

CESTE I MOSTOVI

GLASILO HRVATSKOG DRUŠTVA ZA CESTE - VIA VITA
CIM, GOD. 61., BR. 2 I GOD. 62., BR. 1, ZAGREB, LIPANJ 2013. / LIPANJ 2014.



NAJAVA

ŠESTI HRVATSKI
KONGRES O CESTAMA



UDK 625.7:624.2/8 › CODEN CSMVB2 › ISSN 0411-6380

CESTE I MOSTOVI

GLASILO HRVATSKOG DRUŠTVA ZA CESTE - VIA VITA
GOD. 61., BR. 2 | GOD. 62., BR. 1, ZAGREB, LIPANJ 2013. / LIPANJ 2014.

IZDAVAČ / PUBLISHER
HRVATSKO DRUŠTVO ZA CESTE - VIA VITA

Zagreb, Vonićina 3
tel. 01/47 22 605 fax 01/47 22 607
E - mail: cim@hdc-via-vita.hr

ceste-i-mostovi@zg.htnet.hr
www.hdc-via-vita.hr

MB 3280004

Žiro račun: IBAN HR9423600001101356175

Predsjednik / President
Željko Vívoda

Izdavački savjet / Publisher Board
Predsjednik / Publishing Director

Mate Jurišić

Dopredsjednica / Vice Publishing Director

Tatjana Rukavina

Članovi / Members

Mario Erdeji, Josip Jović, Zdravko Duplanić, Frane Vrkljan,
Josip Sapunar, Zvonimir Zdenko Šimunjak, Ante Divić

UREDNIŠTVO / EDITORS

Urednički odbor / Editorial Board

Urednik / Editor

Ivan Miliotić

Grafički urednik / Layout Editor

Dragutin Novak

Članovi uredničkog odbora / Members of Editorial Board
Baldo Bakalić, Željko Schwabe, Stanislav Pavlin, Bojan Vívoda, Saško Mandžuka, Eduard Kušen, Miloš Martinović, Mladen Gledec, Matija Glad, Jurica Križea, Ana Mandić

PRETPLATA

Pojedinci 260 kn, poduzeća 1.200 kn (nije uračunat PDV)
Za inozemstvo: pojedinci 90 eura, tvrtke 175 eura

OGLAŠAVANJE

Unutarnja crno-bijela: 1/2 stranice 1.500 kn,

1/1 stranica 2.500 kn, Unutarnja u boji: 1/1 stranica 3.000 kn,
unutarnja obojna (b) 1/1 stranica 3.750 kn, zadnja obojna (b)
1/1 stranica 5.500 kn.

Za inozemstvo: unutarnja 1/1 stranica 800 eura, unutarnja 1/2
stranice 500 eura, 1/4 stranice 300 eura

GRAFIČKO OBLIKOVANJE I PRIPREMA ZA TISAK
NDESIGN, Bjelovar

TISAK


Kerschhoffset, Zagreb

NAKLADA

1.400 primjeraka

Foto: Walter Sirotić
Photo: Walter Sirotić

Sretan put i ugodnu vožnju žele Vam Hrvatske autoceste d.o.o.!


HRVATSKE
AUTOCESTE
www.hac.hr

RIJEČ UREDNIKA

5 ULAZAK HRVATSKE U EUROPSKU UNIJU I IZAZOVI U CESTARSKOJ STRUCI

DRŽAVNE POTPORE

7 Vjekoslav Ivančić, mag. iur.
 DRŽAVNO FINANCIRANJE PROMETNE INFRASTRUKTURE
 U SVJETLU PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA

ŽIVOTINJE NA CESTI

15 Bojan Vívoda, dipl. ing. geol.
 prof. dr. sc. Đuro Huber
 Slaven Rejić, dr. vet.
 dr. sc. Josip Kusak
 DIVLJE ŽIVOTINJE I PROMET NA AUTOCESTAMA

GEOMEHANIKA

25 Ivan Bradvica, dipl. ing. građ.
 HORIZONTALNI POMAK PLITKOG TEMELJA SAMCA

TUNELI

29 doc. dr. sc. Ivan Miličić
 TUNEL SVETI ILIJA KROZ BIOKOVO PROBLEM TUNELARINE

PRAVO

43 Domagoj Peranić, dipl. iur.
 NOVELE PREKRŠAJNOG ZAKONA IZ 2013.

55 Ivan Palčić, dipl. iur.

OSVRT NA NEKE NOVINE U JAVNOJ NABAVI ZNAČAJNE ZA
 POSTUPKE U CESTOGRAĐNJI

CESTOVNA BAŠTINA

65 dott. Livio Prodan, prof.
 REKONSTRUKCIJA TRASE NAJBOLJE OČUVANE RIMSKE CESTE U HRVATSKOJ

70 dott. Livio Prodan, prof.

CRTICE IZ CESTOVNE BAŠTINE 50-IH GODINA XX. STOLJEĆA POVODOM
 60. OBLJETNICE OBJAVE PRVOG BROJA PUBLIKACIJE "CESTE I MOSTOVI"

84 doc. dr. sc. Ivan Miličić

NAPOLEONOVA CESTA KNIN – KIJEVO

NAGRADA STJEPAN LAMER

92 DOBITNICI 2013. GODINE

RAZGOVOR S POVODOM

93 BIOGRAFSKI RAZGOVOR S MATIJOM GLADOM
 „CESTARSKA STRUKA KROZ PERSPEKTIVU JEDNE PREPOZNTATLJIVE
 I BOGATE KARIJERE“
 Razgovaraao: doc. dr. sc. Ivan Miličić

101 VELEBITSKI RAZGOVOR S VLADOM PRPIĆEM – PRPOM
 „O POVIJESNIM I SUVREMENIM CESTAMA NA VELEBITU NA POTEZU
 OD BAŠKIH OŠTARIJA DO KARLOBAGA“
 Razgovaraao: doc. dr. sc. Ivan Miličić

PRIKAZI KNJIGA

111 Eduard Kušen
 TURISTI I CESTE

116 Mate Sršen
 TERMINOLOŠKI ČETVEROJEIČNI RJEČNIK CESTOVNOG INŽENJERSTVA S
 POJMOVNIKOM

IN MEMORIAM

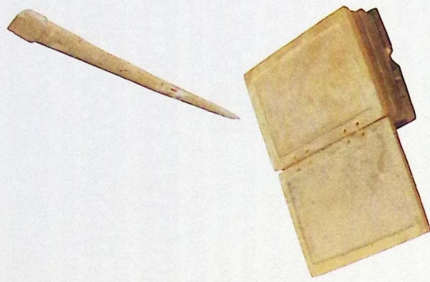
120 doc. dr. sc. Deana Breški
 dr. sc. Darko Mlinarić
 PROFESSOR EMERITUS DR. SC. IVO LOZIĆ, DIPL. ING. GRAĐ. (1933.-2013.)

121 Anton Gunde
 dr. sc. Darko Mlinarić
 MARJAN KRAJNC, UNIV. DIPL. ING. GRAĐ. (1927.-2013.)

123 dr. sc. Darko Mlinarić
 Šimun Pavlović
 TOMO PERIĆ, DIPL. ING. GRAĐ. (1945.-2014.)

125 dr. sc. Darko Mlinarić
 Mr. sc. Vladimir Kos-Tušek, dipl. oec.
 Prof. dr. sc. Ljubiša Kuzović
 PROFESSOR EMERITUS DR. SC. DRAŽEN TOPOLNIK, DIPL. ING. GRAĐ (1926.-2014.)

ULAZAK HRVATSKE U EUROPSKU UNIJU NADOLAZEĆI IZAZOVI U CESTARSKOJ STRUCI



Dragi čitatelji, ovaj broj publikacije „Ceste i mostovi“ prvi je koji izlazi nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ovaj formalni čin dogodio se 1. lipnja 2013. godine, a sam po sebi više je formalni, simbolički i svečarski trenutak u vremenu negoli neka bitna prekretnica koja se u cijelosti dogodila baš toga dana. Cjelokupni proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji bio je vrlo dug, složen i izazovan, a umnogome se posredno ili neposredno odrazio također na cestarsku struku. Okončanje tog procesa 1. lipnja 2013. godine ima mnoge neposredne i posredne učinke za cestovni promet: nepostojanje carine na granicama prema drugim zemljama članicama Europske unije, državljanima zemalja članica Europske unije u Republici Hrvatskoj više nisu stranci kao ni hrvatski državljani u zemljama članicama, na podosta graničnih prijelaza sa susjednim zemljama članicama (ne i sa svima) kao posljedica bilateralnih sporazuma uvedena je tzv. *one stop control*, granica Hrvatske sa Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i crnom Gorom sada je vanjska granica Europske unije itd.

Cijeli dugogodišnji proces pristupanja Europskoj sa sobom je donio mnoge, ponajviše pravne novote na području cesta i cestovnog prometa. Osvrnmemo li se na posljednjih godinu i pol dana vidljivo je da se izmijenilo nekoliko važnih propisa koji dijelom svojega sadržaja ili u cjelini uređuju pitanja važna za cestarsku struku, ceste i cestovni promet te investicijske infrastrukturne projekte u cestogradnji (*Kazneni zakon, Zakon o prekršajima, Zakon o sigurnosti cestovnog prometa, Zakon o javnoj nabavi* itd.), a već sada mogu se predviđjeti i očekivati

neke daljnje izmjene o kojima će se cijenjeno čitateljstvo redovito i pravovremeno izvještavati. Pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji iznova je otvorilo i aktualiziralo stari i do sada neriješivi problem povezivanja krajnjeg juga Hrvatske s drugim dijelovima zemlje. Ovo pitanje sada više nije tek hrvatski strateški prometni problem od njezina osobitoga nacionalnog interesa nego i mnogo šire društveno-političko otvoreno pitanje budući da hrvatski teritorij počevši od 1. lipnja 2103. godine čini dio pravno jedinstvenoga prostora Europske unije. Stoga se postavlja pitanje o načinu rješavanja problema prometnog povezivanja juga Hrvatske, što je istovremeno i mehanizam uspostave te osiguranja jedinstvenosti prostora Europske unije sa svim njegovim specifičnostima.

Europska unija posredstvom svojih fondova otvara mogućnost financiranja određenih projekata za koje u Republici Hrvatskoj ne postoje odgovarajući načini i sredstva financiranja. U ovome broju predstaviti će se projekt Upravljanje populacijom i zaštita smeđeg medvjeda u sjevernim Dinaridima i Alpama na kojemu sudjeluje Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. u sklopu zaštite divljih životinja (posebno medvjeda) na autocesti Rijeka – Zagreb. Ovaj je projekt važan jer je prvi koji se financira iz sredstava fondova Europske unije, a da pritom na njemu sudjeluje neki cestarski subjekt iz Republike Hrvatske. Posljednjih mjeseci u znanosti i struci o cestama, ali i u svekolikoj javnosti kao najistaknutije i najprisutnije ističu se teme iz domene upravljanja cestama. U laičkim i stručnim krugovima pregršt rasprava izazvalo je propitivanje o mogućnosti monetizacije hrvatskih autocesta. Aktualna su u cestarskim krugovima također

**PUTOVANJE
JE DOŽIVLJAJ!**

razmatranja o koncesijama i koncesijskim projektima, rentabilnosti cestovnih infrastrukturnih projekata, ali i o promišljenom, rentabilnom i održivom gospodarenju cestama, a recentno pojavila su se i otvorena pitanja o sigurnosti prometa. Aktualnom temom oduvijek je bilo pitanje o opravdanosti plaćanja cestarine i/ili tunelarine te njihovoj visini, mogućnosti uvođenja diverzificiranih cijena za vozila iste kategorije s obzirom na podrijetlo vlasnika i/ili vozača vozila. Na primjeru tunela Sveti Ilija kroz Blokovo ovaj problem ponovno je postao predmetom problematiziranja, ali i mnogih žestokih te neprimjereno intoniranih rasprava.

Takav raspored interesa za pojedina cestarska područja i teme jasno ukazuje na tendenciju da se pažnja struke i javnosti sve više usmjerava prema gospodarenju, upravljanju, održavanju, rentabilnosti, održivome razvoju cesta i pripadajuće im cestovne infrastrukture, dok su klasične cestograditeljske, planerske i projektno teme zastupljene u nešto manjoj mjeri negoli u proteklih dvadesetak godina. U tome se opaža jedan naravni proces izrastanja svojstven razvijenoj Europi (u kojoj je

Vjekoslav Ivančić, mag. iur., odvjetnik iz Zagreba

DRŽAVNO FINANCIRANJE PROMETNE INFRASTRUKTURE U SVJETLU PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA

Stručni rad
UDK 625.1/8:69.003.2

Izgradnja i upravljanje prometnom infrastrukturom je dugoročni poslovni pothvat koji u pravilu zahtijeva financijska ulaganja velike vrijednosti. Povrat takvih investicija često dolazi nakon dugog vremenskog razdoblja, a kod najvećih projekata toga tipa može se raditi i o desetljećima. Iz toga razloga, ali i zbog nagnatog javnog interesa prilikom izgradnje i upravljanja prometnom infrastrukturom, država je na različite načine uključena u spomenute projekte. Pritom je vrlo teško odrediti zajednički nazivnik za različite oblike i načine sudjelovanja države u naznačenim projektima. Država ili financira izgradnju prometne infrastrukture ili izdaje državna jamstva društvima u vlasništvu države (koja su odgovorna za izgradnju, održavanje i upravljanje prometnom infrastrukturom) ili sklapa ugovore o koncesiji s investitorima kojima pruža različite oblike jamstava koja su često nužna da bi takav poslovni pothvat investitoru uopće bio prihvatljiv.

Sadržaj pravila o državnim potporama često je općenite naravi te je podložan tumačenju od strane Europskog suda. Sve se više širi opseg primjene tih pravila na različite aspekte državnog financiranja prometne infrastrukture, što za posljedicu ima povećanje broja slučajeva u kojima je prije implementacije mjere državne potpore (primjerice, prije isplate državnih sredstava privatnom investitoru) potrebno pribaviti odobrenje Europske komisije. U tom smislu značajnu novost predstavlja presuda Općeg suda u predmetu Leipzig-Halle zračne luke, potvrđena od strane Europskog suda (spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08).

U ovom članku autor u kratkim crtama analizira pravni režim primjene pravila o državnim potporama prilikom državnog financiranja prometne infrastrukture. Nakon pojmovnog određenja državne potpore i analize vremenske primijene pravila o državnim potporama s aspekta pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, analizira se praksa Europskog suda i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja u pogledu državnih potpora u području financiranja izgradnje i održavanja prometne infrastrukture. Naglašava se važnost svijesti o potrebi detaljnog poznavanja pravila o državnim potporama i prakse Europskog suda u tom pogledu, koja mora biti prisutna na samom početku osmišljavanja infrastrukturnih projekata, kako bi se izbjegli značajni rizici koji proizlaze iz pogrešne interpretacije tih pravila u kasnijoj fazi projekta.

Ključne riječi: državne potpore, koncesija, državna jamstva, financiranje prometne infrastrukture, presuda Leipzig-Halle, odobrenje Europske komisije

1. Državne potpore s aspekta ulaska u Europsku uniju

Do ulaska u Europsku uniju državne potpore bile su uređene Zakonom o državnim potporama iz 2003. godine (Narodne novine br. 47/03, 60/04; u daljnjem tekstu: Zakon o državnim potporama 2003.) koji je zamijenjen Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 140/05, 49/11; u daljnjem tekstu: Zakon o državnim potporama 2005.). Prije samog ulaska u Europsku uniju donesen je (i

Do ulaska u Europsku uniju državne potpore bile su uređene Zakonom o državnim potporama iz 2003. godine (Narodne novine br. 47/03, 60/04; u daljnjem tekstu: Zakon o državnim potporama 2003.) koji je zamijenjen Zakonom o državnim potporama (Narodne novine 140/05, 49/11; u daljnjem tekstu: Zakon o državnim potporama 2005.). Prije samog ulaska u Europsku uniju donesen je (i

UREDNIK

kasnije izmijenjen) *Zakon o državnim potporama* (Narodne novine 72/13, 141/13, u daljnjem tekstu: *Zakon o državnim potporama 2013*) koji je stupio na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, da bi ga zamijenio *Zakon o državnim potporama* (Narodne novine 47/14, u daljnjem tekstu: *Zakon o državnim potporama 2014*). Otpenito govoreći, *Zakon o državnim potporama 2003.* i *Zakon o državnim potporama 2005.* propisivali su nadležnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: AZTN) za nadzor, odobrenje i povrat državnih potpora. *Zakonom o državnim potporama 2013.* AZTN-u je u pogledu državnih potpora dodijeljena savjetodavna funkcija sukladno kojoj AZTN, između ostalog:

- daje mišljenja na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora u odnosu na njihovu usklađenost s pravilima o državnim potporama prije prijave Europskoj komisiji radi odobrenja,
- prijavljuje Europskoj komisiji prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora,
- daje mišljenje na prijedloge programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora izuzetih od obveze prijave Europskoj komisiji i obavještava Europsku komisiju o tome,
- pruža stručnu pomoć davateljima državnih potpora u pripremi programa državnih potpora i pojedinačnih državnih potpora.

Premda je tijekom važenja *Zakona o državnim potporama 2013.* uloga AZTN-a u pogledu državnih potpora postala isključivo savjetodavna, doprinos AZTN-a s praktičnog je gledišta i u tome razdoblju ostao vrlo značajan. Naime, europsko zakonodavstvo o državnim potporama u širem smislu i osobito praksa Europskog suda iznimno su složeni i zahtijevaju specijalističko pravno i ekonomsko znanje pa savjetodavna uloga davateljima državnih potpora (koji ta znanja u određenim slučajevima nemaju) često može biti presudna. *Zakonom o državnim potporama 2014.* nadležnost AZTN-a u pogledu državnih potpora preuzelo je Ministarstvo financija, a prema članku 18. stavku 2.: *Radnici na poslovima državnih potpora u radnom odnosu u Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja na dan stupanja na snagu ovoga Zakona postaju državni službenici ili namještenici i preuzimaju se u Ministarstvo financija.* Dakle, prva bitna promjena nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji jest da je – umjesto AZTN-a – nadležno tijelo za nadzor, odobrenje i povrat državnih potpora postala Europska komisija. Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji *Zakon o državnim potporama 2005.* i većina podzakonskih propisa donesenih na temelju tog zakona prestali su važiti, a na snagu je stupio *Zakon o državnim potporama 2013.* (kasnije zamijenjen *Zakonom o državnim potporama 2014.*). No puno važnija od toga je činjenica da su tim trenutkom sva

narediti Republici Hrvatskoj da naredi povrat takve potpore, s kamatama od dana kad je potpora dodijeljena. Prema tome, pravila Europske unije o (nezakonitim) državnim potporama na određeni su način implementirana u hrvatski pravni poredak još od 1. ožujka 2002. godine te je Europska komisija ovlaštena narediti povrat nezakonitih državnih potpora koje se dodjeljuju nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji iako je pravna osnova nastala u razdoblju od 1. ožujka 2002. do 30. lipnja 2013. godine. Ono što je upitno jest jesu li davatelji državnih potpora imali ovaj detalj na umu prilikom dodjele državnih potpora koje će se isplaćivati nakon pristupanja Europskoj uniji i je li uopće postojala svijest o posljedicama irizicima za primatelje potpore koje mogu nastupiti ako davatelji potpora ne postupi u skladu s navedenom procedurom (primjerice, da bi AZTN uopće mogao odobriti državnu potporu, potrebno je da davatelj državne potpore to odobrenje od AZTN-a i zatraži). Ovo je osobito važno kod državnih potpora koje se isplaćuju dugoročno, a upravo je takva situacija česta kod dodjele državnih potpora u projektima prometne infrastrukture. Prema tome, ako je pravna osnova za dodjelu državnih potpora nastala nakon 1. ožujka 2002. godine, a nisu ispunjene pretpostavke iz Priloga IV, poglavlja 2. točke 1. *Ugovora o pristupanju*, Europska komisija može zatražiti povrat nezakonitih državnih potpora koje se isplaćuju nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

Prilikom ocjene određene mjere Europska komisija u postupcima prvo utvrđuje predstavlja li određena mjera državnu potporu. Ako postojanje državne potpore bude utvrđeno, tada se ocjenjuje je li takva državna potpora dopuštena, tj. je li usklađena s unutarnjim tržištem Europske unije (engl. *compatible with the internal market*). Tijekom postupka pred Europskom komisijom i sve do njezinog odobrenja, država članica ne smije isplaćivati državnu potporu. Ovdje treba istaknuti jednu od razlika hrvatskog i europskog prava. Dok su hrvatski propisi u pravilu „egzaktni” i detaljno reguliraju aspekte određenog pravnog odnosa, europsko zakonodavstvo često je načelne naravi i vrlo štro, a njegov sadržaj često „popunjava” Europski sud (slično sustavu presedana u anglosaksonskim pravnim sustavima). Konkretno, gornje četiri pretpostavke potrebne da bi se određena mjera smatrala državnim potporom samo se naizgled čine jednostavnima. Budući da su spomenuta pravila opće naravi (gotovo bismo mogli reći da je riječ o pravilima koje su pandan načelima u hrvatskom pravu), njihov konkretni sadržaj je često nejasan i ovisi o interpretaciji okolnosti svakog konkretnog slučaja. Kroz višedesetljetnu praksu Europskog suda, ova pravila su u praksi razrađivana i obrazložena pa je za odgovor na pitanje postojanja državne potpore i njezine usklađenosti s europskim pravom često puno korisnije pregledati praksu Europskog suda u konkretnim slučajevima negoli pokušati tumačiti pravila onako kako glase. Zamislimo samo da se u hrvatskom pravu obvezni odnosi tumače i da sudovi presuđuju samo na temelju prvih 15 članaka *Zakona o obveznim odnosima*.⁸ Često se događa se tijela Europske unije donose detaljnije, provedbene propise tek nakon što Europski sud zauzme stav po nekom pitanju tako da su stavovi Europskog suda ne samo implementirani već su i njegove presude izričito spomenute u takvim provedbenim propisima. Pri tome se tvrdi da se provedbenim propisima samo „deklarira” sadržaj već postojećih, općenitih propisa. Sve ovo dovodi u pitanje legitimna očekivanja i pravnu sigurnost građana i investitora koji često nisu u mogućnosti da budu detaljno upoznati s pravnim okvirom u određenom pravnom području. Utoliko je uloga pravnih savjetnika investitora s tim u svezi vrlo delikatna i zahtjevna jer se s jedne strane od njih zahtijeva jasan i nedvosmislen odgovor na određeno pravno pitanje, dok su pravni izvori iz određenog pravnog područja često vrlo šturi i opteniti.

Primjenu ovih općih pravila na konkretan slučaj u daljnjem tekstu analiziramo kroz prizmu odluke Europske komisije u kojoj se, između ostalog, analizira *klauzula o jamstvu*

2. Državne potpore – pojmovno određene

Temeljna pravila Europske unije o državnim potporama sadržana su u člancima 107.–109. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* (u daljnjem tekstu: *UFEU*).⁹ Riječ je općim pravilima (koja gotovo poprimaju sadržaj i oblik načela u hrvatskom pravu) i koja su (za određena područja) detaljno razradena provedbenim propisima kao i sudskim praksom Europskog suda. Radi jednostavnosti izlaganja, navest ćemo definiciju državne potpore članka 8. *Uredbe o državnim potporama*¹⁰ (u daljnjem tekstu: *Uredba*) koja je prestala važiti pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, ali koja predstavlja pojednostavljenu prikaz članka 107. *UFEU*-a. Prema članku 8. *Uredbe*, određena mjera predstavlja državnu potporu ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

- mjera predstavlja stvarni ili potencijalni rashod, ili stvarni ili potencijalni umanjani prihod Republike Hrvatske, lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugih pravnih osoba koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama,
- mjera je selektivne naravi, odnosno mjerom se daje prednost na tržištu pojedinom korisniku ili skupini korisnika državne potpore.

Stvarni ili potencijalni rashod, ili stvarni ili potencijalni umanjani prihod Republike Hrvatske, lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugih pravnih osoba koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama,

Stvarni ili potencijalni umanjani prihod Republike Hrvatske, lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugih pravnih osoba koje dodjeljuju ili upravljaju državnim potporama,

Mjera je selektivne naravi, odnosno mjerom se daje prednost na tržištu pojedinom korisniku ili skupini korisnika državne potpore.

minimalne razine prometa kao jedan od oblika državne potpore. Riječ je o odluci koja je ocjenjivala ugovor o javno-privatnom partnerstvu s elementima koncesije u pogledu dva projekta izgradnje i održavanja cesta u Republici Irskoj, s aspekta usklađenosti državnih potpora u tim projektima s europskim zakonodavstvom.

3. Jamstvo minimalne razine prometa (engl. *traffic guarantee*)

Kao što se u uvodu navodi, državne potpore su često pretpostavka i vrlo važan preduvjet privlačenja privatnih investitora u projektima izgradnje i upravljanja prometnom infrastrukturom. Različiti vidovi takve potpore predmet su pregovora između države i investitora, a njihova usklađenost s pravilima Europske unije u pravilu se (uspješno) opravdava činjenicom da se za takve projekte traži spisuje javni natječaj čiji bi rezultat trebao biti najmanji trošak za državu putem odabira najpovoljnije ponude.

Jedan od aspekata državne potpore predstavlja i *jamstvo minimalne razine prometa* (engl. *traffic guarantee*) koje je često sadržaj ugovora o koncesiji ili ugovora o javno-privatnom partnerstvu u projektima financiranja izgradnje i upravljanja prometnom infrastrukturom. Pojednostavljeno rečeno, *jamstvo minimalne razine prometa* jest jamstvo utemeljeno na predviđanjima prometa na određenome dijelu prometne infrastrukture u budućnosti (što privatnim investitorima služi za izradu financijskoga modela te izračuna vremena potrebnog za povrat investicije uz određenu stopu povrata).

Ako takva prognoza ne bude ostvarena i promet bude manji od predviđenog, država se obvezuje da će privatnom investitoru (primjerice, koncesionaru) nadoknaditi iznos koji bi primio da je ostvarena planirana razina prometa. Iako predstavlja državnu potporu, jamstvo minimalne razine prometa često je dio ugovora o javno-privatnom partnerstvu ili ugovora o koncesiji upravo iz razloga što bez toga privatni investitor ne bi niti razmatrali ulazak u takav poduzetnički pothvat.

Ovaj vid državne potpore je u praksi analiziran u odluci Europske komisije u predmetu N 149/2006 – Irsko, od 16. svibnja 2006. godine (u daljnjem tekstu: *Odluka EK*).⁹ Kako je navedeno u Odluci EK-a, Irsko je obavijestila Europsku komisiju o mjerama koje namjerava implementirati u svezi s dva projekta izgradnje i održavanja cesta u obliku javno-privatnog partnerstva s elementima koncesije od kojih jedna mjera uključuje upravo jamstvo minimalne razine prometa. Irsko je pritom tvrdilo da nije riječ o državnoj potpori, ali da te mjere prijavljuje iz razloga pravne sigurnosti. Vremenski gledano, Irsko je mjere prijavilo tijekom pregovora s privatnim investitorima o sadržaju i uvjetima javno-privatnog partnerstva/koncesije. To je učinjeno da ne bi došlo do kašnjenja u implementaciji

- (regionalni razvoj), dostupnost, itd.),
- infrastruktura mora biti potrebna i razmjerna postavljenoj cilju,
- infrastruktura morati imati zadovoljavajuće srednjoročne izgleda za upotrebu,
- svi potencijalni korisnici infrastrukture moraju imati pristup toj infrastrukturi pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije,
- ne smije postojati negativan učinak na tržišno natjecanje.

Prosudujući o okolnostima konkretnog slučaja kroz gore navedene parametre Europska komisija je utvrdila da je riječ o državnoj potpori koja je u skladu s (engl. *compatible*) člankom 87. (sada 107.) UFEU-a, tj. s unutarnjim tržištem Europske unije (engl. *internal market*). Prema tome, jamstvo minimalne razine prometa pod točno određenim uvjetima predstavlja dopuštenu državnu potporu, ali pod pretpostavkom da je ona nužna za privlačenje investitora.

To je zadatak države u postupku pred Europskom komisijom – dakle, da država dokaže da je državna potpora nužna za privlačenje investitora i da bez takve potpore nema ni investicije. U tom je smislu izrekovao dio obrazloženja *Odluke EK-a*, gdje stoji da su ... *irska javna tijela dostavila Europskoj komisiji dovoljna objašnjenja u pogledu potrebe za financijskim mjerama u svrhu privlačenja investitora u pogledu dva projekta ... zaista, inicijalna istraživanja tržišta su pokazala da privatni investitori ne bi preuzeli rizik dva projekta bez ... jamstva minimalne razine prometa. ...*

4. Državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa

Sudjelovanje privatnih investitora u infrastrukturnim projektima (na temelju ugovora o javno-privatnom partnerstvu ili ugovora o koncesiji) u određenim slučajevima podrazumijeva primjenu pravila o državnim potporama. No, u posljednjih se nekoliko godina u praksi Europskog suda posebno analizira problem državnih potpora dodijeljenih pravnim osobama u neposrednom ili posrednom vlasništvu države koje imaju zakonsku obvezu graditi te održavati infrastrukturu.

U tom smislu je osobito važna presuda Općeg suda u predmetu *Leipzig-Halle* potvrđena od Europskog suda (spojeni predmeti T-443/08 i T-455/08)¹¹ koja je dodatno proširila područje primjene pravila o državnim potporama (iako se u konkretnom slučaju radi o financiranju izgradnje zračne luke, zaključki Europskog suda primjenjivi su i na druga područja prometne infrastrukture). Primjena pravila o državnim potporama na ovaj tip financiranja prometne infrastrukture dugo je vremena bila načelno isključena s obrazloženjem da je riječ o korištenju državnih sredstava za opću namjenu, tj. za ulaganje i održavanje prometne

infrastrukture kao općeg dobra koje je svim korisnicima dostupno pod jednakim uvjetima. Promjena prakse i „stroži“ budući režim ocjene usklađenosti državnog financiranja izgradnje projekata prometne infrastrukture s pravilima o državnim potporama može se isčitati iz odluka AZTN-a u svezi s odobravanjem državnih jamstava od 7. prosinca 2012. do 30. lipnja 2013. godine za kredita zaduženja društva Hrvatske autoceste d.o.o.¹² U svakoj od tih odluka navodi se da je do sada AZTN slijedio dotadašnju praksu prema kojoj izgradnja infrastrukture (autoceste) ne predstavlja državnu potporu budući da je riječ o infrastrukturi koja je građena u periodu od 2006. do 19. prosinca 2012. godine.¹³ Budući da je u predmetna tri slučaja bila riječ o kreditnim zaduženjima čija je svrha otplata kredita podignutih u razdoblju do 19. prosinca 2012. godine (a ne financiranje izgradnje infrastrukture), AZTN je utvrdio da nije riječ o državnoj potpori. U svojoj odluci od 23. ožujka 2013. godine, izrijekom spominjući presudu *Leipzig-Halle*, AZTN dalje navodi da ... *iz prakse Suda Europske unije (Opći sud i Europski sud) proizlazi da izgradnja infrastrukture koja će biti korištena u komercijalne svrhe, a najnovije praksa Suda Europske unije odnosi se i na izgradnju autocesta za koje se plaća cestarina, predstavlja ekonomsku aktivnost i državnu potporu operatoru koji upravlja izgrađenom infrastrukturom ...*

Ovdje treba napomenuti da je od 1. srpnja 2013. godine daljnje zaduživanje operatora koji upravljaju izgrađenom infrastrukturom (odnosno, odobravanje državnih jamstava bez kojih takav operator ne može dobiti kredit) u nadležnosti Europske komisije. Ovdje se postavlja pitanje je li činjenica da je svrha svih „novih“ zaduženja (tj. zaduženja nakon 19. prosinca 2012. godine) zapravo refinanciranje postojećih kreditnih zaduženja dovoljna da bi se utvrdilo da nije riječ o državnoj potpori, osobito kad se ima na umu da je svrha mnogih od postojećih kreditnih zaduženja (koja se novim zaduženjima refinanciraju) bila upravo izgradnja prometne infrastrukture. Prva prilika za test stava Europske komisije po tom pitanju bila je *Odluka Vlade Republike Hrvatske o davanju suglasnosti društvu Hrvatske autoceste d.o.o. za novo kreditno zaduženje i Odluka Vlade Republike Hrvatske o davanju državnog jamstva u korist zajednice poduzetelja* (129. sjednica od 5. prosinca 2013. godine). Međutim, predmetne odluke kasnije su stavljene izvan snage na 144. sjednici održanoj 5. ožujka 2014. godine pa je stav Europske komisije po tom pitanju ostao nepoznat. Presuda *Leipzig-Halle* u ovom se kontekstu spominje i u *Riješenju AZTN-a* od 28. lipnja 2013. godine, Klasa: UP/1 430-01/2013-02/017 (u daljnjem tekstu: *Riješenje AZTN-a*).¹⁴ Riješenjem AZTN-a obustavljen je postupak odobrenja državne potpore za jedan projekt izgradnje prometne infrastrukture. AZTN je započeo postupak