



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 10.02.2012
swd (2012) 14

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Dokument o smernicah za financiranje, prestrukturiranje in privatizacijo podjetij v državni lasti v skladu s pravili o državni pomoči

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Dokument o smernicah za financiranje, prestrukturiranje in privatizacijo podjetij v državni lasti v skladu s pravili o državni pomoči

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Osnovna načela	3
3.	Financiranje podjetij v državni lasti.....	6
4.	Prestrukturiranje podjetij v državni lasti.....	7
5.	Privatizacija podjetij v državni lasti.....	9
6.	Sklepne ugotovitve.....	13

1. UVOD

V sedanji gospodarski in finančni krizi je postalo očitno, da nekatera podjetja v državni lasti ustvarjajo izgubo in/ali so precej zadolžena, zato je njihovo gospodarsko preživetje negotovo. Za reševanje težav, s katerimi se srečujejo podjetja v državni lasti, več držav članic sprejema ukrepe v obliki financiranja (npr. dokapitalizacija, odpis dolga), prestrukturiranja in/ali privatizacije teh podjetij, ki lahko potencialno vključujejo državno pomoč. Ukrepe, ki vključuje državno pomoč, se ne sme izvesti, dokler ga Komisija ne odobri. Združljivost ukrepov državne pomoči je treba oceniti na podlagi Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU).

Namen tega dokumenta o smernicah je v vseh državah članicah povečati ozaveščenost o pravilih EU o državni pomoči, ki jih je treba spoštovati pri financiranju, prestrukturiranju in/ali privatizaciji podjetij v državni lasti, ter pojasniti, kako Komisija uporablja glavna načela državne pomoči. Ta dokument o smernicah se nanaša izključno na obstoječa pravila. Zadeve se bodo presojale posamično glede na specifične okoliščine.

V dokumentu o smernicah poskušamo pojasniti tudi, kako bi lahko pravila o državni pomoči vplivala na politiko in odločitve držav članic, v katerih potekajo programi gospodarskega prilagajanja za zmanjšanje javnofinančnega bremena, med drugim s prestrukturiranjem in/ali privatizacijo podjetij v državni lasti. Komisija zlasti spodbuja države članice, ki izvajajo obsežne privatizacijske programe, da tesno sodelujejo z njo in s tem zagotovijo, da se vsa vprašanja v zvezi z državno pomočjo, ki se lahko pojavijo med izvajanjem programa, zadovoljivo in pravočasno obravnavajo. Tako bo zagotovljena največja možna pravna varnost in najverjetneje ne bo prišlo do sodnih postopkov, ki bi lahko ovirali privatizacijo.

Ta dokument o smernicah je delovni dokument služb Evropske komisije, pripravljen v informativne namene. Ne predstavlja uradnega stališča Komisije o tem vprašanju niti ga ne anticipira. Dokument ni pravno zavezujoč in ne vpliva na razlago določb Pogodbe v zvezi z državno pomočjo s strani Sodišča ali Splošnega sodišča Evropske unije. Če ni drugače navedeno, se načela, navedena v tem dokumentu, ne uporabljajo le za podjetja, ki so delno ali v celoti v državni lasti, ampak splošneje za vsak delež ali udeležbo javnega organa v podjetju, ne glede na to, ali ima zadevni organ dejansko tudi nadzor nad podjetjem ali ne.

2. OSNOVNA NAČELA

Kdaj ukrep vključuje državno pomoč?

Člen 107(1) PDEU določa splošno opredelitev državne pomoči, ki jo sestavljajo naslednji štiri kumulativni elementi:

- (1) Pomoč mora dodeliti država članica ali mora biti dodeljena iz **državnih sredstev**.

V skladu s pravili o državni pomoči država ne zajema le centralne države, temveč vse ravni države (npr. regije, občine itd.). Posebno pozornost je treba namenjati javnim podjetjem, saj je njihove ukrepe pogosto mogoče pripisati državi, zato so lahko vključena državna sredstva.

Ukrepe je lahko v obliki pozitivnega prenosa državnih sredstev (npr. posojilo ali nepovratna sredstva), lahko pa tudi v obliki negativnega prenosa, tj. ko se država odreče prihodkom, ki bi jih običajno dobila (npr. z oprostitvijo davka ali dolga).

- (2) Obstajati mora **selektivna prednost** (finančna pomoč mora biti namenjena posameznim podjetjem, proizvodnji posameznega blaga ali zagotavljanju posameznih storitev).

Prejemnik ukrepa mora biti podjetje. V skladu s pravili o državni pomoči je to funkcionalno merilo: pomembno je, da gre za ekonomsko dejavnost in da upravičenec zagotavlja blago ali storitev na trgu, ni pa pomembna njegova pravna oblika ter ali ustvarja dobiček ali ne.

Člen 107 PDEU in nadaljnji členi o državni pomoči veljajo tako za zasebna kot javna podjetja. To izhaja iz člena 345 PDEU, ki določa načelo nevtralnosti glede lastninskopravne ureditve, ter iz sodne prakse sodišč EU, ki so prav tako priznala načelo enakosti med javnimi in zasebnimi podjetji.

Ukrep pomeni prednost za upravičeno podjetje, kadar zagotavlja finančno ali komercialno korist, ki je to podjetje ne bi moglo pridobiti na trgu (običajno zato, ker je država to korist zagotovila brezplačno ali je zanj zaračunala nezadostno nadomestilo). Običajno tržno ravnanje je merilo, ki se uporablja pri presoji vseh vrst gospodarskih transakcij, v katere so vključeni javni organi. Za ugotavljanje, kaj je običajno tržno ravnanje, Komisija uporablja preskus načela vlagatelja v tržnem gospodarstvu, ki je podrobneje pojasnjen v oddelku 5.

Poleg tega mora biti prednost selektivna, kar pomeni, da mora koristiti posameznim podjetjem, regijam in/ali gospodarskim dejavnostim na škodo drugih. Pri tem je treba opozoriti, da je ukrep, ki je formalno nevtralen (torej je teoretično dostopen vsem), dejansko lahko selektiven, če se v praksi uporablja samo za posamezna podjetja.

- (3) Obstajati mora (potencial za) **izkrivljanje konkurence**.

Če ukrep, ki ga zagotovi država, okrepi (ali bi lahko okrepil) konkurenčni položaj upravičenca v primerjavi s konkurenčnimi podjetji, se šteje, da je prisotno izkrivljanje konkurence. V skladu s PDEU, ki določa, da mora ukrep izkrivljati ali bi lahko izkrivljal konkurenco, dejansko izkrivljanje konkurence ni nujno.

- (4) Ukrep mora **vplivati na trgovino** med državami članicami.

Tudi to merilo sodišča EU razlagajo široko. Dejansko zadostuje, da upravičeno podjetje trguje z blagom ali storitvami, s katerimi bi se lahko trgovalo med državami članicami. V skladu s to razlago ukrep lahko vpliva na trgovino, tudi če podjetje, ki je prejelo pomoč, ne trguje znotraj EU.

Če ukrep izpolnjuje vsa štiri kumulativna merila, vključuje državno pomoč, ki jo člen 107(1) PDEU načeloma prepoveduje. Vendar člen 107(2) in (3) PDEU določa več pogojev, pod katerimi se državna pomoč (lahko) šteje za združljivo z notranjim trgovom in jo Komisija torej lahko odobri (Komisija ima izključno pristojnost, da državno pomoč razglasi za združljivo z notranjim trgovom). Na podlagi teh členov je Komisija izdala podrobne instrumente in smernice, v katerih je pojasnila merila, ki jih uporablja pri presoji združljivosti državne pomoči¹.

¹ Vsa pravila so na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Najpomembnejši postopki Komisije v zvezi z državno pomočjo

- Vse ukrepe državne pomoči (individualne ukrepe in sheme pomoči) je treba priglasiti Komisiji v odobritev in se ne smejo izvesti, dokler Komisija ne sprejme sklepa o odobritvi („obveznost mirovanja“)². Vsi ukrepi pomoči, ki se izvedejo pred odobritvijo Komisije, se štejejo za nezakonite in se lahko zahteva, da se od prejemnika izterjajo z obrestmi.
- Po priglasitvi ukrepa mora Komisija v dveh mesecih sprejeti sklep. Ta rok začne teči, ko je priglasitev popolna in ima Komisija na voljo vse potrebne informacije.
- Ko je priglasitev popolna, lahko Komisija ugotovi, (i) da ukrep ni pomoč, (ii) da gre za pomoč, ki pa je združljiva s skupnim trgom (in zato dovoljena), ali (iii) da dvomi, da je pomoč združljiva z notranjim trgom, in se zato odloči, da bo začela formalni postopek preiskave.
- Če se Komisija odloči začeti formalni postopek preiskave, izvede podrobno oceno ukrepa in možnih razlogov za združljivost. Sprožitev formalnega postopka preiskave ne vpliva na končno odločitev Komisije. Za formalni postopek preiskave ni določen zavezujoč rok, čeprav si Komisija čim bolj prizadeva, da sprejme sklep v 18 mesecih od začetka postopka³.
- Formalna preiskava se zaključi s končnim sklepom Komisije, v katerem Komisija ugotovi, (i) ali je ukrep državna pomoč in če je tako, (ii) ali je pomoč združljiva s skupnim trgom in se lahko brez škode dodeli oziroma (iii) ali je nezdružljiva in se ne sme dodeliti (če je že bila dodeljena, Komisija običajno zahteva od države članice, da izterja pomoč od upravičenca).

Poleg tega Komisija preuči pritožbe konkurentov, državljanov in drugih zainteresiranih strani o morebitnih spornih vprašanjih v zvezi z državno pomočjo in lahko začne preiskavo tudi na lastno pobudo. Če ukrep pomoči pred dodelitvijo pomoči ni bil priglašen Komisiji v odobritev, obstaja jasno tveganje za začetek sodnega postopka in možnih težav pri izvajanju ukrepa, saj bi ukrep lahko vključeval nezakonito državno pomoč. Opozoriti je treba tudi, da lahko nacionalno sodišče, pri katerem denimo konkurent vloži zahtevek za presojo, ali ukrep vključuje državno pomoč, odredi, da je treba ukrep razveljaviti ali ustaviti ter izterjati pomoč⁴.

² Kljub temu pa pri obveznosti predhodne priglasitve obstajajo nekatere izjeme. Glej na primer Uredbo Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 142, 14.5.1998, str. 1) in Uredbo Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe (Uredba o splošnih skupinskih izjemah) (UL L 214, 9.8.2008, str. 3).

³ Glej člen 7(6) Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, 27.3.1999, str. 1). Ta rok je mogoče podaljšati v soglasju med Komisijo in zadevno državo članico.

⁴ Glej Obvestilo Komisije o izvrševanju zakonodaje o državni pomoči na nacionalnih sodiščih, UL C 85, 9.4.2009, str. 1. Obvestilo vsebuje smernice o možnih pravnih sredstvih zoper kršitve obveznosti mirovanja, kot so vračilo nezakonite pomoči, odškodninske tožbe,časni ukrepi ali plačilo obresti. Določa tudi dva posvetovalna mehanizma za nacionalna sodišča, ki lahko Komisijo zaprosijo za informacije, s katerimi razpolaga, in/ali njeno mnenje o uporabi pravil o državni pomoči.

Komisija je uvedla tudi **poseben postopek pred priglasitvijo**, katerega cilj je neuradna pomoč državam članicam pri pripravi priglasitve. Države članice lahko ta postopek uporabijo tudi, kadar želijo pridobiti mnenje, ali bi se ukrep (lahko) štel za državno pomoč ali ne. Postopek pred priglasitvijo se izvaja **neuradno**; zagotovljena je **zaupnost**.

3. FINANCIRANJE PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI

Javni organi lahko v okviru postopkov prestrukturiranja in privatizacije zagotovijo financiranje podjetjem v državni lasti. Če se taki ukrepi zagotavljajo po tržnih pogojih in v zameno za donos, ki bi bil zadovoljiv za zasebnega lastnika/vlagatelja v zadevni panogi, ne vključujejo državne pomoči in jih ni treba priglasiti. To ne velja, kadar se v podjetje vloži svež kapital v okoliščinah, ki za zasebnega vlagatelja, ki posluje v skladu s prevladujočimi tržnimi pogoji, ne bi bile sprejemljive. Na primer, (i) če so finančni položaj podjetja ter zlasti struktura in obseg njegovih dolgov takšni, da v razumnem času ni mogoče pričakovati običajnega donosa (v dividendah ali kapitalskih dobičkih) iz vloženega kapitala; (ii) če zaradi nezadostnega denarnega toka ali iz katerega koli drugega razloga podjetje ne bi moglo zbrati sredstev, potrebnih za izvedbo programa naložb na trgih kapitala; (iii) če gre za kratkoročno kapitalsko naložbo, ki ima vnaprej določeno trajanje in prodajno ceno, tako da je donos za ponudnika kapitala znatno manjši, kot bi lahko pričakoval od naložbe na kapitalskem trgu za podobno obdobje; ali (iv), če udeležba javnih organov vključuje prevzem ali nadaljevanje vseh ali dela nedonosnih dejavnosti podjetja v težavah z ustanovitvijo nove pravne osebe.

Za ukrepe podpore, ki izpolnjujejo potrebne pogoje, da se štejejo za državno pomoč, se pomoč lahko šteje kot združljiva z notranjim trgom iz več razlogov. Opis vseh možnih razlogov za združljivost bi presegal obseg teh smernic, v okviru programov gospodarskega prilagajanja pa se zdijo potencialno relevantni zlasti naslednji: pomoč za reševanje in prestrukturiranje⁵, regionalna pomoč⁶, pomoč za usposabljanje⁷, pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije⁸ itd. Če pogoji za združljivost niso izpolnjeni, financiranje podjetja v državni lasti načeloma vključuje nezdružljivo državno pomoč.

Za financiranje javnih storitev, ki so v Pogodbah opredeljene kot storitve splošnega gospodarskega pomena, se uporabljajo posebna pravila. Storitve splošnega gospodarskega pomena so gospodarske dejavnosti, ki jih javni organi štejejo kot posebej pomembne za državljanke in ki jih brez javnega posredovanja ne bi bilo mogoče zagotavljati (ali pa bi se zagotavljale pod drugačnimi pogoji)⁹. Sodišče v sodbi *Altmark* podrobno navaja kumulativne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da nadomestilo za opravljanje storitev splošnega

⁵ Glej Smernice Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah (UL C 244, 1.10.2004, str. 2).

⁶ Glej zlasti Smernice o državni regionalni pomoči za 2007–2013, UL C 54, 4.3.2006, str. 13.

⁷ Glej Sporočilo Komisije o merilih za analizo združljivosti državne pomoči za usposabljanje, za katero velja posamična priglasitev (UL C 188, 11.8.2009, str. 1).

⁸ Glej Okvir Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, UL C 323, 30.12.2006, str. 1.

⁹ Storitve splošnega gospodarskega pomena zajemajo vse od obsežnih komercialnih storitev (mrežne gospodarske panoge, kot so poštna storitve, oskrba z energijo, elektronske komunikacijske storitve ali storitve javnega prevoza) do široke palete zdravstvenih in socialnih storitev (npr. nega starejših in invalidov).

gospodarskega pomena ne vključuje državne pomoči¹⁰. Novi sveženj o storitvah splošnega gospodarskega pomena, ki ga je Komisija sprejela 20. decembra 2011, pojasnjuje pogoje, pod katerimi se državne pomoči v obliki nadomestila za opravljanje javne službe lahko štejejo kot združljive s pravili EU¹¹.

Za ugotavljanje, ali je bilo izplačano prekomerno nadomestilo, Direktiva o preglednosti¹² določa, da morajo imeti podjetja, ki prejemajo nadomestila in delujejo tako na trgu javnih storitev kot na drugih trgih, ločene račune za različne dejavnosti. V primeru javnih podjetij, ki so v Direktivi o preglednosti opredeljena kot podjetja, v katerih lahko javni organi neposredno ali posredno izvajajo prevladujoč vpliv, morajo države članice zagotoviti preglednost javnih sredstev, ki jih dajo na voljo tem podjetjem, ter dejanske porabe teh sredstev. Zahteva po preglednosti velja zlasti za poravnava izgub iz poslovanja, zagotavljanje kapitala, nepovratna sredstva ali posojila pod ugodnimi pogoji, odpoved običajnemu donosu za uporabljena javna sredstva in nadomestilo za finančna bremena, ki jih naložijo javni organi.

4. PRESTRUKTURIRANJE PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI

V nekaterih primerih skušajo države članice čim bolj povečati izkupiček iz privatizacije, in sicer tako, da ciljno podjetje pred privatizacijo prestrukturirajo, da bi povečale interes potencialnih kupcev. Zato se zdi primerno, da v okviru privatizacije podjetij v državni lasti na kratko povzamemo glavna pravila o pomoči za prestrukturiranje.

Državno pomoč v okviru prestrukturiranja je načeloma mogoče izključiti, če se ukrepi izvajajo po tržnih pogojih, torej če bi bili ukrepi poslovno smiselni tudi za zasebne lastnike/upnike podjetja v podobnih okoliščinah. Če državne pomoči ni mogoče jasno izključiti, je treba ukrep pred izvedbo prestrukturiranja priglasiti Komisiji, ki ga mora pred izvedbo odobriti. Komisija ocenjuje združljivost ukrepa na podlagi Smernic Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah¹³.

Da bi bilo podjetje upravičeno do pomoči za prestrukturiranje, mora biti „**podjetje v težavah**“ v smislu točk 9 do 13 Smernic za reševanje in prestrukturiranje. Podjetje v težavah

¹⁰ Sodba Sodišča z dne 24. julija 2003 v zadevi *Altmark Trans GmbH*, C-280/00, Recueil [2003], str. I-7747. Nadomestilo za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena ni državna pomoč, ker ne vključuje prednosti in je zato ni treba predhodno priglasitvi Komisiji niti ni potrebna odobritev Komisije, če so izpolnjeni štirje kumulativni pogoji: (i) upravičenec mora biti pooblaščen za opravljanje jasno opredeljene javne storitve, (ii) parametri za izračun nadomestila morajo biti določeni vnaprej na objektivni in pregleden način, (iii) nadomestilo ne sme preseči stroškov, ki nastanejo pri opravljanju javne storitve, zmanjšanih za prihodke, zaslužene z opravljanjem storitve, povečane za zmeren dobiček, ter (iv) upravičenec je izbran z javnim razpisom oziroma nadomestilo ne presega stroškov dobro vodenega podjetja, ki je ustrezno opremljeno s sredstvi za opravljanje javne storitve.

¹¹ Glej Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (UL C 8, 11.1.2012, str. 4); Sklep Komisije o uporabi člena 106(2) [PDEU] za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena UL L 7, 11.1.2012, str. 3 in Sporočilo Komisije – Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, UL C 8, 11.1.2012, str. 15.

¹² Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L 318, 17.11.2006, str. 17).

¹³ Glej opombo 5. Čeprav je na podlagi Smernic za reševanje in prestrukturiranje možna tudi pomoč za reševanje (v obliki začasne in povratne pomoči), ta pomoč za podjetja v državni lasti najverjetneje ne bo zelo relevantna.

je podjetje, ki je nezmožno, bodisi z lastnimi viri bodisi s sredstvi, ki jih lahko pridobi od svojih lastnikov/delnicarjev ali upnikov, preprečiti izgube, ki bi brez zunanjega posredovanja državnih organov kratkoročno ali srednjeročno skoraj gotovo ogrozile obstoj podjetja.

Pomoč mora biti pogojena z izvedbo načrta za prestrukturiranje, katerega cilj **je ponovno doseči dolgoročno sposobnost preživetja** upravičenca na podlagi realističnih predvidevanj in v razumnem časovnem okviru. Upravičeno podjetje mora opustiti tiste dejavnosti, ki bi tudi po prestrukturiranju povzročale strukturne izgube. Komisija mora odobriti načrt za prestrukturiranje, preden se ta začne izvajati.

Poleg tega mora biti pomoč **omejena na najnižjo** potrebno vsoto. Od upravičenca se pričakuje, da bo znatno prispeval k financiranju prestrukturiranja, in sicer iz lastnih sredstev ali z zunanjim financiranjem po tržnih pogojih. Takšen prispevek mora biti realen, tj. dejanski, izključevati mora vse pričakovane prihodnje dobičke, kot je denarni tok, in mora biti čim višji. Lastni prispevek velikih podjetij mora praviloma znašati najmanj 50 % stroškov prestrukturiranja¹⁴.

Pomembno je, da bo Komisija zahtevala tudi **izravnalne ukrepe**, ki naj bi zagotovili, da bo izkrivljanje konkurence zaradi pomoči, ki podjetju omogoča nadaljevati poslovanje, čim manjše. Ti ukrepi lahko vključujejo odprodajo sredstev, zmanjšanje zmogljivosti ali prisotnosti na trgu in zmanjšanje ovir za vstop na trg itd.¹⁵, odvisno od posameznega primera in ugotovljenega izkrivljanja konkurence. Ta pogoj pa praviloma ne bo veljal za mala podjetja, saj se lahko domneva, da *ad hoc* pomoč za mala podjetja običajno ne izkrivlja konkurence v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnim interesom¹⁶. Odpisi in opustitev dejavnosti, ki prinašajo izgubo, ki bi bili v vsakem primeru potrebni za ponovno vzpostavitev sposobnosti preživetja podjetja, se ne štejejo za izravnalne ukrepe.

Nazadnje je treba spoštovati tudi načelo o enkratni pomoči („**enkrat in zadnjič**“): pomoč za prestrukturiranje ne more biti dana podjetju, ki je v predhodnih desetih letih že prejelo pomoč za prestrukturiranje.

Prodaja podjetja v državni lasti lahko pripomore k združljivosti pomoči za prestrukturiranje, če pridobitelj podjetju zagotovi sveže finančne vire. Tako financiranje lahko kaže na zaupanje trga v ponovno vzpostavitev dolgoročne sposobnosti preživetja podjetja. Običajno se lahko šteje za „dejanski prispevek“ v smislu točke 43 Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

Čeprav splošna načela pomoči za prestrukturiranje veljajo enako za vse sektorje gospodarstva, se za prestrukturiranje podjetij v kmetijskem¹⁷, ribiškem¹⁸, finančnem¹⁹ in prometnem sektorju²⁰ uporabljajo posebna pravila in pogoji.

¹⁴ Za mala podjetja najmanj 25 % in za srednja podjetja najmanj 40 % stroškov. V izjemnih okoliščinah in v primeru posebnih težav, ki jih mora država članica dokazati, lahko Komisija za vse kategorije podjetij sprejme nižji prispevek.

¹⁵ Na območjih, ki izpolnjujejo pogoje za regionalno pomoč v skladu s členom 107(3)(a) in (c) PDEU, so lahko pogoji za odobritev pomoči glede izravnalnih ukrepov in višine lastnega prispevka upravičenca manj strogi. Glej točki 55 in 56 Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

¹⁶ Glej točko 41 Smernic za reševanje in prestrukturiranje.

¹⁷ Glej zlasti poglavje 5 Smernic za reševanje in prestrukturiranje ter Smernice Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013, UL C 319, 27.12.2006, str. 1.

¹⁸ Smernice za preučitev državne pomoči za ribištvo in ribogojstvo, UL C 84, 3.4.2008, str. 10.

¹⁹ Glej zlasti Sporočilo Komisije o ponovni vzpostavitvi uspešnega poslovanja in oceni ukrepov prestrukturiranja v finančnem sektorju v sedanji krizi na podlagi pravil o državni pomoči, UL C 195, 19.8.2009, str. 9. To sporočilo, pa tudi druga sporočila v zvezi s finančnim sektorjem, ki so bila sprejeta

5. PRIVATIZACIJA PODJETIJ V DRŽAVNI LASTI

Kot je bilo pojasnjeno, je merilo, ki se uporablja za presojo ukrepov javnih organov, kadar so vključeni v gospodarske transakcije, običajno tržno ravnanje. To splošno načelo velja tudi pri privatizacijah: da se lahko šteje, da privatizacija ne vključuje državne pomoči, morajo javni organi zagotoviti, da je bila izvedena po tržnih pogojih ter da kupcu in/ali prodanemu podjetju ni bila dodeljena nobena prednost (običajno v obliki odpovedi prihodkom). To je še zlasti pomembno pri zelo zadolženih podjetjih, pri katerih je likvidacija realna možnost.

Za ugotavljanje oziroma izključitev prisotnosti državne pomoči Komisija uporablja t.i. preskus na podlagi načela vlagatelja v tržnem gospodarstvu. Pri ugotavljanju, ali in v kakšnem obsegu je bila podjetju dodeljena prednost, je treba primerjati ukrepanje javnih organov s tem, kar bi v enakih okoliščinah storil običajen subjekt na trgu²¹. Pri preskusu na podlagi načela vlagatelja v tržnem gospodarstvu se upoštevajo samo tisti stroški, ki bi jih v enakem položaju imel zasebni subjekt, ne pa tudi stroški ali izgube, ki bi jih pokrila država kot javni organ²².

Če preskus pokaže, da bi običajen subjekt na trgu ravnal enako kot država, je obstoj prednosti mogoče izključiti in ukrep torej ne vključuje državne pomoči. Če država investira v podjetje skupaj (hkrati) z zasebnim vlagateljem v primerljivih okoliščinah in pod enakimi pogoji, je to dober dokaz, da je načelo vlagatelja v tržnem gospodarstvu spoštovano. Vendar mora biti naložba zasebnega subjekta znatna, na njegovo ravnanje pa ne sme vplivati ravnanje države.

Pri privatizaciji se načelo vlagatelja v tržnem gospodarstvu prevede v načelo prodajalca v tržnem gospodarstvu, tj. predpostavko, da bi zasebni prodajalec, ki namerava svoje podjetje prodati, to storil za najvišjo možno ceno in ne bi določil pogojev, ki bi lahko znižali ceno. Pri prodaji podjetja v javni lasti (ali njegovih sredstev) mora država članica, da bi izključila prisotnost državne pomoči, načeloma ravnati enako, kot bi ravnal prodajalec v tržnem gospodarstvu, torej si mora prizadevati, da pri prodaji čim več iztrži (ali ustvari čim manjšo izgubo). Če država članica ravna drugače, privatizacija lahko vključuje odpoved državnim sredstvom v korist kupca ali privatiziranega podjetja, kar domnevno pomeni državno pomoč.

Pripravljalni ukrepi za lažjo privatizacijo podjetij v državni lasti

Da bi bilo podjetje zanimivejše za potencialne kupce, se lahko države članice odločijo „očistiti“ ali prestrukturirati sredstva in/ali obveznosti v bilanci stanja družbe. Ti pripravljalni ukrepi pred privatizacijo podjetij v državni lasti pogosto vključujejo državno pomoč, na primer v obliki pomoči za prestrukturiranje (glej oddelek 4) ali zgolj finančnih ukrepov brez ustreznih sprememb poslovnega modela podjetja ali njegovega modela vodenja (glej oddelek 3). Zlasti odpis dolga do države, konverzija dolga ali premoženja v kapital in

kot odziv na gospodarsko in finančno krizo, pomenijo začasna pravila in imajo drugo pravno podlago, in sicer člen 107(3)(b) PDEU (in ne Smernice za reševanje in prestrukturiranje).

²⁰ Glej npr. Smernice Skupnosti o državnih pomočeh za prevoznike v železniškem prometu, UL C 184, 22.7.2008, str. 13, ali smernice o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe ES ter člena 61 Sporazuma EGP za državne pomoči v letalskem sektorju, UL C 350, 10.12.1994, str. 5.

²¹ Pri tem velja opozoriti, da pri ugotavljanju, ali ukrep vključuje pomoč ali ne, ni pomembno, ali so prisotne slabosti v delovanju trga ali tržne nepopolnosti (npr. začasno nižje cene zaradi negativnih zunanjih učinkov in izogibanje tveganju). Se pa tržne nepopolnosti ali druge možne utemeljitve za dodelitev pomoči lahko upoštevajo pri oceni združljivosti pomoči.

²² Potencialni pozitivni zunanji učinki ukrepa pri ugotavljanju prisotnosti pomoči niso relevantni (glavni dejavnik ocene je prisotnost selektivne prednosti za podjetje), lahko pa se upoštevajo pri oceni združljivosti pomoči.

dokapitalizacija pred privatizacijo pomenijo državno pomoč, če niso v skladu z načelom vlagatelja v tržnem gospodarstvu, kot je pojasnjeno zgoraj.

Vendar na začetku ni mogoče izključiti možnosti, da javni organi zagotavljajo pomoč po tržnih pogojih in je torej mogoče izključiti prisotnost državne pomoči, saj je načelo vlagatelja v tržnem gospodarstvu izpolnjeno. Na primer, pri privatizaciji s prvo javno ponudbo ali prodajo delnic na borzi se lahko dolg odpiše ali zniža, ne da bi to pomenilo prisotnost državne pomoči, in sicer v posebnem primeru, ko prihodki od prve javne ponudbe presegajo znižanje dolga.

Odločba Komisije o ukrepih, ki jih je izvedla Poljska za podjetje *PZL Hydral* (C 40/2008) vsebuje primer reprogramiranja dolga in privatizacije.

Ukrepi so vključevali poravnavo starih dolgov s strani javnih upnikov pod pogojem, da se opravi pravilna prodaja sredstev podjetja PZL Hydral, pri kateri je bila Komisija pozvana, da naknadno uporabi načelo upnika v tržnem gospodarstvu²³. Po preučitvi obratnega hipotetičnega scenarija stečajnega postopka ter ob upoštevanju razvrstitve in zavarovanja javnih upnikov je Komisija ugotovila, da „je vsak posamezni javni upnik [...] v primeru prodaje vseh sredstev podjetja PZL Hydral v boljšem položaju, tj. da vsak upnik pridobi večji delež neporavnanih obveznosti kot v scenariju stečaja in posledične likvidacije“.

Poleg tega je podjetje PZL Wroclaw, ki je povezano podjetje, dobilo posojila od svojega javnega lastnika. Zaradi težav podjetja, zaradi katerih je bilo odplačilo posojil negotovo, se je lastnik/upnik odločil za konverzijo dolgov v kapital s ciljem, da podjetje privatizira in izterja del dolga. Ob upoštevanju cene, dosežene pri prodaji podjetja, je Komisija ugotovila, da upnik „v stečajnem postopku ne bi mogel razumno pričakovati uveljavitve večjega deleža svojih terjatev“. Zato je menila, da je bila konverzija dolgov v kapital v skladu s tržnimi pravili.

Postopek prodaje za subjekte, delnice, pravice, nepremičnine in zemljišča

XXIII. poročilo Komisije o politiki konkurence²⁴ vsebuje smernice o tem, kako Komisija razlaga pogoje, pod katerimi se lahko šteje, da je država članica pri privatizaciji ravnala kot prodajalec v tržnem gospodarstvu.

Če se privatizacija izvede s prvo javno prodajo ali **prodajo delnic na borzi**, se načeloma predpostavlja, da je bila opravljena po tržnih pogojih (saj je cena tržna) in ne vključuje državne pomoči. Zato transakcije ni treba vnaprej priglasiti Komisiji. Vendar te metode ni mogoče vedno uporabiti, poleg tega pa v času finančne in gospodarske krize, kot je sedanja, lahko povzroči nizko ovrednotenje podjetja, ki naj bi se privatiziralo.

Če se podjetje privatizira s **prodajo deležev**, tj. prodajo celotnega podjetja ali njegovih delov drugim podjetjem **zunaj borze**, morajo biti izpolnjeni naslednji kumulativni pogoji, da se prisotnost državne pomoči lahko brez dodatnega preverjanja izključi in torej ni potrebna predhodna priglasitev Komisiji:

²³ Preskus na podlagi načela vlagatelja v tržnem gospodarstvu je treba opraviti tudi, kadar ima država vlogo upnika; v tem primeru se uporablja izraz „načelo upnika v tržnem gospodarstvu“.

²⁴ Na voljo na spletni strani: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650.

- treba je opraviti razpis za zbiranje ponudb, ki je odprt za vse ponudnike, pregleden in ni pogojen z opravljanjem drugih dejanj, kot je pridobitev sredstev, razen tistih, ki so predmet ponudbe, ali nadaljnjim opravljanjem nekaterih dejavnosti;
- podjetje/sredstva je treba prodati najboljšemu ponudniku ter
- ponudniki morajo imeti na voljo dovolj časa in informacij, da lahko opravijo ustrezno oceno sredstev, na osnovi katere pripravijo ponudbo.

Če navedeni pogoji niso izpolnjeni, je treba privatizacijo, ki se izvede s prodajo deležev, priglasiti Komisiji. To velja zlasti v primeru (i) prodaje po pogajanjih z enim samim potencialnim kupcem ali več izbranimi ponudniki; (ii) prodaje po odpisu dolga s strani države, drugih javnih podjetij ali katerega koli javnega organa in prodaje po konverziji dolgov v kapital ali dokapitalizaciji (glej oddelek o pripravljavnih ukrepih zgoraj) ter (iii) prodaje pod pogoji, ki v primerljivih transakcijah med zasebnimi strankami niso običajni.

V nobenem primeru ne sme biti diskriminacije glede na narodnost potencialnih kupcev delnic ali sredstev.

Da bi čim bolj zmanjšali tveganje prisotnosti državne pomoči, je treba privatizacijo, kadar je mogoče, izvesti s **prodajo delnic na borzi**. Če to ni mogoče, je priporočena metoda **konkurenčnega razpisa za zbiranje ponudb, ki je odprt, pregleden in brezpogojen** ter pri katerem se sredstva/podjetje prodajo ponudniku, ki ponudi najvišjo ceno.

Konkurenčni razpis mora biti **zadostno oglaševan**, torej mora biti primerno dolgo objavljen v nacionalnem časopisju, nepremičninskih revijah in/ali drugih ustreznih publikacijah. Če bi privatizacija lahko pritegnila vlagatelje, ki poslujejo na evropski ali mednarodni ravni, je treba razpis objaviti v publikacijah z redno mednarodno naklado. Take ponudbe morajo oglaševati tudi agenti, ki imajo stranke na evropski ali mednarodni ravni.

Šteje se, da je razpis **brezpogojen**, če ima na splošno vsak potencialni kupec, ne glede na to, ali opravlja dejavnost, in ne glede na vrsto dejavnosti, možnost, da kupi sredstva ali podjetje ter jih uporablja za svoje lastne namene. V skladu z uveljavljeno prakso Komisije, potrjeno tudi s sodno prakso²⁵, velja, da je mogoče upravičeno domnevati, da bi lahko bila prisotna državna pomoč, kadar se pri prodaji podjetja določijo pogoji, ki jih subjekt na trgu ne bi postavil. Prodajalec v tržnem gospodarstvu bi običajno prodal svoje podjetje za najvišjo možno ceno brez postavljanja pogojev, ki bi ceno znižali. Za vsak primer posebej bo treba dokazati, da pogoji, ki jih je moral izpolnjevati pridobitelj, ne povzročajo državne pomoči.

Na primer, lahko se določijo pogoji, ki naj bi preprečili izključno špekulativne ponudbe, ali pogoji za zagotovitev hitrega in varnega plačila. Taki pogoji z vidika državne pomoči niso relevantni in se ne bo štelo, da razpis vključuje pogoje. Enako velja za pogoje, uvedene za preprečevanje motenja javnega reda ali iz okoljevarstvenih razlogov, pri katerih se ne bo štelo, da razpis vključuje pogoje, če se zahteva zgolj skladnost z že obstoječimi obveznostmi, ki jih določa zakonodaja.

²⁵ Glej Odločbo Komisije z dne 25. marca 1992 v zadevi C 29/1990 (ex NN 88/1989), *Intelhorce SA – Španija*, UL L 176, 30.6.1992, str. 57; Odločbo Komisije v zadevi C 38/1992, *Alumix – Italija*, UL C 288, 1.10.1996, str. 4 ter Odločbo Komisije z dne 8. septembra 1999 v zadevi C 73/1997, *Stardust Marine – Francija*, UL L 206, 15.8.2000, str. 6. Sodišče je to načelo potrdilo v združenih zadevah C-278/92, C-279/92 in C-280/92, *Španija proti Komisij*, Recueil 1994, str. I-4103, točka 28.

Po drugi strani pa se bo štelo, da razpis vključuje pogoje (in je torej lahko prisotna državna pomoč), če odstopa od najboljše prakse, in sicer z umetnim omejevanjem števila potencialnih kupcev, usmerjanja prodaje v korist katerega koli od njih ali razlikovanjem med različnimi poslovnimi strategijami. Tako se bo na primer štelo, da razpis vključuje pogoje, če bo določal pogoj, zaradi katerega je tako rekoč nemogoče, da bi bil potencialni investitor, ki namerava uporabiti drugačno industrijsko strategijo, izbran zgolj na podlagi najvišje ponudbe. Komisija ne bo ocenila le pogojev, izrecno navedenih v ponudbi, ampak bo preučila tudi dejanske pogoje.

Da se prepreči prisotnost državne pomoči, morajo biti (izrecno navedeni ali dejanski) pogoji, povezani s privatizacijo, takšni, da **jih lahko izpolnijo vsi potencialni kupci in da ne povzročijo znižanja prodajne cene.**

V zadevi *Automobile Craiova* (Odločba Komisije C 46/2007) je Romunija postavila pogoje za privatizacijo podjetja v obliki meril za dodelitev pomoči, na primer glede ohranjanja ravni proizvodne integracije in doseganja določene ravni proizvodnje. Po začetku formalnega postopka preiskave je Komisija ugotovila, da „so pogoj, [...] znižali prodajno ceno in odvrnili druge potencialne ponudnike od oddaje ponudbe. S tem se je država odrekla prihodku, ki bi ga dobila od privatizacije“.

Tudi v Odločbi 1999/720/ES o ukrepih, ki jih je Nemčija sprejela v korist podjetja *Gröditzer Stahlwerke*, je Komisija ugotovila, da je postopek privatizacije podjetja vključeval pogoje. Zainteresirane strani so bile pozvane, da predložijo poslovni načrt, v katerem so morale navesti podrobne zaveze glede delovnih mest, ki naj bi jih ustvarile ali ohranile, prihodnjih naložb in financiranja. Komisija je v svoji odločbi navedla, da so končne zaveze vplivale na nakupno ceno, doseženo s pogajanjem. Zato je presodila, da je bila prisotna nezdružljiva pomoč, in je odredila izterjavo.

Nasprotno pa je Komisija v odločbi o privatizaciji podjetja *Tractorul* (C 41/2007) ugotovila, da so bili pogoji, določeni v razpisu, le nezavezujoče določbe, ki jih je treba upoštevati po najboljših močeh, zato niso odvrčale potencialnih ponudnikov in niso znižale cene.

Skladnost s pravili in načeli državne pomoči v privatizacijskih postopkih, še zlasti izvedba konkurenčnih razpisov, odprtih za vse ponudnike, ki so pregledni in ne določajo posebnih pogojev, bo zagotovila, da ni prisotna pomoč in da se pri privatizacijah uporablja pristop, ki omogoča čim večji prihodek.

V posebnem primeru **prodaje za negativno ceno** (sem spadajo npr. tudi primeri, ko država za pripravo prodaje podjetja porabi več denarja, kot znaša izkupiček privatizacije), je treba opozoriti, da odprt, pregleden in brezpogojen razpis sam po sebi ne zadošča za izključitev državne pomoči. V takem primeru bi bilo treba negativno ceno primerjati tudi z izidom likvidacije (oziroma stečaja) podjetja v državni lasti ter preveriti, ali je država izbrala ekonomsko najsmotrnejšo rešitev in zagotovila, da je bila izguba čim manjša.

Pri prodaji zemljišč in objektov v javni lasti, kadar javni organi ne nameravajo uporabiti brezpogojnega razpisnega postopka, obstaja tudi možnost določitve tržne vrednosti prodanih

sredstev, ki jo opravi eden ali več neodvisnih cenilcev pred pogajanjem o prodaji, in sicer na podlagi splošno sprejetih tržnih kazalnikov in standardov vrednotenja²⁶.

Ni mogoče izključiti, da bi bilo tudi z drugačnimi postopki, kot sta prodaja delnic na borzi ali odprt, pregleden in brezpogojen razpis, mogoče zagotoviti, da je načelo prodajalca v tržnem gospodarstvu spoštovano in podjetju ni podeljena prednost. V takem primeru bi Komisija ugotovila, da državna pomoč ni prisotna. Za zagotovitev, da kupcu in/ali podjetju ni bila dodeljena pomoč, bi morala država članica preveriti različne možnosti in zagotoviti, da se uporabi najboljša pravna možnost, ki zagotavlja največji možen dobiček.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

- Za zaščito notranjega trga je bistveno zagotoviti **spoštovanje pravil o državni pomoči** v vseh okoliščinah²⁷. To obveznost določa PDEU za vse države članice.
- Zelo zaželeno je, da države članice za vsako državno pomoč, ki jo nameravajo dodeliti podjetjem v državni lasti, uporabijo **postopek pred prigrasitvijo**. Ta postopek lahko uporabijo tudi, kadar se želijo posvetovati, ali določen ukrep vključuje državno pomoč ali ne.
- Če je potrebna prigrasitev, morajo države članice **predložiti čim bolj popolno in podrobno prigrasitev**. Nobena pomoč se ne sme dodeliti, dokler je Komisija s sklepom ne odobri (**obveznost mirovanja**).
- Komisija za vse vrste privatizacij, vključno s prodajo zemljišč in objektov, priporoča državam članicam izvedbo prek **konkurenčnih razpisov** ter po možnosti prve javne ponudbe ali prodaje delnic na borzi na podlagi najboljše prakse. Tako bo pri privatizacijah zagotovljena uporaba pristopa, ki omogoča čim večji prihodek in največjo možno pravno varnost.
- Pri načrtovanih privatizacijah velikega obsega Komisija priporoča državam članicam, da **za podjetje v državni lasti** čimprej pripravijo **celovito strategijo** (ali se bo privatiziralo ali ne, ali se bo prestrukturiralo ali ne), ki vključuje vse ravni javne uprave. Tako bo mogoče že zgodaj identificirati potencialno problematične primere z vidika državne pomoči. Poleg tega naj države članice razmislijo o vzpostavitvi **centralne kontaktne točke** za vprašanja, povezana z državno pomočjo in podjetji v državni lasti, saj bi to olajšalo komunikacijo s Komisijo in učinkovito upravljanje državnih pomoči.

²⁶ Glej Sporočilo Komisije o elementih državne pomoči pri prodaji zemljišč in objektov s strani javnih oblasti, UL C 209, 10.7.1997, str. 3.

²⁷ Skladnost s pravili o državni pomoči ne vpliva na obveznost spoštovanja drugih relevantnih pravil EU, vključno s predpisi o notranjem trgu.