

EUROPSKA KOMISIJA

PRAVNA SLUŽBA

Bruxelles 3.7.2014.
SJ.C (2014)2290529

PUTEM FAKSA I PREPORUČENOM POŠTOM

Trgovački sud u Zagrebu
Amruševa 2/II
10 000 ZAGREB
Republika Hrvatska
Faks: +385 1 4920-871

Predmet: 5 Stpn-47/2014 - Zahtjev naslovnog suda od 24. veljače 2014. godine kojim ste zatražili mišljenje Komisije temeljem t. 3.2. Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova

Poštovani,

Vezano uz zahtjev naslovnog suda od 24. veljače 2014. za pravnim mišljenjem temeljem t. 3.2. Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova¹, Komisija ima čast odgovoriti kako slijedi.

I. UVOD

U skladu sa svojim obvezama iz članka 4. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji („UEU“) te obzirom na važnu ulogu nacionalnih sudova u provedbi prava državnih potpora, Komisija je predana cilju pomaganja nacionalnim sudovima kada sud smatra da je takva pomoć potrebna za donošenje odluke u predmetu u postupku.

Prije svega je potrebno naglasiti, kao preliminarnu činjenicu, da je isključivo Sud Europske unije nadležan za autoritativno i obvezujuće tumačenje prava Unije. Za razliku od tumačenje prava Unije od strane Suda Europske unije, mišljenje Komisije nije pravno obvezujuće za nacionalni sud².

¹ OJ C 85 od 9.4.2009, p. 1.

² Vidi t. 93. Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova.

Nadalje, u svojim mišljenjima koje upućuje nacionalnim sudovima Komisija će se ograničiti na činjenične informacije ili zatražena objašnjenja ekonomske ili pravne prirode, a neće ulaziti u meritum stvari predmeta koji se vode pred nacionalnim sudom.

II. ČINJENIČNO STANJE I POSTAVLJENA PITANJA

Naslovni sud traži mišljenje Komisije o tome kako tumačiti i primijeniti pravila o državnim potporama u situaciji gdje država prihvati otpisati dio potraživanja u predstečajnoj nagodbi. Naslovni sud je dostavio Komisiji informacije o predmetu, koje uključuju i neke detalje, ali ne navodi razloge za različite stope otpisa duga kao ni podatke o isplatnim redovima tražbina u slučaju stečajnog postupka.

Temeljem informacija sadržanih u zahtjevu, Komisija kao činjenično stanje predmeta uzima sljedeće.

23. siječnja 2014. godine MONTMONTAŽA-PLINOVODOVOD društvo s ograničenom odgovornošću za projektiranje, proizvodnju, izgradnju i montažu objekata i postrojenja, sa sjedištem u Zagrebu predalo je prijedlog za sklapanje predstečajne nagodbe naslovnom sudu.

Postupak predstečajne nagodbe otvoren je rješenjem Financijske agencije dana 9. travnja 2013. godine te su u tijeku postupka utvrđene razne tražbine vjerovnika prema tom dužniku. Prema rješenju o utvrđenim tražbinama, ukupno su utvrđene tražbine prema tom dužniku u iznosu od 42.111.453,65 kn dok su osporene tražbine u iznosu od 5.956.791,71 kn. Dužnik je davao prijedloge za financijsko i operativno restrukturiranje duga u odnosu na utvrđene tražbine dok u pogledu osporenih tražbina nije ništa naveo³.

Nakon što su u postupku pred Financijskom agencijom utvrđene tražbine vjerovnika, dužnik je samo vjerovnicima čije su tražbine utvrđene ponudio plan financijskog restrukturiranja. Taj plan je u tijeku postupka mijenjan, tako da o planu financijskog restrukturiranja kojeg su prihvatili vjerovnici revizori nisu dali svoje mišljenje.

Prema planu financijskog i operativnog restrukturiranja iz listopada 2013. kojeg su vjerovnici prihvatili ponuda vjerovnicima se razlikovala po grupama i to kako slijedi:

- A. Podskupina financijskih institucija – banke, neosigurani vjerovnici: otpis zakonskih zateznih kamata i otpis 30% salda glavnice i 100% kamate,
- B.1. dobavljači redovni: otpis 40% salda duga i 100% kamata,
- B.2. dobavljači povezani poduzetnici: otpis duga u cijelosti,
- C. Država (samo porezi i doprinosi): otpis 50% salda duga i 100% kamata.

³ Prema čl. 70. Zakona o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi ti vjerovnici mogu nakon prihvaćanja predstečajne nagodbe pokrenuti parnični postupak radi naplate svojih potraživanja te kako nisu obuhvaćeni predstečajnom nagodbom, proizlazi da će svoje tražbine moći namiriti u cijelosti (ukoliko kasnije budu utvrđene). Pored vjerovnika kojima su tražbine osporene, u tijeku postupka predstečajne nagodbe ne sudjeluju ni različni vjerovnici koji se nisu odrekli odvojenog namirenja. U postupku predstečajne nagodbe ne sudjeluju ni izlučni vjerovnici.

Temeljem prethodno iznesenog plana financijskog restrukturiranja ročište pred Financijskom agencijom na kojem su vjerovnici bili pozvani na glasovanje o planu održano je 7. studenog 2013. godine. Vjerovnici su bili podijeljeni u tri grupe:

1. Tijela javne uprave i trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu sa ukupno utvrđenim tražbinama u iznosu od 7.135.339,64 kn;
2. Financijske institucije (koje nisu razlučni vjerovnici) s ukupno utvrđenim tražbinama u iznosu od 6.740.687,11 kn;
3. Ostali vjerovnici s ukupno utvrđenim tražbinama u iznosu od 28.235.426,90 kn.

Na ročištu su vjerovnici glasovali kako slijedi:

1. Tijela javne uprave i trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu glasali su za plan sa 67,89% glasova;
2. Financijske institucije (koje nisu razlučni ni izlučni vjerovnici) glasali su za plan s 87,08% glasova;
3. Ostali vjerovnici glasali su za plan sa 72,50% glasova.

Ukupno je za plan glasovalo 74,05% vjerovnika čije su tražbine utvrđene.

Dana 11. studenog 2013. godine Financijska agencija je donijela rješenje kojim utvrđuje da su za plan financijskog restrukturiranja glasovali vjerovnici čije tražbine prelaze polovinu vrijednosti utvrđenih tražbina te da je postupak proveden u skladu sa zakonom. Predmetno rješenje je postalo izvršno dana 22. siječnja 2014. godine.

Po pravomoćnosti predmetnog rješenja, dužnik je dostavio sudu Prijedlog za sklapanje predstečajne nagodbe. Iz dostavljenog prijedloga između ostalog proizlazi da dužnik s osnova poreza duguje Ministarstvu financija 2.975.742,69 kn, s time da će dužnik platiti samo pola glavnice obzirom da mu Ministarstvo financija oprašta dug s osnova kamata i pola glavnice (ukupno 1.528.023,80 kn). Navedeno znači da dug koji je otpisalo samo Ministarstvo financija iznosi više od 200.000,00 eura.

Naslovni sud navodi da u postupku predstečajne nagodbe sud mora po službenoj dužnosti utvrditi jesu li ili nisu ispunjeni svi uvjeti za sklapanje predstečajne nagodbe te ako jesu onda se zakazuje ročište na kojem se glasuje o prihvaćanju nagodbe.

U navedenom slučaju, tražbina koju država otpisuje dužniku je vrijednosti veće od 200.000,00 eura, a u postupku nije bilo nikakve prethodne kontrole o tome predstavlja li navedeni otpis potraživanja državnu potporu.

Slijedom navedenog, naslovni sud je zatražio mišljenje Komisije o tome je li (i) „prethodno navedena mjera otpusta potraživanja države predstavlja državnu potporu temeljem članaka 107. – 109. Ugovora o funkcioniranju Europske unije“ te „ako predstavlja državnu potporu“ traži od Komisije da (ii) „izračuna točan iznos potpore“ te da da mišljenje o tome „postoje li u konkretnom slučaju uvjeti da se takva potpora smatra dozvoljenom (bilo skupno ili pojedinačno izuzeće ili postoje okolnosti zbog kojih bi se predmetna potpora smatrala dozvoljenom)“.

III. OPĆA ZAPAŽANJA

Nacionalni sudovi su nadležni izravno primijeniti članak 107. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i utvrditi uključuje je li pojedina mjera državnu potporu. Nacionalni sud mora osigurati poštivanje obveze mirovanja, odnosno, proceduralnu obvezu zemalja članica, koja proizlazi iz članka 108. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, da prijavi Komisiji svaku namjeru davanja potpore i da ishodi prethodno odobrenje Komisije.

Potpore dodijeljena bez prethodnog odobrenja Komisije je nezakonita te mora biti vraćena. U slučaju kada javno tijelo dodijeli potporu a da nije poštovalo obvezu mirovanja, nacionalni sud mora donijeti odgovarajuće zaključke iz takve povrede, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, a u pogledu valjanosti mjera kojima se daje potpora, povrata financijske potpore dodijeljene nepoštivanjem te odredbe te mogućih privremenih mjera⁴.

Nacionalni sudovi nisu nadležni proglasiti potporu usklađenom sa zajedničkim tržištem primjenom izuzetaka navedenih u člancima 107. stavak 2. i 107. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije obzirom da je to u isključivoj nadležnosti Komisije.

IV. TEST SUBJEKTA U TRŽIŠNOM GOSPODARSTVU (*MARKET ECONOMY OPERATOR – MEO*)

Sukladno članku 107. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, određena mjera može biti kvalificirana kao državna potpora ukoliko su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti: (i) pripisivost mjere državi i njezino financiranje državnim sredstvima (ii) dodjela prednosti poduzetniku (iii) selektivnost mjere; i (iv) narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu unutar Unije.

Prema shvaćanju Komisije, naslovni sud traži od Komisije mišljenje i to konkretno o tome **je li predmetnom mjerom dana prednost poduzetniku.**

Komisija će stoga pružiti naslovnom sudu određena objašnjenja o tome na koji način, u situaciji poput ove u pitanju, sud treba ocijeniti daje li se predmetnom mjerom prednost određenim poduzetnicima.

Međutim, potrebno je naglasiti da Komisija samo može dati svoje mišljenje o važnim pitanjima u vezi s primjenom odredbi o državnim potporama, ali ne može zamijeniti nacionalne sudove i izvršiti ekonomsku analizu za te umjesto njih. Naime, kao što je navedeno u Obavijesti Komisije o provedbi prava državnih potpora od strane nacionalnih sudova, „[u] svojim mišljenjima, koje upućuje nacionalnim sudovima Komisija će se ograničiti na (...) zatražena objašnjenja ekonomske ili pravne prirode, a neće ulaziti u meritum stvari predmeta koji se vode pred nacionalnim sudom”⁵. Shodno tome, ne može se očekivati od Komisije da „izračuna točan iznos potpore“ kako je zatražio naslovni sud.

⁴ Vidi predmet C-284/12 *Deutsche Lufthansa* [2013] ECR, stavak 30. i citiranu sudsku praksu.

⁵ Točka 93. Obavijesti.

Nakon ovog objašnjenja, Komisija podsjeća da ekonomske transakcije koje izvršava javna uprava, javno tijelo ili javni poduzetnik ne dodjeljuju prednost svojim protustrankama i stoga ne predstavljaju potporu, ako ih se izvršava u skladu s uobičajenima tržišnim uvjetima⁶. U tu svrhu treba primijeniti općeniti *test subjekta u tržišnom gospodarstvu* (MEO) kako bi se ocijenilo, bi li, u sličnim okolnostima, privatni subjekt usporedive veličine koji djeluje u uobičajenim uvjetima tržišnoga gospodarstva izvršio takvu transakciju. Kada ekonomska transakcija koju izvršava javna uprava, javno tijelo ili javni poduzetnik uključuje pregovore o dugu, prikladna usporedba za *test subjekta u tržišnom gospodarstvu* (MEO) je privatni vjerovnik koji se nalazi u sličnoj situaciji. U takvim slučajevima Sudovi Unije se referiraju na poseban „*test privatnog vjerovnika*”⁷, koji je samo jedan oblik općenitog *testa subjekta u tržišnom gospodarstvu* (MEO).

⁶ Predmet C-39/94 *SFEI i ostali* [1996] ECR I-3547, stavci 60-61.

⁷ Vidi na primjer predmet C-525/04 P *Španjolska protiv Komisije* [2007], ECR I-9947; predmet C-73/11 P *Frucona protiv Komisije* [2013] ECR I-0000; predmet C-256/97 *DMTransport* [1999] ECR I-3913.

V. ODGOVORI NA PITANJA NASLOVNOG SUDA

1) Predstavlja li otpis duga od strane države u predstečajnoj nagodbi državnu potporu?

Vežano uz otpis duga od strane države u predstečajnoj nagodbi primjenjuje se test privatnog vjerovnika. Otpis duga predstavlja državnu potporu ukoliko javna uprava, javno tijelo ili javni poduzetnik prihvate nagodbu o dugu kakvu usporedivi privatni subjekt ne bi prihvatio pod sličnim okolnostima (uzimajući posebno u obzir ispladni red vjerovnika te instrumente osiguranja tražbina). Ovo bi bio slučaj kada bi u protučinjeničnom scenariju stečaja očekivana isplata za takvog vjerovnika bila viša nego u scenariju predstečajne nagodbe.

U slučaju da stečajni postupak znači višu isplatu ili niže gubitke, racionalan subjekt u tržišnom gospodarstvu bi izabrao tu opciju te bi stoga predstečajna nagodba uključivala državnu potporu. U tu svrhu, troškovi stečajnog postupka koje je potrebno razmotriti ne bi trebali uključivati troškove povezane s odgovornostima tijela javne vlasti nego samo troškove koje bi snosio racionalan subjekt u tržišnom gospodarstvu⁸, uzimajući u obzir i razvoj društvenoga, gospodarskog i ekološkog konteksta u kojem djeluje. Nadalje, vjerojatno trajanje stečajnog postupka treba uzeti u obzir prilikom primjene testa privatnog vjerovnika.

Informacije koje je dostavio naslovni sud ne omogućuju procjenu hoće li protučinjenični scenarij stečaja osigurati državi višu isplatu ili niže gubitke (uzimajući u obzir osobito ispladni red države i raspoloživu imovinu dužnika).

Nadalje, dane informacije nisu dovoljne za procjenu jesu li ostali vjerovnici koji su pristali otpisati dug ali u manjem iznosu bili u situaciji usporedivoj s onom u kojoj se nalazila država (posebno u pogledu ispladnog reda njihovih tražbina u slučaju stečaja). Ako bi privatni vjerovnici u usporedivoj situaciji prihvatili otpisati dug ali u manjem iznosu nego država, to bi značilo da prihvaćanje otpisa duga od strane države u većem iznosu nije u skladu s tržišnim uvjetima te predstavlja državnu potporu.

Zaključno, na naslovnom sudu je da ocjeni bi li, u sličnim okolnostima, privatni subjekt usporedive veličine koji djeluje u uobičajenim tržišnim uvjetima izvršio takvu transakciju. Ukoliko ne bi, predstečajnom nagodbom daje se prednost koja, ukoliko su zadovoljeni svi ostali uvjeti (kao što se *prima facie* čini da je slučaj ovdje) predstavlja državnu potporu sukladno članku 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

2) U slučaju da otpis duga predstavlja državnu potporu: koliki je točan iznos potpore?

U slučaju da otpis duga predstavlja državnu potporu, ta potpora je jednaka iznosu otpisanog duga koji je prihvatila država a koji privatni subjekt ne bi bio prihvatio (cijeli iznos otpisanog duga ili onaj dio iznosa koji prelazi iznos otpisanog duga koji bi privatni vjerovnik prihvatio). Ovo ovisi o potencijalnom ishodu stečajnog postupka, njegovom trajanju i sličnim faktorima. Kao što je već navedeno, nije uloga Komisije da izvrši ekonomsku analizu za te umjesto nacionalnog suda i da „izračuna točan iznos potpore“.

⁸ Predmet C-334/99, *Njemačka protiv Komisije* [2003], ECR I-1139, stavak 140.

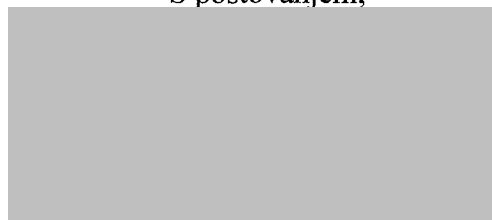
3) U slučaju da otpis duga predstavlja državnu potporu: je li ta državna potpora izuzeta od obveze prijave ili se iz drugih razloga smatra dozvoljenom?

Kada je iznos državne potpore određenim poduzetnicima manji od 200 000 EUR smatra se da mjera potpore ne ispunjava sve kriterije iz članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te je stoga izuzeta od obveze prijave i odgode primjene mjere propisane člankom 108. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ukoliko ispunjava uvjete određene Uredbom 1407/2013 o *de minimis* potporama⁹. Međutim, u skladu s člankom 4(1) te Uredba ona se primjenjuje samo na potpore za koje je moguće prethodno točno izračunati bruto novčanu protuvrijednost bez potrebe za procjenom rizika („transparentne potpore”). Što se tiče potpore sadržane u zajmovima, a što je primjenjivo i na ovu situaciju, potpora se smatra transparentnom samo ako „korisnik nije predmet skupnog stečajnog postupka niti ispunjava kriterije za pokretanje skupnog stečajnog postupka na zahtjev njegovih vjerovnika u skladu s nacionalnim zakonodavstvom“. Čini se da ovaj uvjet nije zadovoljen u ovom slučaju.

Nadalje, temeljem danih informacija, čini se da ne postoje izuzeci od obveze prijave i odgode primjene mjere primjenjivi u ovom slučaju.

Ukoliko se ovo potvrdi, pod pretpostavkom da otpis duga od strane države ne zadovoljava spomenuti „*test privatnog vjerovnika*”, otpis duga mora biti kvalificiran kao nedozvoljena potpora dodijeljena protivno obvezi prijave i odgode primjene mjere određenoj člankom 108. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Slijedom navedenog, naslovni sud bi morao usvojiti sve potrebne mjere donošenjem odgovarajućih zaključaka iz takve povrede, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, u pogledu valjanosti mjera kojima se daje potpora, povrata nezakonite potpore dodijeljene nepoštivanjem te odredbe te mogućih privremenih mjera¹⁰.

S poštovanjem,



Pravne službe

⁹ Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (OJ L 352, 24.12.2013, p.1)

¹⁰ Vidi, na primjer, predmet C-284/12 *Deutsche Lufthansa* [2013], nije još objavljeno, stavke 30. i 31. i citiranu sudsku praksu.