevi Altmark.
76. Pojem „podjetje, ki razpolaga z ustreznimi materialnimi viri“ pomeni podjetje, ki ima na voljo potrebne vire, da lahko nemudoma začne izpolnjevati obveznosti javne storitve, ki jih mora izpolnjevati podjetje, pooblaščen za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena.
77. „Zmerni dobiček“ pomeni stopnjo donosa kapitala<sup>98</sup>, ki bi jo v celotnem obdobju pooblastitve potrebovalo povprečno podjetje, ki razmišlja o tem, ali naj opravlja storitev splošnega gospodarskega pomena, pri čemer bi upoštevalo stopnjo tveganja, kot je opisano v oddelku 3.5.

---

<sup>98</sup> Pri tem stopnja donosa kapitala pomeni notranjo stopnjo donosa na naloženi kapital podjetja v celotnem obdobju projekta, tj. razmerje med notranjo stopnjo donosa in denarnimi tokovi pogodbe.