



**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**СИНИША ДОМАЗЕТ**

**ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

**Ниш, 2012.**



**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**СИНИША ДОМАЗЕТ**

**ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

**МЕНТОР:  
ПРОФ. ДР АЛЕКСАНДАР ЋИРИЋ**

**Ниш, 2012.**

*Посвећујем успомени на свога оца*

<b>ПОДАЦИ О АУТОРУ</b>	
Име и презиме:	Синиша Домазет
Датум и место рођења:	01.07.1981. Сарајево (БиХ)
<b>ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА</b>	
Наслов:	Правно регулисање државне помоћи у праву конкуренције Европске уније
Број страница:	391
Број табела:	2
Број библиографских података:	258
Установа и место где је рад израђен:	Правни факултет Универзитета у Нишу
Ментор:	Проф. др Александар Ћирић
<b>ОЦЕНА И ОДБРАНА</b>	
Датум пријаве теме:	16.04.2010.
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације:	01-1700/15-2010. 10.06.2010.
Комисија за оцену подобности теме и кандидата:	1. Проф. др Дара Миленовић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу 2. Проф. др Витомир Поповић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци 3. Проф. др Александар Ћирић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације:	1. Проф. др Александар Ћирић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу 2. Проф. др Витомир Поповић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци 3. Проф. др Милена Јовановић-Zattila, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу
Датум одбране докторске дисертације:	28.08.2012.
Научни допринос дисертације:	У нашем праву до сада није било свеобухватних монографских дела која су обрађивала тематику државне помоћи са становишта права конкуренције. Стога, ова тема представља несумњив интерес за нашу правну науку. Стање ствари у упоредном праву показује да су земље чланице ЕУ, али и нама суседне земље (изузев БиХ) одмакле у правној регулативи ове области. У развијеним европским земљама, право државне помоћи је теоријски атрактивна грана права која је под широком лупом јуриспруденције. Чињеница да је материја државне помоћи у Европи и свету предмет озбиљних анализа, изучавање појединих аспеката и института ове гране доприноси њеном даљем утемељењу, нарочито у нашој земљи, у којој је право конкуренције још увек у повоју. У нашој правној теорији се осећа недостатак истраживања из ове области. Према искуствима појединих земаља чланица ЕУ, чијем је чланству претходио процес стабилизације и придруживања, област државне помоћи, као дела области права конкуренције, сврстава се у најосетљивија питања у току

преговора са земљом кандидатом. Значајан корак на путу европских интеграција и уједно испуњавање обавеза из Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између ЕУ, са једне, и Србије, са друге стране, у делу државне помоћи, представља доношење посебног Закона о контроли државне помоћи Републике Србије. Закон је ступио на снагу 22.07.2009, а примењује се од 01.01.2010. године. Њиме је, по први пут у нашој историји, уређена ова материја. Стога је целисходно извршити компаративну анализу права државне помоћи у праву ЕУ и праву наше земље. На основу Прелазног споразума Републике Србије и ЕУ, Србија ће у целини, у периоду од 5 година од дана његовог ступања на снагу, то јест од 31.01.2009. године имати статус региона „А“, што према критеријумима ЕУ значи тертман области чији је бруто друштвени производ по глави становника испод 75% просека на нивоу ЕУ, односно области са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености. Такав статус омогућава највиши дозвољени степен коришћења државне помоћи, у складу са правилима која буду ближе и детаљније уређена уредбама и другим подзаконским актима. Сам Закон познаје категорију регионалне државне помоћи, која подлеже олакшицама по основу статуса „А“, према критеријумима ЕУ. Члановима Закона (чл. 3-5), постигнута је неопходна формална усклађеност са чланом 107. ст.1, 2 и 3. Уговора о функционисању ЕУ, што је једна од битних претпоставки за успостављање и несметано функционисање система контроле државне помоћи. У том смислу ће Србији, поред формално-правних оквира, бити неопходна изградња капацитета за њихову функционалну примену. Из критичког односа према појединачним случајевима из праксе Комисије и Суда правде ЕУ, могуће је извући смернице за ставове наших органа у сличним случајевима, као и за доградњу и побољшање решења наших нормативних аката у будућности. Посебан допринос дисертације треба тражити у друштвеним импликацијама које развој права државне помоћи носи са собом. У том контексту се државна помоћ ставља у функцију знатно ширег питања: да ли је уопште потребно додељивати државну помоћ и ако је она нужна у којој мери и у којим ситуацијама. Ово питање је посебно добило на значају у актуелној светској економској и финансијској кризи, у којој је државна помоћ додељена бројним секторима у циљу заштите од потпуног колапса привреде и привредних ресурса у многим земљама.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

**GBER**-Општа уредба о блок-изузећу

**Директива о транспарентности**-Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар извесних предузећа

**ЕУ**-Европска унија

**ЕЗ**-Европска заједница

**EUROSTAT**-Статистичка канцеларија Европске уније

**EUREKA**-Европска мрежа за тржишно оријентисано индустријско истраживање, развој и иновације

**EUROCONTROL**-Европска организација за безбедност ваздушне навигације

**ESPRIT**- Европски стратешки програм развоја у области информационих технологија

**Закон**-Закон о контроли државне помоћи

**Извештај**-Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији, из 2010. године

**Комисија**-Европска комисија

**КДП**-Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије

**MEIP**-Принцип приватног инвеститора

**MEGP**-Market Economy Guarantor Principle

**NATURA 2000**-Европска мрежа заштићених станишта и врста

**NUTS**-Номенклатура територијалних јединица

**Оквир**-Оквир за државну помоћ за истраживање и развој и иновације

**Одлука**- Одлука Комисије о примени члана 106(2) УФЕУ на државну помоћ у облику компензације за јавну услугу дату неким предузећима, којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса

**Обавештење о банкама**- Обавештење о примени правила о државној помоћи на мере предузете у односу на финансијске институције, у контексту тренутне глобалне финансијске кризе

**Обавештење о докапитализацији**- Обавештење о докапитализацији финансијских институција у тренутној финансијској кризи: ограничење помоћи на неопходни минимум и заштите против непрописних нарушавања конкуренције

**Обавештење о имовини**- Обавештење од стране Комисије о третману умањене имовине у банкарском сектору Заједнице

**Обавештење о реструктурирању**- Обавештење о повратку на одрживост и процени мера реструктурирања у финансијском сектору у тренутној кризи, у складу са правилима о државној помоћи

**Обавештење**-Обавештење о примени, од 1. јануара 2012. године, правила о државној помоћи на мере подршке у корист банака у контексту финансијске кризе

**Обавештење о повраћају**- Обавештење усмерено ка ефективној примени одлука Комисије које налажу државама чланицама да изврше повраћај незаконите и инкомпатибилне државне помоћи

**Привремени оквир**- Привремени оквир за мере државне помоћи у циљу подршке приступу финансијским средствима у тренутној финансијској и економској кризи  
**Стандард**-Међународни рачуноводствени стандард 20  
**Смернице о регионалној помоћи**-Смернице о националној регионалној помоћи за период 2007-2013. године  
**Смернице о спасавању**-Смернице о државној помоћи за спасавање и реструктурирање компанија у тешкоћама  
**SANI**-Електронски систем за нотификацију државне помоћи у Европској унији  
**УФЕУ**-Уговор о функционисању Европске уније  
**Уредба 1998/2006-de minimis** Уредба  
**Уредба**-Општа Уредба о блок-изузећу  
**СЕ**- комунитарна марка квалитета

# САДРЖАЈ

Предговор	1
УВОД	4
<b>ГЛАВА I: Појам, особине и концепција државне помоћи у праву конкуренције на тржишту ЕУ</b>	
<b>1. Појам државне помоћи</b>	14
<b>2. Концепција државне помоћи и мотиви њене доделе на унутрашњем тржишту ЕУ</b>	20
2.1 <i>Назив тржишта ЕУ</i>	20
2.2 <i>Појам унутрашњег тржишта ЕУ</i>	22
2.3 <i>Појам права конкуренције на тржишту ЕУ</i>	26
2.4 <i>Особине државне помоћи у праву ЕУ</i>	26
2.5 <i>Модел државне помоћи у праву конкуренције ЕУ</i>	30
2.5.1 <i>Државна помоћ као производна субвенција</i>	30
2.5.2 <i>Модел умањивања граничног трошка производње у циљу јаче конкурентности на другим тржиштима</i>	33
2.6 <i>Државна помоћ и екстернације</i>	34
2.7 <i>Државна помоћ и пратећи трошкови („shadow costs“)</i>	39
<b>3. Извори права у материји државне помоћи у ЕУ</b>	41
3.1 <i>Увод</i>	41
3.1.1 <i>Уговор о функционисању ЕУ</i>	42
3.1.2 <i>Споразуми о стабилизацији и придруживању</i>	43
3.1.3 <i>Секундарни извори права и државна помоћ</i>	44
3.1.4 <i>„Soft law“ као извор права у материји државне помоћи</i>	46
3.1.5 <i>Пракса Комисије и Суда као извор права</i>	52
3.1.6 <i>Национални прописи и судска пракса као извори права</i>	53
<b>ГЛАВА II: Субјекти доделе државне помоћи</b>	
<b>1. Уводна разматрања</b>	55
<b>2. Држава као субјект доделе помоћи</b>	57
2.1 <i>Опште напомене</i>	57
2.2 <i>Држава као јавно-правни субјект у погледу доделе помоћи</i>	57
2.2.1 <i>Државна помоћ пружена мерама (актима) државе у пракси Комисије и Суда</i>	57
2.2.2 <i>Додела државне помоћи из државних извора</i>	65
2.2.2.1 <i>Значење одреднице „помоћ дата од стране државе чланице или из државних извора“</i>	65
2.2.2.2 <i>Појам „државни извори“ и значај њиховог тумачења</i>	67
2.2.2.3 <i>Додела државне помоћи посредством приватних тела</i>	69
2.2.2.4 <i>Додела државне помоћи преко јавних предузећа</i>	73
2.2.2.5 <i>Приписивост дате мере помоћи држави чланици</i>	78
2.2.2.6 <i>Селективност мере помоћи од стране државе у истом или сродном сектору привреде</i>	84
2.2.2.6.1 <i>Опште напомене</i>	84
2.2.2.6.2 <i>Материјална селективност</i>	85
2.2.2.6.2.1 <i>Материјална селективност и опорезивање компанија</i>	87
2.2.2.6.3 <i>Географска селективност</i>	97
2.3 <i>Државна помоћ и држава као предузетник (The market economy investor principle)</i>	104



	<i>MEIP</i> )	
2.3.1	<i>Увод</i>	104
2.3.2	<i>Право јавне власти на стицање контроле у капиталу предузећа и принцип MEIP</i>	106
2.3.3	<i>Учешиће државног и приватног капитала у инвестицији и начело MEIP</i>	109
2.3.4	<i>Гаранције и принцип MEIP</i>	113
2.3.5	<i>„Проширења“ принципа MEIP</i>	119
2.3.5.1	<i>Market Economy Guarantor Principle (MEGP)</i>	119
2.3.5.2	<i>Тест приватног повериоца (The Private Creditor Test)</i>	119
2.3.5.3	<i>Тест приватног купца (The Private Purchaser Test)</i>	122
2.3.5.4	<i>Тест приватног продавца (The Private Vendor Test)</i>	122
2.3.5.5	<i>Тест нормалног тржишног оператора (The Market Economy Operator Test)</i>	126
<b>3.</b>	<b>Недржавни субјекти и државна помоћ</b>	129
<b>4.</b>	<b>Федералне јединице као субјекти доделе државне помоћи</b>	130
<b>5.</b>	<b>Унија као субјект доделе државне помоћи</b>	132
<b>ГЛАВА III: Врсте државне помоћи</b>		
<b>1.</b>	<b>Уводна разматрања</b>	133
<b>2.</b>	<b>Помоћ која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту у смислу члана 107(2) Уговора о функционисању ЕУ</b>	133
2.1	<i>Опште напомене</i>	133
2.2	<i>Помоћ социјалног карактера</i>	134
2.3	<i>Помоћ намењена отклањању штета проузрокованих природним катастрофама или изузетним околностима</i>	137
<b>2.4</b>	<b>Помоћ дата привреди региона Савезне Републике Немачке погођених њеном поделом</b>	142
<b>3.</b>	<b>Државна помоћ која може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту</b>	143
3.1	<i>Опште напомене</i>	143
3.2	<i>Помоћ намењена промовисању економског развоја региона са абнормално ниским животним стандардом или озбиљном незапосленошћу</i>	147
3.2.1	<i>Опште напомене</i>	147
3.2.2	<i>Смернице о националној регионалној помоћи</i>	149
3.2.3	<i>Пракса институција Уније у вези са регионалном државном помоћи</i>	155
3.3	<i>Помоћ намењена промовисању остварења важног програма од општег европског интереса или решавању озбиљних поремећаја у привреди државе чланице</i>	162
3.4	<i>Помоћ намењена омогућавању развоја одређених привредних делатности, уколико таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове супротно заједничком интересу</i>	166
3.5	<i>Помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине уколико таква помоћ не утиче негативно на конкуренцију у Унији супротно заједничком интересу</i>	169
3.6	<i>Друге категорије помоћи додељене одлуком Савета или на основу предлога Комисије</i>	170
<b>4.</b>	<b>Помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту</b>	170
<b>ГЛАВА IV: Државна помоћ и услуге од општег економског интереса</b>		
<b>1.</b>	<b>Опште напомене</b>	171
<b>2.</b>	<b>Појам предузећа и услуга од општег економског интереса</b>	172
<b>3.</b>	<b>Економска активност као предуслов за примену норми о државној помоћи</b>	174
3.1	<i>Економске и некономске активности државе</i>	174

3.2	<i>Економска активност као услов за примену норми о државној помоћи</i>	177
4.	<b>Главна средства којима државе поверавају вршење услуга од општег економског интереса</b>	179
5.	<b>Услуге од општег економског интереса и норме о државној помоћи</b>	182
5.1	<i>Два основна концепцијска приступа: State aid approach и The compensation approach</i>	182
5.2	<i>Случај Altmark</i>	185
5.2.1	<i>Утицај и последице случаја Altmark</i>	189

## **ГЛАВА V: Државна помоћ као вид нарушавања конкуренције у трговини држава чланица**

1.	<b>Опште напомене</b>	196
2.	<b>Нарушавање конкуренције (<i>distort of competition</i>)</b>	196
3.	<b>Утицај на трговину међу државама чланицама</b>	202
4.	<b><i>De minimis</i> помоћ</b>	205

## **ГЛАВА VI: Хоризонталне категорије државне помоћи**

1.	<b>Уводна разматрања</b>	209
2.	<b>Општа Уредба о блок-изузећу (<i>General Block Exemption Regulation-GBER</i>)</b>	210
3.	<b>Државна помоћ и заштита животне средине</b>	216
3.1	<i>Опште напомене</i>	216
3.2	<i>Смернице о заштити животне средине и државна помоћ</i>	218
3.3	<i>Уредба о блок-изузећу и заштити животне средине</i>	232
3.4	<i>Пракса институција Уније у вези са доделом државне помоћи за заштиту животне средине</i>	235
4.	<b>Државна помоћ у облику ризичног капитала малим и средњим предузећима</b>	240
4.1	<i>Уводна разматрања</i>	240
4.2	<i>Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа</i>	241
4.3	<i>Државна помоћ у форми ризичног капитала и Уредба о блок-изузећу</i>	248
5.	<b>Државна помоћ намењена истраживању, развоју и иновацијама</b>	250
5.1	<i>Увод</i>	250
5.2	<i>Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације</i>	251
5.3	<i>Пракса институција Уније у вези са државном помоћи за истраживање, развој и иновације</i>	265
6.	<b>Државна помоћ намењена спашавању и реструктурирању компанија у економским тешкоћама</b>	269
6.1	<i>Уводна разматрања</i>	269
6.2	<i>Смернице о државној помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у економским тешкоћама</i>	271
6.3	<i>Пракса институција Уније у погледу државне помоћи за спашавање и реструктурирање</i>	278
7.	<b>Државна помоћ у светлу економске и финансијске кризе</b>	282
7.1	<i>Увод</i>	282
7.2	<i>Акти и пракса институција Уније о државној помоћи ради превазилажења економске и финансијске кризе</i>	283
7.3	<i>Привремени оквир и пракса Комисије у погледу мера државне помоћи у време кризе</i>	291

## **ГЛАВА VII: Контрола државне помоћи**

1.	<b>О оправданости наднационалне контроле државне помоћи</b>	296
2.	<b>Материјално-правна контрола државне помоћи</b>	300

2.1	<i>Контрола државне помоћи у смислу одредаба Уговора о функционисању ЕУ</i>	300
2.2	<i>Контрола „постојеће помоћи“ (existing aid)</i>	302
2.3	<i>Контрола „нове“ (нотификоване) и „измењене“ помоћи</i>	306
2.4	<i>Незаконита (не-нотификована) државна помоћ</i>	308
2.5	<i>Злоупотреба државне помоћи (misuse of aid)</i>	310
<b>3.</b>	<b>Процесно-правна контрола државне помоћи</b>	311
3.1	<i>Испитивање мера државне помоћи од стране Комисије (прелиминарно испитивање и формална истрага)</i>	311
3.2	<i>Повраћај незаконите државне помоћи (recovery of aid)</i>	319
3.3	<i>Контрола државне помоћи пред судовима</i>	329
3.3.1	<i>Контрола државне помоћи пред судовима на нивоу Уније</i>	329
3.3.2	<i>Улога националних судова у контроли државне помоћи</i>	344
<b>4.</b>	<b>Интеграција Републике Србије у ЕУ, у светлу одредаба о контроли државне помоћи</b>	348
4.1	<i>Увод</i>	348
4.2	<i>Основна решења Закона о контроли државне помоћи</i>	350
4.3	<i>Анализа доделе државне помоћи у Републици Србији</i>	357
	<b>ЗАКЉУЧАК</b>	363
	<b>ЛИТЕРАТУРА</b>	371
	<b>Сажетак</b>	395
	<b>Summary</b>	398
	<b>Биографија</b>	402

## Предговор

Имајући у виду да у Републици Србији право конкуренције добија на значају, као и чињеницу да је пракса наших органа у овој материји доста оскудна, појавила се потреба за ближом обрадом једног његовог дела који се односи на државну помоћ (*State aid*). Сврха овог рада је у томе да укаже на позитивно-правне аспекте државне помоћи у праву ЕУ, као и на релевантну праксу њених институција, како би се ова изузетно обимна и компликована материја што више приближила нашој научној и стручној јавности. Приликом израде докторске дисертације, аутор је настојао да направи „спој“ теоријских анализа и праксе надлежних органа, сматрајући да се уз такав приступ материја државне помоћи може обрадити на одговарајући начин. Важно је овом приликом напоменути да је крајем 2009. године ступио на снагу споразум из Лисабона који је унео значајне промене у постојећи легислативни оквир. Оне се тичу и државне помоћи, укључујући и нумерацију чланова у овој материји. Такође, дошло је до одређених промена у називима појединих институција ЕУ, али и до коришћења новог израза „унутрашње тржиште“ (*internal market*, превод аутора) уместо досадашњег „заједничко тржиште“, о чему ћемо свакако водити рачуна. Осим тога, треба истаћи и веома значајну измену члана 1. Уговора о ЕУ, у коме се у ставу 3. наводи да се Унија заснива на два споразума: на постојећем Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању Европске уније. Поред тога, за функционисање Уније су значајни и одговарајући протоколи и декларације уз уговоре. Унија је доношењем Лисабонског споразума стекла својство правног лица и супституише дотадашњу Европску Заједницу (у даљем тексту: ЕЗ).

Измена у праву Уније која је значајна за овај рад, односи се и на њене правосудне институције. Тако, треба издвојити Суд правде Европске Уније који обједињује Суд правде, Општи суд (којим је замењен ранији назив Суд прве инстанце) и специјализоване судове. Дакле, израз Суд правде ЕУ се употребљава као генусни појам, док се називи Суд правде, Општи суд и специјализовани судови, користе да означе конкретне судове. Јасно, водиће се рачуна и о

временским оквирима важења прописа и у вези с тим, одговарајућим називима појединих органа ЕУ.

Докторска дисертација је подељена на седам глава.

У првој глави се ближе дефинише појам државне помоћи, будући да то није експлицитно наведено у Уговору о функционисању ЕУ, ни у било ком другом акту. Посебна пажња посвећује се мотивима за њену доделу, након чега се дефинише државна помоћ у праву ЕУ.

Друга глава посвећена је субјектима који додељују државну помоћ. У том погледу, говори се о држави као субјекту доделе помоћи, затим недржавним субјектима (органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе), федералним јединицама, као и ЕУ. Одговарајуће место у овој глави додељује се принципу приватног инвеститора (*Private investor principle*), који се у пракси показао као изузетно користан за процену да ли се у конкретном случају ради о државној помоћи, са његовим различитим варијацијама, зависно од случаја у питању.

Трећа глава посвећена је врстама државне помоћи, при чему ће прво бити речи о помоћи која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту, у смислу члана 107(2) Уговора о функционисању ЕУ. У овој глави обрађују се и оне врсте државне помоћи које могу да не нарушавају конкуренцију на унутрашњем тржишту, у складу са чланом 107(3) Уговора о функционисању ЕУ.

Предмет обраде у четвртој глави су услуге од општег економског интереса и њихова специфична улога и значај у материји државне помоћи, са навођењем примера из праксе.

Потом, пета глава ближе појашњава када ће се сматрати да државна помоћ утиче на трговину међу државама чланицама, угрожавајући конкуренцију на унутрашњем тржишту или његовом битном делу.

У шестој глави се ближе приказују такозване хоризонталне категорије државне помоћи, које своје упориште имају у Уредби о блок-изузећу (*General Block Exemption Regulation-GBER*), затим државна помоћ и заштита животне средине, државна помоћ намењена промовисању ризичних капиталних

инвестиција у мала и средња предузећа, државна помоћ намењена истраживању, развоју и иновацијама, државна помоћ намењена спашавању и реструктурирању компанија у економским тешкоћама, као и државна помоћ у светлу економске и финансијске кризе.

Седма глава се односи на контролу државне помоћи (материјално-правну и процесно-правну) од стране Европске Комисије и на поступак у складу са чланом 108. Уговора о функционисању ЕУ. Такође, ова глава обрађује и контролу државне помоћи пред судовима Уније, улогу националних судова у вези са овом материјом, као и интеграцију Републике Србије у ЕУ, у светлу одредаба о државној помоћи.

На крају, користим прилику да се захвалим свом ментору, проф. др Александру Ћирићу, без чије би подршке и коректне сарадње овај рад много теже угледао светлост дана.

Ниш,  
2012. године

## УВОД

Имајући у виду тенденцију ка све већој либерализацији међународне трговине, укидање трговинских и других баријера, повезивање држава у различите економско-политичке интеграције, као и друге чиниоце, чини се да право конкуренције све више добија на значају. Притом, не може се тврдити да је главни циљ права конкуренције заштита националних тржишта или очување трговинских токова, већ се конкурентским правилима преваходно штите интереси потрошача, ради заштите њихових права на унутрашњем тржишту. Као доказ својеврсне „ренесансе“ права конкуренције можемо навести чињеницу да је у већини земаља света оно данас стекло право грађанства, са мањим или већим разликама које представљају израз специфичности појединачних привредних и политичких система. Осим тога, уколико се ближе посматра пракса земаља чланица ЕУ, или неких других држава, приметити се да је право конкуренције актуелно у свим секторима привреде, при чему треба посебно истаћи секторе који су у ранијим периодима представљали монополе, попут сектора телекомуникација, поштанских услуга, енергетског сектора, сектора транспорта и слично. Један од главних узрока постепеног увођења конкуренције у ове области представљала је либерализација тржишта, али и преовлађујуће схватање да се државни монопол у овим секторима показао и као лоше економско решење.

Уколико изузмемо ове уопштене наводе и констатације, поставља се питање због чега се толика важност придаје праву конкуренције? Одговор лежи у чињеници да постојање конкуренције на тржишту несумњиво представља незаобилазан чинилац његовог опстанка и развоја, сегмент без кога је тешко замислити нормално одвијање привредних активности.

Дакле, узимајући у обзир да је конкуренција привредних субјеката један од услова развоја привреде једне земље, уопште не чуди да је она постала изузетно важно питање за сваког законодавца, питање које захтева врло пажљиву анализу и адекватна правна решења. Притом се не мисли на било какву конкуренцију, већ на здраву конкуренцију, јер само она доприноси свеопштем економском развоју.

Из угла потрошача, здрава конкуренција "рађа" бољи квалитет производа, шири асортиман понуде, повољније цене, виши стандард услуге и тако даље. Једном речју, повољности по потрошача на тржишту на коме постоји макар и минимална конкуренција свакако су веће него на тржишту на коме она не постоји, а уместо лојалне конкуренције владају монополи.

Кршења правила конкуренције су релативно честа и у пракси се манифестују преко недозвољених споразума, затим кроз злоупотребе доминантног положаја, у виду недопуштених облика повезивања привредних субјеката и слично. Логика таквих појава не треба да чуди, будући да сваки капитал природно тежи увећању, а свака компанија жели да максимизира свој профит, што је утолико теже, уколико на тржишту влада оштра конкуренција. Стога ће се компаније трудити да своје конкуренте избаце из тржишне утакмице и тако остваре своје циљеве. При томе, ваља подвући да је легитимно право сваког привредног субјекта да нижим ценама, бољим квалитетом производа и услуга, ефикаснијим коришћењем ресурса, улагањем у иновације и развој, као и другим средствима "одвуче" потрошаче на своју страну и тако стекне већи степен тржишне моћи у односу на своје конкуренте. Сигурно је да неки од њих неће бити у стању да издрже сурову утакмицу, што ће довести до њиховог повлачења са релевантног тржишта. Тај празан простор попуниће они најјачи и најквалитетнији, који су у стању да међусобно конкуришу једни другима.

Стога, борба на тржишту није нешто што је забрањено привредним субјектима. Напротив. Она је са становишта развоја привредних односа и интереса потрошача изузетно пожељна, тако да законодавац својим системским решењима настоји да је подстакне и негује. Но, ова тржишна утакмица се не сме одвијати свим расположивим средствима и механизмима. Употреба неког средства може, са становишта интереса једног предузећа, да буде корисна и плодносна, али не и са становишта општег друштвеног интереса. Стога је неограничена слобода понашања предузећа на тржишту недопустива, јер би пасивност законодавца пожељну тржишну утакмицу претворила у њену супротност. Због тога је важно прописати правила тржишне утакмице, то јест,



створити **адекватан правни оквир** у коме ће деловати њени учесници, који је погодан за реализацију начела организоване слободе трговине. То понекад може да представља изванредно тежак проблем, имајући у виду све сложеније економске процесе у свету као и све чвршће повезивање привреда и укрупњавање привредних субјеката на тржишту. Утврђивање дозвољених тржишних поступака може бити предмет дубоких економских промишљања и анализа, а веома често није на први поглед видљиво да ли неко понашање учесника на тржишту, укључујући и државу, има штетне ефекте на конкуренцију и добробит потрошача или не.

Посебно то може бити случај када држава непосредно или посредно пружа финансијски или неки други облик помоћи компанијама и тако им омогућава много бољу економску позицију од оне у којој би се нашле у одсуству државне интервенције. Данас владе на свим нивоима (локалном, регионалном, националном или наднационалном) пружају финансијску подршку компанијама, која може бити мотивисана различитим разлозима-економским, социјалним, политичким и другим. Притом, подршка предузећима може бити изражена кроз директну финансијску помоћ, субвенције, повољније кредите, пореске олакшице, царинске олакшице, издавање гаранција и слично. Уколико се погледа пракса у различитим државама, приметитиће се да је број форми у којима се јавља државна помоћ импозантан и стално се увећава. Али, помоћ државе подразумева повољнији положај компаније примаоца у односу на конкуренте, чиме се они доводе у неповољнији конкурентски положај. На тај начин долази до нарушавања конкуренције на релевантном тржишту, и стога мера државне помоћи постаје недозвољена са становишта одредаба којима се штити конкуренција. Ово не значи да ће додела државне помоћи увек и унапред бити сматрана недопуштеном. Напротив, у одређеним условима њена додела ће се сматрати чак и корисном и као таква ће бити одобрена у пракси. Али, такве ситуације ће представљати само изузетак од генералног става о недопуштености државне помоћи. Негативан став ЕУ према државној помоћи није само последица спознаје да она може да доведе одређене учеснике на тржишту у, конкурентски посматрано, повољнији положај,

него и због чињенице да помоћ националних влада домаћим привредним субјектима може изразито негативно деловати и на трговинске токове унутар Уније као целине. Уколико би свака држава чланица ЕУ додељивала помоћ компанијама које послују на њеној територији и штитила на тај начин националне произвођаче од конкуренције споља, такви поступци би несумњиво довели до вештачког преграђивања унутрашњег тржишта. Оваква пракса би била у дубокој супротности са основним постулатима на којима је заснована ЕУ и могла би чак да доведе у питање и само њено постојање.

Имајући у виду наведено, не треба да чуди реакција надлежних тела за заштиту конкуренције, како на националном нивоу, тако и на нивоу Уније, изражена кроз настојање да се тржишна моћ једног или више предузећа, стечена на рачун државне помоћи ограничи, смањи, односно сведе у "нормалне" оквире. То ће се спровести преко одговарајуће претходне или накнадне контроле државне помоћи. Поред различитих економских оправдања за овакво поступање која су „изнедриле“ разноврсна теоријска разматрања и практична искуства, не треба изгубити из вида ни ванекономске мотиве, тачније друштвено-политичке циљеве који би се могли постићи адекватном контролом доделе државне помоћи. Другачије речено, очување конкуренције, преко контроле државне помоћи, би се могло посматрати као средство за остварење и друштвено-политичких, а не само економских циљева.

Управо због тога, између ова два циља често влада међусобна искључивост, па се, логично, поставља питање којем од њих, и у којим ситуацијама, треба дати приоритет. То може бити веома тежак задатак, имајући у виду да је у појединачним случајевима важнији економски интерес, а у неким другим ситуацијама економски циљеви ће уступнути пред оним некономским, као што је заштита интереса потрошача, заштита малих конкурената и слично. У сваком случају, истина је негде на средини. Не може се у потпуности дати примат ни једном од ова два циља. Они би требало да се међусобно допуњују. Није оправдано дати примат голим економским постулатима, ма како они добри били.

Често ће опредељење за одређени циљ зависити и од актуелног става политичке елите.

Не треба изгубити из вида ни чињеницу да је, у ранијим периодима, нагласак институција Уније био пре свега на формално-правним, а много мање на економским питањима, па су следствено томе њихове одлуке имале наглашен формалистички приступ. Међутим, од 90-их година прошлог века, постепено се заузима један много прагматичнији прилаз случајевима из праксе, па се тако државна помоћ све више посматра кроз економску „призму“, што свакако представља позитивну новину. Но, опредељење за много шири економски прилаз приликом одлучивања у конкретној ситуацији, несумњиво изискује значајна знања стручњака којима располажу институције Уније, како би се у највећој могућој мери смањио ризик од недовољно квалитетне економске анализе и од доношења погрешних одлука.

Актуелна светска економска криза несумњиво је ставила државну помоћ у први план и указала на важност контроле њене доделе, јер су владе држава чланица, као и Унија, морале хитно да реагују и спашавају „посрнули“ банкарски сектор и друге важне сегменте својих привреда. Милијарде евра помоћи које су обезбеђене на различитим нивоима и из различитих извора показале су да тржишни механизми не могу сами од себе да реше озбиљне поремећаје на тржишту. Самим тим, спашавање посусталих привреда и очување радних места добило је предност у односу на заштиту конкуренције, па је стога државна интервенција посматрана из сасвим другачије визуре него раније, пре кризе.

Ипак, уколико оставимо по страни економске поремећаје и кризе у којима би додела помоћи, барем правно гледано, имала сасвим другачији третман и оправдање, у нормалним тржишним кретањима се, од стране тела за заштиту конкуренције, према њој заузима по правилу негативан став. Као што смо већ поменули, тако је и у праву ЕУ, у коме је државна помоћ *per se* недопуштена (инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем), сем уколико Уговорима није другачије предвиђено. Примена правила конкуренције и спровођење одговарајуће политике у овој области резервисана је не само за неке органе ЕУ, од којих треба

поменути Комисију, Суд правде ЕУ, Савет ЕУ, Европски Парламент, него и за национална тела за заштиту конкуренције и судове држава чланица. Притом, централна улога припада Комисији, на чије је одлуке могуће упутити жалбу Суду правде ЕУ, који ће се о спорним одлукама изјаснити на основу овлашћења садржаних у УФЕУ.

У погледу санкција које се примењују, уколико се утврди да је предметна помоћ инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, треба нагласити да ће превасходни циљ институција Уније бити у успостављању пређашњег стања (*restitutio in integrum*), односно стања које је постојало пре доделе недозвољене државне помоћи. То ће се спровести преко одлуке о повраћају помоћи коју ће државе чланице морати да испоштују, под претњом санкција. Пракса, међутим, показује да се државе чланице врло нерадо повинују одлукама Комисије о повраћају незаконите помоћи и настоје да је на различите начине опструишу. Ипак, без обзира на тип изречене санкције, треба напоменути да све оне имају један заједнички циљ: специјалну и генералну превенцију, односно одвраћање (*deterrence*) од понављања недопуштених радњи и поступака на релевантном тржишту.

Дакле, на овом месту полазимо од претпоставке да се норме права конкуренције ЕУ односе и на различите облике државне интервенције, изражене кроз генерички појам државне помоћи, која представља тему овог рада. Државе имају заиста многобројне мотиве да помогну властитим привредним субјектима (економске, правне, политичке, социјалне, културне, образовне и слично), што чине захваљујући читавој „лепези“ средстава која јој стоје на располагању. Ипак, таква интервенција носи са собом велики ризик од угрожавања конкуренције. У тексту који следи позабавићемо се прво самим појмом државне помоћи како бисмо што прецизније разјаснили овај прилично сложен правно-економски концепт, да бисмо се потом ближе позабавили случајевима у којима државна помоћ не нарушава, односно ситуацијама када она може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту. Након тога биће речи о такозваним хоризонталним облицима државне помоћи, да би на крају нашу пажњу усмерили

на саму процедуру контроле државне помоћи пред институцијама Уније и националним судовима држава чланица. У дисертацији се полази од следећих хипотеза, које ће бити потврђене на подлози спроведених истраживања и дате анализе.

Прво, може се приметити да у Уговору о функционисању ЕУ не постоји експлицитна дефиниција државне помоћи. Сматрамо да то представља озбиљан недостатак. Стога ћемо покушати да креирамо властиту дефиницију државне помоћи која ће бити проверена на основу бројних случајева из праксе. Дакле, сматрамо да треба поћи од хипотезе да државна помоћ представља **било који облик финансијске или неке друге подршке од стране државе или кроз државне изворе предузећа, која им омогућава економску предност коју предузећа не би могла стећи без примене помоћи, посебно оне која обухвата: субвенције, пореска ослобођења и олакшице, ослобођења од парафискалних такси, повлашћене каматне стопе, давање зајмова или гаранција за зајмове под повлашћеним условима, продају роба или пружање услуга под повлашћеним условима, покривање пословних губитака и друге мере помоћи које нарушавају или прете да наруше конкуренцију на унутрашњем тржишту или његовом битном делу.**

Друго, уколико посматрамо изворе права државне помоћи, може се уочити да институције Уније, пре свих Комисија, прибегавају доношењу аката који спадају у „меко право“ (*soft law*). Иако ови акти немају формално-правну обавезност, сматрамо да је практично поступање институција Уније доказало управо супротно. Другим речима, различите врсте смерница, саопштења, обавештења и других аката сличног карактера практично су постали **обавезујући** за државе чланице, што ћемо и доказати у овом раду.

Треће, у пракси ЕУ приликом карактеризације неке мере као вид државне помоћи, од одлучујућег значаја су њени **ефекти**. Ова хипотеза ће бити потврђена уз помоћ анализе праксе Комисије и Суда.

Четврто, Комисија и Суд су у пракси често веома уско интерпретирали члан 107(1) Уговора о функционисању ЕУ. Стога се полази од хипотезе да се

**поменути члан у пракси мора тумачити шире како би обухватио и ситуације када држава намерава да дату меру спроведе преко неког приватног тела, односно компаније у приватном власништву, управо због већег степена опасности од нарушавања конкуренције, а не само кад држава то чини директно или индиректно, из државних извора.**

Пето, помоћ потиче из државних извора уколико то подразумева: директно финансирање мера помоћи од стране државе чланице; одрицање државе од прихода који би јој припали у нормалним тржишним околностима; доделу помоћи преко приватних тела или јавних предузећа, или било коју другу доделу помоћи која се спроводи под непосредним, посредним или одлучујућим утицајем држава чланица.

Шесто, показало се да државе чланице на сваки могући начин настоје да избегну приписивање помоћи, али и да на различите начине избегну, односно заобиђу примену одредаба о државној помоћи. То, по нашем мишљењу, није ствар лоших прописа, већ жеље држава чланица да на све могуће начине помогну националним привредама. Ова хипотеза ће такође бити доказана уз помоћ случајева из праксе.

Седмо, неопходно је разјаснити дилему да ли пружање финансијске подршке предузећима која врше услуге од општег економског интереса представља државну помоћ у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ. У вези с тим, могуће је ову ситуацију посматрати на два начина. Први начин је такозвани „*State aid approach*“, према коме ће се државна финансијска подршка предузећу које врши делатност од општег економског интереса, сматрати државном помоћи, која може бити компатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико таква подршка не иде преко надокнаде трошкова које предузеће сноси у обављању поменуте делатности. Други начин подразумева да финансијска подршка предузећу, које врши делатност од општег економског интереса не иде преко надокнаде за трошкове које оно сноси у обављању делатности и самим тим, не представља државну помоћ. Следствено томе, помоћ не мора да буде нотификована Комисији као у претходној ситуацији (такозвани „*compensation*

*approach*“). Ми ћемо се у дисертацији одредити за један средњи приступ. Наиме, финансијска подршка државе предузећима, која врше услуге од општег економског интереса, у основи представља државну помоћ, али се у вези с тим не може заузети неки генералан став. Стога ће се у дисертацији покушати ближе разјаснити ово питање и прецизирати услови под којима помоћ може бити додељена.

Осмо, анализа одредаба о државној помоћи и пракса институција Уније доказаће хипотезу по којој **Комисија континуирано и различитим средствима настоји да „приграби“ ингеренције које су државе чланице задржале за себе.** То је додатно подстакнуто одредбама споразума из Лисабона који је, по нашем мишљењу, Унији дао федералистички карактер.

На крају, при изради докторске дисертације биће коришћено више метода истраживања: позитивно-правни метод; правно-логички методи индукције и дедукције, као и мултидисциплинарни приступ.

Кад је реч о **позитивно-правном методу**, у дисертацији ће у великој мери бити коришћени позитивни прописи ЕУ који регулишу материју државне помоћи. Циљ позитивно-правног метода је да се установи квалитет решења у праву Републике Србије у овој области, као и да се укаже на вероватне последице до којих би могла довести примена ових решења у пракси. Ово је од посебног интереса за нашу земљу, будући да је тек недавно донет Закон о контроли државне помоћи, којим је први пут код нас уређена ова материја.

Поред позитивно-правног метода, биће коришћени и **правно-логички методи индукције и дедукције.** Наиме, у раду се тежи да се из мноштва појединачних решења извуку одређене опште карактеристике и принципи, који би објашњавали читаву област мера државне помоћи (индуктивни метод). Дисертацију подједнако одликује и дедуктивни приступ, јер се целокупна материја државне помоћи у ЕУ покушава објаснити на основу два правила: да је државна помоћ инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем и да од тог правила постоје изузеци, под одређеним условима. Из ових правила се даље извлаче све друге специфичности, тако да се може рећи да је већи део рада подређен

објашњавању и схватању домашаја и логике ових правила. Према томе, начелно посматрано, у раду доминира дедуктиван метод, док се у појединостима примењује индукција.

Најзад, ради што бољег разјашњења спорних питања користићемо и **мултидисциплинарни приступ**. Државна помоћ у ЕУ ће у дисертацији бити проучавана првенствено са правног аспекта. Међутим, то не значи да у појединим деловима рада неће бити коришћен и мултидисциплинарни приступ. За анализу бројних правних решења у овој материји посебно су значајна економска знања и истраживања, која представљају реалну основу за прихватање неке правне концепције. То не значи да ће се дисертација заснивати на економским истраживањима, али ће она у одређеној мери бити коришћена, нарочито када треба одбранити прихватање неког од алтернативно понуђених решења. Економском целисходношћу правних правила о државној помоћи у праву конкуренције ЕУ може се објаснити прихватање, или одбијање неког правног принципа или конкретног решења.



# ГЛАВА I

## ПОЈАМ, ОСОБИНЕ И КОНЦЕПЦИЈА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ ЕУ

### 1. Појам државне помоћи

Након уводних разматрања у којима смо настојали да у најопштијем облику укажемо на неке карактеристике државне помоћи, потребно је нагласити да ЕУ данас укључује и оне земље које су некада биле део великог социјалистичког блока, као што су Бугарска, Румунија, Чешка, Словачка, Пољска, Мађарска или балтичке државе. У поменутим земљама се државна помоћ некад различито посматрала у односу на државе које су имале другачији друштвено-економски систем и представљале саставни део ЕУ (пре свега, западноевропске земље)<sup>1</sup>. Тачније речено, постојале су веома мале или готово никакве сличности између система државне помоћи у социјалистичким земљама Централне и Источне Европе и земљама чланицама ЕУ. Унутар ЕУ важио је систем који је по многим својим карактеристикама био битно другачији, пре свега, на основу саме

---

<sup>1</sup> С тим у вези, у некадашњим социјалистичким земљама владала је планска привреда где је држава била главни ослонац целокупне привредне активности. Стога је државна помоћ представљала уобичајену праксу у привреди и била кључни инструмент економске политике. Велика буџетска издвајања (најчешће у виду субвенција) представљала су средство којим је држава настојала да покрије пословне губитке својих предузећа која нису функционисала на тржишним основама. Дакле, државна помоћ је служила као полуга којом је држава вештачки одржавала ниже цене производа и услуга на тржишту које није функционисало на бази слободне конкуренције (за разлику ЕУ), али и као начин за спасавање предузећа у пословним тешкоћама. Након распада бившег СССР-а и пада „гвоздене завесе“ државе централне и источне Европе су се суочиле са променама друштвено економског система који је функционисао деценијама. Самим тим, дошло је до преласка на систем тржишне привреде. Како је процес приближавања ЕУ текао, тако је неминовно морало доћи и до постепеног смањивања државне помоћи која је раније обилато коришћена. Систем државне помоћи који је раније постојао показао се апсолутно инкомпатибилним у односу на привреду ЕУ која је функционисала на потпуно различитим основама, па су стога била неопходна драстична прилагођавања. О овоме види више у: Atanasiu, I., *State Aid in Central and Eastern Europe*, *World Competition*, Vol. 24, 2/2001, стр. 257-283; Blauberger, M., *European State Aid Control in the New Member States-The Examples of Poland and the Czech Republic*, EUSA Tenth Biennial Conference, Montreal 17-18 May 2007; Ћирић, А., *Заједница независних држава*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 1989; Hashi, I., *The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic*, Center for Social and Economic Research, Working Paper; Hölscher, J., Nulsch, N., Johannes, S., *State Aid in the Enlarged European Union an Overview*, 2010., стр. 11.

чињенице да на њеном тржишту влада слободна конкуренција, а не вештачки креирани привредни односи какви су постојали у некадашњим планским привредама. Исто тако, на унутрашњем тржишту ЕУ привредни субјекти су мање-више остављени сами себи и морају жестоко да се боре за опстанак на тржишту са својим конкурентима, не ослањајући се притом на обилату финансијску и другу подршку државе уколико западну у пословне тешкоће. Овакве суштинске разлике неминовно су се манифестовале и преко различите правне регулативе која се примењивала у пракси.

Ми не желимо тврдити овом приликом да су норме којима је уређена материја државне помоћи у праву ЕУ савршене, али су се у пракси показале као много боље и ефикасније у односу на компаративни, некадашњи социјалистички систем. Притом, норме које се односе на државну помоћ нису једном и за свагда дате. Напротив, динамичан привредни развој, ширење ЕУ, али и актуелна економска криза неминовно доводе до њихове промене, односно прилагођавања тренутним потребама. То је добро, јер би статичност правног система или претерано честе измене правне регулативе у области државне помоћи изазвале негативне консеквенце по привреду држава чланица и Уније у целини. Стога је неопходна динамичка стабилност правног система Уније како би се државне интервенције свеле у пожељне оквири и конкуренција заштитила на најбољи могући начин.

Правну регулативу у области државне помоћи карактерише управо динамичка стабилност, што се може уочити не само уколико посматрамо Уговор о функционисању ЕУ или Уговор о ЕУ, него и норме садржане у актима који представљају такозвано „меко право“, о којима ће касније бити више речи.

Одредбе о државној помоћи садржане су у **члановима 107-109. Уговора о функционисању ЕУ** (у даљем тексту: УФЕУ). Проблем може представљати чињеница да ни у уговорима на којима је заснована ЕУ ни у другом акту није дата егзактна дефиниција државне помоћи. То донекле може бити и разумљиво уколико се узму у обзир тежина и сложеност ове проблематике, различити мотиви

и начини доделе помоћи, богатство форми под којима се државна помоћ додељује и слично.

Тешкоће са дефинисањем државне помоћи увећане су и услед уске интерпретације члана 107(1) УФЕУ од стране Европског суда правде (сада Суд правде ЕУ<sup>2</sup>). Типичан пример који потврђује овакво поступање представља случај *PreussenElektra*<sup>3</sup>. У овом случају немачко законодавство обавезало је предузећа која врше дистрибуцију електричне енергије да купују електричну енергију из обновљивих извора по ценама вишим од тржишних. Законом је установљена и обавеза произвођача енергије из конвенционалних извора да делимично компензују дистрибутере за додатне претрпљене трошкове. Проблем се састојао у томе да ли ресурсе предузећа *PreussenElektra*, произвођача електричне енергије из конвенционалних извора, намењене за субвенционисање произвођача енергије из обновљивих извора, треба третирати као државне ресурсе? Суд је протумачио тада важећи члан 87(1) Уговора о ЕЗ (сада члан 107(1) УФЕУ) тако да ће једино предности које су дате директно или индиректно, преко државних ресурса, бити означене као помоћ. То, по мишљењу Суда, не подразумева да све предности (погодности) дате од стране државе, било да се оне финансирају кроз државне изворе или не, представљају државну помоћ. Поменути члан, према ставу Суда, истиче предности које су дате како директно од стране државе, тако и оне дате преко јавних или приватних тела установљених или означених од стране државе. Стога је закључено да се у предметном случају не ради о државној помоћи, будући да овде није дошло до директног или индиректног трансфера државних ресурса. Овакав став није довела у питање ни чињеница да су предметне обавезе установљене законом<sup>4</sup>.

Ми се не слажемо са оваквим ставом Суда. Сматрамо да поменути члан ваља тумачити екстензивно, тако да он обухвати и мере државе коју она спроводи преко приватног тела, односно компаније у приватном власништву, или и сама иступа у својству приватно-правног субјекта (приватног инвеститора). На тај

---

<sup>2</sup> У складу са споразумом из Лисабона. Ради лакшег сналажења користићемо термин „Суд“ као заједничку ознаку за Европски суд правде и Суд правде ЕУ.

<sup>3</sup> Case *PreussenElektra AG v. Schleswag AG* [1998], *PreussenElektra AG* [2001] ECR I-2099.

<sup>4</sup> *Ibidem*, т. 54-66.

начин, спречиле би се могуће злоупотребе држава чланица, које се састоје у елегантном заобилажењу контроле помоћи. Не могу се, стога, прихватити становишта по којима је оправдано уско тумачење члана 107(1) УФЕУ позивом на принцип селективности из разлога веће правне сигурности.

Неодређеност појма државне помоћи произлази и из чињенице што се он веома често изједначава са државним субвенцијама, дотацијама или премијама. То је видљиво у **Споразуму о субвенцијама и компензаторним мерама**<sup>5</sup> као делу система оснивачких аката Светске трговинске организације, у коме се употребљава термин „субвенција“ као синоним за појам државна помоћ. У овом Споразуму се може пронаћи дефиниција субвенција, кад је реч о Светској трговинској организацији и **Општем споразуму о царинама и трговини**<sup>6</sup>. Тако, под субвенцијама се подразумевају финансијски доприноси од стране владе или било ког јавног тела на територији државе чланице који омогућавају користи (бенефите) примаоцу<sup>7</sup>. Под финансијским доприносима се мисли на: 1) директне трансфере средстава, укључујући потенцијалне трансфере, као што су гаранције на зајмове; 2) одрицање владе од прихода који би јој иначе припали; 3) обезбеђивање или прибављање робе или пружање услуга, изузев за општу инфраструктуру; 4) различите уплате средстава од стране владе у одређене фондове, као и поверавање или налагање приватним телима да изврше једну или више функција наведених у горе поменутих тачкама<sup>8</sup>.

Појам државне помоћи је одређен и у **Међународном рачуноводственом стандарду 20** (у даљем тексту: Стандард)<sup>9</sup>. Под државном помоћи Стандард подразумева мере предузете од стране државе с намером да пружи економску корист специфичну за ентитет или скуп ентитета који испуњавају одређене критеријуме. Државна помоћ за сврху овог документа не обухвата само посредно

---

<sup>5</sup> *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. Споразум се може пронаћи на веб сајту: <http://www.wto.org>.

<sup>6</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade-GATT*. Споразум се може пронаћи на веб сајту: <http://www.wto.org>.

<sup>7</sup> Члан 1.1. (а) *Споразума о субвенцијама и компензаторним мерама*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, члан 1(1)(а)(1)(iv). Важно је напоменути да се овде ради о листи која је искључива, што значи да ће се, у складу са Споразумом, само наведени облици државних мера сматрати субвенцијама.

<sup>9</sup> Поменути стандард се може пронаћи на веб сајту: <http://www.mfin.gov.rs>.

пружене користи кроз акције које утичу на опште услове привређивања, као што су обезбеђивање инфраструктуре у областима у развоју или наметање конкурентима ограничења у привређивању<sup>10</sup>. У овом Стандарду се употребљава и израз „државна давања“, која представљају помоћ државе у облику преноса ресурса ентитету по основу испуњених извесних услова у прошлости или будућности који се односе на његове пословне активности. Она искључују оне облике државне помоћи који се не могу у разумној мери вредносно исказати, као и трансакције са државом које се не могу разликовати од уобичајених пословних трансакција ентитета<sup>11</sup>. Дакле, овде се државна помоћ не изједначава са субвенцијама, као што је то случај у Споразуму о субвенцијама и компензаторним мерама.

Сличне недоследности у вези са појмом државне помоћи присутне су и у правној теорији, где поједини домаћи аутори такође изједначавају ова два термина<sup>12</sup>. Међутим, субвенције, дотације и премије, представљају само **један од бројних облика** под којима се државна помоћ јавља. Стога се може извести закључак да оне припадају „кровном“ појму државне помоћи. О томе сведочи и чињеница да је у праву ЕУ прихваћен концепт државне помоћи који је **много шири** од појма субвенција. У том смислу се израз „државна помоћ“ исправно и најчешће користи у јуриспруденцији<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> О овоме видети шири коментар Министарства финансија Републике Србије: <http://www.mfin.gov.rs>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Тако, израз „државне субвенције“ као синоним за државну помоћ може се наћи у: Мрдаковић Цветковић, Р., Михајловић, Д., *Измене регулативе у области субвенција (систем државне помоћи) у привреди Србије и управљање предузећима*, Политичка ревија 2/2009, стр. 155-164; Гасми, Г., *Принципи Европске уније о државној помоћи у контексту процеса стабилизације и асоцијације-путоказ за хармонизацију у Србији*, Финансије, 1-6/2007, стр. 65-96. У овом раду, поменути аутор се определио за назив „државне субвенције“, узимајући у обзир Споразум о субвенцијама и компензаторним мерама, кога је потписала и ЕУ и државе чланице појединачно. Ипак, истовремено истиче да појам „државне субвенције“ има уже значење од појма „државна помоћ“ (*Ibidem*, стр. 71). С друге стране, у часопису „Право и привреда“, користи назив „државна помоћ“ (Гасми, Г., *Државна помоћ у Европској унији-путоказ за хармонизацију у Србији*, Право и привреда, бр. 5-8/2007., стр. 480-481).

<sup>13</sup> О томе види: Рајчевић, Т., *Контрола државне помоћи*, Правни живот 12/2006, стр., 1047-1055; Варга, С., *Правно регулисање поступка контроле државне помоћи у Европској унији*, Правни живот, 12/2006, стр., 695-705; Шћепановић, Н., *Државна помоћ предузећима као облик нарушавања конкуренције у праву Европске уније*, Право и привреда 5-8/1996, стр. 415-422; Стојановић, Б., *Државна помоћ, регионални развој и заштита конкуренције*, Економика

Имајући у виду речено, аутор сматра да би било неопходно ближе одредити појам државне помоћи, односно дати њену дефиницију у самом УФЕУ, јер би се на тај начин колико-толико ублажила одређена доза неизвесности која свакако постоји онда када Комисија врши процену карактера дате државне интервенције. **Према мишљењу аутора, државна помоћ у смислу права конкуренције би се могла дефинисати као било који директни или индиректни облик финансијске или неке друге подршке предузећима од стране државе, која им омогућава економску корист (бенефит) коју она не би могла стећи у редовним условима пословања, укључујући посебно подршке које обухватају субвенције, пореска ослобођења и олакшице, ослобођења од парафискалних такси, повлашћене каматне стопе, одобрење зајмова или гаранција за зајмове под повлашћеним условима, набавку робе и/или услуга под повлашћеним условима, покривање пословних губитака, као и све друге мере помоћи које нарушавају или прете да наруше конкуренцију на унутрашњем тржишту или његовом битном делу.**

Јасно, појмовни обухват „листе“ случајева државне помоћи није свеобухватан, тако да би поменути дефиниција могла бити проширена новим облицима помоћи који би се у будућности евентуално могли појавити у пракси.

---

предузећа, 3-4/2008, стр. 95-105; Тирић, А., *Међународно трговинско право*, 2010., стр. 206-209; Ризвановић, Е., *Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту*, 2008; Спасић, И., *Комунитарно право конкуренције*, Страни правни живот 1-2/2007, стр., 81-82; Вукадиновић, Р., *Државна помоћ у праву ЕУ*, Право и привреда бр. 5-8/2005, стр. 799-815. Поменути аутор је у једном свом ранијем раду користио појам „државне субвенције“: о томе видети: Вукадиновић, Р., *Појам и значај државних субвенција у праву Европске уније*, Правни живот, 12/1998, стр. 641-652; Илић, Г., *Државна помоћ у праву конкуренције Европске уније*, Право и привреда бр. 5-8/1997 стр. 880-893. Кад је реч о страним ауторима, појам „државна помоћ“ се, поред осталог, може наћи у: Nicolaidis, P., Kekelekis, M., Kleis, M., *State Aid Policy in the European Community*, 2008; Whish, R., *Competition Law*, 2009., стр. 244-245; Wendland, B., *State aid and Public Funding for Universities and other Research Organisations*, Competition Policy Newsletter, 2/2010, стр. 54-63; Didžiokaite, Ž., Gort, M., *Restructuring in the banking sector during the financial crisis: the Northern Rock Case*, Competition Policy Newsletter, 1/2010, стр. 74-77; Jones, A., Sufrin, B., *EC Competition Law*, 2008; Spector, D., *State Aid: Economic Analysis and Practice in the European Union*, 2007; Nitsche, R., Heidhues, P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, European Economy, Economic papers, бр. 244, 2006; Collie, D., *State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in Integrated Markets*, International Journal of Industrial Organisation, vol. 18, 2000, стр. 867-884; Metaxas, A., *Recovery obligation and the limits of national procedural autonomy*, European State Aid Law Quarterly, 2/2007, стр. 407-415, и слично. Ми смо се у овом раду определили за појам државна помоћ, јер сматрамо да субвенције, дотације и премије представљају облике државне помоћи и потпадају под њен појам, па се стога не могу сматрати синонимима.

## 2. Концепција државне помоћи и мотиви њене доделе на унутрашњем тржишту ЕУ

### 2.1 Назив тржишта ЕУ

Уколико обратимо пажњу на текст члана 107(1) УФЕУ, може се приметити да се у члану 107 Уговора о функционисању ЕУ, као и члану 2. Уговора о ЕУ користи назив „унутрашње тржиште“ (*internal market*), а не као до сада заједничко тржиште (*common market*). Поред назива „унутрашње тржиште“, у теорији се употребљава и израз „јединствено (једно) тржиште“ (*single market*, превод аутора), што може изазвати одређене теоријске и практичне недоумице у погледу значења ових појмова. Због тога је неопходно о томе заузети одређени став. Разлог за то није само термилошке природе, већ и чињеница да је тржиште ЕУ објекат заштите од незаконите државне помоћи.

Не желећи да дубље улазимо у ова теоријска разматрања<sup>14</sup>, ми ћемо у овом раду у термилошком погледу користити назив „унутрашње тржиште“, будући да сматрамо да он представља прецизан превод енглеске речи „*internal*“ али и израз другачијег уређења односа унутар Уније на основу Споразума из Лисабона<sup>15</sup>. С тим у вези, управо је покушај чвршћег повезивања чланица ЕУ,

---

<sup>14</sup> О томе види шире: Ehlermann, V., *The Internal Market Following the Single European Act*, 24 *Common Market Law Review* (1987) 361., стр. 365, 367 и 369.; Mortelmans, K., *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what's in a Market?*, *Common Market Law Review* 35(1998) 101, стр. 107; Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010., стр. 158.; Ковач, О., *Конститутивни елементи јединственог тржишта у ЕУ и у СР Југославији*, види: *Правни и економски оквири укључивања југословенских привредних субјеката у унутрашње тржиште Европске уније*, Крагујевац, 1994, стр. 23; Pescatore, P., *Some Critical Remarks on the Single European Act*, *Common Market Law Review* 24(1987), стр.11.

<sup>15</sup> Споразум из Лисабона (*Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, 2008, ОЈ С 115/47) настао је као резултат неуспеха доношења Устава ЕУ, за који је било предвиђено да ступи на снагу 1. новембра 2006. године. Наиме, након што је потписан Уговор о Уставу ЕУ, уследиле су ратификације у парламентима држава чланица или су одржани референдуми у зависности од уставних решења сваке чланице понаособ. Несупеси референдума у Француској и Холандији довели су до блокаде процеса ратификације Устава Европе, али и до јачања таласа евро-скептицизма. Након тога уследио је „период размишљања“ за време председавања Аустрије 2006. године, који је био карактеристичан по непрекидним и честим консултацијама унутар Уније са циљем поновног оживљавања Устава ЕУ. То је кулминирало усвајањем Берлинске декларације почетком 2007. године и одржавањем самита у јуну исте године, где је постигнут договор о формулисању новог Уговора о реформи Уније. То је довело до

изражен кроз предлог Устава ЕУ, био камен спотицања приликом покушаја његове ратификације, при чему су неке државе чланице истицале да се предложеним споразумом у великој мери ограничава њихов суверенитет. Након пропалог покушаја усвајања Устава ЕУ, дошло је до „компромисног решења“, у виду Лисабонског споразума, у коме је, између осталог, употребљен појам „унутрашње тржиште“. Стога се на основу саме термилошке одреднице „унутрашње тржиште“ може извести закључак да је ЕУ постала једна много јача економско-политичка организација у односу на стање пре ступања на снагу овог споразума. Уколико погледамо надлежности којима располаже Унија у светлу споразума из Лисабона можемо извући закључак да је она постала „лабавији“ облик федералне државе (на шта посебно упућује постојање заједничке спољне политике, војних снага за брзо реаговање, евра као заједничке валуте већег броја држава чланица као и других надлежности), тако да се не може тврдити да је на тај начин дошло до краха федералистичког уређења Уније, него је она у пракси спроведена под маском Лисабонског споразума. Имајући у виду ову интенцију, сасвим је логично да се користи појам „унутрашње тржиште“, јер он као такав асоцира на једну државну творевину што, по мишљењу аутора, ЕУ сада дефинитивно јесте.

С друге стране, појам „јединствено тржиште“ се не може третирати као синоним за „унутрашње тржиште“ ни у језичком ни у логичком погледу, јер би он подразумевао лабавији облик повезивања држава чланица ЕУ и могао би се

---

потписивања Лисабонског Уговора о ЕУ (о овоме види више у: Гасми, Г., *Право и основи права Европске Уније*, Београд, 2010., стр. 342-350). Поред преименовања Уговора о ЕЗ у Уговор о функционисању ЕУ, новим решењима предвиђено је да постоји стални Председник Европског савета кога ће постављати владе држава чланица, уводи се функција Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, дата су одређена шира овлашћења парламентима држава чланица кад је реч о прописима на нивоу Уније, увећан је и број области где се за доношење законодавних аката поред сагласности Савета захтева и сагласност Европског парламента, промењена су одређена правила о гласању и слично. Главни приговори предлогу европског Устава односили су се на назив „устав“, „министар иностраних послова ЕУ“, „застава“, „химна“, „закони“ и слично, јер су многе чланице сматрале да се новим предлогом озбиљно урушава њихов суверенитет у корист Брисела. Ипак, уколико се погледа текст Лисабонског уговора и текст предлога Устава ЕУ, приметити се да између њих нема неких значајнијих разлика, па би се у складу с тим могло тврдити да Лисабонски уговор представља лепо и вешто „упакован“ Устав ЕУ са одређеним „козметичким“ преправкама које не мењају у бити карактер новог споразума, а то је један нови, федералистички карактер ЕУ.



употребљавати у околностима које су постојале пре усвајања Лисабонског споразума. Он би можда у термилошком погледу био прихватљивији за владе и јавност држава чланица које нису биле превише наклоњене предлогу европског Устава или Лисабонском споразуму. Због тога, у светлу одредаба постојећег споразума и његових практичних последица не постоји научно оправдање за његову употребу као синонима за појам „унутрашње тржиште“. Стога, узевши у обзир речено и држећи се строго одредаба Уговора на којима је заснована ЕУ, као и стриктног превода термина „*internal*“, у даљем излагању користећемо израз „**унутрашње тржиште**“.

## 2.2 Појам унутрашњег тржишта ЕУ

Кад је реч о појму унутрашњег тржишта, он је одређен Уговором о функционисању ЕУ. Тако, унутрашње тржиште обухвата подручје без унутрашњих граница у којем је осигурана слобода кретања роба, лица, услуга и капитала<sup>16</sup>. Поменуте слободе представљају темељна начела унутрашњег тржишта, које је срж данашње ЕУ<sup>17</sup>. Уговор о функционисању ЕУ их не прокламује на посебан и изричит начин, већ забрањује све радње које им противрече<sup>18</sup>. Правна регулатива у вези са унутрашњим тржиштем и његове четири слободе спадају у искључиву компетенцију Уније<sup>19</sup>.

У складу са одредбама УФЕУ, **слобода кретања робе** подразумева забрану: а) примене царина на увоз или извоз робе између држава чланица и других мера које имају еквивалентан ефекат, као и царинских дажбина фискалног карактера; б) увођења количинских ограничења или мера еквивалентним количинским ограничењима у робној размени између држава чланица; в) усвајања

---

<sup>16</sup> Уговор о функционисању ЕУ, чл. 26. т. 2. Наравно, да би унутрашње тржиште могло да функционише, било је неопходно створити адекватне услове. То је подразумевало доношење и спровођење мера регулације и дерегулације, односно стварање одговарајућег легислативног оквира. О овоме види: Мајоне, Г., *Deregulation or Reregulation? Policy-making in the European Community since the Single Act*, EUI Working papers in political and social sciences, 1993, стр. 10, преузето из: Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 160.

<sup>17</sup> Ђирић, А., *Међународно трговинско право*, Ниш, 2010., стр. 405.

<sup>18</sup> *Ibidem*, стр. 407.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

општих царинских тарифа од стране држава чланица у њиховим односима са трећим државама; г) увођења директних или посредних пореских мера дискриминаторског карактера<sup>20</sup>.

**Слобода кретања лица** значи право уласка, право боравка и право изласка свих лица са територије једне државе чланице на територије осталих држава чланица Уније<sup>21</sup>. Другим речима, овај вид слободе подразумева да се држављани ЕУ могу слободно кретати, боравити и радити у било којој држави чланици Уније<sup>22</sup>. Нарочито је у том погледу битан принцип слободе кретања радне снаге, који је ближе дефинисан у Уговору о функционисању ЕУ<sup>23</sup>.

**Слобода пружања услуга** подразумева привремено право правних и физичких лица која су настањена, то јест, имају седиште, држављанство или пребивалиште, на територији неке од држава чланица Уније да уђу на територију друге државе чланице и да тамо стално или привремено пружају или примају услуге, без било каквих забрана и ограничења која би произлазила од унутрашњег

---

<sup>20</sup> Уговор о функционисању ЕУ, чл. 34-35, чл. 110-113. У пракси су нарочито били спорни појам „мера које су еквивалентне увозним или извозним царинским дажбинама“, као и „мера еквивалентних количинским ограничењима“. Ове дилеме је разрешио Суд правде. Тако, у случају *Commission v. Italy* (1969, OJ C 24/68, ECR 193), Суд је заузео став да „свака врста новчане таксе, без обзира на износ или образложење циља њене примене, која је уведена једнострано за робу националног порекла, или увезену робу, која прелази државне границе, а не представља царину у строгом смислу те речи, сматра се даждином која има еквивалентан ефекат царинским дажбинама, чак и уколико она не обезбеђује добит држави, или ако нема дискриминаторски или протекционистички карактер, или не представља заштитну меру у односу на домаће производе“. С друге стране, Суд је, у случају *Procureur de Roi, v Dassonville* (1974, OJ C8/74, 1074, ECR 193), под мерама еквивалентним количинским ограничењима сматрао „све државне норме донете од стране државе чланице, које могу директно или посредно, у датом случају или потенцијално отежати трговину унутар Заједнице“. ЕУ је увела и комунитарну марку квалитета (*CE-conformity european marking*) којом се обележавају производи на унутрашњем тржишту. На тај начин, омогућава се њихово слободно циркулисање на унутрашњем тржишту. О овоме види више: Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 409-410, European Commission, Commission Staff Working Document „*Feasibility of a consumer safety mark and its possible relation to CE marking*“, SEC (2008)365 final, Brussels, 2008.

<sup>21</sup> Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 224.

<sup>22</sup> Слободу кретања лица употпуњују правила којима се уређује кретање грађана ЕУ у циљу становања, кретање радника и чланова њихових породица, кретање запослених и лица, која нису грађани Уније, као и кретања лица на основу примене Шенгенског споразума. Са овом слободом су нараскидиво повезане слобода настањивања, као и слобода оснивања. О овоме види више: Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 416-418; Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 224-280; Уговор о функционисању ЕУ, чл. 45-55.

<sup>23</sup> У складу са чланом 45. Уговора о функционисању ЕУ, слобода кретања радне снаге подразумева забрану дискриминације по основу држављанства између радника држава чланица у погледу запошљавања, награђивања и других услова рада и запошљавања. Ова одредба се не примењује на запошљавање у јавним службама држава чланица.

законодавства или административне праксе, под истим условима као и домаћа лица, ако се тиме не крше одредбе о праву настањивања<sup>24</sup>.

**Слобода кретања капитала** би се могла одредити као пренос новчаних вредности из једне у другу државу чланицу или, пренос новчаних вредности између резидента и нерезидента, унутар једне државе<sup>25</sup>. Уговор о функционисању ЕУ говори о **слободи кретања капитала и слободи плаћања**. Притом, не даје се дефиниција ове слободе, већ се наводи да су забрањена сва ограничења кретања капитала између држава чланица, као и између држава чланица и трећих држава. Исто је предвиђено и за слободу плаћања<sup>26</sup>.

Дакле, поменуте слободе представљају „камен темељац“ унутрашњег тржишта. Наравно, није било довољно само прокламовати ове слободе у Уговору о функционисању ЕУ, већ је било неопходно омогућити и њихову практичну реализацију. Стога унутрашње тржиште треба посматрати као **процес** спровођења ових слобода у пракси. У том погледу, институције Уније су донеле већи број уредби, директива и препорука<sup>27</sup>, али и развиле одређене механизме у циљу несметаног функционисања унутрашњег тржишта<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 283. У складу са чл. 57. Уговора о функционисању ЕУ, под услугама се подразумевају оне услуге које се обављају уз накнаду. Оне укључују: а) делатности индустријског карактера; б) делатности трговачког карактера; в) делатности занатског карактера; г) делатности слободних професија. У вези са услугама Европски парламент је, крајем 2006. године, донео Директиву 2006/123/ЕС о услугама на унутрашњем тржишту (*Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market*). Директива је позната и као „Болкштејнова директива“ (*Bolkestein Directive*). Директива услугу дефинише као сваку привредну делатност, извршену од стране самостално запосленог лица, уз надокнаду. О овоме види шире у: Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 412-416; Ћирић, А., *Слобода пружања услуга на тржишту Европске уније у светлу Болкштејнове директиве 2006/123*, „Право Републике Србије и право Европске уније“, Правни факултет, Ниш, св. II, 2009., стр. 389-417; Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 281-300.

<sup>25</sup> Бабић, В., *Појам и значај слободне циркулације капитала*, у: *Правни и економски оквири укључивања југословенских привредних субјеката у унутрашње тржиште Европске уније*, Крагујевац, 1994, стр. 75, преузето из: Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 301.

<sup>26</sup> Уговор о функционисању ЕУ, чл. 63. О овоме види детаљније у: Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 418-419; Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 301-317.

<sup>27</sup> Тако, Комисија и Савет су донеле следеће акте: *Regulation (EEC) 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within the Community as Amended by Regulation 312/76*, [1968] OJ L257/2; *Council Directive of 25 February 1964 on the Coordination of Special Measures Concerning the Movement and Residence of Foreign Nationals which are Justified on Grounds of Public Policy, Public Security or Public Health*, (64/221/EEC), [1964] OJ 850/64; *Council Directive of 15 October 1968 on Abolition of Restrictions on Movement and Residence within the Community for Workers of Member States and their Families* (68/360/EEC), [1968] OJ L257/13; *Regulation (EEC) 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the Right of Workers to Remain in the Territory of a*

Имајући у виду нови талас економске и финансијске кризе који потреса државе чланице, најаве Немачке и Француске о могућој прекомпозицији односа унутар еврозоне („Европа у два колосека“), као и страховања од поделе ЕУ на два блока услед распада еврозоне, сматрамо да ће доћи до промена у начину функционисања унутрашњег тржишта. По нашем мишљењу, унутрашње тржиште ће наставити да егзистира између богатих држава чланица, пре свега Немачке и Француске, док ће за остатак држава чланица, запалих у дужничку кризу (пре свега, Грчка и Италија) важити нека „лабавија“ форма тржишне интеграције.

---

*Member State After having been Employed in that State*, [1970] OJ L142/24; *Council Directive of 21 May 1973 on the Abolition of Restrictions on Movement and Residence within the Community for Nationals of Member States with Regard to Establishment and the Provision of Services (73/148/EEC)*, [1973] OJ L172/14; *Council Directive of 17 December 1974 Concerning the Right of Nationals of a Member State to Remain in the Territory of Another Member State after having pursued therein an Activity in Self-employed Capacity (75/34/EEC)*, [1975] OJ L14/10; *Council Directive of 22 March 1977 to Facilitate the Effective Exercise by Lawyers of Freedom to Provide Services (77/249/EEC)*, [1978] OJ 78/17; *Council Directive of 21 December 1988 on a General System for the Recognition of Higher-Education Diplomas Awarded on Completion of Professional Education and Training of at Least Three Years' Duration (89/48/EEC)*, [1989] OJ L19/16; *Council Recommendation 21 December 1988 Concerning Nationals of Member States who hold a Diploma Conferred in a Third State (89/49/EEC)*, [1989] OJ L19/24; *Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence (90/364/EEC)*, [1990] OJ L180/26; *Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence for Employees and Self-employed Persons who have Ceased Their Occupational Activity (90/365/EEC)*, [1990] OJ L180/28; *Council Directive of 28 June 1990 on the Right of Residence for Students (90/366/EEC)*, [1990] OJ L180/30, replaced by *Council Directive 93/96*, [1993] OJ L317/59; *Third Council Capital Directive 88/361*, [1988] OJ L178/5; *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the Right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC*; *Council Directive of 28 June 1990 on the right of residence, 90/364/EEC*, [1990] OJ L180/28; *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*; *Council Directive 2004/113/EC of 13.12.2004, implementing the principle of equal treatment between women and men in the access to and supply of goods and services*; *Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, which repeals Directives 77/452/EEC, 77/453/EEC, 78/686/EEC, 78/687/EEC, 78/1026/EEC, 78/1027/EEC, 80/154/EEC, 80/155/EEC, 85/384/EEC, 85/432/EEC, 85/433/EEC, 89/48/EEC, 92/51/EEC, 93/16/EEC and 1999/42/EC*.

<sup>28</sup> Ту се мисли на принцип узајамног признавања и принцип недискриминације. Принцип узајамног признавања налаже да производу, који се легално налази у промету у једној држави чланица, не може бити забрањен приступ тржиштима других држава чланица, чак и ако он не испуњава све техничке захтеве на тржишту свог пласмана (Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 423). Поменути принцип је ближе уређен Уредбом 764/2008/EC (*Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC*). С друге стране, принцип недискриминације садржан је у члану 18. Уговора о функционисању ЕУ и забрањује било какву дискриминацију по основу држављанства.

### 2.3 Појам права конкуренције на тржишту ЕУ

Очување конкуренције на унутрашњем тржишту представља један од приоритетних задатака институција Уније. Због тога је пред институције Уније, пре свега Комисију, постављен задатак врши контролу понашања привредних субјеката и држава чланица на унутрашњем тржишту. Суштина контроле не лежи у жељи институција Уније да управљају привредним токовима, већ у настојању да се спрече недопуштена тржишна понашања. Неспровођење контроле проузроковало би преграђивање унутрашњег тржишта и нанело би штету потрошачима. У том циљу, институције Уније су развиле систем одредаба које се односе на поступке штетне по конкурентски процес на унутрашњем тржишту ЕУ. Скуп тих одредаба представља **право конкуренције ЕУ**.

Одредбама права конкуренције се уређује: а) картелско понашање (рестриктивни споразуми); б) злоупотреба доминантног положаја; в) положај јавних предузећа и предузећа којима је држава доделила искључива или посебна права; г) фузије; д) **материја државне помоћи**.

Државна помоћ је *a priori* недопуштена у праву ЕУ, а регулисана је члановима 107-109. Уговора о функционисању ЕУ. Начелна забрана државне помоћи представља доказ да и **држава** може бити одговорна за угрожавање конкуренције на унутрашњем тржишту. Од тог правила постоје изузеци, предвиђени Уговором о функционисању ЕУ. Комисија и Суд ће утврђивати да ли је држава својим деловањем прекршила одредбе УФЕУ.

### 2.4 Особине државне помоћи у праву ЕУ

Имајући у виду да владе на свим нивоима (локалном, регионалном, националном или наднационалном), пружају подршку компанијама, изражену кроз веома шаролике облике финансијске и друге помоћи<sup>29</sup>, поставља се питање

---

<sup>29</sup> Уколико се погледа пракса институција Уније и држава чланица, приметитиће се да је број форми у којима се јавља државна помоћ импозантан и стално се увећава. Тако, поред наведених облика, у пракси се могу срести облици државне помоћи као што су помоћ у циљу покрића трошкова вишка

какви ће бити ефекти државне интервенције на конкурентске токове на тржишту. Оно што је сигурно, то је да оваква помоћ државе подразумева повољнији положај компаније примаоца у односу на конкуренте, чиме се они доводе у неповољнији конкурентски положај. То посебно долази до изражаја када додељена помоћ неповољно утиче на трговинску размену између држава чланица ЕУ. Ипак, државна помоћ је у неким приликама корисна. Понекад се помоћу ње могу решити многи проблеми на тржишту, који могу настати услед дејства различитих чинилаца. Зато постоји потреба економске анализе контроле државне помоћи, која је одвојена од анализе појма и карактеристика државне помоћи. Контрола државне помоћи представља контролу одлука националних влада, а њена економска анализа одређује детерминанте националне политике у области државне помоћи<sup>30</sup>.

С друге стране, оправдано се може приговорити да владе држава чланица обично воде неефикасну политику у погледу доделе помоћи, што за последицу има расипање енормних новчаних средстава, чији терет свакако подносе порески обвезници, односно привреда и грађани. Таква политика често представља резултат нестручности одговорних субјеката. Имајући то у виду, контрола државне помоћи је неопходна. Она подразумева свеобухватну анализу у сваком појединачном случају, с тим што је економска анализа та која ће морати да послужи као својеврсни тест за идентификацију корисних и штетних ефеката одобрене државне помоћи. Другачије речено, док би свеобухватна анализа државне помоћи имала за циљ да утврди евентуално постојање поремећаја на тржишту, дотле би економска анализа била показатељ оправданости одлука влада држава чланица о додели помоћи<sup>31</sup>. Може се рећи да је прихватљиви ниво помоћи један од проблема око којег се данас води континуирана расправа на нивоу Уније.

---

радне снаге, помоћ за консалтинг услуге у вези са реструктурирањем, конвертибилне менице, повлашћене цене електричне енергије, државне гаранције за девизне губитке у вези са зајмовима за производњу угља и челика, ослобађања од плаћања за боловања, конверзије дуга у оснивачки капитал трговачких друштава, смањење карткорочног дуга, капитализација каматних олакшица и тако даље. О овоме види више у: Гасми, Г., *Принципи Европске уније о државној помоћи у контексту процеса стабилизације и асоцијације-путоказ за хармонизацију у Србији*, Финансије 1-6/2007, стр. 71-72.

<sup>30</sup> Spector, D., *State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union*, 2007., стр. 177.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

Притом, државе чланице приоритетно воде рачуна о томе како да пронађу критеријуме за одређивање висине државне помоћи, као и модалитете њеног координирања. У том погледу, неопходно је извршити упоређивање користи и трошкова, а као мерило успешности се може узети степен корекције тржишних недостатака<sup>32</sup>.

Већ је споменуто да владе држава чланица често нерезонски додељују помоћ, чинећи је нецелисходном и економски неефикасном. Управо се услед тога и јавља потреба за контролом њене доделе. То посебно долази до изражаја када дата мера државне помоћи производи неповољне прекограничне ефекте, чиме ремети трговину између држава чланица. Тада се контрола помоћи од стране Европске Комисије (у даљем тексту: Комисија) чини оправданом. Владе држава чланица могу доделити помоћ са штетним дејством не само као резултат нестручности, већ и под притиском многих интересних лобија. Посебан проблем у овом смислу представља деловање интересних група које, услед постојања велике економске и политичке моћи, врше притисак на владу како би баш њима, односно њиховим компанијама, била додељена државна помоћ, а не конкурентима. Стога се приликом доделе помоћи владе држава чланица ЕУ неретко руководе политичким, а мање економским или неким другим разлозима, што наводи многе данас да сматрају да улога Комисије није у томе да спречава владе држава чланица да се упуштају у расипничку јавну потрошњу, будући да таква врста контроле припада грађанима тих земаља. То нарочито важи уколико таква економска политика владе не утиче на друге државе чланице. Владама држава чланица стоје на располагању уставне могућности уз помоћ којих би могле да ограниче моћ разноразних интересних лобија. Међутим, у одређеним ситуацијама оне могу произвести неповољне ефекте у случају када је дотична мера државне помоћи економски оправдана и допуштена са становишта конкурентских норми. Стога је рационално изнаћи „златну средину“ и допустити

---

<sup>32</sup> Ризвановић, Е., *Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту*, Транзиција, Vol. 9 No 19-20, Тузла, 2008., стр. 95-108.

доделу државне помоћи у неким унапред дефинисаним ситуацијама уз истовремену заштиту од утицаја поменутих лобистичких групација<sup>33</sup>.

Поред наведеног, не треба пренебрегнути ни значај интереса политичке елите, истовремено праћених тежњом сваке власти за самоодржањем. Управо такви лични интереси, као и жеља за победом на наредним изборима врло често ће представљати један од водећих опредељујућих фактора приликом доделе државне помоћи. Зато се државна помоћ мора у неким ситуацијама посматрати не само са економског или правног становишта, већ и кроз визуру дневно-политичких опредељења. Уколико би се проблеми економске или правне природе могли евентуално решити, проблеми политичке природе, као израз несавршености и тромости савремених демократија, представљаће често непремостиву препреку.

Проблем оправданости доделе државне помоћи лежи и у њиховом потенцијалном негативном ефекту на понашање компанија. На пример, постоји оправдана опасност да ће компаније, сазнавши да ће добити финансијску помоћ од државе, прилагодити своје пословање тој чињеници, што производи неповољне економске ефекте. То је логично јер, у одсуству помоћи, компаније инвестирају значајна средства у истраживање и развој, побољшање квалитета својих производа и пословања уопште. Сазнање да ће њихов лош пословни резултат бити компензован дотацијама из буџета чини их потпуно индиферентним у односу на конкуренте који су суочени са свим опасностима и ризицима модерног пословања. Дакле, државна помоћ понекад може деловати контрапродуктивно на компаније и подстаћи их да се у економском смислу понашају неефикасно, будући да за лоше пословне резултате неће бити кажњене, већ чак награђене. То посебно важи за оне компаније које се налазе у економским тешкоћама и вештачки се одржавају у животу високим финансијским инекцијама. У директној вези с овим проблемом је већ поменуто лобирање како би се одређеној компанији доделила државна помоћ. Оно нарочито подржава тезу да државна помоћ носи са собом бројне негативне ефекте, од којих се један састоји у томе што ће компаније

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, стр. 178.



сносити велике трошкове управо за лобирање у властитом интересу или ангажовање специјализованих лобистичких агенција које ће у њихово име радити у циљу добијања државних средстава. То представља опортунитетни трошак, јер су се ти финансијски ресурси могли преусмерити у друге, корисније, намене као што је развој производње, побољшање квалитета роба и услуга, маркетинг, истраживање и развој и слично. Јасно је да ће ова питања бити ствар чисто националне природе, а не Комисије, посебно уколико друге државе чланице не прибегавају додели помоћи. Ипак, то не значи да у неким ситуацијама интервенција Комисије неће бити потребна.

## *2.5 Модели државне помоћи у праву конкуренције ЕУ*

Имајући у виду напред речено, поставља се логично питање зашто се државе чланице, ипак, и поред свих наведених мана помоћи одлучују да је доделе, односно шта је то што подстиче државе чланице (то јест, њихове владе) на овакве поступке? Наравно, треба истовремено нагласити да државна помоћ није у свим ситуацијама недопуштена и не носи увек са собом штетне ефекте. Недопуштене ће бити оне помоћи које негативно утичу на трговину међу државама чланицама. Имајући у виду чињеницу да државна помоћ умањује гранични (маргинални) трошак компаније примаоца<sup>34</sup>, то ће несумњиво довести до њене веће конкурентности у односу на тржишне такмаце, која се манифестује кроз ниже цене, виши квалитет производа и слично. У вези с поменутиим питањем зашто се државе одлучују да дају помоћ компанијама, развиле су се одређене теорије и модели о којима ћемо детаљније говорити.

### *2.5.1 Државна помоћ као производна субвенција*

На овом месту ће бити више речи о моделу који државну помоћ третира као производну субвенцију одобрену компанији у датој земљи, за коју је

---

<sup>34</sup> О граничном трошку видети у: Беговић, Б., Лабус, М., Јовановић, А., *Економија за правнике*, Београд, 2008., стр. 141-142.

претпостављено да снижава граничне (маргиналне) трошкове производње компаније примаоца<sup>35</sup>. У овом моделу који је развио *Collie*<sup>36</sup>, полази се од датог броја држава М у којима компаније производе хомогену робу, при чему све компаније имају идентичне и константне крајње трошкове производње. Према његовом моделу, влада сваке државе тежи обезбеђењу (максимирању) благостања (*welfare*) за своје грађане и уколико све земље симултано поставе властити ниво државне помоћи, компаније ће одабрати квантитет производње робе који им одговара у таквој ситуацији. С друге стране, у одсуству помоћи би оне производиле онолику количину робе где би гранични приход производње додатне јединице производа био једнак граничном трошку. Уколико компанија прималац захваљујући датој помоћи повећа своју производњу, то ће довести до смањења производње страних конкурената, али ће они истовремено заједно повећати властиту производњу.

Дакле, *Collie* наводи да ће управо конкурентност између влада у погледу нивоа помоћи у циљу максимизације благостања властитих грађана довести до превисоких износа помоћи. Он сматра да, уколико су нивои помоћи симетрични у државама и уколико дође до повећања производње у датој држави чланици услед помоћи коју она додељује својим компанијама, то ће довести до пада производње у свим другим државама. Ипак, како сматра *Collie*, свеукупан ефекат ће бити изражен кроз повећање производње на унутрашњем тржишту ЕУ, што ће довести до повећања користи за друштво и елиминисати недостатак робе на тржишту. Јасно, овде се држава такође суочава са пратећим трошковима (*shadow costs*), јер ће се помоћ односити на више јединица производа и држава ће платити виши износ помоћи за сваку јединицу производа произведену на њеној територији, како на додатне, тако и на јединице производа које су се производиле и пре повећања нивоа помоћи.

Повећање помоћи по јединици производа ће, по његовом мишљењу, довести до одвлачења („крађе“) послова другим државама конкурентима и донеће

---

<sup>35</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, European Economy, Economic papers, бр. 244, 2006, стр. 68.

<sup>36</sup> Collie, D., *State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in Integrated Markets*, International Journal of Industrial Organisation, vol. 18, 2000, стр. 867-884.

већу корист држави која је ту помоћ дала, него њеним конкурентима. Кад је реч о трошковима, држава која је дала помоћ има такође виши гранични (маргинални) ефекат повећања помоћи, исто као и група конкурентских држава, јер се њена продаја повећава више. Исто важи и за пратећи трошак у вези с јединицама производа које су биле произведене у одсуству повећања помоћи. Имајући у виду да је гранична добит, коју држава давалац помоћи оствари, већа од граничног трошка, владе се опредељују за несразмерне нивое помоћи. То је и логично, јер држава давалац профитира више него њени конкуренти.

*Collie* је из овога закључио да је проблем несразмерне државне помоћи веома озбиљан. Он сматра да би тај проблем најбоље решила Комисија, јер она не би имала, за разлику од држава, подстицај да одобри претерану помоћ у циљу отимања тржишног удела другим државама чланицама. Истовремено, *Collie* је у свој модел укључио и различите производе и дошао до закључка да, уколико су производи довољно блиски супститути, а пратећи трошкови владе истовремено довољно високи, забрана помоћи ће довести до повећања укупног благостања. С друге стране, ако су производи довољно различити, забрана помоћи ће негативно деловати на свеукупно благостање свих држава чланица, јер ће негативни ефекти државне помоћи на стране произвођаче бити превагнати позитивним ефектима на стране потрошаче.

Дакле, према овом моделу, умањење износа државне помоћи у циљу повећања благостања би било оправдано у ситуацији: прво, када компаније обезбеђују довољно блиске супституте тако да постоји значајан негативан ефекат на компаније у другим земљама; друго, када су пратећи трошкови (*shadow costs*) прикупљања средстава високи; и најзад, треће, када релативно висок удео свеукупне тржишне тражње настаје у односној држави чланици<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 71.

### 2.5.2 Модел умањивања граничног трошка производње у циљу јаче конкурентности на другим тржиштима

Поред модела државне помоћи код којих се произвођачи и потрошачи налазе унутар једног заједничког тржишта, треба поменути и облике код којих се произвођачи налазе у једној или више држава, а потрошачи у трећој земљи. Према овом моделу, уколико државе А додели државну помоћ у облику субвенција својој компанији, она тим чином умањује гранични трошак производње и тако омогућава тој компанији да уђе у оштрију конкурентску утакмицу са својим ривалом у држави Б<sup>38</sup>. Уколико се конкуренција између компанија заснива на квантитету, онда ће практично влада државе која је доделила помоћ својој компанији, директно утицати на количину робе која ће се наћи на тржишту, будући да ће конкурентска компанија лоцирана у другој држави смањити своју производњу у односу на ривала, идући логиком максимизације добити. То значи да је влада државе А у стратешкој предности у односу на државу Б, јер може да утиче на количину робе која ће се произвести у држави Б<sup>39</sup>.

Уколико, пак, обе земље одлуче да доделе помоћ својим компанијама, према овом моделу ће доћи до симетричне ситуације. Наиме, имајући у виду постојање идентичног подстицаја за доделу помоћи и реакцију ривала у другој држави, доћи ће практично до идентичног квантитета у производњи и тржишног удела од по 50%. Овакав сценарио ће, према овом моделу, подстаћи жешћу конкуренцију између компанија земаља А и Б, чиме ће се подстаћи снижавање цена изнад граничног трошка и самим тим, добит ће бити нижа. У овом случају, споразум између држава о некоришћењу субвенција иде у корист државе произвођача, будући да субвенције у овој ситуацији представљају само оружје у циљу присвајања што већег тржишног удела, којим нису ублажени недостаци на тржишту<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> О овом моделу видети више у: Brander, J., Spencer, G., *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, Journal of International Economics, 1985; Eaton, J., Grossman, G., *Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 101, 1986., стр. 383-406.

<sup>39</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 72.

<sup>40</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 72-73.

Дакле, у теорији су развијени одређени модели чији је основни циљ био да објасне разлоге доделе државне помоћи компанијама. Према нашем мишљењу, ови модели представљају скуп спекулација о понашању привредних субјеката на тржишту након државне интервенције. Тачно је да државна помоћ може довести до повећања производње компаније којој је додељена, али то не значи да ће страни конкуренти по аутоматизму смањити властиту производњу. Одлука о повећању/смањењу производње зависиће, пре свега, од пословне политике конкурената и њихове процене тренутног стања на тржишту. Осим тога, *Collie* се превише ослања на значај унутрашњег тржишта за државе чланице. Државе чланице се, приликом доделе помоћи, руководе превасходно националним интересима и потребама својих грађана. Оне желе да помогну својој привреди, а функционисање унутрашњег тржишта и заједничка добробит нису у првом плану. Стога, евентуална забрана мера државне помоћи од стране Комисије неће негативно утицати на свеукупно благостање свих држава чланица, већ само на државу чланицу која ју је доделила.

## 2.6 Државна помоћ и екстерналије

Поред наведених негативних карактеристика државне помоћи, ваља истаћи да она може у одређеним ситуацијама да буде од користи и да допринесе решавању појединих недостатака на тржишту, који се могу јавити услед екстерналија (*externalities*)<sup>41</sup>. Постоји више дефиниција екстерналија, од којих ћемо поменути неколицину. Тако, Пигу је дефинисао појам екстерналија на следећи начин. Неко лице, на пример А, пружиће неку услугу лицу Б и добиће за то одговарајућу накнаду. Пружање ове услуге истовремено ће неком трећем лицу нехотично такође пружити неку корисну или штетну услугу и то тако да се корисност ове услуге не може наплатити, односно учињену штету није дужан надокандити. Нехотични уживалац добре или лоше услуге, то „треће лице“, може

---

<sup>41</sup> Екстерналије представљају економски појам, који је у економску теорију увео А. Маршал (*A. Marshall*) под називом екстерна економичност. Пигу (*A.C.Pigou*) опширно изучава овај проблем у оквиру теорија економског благостања. О овоме види: Шуваков, Т., Шаги, А., *Микроекономија*, Суботица, 2009., стр. 370.

бити свакако и група људи, или неко правно лице<sup>42</sup>. Поједини аутори екстерналије означавају као услугу чија друштвена корисност није једнака нули, то јест, она утиче на функцију трошкова или корисности неког привредног субјекта, али не постоји одговарајуће тржиште за валоризацију дате услуге по законима понуде и тражње<sup>43</sup>. Према мишљењима неких других аутора, екстерналије се одређују као некомпензовани утицај поступака неке особе на добробит другог са стране<sup>44</sup>, или, пак, представљају учинке преливања који се јављају кад предузећа или људи намећу трошкове или користи на друге изван тржишта<sup>45</sup>. У литератури се могу пронаћи ставови по којима екстерналије настају како у ситуацији када добробит потрошача не зависи само од конзумиране робе, већ и од конзумиране и произведене робе од стране других лица, тако и када профит компаније не зависи једино од њеног властитог коришћења фактора производње, него и коришћења других субјеката<sup>46</sup>.

Екстерналије могу бити позитивне и негативне. Негативне екстерналије се јављају, на пример, у области заштите животне средине, када државна помоћ некој компанији омогући повећање привредне активности у једном сектору, а индустријски капацитети доведу до угрожавања животне средине, односно до њеног загађења. С друге стране, класичан пример позитивних екстерналија представљају инвестиције у истраживања и развој, будући да оне доносе краткорочно или дугорочно бројна преимућства компанијама. У модерном свету компаније, нарочито мултинационалн, често улажу у ове сврхе значајна средства. Тако, на пример, позната компанија Тојота је у истраживања и развој уложила преко милијарду америчких долара. Овако велике инвестиције у нове технологије и развој доносе вишеструке користи по компанију, али и привреду државе у целини у којој она послује. Кад је реч о компанији, инвестиције у истраживања и развој, по правилу, доведу до бројних технолошких унапређења производног

---

<sup>42</sup> Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*, London, 1932., стр. 538, преузето из: Шуваков, Т., Шаги, А., *op.cit.*, стр. 369-370.

<sup>43</sup> Шуваков, Т., Шаги, А., *op.cit.*, стр. 370.

<sup>44</sup> Mankiw, G., *Принципи економије*, Београд, 2008., стр. 204.

<sup>45</sup> Samuelson, P., Nordhaus, W., *Економија*, Загреб, 2000., стр. 345.

<sup>46</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 56.

процеса и јачања њене конкурентске способности на тржишту. Треба имати у виду да и њени конкуренти улажу одређена средства у истраживања и развој, па ове инвестиције имају не само економски, већ и стратешки значај за компаније. То је посебно карактеристично за област информационих технологија и телекомуникација, где су иновације практично дневног карактера. Због тога одсуство улагања у развој може значити крах компаније на тржишту. С друге стране, инвестиције у истраживања и развој доносе бројне погодности и држави у којој односна компанија послује, као и њеним грађанима. Већи приходи компаније значеће и веће пореске приходе за државу, повећање запослености, растерећење пензионих фондова, виши животни стандард домицилног становништва, као и бројне друге погодности.

У вези са поменути екстерналијама су и јавна добра (*public goods*). Она су карактеристична по томе што било који потенцијални потрошач може да се користи њиховим погодностима. Тешко је, а понекад и немогуће, искључити било кога од могућности да их користи. Њихова специфична одлика се састоји у одсуству конкуренције у коришћењу. Другим речима, коришћење ових добара (на пример, услуге јавног сервиса, услуга од општег економског интереса) од стране једног субјекта не умањује могућности за друге субјекте да их користе. По правилу, вршење услуга од општег економског интереса често је повезано с губицима у пословању, јер је то задатак повезан са значајним трошковима. Пошто се обављање оваквих делатности не би могло успешно (профитабилно) вршити од стране компанија из приватног сектора, улога државе односно државне помоћи овде посебно долази до изражаја. Стога не треба да чуди што за државну помоћ у овој области постоји посебан правни режим у ЕУ. Циљ државне помоћи у овом случају је успешно обављање ове делатности у корист свих грађана, уз истовремено обезбеђење економске ефикасности.

Даље, државна помоћ такође може доћи до изражаја уколико потрошачи потцене корисност (употребљивост) одређених добара, а у интересу је државе да подстакне њихову већу потрошњу. Овде би се могло сврстати образовање, здравство, културне потребе и слично. У оваквим ситуацијама се државна помоћ

може сматрати изузетно корисном, а подстицање грађана на веће коришћење ових добара донело би несумњиво одређене екстерналије, пре свега позитивне, јер од побољшања образовања има користи цело друштво.

Такође, државна помоћ може бити корисна и у ситуацији када се поремећаји на тржишту јављају услед недостатка информација неопходних за пословање привредних субјеката, што њихово пословање чини доста неизвесним. То посебно важи за мала и средња предузећа, нарочито у области информационих технологија. У тој ситуацији, уколико су проналазачи, односно иноватори боље информисани о властитим пројектима од потенцијалних инвеститора, може се десити да им потоњи ускрате средства која траже од њих. То је логично, јер инвестиције у иновативну делатност нису *a priori* исплативе и носе са собом бројне ризике. Истина, уколико се покаже да је улагање у иновацију било исплативо, то ће не само повратити уложена средства инвеститору, већ ће му донети, по правилу, и велику добит. С друге стране, понекад велика улагања у истраживања и развој неће дати очекиване резултате, па ће инвеститор претрпети значајан пословни губитак. Управо су ови разлози (то јест, ризичност инвестиције у ове намене), у комбинацији са асиметричношћу информација понекад основ за ускраћивање тражених средстава. Стога се у оваквим ситуацијама државна помоћ може сматрати веома корисном, али уз одређену ограду. Она се састоји у томе што држава не може унапред бити сматрана за субјект који ће боље од инвеститора проценити исплативост неке научне идеје или проналаска. Ипак, одређена истраживања су показала да интервенција државе у виду државне помоћи може отклонити асиметричност информација и довести до повећања опште добробити<sup>47</sup>.

Државна помоћ може у одређеним случајевима бити употребљена и за креирање конкуренције на тржишту. То је случај у ситуацији када се компанијама даје помоћ ради уласка или одржања на одређеном тржишту. Ово посебно добија на важности на тржишту које карактерише монополски положај одређеног привредног субјекта, при чему ће стварање конкуренције макар и на вештачки

---

<sup>47</sup> Spector, D., *op.cit.*, стр. 187; Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 56.



начин, путем државне помоћи (на пример-повећање увоза стране робе), допринети бољитку крајњих потрошача. У оваквим ситуацијама државна помоћ може бити оправдана и као таква у стању је да донесе бројне позитивне ефекте-проширење постојећих асортимана робе, повећање квалитета, снижење цена и слично. Ипак, ни овај вид помоћи се не може увек сматрати оправданим са становишта права конкуренције<sup>48</sup>.

Осим наведеног, државна помоћ се понекад може употребити и у друге сврхе, на пример у циљу подстицања запошљавања, нарочито тамо где је незапосленост структурне природе. У том смислу, додела помоћи у циљу подстицања запошљавања, односно снижавања трошкова у вези са запошљавањем (на пример, доприноси за социјално осигурање, здравствено осигурање и слично), представља добро средство за решавање овог проблема. Наравно, овде ће бити реч о државној помоћи у светлу одредби комунитарног права уз предуслов да она није доступна свим компанијама под истим условима. Слична ситуација постоји и уколико се у неком сектору привреде могу уочити структурни проблеми, а посебно ако је реч о привреди једне државе у целини. Истовремено, државна помоћ се понекад јавља и у проблематици везаној за поседовање тржишне моћи, као и ситуацији када владе држава прибегавају овој мери као одговор на слично поступање конкурената<sup>49</sup>.

Даље, истиче се и да се државна помоћ не користи само у циљу повећања економске ефикасности, него и као средство обезбеђења једнакости субјеката на тржишту, на пример у циљу обезбеђења јединствене цене за услуге од општег економског интереса<sup>50</sup>.

Треба напоменути да се државна помоћ може јавити, између осталог, и у виду пореских ослобођења и царинских рефакција. Ово посебно долази до изражаја код пореза на добит предузећа, јер високи порези доводе, по правилу, до слабијег пословања предузећа, смањују подстицај за инвестиције, умањују конкурентност на тржишту, проузрокују пад запослености и слично. Утицај

---

<sup>48</sup> Spector, D., *op.cit.*, стр. 18.

<sup>49</sup> Nitsche, R., Heidhues, P., *op.cit.*, стр. 56-57.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

опорезивања варира од сектора до сектора, па држава има интерес да ове проблеме отклони у већој или мањој мери. Решење се може састојати у смањивању пореза предузећима, али то би уједно значило и пад буџетских прихода. Стога би држава могла да умањи пореске стопе оним компанијама које су, према њеној процени, најосетљивије у односу на опорезивање. Уколико се помоћ државе у овом смислу додели са довољним степеном селективности, онда би се могло говорити о постојању државне помоћи<sup>51</sup>.

Дакле, државна помоћ често представља средство за отклањање недостатака на тржишту, који се јављају услед негативних екстерналија. Ти недостаци могу бити различите природе: отежано вршење услуга од општег економског интереса, слабија потражња за одређеним производима/услугама од значаја за државе чланице, недостатак информација важних за пословање привредних субјеката, монополско тржиште, незапосленост, мала економска ефикасност и слично. Ово показује да државна помоћ не служи само за спашавање предузећа или повећање њихове конкурентности, што је, у основи, забрањено одредбама УФЕУ. Она често може имати веома повољне ефекте, што су потврдиле и институције Уније, предвиђајући изузетке од опште забране њене доделе.

## 2.7 Државна помоћ и пратећи трошкови („*shadow costs*“)

У вези са доделом државне помоћи компанијама поставља се питање такозваних „*shadow costs*“ (пратећих трошкова, превод аутора). Наиме, када држава прикупља приходе од пореза, она том приликом сноси и одређене трошкове. Такви трошкови ће се јавити и приликом доделе помоћи. То значи да је бруто износ помоћи једнак збиру средстава која ће се доделити некој компанији као државна помоћ и пратећих баластних трошкова (*deadweight costs*, превод аутора). Сав терет овог давања државе сnose порески обвезници, што за њих представља губитак у економском смислу, јер су та средства могла другачије да

---

<sup>51</sup> Spector, D., *op.cit.*, стр. 188.

се искористе. Пратећи трошкови су само један од доказа да је државна помоћ скупа, па стога представља неопортунитетни трошак у економском смислу. Чак и уколико би се претпоставило да је помоћ употребљена на прави начин, њени ефекти би у пракси могли да буду много слабији од очекиваног, на пример услед поремећаја на тржишту или услед високих трошкова<sup>52</sup>. Поред свега, држава (односно порески обвезници) ће сносити и трошкове контроле понашања компанија, што за собом вуче и бројне административне препреке. Нецелисходност доделе државне помоћи се састоји и у томе што се помоћ у тренутку њене доделе може чинити оправданом, али се касније у току реализације може показати супротно, то јест, да је она неефикасна са економског аспекта и да није решила неки проблем на тржишту који је уочен у моменту одлучивања о њеној додели.

Иако је могуће релативно лако, у већини случајева, уочити постојање поремећаја на тржишту, веома је тешко егзактно измерити њихов обим, економски значај и утицај на тржишна кретања. У таквој ситуацији је могућа само оквирна процена, јер се проблеми на тржишту у кратком временском периоду могу драстично повећати или смањити. Та чињеница захтева праву меру при одређивању износа државне помоћи. Она мора бити еквивалентна постојећем проблему. Ту је и одређена доза неизвесности у погледу оцене да ли ће мера државне помоћи заиста решити дати проблем или не. Ово посебно долази до изражаја ако се има у виду чињеница да она може произвести неповољне ефекте не само на националном нивоу, већ је у стању да изазове бројне прекограничне последице. Управо ће „преливање“ негативних ефеката у друге државе чланице представљати ваљан основ за спровођење контроле државне помоћи од стране Комисије.

---

<sup>52</sup> Friederiszick, H.W., Röller, L.H., Verouden, V.,: *European State Aid Control: An Economic Framework*, 2006., стр. 20.

### 3. Извори права у материји државне помоћи у ЕУ

#### 3.1 Увод

Одредбе извора права конкуренције ЕУ у материји државне помоћи имају **наднационални карактер**. Он је изражен преко: 1) принципа **директне примене права** и 2) принципа **директног дејства права**. Под директном применом права подразумева се подесност одредби правних норми права ЕУ да буду непосредно или директно унете у унутрашње правне системе држава чланица, без интервенције националних легислативних или управних власти<sup>53</sup>. То би значило да појединац (физичко или правно лице) може да се обрати непосредно националном суду, ради решавања неког спора. Суд ће одлучити о предмету спора применом одредаба о државној помоћи<sup>54</sup>. С друге стране, под принципом директног дејства подразумева се способност или капацитет одредби права ЕУ да непосредно стварају права и намећу обавезе на које се могу позивати појединци, без интервенције управних или судских органа<sup>55</sup>. То значи да се правна и физичка лица могу слободно позвати на одредбе о државној помоћи у циљу остварења

---

<sup>53</sup> Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 66. С обзиром да је између појма директне примене и појма директног дејства често стављан знак једнакости, тадашњи Суд правде је разрешио дилему у случају *Simmenthal* (Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal S.p.A.* [1978] ECR 629). Ту је заузет став да директна примена права подразумева потпуну и једнообразну примену прописа комунитарног права у свим државама чланицама након ступања на снагу, па све док су на снази.

<sup>54</sup> О директној примени права ЕУ види: Bogdandy, A., *Legal Equality, Legal Certainty and Subsidiarity in Transnational Economic Law-Decentralised Application of Art. 81.3 EC and WTO Law: Why and why Not*, у: European Integration and International Coordination, *Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*, Kluwer, 2002., стр. 18, преузето из: Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 66. Према раније важећем члану 288. Уговора о оснивању Европске економске заједнице само уредбе, као акти секундарног законодавства, имају директну примену.

<sup>55</sup> О овоме види: Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 72; Preschal, S., *Does Direct Effect Still Matter?* *Common Market Law Review* 37/2000, стр. 1047-1069; С обзиром да принцип директног дејства није дефинисан у оснивачким актима ЕУ, тадашњи Суд правде је, у пракси, створио критеријуме уз помоћ који се може одредити да ли да ли нека норма садржана у изворима права има директно дејство. У том погледу, правна норма мора бити јасна за судску примену, мора да утврђује неусловљену обавезу, мора бити потпуна, правно перфектна и најзад, њено испуњење не сме зависити од каснијих мера Уније или држава чланица. О овоме види детаљније у: Васиљевић, М., *Пословно право Србије и Европска унија, „Право Републике Србије и право Европске уније“*, Правни факултет, Ниш, св. II, 2009, стр. 354-356, преузето из: Ћирић, А., *op.cit.*, стр. 388-389; Вукадиновић, Р., *op.cit.*, стр. 72/75.

својих права, а национални судови имају обавезу да им пруже заштиту. Оне имају **примат** у примени у односу на национална законодавства о државној помоћи.

Изворе права ЕУ у материји државне помоћи можемо класификовати у неколико група:

- 1) Примарни извори-Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ) и Уговор о ЕУ,
- 2) Споразуми о стабилизацији и придруживању;
- 3) Секундарни извори, обавезујуће снаге-уредбе, директиве и одлуке;
- 4) Судска пракса Суда правде и Општег суда (раније Суда прве инстанце);
- 5) Формално-правно необавезујући квази-легислативни акти (смернице, саопштења, обавештења, препоруке, мишљења) који се сврставају у такозвано „меко право“ (*soft law*);
- 6) Практика Комисије и Суда;
- 7) Национални прописи и судска пракса.

У редовима који следе, биће више речи о сваком од наведених извора права.

### 3.1.1 Уговор о функционисању ЕУ

Уговор о функционисању ЕУ је део Лисабонског споразума, који је усвојен 2007. године од стране Европског савета. Лисабонски уговор је представљао својеврсни излаз и „пат-позиције“ у којој се Унија нашла након неуспелих референдума у Француској и Холандији о усвајању Устава за Европу. Уговором о функционисању ЕУ је замењен дотадашњи Уговор о Европској заједници, а Унији је признат правни субјективитет. Поред Уговора о функционисању ЕУ, Лисабонски споразум чине и Уговор о ЕУ, као и протоколи и декларације додати уз уговоре. С обзиром на чињеницу да је Споразум из Лисабона ступио на снагу, промењена је нумерација чланова из Уговора о ЕЗ, тако да су одредбе о државној помоћи сада садржане у члановима 107-109. Уговора о функционисању ЕУ. Садржински гледано, чланови 107-109. УФЕУ идентични су ранијим члановима 87-89 Уговора о ЕЗ.

Кад је реч о Уговору о функционисању ЕУ (УФЕУ)<sup>56</sup>, одредбе о државној помоћи садржане су у члановима 107, 108 и 109<sup>57</sup>, при чему треба одмах нагласити принцип опште забране државне помоћи, односно да је државна помоћ инкомпатибилна (неспојива) са унутрашњим тржиштем.

То је видљиво из текста члана 107(1) УФЕУ у коме се наводи: **уколико Уговорима није супротно предвиђено**, било која помоћ дата од стране државе чланице или кроз државне изворе у било којој форми уопште, која нарушава или прети да наруши (*distort*) конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба, биће инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико утиче на трговину између држава чланица. Такође, Уговорима може бити другачије прописано, па у том случају државна помоћ неће бити инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем. Ипак, ово су само изузеци од правила који ће се моћи применити само уколико су испуњени унапред предвиђени услови, о којима ћемо касније говорити.

Да би се поменути члан применио, потребно је да помоћ буде: 1) дата од стране државе или кроз државне изворе; 2) у стању да утиче на трговину између држава чланица; 3) таква да се њоме фаворизују нека предузећа или производња неких роба, односно примаоци помоћи; 4) таква да омогућава предност примаоцима; 5) таква да нарушава или прети да наруши конкуренцију на унутрашњем тржишту. Дакле, уколико су **кумулятивно** испуњени сви наведени услови, примениће се режим забране државне помоћи.

### 3.1.2 Споразуми о стабилизацији и придруживању

Као примарни извор права у материји државне помоћи можемо означити и споразуме о стабилизацији и придруживању, које ЕУ закључује са трећим државама. Реч је о врсти споразума која представља спецификум за односе

---

<sup>56</sup> *Treaty of Functioning of the European Union* (2008, OJ C115/01). Ми ћемо у овом раду водити рачуна о временском важењу прописа, па ћемо „стару“ нумерацију (чланови 87-89) као и раније називе институција користити на местима где се то показује оправданим.

<sup>57</sup> Поред чланова 107-109 Уговора о функционисању ЕУ, од значаја су и чланови 3-6, 14, 42, 50(1), 50(2), 93, 106, 119, 346, као и члан 3. Уговора о ЕУ (2008, С ОЈ115/01).

Европске уније са државама које се налазе на територији западног Балкана<sup>58</sup>. У питању је међународни споразум чије одредбе одређена држава мора да спроведе, како би у будућности стекла статус кандидата за чланство у ЕУ.

Између осталог, ови споразуми садрже одредбе о конкуренцији, односно државној помоћи. Кад је реч о државној помоћи, истиче се да свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, неће бити у складу са правилним функционисањем датог споразума. Имајући у виду да је реч о типским и унификованим документима<sup>59</sup>, оваква формулација садржана је у споразумима са свим државама Западног Балкана<sup>60</sup>. На овај начин, одредбе УФЕУ постају обавезујуће за потенцијалне кандидате за чланство у Унији и тако, посредно, извор права у материји државне помоћи.

### *3.1.3 Секундарни извори права и државна помоћ*

Креатори секундарног законодавства ЕУ су Савет, Комисија и Европски парламент у сарадњи са Саветом. У Уговорима на којима је заснована ЕУ се не помиње израз „секундарно законодавство“, већ је то производ теоријских промишљања. Очигледно је циљ био у томе да се очува њихова особеност. По својој правној природи, секундарни извори подсећају на законске и подзаконске акте које доносе представнички законодавни и извршни органи у државном праву<sup>61</sup>. У праву ЕУ разликују се две групе ових аката: 1) обавезујући и 2) необавезујући. У обавезујуће акте спадају уредбе, директиве и одлуке, док групи необавезујућих аката припадају препоруке, мишљења, резлудије и слично.

---

<sup>58</sup> Тирић, А., *Међународно трговинско право*, Ниш, 2010., стр. 396. Република Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању и такозвани Прелазни трговински споразум 29. Априла 2008. године у Бриселу, а Народна скупштина Републике Србије је ратификовала наведене споразуме 9. септембра исте године. Да би споразум о стабилизацији и придруживању ступио на снагу, неопходно је да га ратификују све државе чланице ЕУ и држава потписник. С обзиром да ССП са Републиком Србијом није ратификован од стране свих држава чланица, тренутно је у примени Прелазни трговински споразум.

<sup>59</sup> *Ibidem*, стр. 397.

<sup>60</sup> О томе види члан 38. Прелазног трговинског споразума који је склопљен између ЕУ и Републике Србије (СГ РС 83/08).

<sup>61</sup> Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010., стр. 135.

За материју државне помоћи од значаја су уредбе, директиве и одлуке као што су: Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар извесних предузећа (кодификована верзија)<sup>62</sup>, Одлука Комисије о примени члана 86(2) Уговора о ЕУ на државну помоћ у облику компензације за јавну услугу дату неким предузећима којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса<sup>63</sup>, Уредба 800/2008, која проглашава одређене категорије помоћи компатибилним са заједничким тржиштем у примени чланова 87 и 88 Уговора-општа Уредба о блок-изузећу<sup>64</sup>, Уредба Савета 994/98 о примени чланова 92 и 93 (сада 107 и 108) Уговора о стварању Европске Заједнице на одређене категорије хоризонталне државне помоћи<sup>65</sup>, Уредба Савета 1698/2005 о подршци за рурални развој од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој која је у више наврата амандирана<sup>66</sup>, Уредба Комисије 1857/2006 о примени чланова 87 и 88 Уговора на државну помоћ малим и средњим предузећима активним у производњи пољопривредних производа и амандирању Уредбе 70/2001<sup>67</sup>, Уредба Комисије 875/2007 о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕЗ на *de minimis* помоћ у сектору рибарства<sup>68</sup>, Уредба Комисије 736/2008 о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕЗ на државну помоћ малим и средњим предузећим активним у производњи, преради и маркетингу рибљих производа<sup>69</sup>, Уредба 1998/2006 о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕЗ на *de minimis* помоћ<sup>70</sup>, Уредба Савета 659/1999 која поставља детаљна правила за примену члана 93 Уговора о ЕЗ<sup>71</sup>, са неколико амандмана и одговарајућа Уредба о примени<sup>72</sup> које су више пута

---

<sup>62</sup> 2006/111/ЕС, ОЈ L318/17.

<sup>63</sup> [2005], ОЈ C323/1.

<sup>64</sup> [2008] ОЈ L214/3.

<sup>65</sup> [1998], ОЈ L142/1.

<sup>66</sup> [2005] ОЈ L 277.

<sup>67</sup> [2006], ОЈ L 358.

<sup>68</sup> [2004], ОЈ L193/6.

<sup>69</sup> [2008], ОЈ L201/16.

<sup>70</sup> [2006], ОЈ L 379/5.

<sup>71</sup> [1999], ОЈ L83/1.

<sup>72</sup> [2004], ОЈ L140/1.



амандиране, посебно имајући у виду проширења ЕУ која су се десила након њиховог доношења, и слично.

#### 3.1.4 „Soft law“ као извор права у материји државне помоћи

Поред аката обавезујућег карактера (као што су уредбе, директиве или одлуке), институције Уније су прибегле доношењу одговарајућег „сета“ одредаба о државној помоћи које би се могле по својој правној природи окарактерисати као „меко право“ или „право меког нормативитета“ (*soft law*). Треба нагласити да акти „меког права“ нису обавезујући за државе чланице. Неспорно је да у условима глобализације и брзог развоја комуникација, медија и интернета долази до наметања ставова и закључака неформалних стручних ауторитативних форума или мишљења утицајних појединаца. У таквим околностима, код широких слојева корисника таквих система утискује се нови садржај путем правила „меког нормативитета“. Захваљујући снази медија, ствара се свест код широких слојева њихових корисника у читавом свету који свакодневно полако, помало, али све сигурније „верују“ у потребу њихове примене, прихватајући поједина „мека правила“ и субјективно им придајући значај нормираних начина поступања. Решења садржана у изворима „soft law“ су веома погодна за „испитивање тла“ за оживотворење нових законодавних решења *de lege ferenda*, кроз процес „каљења“ меког закона и прерастања његових норми у „тврди закон“ (*hard law*)<sup>73</sup>.

У такве акте би спадале смернице, обавештења, саопштења, кодекси понашања, препоруке и други акти који имају специфичну правну природу и послужили су Комисији да ефикасније реши одређене проблеме са којима се сусретала у пракси. Разлога за настанак „меког права“ има више.

Пре свега, „меко право“ настаје као резултат жеље Комисије да унапреди поступак контроле државне помоћи. Оправдање за такво настојање лежи у чињеници да се „case-by case“ приступ, односно приступ од случаја до случаја, показао као доста проблематичан и неефикасан. Број случајева пред Комисијом је

---

<sup>73</sup> Ђирић, А., *Међународно трговинско право*, Ниш, 2010., стр. 73-75.

стално бележио раст, што није могло да се на одговарајући реши услед ограничених људских и материјалних ресурса<sup>74</sup>. Због тога се могло десити да се конкретни случајеви у којима се радило о државној помоћи не реше на адекватан начин.

Поред тога, стварала се и велика доза правне несигурности, јер се у пракси често дешавало да институције Уније у релативно сличним случајевима доносе различите одлуке. Таква пракса је изузетно неповољно деловала на компаније, будући да су често биле у недоумици да ли ће нека мера државе бити окарактерисана од стране Комисије као државна помоћ. Комисија је покушавала да отклони наведене недостатке уз помоћ одредаба секундарног законодавства, тако што је у неколико наврата предлагала Савету да усвоји одређене уредбе у вези са контролом државне помоћи, али без успеха<sup>75</sup>.

Имајући у виду наведене тешкоће, Комисија се определила за „меко право“ као средство за превазилажење недостатка ваљаног оквира за контролу државне помоћи. Наравно, мотивација за креирање система „меког права“ у материји државне помоћи није лежала само у настојању да се контрола помоћи учини ефикаснијом и лакшом, већ и у жељи Комисије да учини себе отпорнијом на различите видове политичких притисака у сваком појединачном случају<sup>76</sup>. То никако не значи да је Комисија у потпуности постала имуна на различите облике притисака, али је ипак на тај начин себи обезбедила већу слободу деловања. Поред наведеног, систем „меког права“ омогућио је Комисији и већу дозу флексибилности у развијању правила у вези са државном помоћи, него што је то случај са ригидним, „тврдим“ правом (*hard law approach*, превод аутора)<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> О овоме види више у: Mederer, W., *The Future of State Aid Control*, Competition Policy Newsletter, 3/1996., стр. 12-14; Smith, M.P., *Integration in Small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, Journal of Common Market Studies 36/1998, стр. 55-78.

<sup>75</sup> Lavdas, K.A., Mendrinou, M.M., *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*, 1999, преузето из: Blauberger, M., *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, 2004., стр. 13; Evans, A., *European Community Law on State Aid*, 1997, преузето из: Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 13.

<sup>76</sup> Rawlison, F., *The Commission's Policy Frameworks: The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*, у: Harden, I., и гр. аутора, *State Aid: Community Law and Policy*, 1993., стр. 52-60, преузето из: Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 14.

<sup>77</sup> О овоме види: Cini, M., *The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime*, Journal of European Public Policy 6/2001., стр. 192-207.

Проблем је могла представљати чињеница да „меко право“ није правно обавезујуће за државе чланице, изузев уколико се оне изричито не сагласе, односно одобре његову примену. То би значило да, у формално-правном погледу, „меко право“ обавезује само његовог доносиоца, односно Комисију<sup>78</sup>. Ипак, иако „меко право“ као такво нема формално-правну обавезност, то не значи да не производи неке практичне ефекте<sup>79</sup>. Даље, у почетку је била спорна чак и правна основа за постојање „меког права“<sup>80</sup>, као и недовољна прецизност терминологије садржане у актима који спадају у његов опсег. Ипак, чини се да је Комисија успела временом да поједностави сложену терминологију и тако учини „меко право“ лакшим за примену.

Имајући у виду чињеницу да је „меко право“ необавезујуће за државе чланице, могла би се довести у питање сама суштина постојања аката „меког права“ о државној помоћи. Стога је Комисија морала да изнађе начин како да његове одредбе учини практично обавезујућим за адресате, односно државе чланице.

Један од начина за постизање овог циља представљале су **одлуке Комисије** у вези са државном помоћи које су биле засноване на одредбама „меког права“. На пример, уколико се државе чланице не би придржавале одредаба о државној помоћи садржаних у „меком праву“, тада би Комисија могла да иницира поступак против државе чланице који би се могао завршити негативном одлуком<sup>81</sup>. Таквом одлуком би се спречила реализација спорне мере државне помоћи. Истовремено, Комисији стоји на располагању и могућност да затражи повраћај незаконито додељене помоћи. Овакав поступак ће свакако обесхрабрити компаније да захтевају доделу потенцијално недопустиве помоћи. То је потврђено у пракси, јер су државе чланице веома често антиципирале контролу од стране Комисије и

---

<sup>78</sup> Mestmäcker, E.J., Schweitzer, H., *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 2004., преузето из: Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 13.

<sup>79</sup> Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 8.

<sup>80</sup> Aldestam, M., *Soft Law in the State Aid Policy Area*, у: Mörth, U., *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, 2004., стр. 11-36, преузето из: Blauberger, M., *op.cit.*, стр.13.

<sup>81</sup> Gross, I., *Das europäische Beihilfenrecht im Wandel: Probleme, Reformen und Perspektiven*, 2003., стр. 103, преузето из: Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 17.

настојале да обликују властите мере државне помоћи на начин који задовољава критеријуме дефинисане у одредбама „меког права“ о државној помоћи<sup>82</sup>.

Дакле, овде је дошло до **посредне** примене „меког права“, које је тако фактички и правно стекло снагу обавезности. Објашњење лежи у чињеници да је држава чланица дужна да се придржава појединачних одлука Комисије.

Као што смо већ поменули, одредбе о државној помоћи које спадају у „меко право“ постаће формално-правно обавезујуће за државе чланице уколико их оне изричито прихвате. Међутим, државе чланице се у пракси нису лако одлучивале на овакав корак. Стога је Комисија пронашла веома елегантан начин како да државе чланице „натера“ да прихвате одредбе „меког права“. Тако, уколико држава чланица одбије да прихвати примену одредаба „меког права“, тада ће Комисија покренути поступак у односу на све мере државне помоћи које потпадају под дате одредбе. Такво поступање Комисије било је видљиво у случају када је Немачка одбила да се повинује новим Смерницама о регионалној помоћи за период од 2007-2013 године. Комисија је на овакав поступак Немачке реаговала тако што је покренула формалну истрагу **против свих шема** регионалне државне помоћи које је одобрила немачка влада. То је резултирало изричитим одобрењем поменутих Смерница од стране Немачке.

Дакле, отварање истраге имало је за циљ да се санкционише „непослушна“ немачка влада и обезбеди изричито прихватање одредаба „меког права“ о државној помоћи. Наравно, не треба пренебрегнути ни то да су у конкретном случају све државе чланице биле за усвајање поменутих Смерница, па је Комисији тако било много лакше да изврши притисак и обезбеди њихово изричито прихватање од стране Немачке<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Dylla, B., *Does the European Union Matter? The Effects of the Single Market on National State Aid Expenditure*, Fifth Biennial Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Seattle, 1997., преузето из: Blauburger, M., *op.cit.*, стр. 17.

<sup>83</sup> О овоме види: European Commission, *State Aid: 24 Member States Accept New Regional Aid Guidelines (2007-2013); Commission Opens Formal Investigation against Germany*. Press Release IP/06/851, 2006. Комисија обично организује састанке са државама чланицама у поступку доношења аката „меког права“. Иако на први поглед делује да се овде ради о консултацијама са државама чланицама у циљу придобијања њихове подршке, ипак Комисија има главну реч и доминантан положај у односу на остале учесника. О томе види детаљније: Méndez, C., Wishlade,

Чврст став Комисије у погледу обавезујућег карактера одредаба „меког права“ о државној помоћи видљив је и приликом **преговора са кандидатима за чланство у ЕУ**. Тада државе кандидати морају да покажу да су у стању да се придржавају обавеза које проистичу из *acquis communautaire*, што укључује и акте који спадају у „меко право“ (смернице, оквири и слично). Дакле, ово би представљао још један начин на који Комисија обезбеђује формално-правну обавезност „меког законодавства“<sup>84</sup>.

Дакле, институције Уније су у пракси издале више смерница, саопштења, студија и извештаја који немају у формално-правном погледу обавезујући карактер, али захваљујући угледу и ауторитету Комисије постали су обавезујући у односу на адресате којима су намењени. Међу њима се може издвојити неколико аката: **Смернице за државну помоћ у сектору пољопривреде и шумарства за период од 2007-2013. године**<sup>85</sup>, **Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине**<sup>86</sup>, **Смернице о ризичном капиталу**<sup>87</sup>, **Смернице о националној регионалној помоћи за период од 2007-2013. године**<sup>88</sup>, **Смернице о испитивању државне помоћи рибарству и аквакултури из 2008. године**<sup>89</sup>, **Смернице о примени правила о државној помоћи у односу на брзи развој широкопојасних мрежа из 2009. године**<sup>90</sup>, **Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа**<sup>91</sup>, **Смернице о државној помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у тешкоћама** које су требале да важе до краја 2009. године, али им је

---

F., Yuill, D., *Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies*, Journal of Common Market Studies 44/2006, стр. 581-605.

<sup>84</sup> О овоме види: Cremona, M., *State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements*, European Law Journal 9/2003., стр. 265-287; Schütterle, P., *State Aid Control: An Accession Criterion*, Common Market Law Review 39/2002., стр. 577-590; Blauburger, M., *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, Journal of European Public Policy, 16:7, 2009., стр. 1030-1046. Оваква пракса Комисије биће од значаја и за нашу земљу, узимајући у обзир да су учињени одређени кораци ка стицању статуса кандидата за ЕУ.

<sup>85</sup> [2006], OJ C319/1.

<sup>86</sup> [2008], OJ C82/1.

<sup>87</sup> [2006], OJ C194/2.

<sup>88</sup> [2006], OJ C54/13.

<sup>89</sup> [2008], OJ C84/06.

<sup>90</sup> [2009], OJ C235.

<sup>91</sup> [2006], OJ C194/2.

важност накнадно продужена до октобра 2012. године<sup>92</sup>, **Оквир за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге**<sup>93</sup>, **Оквир за државну помоћ за истраживање и развој и иновације**<sup>94</sup>, **Оквир о државној помоћи за бродоградњу**<sup>95</sup>, **Саопштење Комисије о примени правила о државној помоћи на услугу јавног емитовања из 2009. године**<sup>96</sup>, **Обавештење Комисије о примени правила о државној помоћи на мере које се односе на директно опорезивање**<sup>97</sup>, **Обавештење Комисије о примени чланова 87. и 88. Уговора на државну помоћ у форми гаранција**<sup>98</sup>, **Обавештење усмерено ка ефективној примени одлука Комисије које налажу државама чланицама да изврше повраћај незаконите и инкомпатибилне државне помоћи**<sup>99</sup>.

На основу реченог, можемо закључити да одредбе „меког права“ представљају значајан помак за Комисију у односу на *case-by case* приступ. Потоњи приступ створио је велики терет Комисији приликом одлучивања и велику дозу правне несигурности државама чланицама и компанијама примаоцима државне помоћи. Кад су у питању државе чланице, сложен карактер *case-by case* приступа у многоме је онемогућавао профилисање националних политика у области државне помоћи. С друге стране, компаније корисници додељене помоћи често су биле у недоумици да ли ће одређена мера помоћи бити окарактерисана од стране Комисије као инкомпатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем. Разлог за такву бојазан представљала је чињеница да су институције Уније врло често имале неусаглашен приступ у идентичним случајевима. Таква правна несигурност несумњиво је била производ (понекад) претеране арбитрерности Комисије приликом одлучивања у конкретном случају.

Чини се да су поменути недостаци у значајној мери умањени (ако не и елиминисани) креирањем одредаба „меког права“ од стране Комисије. С обзиром

---

<sup>92</sup> [2004], ОЈ C244/2; 2009, ОЈ C156/3.

<sup>93</sup> 2005, ОЈ C297/04

<sup>94</sup> [2006], ОЈ C323/1.

<sup>95</sup> [2003], ОЈ C317/11.

<sup>96</sup> [2009], ОЈ C257/1.

<sup>97</sup> [1998], ОЈ C384/3.

<sup>98</sup> [2008], ОЈ C155/10.

<sup>99</sup> [2007], ОЈ C272/5.

да се овде није радило о актима који у формално-правном погледу обавезују државе чланице, Комисија је морала да изнађе начин како да поменуте акте учини обавезујућим за њихове адресате. То је и учињено на три начина. Прво, посредном применом „меког права“, односно његовим инкорпорисањем у одлуке Комисије којих државе чланице морају да се придржавају. Друго, изричитим прихватањем аката „меког права“ од стране држава чланица. Најзад, треће, Комисија је формално-правну обавезност аката „меког права“ провлачила и приликом преговора са државама кандидатима за чланство у ЕУ.

Не занемарујући велики значај „меког права“, његов допринос ефикаснијем решавању случајева у пракси, као и већој комотности држава чланица приликом креирања основних црта властите политике о државној помоћи, остаје констатација (замерка) да је Комисија у великој мери наметнула државама чланицама формално-правну обавезност аката које је сама донела. На овај начин је вештачки омогућена још доминантнија улога институција Уније на уштрб држава чланица.

### *3.1.5 Пракса Комисије и Суда као извор права*

За материју државне помоћи од великог значаја је пракса Комисије и судска пракса, пре свега Суда правде и Општег суда (раније Суда прве инстанце). То је нарочито важно кад се ради о неким случајевима из праксе где је дошло до тумачења одређених одредаба Уговора на којима се заснива ЕУ, или других извора права. Оваква тумачења имају велики значај не само за поступање осталих институција Уније (пре свега, Комисије) него и за саме државе чланице и лица на које се поменути акти односе, јер им омогућавају већу правну сигурност и представљају својеврстан оријентир како треба да се понашају у вези са државном помоћи да она не би била оквалификована као инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем. Ипак, одредбама УФЕУ је институцијама Уније, нарочито Комисији, остављен велики степен дискреције приликом одлучивања, што може да доведе до веома спорних тумачења и контроверзних одлука.

Осим тога, праксу Комисије и Суда карактерише често позивање на прецеденте, што је особина англосаксонског права. То, ипак, не значи да прецеденти представљају непремостиву препреку за институције Уније, нарочито Комисију. Штавише, Комисија има пуну слободу да одступи од одређене праксе и да сасвим другачије реши конкретан проблем. То може да изазове својеврсну правну несигурност, јер државе чланице неће увек бити у стању да процене да ли ће неки вид државне помоћи бити окарактерисан као инкомпатибилан са унутрашњим тржиштем или не. Разлог за неуједначену праксу лежи и у томе што су Комисија и Суд често изложени различитим врстама притисака, неретко политичке природе. То не доводи у питање чињеницу да су Комисија и Суд успели да створе веома богату и углавном уједначену праксу која представља веома значајан извор права у материји државне помоћи.

### *3.1.6 Национални прописи и судска пракса као извори права*

Поред Уговора о функционисању ЕУ, одредаба „*soft law*“, праксе Комисије и Суда, поставља се питање да ли се као извор права у материји државне помоћи могу означити национални прописи и судска пракса држава чланица. Треба нагласити да су национални прописи о државној помоћи усаглашени са одредбама комунитарног права што, уосталом, представља обавезу за државе чланице. Одредбе о државној помоћи су садржане у законима и подзаконским актима, а примењују их национална тела за контролу државне помоћи.

Кад је реч о примени правила о државној помоћи садржаних у УФЕУ, ту посебну улогу играју национална тела за контролу државне помоћи и национални судови. Треба нагласити да је искључива надлежност Комисије да одлучује о компатибилности одређене мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем. Из тога следи да је улога националних тела за контролу државне помоћи и националних судова у креирању праксе у материји државне помоћи релативно скромна, готово занемарујућа. То, ипак, не значи да поменути субјекти не могу спорадично дати свој допринос у одређеним ситуацијама. Одређене могућности



постоје кад је реч о повраћају незаконите државне помоћи. Тако, прималац помоћи може да покрене поступак за оспоравање одлуке о повраћају незаконите државне помоћи пред националним судовима, у складу са чланом 263. УФЕУ. На овај начин национални судови учествују у креирању праксе која представља извор права.

Дакле, национални прописи се, у суштини, **не би могли сврстати у изворе права** у материји државне помоћи у ЕУ. Они представљају израз трансмисије одредаба УФЕУ о државној помоћи у национални правни систем. Приликом одлучивања о компатибилности мере помоћи са унутрашњим тржиштем, Комисија и Суд ће се ослонити на одредбе УФЕУ, „*soft law*“ и властиту праксу, а не на националне прописе. Истина, национални прописи могу у малој мери допринети развоју праксе Комисије и Суда, али то им не даје својство извора права у материји државне помоћи.

## ГЛАВА II

### СУБЈЕКТИ ДОДЕЛЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

#### 1. Уводна разматрања

Државна помоћ се може јавити у многобројним облицима, којих је све више услед динамичног развоја привреде. Пракса је показала да државе чланице државну помоћ додељују на два основна начина: 1) **непосредно** и 2) **посредно**, из државних извора. Државама је, наравно, много лакше да доделе помоћ привреди на отворен и нескривен начин, из средстава државног буџета. Али, из страха од контроле доделе помоћи од стране тела надлежних за заштиту конкуренције, државе ће покушавати да на различите начине прикрију, односно „замаскирају“ своје поступање. Стога ће се државна помоћ веома често додељивати под „плаштом“ различитих тела која ће деловати у име и за рачун државе. Институцијама Уније ће бити много једноставније да изврше контролу помоћи која је „очигледно“ додељена од стране државе, за разлику од случаја када је мера државне помоћи реализована преко неког другог субјекта, то јест, посредно. Зато је потоњи случај много опаснији, представља озбиљнију претњу по конкуренцију на релевантном тржишту и као такав захтева појачану пажњу тела за заштиту конкуренције.

Одлука о додели помоћи може бити донета, односно спроведена у форми закона, али то могу бити и подзаконски акти (на пример, уредбе), којима се такође може омогућити повољнији положај одређеним субјектима. Пракса је показала да се држава веома често „крије“ иза различитих форми правних аката и настоји да постигне ефекте какве би остварила директном државном интервенцијом. Разлог за овакво поступање лежи у жељи држава чланица да заобиђу релевантне одредбе о државној помоћи које им у датом тренутку не одговарају.

Као субјекти који додељују државну помоћ јављају се превасходно државе чланице. Кажемо **превасходно**, јер сматрамо да се у овој улози може наћи нешто шири круг субјеката осим државе. За овакав став заслужна је пракса институција

Уније која је у том погледу „изнедрила“ веома креативна решења. Тако, у пракси су се често могли наћи примери у којима је државна помоћ додељивана непосредно од стране субјеката који се не могу поистоветити са државом нити би се њихови органи могли оквалификовати као државни органи. Овде мислимо на органе територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе који додељују помоћ привредним субјектима на делу територије државе чланица над којим имају надлежност. Стога, неопходно је ближе објаснити њихову улогу и дефинисати услове под којима они могу да доделе државну помоћ. Слична дилема се може поставити и у погледу федералних јединица, али и ЕУ као целине имајући у виду одредбе споразума из Лисабона.

Како бисмо што боље разјаснили „методологију“ доделе помоћи, потребно је дати одговоре на више питања. Пре свега, који субјекти могу да доделе државну помоћ? Да ли се у тој улози могу наћи искључиво државе чланице или је њихов круг шири? Да ли се финансијски или неки други облик помоћи од стране других органа власти (на пример, органа територијалне аутономије или локалне самоуправе) може третирати као државна помоћ? Какав је у том погледу положај федералних јединица? Напокон, имајући у виду нови, федералистички карактер ЕУ, јавља се дилема да ли се као субјект доделе помоћи може јавити и сама Унија? Друго, да ли ће се нека активност држава чланица уопште моћи означити као државна помоћ, односно шта ће бити одлучујуће за институције Уније приликом процене карактера дате помоћи као државне помоћи? Треће, ако држава чланица додељује помоћ преко неког другог субјекта, поставља се питање шта ће се подразумевати под појмом „државни извори“?

У тексту који следи, покушаћемо да одговоримо на постављена питања. Прво ће бити више речи о држави као субјекту доделе државне помоћи, затим о улози недржавних субјеката (органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе) и федералних јединица у вези са доделом помоћи, да бисмо потом покушали да разјаснимо дилему да ли се Унија може означити као субјект који додељује државну помоћ.

## 2. Држава као субјект доделе помоћи

### 2.1 Опште напомене

Као што је већ поменуто, држава ће се најчешће наћи у улози даваоца помоћи привредним субјектима. У том погледу, могуће је да држава наступа са позиције јавне власти (*iurae imperii*), односно као јавно-правни субјект, или се може јавити у улози предузетника (*iure gestionis*). Уколико држава наступа као јавно-правни субјект, тада њена улога даваоца државне помоћи долази у потпуности до изражаја. Међутим, ситуација је значајно другачија када се држава јавља у улози предузетника. У том случају може бити тешко прецизно разграничити да ли је држава чланица доделила помоћ привредним субјектима у вези са чланом 107(1) УФЕУ или се понашала као било који други привредник у нормалним тржишним околностима (принцип приватног инвеститора-МЕИР). Слична дилема настаје и када државе чланице доделе помоћ преко неких приватних тела или посредством јавних предузећа. Стога је неопходно ближе размотрити поменута питања.

### 2.2 Држава као јавно-правни субјект доделе помоћи

#### 2.2.1 Државна помоћ пружена мерама (актима) државе

Након што су изложени услови из члана 107(1) УФЕУ, најпре треба размотрити питање да ли ће нека активност државе чланице која не подразумева директну помоћ од стране државе или из државних извора бити окарактерисана као додела државне помоћи неком предузећу или не. Ово је комплексан проблем, будући да се појам државне помоћи може посматрати веома широко. У вези са тим, поставља се питање која је чињеница одлучујућа за институције ЕУ приликом процене карактера предузете мере као државне помоћи? У том погледу, државна помоћ се може посматрати из визуре **сврхе или циља** који не би могао

бити постигнут у њеном одсуству, или са аспекта ефеката дате помоћи. У пракси институција Уније су примењивана оба концепта, али чини се да је приликом карактеризације помоћи у много већој мери коришћен други приступ, то јест, онај заснован на **ефектима** дате помоћи<sup>100</sup>. То је и потврђено у случају *Italy v. Commission*<sup>101</sup>. Ту је Суд заузео став да је сврха члана 87. Уговора о ЕЗ (сада члана 107. УФЕУ) да спречи да трговина између држава чланица буде угрожена путем бенефита датих од стране јавне власти који, у различитим облицима, нарушавају или прете да наруше конкуренцију, фаворизовањем појединих предузећа или фаворизовањем производње појединих роба. Према мишљењу Суда, поменути члан не прави разлику између мера државне интервенције у питању тако што упућује на њихове узроке или циљеве, већ их дефинише у односу на њихове ефекте<sup>102</sup>. Из одлуке Суда се јасно види да ће се посматрати **ефекти** дате помоћи на трговину међу државама чланицама. Идентично је било и у случају Тако је било у случају *British Aggregates*<sup>103</sup>, у коме је Суд заузео став да тада важећи члан 87. Уговора о ЕЗ не прави разлику између узрока или циљева државне помоћи, већ је дефинише у односу на њене **ефекте**.

Ово не значи да се Комисија или Суд понекад у пракси не ослањају на први поменути приступ, то јест на сврху или циљ који не би могао бити постигнут у одсуству помоћи. Тако је било у случајевима *Kirschamer-Hack v. Sidal*<sup>104</sup>, или *Sloman Neptun*<sup>105</sup>, где је Суд применио управо овај приступ.

Занимљив је био и ранији случај *Steenkolenmijne*<sup>106</sup>, када је Суд заузео став да државна помоћ представља један другачији концепт у односу на субвенције. Кад је реч о субвенцијама, ту се ради о исплатама у новцу учињеним у циљу подршке предузећима, уместо плаћања од стране купца за робе или услуге које

---

<sup>100</sup> Jones, A., Sufirin, B., *State Aid*, 2011., стр. 6.

<sup>101</sup> Case 173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 709. Од 23. новембра 2010. године, нови случајеви се нумеришу на нов начин. О томе види:

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/single\\_numbering\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/single_numbering_en.html)

<sup>102</sup> *Ibidem*, т. 13.

<sup>103</sup> Case C-487/06 P, *British Aggregates v. Commission* [2006].

<sup>104</sup> Case C-189/91, *Kirschamer-Hack v. Sidal* [1993] ECR I-6185.

<sup>105</sup> Cases C-72, C-73/91, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] ECR I-887.

<sup>106</sup> Case 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community* [1961] ECR 1, 19.

производи, односно пружа. С друге стране, државна помоћ је врло слична субвенцијама, али ту нагласак треба ставити на **сврху** и чињеницу да је она креирана за остварење посебних циљева који се у њеном одсуству не би могли реализовати. Стога, концепт државне помоћи је шири од субвенција, јер обухвата не само позитивне користи, као у случају субвенција, већ и интервенције које у различитим облицима умањују (*mitigate*) исплате обично укључене у буџет предузећа и које су сличне по карактеру и имају исте **ефекте**<sup>107</sup>. Дакле, овде се Суд ослонио на **оба** концепта (сврху и ефекте помоћи), док је у претходно поменути случајевима имао другачији приступ. Ипак, ова недоследност не мења поменути став да су се институције Уније углавном ослањале на **ефекте** дате помоћи приликом разматрања датог случаја.

На основу случајева из праксе које смо мало пре поменули, може се извести закључак да се овде радило о интервенцији државе чланице која се може окарактерисати као државна помоћ у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ. Међутим, у одређеним случајевима се не може тврдити да се ради о државној помоћи иако је у конкретној ситуацији дошло до одређене интервенције државе. Тако, у случају *Van Tiggele*<sup>108</sup>, холандска влада је на основу закона који је изгласао национални парламент одредила минималне малопродајне цене за одређене врсте алкохолних пића по којима су се она могла продавати на холандском тржишту. Овде се поставило питање да ли је таква мера холандске владе представљала државну помоћ у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ (тада члана 87. Уговора о ЕЗ). Суд је заузео став да се поменута интервенција не може окарактерисати као државна помоћ, јер се предност дистрибутерима на тржишту није обезбедила на основу директних давања из буџета или индиректно, из државних извора.

У случају *Sloman Neptun*<sup>109</sup> Суд је такође заузео став да се у датој ситуацији не ради о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада члана 107. УФЕУ). Наиме, овде се радило о томе да је немачки парламент донео закон којим

---

<sup>107</sup> Case 173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 709, т. 13.

<sup>108</sup> Case 82/77, *Van Tiggele* [1978] ECR 25.

<sup>109</sup> Cases C-72 and 73/91, *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] ECR I-887.

је уведен додатни регистар бродова који плове под немачком заставом и који је омогућио послодавцима да закључе другачије уговоре о раду са запосленима на бродовима. Према поменутом закону страни морнари нису више потпадали под немачке колективне уговоре о раду уколико нису имали пребивалиште у Немачкој, па су се запослени на бродовима који нису имали пребивалиште у Немачкој нашли у неповољнијем радно-правном односу него њихове колеге који су били немачки држављани. Стога је Комисија заузела став да се овде радило о мери државне помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ, јер су радно-правне норме и правила из области социјалног осигурања селективно примењена на тај начин. Свој став Комисија је правдала и тиме да је у овом случају ова мера финансирана из државних извора и да је њеним увођењем дошло до пада пореских прихода.

Међутим, Суд је заузео другачији став и, позивајући се на већ поменути случај *Van Tiggele*, тврдио да одредбе члана 87. и нарочито 88. Уговора о ЕЗ показују да предности омогућене из извора различитих од оних државних не потпадају под наведене одредбе и да систем у питању не настоји, имајући у виду његов садржај и циљеве, да створи предност која би представљала додатни терет за државу. Његова сврха лежи у томе да измени оквир кроз који се формирају уговорни односи између бродских компанија и њихових запослених, а све то у корист поменутих компанија. С друге стране, последице које из тога проистекну, било да се односе на разлике у основици за обрачунавање социјалних давања било на потенцијални губитак пореских прихода, представљају нешто што је својствено оваквом систему, а не средство давања посебних погодности за односне компаније<sup>110</sup>.

Оваква одлука Суда представљала је својеврсно одступање од дотадашње праксе по којој је селективно смањење социјалних или пореских терета представљало државну помоћ као што је било у случају *Italy v. Commission*<sup>111</sup>. Из саме одлуке се може видети да се Суд у овој ситуацији ослонио на сврху, односно циљ поменутог система а не на његове ефекте. Циљ се састојао у побољшању

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, т. 19 и 21.

<sup>111</sup> Case 173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 718.

положаја немачких бродских компанија у конкурентском смислу, а не у омогућавању повољнијег положаја на уштрб државних средстава. Ово је био још један доказ недоследности институција Уније у смислу тумачења члана 107(1) УФЕУ (тада Уговора о ЕЗ) и вероватно плод притиска најмоћније чланице.

Слично поступање Суда можемо видети и у случајевима *Sidal* и *Viscido and Others v. Ente Poste Italiane*<sup>112</sup>, где се радило о ослобађању малих и средњих предузећа од обавезе поштовања прописа против неправедног отпуштања, односно омогућавању предузећу да одступи од општих законских одредби о уговорима са фиксним роком. Овде је Суд такође пошао од идентичног концепта као и у претходној ситуацији, јер је заузео став да ту није дошло до употребе државних ресурса и самим тим, није се радило о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ.

Занимљиво би било поменути и случај *PreussenElektra*<sup>113</sup>, где је било речи о немачком закону који је обавезао компаније које се баве дистрибуцијом електричне енергије да купују струју од произвођача енергије из обновљивих извора и то по ценама које су биле више од тржишних. На овај начин су произвођачи енергије из обновљивих извора стављени у повољнији положај, а истовремено су произвођачи енергије из других извора били обавезани прописом да делимично компензују дистрибутере за додатне трошкове које су претрпели услед обавезе откупа електричне енергије по вишим ценама од тржишне. Против овога се побунила компанија *PreussenElektra* и тврдила да се у предметном случају ради о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ. Поменута компанија је представљала филијалу једне друге немачке компаније која је била 100% у приватном власништву.

Стога се поставило питање да ли се овде ради о државној помоћи, имајући у виду чињеницу да је држава својом регулативом обавезала компаније које се баве испоруком, односно дистрибуцијом електричне енергије да купују струју од произвођача који је добијају из обновљивих извора по вишој цени од тржишне,

---

<sup>112</sup> Case C-189/91, *Kirsammer-Hack v. Sidal* [1993] ECR I-6185; Cases C-52-54/97, *Viscido and Others v. Ente Poste Italiane* [1998] ECR I-2629.

<sup>113</sup> Case C-379/98, *PreussenElektra AG* [2001] ECR I-2099.



као и расподелу финансијског терета који проистиче из законом утврђене обавезе између дистрибутера, односно испоручилаца електричне енергије и узводних приватних оператора електричним високонапонским мрежама. Суд је по овим питањима заузео негативан став и пресудио да се у овом случају не ради о државној помоћи, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ.

Оваква одлука Суда била је, по мишљењу аутора, доста контроверзна. Пре свега, поставило се питање тумачења самог члана 87(1) Уговора о ЕЗ (односно члана 107. УФЕУ), јер према поменутом члану било која помоћ дата од стране државе чланице или кроз државне изворе у било којој форми уопште која нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба ће, уколико утиче на трговину између држава чланица, бити неспојива са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем. Суд је у тачки 58. своје одлуке поменути члан протумачио тако да он не подразумева да све погодности дате од стране државе, било да се оне финансирају кроз државне изворе или не, предствљају државну помоћ. Поменути члан је, према ставу Суда, имао за циљ да истакне кроз ту дефиницију предности које су дате директно од стране државе, као и оне дате од стране јавних или приватних тела установљених или означених од стране државе.

Суд је проценио да у овом случају није таква ситуација. Обавеза приватним компанијама у области испоруке електричне енергије да купују поменути енергију добијену из обновљивих извора по вишим ценама не подразумева било какав директан или индиректан пренос средстава од стране државе произвођачима. Под то се не може подвести расподела финансијског терета између поменутих компанија. Овакав закључак није могао бити доведен у питање чињеницом да би услед оваквог прописа могло доћи до негативних економских последица по предузећа којима је наметнута обавеза куповине по вишим ценама од тржишне, као ни могућношћу смањења пореских прихода који припадају држави. На овај начин, Суд је поступио супротно ставу Комисије која је сматрала да је неопходно да се у концепт државне помоћи укључи и ситуација када се ради о мерама које су донете од стране државе, али су финансиране од стране

приватних компанија. Овакав став Комисија је засновала на основу праксе Суда и члана 81. у вези са чланом 10. Уговора о ЕУ по којем државе чланице не могу доносити никакве мере, макар и законске природе, које би могле учинити неефективним конкурентске норме примењиве на компаније. Суд је по овом питању заузео другачији став и сматрао да се члан 87. Уговора о ЕЗ односи директно на мере које долазе од држава чланица, за разлику од поменутог члана 81. који се односи на понашање компанија.

Овакво становиште се, по мишљењу аутора, не може прихватити из више разлога. Прво, поменуте компаније су се заиста нашле у доста неповољном конкурентском положају у односу на њихове конкуренте, будући да су биле обавезне на основу закона да купују електричну енергију по вишим ценама од тржишне. Али, не треба ту посматрати само повећане трошкове са којима су се оне сусреле, него и чињеницу да су та предузећа практично морала да помажу своје конкуренте (произвођаче електричне енергије из обновљивих извора). Суштина и циљ норми о државној помоћи Уговора о функционисању ЕУ јесте да заштите конкуренцију на унутрашњем тржишту<sup>114</sup>. Она је овим чином била чак и више нарушена ако се узме у обзир да су овде били угрожени конкуренти, за разлику од ситуације када би се несумњиво радило о државној помоћи. Државна помоћ је наравно, опасна по конкуренцију, али је у овој ситуацији она била више угрожена управо због слабљења економског положаја појединих компанија на тржишту електричне енергије. На овај начин, вештачки се одржавају у животу компаније које у нормалним тржишним условима не би издржале конкуренцију и тиме се наноси велики ударац економској ефикасности овог сектора привреде. Наравно, циљ законодавца био је да подстакне развој еколошки чистих технологија и производњу електричне енергије из обновљивих извора. Али, овде се не треба обазирати на стратешка опредељења макар она била и оправдана, већ се треба усредсредити на суштину члана 87(1) Уговора о ЕЗ, то јест, 107(1) УФЕУ.

---

<sup>114</sup> Ahlborn, C., Berg, C., *State Aid and Antitrust*, Biondi, A., Eeckhout, Flynn, J. (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, 2003., стр. 58.

Друго, не може се оспорити улога државе у овој ситуацији, макар у прикривеној форми. Истина, овде се није радило о директној или индиректној употреби државних извора у смислу члана 107(1) УФЕУ, али је изгласан закон који је омогућио постизање резултата **еквивалентних онима** до којих би се дошло директном државном интервенцијом и који би се могли подвести под потоњи члан. Очигледно је да је Суд оваквом одлуком оставио маневарски простор држави чланици (Немачкој) да елегантно заобиђе примену норми Уговора којима је регулисана државна помоћ (и то без коришћења властитих средстава), а истовремено је дао подстрек и другим чланицама да у будућности поступају на сличан начин.

Треће, аутор се не слаже са овако уском интерпретацијом члана 107(1) од стране Суда. Поменути члан се у пракси мора тумачити шире. Он треба да обухвата и ситуације када држава намерава да неку меру спроведе преко неког приватног тела, односно компаније у приватном власништву, управо због већег степена опасности од нарушавања конкуренције, а не само кад држава то чини директно или индиректно, из државних извора. На овај начин би се спречиле могуће злоупотребе од стране држава чланица у будућности и обезбедило боље функционисање унутрашњег тржишта. Не могу се стога прихватити становишта по којима је оправдано уско тумачење овог члана из разлога веће правне сигурности или са позивом на принцип селективности<sup>115</sup>.

Дакле, директна државна интервенција може се спровести на различите начине, а биће реализована најчешће у форми закона или понекад преко неког другог правног акта. То не значи да ће се увек радити о државној помоћи, што се и показало у пракси у случајевима *Van Tigele*, *Sloman Neptun*, *Sidal* и слично. Нарочито је био интересантан случај *PreussenElektra*, где је Суд заузео став да се ту није радило о државној помоћи, без обзира што је закон обавезао дистрибутере

---

<sup>115</sup> Advocate General Jacobs, *Opinion of 26 October 2000.*, т. 151-155. Ова одлука изазвала је бројне коментаре у научним и стручним круговима. О томе видети више у: Koenig, C., Kühling, J., *EC Control of Aid Granted through State Resources*, ESTAL 1/2002, стр. 7-18; Vesterdorf, B., *A Further Comment on the new State Aid Concept as this Concept Continues to be Reshaped*, ESTAL 3/2005, стр. 393-399; Slotboom, M., *Subsidies in WTO and in EC Law*, *Journal of World Trade Law*, 36(3) 2002, стр. 517-542; Winter, J.A., *op.cit.*, стр. 482-483.

електричне енергије да купују струју од произвођача енергије из обновљивих извора по вишим ценама од тржишних. Овде се показало да се државна помоћ може реализовати и преко приватних компанија и да је неопходно шире тумачење члана 107(1) УФЕУ у циљу спречавања могућих злоупотреба. Остаје проблем на који начин утврдити да ли се у конкретном случају заиста ради о директној државној помоћи додељеној преко одређених компанија или не, нарочито због тога што се показало да се овако могу постићи ефекти идентични онима који би се добили на основу непосредне државне интервенције.

## 2.2.2 Додела државне помоћи из државних извора

### 2.2.2.1 Значење одреднице „помоћ дата од стране државе чланице или из државних извора“

Након што смо у претходном одељку ближе разјаснили питање доделе помоћи директно од стране држава чланица, остало је да се ближе погледа други део члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Уколико погледамо тај део поменутог члана, приметимо да се у њему помиње **„помоћ дата од стране државе чланице или из „државних извора“** (ресурса, енг. *resources*)<sup>116</sup>. Оваква формулација оставља одређене недоумице у погледу њеног исправног тумачења, а није прецизније разјашњено ни шта се конкретно подразумева под појмом **„државни извори“**. То може да представља озбиљан проблем, нарочито када се дође у ситуацију да се мора одредити да ли одређена предност коју је компанија

---

<sup>116</sup> У литератури се може пронаћи и назив *„средства из државних извора“* (Варга, С., *Право конкуренције Европске уније о контроли државне помоћи*, Правни живот, 12/2005 стр.711.) или *„индиректни државни извори“* (енг. *indirect State resources*; о томе види: Rydelski, M.S., *The EC State Aid Regime: distortive effects of state aid on Competition and Trade*, 2006., стр. 39) али ми мислимо да би било боље користити појам државни извори (ресурси). Уколико би се прихватио појам *„средства“*, онда би се његов обим неоправдано сузио на посредну доделу финансијске помоћи што не би било оправдано, будући да појам државне помоћи у себе укључује и друге облике, а не само финансијске дотације. Исто тако, не можемо прихватити ни појам *„индиректни државни извори“*, услед његове недовољне прецизности и јасноће. Државна помоћ долази изворно (директно) само од државе и (у складу са схватањем институција Уније) органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, а не од неког другог субјекта. С друге стране, може се направити разлика између *начина* њене доделе: непосредна или посредна додела помоћи.

стекла потиче из државних извора. Стога ћемо прво покушати да ближе растумачимо шта се подразумева под одредницом „**помоћ дата од стране државе чланице или из државних извора**“, да бисмо затим прешли на утврђивање правог смисла и значења појма „**државни извори**“.

Ако бисмо пошли од језичког тумачења одреднице „**помоћ дата од стране државе чланице или из државних извора**“, могло би се закључити да државна помоћ може да се додели било од стране државе чланице, било из државних извора. Укратко, уколико се определимо за језичко тумачење, тада би се могло говорити о постојању две алтернативне солуције приликом доделе помоћи.

Даље, поставља се питање да ли се део члана 107(1) УФЕУ који се односи на државне изворе може тумачити тако да се под појмом државна помоћ подразумева помоћ дата од стране државе чланице **и** кроз државне изворе? Уколико се определимо за овај приступ, то би онда значило да ће се поћи од истовременог, кумулативног, испуњења ова два услова. Другим речима, мера државне помоћи би постојала када би њеном реализацијом (то јест, доделом помоћи предузећу) дошло до трошења буџетских средстава државе чланице. Овакво тумачење се не би могло прихватити, јер се у самом тексту члана 107(1) налази везник „**или**“, што логички искључује кумулацију. Истовремено, прихватањем оваквог тумачења по аутоматизму би се одбацила могућност постојања посредне доделе државне помоћи, чиме би се додела помоћи свела искључиво на директну државну интервенцију. Овакав став не само да не би био оправдан са правног и логичког становишта, већ би био опасан и за праксу. Тако би индиректна додела помоћи изашла ван оквира чланова 107-109 УФЕУ и не би била санкционисана, што би у великој мери навело државе чланице да различитим злоупотребама, на заобилазан начин, доделе помоћ.

Најзад, поједини аутори овај део члана 107(1) УФЕУ тумаче на начин да се одређеном кориснику или неколицини њих омогућава повољнији положај на тржишту (или се обезбеде нека друга преимућства у односу на конкуренте) кроз **неки облик државне интервенције** којим се успоставља обавеза за **неке компаније** да обезбеде одређене користи кориснику без било какве накнаде од

стране државе за такву „дарежљивост“<sup>117</sup>. Из овога следи да се помоћ може доделити *и* преко других субјеката, на посредан начин, тако да би се могла подвести под чланове 107-109 УФЕУ. Уз то је неопходно испунити услов да се дата мера помоћи може **приписати** држави чланици, што би се морало подробно испитати у сваком случају понаособ.

На основу изнетог, треба се одредити за језичко тумачење, односно постојање **две алтернативне могућности** приликом доделе државне помоћи: а) додела помоћи директно од стране државе чланице и б) додела помоћи из државних извора.

#### 2.2.2.2 Појам „државни извори“ и значај његовог тумачења

Након што смо ближе размотрили одредницу „помоћ дата од стране државе чланице или из „државних извора“, остаје недоумица на који начин треба протумачити појам „**државни извори**“?

Кад је реч о појму државни извори, питање његовог правилног тумачења је од суштинског значаја за институције Уније, јер се у пракси показало да је обим појма државни извори веома широк и да под њега могу да се подведу многобројне ситуације. Уколико би се у конкретном примеру значење овог појма погрешно одредило, то би могло да доведе до неисправне одлуке у датом случају која би произвела бројне негативне консеквенце. Погрешно тумачење се у овом погледу најчешће везује за прешироко или преуско одређивање овог појма. Ако бисмо појам државни извори прешироко посматрали, тада постоји опасност да се за одређена средства неоправдано претпостави да потичу из државних извора. Обрнуто, у случају преуског посматрања појма државни извори, постоји бојазан да ће одређене интервенције у корист неких привредних субјеката остати ван његовог обима и тако неоправдано избећи примену норми о државној помоћи.

У вези са овим појмом поставља се и неколико других питања. На пример, како поступити уколико се узме у обзир чињеница да предузеће може бити у

---

<sup>117</sup> Winter, J.A., *Re(de)fining the notion of state aid in article 87(1) of the EC treaty*, Common Market Law Review, 41/2004, стр. 479.

државној својини или контролисано од стране државе? Друго, да ли ће се радити о државној помоћи уколико се предметна мера не финансира из државних извора? Треће, да ли помоћ додељена од стране приватних тела или јавних предузећа може да се третира као државна помоћ и тако потпадне под члан 107(1) УФЕУ?

На ова питања је одговор дала пракса институција Уније, односно Комисије и Суда. Притом, често су се јављале тешкоће приликом утврђивања да ли се у датом случају заиста ради о државним изворима или не. Кад је реч о појму „државни извори“, с обзиром да Уговором о функционисању ЕУ нити било којим другим актом није ближе прецизирано шта се подразумева под појмом државни извори, ми ћемо на овом месту покушати да дамо својеврсну дефиницију овог појма. Тако, сматрамо да помоћ потиче из **државних извора уколико то подразумева: директно финансирање мера помоћи од стране државе чланице, одрицање државе од прихода који би јој припали у нормалним тржишним околностима, доделу помоћи преко приватних тела или јавних предузећа или било коју другу доделу помоћи која се спроводи под непосредним, посредним или одлучујућим утицајем држава чланица.**

Оваква дефиниција представља производ веома широког тумачења члана 107(1) УФЕУ у пракси од стране Комисије и Суда. То је и показано у случајевима *Commission v. France*, *Van der Kooy* и *Stardust Marine*, о којима ћемо детаљније говорити. Уколико терет финансирања одређене мере помоћи пада на државу, тада се несумњиво може сматрати да се ради о државним изворима у смислу члана 107(1) УФЕУ<sup>118</sup>.

У тексту који следи, прво ћемо ближе размотрити помоћ која се додељује преко приватних тела, да бисмо затим ближе објаснили ситуацију када се помоћ додељује преко јавних предузећа.

---

<sup>118</sup> Lübbig, T., Von Merveldt, T.V., *Stardust Marine: Introducing imputability into State aid rules-plain sailing into calm seas or rowing back into shallow waters?*, ECLR 629 (2003), стр. 633.

### 2.2.2.3 Додела државне помоћи посредством приватних тела

Свакако да је Комисији или Суду много једноставније решити случај када се помоћ додељује директно од стране државе, тачније из њених фондова, за разлику од ситуације када се исплате врше од стране приватних тела иза којих индиректно стоји држава или тела која су под утицајем државе. Тешкоће за институције Уније настају због тога што је понекад веза између државе чланице и приватних тела вешто прикривена и по својој спољашњој форми не указује на то да се ради о државној помоћи. То не треба да чуди, јер државе чланице настоје да избегну примену одредаба о државној помоћи. Дакле, мора се извршити „дубинска“ контрола пословања датог приватног тела како би се утврдило да ли она одређене пословне одлуке од значаја за материју државне помоћи доносе независно или под утицајем државе. Пракса је показала да утицај државе на приватна тела може да буде остварен на различите начине: помоћу законске регулативе, различитих врста „добронамерних“ притисака или других поступака и радњи којима се обезбеђује спровођење мере државне помоћи. О томе сведочи више случајева са којима су се сусреле институције Уније.

Тако, у случају *Commission v. France*<sup>119</sup>, Француска је, у жељи да помогне сиромашним пољопривредним произвођачима, установила посебан систем солидарности који је подразумевао одређена финансијска давања оним произвођачима који су испуњавали одређене унапред предвиђене услове. Средства за помоћ произвођачима су обезбеђивана из пословног вишка Националног пољопривредног кредитног фонда у коме је мањина чланова борда директора била постављена од стране државе. Његове одлуке нису биле коначне док год нису биле одобрене од стране државних власти. Истовремено, износ средстава је израчунавала држава и исплаћивала их преко посебне финансијске институције коју је она контролисала. Комисија је била мишљења да се овде не ради о државној помоћи нити ангажовању јавних фондова, али је истовремено сматрала да је предметна мера **еквивалентна** државној помоћи, имајући у виду

---

<sup>119</sup> Case 290/83, *Commission v. France* [1985] ECR 439.



њене **ефекте**. Разлог за овакав став представљала је чињеница да је помоћ сиромашним пољопривредницима представљала резултат притиска и охрабрења државне власти. Дакле, Комисија је исправно извела закључак да се овде ради о државној помоћи, јер је у овом случају помоћ била одобрена и финансирана од стране **приватног тела** и чија је **реализација зависила од одобрења државне власти**. Овде је Комисија желела да спречи сценарио по којем би државе чланице избегле одговорност тако што би законском регулативом или на неки други начин повериле приватним телима спровођење одређених мера које оне саме не би смеле да предузму услед постојања одредаба о државној помоћи.

Суд се сложио са оваквим наводима Комисије и у својој одлуци (у тачки 14) истакао да помоћ не мора нужно бити финансирана из државних извора како би била класификована као државна помоћ. Оваква одлука створила је простор за веома широка тумачења члана 107(1) УФЕУ, јер је практично било који вид помоћи уз неки вид утицаја државе (било да га додељује држава или приватна тела или удружења) могао бити окарактерисан као државна помоћ. Ипак, у случају *Sloman Neptun*, заузет је другачији став тако што је Суд закључио да се неће радити о државној помоћи уколико помоћ није додељена из државних извора. Додатна недоследност по овом питању појавила се пар година касније, у случају *Ladbroke v. Commission*. У том случају је тадашњи Суд прве инстанце (у тачки 108) сматрао да мера којом се додељује сума која би, у супротном, припала државној благајни, конституише предност која је дата из државних извора. Целу ствар додатно је закомпликовао Суд који се сложио са одлуком Суда прве инстанце и сматрао да су износи константно остали под **државном контролом**, што је био темељ за оцену да се у предметном случају ради о државној помоћи.

Тако је било и у случају *Van der Kooy*<sup>120</sup> где се радило о повлашћеним тарифама за природни гас холандским пољопривредним произвођачима. Овде је Комисија утврдила да је држава Холандија имала доминантан утицај у приватном телу (*Gasunie*) које је било одговорно за испоруке гаса пољопривредницима и то тако што је поседовала 50% гласачких права у овом телу, именовала половину

---

<sup>120</sup> Joined Cases 67, 68 & 70/85, *Van der Kooy v. Commission*, [1988] ECR 219.

чланова његовог управног одбора (борда директора), а висину тарифе је одобравало надлежно министарство за економију. Стога је Комисија заузела став, са којим се касније сагласио и Суд, да се овде ради о државној помоћи, будући да је додељена преко приватног тела које је било под **државном контролом**.

Још једна ситуација у којој је помоћ додељена од стране приватних тела јавила се у пракси у случају *PreussenElektra*<sup>121</sup>. Ту је Суд заузео став да ће само оне предности дате привредним субјектима директно или индиректно из државних извора бити окарактерисане као државна помоћ, у смислу тада важећег члана 87(1) Уговора о ЕЗ. Суд је био мишљења да се у поменутом случају не ради о државној помоћи. Сматрао је да обавеза дистрибутера електричне енергије да купују електричну енергију од произвођача енергије из обновљивих извора, по вишим ценама од тржишних, не значи уједно и директан или индиректан пренос средстава произвођачима од стране државе. Комисија је била против оваквог становишта, сматрајући да је неопходно **шире** тумачење члана 87(1) Уговора о ЕЗ од оног које је извршио Суд. Шире тумачење би подразумевало да се узме у обзир и ситуација када је држава чланица донела неку меру, али која је финансирана од стране приватних компанија. Ипак, Суд у овом случају није желео да се определи за шире тумачење појма државне помоћи које је тражила Комисија.

Ми се слажемо са оваквим ставом Комисије, јер је помоћ додељена преко приватних тела које је држава својом легислативом **обавезала** на такво чињење. Улога државе била је несумњива и одлучујућа у овом случају, тако да се не може тврдити да су привредни субјекти деловали потпуно независно и самостално. Овакав поступак би представљао и својеврсну злоупотребу права, јер државе чланице не могу да се позивају на мере законске природе како би избегле примену норми о државној помоћи.

Поред случаја *PreussenElektra*, занимљиво би било споменути и случај *Steinike and Weinlig v. Germany*<sup>122</sup>, где је, на основу одредаба немачког савезног законодавства, основан посебан фонд који би имао улогу промовисања немачких прехранбених производа. Овде је, као и претходном примеру, заузет став да се не

<sup>121</sup> Case C-379/98, *PreussenElektra AG* [2001] ECR I-2099.

<sup>122</sup> Case 78/76 *Steinike and Weinlig v. Germany* [1977] ECR 595.

ради о државној помоћи иако је поменути фонд делимично финансиран на основу пореза који су плаћале компаније из прехранбене индустрије. Слично решење може се приметити и каснијем случају *GEMO*<sup>123</sup>, у коме је држава настојала да помогне фармерима и кланицама у форми пореске олакшице која је финансијски „покривена“ путем пореза који су плаћали одређени трговци на мало.

Директна последица случајева *PreussenElektra, Steinike and Weinlig v. Germany* и *GEMO* састојала се у томе што су институције Уније овим одлукама омогућиле државама чланицама да путем националних прописа **принуде** одговарајућа приватна тела на вршење одређених исплата другим привредним субјектима. На тај начин, државама је остављен веома ефикасан механизам уз помоћ кога би избегле да дођу под удар одредаба о државној помоћи. Стога, неопходно је у пракси проширити домашај одредаба о државној помоћи и на овакве ситуације.

Заједничка карактеристика свих ових случајева се састојала у томе што је овде држава путем правне регулативе **обавезала** приватна тела на вршење исплата другим привредним субјектима. С друге стране, у случају *Commission v. France*, одлуке Фонда су доношене под **одлучујућим утицајем** државе, износ средстава је израчунаван од јавних власти, исплате су вршене преко финансијске институције контролисане од стране државе, док је у случају *Van der Kooy* држава имала **ефективну контролу** над компанијом. Дакле, у случају *Commission v. France*, држава није употребила своју законодавну моћ како би на тај начин обезбедила финансијску подршку сиромашним фармерима, већ је искористила свој евидентан утицај на Фонд, односно гласачка права, право да поставља чланове борда директора и тако обезбедила да предметна мера има ефекат као да је реч о директној државној помоћи. Из свега овога се може закључити да државе чланице у пракси проналазе бројне начине за избегавање примене одредаба о државној помоћи.

---

<sup>123</sup> Case C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769

Најзад, требало би овом приликом поменути и случај *Air France*<sup>124</sup>, када је позната авио-компанија добила 20 милиона тадашњих француских франака из приватних фондова преко *CDC-P*, која је била филијала *Caisse*, тела основаног на основу законских одредби. Овде је Суд закључио да има места примени члана 87(1) Уговора о ЕЗ, будући да је држава овде деловала преко приватног тела како би доделила помоћ поменутој компанији. Овај случај је значајан, пошто је Суд у тачки 67. своје одлуке заузео став да се наведеним чланом могу обухватити сва финансијска давања у циљу подршке предузећима без обзира да ли су она стално на располагању држави, као и чињеницу да ли су средства таква да се морају вратити или не.

Дакле, кад је реч о додели помоћи преко приватних тела, државе чланице су то чиниле на два начина: **1) путем непосредног и одлучујућег утицаја на доношење одлука и 2) доношењем одговарајуће правне регулативе којом би привредни субјекти били обавезни да реализују одређене мере помоћи које држава није смела непосредно да спроведе из страха од могућег кршења члана 107(1) УФЕУ.** Иако се може констатовати да у пракси постоји одређена неусаглашеност и недоследност у поступању институција Уније кад се ради о помоћи датој од приватних тела, сматрамо да се треба одредити за став, изнет у случају *Sloman Neptun*, по коме се неће радити о државној помоћи уколико она не потиче из државних извора.

#### 2.2.2.4 Додела државне помоћи преко јавних предузећа

Поред доделе помоћи преко приватних тела, државе чланице су у пракси веома често прибегавале да искористе и јавна предузећа како би преко њих помогле одређеним привредним субјектима. Одмах треба напоменути да између државе и јавних предузећа постоје бројне међусобне интеракције. Оне су видљиве, пре свега, преко могућности држава чланица да саме оснивају јавна предузећа и врше мањи или већи утицај на њихово пословање. Колики ће тај

---

<sup>124</sup> Case T-358/94, *Compagnie Nationale Air France v. Commission* [1996] ECR II-2106; Case C-83/98P *France v. Ladbroke Racing Ltd* [2000] ECR I-3271.

утицај бити, зависи од законодавства државе чланице у питању. Управо имајући у виду постојање веза између државе и јавних предузећа, јавља се оправдана бојазан да би државе чланице могле ставити јавна предузећа у, конкурентски гледано, повољнији положај у односу на остале привредне субјекте на релевантном тржишту. На тај начин би био доведен у питање постулат по коме се за све учеснике на унутрашњем тржишту морају обезбедити исти услови конкуренције<sup>125</sup>. Због тога државе чланице не смеју да према јавним предузећима доносе или одржавају на снази било какве мере које су супротне одредбама Уговора о функционисању ЕУ, укључујући чланове 107-109<sup>126</sup>.

Проблем би могла представљати чињеница да Уговорима на којима се заснива ЕУ није дефинисан појам јавног предузећа, односно није разрешена дилема када ће се једно предузеће сматрати јавним предузећем. То је јако важно питање, јер се не могу прихватити дефиниције јавних предузећа које су садржане у законодавствима појединих држава чланица. Такав став је оправдан, јер би се свака држава чланица приликом дефинисања појма јавног предузећа руководила властитим националним интересима. Стога је потребно дати дефиницију јавног предузећа која ће бити комунитарног карактера и као таква важити на нивоу Уније као целине<sup>127</sup>.

Концепт јавних предузећа је донекле разјашњен у **Директиви 2006/111/ЕС о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар извесних предузећа (кодификована верзија)**<sup>128</sup>. Употребили смо израз „донекле“, јер поменута Директива дефинише јавна предузећа само за властиту употребу, али не даје притом општу одредницу овог појма која би имала комунитарни карактер.

---

<sup>125</sup> О томе види: Goyder, D.G., *EC Competition Law*, 1993.

<sup>126</sup> Члан 106. УФЕУ.

<sup>127</sup> Papanastasiou, H., *Free Trade and Competition in the EEC, Law, Policy and Practice*, 1988, стр. 31. О јавним предузећима и такозваном „јавном сектору привреде“ видети још: Шогоров, С., *Положај субјеката јавног сектора привреде у праву конкуренције*, Право и привреда, 306/95, стр. 400-415; Табороши, С., *Наш и упоредни концепт и пракса јавних предузећа*, Право и привреда 306/95, стр. 393-399; Васиљевић, М., *Пословно право*, Београд, 2004., стр. 325-332.

<sup>128</sup> *Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (codified version)*.

Може се истаћи да је основни циљ доношења ове директиве био у томе да се Комисији олакша утврђивање да ли јавна средства која користе јавна предузећа представљају оне видове државних субвенција који су забрањени Уговором о оснивању<sup>129</sup>. У поменутој директиви се под јавним предузећем подразумева свако предузеће над којим јавне власти имају директно или индиректно доминантан утицај по основу својине, финансијског учешћа или правних правила која се на њега примењују<sup>130</sup>. Доминантан утицај се, према директиви, претпоставља када јавна власт: а) држи већину уписаног капитала предузећа; б) контролише већину гласова по основу издатих акција; в) може поставити више од половине чланова административног, управног или надзорног одбора. Дакле, тражи се једна веома чврста повезаност између државе и јавног предузећа.

Као резултат доношења ове директиве, државе чланице су често у пракси оспоравале право Комисији да дефинише и разјашњава појам јавних предузећа у смислу тада важећег члана 86(1) Уговора о ЕЗ<sup>131</sup> (сада члана 106. УФЕУ). Тако је било у случајевима *France, Italy and the UK v. Commission*<sup>132</sup>, у којим је овај поступак Комисије оспорен од стране неколицине држава чланица. Међутим, Суд је потврдио став Комисије изречен на основу Директиве о транспарентности, при чему није дао неку исцрпну дефиницију јавних предузећа.

Дакле, државе чланице се у пракси често опредељују да додељују помоћ преко јавних предузећа, при чему су се институције Уније сусретале са бројним

---

<sup>129</sup> Илић, Г., *Државне субвенције јавним предузећима у Европској унији*, Право и привреда, 5-8/1999, стр. 755. Већ смо поменули да у обим појма државне помоћи улазе и субвенције. Дакле, оне се не могу сматрати синонимом за државну помоћ. Директивом о транспарентности су предвиђени облици финансијских средстава која јавна предузећа могу користити као дозвољену помоћ, при чему државе чланице морају да обавесте Комисију о увођењу или промени државних субвенција, као и да пруже друге податке о својим финансијским односима са јавним предузећима. У смислу ове директиве, неће се третирати као облици државних субвенција, између осталог, следеће: 1) накнаде пословних губитака јавних предузећа, 2) давање капитала, бесповратне помоћи или зајмова под привилегованим условима, 3) обезбеђивање финансијских погодности кроз накнаду дугова јавних предузећа, 4) компензација финансијских терета (дажбина) наметнутих од стране органа власти и слично. О овоме види: Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право ЕУ*, 2010., стр. 375.

<sup>130</sup> *Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (Codified version)*, чл. 2.

<sup>131</sup> Jones, A., Sufrin, B., *EC Competition Law*, 2007., стр. 626.

<sup>132</sup> Cases 188-190/88, *France, Italy and the UK v. Commission* [1982] ECR 2545.

практичним проблемима који су се манифестовали углавном преко утврђивања да ли је у датом случају заиста дошло до преноса државних средстава или не и колики је степен повезаности државе и јавног предузећа неопходан како бисмо могли говорити о државној помоћи.

Тако, у случају *Italy v. Commission*<sup>133</sup>, држава је доделила јавним предузећима посебне капиталне фондове са циљем да они пруже финансијску подршку компанијама које се налазе у економским тешкоћама. У овом случају, институције Уније су сматрале да се у предметном случају ради о државној помоћи.

Ипак, у случају *Stardust Marine*<sup>134</sup>, дошло се до прецизнијих смерница у овом смислу, јер се овде радило о исплати одређених финансијских средстава компанији *Stardust Marine* од стране *Crédit Lyonnais* и његових филијала. Утврђено је да финансијска средства која су исплаћена поменутој компанији нису била константно држана од стране француског министарства финансија, али су, ипак, била стално под његовом контролом и увек на располагању. Ово је био довољан доказ да се са правом претпостави да се ова средства могу оквалификовати као државни извори, у смислу члана 107(1) УФЕУ (раније члана 87). Истовремено, то је била и прекретница за Суд, будући да се формирао став о неопходности да се у сваком појединачном случају подробно испита да ли је дошло до преноса државних средстава некој компанији или не. Ово је било експлицитно признање Суда да су финансијска средства предузећа под контролом државе чланице (у овом случају јавно предузеће) државна средства, односно државни извори у смислу члана 107(1) УФЕУ.

Наравно, у вези са овим се јавио још један проблем. Он се односио на питање да ли је за карактеризацију средстава компанија над којима држава чланица може да врши контролу и да утиче на њихово пословање **као државних средстава**, односно државне помоћи, довољна сама могућност остваривања таквог утицаја или је неопходан јачи интензитет ових веза, у смислу контроле која

---

<sup>133</sup> Case C-303/88, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I-1433; Case C-305/88, *Italy v. Commission*, [1991] ECR I-1603.

<sup>134</sup> Case C-482/99, *France v. Commission*, [2002] ECR I-4397 *France v. Commission* [1996] ECR II-2106; Case C-83/98P *France v. Ladbroke Racing Ltd* [2000] ECR I-3271.

се ефективно спроводи у пракси? Суд није хтео да се ослони на став да је могућност контроле сама по себи довољна да се закључи да се у конкретном случају ради о државним изворима, односно државној помоћи. Определио се за другу солуцију по којој је неопходна **стварна** (ефективна) контрола средстава предузећа од стране државе у пракси.

Аутор се слаже са потоњим становиштем. Могућност и право државе да врши контролу над неким предузећем и његовим средствима не значи да ће га она у пракси увек искористити. Другачије речено, не може се са довољним степеном сигурности претпоставити да у конкретној ситуацији држава ефективно остварује поменуту контролу и утицај на односно предузеће. Јавна предузећа могу у одређеној мери да делују независно од државе у зависности од прописа који им ту ширину омогућавају. Имајући, притом, у виду да је део члана 107(1) УФЕУ који се односи на државне изворе дефинисан тако да онемогући заобилажење правила о државној помоћи од стране државе (која би их заобишла тако што би средства додељивала не директно, већ индиректно преко предузећа), јасно је да је неопходно показати да су такве мере директна последица уплива државе у пословање односне компаније. Наравно, да би се ово доказало, потребно је подробно испитати сваки случај понаособ. У разматрање би се могли узети фактори као што су правни статус предузећа (на пример, да ли је реч о јавном предузећу или не), степен учешћа државе у доношењу одлука, могућност контроле или било који други индикатор који показује укљученост јавних власти у усвајање дате мере. Чак и уколико се не би могли узети у обзир наведени индикатори, довољно је и да се пође од презумпције да мера у датом случају никако није могла бити донета без учешћа државе чланице<sup>135</sup>. Јасно је да се у овој ситуацији не могу предвидети нека егзактна правила поступања и да ће доста тога зависити од процене Комисије или Суда, што може створити бројне практичне проблеме.

На основу реченог, може се уочити да је концепт јавних предузећа **недовољно разјашњен**, будући да се не даје дефиниција јавног предузећа која је

---

<sup>135</sup> Sauter, W., Schepel, H., *State and Market in European Union Law*, 2009., стр. 196.



**комунитарног** карактера. Због тога постоји потреба да се креира једна општа дефиниција јавних предузећа која ће важити на нивоу Уније као целине. Видљиво је да су се државе чланице у пракси често опредељивале да додељују помоћ посредством јавних предузећа, при чему су се институције Уније сусретале са одређеним недоумицама. Оне су се манифестовале углавном преко утврђивања: а) да ли је у датом случају дошло до преноса државних средстава, б) колики је степен повезаности државе и јавног предузећа неопходан како бисмо могли говорити о државној помоћи. Проблем је био у томе што јавна предузећа имају одређену аутономију у односу на државу у погледу доношења одлука, па се стога поставило питање да ли ће се у конкретном случају заиста радити о државној помоћи или не. Случај *Stardust Marine* је поставио прецизније смернице како треба поступати у оваквим ситуацијама.

Закључак је да је неопходно да постоји **ефективна** контрола средстава предузећа од стране државе, како би се могло говорити о државним изворима. У складу са решењима Директиве о транспарентности, утицај државе чланице мора да буде доминантан, што неће представљати само правно, већ и фактичко питање. Стога ће бити неопходно брижљиво испитати односе јавног предузећа и државе у сваком конкретном случају, што често може изазвати практичне проблеме.

#### *2.2.2.5 Приписивост дате мере помоћи држави чланици*

Након што је ближе размотрено питање тумачења члана 87(1) Уговора о ЕЗ, (односно 107(1) УФЕУ) у пракси Комисије и Суда, нарочито дела овог члана који се односи на помоћ из државних извора, неопходно је истаћи да се јавила још једна недоумица по питању примене поменутог члана у пракси. Наиме, уколико се и утврди да се у конкретном случају ради о државним изворима, потребно је да се дата мера може **приписати** (*imputable*, превод аутора) **држави чланици**.

Дакле, неопходно је **кумулятивно** испуњење два услова: а) да помоћ потиче из државних извора и б) да се може приписати држави чланици. Ако макар један од њих није испуњен, предметна мера се неће моћи окарактерисати

као државна помоћ. Приписивост мере помоћи држави чланица се релативно лако може утврдити у ситуацијама када је јавна власт на централном, регионалном или локалном нивоу директно одговорна за типове економске интервенције обухваћене чланом 87(1) Уговора о ЕЗ, сада 107(1) УФЕУ<sup>136</sup>. Међутим, проблеми могу настати уколико се државе чланице одлуче да посредним путем доделе помоћ.

То питање је посебно дошло до изражаја у случају *Stardust Marine*<sup>137</sup>, где је Комисија заузела став да се ту ради о мери државне помоћи јер су *Altus* и *SBT*, филијале *Crédit Lyonnais* која је била у државном власништву, дале финансијску подршку поменутој компанији *Stardust*. Управо је чињеница по којој су поменути субјекти били у власништву државе била довољна како би се исплате компанији *Stardust* могле приписати држави.

Међутим, Суд је заузео другачији став по питању приписивости ових трансакција држави. Сматрао је да није довољно да се узме у обзир само чињеница да се у овом случају радило о јавним предузећима у смислу Директиве 80/723/ЕЕС о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа, већ је неопходно узети у обзир и друге факторе. Истовремено, Суд је сматрао да и у ситуацији када је држава чланица у могућности да контролише јавно предузеће и врши доминантан утицај на његово пословање, не може се са сигурношћу тврдити да таква контрола и утицај заиста постоје у конкретном случају. Такође, не може се претпоставити ни да ли су државни органи имали утицај на доношење спорне мере. Чак и уколико би постојала извесна сумња у погледу утицаја државе на јавно предузеће, односно поменуте филијале, тако нешто би било јако тешко доказати, управо с обзиром на специјалне везе државе и јавних предузећа<sup>138</sup>.

Имајући у виду наведено, Суд је закључио да се приписивост (*imputability*) односне мере помоћи држави може остварити не само на основу чињенице да се овде радило о јавном предузећу, него на основу **сета показатеља** који проистичу

---

<sup>136</sup> Rydelski, M.S., *op.cit.*, стр. 44.

<sup>137</sup> Case C-482/99, *France v. Commission (Stardust Marine)* [2002] ECR I-4397.

<sup>138</sup> *Ibidem*, т. 54.

из околности случаја и контекста у којем је односна мера предузета. Ти показатељи су, по мишљењу Суда, правни статус компаније, интензитет контроле државе над менаџментом односне компаније, природа њене активности и слично<sup>139</sup>. Стога је Суд заузео у овом случају другачији став и закључио да је Комисија погрешно протумачила да се спорна мера у овом случају може приписати Француској.

Слично је било и у случају *Pearle*<sup>140</sup>, у коме су три компаније у области трговине оптичком опремом биле чланице Борда, односно трговачке асоцијације која је потпадала под холандски закон о организацији пословања а по којем су трговачке асоцијације могле да уведу обавезујуће накнаде за своје чланове. Проблем је настао онда када је Борд по налогу удружења приватних трговаца оптичке опреме одредио накнаду коју су све чланице морале да плате, у циљу спровођења рекламне кампање у интересу свих чланова ове асоцијације. Поменуте компаније су тврдиле да се овде радило о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ. Међутим, Суд је и овде заузео став, као у случају *Stardust Marine*, да у овој ситуацији не може бити речи о државној помоћи. Свој став је поткрепио чињеницом да средства намењена за спровођење рекламне кампање не потичу од државе чланице (Холандије), већ су прикупљена од чланова ове асоцијације. Према мишљењу Суда, управо је чињеница по којој су трошкови рекламне кампање требало да буду покривени од стране чланова Борда, била довољна да се закључи да поступак Борда није имао за циљ да створи предност која би могла конституисати додатни терет за државу или то тело<sup>141</sup>. Такође, поступак Борда је био резултат иницијативе удружења које је било приватна асоцијација трговаца оптичком опремом, а не под контролом или утицајем државе. Стога је Суд заузео наведени став о непостојању државне помоћи.

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, т. 55 и 56. У вези са поменутим „сетом“ показатеља било је и одређених критика. О томе види више у: Lübbig, T., Von Merveldt, T.V., *Stardust Marine: Introducing imputability into State aid rules-plain sailing into calm seas or rowing back into shallow waters?*, ECLR 629 (2003), стр. 633.

<sup>140</sup> Case C-345/02, *Pearle BV v. Hoofdbedrijfschap Ambachten* [2004] ECR I-7139.

<sup>141</sup> *Ibidem*, т. 36.

За разлику од овог случаја, став институција Уније био је сасвим другачији у случају *Steinike & Weinlig*<sup>142</sup>, где је фонд еквивалентан оном из случаја *Pearle* био директно финансиран од стране државе и на основу закона којим је фонд формиран. Овде се радило о помоћи, у смислу члана 107(1) УФЕУ, управо зато што је било неспорно учешће државе у финансирању фонда. Стога је овде услов „приписивости“ држави био у потпуности испуњен.

Сличну одлуку институције Уније донеле су и у случају *Alfa Romeo*<sup>143</sup>, где је Суд сматрао да се финансијска помоћ од стране холдинг компаније *Finmeccanica* компанији *Alfa Romeo* може приписати држави чланици (Италији). Овакав став Суд је утемељио на чињеници да је компанија *Finmeccanica* била филијала компаније *IRL*, у којој је држава контролисала управни одбор и доносила различите одлуке у њено име. Осим тога, компанија *IRL* је постављала чланове управног одбора компаније *Finmeccanica*, а од ње су потицала и финансијска средства која су додељена компанији *Alfa Romeo* преко *Finmeccanica*. Дакле, ове чињенице су биле довољне Суду да изведе закључак о приписивости помоћи држави чланици. Случај је значајан по томе што се показало да ће се помоћ моћи приписати држави и у ситуацији када она није била наменски опредељена примаоцу помоћи, већ филијали.

Даље, у пракси су се државе чланице често позивале на законске и друге прописе како би избегле да се помоћ припише њима. Типичан пример оваквих покушаја био је видљив у случају *Air France*<sup>144</sup>, где се Француска позвала на одређене законске прописе који су једном јавном телу омогућавали одређени степен аутономије у погледу доношења пословних одлука. Међутим, Суд се није сложио са оваквим наводима и заузео је став да се помоћ, коју је то тело доделило националном авиопревознику, може приписати држави чланици. Овакав став Суд је засновао како на чињеници да је држава постављала чланове управног одбора и генералног директора, тако и на ставу да законска регулатива на коју се позива Француска не одузима том телу „јавни“ карактер, већ представља само „део

---

<sup>142</sup> Case 78/76 *Steinike and Weinlig v. Germany* [1977] ECR 595.

<sup>143</sup> Case *Italy v. Commission (Alfa Romeo)* [1991] ECR-1603.

<sup>144</sup> Case 259/85 *France v. Commission (DEFI)* [1987] ECR-4393.

интерне организације јавног сектора“. Дакле, из одлуке Суда се може уочити важан став да аутономност која је обезбеђена неком јавном телу, на темељу законске регулативе, не представља аргумент против приписивања помоћи државама чланицама.

Најзад, пракса је показала да се државе чланице нису позивале само на национално законодавство како би избегле приписивање помоћи, већ су се често ослањале и на комунитарно право. Тако је било у случају *Deutsche Bahn*<sup>145</sup>, где је Суд стао на становиште да пореско изузеће за железнички саобраћај, које је предвидело немачко законодавство на бази једне директиве која је важила у ЕУ, представља помоћ која се може приписати немачкој држави. Будући да такав поступак није био обавезујући за државе чланице већ је представљао, према слову те директиве, израз дискреционих овлашћења која су том директивом дата државама чланицама, Суд се негативно одредио према таквом поступку. С друге стране, у погледу сличног пореског изузећа за комерцијални ваздушни саобраћај није било замерки, јер је таква мера пореске политике била обавезна за државе чланице по основу исте директиве.

Из овога се може закључити да помоћ која се додељује одређеним привредним субјектима на бази **обавезујућих** аката на нивоу Уније (директива, уредби или одлука), неће бити приписива државама чланицама, због тога што државе чланице **морају** да их примене. Обрнуто, уколико се поменути актима остављају својеврсна дискрециона овлашћења државама чланицама приликом њихове примене, тада је могуће да се односна мера помоћи припише држави чланици. Ипак, треба у сваком конкретном случају пажљиво протумачити релевантни правни акт како би се утврдило да ли је поступак државе чланице представљао акт испуњења правне обавезе или је био израз дискреционих овлашћења.

Дакле, из свега реченог произлази да ће у пракси бити доста тешко дефинисати неке прецизније критеријуме на основу којих ће се проценити да ли се ради о државној помоћи или не. Утицај државе на предузећа некад је веома

---

<sup>145</sup> Case T-351/02 *Deutsche Bahn v. Commission* [2006]

лако утврдити (на пример, када је јавна власт на централном, регионалном или локалном нивоу **директно** одговорна за типове економске интервенције), али исто тако се он може јавити и у прикривеном облику. Управо су прикривени облици утицаја државе на предузећа прави изазов за Комисију и Суд, будући да се показало да, иако на први поглед постоји некакав утицај државе на односну компанију, то може представљати само привид. Случај *Pearle* је класичан пример колико ова питања могу бити сложена. Стога, мора се применити различит приступ, у зависности од случаја до случаја, што не искључује понекад доста креативно тумачење члана 107(1) УФЕУ од стране Комисије или Суда. Такво тумачење може бити и последица утицаја држава чланица на рад ових тела. Чак и уколико би постојала извесна сумња у погледу утицаја државе на јавно предузеће, односно поменуте филијале, тако нешто би било јако тешко доказати, управо с обзиром на специјалне везе државе и јавних предузећа.

У пракси су државе чланице на различите начине настојале да избегну приписивање помоћи: а) наменском доделом финансијских средстава филијали, преко које је она даље прослеђена примаоцу; б) позивањем на националну правну регулативу; в) ослањањем на аутономан статус неког субјекта који је претходно осигуран законским одредбама, као у случају *Air France*; г) позивањем на обавезујуће акте који важе на нивоу Уније. На овакве покушаје Комисија и Суд су негативно реаговали, третирајући их као покушај заобилажења одредаба о државној помоћи. Нарочито је по том питању био интересантан случај *Deutsche Bahn*, где је заузет став да помоћ која се додељује одређеним привредним субјектима на бази **обавезујућих** аката на нивоу Уније неће бити приписива државама чланицама, због тога што државе чланице **морају** да их примене. Међутим, у случају када се предметним актима дају дискрециона права у погледу предузимања одређених мера помоћи, тада се оне могу приписати државама чланицама.

Без обзира на све, чини се да за испуњеност стандарда „приписивости помоћи држави чланици“ нису прописани неки генерални критеријуми, већ ће све зависити од процене институција Уније у сваком случају понаособ. Оваква

ситуација неминовно ствара ризик од погрешне интерпретације и неоправданог приписивања помоћи државама чланицама.

#### *2.2.2.6 Селективност мере помоћи од стране државе у истом или сродном сектору привреде*

##### *2.2.2.6.1 Опште напомене*

За боље разумевање члана 107(1) УФЕУ, потребно је разјаснити и онај део који се односи на фаворизовање неких компанија или производње неких роба. То је јако важно учинити, будући да такво поступање представља својеврсни предуслов за примену одредаба о државној помоћи. Уколико применимо језичко тумачење, можемо закључити да овај део члана 107(1) УФЕУ претпоставља постојање **селективности** мере државне помоћи, односно давање предности **само одређеним** привредним субјектима. Селективност се, дакле, спроводи на два различита начина: 1) фаворизовање појединих компанија и 2) фаворизовање производње појединих врста робе. Који год да се од наведених облика државе чланице примене у пракси, то може бити веома штетно по конкуренцију на унутрашњем тржишту, јер се на тај начин учесници на тржишту неоправдано стављају у неравноправан положај.

О селективном приступу можемо говорити само онда када државе чланице фаворизују компаније које послују у **истом или сродном** сектору привреде<sup>146</sup>. Дакле, посматрање не можемо ограничити само на привредне субјекте које послују у истом сектору. Компаније врло често обављају у исто време више различитих делатности које могу бити међусобно повезане и сродне. Стога је неопходно претходно утврдити да ли је реч о компанијама из истог или сродног сектора привреде, како би се уопште могло говорити о постојању селективности приликом доделе државне помоћи.

---

<sup>146</sup> Домазет, С., *Материјална селективност мере државне помоћи као услов за примену члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ*, Право и привреда, бр. 1-3/2011, стр. 117.

Уколико се наведена дилема отклони, поставља се питање како утврдити егзактно да ли се у датој ситуацији ради о селективности или не? Разлог лежи у томе што је понекад заиста тешко проценити да ли се компаније које послују у истом или сродном сектору привреде и под (релативно) сличним условима третирају неједнако. Уколико би се утврдило да се компаније третирају неједнако, односно да неки привредни субјекти имају одређене повластице од стране државе, у тој ситуацији би се могло говорити о постојању државне помоћи.

С друге стране, као својеврсна супротност селективном прилазу приликом доделе државне помоћи јавља се **генерални (општи) приступ**. Овај приступ би карактерисале мере помоћи од стране државе чланице које би се примењивале на **све** компаније или **целокупан** сектор националне привреде. У случају да се држава чланица определи за такав приступ, неће се радити о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ. То је логичан след ствари, јер се у овом случају привредни субјекти из истог или сродног сектора третирају на једнак начин.

Ипак, пракса је показала да је могуће утврдити постојање селективности чак и онда када је држава спровела мере помоћи које су генералног карактера, као и да се не мора увек радити о селективном приступу у ситуацији када је држава доделила помоћ само одређеним, а не свим, привредним субјектима. То је доказ да се селективност не може посматрати црно-бело, већ да су у стварности могуће различите „варијације“ између ова два супротстављена пола.

На крају, анализа случајева из праксе показује да се селективност може јавити у два облика: **1) материјална селективност и 2) географска селективност**. У тексту који следи, прво ћемо говорити о материјалној селективности која је у пракси много присутнија, да бисмо се потом детаљније осврнули на географску селективност.

#### *2.2.2.6.2 Материјална селективност*

Кад говоримо о материјалној селективности, овај вид селективности карактерише фаворизовање одређених привредних субјеката или фаворизовање



производње неких роба, док се географска селективност изражава кроз омогућавање предности одређеним регионима унутар територије једне државе чланице. Чланом 107(1) Уговора о функционисању ЕУ није ближе разјашњено шта се подразумева под појмом материјалне селективности, али је то учињено у пракси Комисије и Суда.

Чини се да је Суд ово питање разрешио у својој одлуци у случају *Adria-Wien*<sup>147</sup>, заузимајући став да националне мере којима се предвиђају пореске олакшице на гас и електричну енергију не представљају државну помоћ уколико се примењују на све компаније на националној територији, без обзира на делатност којом се баве. Истовремено, Суд је у својој одлуци навео и да националне мере којима се предвиђају пореске олакшице на гас и електричну енергију само у случају компанија чија се активност састоји примарно у производњи роба морају бити третиране као државна помоћ у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (односно, члана 107(1) УФЕУ).

Из овакве одлуке Суда се може закључити да се у овом случају ради о селективности, односно државној помоћи, јер су овде олакшице дате само одређеној групи предузећа, а не свим. У овом случају компанија *Adria-Wien Pipeline GmbH*, чија се делатност састојала у изградњи и постављању нафтовода, није остварила олакшице предвиђене на основу аустријских прописа, него су поменуте погодности биле резервисане за компаније из друге области привреде. Суд је у својој одлуци (у тачки 41.) нагласио да је за примену норми о државној помоћи ирелевантно да ли је ситуација претпостављеног корисника мере боља или лошија у поређењу са ситуацијом у складу са законом под који је предузеће потпадало. Релевантно је да ли је, у складу са посебним законским режимом, мера државе (Аустрије) таква да фаворизује нека предузећа или производњу неких роба у поређењу са другим предузећима која су у правној и фактичкој ситуацији која је упоредива у светлу циљева којима се тежило у складу са односном мером. Такође, из одлуке се видело да је за Суд био ирелевантан и број предузећа која су

---

<sup>147</sup> Case C-143/99, *Adria-Wien Pipeline and others v. Finanzlandesdirektion für Kärnten* [2001] ECR I-8365, т. 56.

корисници олакшица, као и разноврсност и величина сектора привреде којој односни субјекти припадају.

Из свега овога се може закључити да је за примену члана 107(1) УФЕУ неопходно да дата мера има селективан карактер и да приликом одлучивања неће бити од важности велики број субјеката који су мером обухваћени као ни величина сектора у којем послују. Да би се избегла примена одредаба о државној помоћи, потребно је да се ради о мери од општег значаја за економију државе чланице у целини, као и да предметна мера буде општег карактера. Наравно, потребно је да Комисија и Суд у сваком појединачном случају испитају ефекат дате мере, како би се избегле ситуације да мере на први поглед испуњавају наведене услове, а да је њихов ефекат такав да фаворизују одређена предузећа на уштрб других. Тако је, на пример, било у случају *Commission v. France*<sup>148</sup>, где се мера француске државе састојала у повлашћеним условима за извоз. Француска је покушала да своју меру оправда чињеницом да је она била доступна свим предузећима. Ипак, Комисија је утврдила да су ове повластице биле у пракси доступне само оним предузећима која су била у стању да реализују извозне послове. Дакле, овде је мера, на први поглед, била општег карактера и требала је да (барем привидно) донесе економску корист држави као целини, али је њен ефекат био другачији, односно само неке компаније су имале могућност да из ње извуку економске користи. Стога је Комисија заузела исправан став да се овде ради о државној помоћи.

#### 2.2.2.6.2.1 Материјална селективност и опорезивање компанија

У пракси се проблем селективности приликом доношења неке мере у великом броју случајева везивао за питање опорезивања предузећа. Различите мере државе у области пореске политике могу одређене привредне субјекте да ставе у економски бољу позицију у односу на њихове конкуренте, па се оне стога

---

<sup>148</sup> Cases 6,11/69, *Commission v. France* [1969] ECR 523.

могу подвести под члан 107(1) Уговора о функционисању ЕУ. Јасно је да се и у овом случају морају испунити одређени услови предвиђени поменутиим чланом.

Пре свега, мера у питању мора омогућити корисницима одређена преимућства, односно предности, а оне се могу манифестовати кроз смањења пореске основице, делимично или потпуно ослобађање од плаћања пореза, одлагање плаћања пореског дуга и слично. Друго, предност предузећима мора бити обезбеђена од стране државе, односно из државних извора, о чему је већ било речи. Треће, предметна мера мора бити такве природе да нарушава конкуренцију, односно неповољно утиче на трговину међу државама чланицама и најзад, четврто, мера мора бити селективна у смислу да фаворизује одређена предузећа или производњу одређене робе.

Наравно, пореске мере неће увек потпадати под члан 107(1) Уговора о функционисању ЕУ и тако представљати државну помоћ. То је и логично, јер државе чланице имају право да опорезују добит предузећа, односно приход физичких лица и тако попуне властите буџете. Али, оне не могу увек да користе мере пореске политике онако како њима одговара. Због тога је постављено питање када ће овакви „захвати“ бити допуштени са аспекта норми о државној помоћи. У пракси Комисије и Суда се искристалисао већ поменути став да ће то бити случај када се ради о мери која је општа по обиму и која користи економији као целини. У вези с тим, Комисија је издала Обавештење о примени правила о државној помоћи на мере које се односе на директно опорезивање пословања<sup>149</sup>, којим је покушала да детаљније образложи своје ставове у вези с овим питањима (у даљем тексту: Обавештење).

Тако, у Обавештењу се наводи да пореске мере које су отворене за све учеснике на тржишту државе чланице представљају, у основи, опште мере. Услов за то је да оне морају бити доступне свим компанијама на једнакој основи како правно, тако и фактички<sup>150</sup>. То значи да се не сме десити ситуација да држава

---

<sup>149</sup> *Commission Notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation* [1998] OJ C384/3. Ми смо у овом раду појам „Notice“ превели као Обавештење. О томе види: Влада Републике Србије (Канцеларија за европске интеграције), *Приручник за превођење правних аката Европске уније*, Београд, 2009, стр. 15.

<sup>150</sup> *Обавештење*, тачка 13.

заобилазним путем сузи ширину ове мере и сведе је тако на неке компаније. Тада се не би више радило о мери општег карактера, већ о класичном примеру државне помоћи. На пример, државе чланице могу да издвоје групу компанија или производа и обезбеде им пореске олакшице. Ту би се радило о мери државне помоћи која је директно селективна. Друго, мера државне помоћи може омогућити одређени степен дискреције пореским властима које би меру помоћи спроводиле на селективан начин. Треће, селективност пореске мере може да се обезбеди и преко *de facto* или скривених користи, где је мера помоћи израђена на општи начин али само јединствена или мања група пореских обвезника може профитирати од ње у пракси<sup>151</sup>.

С друге стране, неке мере су *a priori* проглашене допуштеним и стога оне неће потпадати под норме о државној помоћи. То су, у складу са Обавештењем, пореске мере чисто техничке природе, као и мере које следе циљеве опште економске политике кроз смањење пореског терета у односу на неке производне трошкове. У потоњу групу мера спадају нарочито мере у вези са истраживањем и развојем, заштитом животне средине, обуци запослених и слично<sup>152</sup>. Овакво решење је логично, јер су поменуте области веома профитабилне и доносе корист целокупној економији државе чланице. Стога су различити видови пореских подстицаја добродошли, посебно у области заштите животне средине или подстицања запошљавања. Неке од пореских мера које би се могле применити у овом погледу су, на пример, смањење пореза на зараде у циљу подстицања запошљавања, пореска ослобођења на увоз „зелених“ технологија, подстицајне мере за набавку опреме за одређена истраживања и слично.

Несумњиво је да државне мере које имају оваква обележја неће потпадати под норме о државној помоћи, али од предузећа ће највише зависити да ли ће дате пореске мере искористити у најбољем интересу. За државу је важно да обезбеди

---

<sup>151</sup> Kuipers, J.W., Guerrero, V.H., *Fiscal State Aid-The European Commission on a Mission*, International Tax Journal, 7-8/2008., стр. 35. О томе види још: Pinto, C., *Tax Competition and EU law*, Kluwer Law International, 2003; Schön, W., *Taxation and State Aid Law in the European Union*, Common Market Law Review, Vol. 36, No 5., стр. 911-936; Kube, H.E., *Competence Conflicts and Solutions: National Tax Exemptions and Transnational Controls*, Columbia Journal of European Law 79/2002.

<sup>152</sup> Обавештење, тачка 13.

да пореске мере буду отворене и доступне за све заинтересоване привредне субјекте, али ће крајњи исход зависити од њихове пословне умешности и способности менаџмента да искористи прилику која им се указала. У зависности од ових варијабли, могућа је ситуација да неки сектори привреде остваре много веће користи од других, поготово ако пореске мере имају већег ефекта у радно интензивним гранама економије државе чланице, или су креиране у циљу подстицања инвестиција у одређене делатности. У овој ситуацији се неће (нежно) радити о државној помоћи, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (то јест, 107. УФЕУ)<sup>153</sup>.

Наравно, уколико је мера државне помоћи такве природе да омогући предност појединим секторима привреде, изузимајући поједине компаније од плаћања пореских обавеза које би у одсуству истих морале да сnose, она ће представљати државну помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ.

То се показало у ранијем случају *Italy v. Commission*<sup>154</sup>, када је држава ослободила текстилну индустрију од плаћања одређених износа у циљу финансирања система породичног додатка. Држава је наводила да су социјална плаћања које сnose запослени у овој земљи виша него у другим државама чланицама, али Суд је сматрао да се овде радило о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада 107 (1) УФЕУ). Парцијално смањивање социјалних накнада, у вези са системима породичног додатка, је мера која је, према мишљењу Суда, усмерена ка изузимању предузећа из одређеног сектора привреде (текстилна индустрија) од плаћања која би била извршена у нормалним околностима примене општег система социјалне заштите, будући да за ово изузеће није постојало било какво оправдање на основама природе система у питању (тачка 15. одлуке Суда). Овакав став Суд је засновао и на чињеници да су фондови у питању били финансирани кроз обавезне доприносе успостављене на основу државне регулативе, али и на сазнању да су средства расподељивана у складу са италијанским прописима. То је довело до закључка да се овде радило о државним изворима у складу са чланом 107(1) УФЕУ. Суд је исправно сматрао да

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, т. 14.

<sup>154</sup> Case 173/73, *Italy v. Commission* [1974] ECR 709.

у конкретном случају треба поћи од ефеката дате мере од стране државе, а не од њихових циљева или узрока. Битно је да се пође од стања конкуренције на унутрашњем тржишту пре усвајања мере у питању. Ово посебно с обзиром на то да су социјална плаћања од стране запослених била део шире категорије-трошкова радне снаге у текстилној индустрији, који су у Италији били нижи, у поређењу са другим државама чланицама у датом сектору. Управо је то био основ за закључак да би предметна мера италијанске владе довела до смањења производних трошкова (јер је трошак радне снаге део производог трошка) и тако италијанску текстилну индустрију учинила конкурентнијом на унутрашњем тржишту. Ефекти такве мере би били изразито неповољни и негативно би утицали на трговину међу државама чланицама. Стога је Суд заузео исправан став да се овде радило о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ.

Значи, кад су пореске мере у питању, неопходно је да Комисија прво утврди какве су опште карактеристике пореског система у датој држави, а тек онда да ли је дата пореска мера (мера државне помоћи) оправдана имајући у виду основне принципе на којима је саздан дати порески систем. Уколико то не би био случај, тада би се могло говорити о постојању државне помоћи<sup>155</sup>.

Такође, у пракси институција Уније се с правом заузео став да државну помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ представљају пореске мере које фаворизују извоз домаћих производа или пак одређене секторе привреде који су изложени иностраној конкуренцији. То је и логично, имајући у виду да је овде присутна селективност у додели помоћи у пуној мери. Слично је и са предузећима која имају статус јавних предузећа, уколико се према њима примене неке пореске олакшице, као што су изузеће од плаћања пореза на добит предузећа, локалних такси и слично. Ипак, треба пажљиво испитати да ли ће се у потоњем случају заиста радити о државној помоћи, будући да наведени субјекти могу (с обзиром на њихову улогу и функције које обављају) бити изузети од примене члана 107(1) УФЕУ<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> *Обавештење*, тачка 16.

<sup>156</sup> *Commission Notice...* т. 19 и 20.

Дакле, у случају *Italy v. Commission* није постојало било какво оправдање за предузимање одређених мера од стране државе које би биле у складу са природом или општом шемом самог система у питању. С друге стране, економска логика датих мера се у пуном обиму показала у случају *GIL Insurance*<sup>157</sup>, када је држава применила вишу пореску стопу на премије осигурања за домаће осигурање уређаја организовано посредством произвођача уређаја. Слично је било и у случају *Tiercé Ladbroke*, у коме се држава определила за различит порески режим у погледу укупних опклада у Француској на француске и белгијске коњичке трке. У потоњем случају такав поступак државе је, према оцени Комисије, био оправдан имајући у виду специфичности правног режима и економске околности у којима се одвијао француски систем коњичких трка, за разлику од белгијског кога су карактерисали сасвим другачији услови<sup>158</sup>. Тако је било и у случају *British Aggregates*, где је примењен селективан порески режим у циљу смањења коришћења необновљивих извора енергије и већег степена заштите животне средине, односно смањења негативних последица по животну средину. Суд прве инстанце (сада Општи суд) је стао на становиште да државе чланице имају право, с обзиром на непостојање усаглашености по овом питању, да уведу порезе у одређеним секторима заштите животне средине. Државе чланице, по мишљењу Суда, могу самостално да одреде приоритете у погледу заштите животне средине и да одреде које робе или услуге ће бити предмет пореза. Стога је заузет став да пореска мера у питању, иако је била усмерена на одређене робе или услуге, не мора нужно да значи да ће носиоци активности које нису обвезници плаћања пореза остварити користи од предности која им је селективно омогућена<sup>159</sup>.

У одређеним ситуацијама ће неки субјекти бити изузети од плаћања пореских обавеза, као што су фондације или удружења. Овакво решење је логично, јер сврха њиховог постојања није профитне, већ алтруистичке природе, па овде неће бити речи о државној помоћи. Слично се поступа и када се висина пореза одређује на фиксној основи, затим у погледу малих и средњих предузећа

---

<sup>157</sup> Case C-308/01, *Gil Insurance Ltd v. Commissioners of Customs and Excise* [2004] ECR I-4777.

<sup>158</sup> Case C-353/95P, *Tiercé Ladbroke v. Commission* [1997] ECR I-7007, т. 35.

<sup>159</sup> Case T-210/02, *British Aggregates Association v. Commission of the European Communities* [2006] ECR II-2789, т. 115.

или пак, уколико се у датој држави чланици примењује прогресивно опорезивање. Ипак, постоје одређена спорења кад се ради о неопорезивању, односно повољнијем пореском третману компанија нерезидената у односу на резиденте<sup>160</sup>.

Суштина државне помоћи, кад говоримо о опорезивању, састоји се у омогућавању одређених економских преимућстава корисницима. Предност се може јавити у различитим облицима, као што су смањење пореске основице, умањење износа пореске обавезе, давање пореског кредита и томе слично. Наравно, облици у којима ће помоћ овог вида бити додељена зависиће и од метода опорезивања при чему ће се, поред традиционалних метода који подразумевају да се опорезиви приход одреди на основу разлике између прихода и трошкова (расхода) компаније, примењивати и алтернативни модели као што је „*cost-plus* метод“ који је препоручен од стране ОЕСД-а.

Овај метод укључује трошкове претрпљене од стране испоручиоца робе или услуга, у трансакцији између повезаних компанија, и онда додавање овим трошковима трошкове плус маржу да би се постигла одговарајућа добит у светлу функција које обавља, претпостављеног ризика, тржишних услова и других чинилаца<sup>161</sup>. Проблем у пракси се појавио када су државе чланице, приликом коришћења поменутог метода, изузеле одређене трошкове који су били блиско повезани са пословањем односних компанија и тако им омогућиле предност у односу на конкуренте коју не би имали у нормалним тржишним условима. На тај начин, дошло је до вештачког умањења пореске основице и самим тим до смањења пореског терета који би корисници требало да снесе. У другим случајевима, предност корисницима је била омогућена преко арбитражног одређивања маргина профита компанија корисника. Тако, у случају *Belgium v. Commission* и случају *Luxemburg v. Commission*, проблем је био у томе што су белгијске власти одредиле износ марже од 8%, као мерило за пореску основицу компаније, без обзира на врсту услуга које пружа или било која друга мерила која би одсликавала економску реалност у којима су се корисници налазили. У

---

<sup>160</sup> *Commission Notice*...т. 25-27.

<sup>161</sup> Commission of the european communitites, *Report on the implementation of the Commission notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation*, Brussels, 2004, стр. 4.



потоњем случају, пореска основица од стране холандских власти одређена је применом минималних маржи које су установљене законом<sup>162</sup>. Из поменутих случајева са којима се Комисија сусрела у пракси, може се закључити да је, приликом одређивања пореске основице, неопходно узети у обзир стварне економске околности, а не неке замишљене прагове као мерило за утврђивање износа пореске обавезе. Не треба занемарити да је некад у пракси прилично тешко прецизно утврдити пореску основицу и на основу ње износ пореза за потребе контроле државне помоћи. Стога, поменути прагови се некад намећу као једино оправдано решење које свакако има своје мане. Овде је Комисија, по мишљењу аутора, исправно закључила да овакве пореске концесије (олакшице) умањују приход за државни буџет. Истовремено, није се сложила са ставом Белгије да се у предметном случају радило о пореским подстицајима за стране инвеститоре које би допринеле повећању буџетских прихода. На тај начин, не би био испуњен услов који поставља члан 107(1) УФЕУ у погледу државних извора. Комисија је заузела став да се поменути услов мора обавезно посматрати у светлу појединачног корисника, а не кроз призму индиректних користи предметне мере у погледу буџетских прихода. У супротном, државе чланице би с лакоћом заобишле поменути услов, с позивом на неопходност подстицања директних страних инвестиција. Поред свега, оваква пракса би могла врло неповољно да утиче на трговину међу државама чланицама, јер пореске олакшице умногоме олакшавају економски положај њиховим корисницима и тако их стављају у бољи положај у односу на друге компаније. То је посебно оправдано ако се ради о мултинационалним компанијама. Тако, у случају *Netherlands v. Commission*, Комисија је утврдила да је спорна помоћ ојачала економски положај компанија које припадају мултинационалној компанији и које су пословале на заједничком (сада унутрашњем) тржишту, што је био повод за закључак да се ради о државној помоћи, која је инкомпатибилна са заједничким тржиштем. Оваква оцена се не може довести у питање ни чињеницом да у другим државама чланицама постоји сличан или конкурентски порески систем, као што је показао горе поменути

---

<sup>162</sup> Case *Belgium v. Commission* [2003] OJ L 282; Case *Luxemburg v. Commission* [2002] OJ L 170.

случај *Belgium v. Commission*. У овом случају је такође био изражен и принцип селективности, јер су позитивним прописима били предвиђени прагови у односу на приход, што је био очигледан доказ у прилог наведеној тези.

Поред овог примера, Комисија се са истоветном ситуацијом сусрела и у случају *Finland v. Commission*<sup>163</sup>, где је утврђено да су пореске олакшице дате само оним осигуравајућим компанијама које послују кроз групу предузећа и којима је управљано од стране друштва са ограниченом одговорношћу које је пословало на Оландским острвима<sup>164</sup>. Поменуте компаније су плаћале нижи порез на добит предузећа који је у нормалним приликама износио 25%. За остваривање пореских олакшица била је неопходна, дакле, одређена економска снага а мере су се могле применити само према оним компанијама које су биле довољно велике. На овај начин су из „игре“ искључене друге осигуравајуће компаније које су припадале другим секторима привреде. Формација такве групе „заробљених“ компанија омогућава односној групи да, према мишљењу Комисије, оствари приход који ће јој омогућити да покрије фиксне трошкове и стекне профит. Дакле, овде се показало да неке државне мере, на први поглед, могу да немају рестриктивни карактер у смислу члана 107(1) УФЕУ, али да се касније у пракси испостави да оне јесу селективног карактера.

С друге стране, у случају *Ireland v. Commission*<sup>165</sup>, Комисија је утврдила да су ирске власти изузеле одређене категорије иностране добити од опорезивања уколико су ти приходи поново инвестирани у циљу запошљавања, што је било у супротности са правилима о избегавању двоструког опорезивања<sup>166</sup>, путем пореског кредита. Овај метод је подразумевао искључење из националног пореза порез који је у иностранству већ био плаћен до износа вредности пореза који се обично сноси у Ирској за исти приход. У овој ситуацији је утврђено да се ради о селективном приступу јер порез није плаћан уопште, без обзира на вредност пореза плаћеног у иностранству. Тиме је омогућена предност компанијама

---

<sup>163</sup> Case *Finland v. Commission* [2002] OJ L 329.

<sup>164</sup> Око ових острва постоји спор између Финске и Шведске.

<sup>165</sup> Case *Ireland v. Commission* [2003] OJ L 204.

<sup>166</sup> О избегавању двоструког опорезивања и посредним порезима види: Илић-Попов, Г., *Пореско право ЕУ*, 2004., стр. 61-102, 161-171.

корисницима, посебно у ситуацији када је порез који је плаћен у иностранству нижи него порез који би се за исти приход платио у Ирској. Дакле, овде се порез није уопште плаћао (као што би био случај у нормалним околностима), постојао је систем селективног приступа који би могао да утиче на трговину међу државама чланицама, а потицао је из државних извора. Стога, Комисија је исправно закључила да се ради о државној помоћи, у смислу члана 107(1) УФЕУ.

Треба на крају напоменути да се Обавештење односило на директно опорезивање, али је касније Комисија објавила извештај о примени поменутог акта, чији принципи би се могли применити и на индиректно опорезивање. Ипак, Комисија је заузела став да би, у вези са овим питањем, било неопходно донети посебно упутство које би ближе разјаснило недоумице које би се у вези с овим могле појавити<sup>167</sup>.

Дакле, може се закључити да се материјална селективност јавља у различитим облицима и подразумева фаворизовање одређених компанија или фаворизовање производње одређених роба. Пракса је показала да се институције Уније неће приликом одлучивања о томе да ли се ради о материјалној селективности руководити бројем субјеката који су мером помоћи обухваћени, нити величином сектора у којем послују. Оне ће настојати да што прецизније утврде **ефекат** дате мере на тржишту. Уколико се процени да се неке компаније фаворизују на уштрб других, тада ће се применити одредбе о државној помоћи. Државе чланице ће избећи примену норми о државној помоћи уколико је реч о мери од **опште важности за привреду** државе чланице у целини.

Проблем селективности се у великом броју случајева у пракси везивао за опорезивање компанија. Наравно, државе чланице имају право да спроводе одговарајућу пореску политику, али одређене пореске мере неће увек бити у сагласности са одредбама о државној помоћи. У складу са Обавештењем, пореске мере које су отворене за све учеснике на тржишту представљаће, у основи, опште мере. Услов за то је да оне буду доступне свим компанијама на једнаким основама

---

<sup>167</sup> Commission of the european communitites, *Report on the implementation of the Commission notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation*, Brussels, 2004, стр. 20.

како правно, тако и фактички. Институције Уније ће, у сваком конкретном случају, утврђивати какве су опште карактеристике пореског система државе чланице, да би потом донеле закључак о оправданости предметне мере. Ипак, на компанијама је да искористе могућности које им стоје на располагању, што ће зависити у великој мери од способности њиховог менаџмента и пословне умешности. Дакле, неће се радити о државној помоћи ако неке компаније остваре веће користи од других, будући да помоћ није додељена на селективној основи.

Остаје недоумица да ли ће институције Уније бити у стању да у сваком конкретном случају исправно процене да ли је нека мера помоћи општег карактера, или је карактерише материјална селективност. Исто важи и за правилно утврђивање пореске основице, где ће се често морати утврдити какве су биле стварне економске околности, у циљу утврђивања релевантних чињеница. Најзад, проблем може представљати и околност да неке мере државне помоћи можда на први поглед нису рестриктивног (селективног) карактера, али се касније испостави управо супротно.

#### *2.2.2.6.3 Географска селективност*

Поред случајева у којима је било карактеристично постојање материјалне селективности мера помоћи од стране државе чланице, треба напоменути овом приликом да се у пракси институција Уније јавио и један други облик селективности, а то је **географска селективност** (*geographical selectivity*). У том смислу, поменути вид селективности посматраћемо такође са становишта опорезивања, јер државе чланице понекад својим уставима и законским решењима дају појединим регионима, покрајинама одређене прерогативе власти, од којих је посебно важна фискална аутономија. У том погледу, ако регионалне власти донесу мере које су општег карактера, које би, кад је у питању централна власт, биле ван домашаја члана 107. УФЕУ, настао би проблем да ли се предметне мере могу оквалификовати као државна помоћ у смислу поменутог члана или не. Дакле, поставља се питање да ли ће такве мере, општег карактера, потпадати под

правила о државној помоћи, имајући у виду да се оне односе на део државне територије, а не на целину. Најзад, поставља се питање какве ће последице имати конституционални положај датог региона, дела државне територије, у односу на норме о контроли државне помоћи.

Занимљив случај са којим се Комисија сусрела у пракси у овом погледу је *United Kingdom v. Commission*<sup>168</sup>, где се радило о предлогу владе Гибралтара о укидању пореза на добит предузећа и увођењу пореза на зараде, пореза на коришћење заузетог пословног простора (*business property occupation tax*), као и накнаде за регистрацију компанија (*registration fee*). Спорно је било то што је максималан износ пореске стопе у односу на компаније које су регистроване у Уједињеном краљевству износио 30%, за разлику од компанија које су биле регистроване на територији Гибралтара где је максимална стопа била упола мања и износила је 15%. На основу тога, Комисија је закључила да је на овај начин дошло до селективног приступа, којим је омогућена предност компанијама регистрованим у Гибралтару. Поред тога, потоње компаније биле су у повлашћеном положају и у погледу тога што су капитални добици били искључени из обрачуна профита, за разлику од компанија регистрованих у Уједињеном Краљевству. Стога, поставило се питање да ли се у овој ситуацији ради о државној помоћи, имајући у виду да су власти Гибралтара предложиле овакве пореске реформе. Комисија је заузела позитиван став, наводећи да је предметна пореска реформа на Гибралтару заиста фаворизовала компаније које су регистроване на тој територији, у поређењу са другим компанијама конкурентима у Уједињеном Краљевству, и одбацила аргументе да се у предметном случају радило о мерама општег карактера. Према ставу Комисије, чињеница да је спорна пореска мера примењивана на све компаније, регистроване у Гибралтару, није довољна да би се избегла примена одредаба о државној помоћи. Уједињено Краљевство је као контрааргумент наводило да, у уставно-правном смислу, Гибралтар представља прекоморску територију Уједињеног Краљевства и област под управом енглеске краљице, али није саставни део Уједињеног Краљевства,

---

<sup>168</sup> Case *United Kingdom v. Commission* 2005/261/EC [2005] OJ L85/1.

нити његов регион у било ком погледу. Поред тога, Гибралтар поседује значајан степен аутономности у односу на Уједињено Краљевство и она се огледа кроз законодавну власт, закони Уједињеног Краљевства (укључујући и пореске) се не примењују на његовој територији, нити прима било какву финансијску помоћ. Дакле, Гибралтар је у сваком погледу потпуно различит од Уједињеног Краљевства и то у уставно-правном, политичком, законодавном, економском, фискалном, буџетском, као и географском смислу. Пошто он не представља део Уједињеног Краљевства, он самим тим не представља део исте целине за потребе права ЕУ, односно не може се сматрати регионом Уједињеног Краљевства у погледу норми о државној помоћи<sup>169</sup>.

Комисија се сложила са наводима Уједињеног Краљевства поводом чињенице да Гибралтар не чини део Уједињеног Краљевства у погледу унутрашњег права и да има различите институције. Ипак, није се сложила са наводима да се Гибралтар не може сматрати регионом Уједињеног Краљевства у погледу норми о државној помоћи, јер је Гибралтар део ЕУ услед његове *повезаности* са Уједињеним Краљевством. Због тога се сва правила Уније примењују и на Гибралтар, једнако као и на Уједињено Краљевство. Поред тога, компаније регистроване у Гибралтару уживају слободе и права препознате Уговором о ЕУ, а Уједињено Краљевство је одговорно за осигурање поштовања права Уније у Гибралтару. Даље, Гибралтар зависи од Уједињеног Краљевства у погледу спољне политике, одбране и монетарне политике и остварује користи од бројних услуга обезбеђених од стране Уједињеног Краљевства. Имајући у виду ове, као и неке друге чиниоце, Комисија је заузела став да се Гибралтар може сматрати делом Уједињеног Краљевства за потребе правила о државној помоћи, као и да је пореска реформа која би компаније у Гибралтару опорезивала по нижим стопама од оних у Уједињеном Краљевству омогућила предност на селективној бази потоњим субјектима<sup>170</sup>. Најзад, Комисија је закључила и да начин територијалног организовања државе чланице представља питање форме кад се ради о политици опорезивања и не може служити као средство за

---

<sup>169</sup> *Ibidem*, т. 55 и 56.

<sup>170</sup> *Ibidem*, т. 121, 123, 125.

избегавање (заобилажење) правила Уговора о државној помоћи. Државе, према Комисији, имају право да у складу са својим интересима примене модел децентрализације који њима највише одговара, али оне морају истовремено обезбедити поштовање комунитарног права, односно правила о државној помоћи, што важи и за ниже органе власти. Имајући у виду наведене аргументе, Комисија је заузела коначан став да се у овом случају ради о државној помоћи.

Сличан проблем се појавио пред институцијама Уније и у случају *Portugal v. Commission*<sup>171</sup>, где су власти Азорских острва, саставног дела Португалије, усвојиле пореске мере којима је смањен порез на добит предузећа регистрованих на Азорским острвима. Комисија је по овом питању заузела негативан став, сматрајући да се овде ради о државној помоћи у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ (тада 87(1) Уговора о ЕЗ), јер се радило о мери селективног карактера. Португал се обратио Суду, тврдећи да се овде није радило о селективном приступу у погледу пореза на добит предузећа, јер се радило о регионалним властима чија су се овлашћења односила само на територију Азорских острва, а не на целу територију Португалије. Стога, Португал је тврдио да се селективност мора посматрати у односу на овлашћења тела које је предметну меру донело.

Суд је у својој одлуци заузео став да оквир за процену да ли се у предметном случају може говорити о државној помоћи не мора нужно бити одређен у односу на државу чланицу као целину, па да односна мера која омогућава предност компанијама на одређеном делу територије, не буде селективног карактера, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (107(1) УФЕУ). Суд је потврдио да је могуће да нижи органи уживају правни и фактички статус који им омогућава аутономност у односу на централну власт и (на основу тога) могу да усвајају мере које су таквог карактера да играју главну улогу у креирању економског и политичког амбијента, у којем послују односна предузећа. У таквој ситуацији, део територије у којој делује нижи орган власти представљаће

---

<sup>171</sup> Case C-88/03, *Portugal v. Commission* (Azores) [2006] ECR I-7115. О овом случају види и: Horacek, R., *Commission's negative decision on Gibraltar corporation tax reform: findings on material and regional selectivity*, Competition Policy Newsletter, 2/2004, стр. 97-101.

релевантан оквир за процену да ли се датом мером заиста на селективан начин третирају неке компаније, у односу на друге у упоредивој правној и фактичкој ситуацији, имајући у виду циљеве које следи односна мера правног система (тачка 58). Иако је истина да, уз испуњење одређених предуслова, чињеница да је програм помоћи усвојен од стране регионалних власти довољна да се примени члан 87(1) Уговора о ЕЗ, Суд је сматрао да се селективност односне мере помоћи од стране нижих нивоа власти не може заснивати само на чињеници да се она примењује једино на делу територије државе чланице<sup>172</sup>. Неопходно је узети у обзир и да ли је та мера усвојена од стране регионалног тела које је у вршењу овлашћења „довољно аутономно“ (*sufficiently autonomous*) у односу на централну власт и уколико јесте, да ли се односна мера заиста примењује на све компаније које су основане или на производњу роба и вршење услуга на територији тог дела државе чланице које је под надлежношћу тог тела (тачка. 62).

Даље, Суд је идентификовао три ситуације у којима се може јавити проблем у вези са квалификавањем односне мере помоћи, у виду нижих износа пореза у односу на порезе на националном нивоу, у ограниченој географској области, односно делу државе чланице као државне помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ. Прво, када централна власт (влада државе чланице) донесе одлуку да умањи износ пореза у тачно одређеној области. Друго, када нижи органи власти истог нивоа (региони, покрајине, кантони и слично), имају аутономију која им омогућава да сами одреде износ пореза на територији која је под њиховом надлежношћу. Најзад, треће, када регионалне или локалне власти које имају довољан степен аутономности у односу на централну власт усвоје износ пореза који је нижи од оног на националном нивоу и примењује се само на предузећа присутна на територији која је под њиховом надлежношћу.

---

<sup>172</sup> Такав став Суд је базирао и на одлуци у случају *Germany v. Commission* [2000] ECR I-6857, где је стао на становиште да чињеница да пореске олакшице уведене националним законодавством, примењиве само на неке компаније које запошљавају максимално 250 људи и чија је управа и менаџмент смештена у западном Берлину, фаворизују одређене компаније које су смештене у (тада) западном Берлину и тако немају карактер генералних мера пореске или економске политике.



Да би одлука била сматрана довољно аутономном она мора бити донета, у хијерархијском смислу, од стране нижих органа власти који имају статус који је политички и административно одвојен од централне власти. Даље, одлука мора бити усвојена без могућности централне власти да путем својих аката директно утиче на њен садржај. Најзад, финансијске последице које ће наступити као резултат смањења износа пореза на националном нивоу у односу на компаније у датом региону, не смеју бити компензоване помоћима или субвенцијама од стране других региона или централне власти. Дакле, имајући у виду чињеницу да је политичка и фискална аутономија централних власти довољна за примену норми о државној помоћи, може се закључити да би то исто важило и за ниже органе власти (локалне, регионалне и слично), уз додатни услов да таква аутономност значи и политичке и финансијске последице такве мере<sup>173</sup>.

Уколико би се посматрала ситуација у којој би се радило о одређивању износа пореза на бази постојања довољног степена аутономности у односу на централну власт, неопходно је испитати да ли су наведени услови испуњени или не. Суд је, у том погледу, исправно закључио да поменути услови нису били испуњени у предметном случају. У складу са португалским законодавством, постојао је принцип националне солидарности који је подразумевао да централна власт, заједно са другим регионима, мора да допринесе остварењу економског развоја и социо-економском приближавању са другим деловима Португалије и тако елиминише неједнакости настале као последица издвојености (*insularity*). То доводи до закључка да власти Азорских острва нису имале довољан степен аутономности у односу на владу у Лисабону. Стога, регион Азорских острва се не би могао сматрати као адекватан правни оквир за одређивање селективности пореских мера, него би се предметне пореске мере морале посматрати у односу на Португалију као целину.

Истовремено, Суд је утврдио да нису били испуњени ни услови у погледу генералног карактера датих пореских мера као мера економске политике, нити су дате мере биле својствене систему у питању, а што би омогућило изузимање од

---

<sup>173</sup> Case C-88/03, *Portugal v. Commission* (Azores) [2006] ECR I-7115., т. 64-65, 67.

примене одредби Уговора о државној помоћи. Португалска влада, према мишљењу Суда, није доказала да се у предметном случају радило о пореским мерама, неопходним за функционисање и ефективност целокупног пореског система, нити су биле оправдане природом и структуром истог<sup>174</sup>. Стога је Суд подржао став Комисије и одлучио да мера умањења пореза на добит предузећа од стране власти Азорских острва представља државну помоћ, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ, односно члана 107(1) УФЕУ.

Дакле, из горе наведеног се може закључити да је селективан (повлашћен) приступ према неким компанијама или производњи одређених роба/пружању одређених услуга, у односу на компаније које се налазе у идентичној правној и фактичкој ситуацији, предуслов за примену члана 107(1) УФЕУ. Примена поменутог члана не зависи ни од броја субјеката на које се односи, нити од важности индустријске гране у којој се примењује. Међутим, уколико би се у предметном случају радило о мерама које су опште по карактеру и доприносе развоју економије државе чланице у целини, то би изузело такве мере од примене норми о државној помоћи. Ипак, пракса је показала да је овакве мере понекад изузетно тешко разликовати од мера које су селективног карактера (било да се ради о материјалној или географској селективности) и које се могу подвести под члан 107. УФЕУ. То је посебно случај у области пореске политике, односно опорезивања, што се и показало у горе поменутих случајевима *United Kingdom v. Commission* и *Portugal v. Commission*. У том смислу, посебно је интересантно кад се ради о географској селективности пореских мера. Тада је неопходно утврдити квалитет веза између централне власти и нижих нивоа власти (покрајина, региона, кантона), што је ствар уставно-правне материје и може понекад да представља прави изазов за Комисију и Суд. Приликом разматрања ове проблематике од посебне је важности правни стандард „довољно аутономно“ (*sufficiently autonomous*), од чијег ће испуњавања умногome зависити коначна одлука. Предуслови за испуњење овог стандарда подразумевају аутономност, у уставно-правном смислу, у доношењу мера од стране органа власти различитих од

---

<sup>174</sup> *Ibidem*, т. 80-84.

централне, при чему централна власт не може утицати на садржину тих мера, нити може субвенцијама или другим видовима помоћи компензовати губитке настале услед пореских олакшица уведених од стране ових тела.

На основу овога, види се да додела помоћи појединим деловима држава чланица може бити веома спорна, па је неопходна пажљива анализа у сваком случају понаособ. Ово посебно с обзиром на чињеницу да се лако може стећи утисак да Комисија и Суд на заобилазан начин теже да приграбе одређене ингеренције које су државе чланице задржале за себе.

### *2.3 Државна помоћ и држава као предузетник (The market economy investor principle-MEIP)*

#### *2.3.1 Увод*

Као што је већ истакнуто, држава приликом доделе помоћи може да наступа не само као носилац јавно-правних овлашћења, већ и у улози предузетника (*iurae gestionis*). То би значило да се држава може појавити као уговорна страна у робно-новчаном промету. На тај начин, она непосредно закључује уговоре како са другим државама, тако и са привредним субјектима. Међутим, улога државе као привредника постепено слаби, имајући у виду да се она, услед вршења бројних функција, не може успешно борити са конкурентима, на тржишту. Пракса је показала да предузећа у државној својини карактерише економска неефикасност и пословање са губицима, за разлику од приватних предузетника. Стога, држава све више за себе резервише право да прописује правила тржишне игре за учеснике на тржишту и да обезбеди строгу контролу њихове примене, уз поштовање међународно-правног режима међународних трговинских организација (право Светске трговинске организације и ЕУ). У мери у којој остаје у привредној функцији, држава преферира форму акционарског друштва, због највеће покретљивости тог капитала<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Васиљевић, М., *Пословно право*, Београд, 2004., стр. 325, 328.

Имајући у виду да се доделом државне помоћи одређене компаније стављају у, конкурентски посматрано, повољнији положај, у пракси се појавио још један проблем за институције Уније. Наиме, поставило се питање на који начин треба реаговати уколико држава чланица предузме одређене активности које би се могле *упоредити* са поступцима приватног инвеститора. Државе имају пуно право да се појављују као учесник на тржишту под истим условима као и остали субјекти. Оне могу да закључују уговоре у којима ће се јављати као продавац или као купац, могу да се задужеју под комерцијалним условима, могу да издају гаранције и слично. Стога, било би апсурдно санкционисати државу само зато што се понашала као и остали привредници. С друге стране, уколико би се утврдило да прималац помоћи не би могао да стекне економску предност на тржишту у нормалним условима тржишне економије (дакле, без помоћи државе), питање је да ли би се тада радило о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ? У којим случајевима се може рећи да се држава понаша на идентичан начин као и било који приватни инвеститор, у нормалним условима привређивања?

На бази ових недоумица, настаје *The market economy investor principle*, (МЕИП) као својеврсно мерило за одређивање да ли мере усвојене од стране јавних власти конституишу државну помоћ, у смислу члана 107(1) УФЕУ<sup>176</sup>. Дакле, суштина принципа МЕИП је у томе да влада (јавна власт) уложи средства у оне пројекте (компаније) на исти начин и под истим условима у којима би приватни инвеститор донео еквивалентну одлуку. То значи да се мора радити о упоредивим инвестицијама, што би био предуслов да се односна инвестиција не окарактерише као државна помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ.

У одељцима који следе настојаћемо да ближе разјаснимо овај принцип, практичне проблеме са којима су се институције Уније сусретале у пракси, као и неколицину његових „проширења“: 1) *Market Economy Guarantor Principle*; 2) тест приватног повериоца (*The Private Creditor Test*); 3) тест приватног купца (*The*

---

<sup>176</sup> Anestis, P., Mavroghenis, S., *The Market Investor Test*, у: Rydelski, M.S., *op.cit.*, стр. 109-126. „*The market economy investor principle*“ би се буквално могао превести као „*принцип инвеститора тржишне економије*“. Ми ћемо у овом раду користити енглеску терминологију, односно скраћеницу МЕИП.

*Private Purchaser Test*); 4) тест приватног продавца (*The Private Vendor Test*); 5) тест нормалног тржишног оператора (*The Market Economy Operator Test*).

### 2.3.2 Право јавне власти на стицање контроле у капиталу предузећа и принцип MEIP

Овај принцип настаје још раних осамдесетих година прошлог века, када је донета Директива Савета 81/363/ЕЕС о помоћи у области бродоградње<sup>177</sup>. Она је значајна по томе што је тада први пут употребљен израз „стандардна компанијска пракса у тржишној економији“ (*standard company practice in a market economy*, превод аутора), у вези са концептом државне помоћи.

Недуго затим, Комисија је усвојила Саопштење о стицању акција фонда од стране јавних власти, у коме је заузела став да постоје четири ситуације у којима јавне власти могу стећи контролу у капиталу предузећа: 1) кад је реч о оснивању компаније; 2) делимичан или потпун трансфер власништва из приватног у јавни сектор; 3) у случају „убризгавања“ свежег капитала у постојеће јавно предузеће или конверзије донаторских фондова у капитал; 4) учешће у повећању основног капитала у постојећу компанију приватног сектора. Истовремено, Комисија је у односном акту навела и одређени број ситуација када је капитал инвестиран на начин који се не може подвести под поменути принцип, односно када у датој ситуацији приватни инвеститор не би донео такву пословну одлуку<sup>178</sup>.

Поменути принцип је доста широко примењиван у пракси од стране Комисије и Суда. Тако, у случају *Belgium v. Commission*<sup>179</sup>, белгијска влада је извршила капитално улагање у компанију Tubemeuse, произвођача челичних цеви, у циљу њеног финансијског опоравка и модернизације. Комисија је стала на становиште да мере белгијске владе представљају државну помоћ, јер приватни инвеститор не би у околностима у којима се налазила поменута компанија пристао да инвестира било каква средства у њен опоравак и модернизацију. Тај

<sup>177</sup> Council Directive 81/363/EEC of 28 April 1981 on aid to shipbuilding, OJ 1981 L137/39.

<sup>178</sup> Commission Communication on Government Capital Injections, Bulletin EC 9-1984, т. 2.

<sup>179</sup> Case C-142/87, *Belgium v. Commission* (Tubemeuse) [1990] ECR I-959.

став је био оспорен од стране белгијске владе и случај је доспео пред Суд, који је подржао наводе Комисије. Такав налаз је поткрепио чињеницом да се односна компанија сусретала са великим економским и финансијским тешкоћама (слаба ликвидност, високи производни трошкови, пословни губици, постојање великих дугова), као и пратећом кризом у области производње челичних цеви намењених за експлоатацију нафте. Ова криза је изазвала појаву вишка капацитета, а додатно је била ојачана падом цена нафте у то време и забраном увоза челичних цеви у САД. Све то је, према мишљењу Суда, било довољно да се изведе закључак да изгледи поменуте компаније да подстакну приватног инвеститора, који послује у нормалним тржишним условима, на улагање капитала нису били такви да би дошло до финансијске трансакције у питању, па је поступак белгијске владе с правом оцењен као државна помоћ.

Слично је било и у случају *France v. Commission (Air France)*, у коме је такође заузет став да мере француске владе усмерене ка спашавању националног авиопревозника представљају државну помоћ, имајући у виду економску ситуацију поменуте компаније. Суд прве инстанце (сада Општи суд, у складу са одредбама Лисабонског споразума) је сматрао да ниједан мудар и обазрив инвеститор неће уписати обвезнице које се могу претворити у акције издате од стране компаније *Air France* као што је то учинила француска влада, услед неизвесности надокнаде инвестираног капитала од стране поменуте компаније, било у акцијама компаније, било у новцу<sup>180</sup>.

Занимљив је био и случај *Ryanair v. Commission*<sup>181</sup>, у коме је аеродромски оператор под контролом валонског региона, дела Белгије, дао бројне повластице *low-cost* компанији *Ryanair*, које су се састојале у обезбеђењу пословног простора под повољнијим условима, ниже накнаде за *ground-handling* услуге, помоћ у маркетингу, ниже таксе и слично, у замену за отварање нових авио-линија према и са аеродрома Шарлоа у Белгији. Комисија је сматрала да се у делу овог пословног аранжмана ради о незаконитој државној помоћи, нарочито кад су биле у питању *ground-handling* услуге или аеродромске таксе. Оваквом ставу се може

---

<sup>180</sup> Case T-358/94 *Air France v. Commission* [1996] ECR II-2109, т. 134.

<sup>181</sup> Case *Charleroi Airport/Ryanair* [2004] OJ L137/1.

приговорити да није уважио у довољној мери економску реалност која је проистекла из оваквог аранжмана, јер је непосредно након закључења оваквог споразума са компанијом *Ryanair* дошло до уласка на тржиште две нове *low-cost* компаније, као и развоја *rent-a-car* и туристичких услуга. Аутор мисли да се у оваквим случајевима треба посматрати целокупна слика тржишта након трансакције у питању, а не само један њен, унапред издвојен, део. Не може се унапред утврдити да приватни инвеститор не би склопио аранжман, еквивалентан оном који је закључило јавно предузеће под контролом региона Валоније, посебно ако се узме у обзир чињеница да је предметна мера донела одређена преимућства у економском смислу. Аутор сматра да би у овом случају приватни инвеститор имао интереса да закључи такав споразум и да би му он донео одговарајући профит, нарочито с обзиром на секундарне (позитивне) ефекте споразума<sup>182</sup>.

Нешто ранији случај *Italy v. Commission*<sup>183</sup> такође је указао на одређене специфичности принципа MEIP. Наиме, поставило се питање да ли треба посматрати приватног инвеститора у контексту његове краткорочне стратегије у циљу стицања добити или се треба базирати и на дугорочну профитабилност. У овом случају, у тачки 14. одлуке Суда, заузет је став да ће се понашање инвеститора (јавне власти) ценити у поређењу са инвеститором који је вођен профитом у дужем временском периоду. Италија није могла да оправда, према мишљењу Суда, улагање капитала у компанију *Alfa Romeo* на бази програма за реструктурирање компаније будући да се он показао неефикасним за решавање њених нагомиланих проблема, већ је предметна помоћ представљала „финансијску инекцију“, са циљем избављења од дугова према повериоцима. То је било довољно да Суд изведе коначан закључак да се овде радило о државној помоћи, будући да ниједан приватни инвеститор не би следио такву економску логику чак и у дугорочном периоду.

---

<sup>182</sup> О критикама на овакву одлуку Комисије види: Callaghan, J., *Implications of the Charleroi Case for the Competitiveness of EU Air Transport*, (2005) 26 *European Competition Law Review* 439.

<sup>183</sup> Case C-305/89, *Italy v. Commission (Alfa Romeo No. 1)* [1991] ECR I-1603.

### 2.3.3 Учешће државног и приватног капитала у инвестицији и начело MEIP

У пракси се поставило и питање како поступати у ситуацијама где и приватни инвеститори узимају учешће у инвестицији. Ту се може поставити пар питања: колико мора бити учешће приватног инвеститора у датој инвестицији, односно какав однос мора да постоји између државе и приватног инвеститора или како третирати мешовито учешће у капиталу компаније (државни и приватни капитал) да би принцип MEIP био задовољен? На пример, у случају *Alitalia*<sup>184</sup>, 90% капитала познате авио-компаније било је под контролом државе, а преосталих 10% у приватном власништву. Овде је тадашњи Суд прве инстанце заузео став да ће принцип MEIP бити задовољен и да се у датом случају неће радити о државној помоћи, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада члана 107. УФЕУ), уколико се и држава и приватни инвеститор налазе у упоредивим позицијама, то јест, уколико је инвестиција извршена у исто време кад би и приватни инвеститор предузео такву трансакцију у сличним околностима. Међутим, у овом случају су запослени инвестирали у компанију како би је извукли из тешке економске ситуације, па је закључено да се ту радило о државној помоћи. Такво решење је било на месту, имајући у виду различитост логике приватног инвеститора у односу на запослене у компанији.

Дакле, тражи се учешће приватног инвеститора у значајној мери и под једнаким условима учешћа као и држава. Ипак, у пракси се нису искристалисали јасни критеријуми на основу којих би се одредило колико мора бити учешће приватног инвеститора, да би се поменути принцип задовољио и тако избегла примена норми о државној помоћи. Међутим, показало се да није довољно само симболично учешће приватног инвеститора у предметној трансакцији, већ се мора радити о значајном економском учешћу приватног инвеститора, без обзира на одређена одступања. Тако је било у случају *Seleco*<sup>185</sup>, где је такође утврђено да се ради о државној помоћи без обзира на значајно учешће приватног инвеститора.

---

<sup>184</sup> Case T-296/97 *Alitalia v. Commission* [2000] ECR II-3871.

<sup>185</sup> Joined cases C-328/99 and C-399/00 *Italian Republic and SIM Multimedia SpA v. Commission* [2003] ECR I-4035.



У случају *Westdeutsche Landesbank (WestLB)*<sup>186</sup>, радило се о тужби федерације приватних банака (*BDB*) пред Комисијом, која је утврдила да је поступак покрајине Северна Вестфалија усмерен ка јачању *WestLB* која је била у државном власништву представља државну помоћ. Овакав став је правдан тиме што пружена подршка није била надокнађена по просечној стопи повраћаја инвестиције у области банкарског сектора у Немачкој. Утврђено је да повраћај уложених средстава (добит) од трансакције, од свега 0,6% годишње након плаћеног пореза, не би био у складу са принципом MEIP, будући да би приватни инвеститор могао очекивати знатно већи износ повраћаја који се кретао и до 9,3% годишње након плаћања пореза. Овај случај је био специфичан по томе што се радило о помоћи профитабилном привредном субјекту (банци), односно субјекту који је добро пословао.

У том смислу, Суд прве инстанце је заузео став да се профитабилност компаније, у циљу утврђивања да ли се ради о државној помоћи, не може узети као одлучујући моменат, али се свакако треба узети у обзир као чинилац у одређивању да ли би приватни инвеститор у нормалним тржишним приликама предузео поступио као јавни инвеститор (немачка покрајина Северна Вестфалија), односно да ли је корисник помоћи остварио неку економску предност коју не би остварио у нормалним тржишним околностима. Комисија је у овом случају као мерило узела просечан износ повраћаја (*average turn*, превод аутора) у односном сектору. Са тим се Суд прве инстанце сложио у својој одлуци, али је истовремено заузео став да Комисија мора, поред овог чиниоца, узети у обзир и све друге факторе који су релевантни за трансакцију у питању, као и могућност да помоћ у питању може да буде изузета од члана 87(1) Уговора о ЕЗ (т. 251-252 одлуке). Поред тога, Суд прве инстанце је исправно стао на становиште да приватни инвеститор не мора нужно да следи најпрофитабилнију инвестицију, нити мора да *a priori* очекује максималан повраћај од инвестиције. Овакав став је логичан, јер се приватни инвеститор може одредити у својим пословним плановима за нижу

---

<sup>186</sup> Cases T-228/99 and T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Commission* [2003] ECR II-435.

стопу повраћаја од просечне у датом сектору, што не значи да мора нужно да испусти сваку погодну прилику за профит.

Дакле, овде је као својеврстан стандард за утврђивање да ли је задовољен принцип MEIP узет просечан износ повраћаја од инвестиције у банкарском сектору Немачке, при чему он представља само мерило, а не неку солуцију која даје коначно решење. Приватни инвеститор је онај субјекат који жели максимизацију добити, али без преузимања претераног ризика у односу на његове конкуренте на тржишту и који ће, након што израчуна одговарајући повраћај који очекује од инвестиције у питању, у основи тражити минимално просечан повраћај у односном сектору (тачка 255). Иако се у својој одлуци сложио са поменутиим стандардом просечне стопе повраћаја, Суд прве инстанце је ипак поништио одлуку Комисије из разлога што је сматрао да она није на одговарајући начин израчунала одговарајућу стопу повраћаја. Овакав став је на крају изазвао реакције научне и стручне јавности<sup>187</sup>.

Класичан пример примене принципа MEIP у ситуацији када јавна власт инвестира капитал у предузеће заједно са другом приватном компанијом представљао је случај *Amsterdam v. Commission*<sup>188</sup>. У овом случају, град Амстердам је инвестирао капитал у развој широкопојасних мрежа (*broadband*) и телекомуникација, заједно са неколицином приватних инвеститора. Комисија је покренула формалну истрагу како би утврдила да ли је у предметном случају инвестиција извршена у исто време и под истим условима који би били прихватљиви за приватног инвеститора, који послује у нормалним тржишним околностима. Након спроведеног поступка, Комисија је закључила да су сви ко-инвеститори у овом случају инвестирали веће износе, од око 3 милиона евра сваки понаособ, који нису занемарљиви, док је град Амстердам уложио 18 милиона евра и тако стекао једну трећину од укупног броја акција. Друго, Комисија је истраживала чињеницу да је Амстердам инвестирао капитал пре формалног договора о заједничком инвестирању и дошла до закључка да то није

---

<sup>187</sup> О овом случају види више у: Friederiszik, H.W., Tröge, M., *Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies-Lessons Learned from the German Landesbanken Cases*, Competition Policy Newsletter, Number 1, Spring 2006, стр. 105-109.

<sup>188</sup> Case *Amsterdam v. Commission* [2006] OJ C53, 11/12/2007.

био споран поступак, јер је то учињено у складу са писмом о намерама и обавези осталих улагача да претходно уложена средства врате граду Амстердаму. Такође, утврђено је и да су инвестиције учињене у исто време и да претходна инвестиција Амстердама није умањила пословни ризик пројекта за остале инвеститоре и тако им омогућила одређене погодности. Најзад, Комисија је утврдила и да између града Амстердама и осталих инвеститора пре реализације спорне инвестиције није било никаквих веза које би довеле до сумње о постојању различитих услова инвестирања, односно селективности, према различитим инвеститорима. Стога, Комисија је закључила да је у овом случају инвестиција града Амстердама била у складу са принципом MEIP, тако да се није радило о државној помоћи, у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ (тада члана 87(1) Уговора о ЕЗ).

У пракси институција Уније су се јављале и ситуације када јавна предузећа користе такозвано „укрштено субвенционисање“ како би се могле пружати услуге од општег економског интереса. У таквим околностима, јавна тела се налазе у веома специфичној ситуацији, па се поставља питање да ли се принцип MEIP уопште може применити, имајући у виду положај приватног инвеститора. Тако је било у случају *Chronopost*<sup>189</sup>, у коме је француско јавно предузеће у области поштанских услуга *La Poste* пружило неопходну помоћ приватној компанији (логистичке и финансијске природе), која је пружала услуге у области експресних поштанских испорука. Зато се поставило питање да ли се овакав поступак може окарактерисати као државна помоћ.

Суд прве инстанце је у својој одлуци сматрао да није довољно показати само да је јавно предузеће *La Poste* сносило пуне трошкове обезбеђења логистичке и финансијске подршке. Сматрао је да је неопходно да Комисија испита да ли би таква подршка била упоредива са оном коју би приватни инвеститор тражио у сличним околностима. Суд је поништио одлуку Суда прве инстанце и извео закључак да се у овој ситуацији не може извршити упоређење положаја јавног предузећа са хипотетичким приватним инвеститором, који не послује у резервисаном сектору. Нормалне тржишне околности би требало

---

<sup>189</sup> Cases C/83, 93, 94/01P, *Chronopost v. UFEX* [2003] ECR I-6993, Cases C/341, 342/06, *Chronopost and La Poste v. UFEX* [2008]

проценити с обзиром на објективне и проверљиве елементе који су доступни. Притом, Суд се определио за примену принципа стварних трошкова, док би нормалне тржишне околности биле хипотетичког карактера, јер ниједан приватни инвеститор не би уложио капитал у инфраструктуру неопходну за обављање делатности од општег економског интереса<sup>190</sup>. Стога, заузет је став да трошкови компаније *La Poste*, претрпљени у циљу подршке приватној компанији, представљају објективне и проверљиве елементе.

У пракси се јавила и недоумица која се односила на то шта уколико јавни инвеститор изврши више од једне инвестиције у различитим временским интервалима? У горе поменути случајевима, радило се о једној инвестицији, а не о неколицини њих. Поставило се питање како третирати ове инвестиције, односно да ли их треба посматрати заједно, или процену треба направити за сваку од њих понаособ? Комисија је, у поменутом случају *France v. Commission*, заузела став да сваку од више инвестиција, у смислу примене принципа MEIP, треба посматрати одвојено од осталих, имајући у виду промењивост информација током времена и промењивост шанси остваривања профита. Наравно, терет доказивања да се поступа онако како би поступио приватни инвеститор лежи на јавној власти, при чему се она не може приликом доказивања ослањати на непоткрепљене наводе, слутње или спекулације, него на разумне наводе поткрепљене реалним чињеницама, што је и показано у случају *HAMSA v. Commission*<sup>191</sup>.

#### 2.3.4 Гаранције и принцип MEIP

Из горе наведеног, не треба закључити да се поменути принцип MEIP примењује само кад су у питању инвестиције, него се његова примена може посматрати и у односу на гаранције дате од стране државе привредним субјектима. Државна гаранција представља можда и најбоље могуће обезбеђење повериоцима и они је у пракси обично радо прихватају. Исто важи и за банкарске гаранције које представљају својеврстан вид јемства којом банка преузима

---

<sup>190</sup> *Ibidem*, т. 38.

<sup>191</sup> Case T-152/99, *HAMSA v. Commission*, 2002 ECR II-3049.

одговорност, у за то нарочито предвиђеној банкарској форми, за правилно извршење обавезе свога комитента према његовом уговорном партнеру<sup>192</sup>. Гаранције, такође, могу представљати облик државне помоћи компанијама, будући да се одређени привредни субјекти могу наћи у повољнијој позицији у односу на субјекте којима те гаранције нису доступне под истим условима.

Најчешће ће корисник државне помоћи у овом погледу бити позајмљивач, јер ће држава сносити ризик уместо њега и тако му омогућити да прибави финансијска средства на тржишту капитала, која вероватно не би успео да обезбеди у нормалним тржишним околностима, или би кредите обезбедио под много неповољнијим условима. У нормалном пословном амбијенту држава, или било који други давалац гаранције, тражиће заузврат од корисника гаранције одређену накнаду за дату гаранцију. Уколико би се држава одрекла те накнаде или, пак, омогућила кориснику гаранције да плати нижу накнаду, то би несумњиво представљало државну помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ.

У вези с овим, Комисија је издала Обавештење о примени чланова 87. и 88. Уговора о ЕЗ на државну помоћ у облику гаранција (у даљем тексту: Обавештење о примени), којим је замењено раније обавештење из 2000. године<sup>193</sup>. Обавештење о примени наводи два најопштија облика у коме се могу дати гаранције: а) појединачне гаранције и б) гаранцијске шеме (*guarantee schemes*, превод аутора). Под појединачним, индивидуалним, гаранцијама подразумевају се гаранције дате предузећима, које нису додељене на основу гаранцијске шеме. Под гаранцијском шемом се подразумевају било која средства на основу којих се гаранције могу доделити предузећима, поштујући притом одређене услове који се односе на трајање, вредност, трансакцију која је предмет гаранције, облик или величину предузећа<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> Ђуровић, Р., *Међународно привредно право*, Београд, 2004., стр. 435.

<sup>193</sup> *Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid in the form of guarantees* [2008] OJ C155/10. У погледу ранијег Обавештења из 2000. године, поједини аутори су износили различите критике. О томе види: Prete, L., *State Aid Reform: Some Reflections on the Need to Revise the Notice on Guarantees*, *World Competition* 29/2006, стр. 421-439; Friend, M., *State Guarantees as State Aid: some practical difficulties*, in Biondi et al (eds), *The Law of State Aid in the European Union*, 2004.

<sup>194</sup> Одељак 1.3. *Обавештења о примени*.

Суштина гаранција у овом случају је у томе што оне обезбеђују корист компанији, будући да се на тај начин ризик који је у вези са гаранцијом преваљује на државу, што би обично подразумевало одговарајућу накнаду држави за дату гаранцију. Међутим, у ситуацији када се држава одрекне накнаде по датој гаранцији, тада би се могло говорити о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ, јер је тај терет финансиран из државних извора у корист компаније корисника. Сматраће се да је помоћ додељена у тренутку кад је издата гаранција, а не у ситуацији када је гаранција позвана (*invoked*) или плаћања по гаранцији извршена. Стога ће процена да ли давање гаранције у датом случају представља државну помоћ бити извршена у тренутку кад је гаранција дата, без обзира да ли је она дата од стране централне власти, регионалних, односно локалних власти или из државних извора преко тела под контролом државе, која се може приписати јавној власти.

У складу са Обавештењем о примени, давање индивидуалне гаранције не представља државну помоћ ако се кумулативно испуне следећи услови: а) зајмопримац не сме да буде у финансијским тешкоћама, б) износ гаранције мора бити прецизно израчунат када је гаранција дата, што подразумева да је гаранција дата у вези са тачно одређеном финансијском трансакцијом, да је дата за унапред фиксирани износ и за одређени временски интервал; в) гаранција не сме да покрива више од 80% неизмиреног дуга или друге финансијске обавезе, при чему се овај лимит не примењује на гаранције које покривају дужничке хартије од вредности (*debt securities*, превод аутора).

У вези са последњим од наведених услова, поставља се питање због чега је Комисија у Обавештењу о примени предвидела да гаранцијом не сме да буде покривено више од 80% дуга или неке друге финансијске обавезе? Као својеврсно објашњење, Комисија је навела да би у одсуству овог прага, односно у ситуацији када би гаранција покривала неизмирени дуг у обиму од 100%, зајмодавац нерационално одредио кредитни потенцијал зајмопримца, потенцијални ризик давања кредита као и друге важне параметре које обично узима у обзир. То би, према мишљењу Комисије, довело до закључења уговора већег пословног ризика

од уобичајено присутног у таквим трансакцијама и повећања износа високо ризичних гаранција у државном портфељу. Најзад, за гаранцију мора бити плаћена тржишна цена. То би значило да цена плаћена за гаранцију мора бити у складу са износом који би се платио у нормалним околностима на финансијском тржишту, како се давање гаранције не би окарактерисало као државна помоћ. Уколико се такво мерило не би могло наћи на финансијском тржишту, у том случају би се као мерило узела тржишна цена за сличан зајам који није покривен гаранцијом<sup>195</sup>.

Обавештење о примени предвиђа и одређене „сигурне луке“ (*safe-harbour*) кад су у питању индивидуалне гаранције у погледу минималних годишњих накнада за гаранције. Тако, државна гаранција неће бити окарактерисана као помоћ уколико је одговарајућа минимална годишња накнада (која спада у „сигурну луку“) наплаћена на износ гарантован од стране државе. Колико ће износити тај минимум, зависиће од кредитног рејтинга зајмопримца. Комисија је у томе пошла од кредитног рејтинга одређеног у складу са неком од водећих агенција у банкарском сектору као што су *Standard & Poor's*, *Fitch and Moody's*. То, ипак, не значи да кредитни рејтинг обавезно мора бити одређен од стране ових агенција<sup>196</sup>.

Кад су у питању гаранцијске шеме, Комисија је у Обавештењу о примени заузела став да предметна гаранцијска шема неће представљати државну помоћ уколико су кумулативно испуњени следећи услови: а) шема се не сме примењивати на зајмопримце у финансијским тешкоћама; б) износ гаранције мора бити прецизно одређен, што значи да се шема мора односити на тачно одређену финансијску трансакцију, вредност мора бити фиксирана у максималним износу и временски ограничена; в) гаранцијска шема не сме покривати више од 80% сваког неизмиреног дуга или неке друге финансијске обавезе; г) услови гаранцијске шеме морају бити засновани на реалистичној процени ризика, тако да је гаранцијске премије учине самофинансирајућом (*self-financing*, превод аутора); д) адекватност (износа) премије мора бити преиспитана најмање једном годишње и

---

<sup>195</sup> Одељак 3.2. *Обавештења о примени.*

<sup>196</sup> Одељак 3.3. *Обавештења о примени.*

прилагођена уколико постоји ризик да гаранцијска шема у питању неће бити више самофинансирајућа; ђ) премије за гаранције морају покривати нормалан ризик повезан са давањем гаранције, административне трошкове, као и годишњу надокнаду одговарајућег капитала, чак и уколико потоњи није у потпуности или делимично одређен; е) шема мора бити транспарентна, то јест, да предвиђа услове под којима ће будуће гаранције бити дате (на пример, сектор, величина, максималан износ и трајање гаранција)<sup>197</sup>.

Кад је реч о малим и средњим предузећима, као и у случају индивидуалних гаранција, тако је и овде предвиђено постојање „сигурних лука“ за премије, као и вредновање гаранцијских шема на начин да се дозвољава примена појединачне премије и избегава потреба за индивидуалним рангирањем малих и средњих предузећа. Уколико се гаранцијска шема односи само на гаранције за мала и средња предузећа чија вредност не прелази 2,5 милиона евра по компанији, Комисија може прихватити једну годишњу гаранцијску премију за све зајмопримце, што посебно долази до изражаја у случају кад гаранцијска шема укључује већи број малих позајмица. Јасно, уколико се индивидуална гаранција или гаранцијска шема не подударују са принципом MEIP, може се говорити о постојању државне помоћи. Државна помоћ би представљала разлику између одговарајуће тржишне цене индивидуалне гаранције или гаранцијске шеме и стварне цене плаћене за ту меру. Јасно, Комисија ће приликом квантификације водити рачуна о горе поменутиим елементима из одељка 3.2, при чему се не искључује могућност да гаранција дата од стране државе чланице буде проглашена компатибилном са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем.

С друге стране, у пракси су државе чланице веома често настојале да изиграју одредбе о државној помоћи, путем имплицитних гаранција или неких других облика подршке која је имала ефекат еквивалентан гаранцији. Тако, у случају *TAP*, Комисија је сматрала да су писма подршке (*comfort letters*, превод аутора) португалске владе у погледу неколицине банкарских позајмица представљала државну помоћ. Слично је било и у случају *Landesbanken*, где је

---

<sup>197</sup> Одељак 3.4. *Обавештења о примени.*



немачкој влади наложено да укине гаранције неколицини банака<sup>198</sup>. Нарочито је био занимљив случај *France v. Commission*, где се у улози даваоца гаранције нашла банка. Комисија је исправно закључила да се овде радило о државној помоћи, јер је *CDC* као давалац гаранције својој филијали *CDC IXIS* представљала *sui generis* јавну банку под управом и финансирањем од стране државе<sup>199</sup>. Дакле, овде је држава покушала да изда гаранцију посредно, преко другог субјекта.

У случају *EDF* доказ постојања државне помоћи представљала је чињеница да је правни статус компаније *EDF* као јавног предузећа омогућавао изузеће од поступака ликвидације или банкрутства. Комисија је, у складу с том чињеницом, заузела став да је такав положај компаније *EDF* еквивалентан генералној гаранцији. С обзиром да таква гаранција није била предмет било каквих накнада, заузет је исправан став да се ту радило о државној помоћи.

Најзад, у случају *France Telekom*, Комисија је закључила да одређене правно необавезујуће изјаве владе представљају облик гаранција и конституишу незакониту државну помоћ. У прилог својој тези, Комисија је навела да, у случају да такве изјаве нису дате, ниједан разуман инвеститор не би унапред инвестирао имајући у виду велики финансијски ризик<sup>200</sup>.

Дакле, можемо закључити да гаранције државе у многим ситуацијама представљају недозвољену државну помоћ, при чему ће принцип приватног инвеститора бити добра основа за процену њихове допуштености. Овде се показало да поменути принцип има одређене специфичности, о којима треба водити рачуна у сваком појединачном случају. Без обзира на решења садржана у Обавештењу о примени, остаје и даље бојазан од покушаја држава чланица да изиграју одредбе о државној помоћи на различите начине. Дакле, може се констатовати да ће много тога зависити од институција Уније, којима је поменути Обавештењем о примени остављен широк степен дискреције.

---

<sup>198</sup> Moser, S., Pesaresi, N., Soukup, K., *State guarantees to German public banks: a new step in the enforcement of State aid discipline to financial services in the Community*, Competition Policy Newsletter, 2/2002, стр. 1-11.

<sup>199</sup> Bufton, R., *Where State guarantees supporting commercial banking activities distort competition, they must be abolished: the case of CDC IXIS*, Competition Policy Newsletter 2/2003, стр. 26-28.

<sup>200</sup> Nicolaidis, P., *Market and Words: the Distortive Effect of Government Pronouncements*, ECLR 119/2005.

### 2.3.5 „Проширења“ принципа MEIP

#### 2.3.5.1 Market Economy Guarantor Principle (MEGP)

У вези са гаранцијама, поставило се питање да ли је чињеницом што је Комисија у Обавештењу о примени допустила да државне гаранције под одређеним условима не представљају помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ, на мала врата увела својеврсно проширење принципа MEIP путем новог принципа MEGP (*Market Economy Guarantor Principle*). У вези с тим, поједини аутори сматрају да то није био случај и то правдају тиме да чињеница што држава прими адекватну премију за гаранцију није довољна како би се могло тврдити да се у датом случају не ради о државној помоћи. Овакав став је, по мишљењу аутора, исправан, јер у модерно време државна гаранција зајмодавцима, нарочито иностраним, значи заиста много и има већу вредност будући да је држава њима најсигурнији гарант. То је посебно случај уколико је дата позајмица велике вредности, где се по правилу траже јаче гаранције<sup>201</sup>.

#### 2.3.5.2 Тест приватног повериоца (*The Private Creditor Test*)

Случај *Spain v. Commission*<sup>202</sup> представљао је још једно својеврсно проширење принципа MEIP. У овом случају поставило се питање да ли репрограмирање дуга од стране државе представља помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ? Другим речима, колики износ каматних стопа је било потребно наплатити од стране државе (јавног кредитора), која је репрограмирала дугове по основу обавеза плаћања социјалног осигурања компанији *Tubacex*. Наиме, поменута компанија није плаћала порезе и социјално осигурање три године, да би на крају шпанска влада отписала две трећине дуга и репрограмирала исплату остатка на период од десет година. Испоставило се да ни овај нови аранжман није донео

---

<sup>201</sup> Slocock, B., *The Market Economy Investor Principle*, Competition Policy Newsletter 2/2002, стр. 25-26.

<sup>202</sup> Case C-342/96 *Spain v. Commission (Tubacex)* [1999] ECR I-2459.

добре резултате, будући да поменута компанија ни тада није измиривала своје обавезе, што је на крају довело до тога да се држава одлучила на пленидбу њене имовине ради намирења потраживања. Комисија је сматрала да се шпанска власт у овом случају није понашала онако како би се у датој ситуацији поставио приватни инвеститор, употребивши први пут концепт „приватног повериоца“ (*The Private Creditor Test*)<sup>203</sup>.

Суд је сматрао другачије, наводећи да су шпанске власти поступиле баш онако како би се приватни поверилац понашао у датим околностима. Наиме, сама чињеница да су шпанске власти у више наврата покушавале да изврше конфискацију имовине или, пак, да је затворе била је довољна за закључак да се у датом случају не ради о државној помоћи, нити се поменута компанија ставља у повлашћен положај, будући да је шпанска влада искористила правне механизме који су јој стајали на располагању. Овај случај је показао да споразуми о репрограмирању дугова могу да не потпадну под члан УФЕУ, уколико би приватни повериоци донели идентичну одлуку у циљу повраћаја уложених средстава.

У пракси се поставило и питање да ли одлагање плаћања одређених обавеза представља државну помоћ. Тако, у случају *Lenzing v. Commission*<sup>204</sup>, показало се да ово може бити врло осетљиво питање. Комисија је заузела став да одлагање плаћања обавеза по основу социјалног осигурања не представља државну помоћ, што је навело компанију *Lenzing* да се обрати тадашњем Суду прве инстанце. Поменута аустријска компанија је сматрала да захтев за повраћај дуга представља сасвим уобичајен поступак који би предузео сваки приватни поверилац, па је у случају одлагања плаћања неопходно пружити одговарајуће објашњење. Суд прве инстанце је, након разматрања свих чињеница, поништио одлуку Комисије, сматрајући да она није правилно проценила све околности случаја. Посебно је нагласио у својој одлуци да приватни повериоци, по правилу, немају обичај да одложе плаћање доспелог потраживања, већ одмах предузимају сва правна

---

<sup>203</sup> Поједини аутори употребљавају израз „јавни поверилац“ (Public Creditor Principle). О томе види: Nicolaidis, P., Kekelekis, M., Kleis, M., *State Aid Policy in the European Community*, 2008, стр. 25-26.

<sup>204</sup> Case T-36/99 *Lenzing AG v. Commission* [2004] ECR II-3597.

средства која им стоје на располагању у том тренутку. Стога, може се акључити да је Суд прве инстанце био у праву кад је поништио спорну одлуку Комисије, јер се из чињеничног стања није могао извући закључак да би хипотетички приватни поверилац исто поступио и одложио плаћање доспелог потраживања, као што је то учинила шпанска влада.

У случају *GEA*<sup>205</sup> држава је доделила помоћ компанији *GEA* и то у виду субвенција и давања гаранција на обавезе према повериоцима. Овакав поступак шпанске владе је био одобрен од стране Комисије, уз услов да се помоћ у будуће не додељује и да се сачини план опоравка и реструктурирања. Ипак, поменута компанија није испуњавала своје обавезе по основу пореза и социјалног осигурања, чак ни онда када је дошло до репрограмирања дуга по овом основу на период од десет година. Комисија је закључила да се у овом случају ради о државној помоћи, јер шпанске власти нису предузеле никакве мере да наплате заостала потраживања по основу пореза и социјалног осигурања, што није било у складу са принципом приватног повериоца. Суд прве инстанце је на крају поништио ову одлуку због тога што је Комисија погрешно утврдила чињенично стање у овом случају.

Дакле, овде је пропуштање и одсуство било какве воље државе да намири своје потраживање окарактерисано као државна помоћ. Показало се да се државна помоћ не мора свести само на новчана давања, већ може имати и другачије форме. Суштина је била у томе што се на овај начин значајно олакшава положај компаније примаоца помоћи и то на начин да се она лишава терета који би у нормалним тржишним околностима, ако би се радило о приватном повериоцу, свакако морала да сноси.

---

<sup>205</sup> Case C-276/02 *Spain v. Commission (GEA)* [2004] ECR I-8091.

### 2.3.5.3 Тест приватног купца (*The Private Purchaser Test*)

Још једно својеврсно проширење принципа MEIP могло се видети у случају *Vizcaya v. Commission*<sup>206</sup>, када се радило о куповини роба и услуга од стране државе за којим уопште није било потребе. Овакав поступак је од стране Суда прве инстанце и Суда окарактерисан као државна помоћ у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада 107(1) УФЕУ), јер се држава у овој ситуацији није понашала као што би се понашао приватни купац у датој ситуацији (*The Private Purchaser Test*). Дакле, у овом случају држава је спровела јавну набавку за сопствене потребе. Јавне набавке представљају редовну праксу у савременом свету и обично се спроводе путем тендера, што је уређено одговарајућом законском процедуром. При свему томе је важно да се тендерска процедура спроведе транспарентно и без дискриминације, односно протежирања одређених компанија. Отворена тендерска процедура је нешто што институције Уније свесрдно подржавају, будући да на тај начин држава чланица доказује да нема намеру да приступа јавној набавци на селективној бази. Овакав поступак државе би представљао нормално тржишно понашање које би потпадало под принцип MEIP, односно његово проширење-принцип приватног купца и представљало би основ за избегавање примене правила о државној помоћи.

### 2.3.5.4 Тест приватног продавца (*The Private Vendor Test*)

У пракси се јавила и недоумица да ли ће се радити о државној помоћи уколико држава чланица реши да прода земљиште или објекте испод тржишне цене, односно под условима под којима приватни продавац (компанија) не би извршио продају истог. Комисија је, још у раном случају *Derbyshire v. Toyota*<sup>207</sup>, сматрала да се у предметном случају ради о државној помоћи, у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада члана 107. УФЕУ), јер је држава поступила на начин

---

<sup>206</sup> Joined Cases T-116/01 & T-118/01 *European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya v. Commission* [2003], ECR II-2957; on appeal Case C-442/03 P *European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya v. Commission* [2006] ECR I-4845.

<sup>207</sup> Case 92/11/EEC, *Derbyshire County Council/Toyota Motor Corporation* [1992] OJ L6/36.

супротан оном од стране приватног продавца. Дакле, у овом случају је употребљен један другачији принцип, принцип приватног продавца (*The Private Vendor Test*), који представља још једно проширење поменутог принципа MEIP. Он посебно добија на значају ако се узму у обзир чињеница да је од почетка деведесетих година прошлог века наступио својеврстан талас процеса приватизације у некадашњим социјалистичким земљама, као једна од последица трансформације привреда тих земаља. Не треба занемарити ни тренутно актуелну економску кризу и изражене буџетске дефиците земаља чланица ЕУ, нарочито у Грчкој, чије владе све чешће разматрају могућност приватизације појединих делова привреде, тренутно у државном власништву. Јасно, процес приватизације, или прецизније, продаја државне имовине (земљишта, објеката и слично) по ценама испод тржишних може да буде последица жеље државе да сачува државне компаније у националном власништву али, по мишљењу неких аутора, може представљати и добар начин за враћање политичких услуга пружених тренутној политичкој елити<sup>208</sup>.

Комисија је јако добро схватила могуће импликације поменутих поступака држава чланица на конкуренцију, па је стога ближе уредила ова питања у Смерницама о елементима државне помоћи у продајама земље и објеката од стране државних власти, из 1997. године<sup>209</sup> (у даљем тексту: Смернице о продаји). Поменуте Смернице о продаји се не односе на стицање земље или објеката или изнајмљивање или давање на лизинг земљишта и објеката од стране државних власти, иако би се ту такође могло говорити о државној помоћи. Може се рећи да Смернице о продаји регулишу две групе питања: 1) продају преко безусловног надметања-гендерска процедура (*unconditional bidding procedure*, превод аутора) и 2) продају без безусловног надметања-непосредна погодба (*sale without unconditional bidding procedure*, превод аутора).

Кад је реч о првој ситуацији, Смернице о продаји захтевају да продаја земљишта и објеката буде довољно позната јавности, тражи се отворен и

---

<sup>208</sup> Szyszczak, E., *The Regulation of the State in Competitive Markets in EU*, 2007., стр. 191.

<sup>209</sup> *Commission Communication on State aid elements in sales of land and buildings by public authorities* (97/C 209/03).

безуслован поступак надметања, упоредив са аукцијом, који ће бити окончан прихватањем најбоље понуде или једине понуде. То је предуслов да се продаја не третира као државна помоћ, јер се сматра да се након тако спроведене процедуре добије тржишна вредност добра које је предмет продаје, што је у складу са поменутиим принципом приватног продавца. Продаја ће се сматрати довољно познатом јавности уколико се у више наврата обавештавају заинтересовани субјекти о планираној продаји и уколико се те радње врше у разумно дугом периоду, од два месеца или више. С друге стране, продаја ће се сматрати безусловном ако било који купац има право да стиче земљиште или објекте и користи их у властите сврхе, без обзира на чињеницу да ли покреће бизнис или каква је природа његове делатности. Од наведеног се може одступити уколико је то неопходно ради заштите животне средине, спречавања штетних последица или избегавања спекулативних понуда. Слично је и са ограничењима која проистичу по основу урбанистичких или регионалних планова, обавезујућим за понудиоца, у складу са националним законодавством односно државе чланице. Истовремено, уколико би услов продаје био да будући власник преузима одређене обавезе у погледу обављања делатности у јавном интересу, понуда ће се сматрати неусловљавајућом само уколико би сви потенцијални купци морали и били у стању да испуне ту обавезу, без обзира на то да ли покрећу бизнис или не или пак, на природу њихове делатности<sup>210</sup>.

Други део Смерница о продаји се односи на продаје без безусловног надметања (непосредном погодбом). Наиме, уколико државне власти не желе да продају обаве путем тендерске процедуре, оне се могу одредити за непосредну погодбу, односно преговоре пре продаје. Услов за то је да се пре ступања у преговоре о продаји мора извршити процена вредности добра које је предмет продаје од стране независног процењивача. Циљ је да се утврди тржишна вредност на основу опште прихваћених тржишних мерила и стандарда. Такав став је потврђен у случају *Valmont Nederland BV v. Commission*<sup>211</sup>, где је Суд прве инстанце, по жалби на одлуку Комисије, био мишљења да у случају када

<sup>210</sup> Смернице о продаји, параграф 1.

<sup>211</sup> Case T-274/01 *Valmont Nederland BV v. Commission* [2004] ECR II-3145, т. 45.

Комисија испитује експертске извештаје састављене након продаје имовине постоји обавеза да се упореди продајна цена која је стварно плаћена са ценом предложеном у експертском извештају. Након тога би се одредило да ли продајна цена одступа у мери која је довољна (*sufficient*), како би се могло говорити о користи која може бити основ за став о постојању државне помоћи.

Спровођење овакве процедуре значиће одређивање минималне куповне цене за коју Комисија сматра да не представља државну помоћ. Уколико се тако процењена вредност за земљиште или објекте не може остварити на тржишту и након значајних напора у том правцу, онда ће се одступање до 5% од првобитно утврђене вредности сматрати да је у складу са условима на тржишту. У случају да се након протеча разумног времена утврди да се продаја наведених добара не може остварити ни на тај начин, мораће се извршити нова процена вредности имајући у виду пристигле понуде и дотадашње искуство. Основни трошак државне власти приликом стицања предметног земљишта или објеката представљаће индикатор за одређивање тржишне вредности све док не прође један довољан временски период између куповине и продаје (од око 3 године). Притом, тржишна вредност не сме бити одређена у износу нижем од основних трошкова за време тог периода. Изузетак од овог правила представља ситуација када независни процењивач (дакле, онај који је независтан од државних органа и њиховог утицаја) идентификује општи пад тржишних цена земљишта и објеката на релевантном тржишту.

Специјалне обавезе које се односе на предметно земљиште или објекте у државном власништву могу се узети за куповину ових добара у јавном интересу, уколико би сваки евентуални купац, без изузетка, имао обавезу да их испуни. Наравно, економске консеквенце повезане са додатним обавезама ће се свакако узети у обзир од стране независних процењивача вредности и могу имати утицаја на куповну цену. Исто ће важити и за евентуалне користи за потенцијалног купца од испуњавања наведених обавеза, као што су корист од рекламирања, спонзорства и слично<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> *Смернице о продаји*, параграф 2.



Државе чланице имају обавезу да нотификују Комисији сваку продају која није била закључена на основама отвореног и безусловног поступка давања понуда, који је резултирао прихватањем најбоље или једине понуде, као и било које продаје која је, у одсуству наведене процедуре, била закључена на износ нижи од тржишне вредности одређене од стране независних процењивача. Овакав став је логичан, јер Комисија жели да превентивно реагује и спречи могуће малверзације са продајама земљишта и објеката у државном власништву као и негативне последице државне помоћи. То је и потврђено у случајевима *Koninklijke Schelde Groep*<sup>213</sup> и *Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH*<sup>214</sup>, кад је Комисија заузела став да, у случају да тендерска процедура или независна процена не дају резултате, предметна продаја мора бити нотификована Комисији, како би она одредила која би продајна цена била у складу са нормалним тржишним условима, што је у ствари примена принципа приватног продавца.

#### 2.3.5.5 Тест нормалног тржишног оператора (*The Market Economy Operator Test*)

Случај *Linde*<sup>215</sup> представљао је пример још једне екстензије принципа МЕОП, јер се овде радило о давању вишег износа субвенције приватизованој компанији у циљу изградње постројења за прераду угљен-монооксида као допуну делатностима које је већ раније обављала. Комисија је сматрала да се овде радило о државној помоћи. Суд прве инстанце је заузео супротан став, оправдавши га чињеницом да ће то довести до мањих финансијских губитака које би немачки порески обвезници морали да сnose у будућности. Дакле, да би се могло говорити о државној помоћи, било је неопходно да се покаже да поступак државе превазилази границе нормалне пословне трансакције између два приватна оператора. Дакле, у овом случају је дошло до примене такозваног принципа нормалног тржишног оператора (*The Market Economy Operator Test*).

---

<sup>213</sup> Case *Koninklijke Schelde Groep v. Commission* [2001] OJ L14/56, т. 79.

<sup>214</sup> Case *Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH v. Commission* [2002] OJ L314/62, т. 30.

<sup>215</sup> Case T-98/00 *Linde AG v. Commission* [2002] ECR II-3961.

Овај принцип примењен је и у нешто каснијем случају *Thermenhotel and others v. Commission*<sup>216</sup>, где је Комисија стала на становиште да се у предметном случају ради о државној помоћи, али ју је прогласила компатибилном са (тада) заједничким тржиштем у смислу тадашњег члана 87(3) Уговора о ЕЗ. У овом случају се радило о уговорном аранжману између јавног предузећа *Spa* и једног хотелског оператора. Уговор је подразумевао да ће поменута компанија извршити резервацију 50 кревета по дану, за период од три године, по цени која је била једнака просечној цени која се наплаћује за изнајмљивање соба у хотелу, проширити капацитете, као и искључити конкурентске хотеле од приступа компанији *Spa* до почетка 2003. године. Иако су се конкурентски хотели жалили Комисији сматрајући да се овде ради о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ, Комисија је сматрала да је спорни аранжман представљао нормалну пословну операцију, дакле, у складу са принципом нормалног тржишног оператора.

Дакле, може се закључити да принцип MEIP представља добар ослонац за институције Уније, али тек након подробног испитивања сваког случаја понаособ. Током његове дугогодишње примене пракса је „изнедрила“ различита проширења овог принципа, а која су изражена кроз принцип приватног повериоца, принцип приватног купца, принцип приватног продавца, као и принцип нормалног тржишног оператора. Ипак, без обзира на богатство праксе, не треба овај принцип посматрати као савршено решење. О томе сведоче и различите критике које му се упућују<sup>217</sup>. Једна од основних замерки представља постојање арбитрности приликом одлучивања Комисије и Суда у сваком конкретном случају. Поред тога, треба напоменути и да се не може тек тако изједначавати положај државе са положајем приватне компаније. Без обзира што се они некад могу наћи у упоредивим позицијама, у суштини се ова два субјекта доста тешко могу ставити у једну раван. Разлог томе је чињеница што је држава у већини случајева неупоредиво јачи субјект и располаже знатно већим ресурсима и могућностима од

---

<sup>216</sup> Case T-158/99 *Thermenhotel Stoiser Franz Gesellschaft mbH Co KG and others v. Commission* [2004] ECR II-1.

<sup>217</sup> Parish, M., *On the Private Investor Principle*, *European Law Review*, 28/2003., стр. 70.

приватне компаније. Ова разлика свакако важи и за пословну логику и опредељења, јер ће приватни предузетник, по правилу, тежити максимизирању добити док, с друге стране, држава не мора увек да следи ту стратегију, будући да има могућност да креира основне црте економске политике и да повлачи потезе које приватни предузетник у еквивалентној ситуацији сигурно не би повукао. У вези с тим, проблем је на који начин проценити каква ће бити логика приватног инвеститора у конкретном случају, јер он не мора увек да следи логику максимизације профита у кратком року, већ може бити руковођен сасвим другачијом пословном стратегијом. Сличан проблем са принципом MEIP јавља се и кад су у питању гаранције, јер је понекад веома тешко извршити повраћај незаконито додељене помоћи, а притом треба имати у виду и да држава ужива код зајмодавца неупоредиво бољи углед као платиша у односу на друге субјекте. Најзад, у одређеним приликама је јако тешко проценити да ли је држава заиста омогућила неку предност компанији, посебно кад говоримо о принципу приватног купца, јер се може поставити питање оправданости куповне цене коју је држава платила и слично. Чини се да је кључна замерка овом принципу велика доза спекулативности, која се може показати као веома опасна приликом доношења одлука.

Ипак, без обзира на све могуће замерке које се могу изрећи принципу MEIP, он је од користи Комисији и Суду приликом процене у сваком појединачном случају, јер представља какво-такво мерило од кога се може поћи. Ослањање на (макар и хипотетичко) понашање приватног инвеститора (купца, продавца, нормалног тржишног оператора и слично) може у многим ситуацијама да дâ добар резултат, али институције Уније морају приликом коришћења поменутог принципа да у што већој мери избаце спекулације и хипотетичке ставове о могућем понашању привредних субјеката из анализе, уколико се жели доћи до објективних одлука.

### 3. Недржавни субјекти и државна помоћ

Као субјекти доделе државне помоћи могу се јавити и **недржавни органи**, односно органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. У вези са недржавним субјектима, може се јавити дилема због чега су они уопште сврстани у субјекте који додељују **државну** помоћ? На такву недоумицу упућује не само изворни превод енглеских речи „*State aid*“ (државна помоћ), него и чињеница да органи територијалне аутономије и локалне самоуправе нису државни органи. Сходно томе, они не би могли ни теоријски ни правно да се окараактеришу као субјекти овлашћени за доделу државне помоћи. Другачије поступање могло би да дође у колизију са уставним и законским нормама и да органима територијалне аутономије и локалне самоуправе неоправдано пренесе овлашћења која ови субјекти немају и не треба да имају. Дакле, уколико бисмо се држали ових принципа, само би се држава могла појавити као „ексклузивни“ носилац права на доделу помоћи, било да то чини непосредно или посредно. То не значи да држава не може да преко органа територијалне аутономије или органа јединица локалне самоуправе додели помоћ привредним субјектима, али би се ту поново радило о посредној помоћи. Поменути органи би, у том случају, само имали улогу „достављача“ државне помоћи, што им ни на који начин не би *de iure* или *de facto* обезбедило положај идентичан држави, односно државним органима.

Треба, ипак, констатовати да се уставно-правни положај територијалних аутономија и локалних самоуправа разликује од државе до државе унутар ЕУ, што може бити од значаја приликом доделе државне помоћи. То се и показало у случају *United Kingdom v. Commission*<sup>218</sup>, где је Комисија заузела став да се Гибралтар (без обзира на његов специфичан правни статус) може сматрати регионом Уједињеног Краљевства у погледу норми о државној помоћи. Слично је било и у случају *Portugal v. Commission (Azores)*<sup>219</sup>, у коме је Суд изнео мишљење да су мере Азорских власти, којима је умањен порез на добит предузећа регистрованих на Азорским острвима, представљале државну помоћ. На тај

<sup>218</sup> Case *United Kingdom v. Commission* [2005] OJ L85/1.

<sup>219</sup> Case C-88/03, *Portugal v. Commission (Azores)* [2006] ECR I-7115.

начин, Суд је потврдио да и органи власти на регионалном нивоу могу да доделе државну помоћ субјектима на својој територији уз испуњење одређених услова. О овим условима је било више речи у одељку о селективности као услову за примену члана 107(1) УФЕУ. Овде се, дакле, ови органи нису јавили у улози посредника између државе и привредних субјеката у циљу избегавања примене одредаба о државној помоћи, већ су барем привидно наступили као да су у улози државе. Ипак, то ће представљати доста ретку ситуацију у пракси (случај *sui generis*), будући да је степен аутономности битно различит у појединим државама чланицама.

#### 4. Федералне јединице као субјекти доделе државне помоћи

Даље, може се појавити још један проблем у погледу доделе помоћи ако се у улози субјекта нађу федералне јединице. Уколико погледамо облик државног уређења у земљама ЕУ, приметимо да у њен састав улазе како просте, тако и сложене државе. Нашу пажњу на овом месту ћемо усредсредити на сложене државе, односно федерације<sup>220</sup>, где се такође може поставити питање да ли федералне јединице могу бити окарактерисане као субјекти који могу да доделе државну помоћ?<sup>221</sup> Да ли се и оне јављају као посредници приликом доделе државне помоћи или могу наступати самостално у том погледу, независно од федералне власти? Ово питање нарочито добија на значају уколико узмемо у

---

<sup>220</sup> Поред федерација, у сложене државе би спадала и конфедерација, као и персонална и реална унија. С обзиром да оне представљају облике политичког повезивања *самосталних* држава, у теоријском смислу би се могло тврдити да би у овом случају државе које представљају део ових државних унија могле да се јаве као субјекти доделе државне помоћи. Разлог лежи у томе што су оне суверене и у једном и у другом случају. Иако данас на „историјској позорници“ не постоје персоналне ни реалне уније, као ни конфедерације (ако изузмемо неке специфичне облике повезивања држава као што су земље Комонвелта или холандско-индонезанска унија) на тлу ЕУ би се ускоро можда могла појавити једна од ове две уније. Овде се мисли на Белгију, која је у дубокој политичкој кризи и којој прети распад земље на два дела: фламански и валонски. У том смислу, могуће је да се између ова два супротстављена дела земље успостави нови облик повезивања, као што је персонална унија, при чему би садашњи белгијски краљ био једина заједничка детерминанта. На овај начин би додела државне помоћи имала сасвим другачију димензију.

<sup>221</sup> У пракси федералне јединице носе различите називе у зависности од државе у питању и њеног уставног уређења и политичко-територијалне особености. Тако, можемо срести називе као што су: кантони, републике, покрајине, државе, земље и слично.

обзир чињеницу да оне нису у уставно-правном смислу истог ранга као територијалне аутономије и локалне самоуправе. Федералне јединице представљају део једне веће целине, федерације (савезне државе) и имају далеко шире надлежности. Имајући у виду висок степен самосталности које поседују, федералне јединице с правом могу да се окарактеришу као равноправне државе у саставу федерације. Али, то нису државе у правом смислу те речи и не представљају субјекте међународног права. Суштинска одредница која одузима федералним јединицама статус државе у међународно-правном погледу је сувереност која је „резервисана“ за федерацију. Дакле, основни разлог због кога федералне јединице не могу да буду третиране као државе јесте што оне нису суверене<sup>222</sup>. Стога, федералне јединице представљају „непотпуну“ државу, државу посебног типа која се по својим карактеристикама битно разликује у односу на федералну државу као целину или, пак, унитарну државу<sup>223</sup>.

Не желећи овом приликом детаљније да улазимо у разматрање проблема суверености федералних јединица<sup>224</sup>, сматрамо да се федералне јединице могу појавити као субјекти који додељују државну помоћ. Овакав став засновали смо на већ поменутиим случајевима *United Kingdom v. Commission* и *Portugal v. Commission (Azores)*, где су институције Уније заузеле став да се ту радило о државној помоћи. Наравно, овде није било речи о федералним јединицама, али сматрамо да се употребом аналогије може доћи до идентичног става. Разлог за то је што федералне јединице имају далеко шире надлежности у односу на различите облике територијалних аутономија, али и специфичан однос Гибралтара према Уједињеном Краљевству који је за потребе државне помоћи третиран од Комисије као део Уједињеног Краљевства. Узимајући у обзир да федералне јединице не представљају суверене државе, могли бисмо их можда подвести под недржавне субјекте у погледу доделе помоћи. Али, с обзиром на њихову широку

---

<sup>222</sup> Николић, П., *Уставно право*, 1991., стр. 359.

<sup>223</sup> Ђурђевић, А., *Уставно право*, 2001., стр. 31.

<sup>224</sup> У погледу суверености федералних јединица мишљења се крећу од става да су носиоци суверенитета федералне јединице, затим става да је сувереност подељена између федералних јединица и федерације и најзад, става да сувереност лежи на федерацији, а не на федералним јединицама.

самосталност и битну различитост у односу на територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, сматрамо да се оне могу издвојити у засебну групу.

## **5. Унија као субјект доделе државне помоћи**

Имајући у виду недавно ступање на снагу Лисабонског споразума и нови федералистички карактер ЕУ, неминовно се намеће питање да ли се и сама Унија може појавити као субјект доделе државне помоћи? Сматрамо да на ово питање треба дати позитиван одговор с обзиром на бројне надлежности које сада има Унија и слабљење суверенитета држава чланица. У вези с тим, Унија би се нашла у надређеном положају у односу на државе чланице у погледу доделе државне помоћи, што би могло да доведе до проблема приликом процене њене допуштености са аспекта релевантних одредаба УФЕУ. Уколико би Комисија и Суд били у стању да ефикасно контролишу доделу помоћи од стране држава чланица, да ли би то исто и на објективан начин били у стању да чине када се као објекат контроле појави Унија? Остаје да се види како ће се овај потенцијални проблем решавати у будућности.

## ГЛАВА III ВРСТЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

### 1. Уводна разматрања

Као што смо већ поменули, концепт државне помоћи у праву ЕУ је веома широко постављен. У овој глави пажњу ћемо усмерити на врсте државне помоћи, при чему се овде не мисли на облике у којима се државна помоћ јавља у пракси. Овде је реч о врстама државне помоћи, имајући у виду одредбе члана 107. УФЕУ. У том погледу, можемо разлоковати три врсте државне помоћи: **1) помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту; 2) помоћ која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту; 3) помоћ која може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту.**

У тексту који следи, прво ћемо говорити о државној помоћи која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту, односно која је компатибилна са унутрашњим тржиштем. Након тога ће бити више речи о државној помоћи која може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту, да бисмо потом усмерили пажњу на помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту, односно која је инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем.

### 2. Помоћ која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту у смислу члана 107(2) Уговора о функционисању ЕУ

#### 2.1 Опште напомене

У претходним главама било је речи о концепту државне помоћи у праву конкуренције ЕУ. Притом је нагласак био стављен на недопуштену помоћ, односно помоћ која **није компатибилна** са унутрашњим тржиштем. Већ смо поменули да је државна помоћ у праву конкуренције ЕУ *a priori* недопуштена у смислу члана 107(1) УФЕУ, али то не значи да она у одређеним ситуацијама неће



бити дозвољена, то јест, компатибилна са унутрашњим тржиштем. У том погледу, члан 107(2) УФЕУ предвиђа три категорије помоћи (*categories of aid*) за које се сматра да су компатибилне са унутрашњим тржиштем, и тако изузете од примене члана 107(1). Пре него их наведемо, треба истаћи да се оне морају нотификовати Комисији. Комисија неће испитивати њихову компатибилност са унутрашњим тржиштем, већ ће само утврдити да ли предметна помоћ заиста спада у неку од ових категорија. Уколико се на ово питање да позитиван одговор, ту се задатак Комисије завршава, за разлику од члана 107(1) УФЕУ када она доноси одлуку о предметној помоћи. Евентуално, Комисија ће имати обавезу да контролише да ли се операционализација додељене помоћи спроводи у складу са одредбом 107(2) УФЕУ.

У складу са чланом 107(1) УФЕУ, наводе се три категорије помоћи које су компатибилне са унутрашњим тржиштем: **1) помоћ социјалног карактера дата индивидуалним потрошачима у складу са чланом 107(2)(а) УФЕУ, уколико је додељена без дискриминације у погледу порекла односног производа; 2) помоћ намењена отклањању штета проузрокованих природним катастрофама или изузетним околностима-члан 107(2)(б) УФЕУ; 3) помоћ дата економији неких региона Савезне Републике Немачке погођених њеном поделом, уколико је таква помоћ тражена у циљу да се компензују економске тешкоће проузроковане њеном поделом-члан 107(2)(ц) УФЕУ**, при чему ће у даљем тексту бити више речи о свакој од наведених категорија помоћи.

## *2.2 Помоћ социјалног карактера*

Овај вид помоћи представља један од изузетака који неће потпадати под примену члана 107(1) УФЕУ. Социјални карактер ове врсте помоћи оправдава овакав став, с обзиром на то да државе чланице имају обавезу да помогну одређеним категоријама становништва које се налазе у неком од случајева социјалне потребе. Таква обавеза државе може да проистиче не само на основу позитивних законских прописа, већ може бити и резултат моралне, па и

политичке одговорности носилаца власти. Категорије становништва које могу потпасти под наведени облик помоћи могу се дефинисати имајући у виду различите критеријуме као што су године старости, немоћ, финансијска ситуација, здравствено стање и слично. Због тога, помоћ деловима становништва угрожених неким од наведених разлога не може се, у основи, посматрати са чисто конкурентског аспекта, него ју је потребно шире посматрати.

У пракси институција Уније је било одређених ситуација када се радило о помоћи социјалног карактера и у којима се поставило питање да ли треба применити члан 107(1) или се дата помоћ може подвести под члан 107(2)(а) УФЕУ. Тако, у случају *Corsica Air Passengers*<sup>225</sup>, Комисија је утврдила да се радило о помоћи социјалног карактера, у смислу (тадашњег) члана 87(2) Уговора о ЕЗ (сада 107(2) УФЕУ). Наиме, француска влада је субвенционисала превоз одређених категорија путника, у стању социјалне потребе, имајући у виду године старости, место пребивалишта (Корзика), здравствено стање и слично. Субвенција је дата на ваздушни превоз на релацијама између градова Марсеја и Нице према Корзици и имала је за циљ да надокнади одређене пословне губитке који су потицали од високих трошкова повезаних са острвским карактером Корзике. Управо је недискриминаторски карактер субвенције (ниједна компанија није била повлашћена) уверио Комисију да се овде ради о помоћи социјалног карактера, па је она аутоматски била изузета од примене члана 107(1) УФЕУ (тада 87(1) Уговора о ЕЗ).

С друге стране, институције Уније су потпуно супротно поступиле у случају *Ferries Golfo de Vizcaya*<sup>226</sup>. Овде су власти шпанске аутономне области Баскије закључиле уговор са компанијом која је вршила услуге превоза фериботом на међународној линији Билбао-Портсмаут. Предметним уговором баскијска власт се обавезала да унапред купи одређени број ваучера за поменуту линију по вишим ценама од тржишне, којима су субвенционисана путовања за старије грађане, или друге грађане којима су били неопходни специјални

---

<sup>225</sup> Case N24/2000 *Corsica Air Passengers* [2004] OJ C67/9.

<sup>226</sup> Cases T-116/01 и T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) SA and Diputación Foral de Vizcaya v. Commission* [2003] ECR II-5927.

аранжмани. Овакав аранжман је важио чак и уколико путовање уопште не би било реализовано, или ако би евентуално било преусмерено у друге луке. Поред тога, баскијска власт се такође обавезала да ће покривати све пословне губитке који евентуално настану у периоду од прве три године. Комисија је у овом случају закључила да се поступак баскијских власти никако не може подвести под члан 87(2) Уговора о ЕЗ, већ да се у предметном случају ради о државној помоћи у смислу члана 87(1). Потом је случај доспео пред тадашњи Суд прве инстанце, који је заузео идентичан став као Комисија, имајући у виду текст члана 87(2)(а) Уговора о ЕЗ, који предвиђа да помоћ социјалног карактера мора бити додељена без дискриминације. Овде то није био случај, јер су ваучери у предметном случају куповани искључиво од компаније *P&O Ferries*, а не и од других (конкурентских) компанија. Поред тога, поменута компанија није била изабрана на одговарајући начин, на пример, преко тендера или неке друге транспарентне процедуре, а упућен је и оправдан приговор да су власти Баскије могле остварити социјалне циљеве и диверсификацијом путничких понуда (т. 168. Одлуке Суда прве инстанце). Стога је Суд прве инстанце с разлогом закључио да је у овом случају помоћ додељена на дискриминаторски начин у погледу порекла производа/услуге, па је зато заузео идентичан став као и Комисија. Истоветно мишљење изнео је касније и Суд.

У пракси су се јављале и ситуације кад је помоћ додељена читавом становништву на одређеном подручју, без обзира на године старости, здравствено стање и слично, а притом је помоћ окарактерисана као помоћ социјалног карактера у смислу члана 107(2) УФЕУ. Такви случајеви су карактеристични преваходно у области превоза грађана који живе у удаљеним или забаченим областима<sup>227</sup>.

Дакле, из горе наведених случајева се може закључити да институције Уније допуштају да се додели помоћ социјалног карактера одређеним категоријама становништва у стању социјалне потребе, али притом се мора јако водити рачуна да се помоћ додељује без дискриминаторског односа према

---

<sup>227</sup> *Commission Decision 26/2003, 351/2005.*

компанијама. Постојање дискриминације аутоматски подводи помоћ под члан 107(1), па стога државе чланице морају приликом доделе помоћи да изаберу компанију оператора на транспарентан и недискриминаторски начин. Ипак, треба нагласити да се овакви случајеви у пракси доста ретко срећу, што не значи да са собом не доносе неке практичне проблеме.

### *2.3 Помоћ намењена отклањању штета проузрокованих природним катастрофама или изузетним околностима*

Кад говоримо о овом виду помоћи, одмах се уочава њен дуалистички карактер. Наиме, овде можемо истаћи постојање две подкатеорије помоћи: а) помоћ намењену отклањању штета проузрокованих природним катастрофама и б) помоћ намењену отклањању штета проузрокованих изузетним околностима. Као код социјалне помоћи из члана 107(2) УФЕУ, тако је и овај вид помоћи изузет од примене члана 107(1) УФЕУ, уколико Комисија утврди да се предметна помоћ може сврстати под ову категорију. Она, дакле, ни у овом случају не може донети одлуку о компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем, већ је њена улога ограничена само на утврђивање да ли помоћ спада у ову категорију или не. Пред Комисијом се, пре свега, поставља задатак да утврди да ли се одређена ситуација, догађај или чињенично стање може подвести под појам природне катастрофе или изузетних околности. Након тога, Комисија ће утврдити да ли између причињене штете и односног догађаја, природне катастрофе или изузетне околности, постоји узрочна веза. Најзад, потребно је одредити колики износ помоћи за отклањање штета од поменутих чинилаца неће угрожавати конкуренцију на унутрашњем тржишту. Ово последње је нарочито важно, будући да државе у основи немају обавезу да дају помоћ у оваквим ситуацијама. Али оне то у пракси чине, па постоји релативна опасност да нека држава чланица додели већи износ помоћи од друге, чиме би се њени произвођачи довели у бољи положај у односу на конкуренте, што би могло да наруши конкуренцију.

Природне катастрофе и изузетне околности се у свом негативном смислу веома често, ако не и највише, јављају у пољопривреди, будући да је ова привредна делатност веома зависна од временских прилика. Управо у вези са тим, Комисија је донела **Смернице за државну помоћ у сектору пољопривреде и шумарства за период од 2007-2013. године**<sup>228</sup> (у даљем тексту: Смернице), у којима је изнела основне ставове у вези са управљањем ризиком у одређеним ситуацијама.

У Смерницама је Комисија дала својеврсну дефиницију природних катастрофа и изузетних околности. У вези с тим, заузет је став да се под појам **природних катастрофа** могу подвести земљотреси, лавине, одрони и поплаве, док се под **изузетним околностима** сматрају рат, унутрашњи немири или штрајкови, значајнији нуклеарни или индустријски акциденти (у одређеној мери), односно пожари ширих размера који резултирају у далекосежним губицима. С друге стране, Комисија у Смерницама није прихватила став да се пожар који је избио на појединачном постројењу, претходно осигураном, може третирати као изузетна околност. Слично је и са избијањем биљних или животињских болести (зараза), с оградом да у одређеним ситуацијама и ови догађаји могу представљати изузетну околност или природну катастрофу. То ће посебно бити случај када је у питању нека нова врста заразе (под ово би се могла подвести такозвана „болест лудих крава“), при чему ће Комисија процењивати предлоге за давање помоћи у смислу члана 87(2)(б) од случаја до случаја, имајући у виду ранију праксу на овом пољу<sup>229</sup>.

У складу са Смерницама, када се утврди постојање природних катастрофа или изузетних околности, Комисија ће допустити да се додели помоћ довољна да се претрпљена материјална штета надокнади 100%, али ће се из укупног износа помоћи изузети било какве друге исплате по том основу (на пример, одштетни износ по основу осигурања и томе слично)<sup>230</sup>. Овакав став је на месту, јер би се у супротном догађале злоупотребе, при чему би одређена предузећа примила много

---

<sup>228</sup> *Community Guidelines for State Aid in the Agriculture and Forestry sector 2007-2013*, [2006] OJ C319/01.

<sup>229</sup> Тачка 122. *Смерница*.

<sup>230</sup> Тачка 123. *Смерница*.

већи износ од оног који је довољан за потпуно санирање штете. На тај начин би се она ставила у много бољи положај у односу на конкуренте који се нису осигурали од ризика, или на неки други начин заштитили своју пословну делатност од губитака насталих по наведеним основама. Такође, дозвољена је и помоћ у циљу компензације губитака насталих уништењем средстава за пољопривредну производњу, али државе чланице морају доказати постојање директне везе између штете проузроковане изузетним околностима и државне помоћи и морају, што је прецизније могуће, проценити штету претрпљену од стране односних пољопривредних произвођача.

Даље, Комисија је у Смерницама заузела став да временски услови као што су град, мраз, суша или киша не представљају природне катастрофе у смислу члана 87(2)(б), односно 107(2)(б) УФЕУ, али се тако могу третирати уколико висина штете досегне одређене прагове у погледу нормалне производње. Ипак, компензација (државна помоћ) за такве штете ће бити одобрена по основу члана 107(3)(ц) УФЕУ, о којем ће бити нешто више речи касније. У погледу минималних прагова штете за производњу, у Смерницама је наведен општи минималан праг штете од 30% од нормалне производње за све области, за разлику од ранијих смерница које су предвиђале два различита прага у зависности од развијености области (20% за мање развијене, а 30% за више развијене области)<sup>231</sup>. Аутор се слаже са оваквим решењем, јер би везивање прагова за степен развијености неког региона довео у неједнак положај пољопривреднике у различитим областима, посебно због тога што је економска снага сваког од њих понаособ различита. Даље, Комисија истиче да је поменути праг нужан како би се избегло да се временске прилике искористе (злоупотребе) за давање оперативне помоћи<sup>232</sup>.

У ранијим периодима Комисија је прихватала да је, уколико је минималан праг штете достигнут, компензација исплаћена за првих 30% губитака. Мана овог система је била у томе што су пољопривредници који претрпе на пример 29% губитка били лишени могућности за добијање компензације, а они преко тога би

---

<sup>231</sup> Тачка 125б Смерница.

<sup>232</sup> Тачка 125ц Смерница.

добили компензацију за тих 30%. Стога, Комисија путем Смерница жели да охрабри пољопривреднике да у што већем обиму користе услуге осигуравајућих друштава, тако да ће остали пољопривредници који се нису осигурали од ових ризика бити у неповољнијој ситуацији, у смислу добијања компензације. Уколико држава чланица успе да покаже да, упркос свим разумним напорима, одговарајући тип осигурања за дати ризик није доступан, Комисија ће одбацити овај захтев.

Најзад, у Смерницама је истакнуто и да губитак живе стоке или усева настао као последица животињске, односно биљне заразе неће представљати природну катастрофу или изузетну околност, али компензација по овим основама ће бити допуштена под окриљем члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(ц) УФЕУ).

Наравно, институције Уније су се у пракси сусретале са различитим случајевима који би се могли подвести под појам природних катастрофа или изузетних околности. Тако, у једном случају у коме се радило о изливању нафте из танкера, утврђено је да се ради о природној катастрофи будући да је дошло до загађења животне средине. Додатан мотив за овакав закључак била је чињеница да штета настала на овај начин није била покривена осигурањем<sup>233</sup>, а слично је било и у случају поплава широких размера у Аустрији и Немачкој које су такође окарактерисане као природне катастрофе.

Занимљив је био и случај *ОАУ*<sup>234</sup> у коме је грчка влада исплатила поменутој компанији накнаду услед отказивања летова према САД 15. и 16. септембра као и трошкове за повраћај „насуकаних“ путника у Грчку који су путовали 18, 20 и 26. септембра, што је било изазвано познатим нападом на Светски трговински центар 2001. године. Овај случај је био врло занимљив, јер се поставило питање да ли су државе чланице (у овом случају Грчка) могле у оваквим околностима да помогну

---

<sup>233</sup> NN 62/2000, *Regime temporaire d'aides aux entreprises victimes des intemperies et de la maree noire* [2000] OJ C380/9. Несумњиво би се под појам природне катастрофе могао подвести и недавни еко-акцидент у мексичком заливу, у територијалним водама САД-а, где је дошло до експлозије нафтне платформе компаније BP и загађења мора огромних размера.

<sup>234</sup> Case T-268/06, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies (OAY) AE v. Commission* [2008].

својим компанијама да надоканде штету, односно да ли се овај догађај могао окарактерисати као изузетна околност у смислу члана 107(2)(б) УФЕУ?

Комисија је у својој одлуци по овом питању заузела негативан став, сматрајући да су мере грчке владе биле само индиректно повезане са последицама напада на САД 11. септембра 2001. године и да се овде ради о недозвољеној државној помоћи. Потом је случај доспео пред Суд прве инстанце који је сматрао да је Комисија погрешила приликом утврђивања чињеничног стања и да из (тада важећег) члана 87(2)(б) Уговора о ЕЗ не проистиче да директна веза између изузетне околности и проузроковане штете мора да постоји у исто време. Штавише, таква веза може бити утврђена и накнадно, макар губитак настао убрзо након предметног догађаја. Дакле, Суд прве инстанце није прихватио аргументе Комисије у погледу постојања ове везе, као ни чињеницу да су авио-превозници морали да резервишу летелицу у циљу избегавања последица напада на Светски трговински центар, јер би у потоњем случају такав захтев негирао став да се у предметном случају радило о изузетној околности или вишој сили у складу са раније донетим Саопштењем (*Communication*) из 2001. године<sup>235</sup>. Стога, закључено је да се у овом случају радило о помоћи намењеној отклањању штете настале услед изузетних околности у смислу члана 107(2)(б) УФЕУ (тада члана 87(2)(б) Уговора о ЕЗ), која је компатибилна са унутрашњим тржиштем.

Занимљив је био и случај *Atzeni*<sup>236</sup>, где је италијанска влада дала четири зајма по нижим каматним стопама пољопривредним предузећима која су била финансијски угрожена услед неповољних тржишних кретања. Суд је сматрао да, с обзиром на став да се члан 87(2)(б) мора тумачити уско, чињеница да су каматне стопе на тржишту у том тренутку биле високе не могу бити подведене под изузетне околности. Суд је узео у обзир да су се компаније примаоци помоћи у овом случају суочиле са уобичајеним тржишним ризицима и неповољним пословним амбијентом са којим се може суочити било која компанија у било ком сектору. Овакав став нису довели у питање ни наводи да су поменуте компаније

---

<sup>235</sup> Commission Communication, *The repercussion of the terrorist attacks in the United States on the air transport industry*, COM (2001) 574 final, 10 October, 2001.

<sup>236</sup> Cases C-346/03 and C-529/03, *Giuseppe Atzeni and others v. Regione autonoma della Sardegna* [2006] ECR I-1875.



биле суочене са сушом, будући да, по мишљењу Суда, није доказана суровост (*severity*, превод аутора) временских услова, нити направљена процена губитака које су услед њих претрпели пољопривредници. Стога, Суд је закључио да се у овим околностима не може применити члан 87(2)(б), што не искључује могућност да се предметна помоћ одобри по основу члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (то јест, члан 107 (3)(ц) УФЕУ).

#### ***2.4 Помоћ дата привреди региона Савезне Републике Немачке погођених њеном поделом***

Један од ретких случајева када се ова одредба применила у пракси био је случај *New Länder*<sup>237</sup> у коме је немачка влада сматрала да се поменути члан може тумачити на начин да се њиме допушта пуна компензација за економско назадовање нових земаља (*Länder*). Суд је био другачијег става и сматрао је да је такво резоновање немачке владе било противно смислу и природи тадашњег члана 87(2)(ц), док су с друге стране разлике у развијености између „старих“ и „нових“ територија потицале из других разлога, а не оних географске природе или ранијих разлика у друштвено-економском системима у ова два дела данашње Немачке<sup>238</sup>. Дакле, према мишљењу Суда, под економским тешкоћама проузрокованих поделом Немачке 1948. године подразумевају се економске тешкоће проузроковане у неким областима Немачке изолацијом која је била резултат те поделе, на пример прекид комуникационих веза или губитак тржишта. Примена члана 87(2)(ц) би била могућа једино под идентичним условима као што су они који би се односили на старе територије за време периода који претходи датуму присаједињења.

Имајући у виду наведено, Суд је заузео став да немачка влада нија показала неопходност спорне мере помоћи за превазилажење економских тешкоћа проузрокованих поделом, па је стога закључио да је прекршен члан 87(2)(ц) Уговора о ЕЗ. Овај случај је показао да поменуто одредбу ваља тумачити на начин да се он примењује за решавање економских тешкоћа насталих

<sup>237</sup> Case C-156/98, *Germany v. Commission (New Länder)* [1999] ECR I-6857.

<sup>238</sup> Тачка 55. Одлуке Суда.

географском поделом 1948. а не за решавање тешкоћа Немачке услед потребе економске инкорпорације некадашње источне Немачке у њен привредни систем<sup>239</sup>.

Без обзира на то што је у пракси било још неколицина сличних случајева, остаје закључак да се ова одредба данас веома ретко примењује, па су стога оправдани захтеви за њеним укидањем. Ипак, то још увек није учињено што не значи да се такав сценарио неће десити у будућности.

### **3. Државна помоћ која може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту**

#### *3.1 Опште напомене*

За разлику од члана 107(2) УФЕУ који говори о видовима помоћи који су компатибилни са унутрашњим тржишем, у овом случају се ради о помоћи која **може** (дакле, не мора) бити компатибилна са унутрашњим тржиштем. Из ове чињенице проистиче и суштинска разлика у карактеру овлашћења којима Комисија располаже. У првој ситуацији, државе чланице нису обавезне да у складу са чланом 108. УФЕУ нотификују помоћ Комисији, већ се она аутоматски изузима од ове обавезе, а државе чланице једино морају о додељеној помоћи обавестити Комисију. Комисија, дакле, само утврђује да ли предметна помоћ спада у неку од категорија које су аутоматски изузете од нотификације.

С друге стране, кад је реч о члану 107(3) УФЕУ, Комисија доноси одлуку о томе да ли је предметна помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем или не, при чему државе чланице морају прво да нотификују помоћ Комисији (за разлику од става 2. истог члана), па тек уколико их Комисија одобри, предложена мера помоћи ће бити ефективно спроведена. Међутим, Комисија може да предложену меру одбије или затражи измене предложене мере, што све скупа представља доказ да у овом случају она има много ширу слободу деловања него у претходној

---

<sup>239</sup> И дан данас, услед великих финансијских издатака развијенијег, западног дела, Немачке ка истоку постоје бројне економско-политичке „трзавице“.

ситуацији. Државама чланицама у том случају преостаје да се на одлуку Комисије жале Општем суду (раније Суду прве инстанце). Каква год одлука била, Комисија ће моћи да одобри само оне мере помоћи које се могу сврстати под категорије садржане у члану 107(3) и ништа ван тога.

Даље, процена компатибилности мере помоћи вршиће се у контексту Уније као целине, а не појединачне државе чланице<sup>240</sup>. Такво решење је на месту, јер државе чланице приликом доделе помоћи воде рачуна пре свега о националним интересима, а не о интересима Уније. Осим тога, потребно је да мера помоћи буде заиста неопходна примаоцу, у смислу да се нека активност која је у интересу Уније не би могла спровести у њеном одсуству. Другим речима, мера помоћи мора имати подстицајан карактер у погледу развоја економских активности (на пример, доводи до запошљавања нових радника и слично), што значи да уколико би компанија прималац помоћи ионако предузела одговарајућу пословну одлуку и у одсуству помоћи, то не би био основ за примену члана 107(3) УФЕУ<sup>241</sup>. Најзад, висина и трајање помоћи, опасности од „преливања“ тешкоћа из једне државе чланице у другу, као и степен угрожавања конкуренције морају бити пропорционални важности циља помоћи (који мора бити од општег интереса)<sup>242</sup>.

Приликом процене компатибилности дате мере помоћи са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107(3) Комисија користи и такозвани „балансирни тест“ (*balancing test*, превод аутора) који се састоји у томе што ће Комисија одмеравати позитивне ефекте дате помоћи у односу на њене негативне ефекте, па уколико позитивни ефекти превагну над негативним, помоћ ће бити допуштена и обрнуто. Овај тест Комисија је ближе разрадила у **Акционом плану за државну помоћ**, као и **Оквиру за државну помоћ за истраживање и развој и иновације**<sup>243</sup>, у коме је навела да се овај тест састоји из три фазе, од којих се прве две односе на позитивне ефекте, а последња на негативне. Кад је реч о прве две

---

<sup>240</sup> Case 730/79, *Philip Morris Holland BV v. Commission* [1980] ECR 2671., т. 26.

<sup>241</sup> О томе види: Case 612/2007, OJ L243; Case 730/79, *Philip Morris Holland BV v. Commission* [1980] ECR 2671.

<sup>242</sup> *Commission's XIIth Report on Competition Policy*, 1982, т. 160.

<sup>243</sup> *State Aid Action Plan COM (2005) 107final; Community Framework for State aid for research and development and innovation* [2006] OJ C323/1.

фазе, Комисија ће, пре свега, утврдити да ли је предметна мера помоћи заиста усмерена ка остварењу циља од општег, комунитарног интереса (на пример, раст запослености, заштита животне средине и слично), као и да ли је помоћ у стању да реши одређене тржишне недостатке, или постигне неки други циљ. С тим у вези, испитаће се да ли је државна помоћ одговарајући инструмент политике конкуренције, да ли она има подстицајан ефекат и најзад, да ли је мера помоћи пропорционална, односно да ли би иста промена у понашању компаније била постигнута и са мањим износом помоћи? Након спровођења ове две фазе, Комисија ће на крају испитати да ли је предметна мера помоћи довела до нарушавања конкуренције и утицаја на трговину међу државама чланицама и у ком обиму, како би на крају утврдила да ли је укупан биланс ових ефеката позитиван или не<sup>244</sup>.

Поред балансирног теста и Акционог плана, мора се поменути и да је Комисија издала неколицину обавештења, смерница, оквира, саопштења или препорука у којима је настојала да ближе растумачи свој став о примени члана 87(3) Уговора о ЕЗ (сада 107(3) УФЕУ). У вези са овим актима, треба одмах истаћи две важне чињенице. Прво, циљ доношења ових аката несумњиво је лежао у жељи Комисије да повећа степен правне сигурности и помогне државама чланицама и њиховим органима приликом доношења одлука о додели помоћи. Овакво опредељење је од несумњивог значаја за државе чланице, будући да оне, у принципу, унапред знају какав ће бити став Комисије у односу на дату меру помоћи и тако штеде како време и финансијска средства, тако и друге ресурсе. Друго, поставило се у пракси питање да ли су ови акти обавезујућег карактера за државе чланице или је њихова примена факултативна? На то питање је дат одговор од стране Суда у случају *Spain v. Commission*<sup>245</sup> и *Germany v. Commission*<sup>246</sup>, у којима је заузет став да је Комисија обавезна да поштује акте које сама донесе уз испуњење два предуслова: 1) уколико поменути акти не одступају од других одредби Уговора о функционисању ЕУ и 2) уколико их државе чланице

---

<sup>244</sup> *Community Framework for State aid for research and development and innovation* [2006] OJ C323/1, пар. 1.3.1.

<sup>245</sup> Case C-351/88, *Spain v. Commission* [2002] ECR 8031.

<sup>246</sup> Case C-242/00, *Germany v. Commission* [2002] ECR I-5603.

прихвате. На основу тога се може извести закључак да за државе чланице ови акти нису обавезујући, али то постају чином експлицитног прихватања које оне шаљу Комисији. Дакле, овде се радило о актима „меког права“ (*soft law*) о којима је било речи у одељку о изворима права у материји државне помоћи.

На овом месту ћемо само сумарно поменути поменуте акте: **Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине**<sup>247</sup>, **Смернице о ризичном капиталу**<sup>248</sup>, **Оквир о истраживању и развоју и иновацијама**<sup>249</sup>. Поред ових аката, на овом месту треба поменути и **Општу Уредбу о блок-изузећу**<sup>250</sup>, донету на основу Уредбе 994/98 из 2008. године, као и **Уредбу о *de minimis* помоћи**<sup>251</sup>.

У складу са чланом 107(3) УФЕУ, следеће врсте помоћи могу бити компатибилне са унутрашњим тржиштем:

- 1. Помоћ намењена промовисању економског развоја региона где је животни стандард абнормално низак или где постоји озбиљна незапосленост-члан 107(3)(а) УФЕУ**
- 2. Помоћ намењена промовисању остварења важног пројекта од општег европског интереса или решавању озбиљних поремећаја у економији државе чланице-члан 107(3)(б) Уговора о функционисању ЕУ;**
- 3. Помоћ намењена омогућавању развоја одређених економских активности или економских области, тамо где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу-члан 107(3)(ц) Уговора о функционисању ЕУ;**
- 4. Помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове и на конкуренцију у Унији у мери која је супротна заједничком интересу-члан 107(3)(д) Уговора о функционисању ЕУ;**

---

<sup>247</sup> *Guidelines on State aid for environmental protection* [2008] OJ C82/1; IP/08/80 and MEMO/08/31.

<sup>248</sup> *Guidelines on risk capital* [2006] OJ C194/2.

<sup>249</sup> *Guidelines on risk capital* [2006] OJ C194/2.

<sup>250</sup> *Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation).*

<sup>251</sup> *Commission Regulation 1998/2006 on de minimis aid* [2006] OJ L379/5.

## **5. Друге категорије помоћи која може бити одређена одлуком Савета или на основу предлога Комисије-члан 107(3)(е) Уговора о функционисању ЕУ.**

У излагањима које следе, биће ближе размотрен сваки од наведених видова помоћи понаособ.

### *3.2 Помоћ намењена промовисању економског развоја региона са абнормално ниским животним стандардом или озбиљном незапослености*

#### *3.2.1 Опште напомене*

Анализом члана 107(3)(а) УФЕУ, може се приметити да он уређује *регионалну помоћ* која има за циљ економски развој оних делова (региона) неке државе чланице, у коме постоји низак животни стандард становништва или незапосленост. Наравно, Комисија придаје значајну пажњу контроли регионалне државне помоћи, имајући у виду настојање да се постигне одговарајућа кохезија унутар Уније<sup>252</sup>. Стога, контрола регионалне помоћи представља класичан пример како националне политике државне помоћи морају да се прилагођавају општем интересу Уније као целине<sup>253</sup>.

У вези са чланом 107(3) УФЕУ могу се појавити извесне недоумице, узимајући у обзир његову формулацију. Пре свега, тешкоћу може представљати критеријум „абнормално низак“ животни стандард, као и чињеница да између ове одредбе и члана 107(3)(б) УФЕУ постоје одређене сличности и преклапања, па се онда намеће и потреба разјашњења њиховог међусобног односа.

Уколико пажљиво покушамо да тумачимо значење одреднице абнормално низак животни стандард, намеће се дилема у односу на који критеријум ће се одредити да ли он постоји? Да ли је предмет поређења други регион односне

---

<sup>252</sup> Batista, J., *Latest Developments in Regional and Horizontal State Aid*, European State Aid Law Quarterly 4/2005, стр. 407-413; Pike, A., Rodriguez, P.A., Tomaney, J., *What Kind of Local and Regional Development and for Whom?*, Regional Studies, Vol. 41.9, 2007., стр. 1253-1269.

<sup>253</sup> Blauburger, M., *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper, 4/2008., стр. 16.

државе чланице, нека друга (на пример, суседна) држава чланица или, пак, Унија као целина? Институције Уније су се у погледу овог питања определиле за последње решење, односно да предмет поређења представља **Унија као целина**.

Такав став заузет је у случају *Philip Morris*<sup>254</sup>, у коме је Суд сматрао да Холандија као држава чланица унутар ЕУ спада у групу оних са најнижим стопама незапослености. На тај начин, Суд је одбацио наводе холандске владе о оправданости помоћи фабрици у саставу мултинационалне компаније *Philip Morris* смештене у делу Холандије са високом стопом незапослености и ниским приходом по глави становника. Наиме, холандска влада је тврдила да је спорна помоћ била намењена повећању производње, што би довело до смањења незапослености у том региону. Суд је одбацио ове аргументе и подржао негативан став Комисије, одредивши се за стандард поређења који подразумева Унију као целину. До сличног закључка дошло се и у случају *Commission v. Spain*<sup>255</sup>.

Дакле, ослонац за процену испуњености критеријума абнормално низак животни стандард представља Унија као целина, а не неки њени делови. Ипак, ово решење показало је озбиљне слабости након прикључења нових 10 држава Унији 2004. и 2007. године, јер су у њу ушле земље различитог нивоа развијености и прихода по глави становника годишње. Нарочито велика разлика у односу на друге „старе“ чланице манифестовала се на примеру Румуније и Бугарске, па би улазак мање развијених држава у ЕУ спустило својеврстан праг за испуњавање стандарда абнормално низак животни стандард. То значи да региони у неким другим чланицама који су раније сматрани развијенијим регионима у смислу члана 107(3)(а) (раније 87(3)(а) Уговора о ЕЗ), сада не би могли рачунати на државну помоћ у овом смислу услед „појаве“ нових, још неразвијенијих региона. Стога је Комисија морала да реагује, како би се избегли спорови између држава чланица.

---

<sup>254</sup> Case 730/79, *Philip Morris v. Commission*.

<sup>255</sup> Case C-113/00, *Commission v. Spain* [2002] ECR I-7601.

### 3.2.2 Смернице о националној регионалној помоћи

Комисија је потенцијалне сукобе између држава чланица настојала да превазиђе уз помоћ **Смерница о националној регионалној помоћи за период од 2007-2013. године** (у даљем тексту: Смернице)<sup>256</sup>. Може се рећи да се један од циљева које је Комисија желела да постигне састојао у отклањању непрецизности у пређашњим смерницама. Управо је непрецизност пређашњих смерница узроковала да државе чланице тумаче њене одредбе на начин који њима одговара. Тако се избегавало да се мера државне помоћи у питању окарактерише као она која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту<sup>257</sup>. Наравно, доношење ових смерница није ишло једноставно и без отпора држава чланица<sup>258</sup>.

У Смерницама се наводи да укупна покривеност популације региона којима је упућена помоћ мора бити значајно нижа од оне у регионима којима дата помоћ није додељена, имајући у виду принцип изузетне природе регионалне помоћи<sup>259</sup>. У вези с тим, Комисија је сматрала да укупна покривеност популације треба бити ограничена на ниво који је неопходан да се омогући покривеност оних региона који се налазе у најнеповољнијој ситуацији, као и на ограничен број региона који су у неповољној ситуацији у односу на национални просек у односној држави чланици. Управо из ових разлога је Комисија одлучила да утврди горњу границу укупног удела становништва које остварује право на регионалну помоћ на 42%

---

<sup>256</sup> *Guidelines on national regional aid* [2006] OJ C54/13. Треба напоменути да се Смернице не примењују на индустрију угља, примарну пољопривредну производњу, као ни на производњу, прераду или маркетинг рибљих производа. Осим тога, регионална помоћ није допуштена у погледу производње синтетичких влакана или у индустрији челика, а посебан режим важи за транспорт и бродоградњу. Иначе, прве смернице о регионалној државној помоћи примењују се још од давне 1972. године. О томе види: Rawlison, F., *The Commission's Policy Frameworks: The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*, стр. 54., у: Harden, I., и гр. аутора, *State Aid: Community Law and Policy*, стр. 37-46.

<sup>257</sup> Dylla, B., *EU Constraints on Industrial Assistance: How Member States Adapt to a Supranational Watchdog*, Conference paper, Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Boston, 1998., преузето из: Blauburger, M., *op.cit.*, стр. 23.

<sup>258</sup> Тако, Комисија је морала да измени први нацрт смерница о регионалној помоћи након што су се против тога побуниле Француска, Немачка и Велика Британија. Ипак, измене које су уследиле нису довеле у питање чињеницу да је Комисија осигурала јасан и непосредан утицај на политике држава чланица у вези са регионалном помоћи. О томе види: Fothergill, S., *EU State Aid Rules: How the European Union is Setting the Framework for Member States' Own Regional Policies*, Conference paper, Regional Studies Association Conference, Leuven, 2006., стр. 15; Blauburger, M., *op.cit.*, стр. 18.

<sup>259</sup> *Смернице*, тачка 13.



становништва у време кад Унија има 25 држава чланица, слично као и раније кад их је имала 15, изузев Румуније и Бугарске. Поред тога, Комисија је предвидела и такозвану „сигурносну мрежу“ (*safety net*, превод аутора), у циљу да обезбеди да ниједна држава чланица не може изгубити више од 50 % свог становништва које је обухваћено правом на регионалну помоћ од удела становништва које остварује право на регионалну помоћ у раздобљу од 2000-2006. године<sup>260</sup>.

Даље, Комисија је заузела став да ће услови из (тада важећег) члана 87(3)(а) Уговора о ЕЗ бити испуњени уколико односни регион, који одговара просторној јединици II статистичког нивоа (NUTS II статистички ниво), има бруто домаћи производ по становнику, рачунат по стандарду куповне моћи, нижи од 75% просека у ЕУ<sup>261</sup>. Посебан проблем настао је у погледу региона чији бруто домаћи производ прелази 75% просека Уније искључиво услед статистичких ефеката проширења. У Смерницама су ови региони означени као „региони статистичког ефекта“ (*statistical effect regions*, превод аутора). Они, такође, спадају у регионе на NUTS II статистичком нивоу, али реч је о регионима који имају бруто домаћи производ по глави становника, мерен стандардом куповне моћи, већи од 75% од просека у ЕУ са 25 држава чланица, али мање од 75% од просека ЕУ са 15 чланица. То би значило да су ови региони имали бруто домаћи производ мањи од 75% од просека Уније пре проширења, а проширењем су прешли тај праг. Како би решила овај проблем, Комисија је у поменутом акту предвидела да ће ови региони такође бити погодни за примену члана 87(3)(а) до краја 2010. године, а након истека тог периода Комисија ће поново преиспитати њихов положај. Уколико би бруто домаћи производ неког од ових региона био испод 75% од просека Уније и

---

<sup>260</sup> *Ibidem*, тачка 13-14.

<sup>261</sup> NUTS представља скраћеницу за Номенклатуру територијалних јединица и служи као својеврсни стандард који се користи у ЕУ ради административне поделе географских подручја у циљу обезбеђивања статистичких података. Користи се нарочито од стране EUROSTAT-а у циљу боље економске анализе појединих региона. Поред региона на NUTS II статистичком нивоу, постоје и региони на NUTS III статистичком нивоу који се одређују на основу мањих региона и на основу преговора са Унијом. Важно је напоменути да се њихова неразвијеност не утврђује на бази просека Уније као целине, већ на основу просека одређене државе чланице. Ови региони (на нивоу NUTS III) морају имати бруто домаћи производ по глави становника испод 85% од националног просека и ниво незапослености већи за 50% од националног просека (о томе види: Анекс IV Смерница).

даље би се примењивао члан 87(3)(а), а у супротном би се применио члан 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ од почетка 2011. године (односно члан 107(3)(ц) УФЕУ)<sup>262</sup>.

Друго питање које се може поставити у вези са чланом 107(3)(а) јесте његов однос према члану 107(3)(ц) УФЕУ. Тај однос се може разјаснити тумачењем текста ове две одредбе. На основу тога можемо закључити да између њих постоје одређена преклапања, али и разлике. Кад је реч о преклапању, оно се може запазити у погледу чињенице да се обе одредбе односе на омогућавање развоја одређених економских активности или одређених економских области. С друге стране, разлике се могу уочити у погледу чињенице да се члан 107(3)(ц) УФЕУ може применити у случајевима када предметна помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу, за разлику од члана 107(3)(а) УФЕУ који се примењује само на економски развој области са абнормално ниским животним стандардом или озбиљном незапослености. То значи да се члан 107(3)(ц) УФЕУ може применити у далеко ширем обиму од члана 107(3)(а) УФЕУ. Ипак, потоња одредба допушта већи степен угрожавања конкуренције, јер се члан 107(3)(ц) УФЕУ може применити једино уколико државна помоћ не утиче неповољно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу, док се таква формулација не спомиње у члану 107(3)(а) УФЕУ.

Иако се наведена формулација не спомиње експлицитно у члану 107(3)(а) УФЕУ, то не значи да се у том случају не мора водити рачуна о заједничком интересу (интересу Уније). Такав став је заузет у поменутом случају *Spain v. Commission*. Суд је у тачки 67. своје одлуке заузео став да разлика у формулацији између ове две одредбе не доводи до закључка да Комисија не треба да води рачуна о интересима Уније када примењује члан 107(3)(а) УФЕУ, тада 87(3)(а) Уговора о ЕЗ. Комисија, према мишљењу Суда, има обавезу не само да утврди да су мере такве природе да доприносе ефективно економском развоју односних региона, већ мора и да процени утицај помоћи на трговину међу државама

---

<sup>262</sup> *Смернице*, тачка 18-20.

чланицама и посебно секторске последице које мера државне помоћи може имати на нивоу Уније.

Кад је реч о врсти државне помоћи, у Смерницама се прво помиње инвестициона помоћ, која представља помоћ за оснивање предузећа, проширење постојећег предузећа, диверсификацију *output*-а у нове, додатне производе, измену у производном процесу постојећег предузећа. Материјални део имовине представљају земљиште, зграде као и постројење, односно машине, док се под нематеријални део подводи имовина под којом се подразумева трансфер технологије кроз стицање патената, лиценци, *know-how* или непатентираног техничког знања<sup>263</sup>.

Облик помоћи може, у складу са Смерницама, бити изражен у виду директних новчаних давања, зајмова са ниским каматним стопама, државних гаранција, изузимања од обавезе плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, испоруке роба и услуга по повољнијим ценама и слично<sup>264</sup>. У погледу израчунавања износа помоћи за почетне инвестиције, могу се у овом акту уочити два начина: 1) у виду процента од вредности инвестиције и 2) у виду процента од трошкова зарада повезаних са почетном инвестицијом.

Интензитет помоћи мора бити прилагођен природи и интензитету регионалних проблема који ће се решавати. У вези с тим, Комисија је у Смерницама заузела став да, у случају региона који испуњавају услове за примену члана 87(3)(а) Уговора о ЕЗ (односно 107(3)(а) УФЕУ), интензитет регионалне помоћи не сме прелазити 50% бруто домаћег производа за регионе са мање од 45% од просека по глави у 25 земаља чланица ЕУ, 40% за регионе са мање од 60% од просека по глави у 25 земаља чланица Уније, односно 30% за регионе са мање од 75% од просечног бруто домаћег производа по глави у 25 земаља чланица Уније<sup>265</sup>. С друге стране, кад је реч о најудаљенијим регионима (*outermost regions*, превод аутора) који имају услед тога специфичан привредни хендикеп, њима се омогућава да уживају додатни „бонус“ од 20% бруто домаћег производа, уколико

---

<sup>263</sup> *Ibidem*, тачка 34.

<sup>264</sup> *Ibidem*, тачка 37.

<sup>265</sup> *Ibidem*, тачка 44.

је њихов бруто домаћи производ по глави становника испод 75% просека ЕУ са 25 чланица, а 10% у другим случајевима<sup>266</sup>. Овакав третман је логичан, будући да се ради о регионима који имају врло специфичне проблеме као што су забаченост, мала величина, неповољни климатски и географски услови и слично.

Поред региона са оваквим карактеристикама, додатан „бонус“ је резервисан и за мала и средња предузећа и износи 20% бруто домаћег производа за помоћ дату малим, односно 10% за помоћ дату средњим предузећима<sup>267</sup>. И у овом погледу је Комисија поступила исправно, јер развој малих и средњих предузећа представља један од главних принципа политике конкуренције у ЕУ. Осим тога, она су главни генератор запошљавања у време економских криза и турбуленција на тржишту и брже се прилагођавају динамичним привредним кретањима у односу на велике компаније.

Осим инвестиционе помоћи, Смернице помињу и такозвану оперативну помоћ (*operating aid*, превод аутора), односно помоћ која служи за текуће пословање. Иако је њено додељивање у основи забрањено, ова помоћ може бити додељена уколико је оправдана у погледу њеног доприноса регионалном развоју и своје природе, као и ако је пропорционална проблемима који се путем ње настоје решити<sup>268</sup>. Поред тога, државе чланице имају обавезу да докажу постојање и важност датог привредног хендикепа, а помоћ мора бити привременог карактера и њен износ мора опадати током времена<sup>269</sup>.

Као и у случају инвестиционе помоћи, тако се и овде посебан третман даје најудаљенијим регионима, као и слабо насељеним областима (под којима се подразумевају области са густином насељености до 8 становника или мање), које услед ових неповољних карактеристика заостају у привредном развоју. Уколико је помоћ овим регионима намењена за ублажавање додатних транспортних трошкова, она може служити само за компензовање додатних трошкова транспорта, превоза роба произведених у овим регионима унутар националних граница, превоза роба, сировина и полупроизвода од места производње до места

---

<sup>266</sup> *Ibidem*, тачка 44.

<sup>267</sup> *Ibidem*, тачка 49.

<sup>268</sup> *Ibidem*, тачка 76.

<sup>269</sup> *Ibidem*, тачка 79. О томе види и: Jones, A., Sufrin, B., *State Aid*, 2007., стр. 71.

финалне прераде у датом, најудаљенијем региону. Помоћ мора бити, у складу са Смерницама, израчуната унапред, а процена додатног трошка биће сачињена на основу најекономичнијег облика превоза и најкраће руте између места производње или прераде и трговинских радњи које користе тај вид превоза<sup>270</sup>.

Даље, треба напоменути да су посебне одредбе Смерница посвећене и новоотвореним малим предузећима (*newly created small enterprises*, превод аутора). Помоћ овим субјектима такође мора бити ограничена по вредности и опадати током времена. Интензитет помоћи, сем у неким изузецима, не сме прелазити 35% оправданих трошкова (*eligible costs*, превод аутора) претрпљених у прве три године после отварања предузећа, односно 25% у следеће две године. Оправдани трошкови, у складу са тачком 107. укључују камате на зајмове, накнаде за изнајмљивање опреме или производних капацитета, административне и комуналне услуге, накнаде по основу обавеза из уговора о лизингу и слично. Државе чланице имају обавезу да предвиде одговарајуће механизме у циљу обезбеђења да се прописани лимити висине помоћи и њеног интензитета не прекораче, као и механизме за заобилажење правила о додели ове врсте помоћи. То посебно важи у случају када дође до смишљеног затварања компаније, па непосредно након тога поновног покретања како би се испунили формални услови за добијање овог типа помоћи<sup>271</sup>.

Најзад, члан 107(3)(а) УФЕУ моћи ће да се примени у погледу регионалне помоћи једино уколико је односни регион укључен у такозвану „регионалну мапу“, коју усваја Комисија за сваку државу чланицу. Иако је Комисија у почетку сматрала да би она сама требало да одреди регионе које ће укључити у мапе, државе чланице су биле против таквог става, па је на крају та дужност припала њима. Мапе које су тренутно на снази важе за период од 2007-2013. године и објављују се у Службеном гласнику ЕУ. Регионалну мапу помоћи државе чланице чине: 1) попис региона који су квалификовани за помоћ, 2) обим и дисперзија

---

<sup>270</sup> *Ibidem*, тачка 81.

<sup>271</sup> *Ibidem*, тачка 91.

регионалног улагања и 3) прагови такве помоћи одобрене за сваки регион<sup>272</sup>. На крају, регионална помоћ предмет је и Уредбе о блок-изузећу<sup>273</sup>.

### 3.2.3. Пракса институција Уније у вези са регионалном државном помоћи

У области регионалне државне помоћи, пракса Комисије је веома богата и шаролика. То представља јасан показатељ важности овог облика помоћи за државе чланице. Пре свега, Комисија је у неким ситуацијама закључила да нотификована мера уопште не представља државну помоћ, узимајући у обзир одредбе УФЕУ.

На пример, у случају *Mercedes Benz Hungary*<sup>274</sup>, мађарска влада је одлучила да спроведе инвестицију у корист компаније *Mercedes Benz*, односно њеног производног погона у Мађарској. Мера је подразумевала подршку за изградњу новог производног погона за путничка возила у региону Кечкемет, у износу од 125 милиона €. Било је предвиђено да компанија *Mercedes Benz* откупи земљиште за изградњу поменутог погона, што је подразумевало куповину 159 земљишних парцела, махом у приватном власништву. Компанија *Mercedes Benz* је још 2008. године отпочела преговоре са агентом за некретнине *Best Invest Kft* и постигла цену откупа од приватних власника у износу од 7.30 € по м<sup>2</sup>. Преговоре са приватним власницима земљишта водила је компанија *Best Invest Kft*. С обзиром да мађарско законодавство не допушта куповину пољопривредног земљишта од стране приватних лица, општине су установиле приоритетно право прече куповине на парцелама које су биле предмет преговора између *Best Invest Kft* и приватних власника. Компанија *Mercedes Benz* се сагласила да сноси све

---

<sup>272</sup> Стојановић, Б., *Државна помоћ, регионални развој и заштита конкуренције*, Економика предузећа, 3-4/2008, стр.101.

<sup>273</sup> Уредбом о блок-изузећу се, на пример, изузима од обавезе нотификације помоћ велике инвестиционе пројекте додељена на основу постојеће шеме помоћи уз услов да износ не прелази 75% максималног износа који инвестиција са прихватљивим трошком од 100 милиона евра може да добије. Уколико се наведени услов не испуни, помоћ мора бити нотификована Комисији. Изузеци су предвиђени и за шеме помоћи за мала и средња предузећа, при чему оне не смеју да прелазе 2 милиона евра у регионима у смислу члана 87(3)(а) односно 1 милион евра у регионима у члану 87(3)(ц). Ово се правда чињеницом да су значајне баријере за отварање ових предузећа много ризичније и опасније у регионима где влада најлошија економска ситуација.

<sup>274</sup> С(2011)4455 final State aid No SA 27308 (2011/NN) Republic of Hungary.

трошкове и накнаде за земљиште и њену припрему за изградњу нове фабрике, укључујући и трошкове за неопходну инфраструктуру. Након што је земља откупљена од стране *Best Invest Kft* у име компаније *Mercedes Benz*, земљиште је формално прошло кроз власништво општине која је, у складу са правом прече куповине, склопила уговор идентичан оном са приватним лицима. Након тога, општина је препродала земљиште компанији *Mercedes Benz* по истој цени која је договорена са приватним лицима, увећаној за трошкове претрпљене услед обавезе промене намене земљишта са пољопривредног на индустријско. Коначна цена земљишта износила је 10.13 € по м<sup>2</sup>. Слично је било и са неколицином парцела чији је сопственик била држава.

Комисија је, након спровођења поступка контроле нотификоване мере, закључила да се у предметном случају не ради о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ. Као разлог за овакав став Комисија је навела да је земљиште продато од стране општине по цени идентичној оној која је договорена са приватним лицима. Дакле, став Комисије је био да никаква разлика није направљена између парцела које су припадале држави и оних које су биле у власништву приватних лица, а договорена цена представљала је тржишну цену. Другим речима, Комисија је закључила да се у овом случају држава понашала на начин као што би се понашао било који инвеститор у нормалним тржишним околностима (принцип приватног инвеститора).

До идентичног закључка дошло се и у случају *Parnassos*<sup>275</sup>, где је било речи о финансијској подршци за реновирање и унапређење ски-лифтова у скијашком центру *Parnassios*. Грчка влада је настојала да оправда доделу финансијске помоћи: а) наводећи да не постоји јавни превоз који повезује околна села са овим скијашким центром, б) чињеницом да тај простор представља заштићено подручје *NATURA 2000* у коме постоје ограничења у вези са коришћењем земљишта, одређеним ограничењима у вези са заштитом животне средине, ограниченим временским интервалом отворености скијашког центра (само по дану), в)

---

<sup>275</sup> C(2011)4318 final State aid SA.32737 (2011/N)-Greece.

чињеницом да се скијашки центар користи само за локалну употребу, као и г) лошијим техничким карактеристикама лифтова за превоз скијаша.

Комисија је пошла од генералног става да државна подршка развоју жичара у области туризма може да наруши конкуренцију на унутрашњем тржишту и негативно утиче на трговину међу државама чланицама. Ипак, сматрала је да у предметном случају треба другачије поступити. Разлог за то је што ће се жичаре користити само за локалну употребу у областима без капацитета за развој туризма и са ограниченим ресурсима за зимске спортове, али и чињеница да ће корисници бити углавном резиденти, који неће имати алтернативу да отпутују у зимске центре других држава чланица. Стога, заузет је коначан став да нотификована финансијска подршка грчке владе не представља државну помоћ, у светлу члана 107(1) УФЕУ.

Такође, као државна помоћ није окарактерисана ни помоћ компанији *Union Fenosa Distribución* од стране шпанске владе намењена за ископавање подземних, или за пресељење постојећих надземних водова<sup>276</sup>, подршка немачке покрајине *Sachsen Anhalt* у виду повољних зајмова малим и средњим предузећима, у циљу лакшег приступа капиталу<sup>277</sup> и слично.

С друге стране, у неким случајевима Комисија је утврдила да нотификована мера представља државну помоћ и да је компатибилна са унутрашњим тржиштем.

Тако, у случају када је пољска влада намеравала да подржи инвестиције у обновљиве изворе енергије<sup>278</sup>, Комисија је сматрала да је предметна помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем. Такав став је образложен чињеницом да је предложена регионална помоћ за почетне инвестиције и модернизацију појединачних инсталација у сагласности са тада важећим чланом 87(3)(а) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(а) УФЕУ), односно Смерницама о регионалној помоћи.

До идентичног става дошло се и у случају када је словеначка влада намеравала да додели финансијску помоћ за развој широкопојасних мрежа на

---

<sup>276</sup> C(2010) 4109 final State Aid N 623/2009-Spain

<sup>277</sup> K (2011) 4922 final State Aid SA.31690 (N 438/10)-Germany

<sup>278</sup> C(2005) 1924 State aid N 14/05-Poland



својој територији<sup>279</sup>. Намера је била да се већи део помоћи обезбеди из Европског регионалног развојног фонда. Помоћ је имала за циљ да повећа степен покривености словеначке територије широкопојасним мрежама са 92% на 100%, до краја 2013. године. Радило се о областима где услуге широкопојасних мрежа нису уопште доступне, или областима у којима оператори немају никаквих подстицаја да пружају такве услуге под комерцијалним условима. Корисници помоћи били би оператори који су у стању да понуде услуге широкопојасних мрежа (пре свега, интернета) по минималној брзини од 2 *Mbps* за индивидуална домаћинства. Након спроведеног поступка контроле, Комисија је закључила да је нотификована помоћ компатибилна са тада важећим чланом 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ. До таквог закључка Комисија је дошла спровођењем такозваног „балансирног теста“ (*balancing test*). Закључила је да помоћ има у виду остваривање циља који је од интереса за Унију као целину, а то је развој широкопојасних мрежа. Даље, закључила је да тај циљ може бити достигнут уз помоћ дате мере помоћи, односно да је предложена финансијска подршка одговарајући инструмент за спровођење циља од интереса за Унију. Напокон, Комисија је, одмеравајући позитивне ефекте са негативним ефектима нотификоване помоћи, утврдила да је свеукупан биланс помоћи позитиван.

Компатибилност нотификоване помоћи са унутрашњим тржиштем утврђена је и у случају када је италијанска влада намеравала да упуту амандмане у погледу мапе регионалне помоћи<sup>280</sup>. Идентично је било и у ситуацији када је ирска влада нотификовала амандмане на властиту мапу регионалне помоћи за период од 2007-2013 године<sup>281</sup>.

Даље, у пракси су забележене и ситуације у којима је изражена сумња у компатибилност мера државне помоћи са унутрашњим тржиштем.

Тако, у случају *Slovenské lodenice Komárno*<sup>282</sup>, словачка влада је нотификовала Комисији намеру да додели регионалну инвестициону помоћ, у

---

<sup>279</sup> C(2009)8127 State aid N 172/2009-Slovenia

<sup>280</sup> C(2010) State aid N 117/10-Italy

<sup>281</sup> C(2010)4936 final State aid N 130/2010-Ireland.

<sup>282</sup> C(2006) 2086 State aid C 21/2006 (ex 635/2005)-Regional aid to shipyard Slovenské lodenice Komárno (Slovakia).

корист бродоградилшта *Slovenské lodenice Komárno*. Помоћ је подразумевала отпис дуговања. Поменуто бродоградилште се налазило на Дунаву, у региону прихватљивом за регионалну помоћ у смислу тадашњег члана 87(3)(а) Уговора о ЕЗ. Корисник помоћи је желео да искористи помоћ за модернизацију техничке базе бродоградилшта. Комисија је изразила озбиљне сумње у погледу компатибилности нотификоване регионалне помоћи. Сматрала је да не могу сви трошкови нотификованог инвестиционог пројекта бити сматрани оправданим за регионалну помоћ, изразила је сумњу да проширење бродоградилшта представља меру погодну за унапређење продуктивности постојећих инсталација, да поједине инвестиције служе искључиво за замену постојећих, изнајмљених средстава и слично. Стога, Комисија је затражила од словачке владе да јој достави све неопходне информације, како би била у стању да изврши процену компатибилности помоћи.

Слично је било и у случају *Audi Hungaria Motor Kft*<sup>283</sup>, када је мађарска влада нотификовала намеру да додели регионалну помоћ, у виду директне финансијске подршке и пореских олакшица, компанији *Audi Hungaria Motor Kft*. Помоћ је имала за циљ изградњу нових капацитета за производњу мотора нове генерације, а односила се на регион *Nyugat-Dunántúl* у Мађарској. Њена укупна вредност износила је око 60 милиона €. Комисија је имала замерке у погледу одређивања релевантног тржишта за путничка возила, као и у погледу процента продаје на датом тржишту. Зато је затражила од Мађарске да достави све неопходне информације које би биле од помоћи за процену дате мере регионалне помоћи. Пракса је показала да се сумње Комисије обично покажу као оправдане, односно помоћ бива окарактерисана као инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем.

Најзад, у неколико случајева, Комисија је донела одлуку о инкомпатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем.

---

<sup>283</sup> C(2009)8131 final State aid C 31/2009 (ex N 113/2009)-Hungary-LIP-Aid to Audi Hungaria Motor Kft.

Тако је било у случају *Greece v Commission*<sup>284</sup>, у коме је грчка влада одобрила шему помоћи за привредни развој одређених региона у Грчкој, у циљу повећања запослености, развоја предузетништва и конкурентности грчке привреде. Помоћ је била изражена у облику специјалног резервног фонда који би формирали корисници помоћи, у износу до 35% укупних нераспоређених добити, током 2004. године. Такође, фондови су се могли формирати у вредности и до 50% добити, за време 2003. године, уколико је изузета профит из 2002 године. Најзад, уколико су предузећа извршила инвестиције у 2003. години, резервни фонд би се могао формирати до висине вредности те инвестиције, али не више од 35% од укупне нераспоређене добити из 2003. године. Дакле, сврха резервних фондова је била у томе да се спроведу инвестиције у висини вредности фонда након три године од његовог оснивања. Инвестиције би биле намењене за повећање капитала предузећа корисника, док би фондови били ослобођени пореза на добит.

Комисија је заузела став да је предметна шема помоћи, у целини и делимично, инкомпатибилна са (тада) заједничким тржиштем, изузев за премештање пољопривредних објеката. Разлог за негативан став је лежао у чињеници да помоћ није била у складу са одредбама неколицине одлука и смерница у време њене доделе. Због тога је наложила Грчкој да изврши повраћај дате помоћи од корисника.

Слично је било и у случају *Portovesme Srl, ILA SpA, Eurallumina SpA and Syndial SpA*<sup>285</sup>. Овде је било речи о повлашћеним тарифама за електричну енергију предузећима, у циљу производње и прераде алуминијума, олова, сребра и цинка. Помоћ је била намењена постројењима лоцираним на територијама које карактерише недовољан степен повезаности са националном електричном и гасном мрежом, односно одсуство исте. Систем је функционисао тако да су корисници овог вида регионалне помоћи стекли право да добију компензаторне исплате за плаћену електричну енергију. Висина компензације одређивана је на основу разлике између цене електричне енергије која је плаћена испоручиоцу и

---

<sup>284</sup> C(2007) 3251 final-State aid No C 37/2005 (ex NN 11/2004) Tax exempt reserve fund-Greece

<sup>285</sup> C (2011) 956 final-State aids No C38/B/2004 (ex NN 58/2004) and C 13/2006 (ex N587/2005).

повлашћене цене одређене од стране државе. На цену се примењивао и посебан индекс, заснован на варијацијама трошкова италијанских произвођача електричне енергије. Управљање шемом помоћи поверено је посебном фонду, који је добијао средства по основу обавеза италијанских потрошача електричне енергије. Овом фонду су корисници помоћи достављали месечне податке о количинама утрошене енергије и ценама плаћеним испоручиоцима. Након обраде података, фонд је вршио компензаторне исплате. Комисија је, након спроведеног поступка контроле, закључила да је предметна помоћ инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем. Притом је наложила и повраћај дела помоћи који је незаконито додељен.

Дакле, може се закључити да регионална државна помоћ има за циљ уравнотежење, односно равномеран развој Уније као целине. Ипак, овај облик помоћи може у појединим ситуацијама представљати веома осетљиво питање. У вези с тим, бројне несугласице између држава чланица настајале су у ситуацији кад је дошло до проширења Уније новим чланицама. То је довело поједине регионе у неповољнији положај, јер су се на „сцени“ појавили нови, у економском погледу сиромашнији региони. Слична ситуација би се могла догодити и у случају новог „таласа“ проширења, што не наилази на одобравање свих садашњих чланица. Међу многим оправдањима против проширења Уније, могло би се наћи и оно које се односи на регионалну државну помоћ. Најзад, може се претпоставити да ће државе чланице и даље настојати да заобиђу примену одредаба о државној помоћи како би помогле властитим регионима који су, према њиховим стандардима, мање развијени. То представља израз противречности између заједничког интереса (интереса Уније) и националних интереса држава чланица.

### *3.3 Помоћ намењена промовисању остварења важног пројекта од општег европског интереса или решавању озбиљних поремећаја у привреди државе чланице*

Уколико тумачимо текст члана 107(3)(б) УФЕУ, може се уочити да он „покрива“ две ситуације: прво, пројекте од општег европског интереса и друго, отклањање озбиљних поремећаја у економији државе чланице.

Када говоримо о пројектима од општег европског интереса, треба преваходно разјаснити шта се тачно под тим подразумева. Комисија је о том питању заузела став у одељку 4. **Оквира за државну помоћ за истраживање и развој и иновације** из 2006. године (у даљем тексту: Оквир). У складу са Оквиром, потребно је да се кумулативно испуни неколико услова како би се могао применити члан 87(3)(б), односно 107(3)(б) УФЕУ.

Прво, пројекат о коме је реч мора бити јасно и прецизно дефинисан у погледу учесника и његових циљева. Дакле, мора бити речи о конкретним пројектима, а не о неким иницијалним идејама. То не спречава Комисију да обједини више пројеката под један „крив“ и тако их сматра као један пројекат. Несумњиво, циљ оваквих решења је поједностављење процедуре и ефикасност у раду, односно смањење трошкова који би несумњиво били већи уколико би сваки пројекат био реализован засебно, без уважавања њихове суштинске повезаности и усмерености ка (у основи) идентичном циљу.

Друго, пројекат мора бити у општем европском интересу. То значи да пројекат мора бити такав да допринесе развоју Уније као целине, а не само неке или неких држава чланица. Притом, чињеница да пројекат реализују компаније из различитих држава чланица није довољна да би се он могао окарактерисати као пројекат од општег европског интереса. Пројекат, пак, мора да донесе позитивне ефекте у смислу развоја нових технологија, отварања нових тржишта, као и да подигне улогу Уније у погледу истраживања и развоја на интернационалном нивоу. У Оквиру се истиче и да користи од пројекта не треба да буду ограничене само на оне индустријске гране које су директно у вези са пројектом, него би

результати пројекта морали бити од ширег значаја за економију Уније у целини. Из овога се може закључити да се мора радити о веома значајним пројектима чија је корист вишеструког карактера, директна или индиректна и који доприносе побољшању свеукупног привредног амбијента у Унији као целини, а не само у оним државама чланицама које га реализују. Општи европски интерес мора, дакле, бити конкретно показан у практичном смислу.

Треће, помоћ мора бити нужна за остварење дефинисаних циљева од заједничког интереса, што ће бити утврђено на основу нивоа профитабилности пројекта, вредности инвестиције, процене ризика, мишљења стручњака и слично. Ово показује да помоћ државе мора као таква имати један подстицајан карактер, јер сваки пројекат носи са собом одређену дозу ризика и може се касније показати као неуспешан. Стога, помоћ државе у овом смислу је добродошла, јер би у супротном иновативна прегнућа компанија била далеко мања, што би успорило привредни развој.

Најзад, четврто, пројекат мора бити значајан по карактеру, величини и циљевима, што значи да се помоћ државе неће моћи подвести под члан 107(3)(б) уколико се ради о неком малом пројекту од минорног значаја за Унију као целину.

Комисија је у Оквиру предвидела и својеврсне подстицајне мере (тачније, приоритетни карактер) за нотификоване пројекте, који подразумевају значајно учешће корисника пројекта, али и оних пројеката који подразумевају учешће више научних установа или предузећа из значајног броја држава чланица. На овај начин, Комисија жели да подстакне сарадњу између држава чланица на овом пољу, али и да направи одређену кохезију између науке и привреде која се у пракси показала као веома плодносна.

На основу става Комисије који је изнет у Оквиру, може се закључити да у реализацији пројекта не морају да учествују све државе чланице како би он имао „европски“ карактер, али је неопходно да у њему учествује један значајан број држава чланица. Иако Комисија није експлицитно разјаснила шта то конкретно подразумева, несумњиво је да се мора радити о најмање неколицини држава

чланица. У пракси се јавила неколицина случајева у којима је дошло до примене члана 107(3)(б).

Тако, у случају *Glaverbel*<sup>286</sup>, Суд је заузео став да пројекат не може бити окарактерисан као онај од општег европског интереса, осим уколико не представља део транснационалног европског програма, подржаног заједнички од стране одређеног броја влада држава чланица, или произлази из усаглашене акције од стране одређеног броја држава чланица како би се избориле од опште претње, као што је загађење животне средине. Суд се није сагласио са наводима белгијских власти да инвестициона помоћ, у облику субвенција, компанијама у циљу инвестиција у нове технологије које би омогућиле компанији *Glaverbel* да смањи зависност Уније од иностраних произвођача у неким областима високих технологија представља пројекат од општег европског интереса. На тај начин, Суд је подржао став Комисије. Такав став није могла да угрози ни чињеница да се у предметном случају радило о областима високих технологија, делу Европског програма за истраживање и развој информационих технологија<sup>287</sup>, у који је била укључена поменута компанија.

Слично је било и у случају *Unicredito Italiano v. Agenzia delle Entrate*<sup>288</sup>, када је Суд одбацио тврдње италијанских власти да пореске олакшице, дате одређеним италијанским банкама које су биле део процеса приватизације, представљају пројекат од општег европског интереса, будући да се радило само о италијанским банкама.

С друге стране, било је и ситуација у којима су институције Уније сматрале да се ради о пројекту од општег европског интереса, у смислу члана 107(3)(б) УФЕУ. Тако је било у случају *MEDEA+ /EUREKA*<sup>289</sup>. Овде се радило о сарадњи између универзитета и истраживачких центара у привреди која је укључивала институције из неколико држава чланица, или у случајевима у којима се радило о пројектима из такозваног *EUREKA* програма. Поменути случај је додатно

---

<sup>286</sup> Cases 62 and 72/87, *Exécutif Régional Wallon and SA Glaverbel v. Commission* [1988] ECR 1573.

<sup>287</sup> *The European Strategic Programme and Development in Information Technology-ESPRIT*.

<sup>288</sup> Case C-148/04, *Unicredito Italiano v. Agenzia delle Entrate* [2005] ECR I-11137.

<sup>289</sup> Case *MEDEA+/EUREKA* [2002] OJ C292/6.

потврдио горе изречену тврдњу да Комисија благонаклоно гледа на пројекте који спајају научна истраживања и савремено пословање.

Поред помоћи за промовисање остварења пројеката од општег европског интереса, члан 107(3)(б) УФЕУ се примењује и случајевима када се путем државне помоћи жели отклонити озбиљан поремећај у економији неке државе чланице. У пракси Комисије јавила се неколицина оваквих ситуација. Тако, у случају *Greece v. Commission*<sup>290</sup>, грчка влада је дала позамашну помоћ бројним банкама и предузећима, као део националног плана економског опоравка. Комисија је сматрала да је помоћ у овој ситуацији допуштена, с обзиром на чињеницу да се Грчка у то време (ране 80-те године прошлог века) налазила у изузетно тешкој економској позицији. С друге стране, у случају *Germany v. Commission*<sup>291</sup>, Суд је заузео став да помоћ немачке владе ауто-индустрији на истоку земље не представља израз тешке економске ситуације целе немачке економије, већ једног њеног дела (некадашње источне Немачке). Према мишљењу Суда, то није представљало основ за примену члана 107(3)(б) УФЕУ, тада члана 87(3)(б) Уговора о ЕЗ, већ би се та помоћ могла подвести под регионалну помоћ, у светлу члана 107(3)(а) и 107(3)(ц) УФЕУ.

Из наведених случајева се може закључити да је за примену члана 107(3)(б) УФЕУ неопходно да се ради о озбиљном поремећају, који погађа економију целе државе чланице (као у случају Грчке), а не само једног њеног дела. Треба, ипак, истаћи и чињеницу да се ова одредба до сада веома ретко примењивала у пракси, па је стога од малог значаја<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Case NN 11/91, *Greece v. Commission* [1991].

<sup>291</sup> Case C-301/96, *Germany v. Commission* [2003] ECR I-9199.

<sup>292</sup> Ова одредба могла би добити сасвим нову улогу имајући у виду актуелну светску економску кризу и нарочито грчки финансијски колапс.



*3.4 Помоћ намењена омогућавању развоја одређених привредних делатности, уколико таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове супротно заједничком интересу*

На основу текста члана 107(3)(ц) УФЕУ, може се закључити да је он у одређеним аспектима доста сличан са раније помињаним чланом 107(3)(а) УФЕУ. Већ је истакнуто да ова одредба има већу ширину, будући да се као услов за њену примену поставља захтев да помоћ не утиче негативно на трговинске услове, у мери супротној заједничком интересу. С друге стране, члан 107(3)(а) УФЕУ се односи на помоћ у циљу промоције економског развоја одређених региона са абнормално ниским животним стандардом или озбиљном незапослености, што значи да је он уже постављен по обиму. Заједнички именилац за оба члана је то што се односе на регионалну помоћ, али уз одређене специфичности. Као што је већ поменуто, предуслов за примену обе одредбе јесте да је односни регион укључен у регионалну мапу, са важношћу до 2013. године, коју на предлог државе чланице усваја Комисија.

Уколико посматрамо последњи део ове одредбе, може се приметити да је услов за одобравање помоћи од стране Комисије да предметна помоћ не утиче негативно на трговинске услове, у мери супротној заједничком интересу. Стога, поставља се дилема на који начин утврдити да ли је испуњен постављени стандард. Приликом процене у сваком конкретном случају, Комисија ће одмерити позитивне ефекте дате помоћи на развој региона, односно одређене економске активности, са њеним негативним консеквенцама по трговину међу државама чланицама. Другим речима, Комисија ће и у овом случају поћи од већ поменутог балансираног теста. Логично, уколико би до развоја датог региона или одређене економске активности дошло и без додељивања помоћи, тада неће постојати услови за примену члана 107(3)(ц) УФЕУ. Суштина је у томе да се помоћ одобри само онда када је баш неопходна и уколико за решавање одређених проблема не постоје неке друге, прихватљивије алтернативе.

Први део члана 107(3)(ц) УФЕУ односи се на регионалну помоћ, тачније на развој одређених економских региона. Приликом процене компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем, односно утврђивања да ли су испуњени услови за примену ове одредбе, Комисија ће применити поступак описан у Смерницама о националној регионалној помоћи за период од 2007-2013. године. Притом, Комисија полази од свеукупног популационог лимита од 42%, да би потом одредила лимите за сваку државу чланицу понаособ. У складу са Смерницама, државе чланице ће аутоматски добијати расподелу популације у погледу оних региона који су били погодни за доделу помоћи, у смислу члана 107(3)(а) УФЕУ, али који више не испуњавају услове за тако нешто. Такође, државе чланице ће добијати расподелу популације засновану на популацији ретко насељених региона. Након што се изврши одузимање ових чинилаца, остатак покривености популације до лимита је на располагању за расподелу између држава чланица. Наравно, на овом месту треба поменути и то да ће се користити такозвана „сигурна мрежа“, како би се осигурало да ниједна држава чланица не изгуби више од 50% покривености њене популације, која се односи на период од 2000-2006 године. У анексу 4. Смерница, Комисија је показала на који начин врши расподелу, при чему ће се поћи од степена регионалних разлика између држава чланица. Он ће се утврђивати на основу бруто домаћег производа по глави становника, односно стандарду куповне моћи. Приликом одабира региона којима би могла да се додели помоћ, државе чланице имају обавезу да у тој прилици примене довољно флексибилне критеријуме који би омогућили да у једном ширем обиму додела националне регионалне помоћи може да буде оправдана. Истовремено, ови критеријуми морају бити постављени тако да садрже у себи одређене контролне механизме, који би осигурали да не дође до угрожавања трговине и конкуренције, у мери која је супротна заједничком интересу<sup>293</sup>.

Наравно, Комисија је у Смерницама одредила и интензитете помоћи који су лимитирани у одређеним процентима, при чему се, као и код члана 107(3)(а)

---

<sup>293</sup> Смернице, тачка 30.

УФЕУ, мала и средња предузећа третирају повољније, у смислу бонуса од 20% за мала, односно 10% за средња предузећа<sup>294</sup>.

Други део члана 107(3)(ц) УФЕУ односи се на развој одређених економских активности, односно неког сектора привреде. То би значило да ће институције Уније бити заинтересоване за помоћ која доприноси развоју сектора економије у целини, а не неке појединачне компаније. Такав став има упориште у чињеници да помоћ не треба да послужи као финансијска „инјекција“ за спас економски посрнуних компанија, већ је њена сврха у томе да омогући развој одређених економских активности. Пракса је показала да ће институције Уније помно испитати да ли помоћ државе заиста доприноси развоју одређеног сектора економије државе чланице, па ће на основу тога донети одлуку о њеној компатибилности са унутрашњим тржиштем.

У вези с овим, Комисија је још давне 1978. године у једном од бројних извештаја о политици конкуренције, изнела одређене ставове по овом питању. Сматрала је да помоћ одређеном сектору мора бити оправдана у датим околностима и као таква треба да допринесе дугорочном опоравку, а не само да има позитивне ефекте кратког трајања. Комисија има став да се под одређеним, строгим условима, може дозволити издвајање средстава за покриће одређеног дела социјалних и економских трошкова, али помоћ се мора, без обзира на намену, смањивати током времена, треба бити пропорционална привредним тешкоћама са којима се суочава дати сектор, док истовремено не сме да доведе до „преливања“ економских тешкоћа и незапослености у друге државе чланице<sup>295</sup>.

Овакве ставове Комисија је потврдила у ранијем случају *Maribel*<sup>296</sup>, где је заузела став да мере белгијске владе, које су се састојале у смањењу доприноса за обавезно социјално осигурање појединим компанијама из сектора који су били изложени међународној конкуренцији, не могу бити подведене под члан 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада члан 107(3)(ц) УФЕУ). Своју одлуку Комисија је правдала тиме да предметне мере нису ни на који начин гарантовале отварање нових

---

<sup>294</sup> *Смернице о регионалној помоћи*, 44-49.

<sup>295</sup> *Commission's XIIIth Report on Competition Policy*, 1978., т. 176.

<sup>296</sup> *Case C-75/97, Belgium v. Commission (Maribel I)* [1999] ECR I-3671.

радних места у малим и средњим предузећима, нити су омогућиле запошљавање радника који теже проналазе послове на тржишту. Стога, Комисија је сматрала да се у овом случају радило о класичном виду недозвољене државне помоћи, у смислу члана 107(1) УФЕУ. Дакле, овај случај представљао је још један доказ да је Комисији стало да предметне мере помоћи допринесу свеукупном побољшању у датом привредном сектору, а не да од њих корист имају само одређени привредни субјекти.

### *3.5 Помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине уколико таква помоћ не утиче негативно на конкуренцију у Унији супротно заједничком интересу*

Члан 107(3)(д) УФЕУ је у много чему специфичан јер, у принципу, промовисање културе и очување баштине обично има локални или национални карактер, и као такво не нарушава конкуренцију, нити утиче негативно на трговину међу државама чланицама. Због тога се поставља питање сврсисходности одредбе о помоћи која се даје у те сврхе?

Одговор лежи у постојању нових видова културних садржаја и нових технологија, као што су телевизијски програм или филмска уметност. Имајући у виду специфичан карактер ових незаобилазних чинилаца садашњице, примена члана 107(3)(д) УФЕУ добија пуни смисао. То је логично, јер филмска уметност данас доноси огромне профите по основу реклама, ауторских права и слично. Исто важи и за телевизијске преносе и друге „производе“ медијских кућа, који такође могу бити предмет права интелектуалне својине на којима се остварују значајни приходи. Стога се може закључити да ће „производи“ нових „индустрија“ представљати значајан извозни чинилац и у будућем периоду.

Наравно, у том случају се поставља и питање да ли држава чланица може, путем државне помоћи, да подстакне развој ових делатности? Одговор на ово питање је позитиван и може се извести из самог текста ове одредбе, али уз услов да дата помоћ не утиче негативно на трговинске услове и на конкуренцију у

Унији, у мери која је супротна заједничком интересу. То значи да ће институције Уније, у конкретним случајевима, користити балансирни тест и одмерити позитивне и негативне утицаје ових делатности, које се по свом карактеру и садржају могу сврстати под појам културе и културне баштине. О овоме је Комисија изложила своје критеријуме за процену компатибилности помоћи са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем у неколицини саопштења<sup>297</sup>.

### *3.6 Друге категорије помоћи додељене одлуком Савета или на основу предлога Комисије*

На основу члана 107(3)(е) УФЕУ Савет може, на предлог Комисије, креирати друге изузетке од примене члана 107(1) УФЕУ, с тим да се на овај начин могу створити само одређене категорије које потпадају под изузетак од члана 107(1) УФЕУ, а не појединачни случајеви. На овај начин, створен је простор за поступање у неким новим ситуацијама које не би могле да се подведу под раније наведене одредбе члана 107(3) УФЕУ.

## **4. Помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту**

Ова врста државне помоћи потпада под члан 107(1) УФЕУ, односно сматра се инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем. Она је уједно и доминантна, јер постоји претпоставка да је државна помоћ *a priori* недопуштена у ЕУ. О условима који се морају испунити да би помоћ била окарактерисана као она која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту је било више речи у претходним излагањима, па је због тога на овом месту нећемо детаљније обрађивати.

---

<sup>297</sup> *Commission Communication concerning the prolongation of the application of the Communication on the follow-up to the Commission communication on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works* [2007] OJ C134/03; Касније је Комисија издала ново Обавештење у коме је истакла потребу за успостављањем критеријума за неке нове проблеме који су се у међувремену појавили, а нису строго везани за телевизију и филмску уметност. Тако, Комисија наводи да се морају изнаћи нова решења и критеријуми за процену кад је реч о дистрибуцији филмова, дигиталних пројекција. Такође, указује се и на појаву све оштрије конкуренције између држава чланица у погледу привлачења инвестиција из САД и слично.

## ГЛАВА IV

### ДРЖАВНА ПОМОЋ И УСЛУГЕ ОД ОПШТЕГ ЕКОНОМСКОГ ИНТЕРЕСА

#### 1. Опште напомене

Када говоримо о државној помоћи, од значаја је указати и на питање да ли ће финансијска, или нека друга, подршка од стране државе чланице предузећима која врше услуге од општег економског интереса представљати државну помоћ, у смислу члана 107. УФЕУ? Државе чланице имају обавезу да одговоре на многобројне потребе својих грађана и, у вези са тим, обезбеде спровођење одређених активности које приватни сектор не би могао профитабилно, или успешно да реализује. Пракса је показала да ће се у многим случајевима радити о државној помоћи, док ће у неким другим ситуацијама такво поступање бити допуштено.

Стога, одговор на постављено питање није ни мало лак нити једнозначан. Потребно је поставити опште смернице по којима би се државе чланице понашале како не би дошле под „удар“ норми о државној помоћи. Приликом решавања проблема у вези с тим, треба одговорити на неколицину питања: Шта се подразумева под појмом „предузеће“? Која су то предузећа која врше услуге од општег економског интереса, односно шта се подразумева под појмом „услуге од општег економског интереса“? На који начин држава чланица поверава привредним субјектима вршење услуга од општег економског интереса? Да ли обављање економске активности представља предуслов за примену норми о државној помоћи?

У редовима који следе, покушаћемо да одговоримо на постављена питања, при чему ћемо се осврнути на богату праксу институција Уније у овој материји.

## 2. Појам предузећа и услуга од општег економског интереса

Као што смо већ споменули, државе чланице често пружају финансијску и другу подршку предузећима којима су повериле вршење услуга од општег економског интереса. Таква пракса се, уз одређене услове, може окарактерисати као недозвољена државна помоћ. Но, пре него што се ближе осврнемо на ове активности, најпре се мора разјаснити шта се подразумева под појмом „предузеће“?

Када се говори о појму предузећа, треба напоменути да у Уговору о функционисању ЕУ у вези са тим није дата било каква дефиниција, али је његов концепт постепено развијен у пракси институција Уније. Тако, Суд је у раном случају *Commission v. Italy*<sup>298</sup> изнео став да је чињеница да тело има или нема, у складу са националним правом, правни субјективитет одвојен од оног од државе, ирелевантна у одлучивању да ли се оно може третирати као јавно предузеће. Такав став је био заснован на Директиви о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијску транспарентност унутар извесних предузећа<sup>299</sup>. Као што се могло закључити из ове одлуке Суда, правни положај предузећа је потпуно небитан приликом одлучивања о томе да ли се радило о јавном предузећу или не и да ли ће се применити конкурентске норме. Види се да је тада концепт „предузеће“ примењен у функционалном смислу, како би се обезбедила униформна примена права конкуренције<sup>300</sup>. На овај начин су институције Уније желеле избећи да се неке активности окарактеришу као законите у једној, а незаконите у другој држави чланици.

Чини се да је прва права дефиниција појма предузећа дата у случају *Macroton*<sup>301</sup>. Ту је заузет став да концепт предузећа обухвата „било који ентитет

<sup>298</sup> Case 118/85 *Commission v. Italy* [1987] ECR 2599, т. 11.

<sup>299</sup> *Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (consolidated version)*. Текст Директиве се може пронаћи на веб-сајту: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>300</sup> Sauter, W., Schepel, H., *State and Market in European Union Law*, 2009., стр. 76.

<sup>301</sup> Case C-41/90, *Höfner and Elser v. Macroton* [1991] ECR I-1979, т. 21.

који је укључен у економску активност, без обзира на његов правни статус или начин финансирања<sup>302</sup>. Из овога се може закључити да је овај појам постављен веома широко, тако да би се под њега могло подвести велики број различитих привредних субјеката, било да су они у државном, приватном или мешовитом власништву, уз услов да су они укључени у обављање одређене економске активности. Тумачећи ову одлуку Суда, извлачи се закључак да се у улози предузећа може јавити и држава, једнако као и други учесници на тржишту. Исто важи и за појединце, уколико они представљају независне учеснике на тржишту роба и услуга<sup>303</sup>.

Након што смо ближе разјаснили појам предузећа, неопходно је ставити акценат на предузећа која врше услуге од општег економског интереса (*Services of General Economic Interest*, превод аутора).

Уколико посматрамо економски смисао концепта услуга од општег економског интереса, може се заузети став да се ту ради о обавезама које су наметнуте (*imposed*, превод аутора) једној или више компанија у датом привредном сектору како би оне испоручивале производе или вршиле услуге свим грађанима, често (мада не увек) на недискриминаторској основи<sup>304</sup>. Овакву делатност могуће је вршити у различитим областима као што су: испорука воде, електричне енергије, гаса, вршење услуга жељезничког превоза, поштанских и телекомуникационих услуга и слично. Суштина вршења ових услуга лежи у чињеници да оне нису увек и под једнаким условима доступне свим грађанима, па је стога неопходно учинити додатне напоре у том правцу. Тај напор се може манифестовати или тако да се обезбеди универзална покривеност овом услугом (на пример, да и сеоски корисници имају приступ телекомуникационим услугама исто као и грађани у градовима), или кроз истоветност цена. Самим тим,

---

<sup>302</sup> Joined cases C-180/98 to C-184/98, *Pavlov and others*, [2000] ECR I-6451. О појму „undertaking“ видети и: Odudu, O., *The Meaning of Undertaking Within Article 81*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 7/2005., стр. 211; Slot, P.J., *The Concept of Undertaking in EC Competition Law*, European Law Review 21/1996, стр. 378.

<sup>303</sup> Opinion of Advocate General Jacobs on Case C-67/96 *Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie (Albany)* [1999] ECR I-5751, т. 77.

<sup>304</sup> *Services of General Economic Interest*, Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP, 2006, стр. 1



предузећа која врше услуге од општег економског интереса имала би обавезу да врше испоруку производа, или пружају услуге по истој цени свим потрошачима, без обзира на трошкове (који могу варирати у зависности од преференција потрошача, локације, куповне моћи и слично).

Чињеница је да пружање оваквих услуга може да доведе до тога да компаније које их врше претрпе због тога одређене пословне губитке. То посебно важи кад су у питању телекомуникације, јер би у наведеном примеру омогућавање сеоским домаћинствима да добију прикључке за фиксну телефонију било знатно скупље за ове компаније, у односу на случај у коме се ради о прикључку у градским срединама. Укратко, следећи пословну логику стицања профита, вероватно не би ни дошло до инвестиција у проширење телекомуникационе мреже у сеоским срединама, посебно оним забаченим. Али, држави је у интересу да сви грађани имају приступ телекомуникационој мрежи, па она управо услед важности ове делатности у пракси компензује губитке компанија које врше ову, али и многе друге услуге од општег економског интереса. Разлог за овакво поступање државе може бити не само економске, већ и социјалне или чак политичке природе што је сасвим оправдано. Али, управо та различита „оправдања“ могу да доведу до бројних недоумица, нарочито уколико говоримо о томе који је праг толеранције дозвољен у овом погледу, или када је он прекорачен (односно када ће се радити о недозвољеној државној помоћи). Стога, институције Уније ће у сваком случају понаособ морати да се одреде којем ће циљу дати приоритет: заштити конкуренције или интереса потрошача.

### **3. Економска активност као предуслов за примену норми о државној помоћи**

#### *3.1 Економске и некономске активности државе*

Да бисмо могли говорити о примени правила о државној помоћи у вези са вршењем услуга од општег економског интереса, потребно је да се у датој ситуацији ради о обављању одређене економске активности. Проблем може

настати уколико узмемо у обзир чињеницу да се и држава може појавити у улози предузећа. То је потврђено у случају *France, Italy and United Kingdom v Commission (Transparency Directive Case)*, у коме је Суд заузео став да „држава може деловати или вршењем јавних овлашћења, или вршењем економских активности индустријске или комерцијалне природе нуђењем роба и услуга на тржишту“<sup>305</sup>. Из овог става се може закључити да држава практично врши две групе активности од значаја за проблематику услуга од општег економског интереса: 1) активности чисто економске природе и 2) активности јавне власти.

Поменути став Суда је јако важан, будући да ће под удар одредаба о државној помоћи доћи **економске активности** државе, док ће активности које су „јавног карактера“ остати ван њиховог домашаја. У пракси се појавила дилема које активности могу да имају атрибут јавног карактера? Одговор је дат у неколицини случајева из праксе. Тако, у случају *SAT*<sup>306</sup>, Суд је био мишљења да у такве активности спадају контрола и управљање ваздушним простором, док је *Advocate General Tesouro* заузео став да ту треба сврстати и области попут општег и фискалног управљања, правосуђа, безбедности и националне одбране<sup>307</sup>. Такође, у случајевима *Cali*<sup>308</sup> и *AOK*<sup>309</sup> овоме су „придодати“ управљање јавним системом социјалне заштите, као и заштита животне средине у морским областима.

Случај *Cali* је интересантан и по томе што је *Advocate General Cosmas* сматрао да тела која врше активност типичну за јавну власт, или која има искључиво социјалну функцију, не представљају предузећа и због тога нису субјекти комунитарних правила о конкуренцији<sup>310</sup>. Суд је био идентичног става и потврдио је да контрола у циљу заштите од загађивања у морским областима представља јавни интерес и „део суштинских функција државе“. Даље, сматрао је да је таква контрола, захваљујући својој **природи, сврси и правилима којих је**

---

<sup>305</sup> Joined Cases 188 to 190/80 *France, Italy and United Kingdom v. Commission (Transparency Directive)* [1982] ECR 2545., т.7.

<sup>306</sup> Case C-364/92 *SAT* [1994] ECR I-43.

<sup>307</sup> *The Opinion of AG Tesouro in Case C-364/92 SAT* [1994] ECR I-43., т.9.

<sup>308</sup> Case C-343/95 *Diego Cali & Figli v. SEPG (Cali)* [1996] ECR I-1547, т. 22.

<sup>309</sup> Joined Cases C-264, 306, 354 and 355/01 *AOK* [2004] ECR I-2493.

<sup>310</sup> *The Opinion of AG Cosmas in Case C-343/95 Diego Cali & Figli v. SEPG (Cali)* [1996] ECR I-1547, т. 41-42.

**субјект**, повезана са вршењем овлашћења која су **типично она од јавних власти**. Стога је заузет дефинитиван став да се у предметном случају није радило о активности економске природе, и самим тим, није било места за примену норми о државној помоћи.

На основу одлуке Суда у случају *Cali*, можемо закључити да делатности које су „део суштинских функција државе“, односно „типично оне од јавне власти“ имају неекономски карактер и као такве не дају субјекту који их врши својство предузећа, нити потпадају под одредбе о државној помоћи. Као критеријуми за разликовање економских од неекономских активности државе узимају се: 1) природа, 2) циљ и 3) правила која важе за односну активност. Уколико, на бази поменутих критеријума, предметна активност државе чланице не спада у суштинске државне надлежности, онда постоје **основи** за њено сврставање у економску активност. Употребили смо реч „основи“, јер ће институције Уније у сваком конкретном случају морати да анализирају природу, циљ и правила која важе за одређену активност како би утврдиле да ли се ту ради о економској или неекономској делатности. То би значило да ови критеријуми не би имали универзалну примењивост у свим случајевима, већ би се често јављали изузеци од правила. На основу овога, закључујемо да између економских и неекономских активности држава чланица граница није тако чврста као што на први поглед делује.

Најзад, проблем у вези са наведеним критеријумима за процену карактера активности државе (или јавног тела које делује у њено име) лежи у томе што су они доста уопштено постављени и недовољно прецизни<sup>311</sup>. То отвара простор за њихово крајње екстензивно тумачење од стране држава чланица, у зависности од тренутних интереса, и заобилажење одредаба о државној помоћи.

---

<sup>311</sup> Sauter, W., Schepel, H., *op.cit.*, стр. 85.

### 3.2 Економска активност као услов за примену норми о државној помоћи

У претходном одељку утврдили смо да се одређене активности које врши држава неће у пракси окарактерисати као економске активности, кад је у питању вршење услуга од општег економског интереса. Реч је овлашћењима која су „типично она од јавних власти“ (национална одбрана, правосуђе, контрола и управљање ваздушним простором и слично), па стога она не могу потпасти под одредбе о државној помоћи нити под друге конкурентске норме. С друге стране, држава може вршити и чисто економске активности, продавати робе или вршити услуге на тржишту. Такве активности ће бити процењене из визуре одредаба о државној помоћи. У вези са поменутим активностима појавиле су се одређене недоумице.

Пре свега, поставило се питање да ли је за оцену дате активности као економске довољна чињеница да је дати ентитет (било држава, било приватна тела) генерално укључен у економске активности, или ће се посматрати искључиво активност у предметном случају? Одговор је, као и у многим сличним дилемама, дала пракса институција Уније. Тако, у случају *SELEX*<sup>312</sup>, тадашњи Суд прве инстанце је сматрао да, док су одредбе Уговора о ЕЗ о конкуренцији примењиве на активности ентитета које могу бити одвојене од оних у које је укључен као јавна власт, различите активности ентитета морају бити разматране појединачно, а третман неких од њих као овлашћења јавне власти не значи да се мора закључити да су остале активности некономске.

Дакле, посматраће се **конкретна активност** ентитета у датој ситуацији и тако донети коначна оцена о његовом карактеру. У случају *SELEX*, Суд прве инстанце је сматрао да активност *Eurocontrol-a*<sup>313</sup>, која се састојала у давању савета националним владама у сачињавању нацрта уговора и спецификација у тендерским процедурама има економски карактер. Према ставу Суда прве инстанце, ту се радило о нуђењу услуга на тржишту које су исто тако могле бити

<sup>312</sup> Case T-155/04, *SELEX Sistemi Integrati* [2006] ECR II-4797, т. 54.

<sup>313</sup> EUROCONTROL представља Европску организацију за безбедност ваздушне навигације, односно међувладину организацију сачињену од 39 земаља чланица и ЕУ.

вршене и од стране приватних компанија, специјализованих у тој области<sup>314</sup>. Сличан став заузет је и у случају *Pavlov and Others*<sup>315</sup>, где је пружање специјалистичких медицинских услуга такође окарактерисано као економска активност.

Даље, у пракси се јавио и проблем да ли ће се радити о економској активности уколико је реч о субјекту непрофитног карактера, односно уколико неки ентитет обавља истовремено делатности које су како економског, тако и некономског карактера? Пракса је на ово питање дала позитиван одговор<sup>316</sup>. То се показало посебно значајним када се у конкретном случају радило о добротворним организацијама или њиховим асоцијацијама. Овакви случајеви могу бити осетљиви, будући да ови субјекти могу имати како алтруистички, тако и лукративни (економски) карактер. Стога ће примена норми о државној помоћи бити оправдана само у делу њихове делатности која је економског карактера, а не у делу који нема таква обележја. Тако је било и у случају *Glöckner*<sup>317</sup>. Ту је вршење јавне услуге обављања хитне помоћи и транспорта пацијената од стране непрофитне организације окарактерисано као економска активност, иако би вршење ових услуга од стране поменуте организације било мање конкурентно у односу на ситуацију када би ове делатности обављали субјекти који не би имали такву обавезу од стране државе.

Као **неспорно економске делатности** пракса је окарактерисала, између осталог, делатност јавних служби за запошљавање која се врши од стране јавних агенција<sup>318</sup>, управљање транспортном инфраструктуром<sup>319</sup>, вршење медицинских услуга у болници или ван ње<sup>320</sup>, обезбеђење инфраструктуре неопходне за социјалне станове<sup>321</sup> (на пример, изградња приступних саобраћајница, изградња школа, фабрика, продајних објеката, паркова, места за рекреацију и слично), али и

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, т. 87.

<sup>315</sup> Joined cases C-180/98 to C-184/98 *Pavlov and Others* [2000] ECR I-6451, т. 118.

<sup>316</sup> Case C-244/94 *FFSA and Others* [1995] ECR I-4013.

<sup>317</sup> Case C-475/99 *Glöckner v. Commission*

<sup>318</sup> Case C-41/90, *Höffner and Elser* [1991] ECR I-197.

<sup>319</sup> Case C-82/01 P *Aéroports de Paris v. Commission* [2002] ECR I-9297.

<sup>320</sup> Case T-167/04 *Asklepios Kliniken GmbH* [2007]

<sup>321</sup> Case *Ireland v. Commission* [2007] OJ C77.

делатности слободних професија, као што су адвокатска или лекарска, будући да они представљају ентитете који врше економску активност<sup>322</sup>.

С друге стране, треба истаћи да су институције Уније за одређене делатности заузеле став да оне **нису економске природе**, као што је био случај са делатностима које обављају војска и полиција, активностима у вези са одржавањем и побољшањем безбедности ваздушне навигације<sup>323</sup>, делатностима у вези са царином<sup>324</sup>, контролом поморског превоза<sup>325</sup>, изградњом железничке инфраструктуре<sup>326</sup>, делатностима у вези са очувањем животне средине<sup>327</sup> (на пример, у рударству), као и одређеним делатностима чисто социјалне природе са нагласком на систем обавезног социјалног осигурања<sup>328</sup> или образовну делатност<sup>329</sup>. Из ових примера закључујемо да, у случају кад се ради о вршењу одређених делатности од значаја за државу чланицу неће бити речи о економским активностима, па самим тим неће доћи до примене правила о државној помоћи. У вези с тим, у раном случају *Commission v. Italy*<sup>330</sup>, показало се да ће тако бити поступљено без обзира на то да ли држава активности те врсте обавља непосредно или посредно, преко тела коме је својим актом поверила одређена специјална или ексклузивна права.

#### **4. Главна средства којима државе поверавају вршење услуга од општег економског интереса**

Након што је ближе разјашњен појам економска активност, неопходно је одговорити на питање на који начин државе чланице омогућавају предузећима да

---

<sup>322</sup> Joined cases C-180/98 to C-184/98, *Pavlov and Others*, [2000] ECR I-6451.

<sup>323</sup> Case-364/92, *SAT/Eurocontrol* [1994] ECR I-43

<sup>324</sup> Case N 309/2002 of 19 March 2003, *Aviation security-compensation for costs incurred following the attacks of 11 September 2001*, OJ C 148.

<sup>325</sup> Case N 438/02 of 16 October 2002, *Belgium-Aid to port authorities*, OJ C284.

<sup>326</sup> N 478/2004-*Ireland-State guarantee for capital borrowings by Coràs Lompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment*, OJ C 207.

<sup>327</sup> Commission Decision CZ 45/2004 and CZ 110/2004-*Czech Republic-State aid to Polish Coal Industry 2003-2007*, OJ C 87.

<sup>328</sup> Case *AOK Bundesverband* [2004] ECR I-2493.

<sup>329</sup> Case C-318/05 *Commission v. Germany* [2007]

<sup>330</sup> Case 118/85 *Commission v. Italian Republic* [1987] ECR 2599.

врше услуге од општег економског интереса? Оне то чине путем одговарајућих правних аката којима обављање ове делатности поверавају односним субјектима. То су правни акти донети од стране државе и представљају предуслов за вршење услуга од општег економског интереса. Они имају одговарајућу правну снагу и као такви се могу јавити у различитом облику. Одмах треба напоменути да су институције Уније по питању форме ових аката заузеле доста флексибилан став, имајући у виду различитост правних система и функционисања држава чланица понаособ. Стога не треба да чуди што је државама чланицама остављена слобода да саме изаберу форму правног акта којим ће поверити вршење услуга од општег економског интереса.

Ипак, од формалног акта којим се установљава и уређује вршење услуга од општег економског интереса треба разликовати акт одобрења (*approval*, превод аутора) од стране надлежног државног органа. Ова разлика није тако велика, али се ипак манифестује кроз карактер делатности коју обавља дати привредни субјект. Кад је реч о акту државе којим она поверава вршење услуга од општег економског интереса, тада постоји својеврсна обавеза компаније оператора да пружа такве услуге, а у овом случају је реч о простом одобрењу за обављање одређене економске активности, уколико она за то испуњава унапред предвиђене услове.

Дакле, за вршење услуга од општег економског интереса неопходно је да се ради о формалном акту органа државе чланице, а не о простом административном акту којим се одобрава обављање одређене делатности. С друге стране, његова садржина може бити сасвим уопштена, али може бити постављена и много детаљније. На пример, поменути акт може да садржи и додатне информације, као што су ближе одређење услуге која је предмет анализе, критеријуме под којима ће се она вршити, различите механизме за евентуалне касније ревизије и слично. Јасно је да се поменути акт мора дефинисати тип услуге, њено временско трајање, субјекти који ће је вршити, али и елементи на основу којих ће држава касније да компензује поменуте компаније за обављање делатности од општег

економског интереса<sup>331</sup>. Иако институције Уније прихватају аутономност држава чланица у погледу одређења за форму акта о поверавању, као и њихову општу формулацију, државама чланицама је у интересу да у њему што детаљније дефинишу предметну услугу од општег економског интереса. На тај начин ће бити мања вероватноћа да ће се утврдити супротност предметне мере са одредбама о државној помоћи.

У погледу форме овог акта, већ је поменуто да је то остављено у надлежности држава чланица, имајући у виду особености и темеље политичког система сваке од њих понаособ. Такав став институција Уније потврдио се и у богатој пракси, при чему се може уочити читава „лепеза“ различитих форми аката о поверавању. На пример, у случају *RTVE*<sup>332</sup>, акт којим је поверено обављање услуге од општег економског интереса био је у форми закона, док се у случају *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*<sup>333</sup> радило о уредби (*decrees*). Поред ових облика, у пракси се могу срести и акти поверавања у облику уговора о концесији<sup>334</sup>, једногодишњих или дугорочних уговора о обављању ових услуга<sup>335</sup>, или пак, других правних аката.

---

<sup>331</sup> European Commission, *Commission Staff Working Document, Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation (Accompanying document to the Communication on „Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, COM (2007) 1516 final*, стр. 23.

<sup>332</sup> Case NN 8/2007-*Spain-Financing of workforce reduction measures of RTVE*, OJ C 109

<sup>333</sup> Case C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* [2006] ECR I-2941.

<sup>334</sup> Case N 562&2005/*Italy-Allongement de la durée des concessions de sociétés d'autoroutes du Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et du Tunnel Maurice Lemaire*, OJ C 90.

<sup>335</sup> Case C 24/2005 *France-Laboratoire National d'Essai* OJ L95/25.



## 5. Услуге од општег економског интереса и норме о државној помоћи

### 5.1 Два основна концепцијска приступа: *State aid approach* и *The compensation approach*

Дакле, када држава финансира неку активност која има неекономски карактер, у том случају неће доћи до примене норми о државној помоћи, за разлику од ситуације када је у питању вршење услуга од општег економског интереса. Тада држава, услед важности те делатности за грађане компензује компаније којима је, властитим правним актима, поверила вршење тих делатности. Ту онда наступа нови проблем који заслужује ближе испитивање, а своди се на питање да ли је компензовање компанија оправдано у датом случају. Прецизније речено, анализа ће се односити на утврђивање да ли су у датом случају средства, додељена компанији којој је поверено вршење услуга од општег економског интереса, претерана са економског аспекта или не. Уколико би одговор био позитиван, тада би односна мера дошла под удар норми о државној помоћи, и обрнуто.

У том погледу, уочавамо да су институције Уније, у почетку, имале доста неизбалансиран став који се манифестовао у различитим решењима у сваком појединачном случају, што је изазивало одређену дозу правне несигурности. Узрок лежи у чињеници да су се та решења манифестовала преко два основна приступа овој проблематици.

Први приступ је доста оштрији, полазећи од тога да финансијска компензација поменутиим компанијама представља државну помоћ, чак иако њен износ није већи од трошкова вршења услуга од општег економског интереса. Уколико се примени овај принцип, помоћ би се морала нотификовати Комисији, при чему она може бити проглашена компатибилном са унутрашњим тржиштем на основу члана 106(2) УФЕУ („*State aid approach*“). У том смислу, сматраће се да финансијска подршка државе за испуњавање обавезе вршења услуга од општег економског интереса представља државну помоћ, макар износ компензације не

прелазило висину претрпљених трошкова компаније која обавља предметну делатност. Тако је поступљено још у раним случајевима *FFSA*<sup>336</sup> и *SIC*<sup>337</sup>, који су у први план поставили одређена питања у погледу обавезе нотификације помоћи Комисији, али и питања у вези са применом некадашњег члана 86(2) Уговора о ЕЗ (сада 106(2) УФЕУ). Кад је реч о овом члану, државе чланице немају овлашћење да га саме примене, јер је та улога резервисана за Комисију. Дакле, Комисија је та која ће вршити процену компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем у сваком појединачном случају, а не државе чланице. Иако је Комисија тежила да у пракси ублажи овај став<sup>338</sup>, ипак је истакнута обавеза држава чланица да се придржавају процедуралних правила и нотификују помоћ.

Други приступ се заснива на ставу да финансијска подршка од стране државе компанији која пружа услуге од општег економског интереса, чија вредност не прелази износ који покрива трошкове претрпљене приликом обављања тих делатности, неће представљати државну помоћ у смислу одредаба УФЕУ („the *compensation approach*“).

Дакле, може се приметити да постоје два основна прилаза у односу на услуге од општег економског интереса и њихов однос према нормама УФЕУ које се односе на државну помоћ. У пракси се може наћи читав низ ситуација које потврђују овај навод. На пример, у раном случају *ADBHU (Waste Oils)*<sup>339</sup>, Суд је заузео став да компензовање предузећа која имају обавезу вршења јавних услуга од општег економског интереса, не представља државну помоћ. Такође, у случају *Ferring*<sup>340</sup>, некадашњи Суд прве инстанце заузео је идентичан став и поново применио компензациони принцип. У потоњем случају, радило се о пореском изузећу на куповину медицинских производа у односу на дистрибутере фармацеутских производа на велико, који су имали обавезу да врше ову јавну услугу. То је било неопходно ради обезбеђења и подизања квалитета здравственог

---

<sup>336</sup> Case T-106/95 *FFSA* [1997] ECR II-229.

<sup>337</sup> Case T-46/97 *SIC* [2000] ECR II-2125.

<sup>338</sup> Тако је, на пример, било у случају *Spanish Banks-Case C-387/92 Banco Exterior de Espana v Ayuntamiento de Valencia* [1994] ECR I-877 и случају *France v. Commission-Case C-332/98* [2000] ECR I-4833.

<sup>339</sup> Case 240/83, *ADBHU* [1985] ECR 531, т. 18.

<sup>340</sup> Case C-53/00, *Ferring v. ACOSS* [2001] ECR I-9067.

система. Поједине компаније из фармацеутског сектора су сматрале да предметно изузеће од пореза трговцима на велико представља државну помоћ. Одлука Суда била је да је пореска мера од стране француске државе оправдана, имајући у виду природу пореског система државе чланице у питању. Овакав закључак Суд је образложио и чињеницом да су трговци на велико имали обавезу вршења услуге од општег економског интереса, што им је проузроковало трошкове које њихови конкуренти нису морали да сnose, па су самим тим били изузети од плаћања пореза на куповину медицинских производа. Суд је овом приликом сматрао да су предметним изузећем дистрибутери били компензовани за поменуте (додатне) трошкове, али је истовремено заузео став да пореско изузеће мора бити еквивалентно и повезано са претрпљеним трошковима поменутих компанија. То би значило да уколико спорно пореско изузеће не би било веће од износа додатних трошкова насталих као резултат обављања делатности од општег економског интереса, тада се оно не би могло третирати као државна помоћ у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (сада 107(1) УФЕУ).

Оваквом ставу Суда се могу упутити одређене критике. Прво, тачно је да су поменуте компаније, које су имале обавезу вршења ове услуге, сносиле одређене трошкове, али су имале и одговарајуће економске користи на основу добити остварене плаћањем за поменуте услуге. Поред тога, мора се, приликом процене, уважити и чињеница да се у овом случају пажња не сме ограничити само на финансијску корист која је остварена вршењем ових услуга, већ се морају узети у обзир и друге погодности које су трговци на велико стекли приликом вршења ове делатности. Даље, поставља се питање шта би се десило када држава не би компензовала трговце на велико за обављање односних услуга. Да ли би они били у стању да и даље обављају те делатности и под којим условима? Најзад, може бити спорно и какви ће бити ефекти финансирања вршења услуге од општег економског интереса, имајући у виду да се неке предности стечене на овај начин не могу егзактно утврдити у финансијском смислу. Јасно, било је још критика у погледу примене принципа компензације<sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> Szyszczak, E., *op.cit.*, стр. 226-228.

## 5.2 Случај *Altmark*

Својеврсну „прекретницу“ у примени принципа компензације представљао је случај *Altmark*<sup>342</sup>, у коме је влада једне од немачких покрајина дала лиценцу компанији *Altmark* за вршење аутобуског превоза у региону *Stendal*, уз истовремено субвенционисање за вршење ових услуга. Конкурентске компаније су сматрале да се на овај начин компанија *Altmark* ставља у повољнији положај и да такав поступак јавне власти представља државну помоћ у смислу тадашњег члана 87(1) Уговора о ЕЗ која је инкомпатибилна са заједничким тржиштем. У овом случају Суд је, као и у случају *Ferring*, применио принцип компензације, али је у својој одлуци навео и четири услова која морају бити кумулативно испуњена како се не би радило о државној помоћи.

Први услов подразумева да компанија којој ће се извршити компензовање за вршење услуге од општег економског интереса има обавезу да је врши, при чему предметна услуга мора бити јасно и прецизно дефинисана. Друго, критеријуми на основу којих ће се касније извршити компензација за вршење ових услуга морају бити одређени унапред, на објективан и транспарентан начин. Треће, висина компензације не сме прелазити износ који је неопходан за покриће свих или дела трошкова претрпљених у вези са обавезом вршења услуге од општег економског интереса, имајући у виду разумну добит остварену њеним обављањем. Најзад, четврто, уколико не постоји тендерски систем за избор компаније која би вршила услуге од општег економског интереса, тада ће се висина компензације одредити с обзиром на висину трошкова типичног предузећа (*typical undertaking*), претрпљених приликом обављања предметне обавезе, узимајући притом у обзир и разумну добит. Типично предузеће, према ставу Суда, представља компанију која добро послује и у стању је да испуни неопходне услове за вршење јавне услуге<sup>343</sup>.

Уколико посматрамо наведене услове, може се приметити да се први од њих односи на предузеће које ће бити компензовано за вршење услуга од општег

<sup>342</sup> Case C-280/00, *Altmark* [2003] ECR I-7747.

<sup>343</sup> *Ibidem*, т. 95.

економског интереса. Следећа два услова имају процедурални карактер и тичу се израчунавања висине компензације. Последњи услов постављен поменутом одлуком заснива се на начину одабира компаније која ће вршити услуге од општег економског интереса, што значи да и он има у одређеној мери процедурална обележја. У вези с поменутиим процедуралним обележјима могу се уочити поједини проблеми, будући да ће у одређеним случајевима бити тешко егзактно утврдити износ трошкова претрпљених приликом вршења услуга од општег економског интереса. Посебно може бити проблематичан термин „разумна добит“ (*reasonable profit*, превод аутора). Способност да производи по нижим ценама доносе већу добит, чак и у условима савршене конкуренције на тржишту, представља праведан повраћај за супериорне производне чиниоце односне компаније. Ипак, кад је реч о услугама од општег економског интереса, способност производње по нижим ценама може бити резултат контроле над мрежама постављеним од стране јавних власти, па се поставља питање да ли се економске ренте у вези са овим мрежама могу третирати као разумна добит? Поједини аутори оправдано сматрају да се овде не ради о разумној добити<sup>344</sup>.

Даље, посебно може бити споран четврти услов, садржан у одлуци у случају *Altmark*, који се односи на избор предузећа које ће вршити услуге од општег економског интереса. Уколико се односно предузеће бира на основу тендерске процедуре, није сигурно да ће увек и у свакој прилици бити изабрана компанија која би дату услугу вршила уз најнижи могући трошак за заједницу. Овакав став је оправдан, будући да сама тендерска процедура није без недостатака и могу јој се упутити одређени приговори. На пример, посебно је опасна ситуација када се учесници тендера унапред договоре о цени коју ће понудити и ко ће бити „победник“ на тендеру (у овом случају би се, практично, радило о симулованом тендеру). Исто тако је осетљив случај када регионална власт распише тендер за производњу одређених роба или вршење услуга на својој територији, при чему даје субвенције у циљу привлачења неопходних инвестиција које су на основу услова тендера сведене на минимум. Овде се

---

<sup>344</sup> Santamato, S., *Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling*, Competition Policy Newsletter, 1/2004, стр. 19.

поставља логично питање да ли ће победник тендера уживати предност у односу на конкуренте на тржишту, односно да ли ће се радити о државној помоћи? Практично гледано, ово показује да ће резултати тендера, у многоме, зависити од начина на који је организован, односно од правила која се у тој прилици примењују<sup>345</sup>. Нарочито је спорна ситуација када се као учесници тендера појаве компаније из других држава чланица, па би одређени недостаци или злоупотребе приликом спровођења тендерске процедуре могли да угрозе трговину међу државама чланицама.

Поред ових недоумица у вези с практичном применом четвртог услова, може се уочити још један крупан недостатак, који се односи на избор компаније. Наиме, већ је поменуто да ће, у одсуству тендерске процедуре, ниво неопходне компензације бити утврђен на основу анализа трошкова типичног предузећа које добро послује и које је у стању да испуни неопходне услове за вршење јавне услуге. У вези с тим, поставља се питање на који начин ће се одредити које је предузеће „типично“ за потребе решавања случаја у питању, методологија која ће се притом применити. Не треба занемарити ни тешкоће у вези са применом овог стандарда у областима где нема предузећа у односу на које би се могло извршити поређење. Све у свему, ови процедурални услови носе са собом бројне мане и могу да доведу Комисију у веома незавидан положај у погледу утврђивања чињеничног стања у сваком случају понаособ. Може се рећи да је Суд сугерисао Комисији да би требало да обрати више пажње на ефикасност начина на који се врше услуге од општег економског интереса<sup>346</sup>.

Даље, наведеном одлуком није ближе уређена ситуација када се држава чланица не придржава услова садржаних у предметној одлуци, или уколико их не задовољи на начин предвиђен одлуком. Проблем у вези с овим случајевима лежи у томе што се може десити да предузеће врши услугу од општег економског интереса по нижим трошковима, од предвиђених за дату врсту услуге, а да истовремено не задовољи неки од кумулативно одређених услова. Тада би се, по

---

<sup>345</sup> Santamato, S., *op.cit.*, стр. 19-20; Klemperer, P., *What Really Matters in Auction Design*, Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No 1/2002, стр. 169-189.

<sup>346</sup> Szyszczak, E., *Financing Services of General Economic Interest*, Modern Law Review, Vol. 67, Issue 6, 2004., стр. 1007-1011.

мишљењу аутора, поступак државе чланице неоправдано окарактерисао као државна помоћ, а уз то би се у великој мери умањили подстицаји за већу економску ефикасност компанија. Поред тога, нејасно је како треба да поступају државе чланице у случају значајнијих турбуленција на тржишту. Тада би круто ослањање на кумулативне услове у случају *Altmark*, не узимајући у обзир изузетне околности, било контрапродуктивно и могло би изазвати бројне проблеме, на пример у вези са повраћајем незаконито додељене помоћи. Најзад, поменутој одлуци се приговара и да је неконзистентна са случајем *Chronopost*<sup>347</sup>. Ту је Суд поништио одлуку Суда прве инстанце на основу тога да се у предметном случају није могао применити принцип приватног инвеститора, будући да нико није обављао послове у области поштанских услуга изузев компаније *La Poste*. С друге стране, у случају *Altmark*, поступљено је другачије, имајући у виду четврти услов који се ослања на типично предузеће које добро послује и испуњава стандарде (услове) за обављање делатности од општег економског интереса<sup>348</sup>. Слично се може тврдити и за проблем директне примене члана 86(2) Уговора о ЕЗ (сада 106(2) УФЕУ), будући да он може послужити као основ за изузеће од примене правила о државној помоћи<sup>349</sup>.

Дакле, ова одлука Суда је изазвала бројне консеквенце, коментаре и била предмет како оспоравања, тако и критика. То не значи да није донела никакве позитивне ефекте. Пре свега, одлуком у случају *Altmark* разјашњено је да када износ компензације није виши од минимума трошкова неопходних за вршење услуга од општег економског интереса, тада се неће радити о државној помоћи. Иако су услови постављени у овом случају недоречени, они ипак представљају покушај да се поставе одређени стандарди поступања кад је реч о вршењу услуга од општег економског интереса, што свакако доприноси правној сигурности.

---

<sup>347</sup> Joined Cases C-83/01 P, C-93/01 P & C-94/01 P *Chronopost SA, La Poste and French Republic v Union française de l' express (UFEX), DHL International, Federal express international (France) and CRIE* [2003] ECR I-6993.

<sup>348</sup> Одређени аутори покушали су да дају решења за овај проблем неконзистентности. О томе види више у: Bartosch, A., *Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's rulings in Altmark and Chronopost?*, Working Paper 2, Clasf Working Paper Series, 2003, стр. 11-18; Draganic, I., *State Aid or Compensation for Extra Costs: Tuning the Test of Proportionality in EC Competition Law*, European State Aid Law Quarterly 683, 2006.

<sup>349</sup> Szyszczak, E., *op.cit.*, стр. 234.

Друго, овом одлуком су постављени одређени процедурални захтеви у погледу компензације. Без обзира на тешкоће у погледу егзактне примене, њихово увођење омогућава остваривање контроле од стране Комисије, посебно због тога што су процедурални захтеви унапред дефинисани. Слична ситуација је и са четвртим условом, који такође има у одређеној мери процедурални карактер, а односи се на избор оператора услуге од општег економског интереса. С тим у вези, може се прихватити да тендерска процедура није савршена и да носи са собом одређене недостатке, али ипак омогућава да се, у највећем броју случајева, изабере најбољи „играч“ који ће вршити услуге од општег економског интереса, а истовремено може омогућити и да компензација за обављање ових услуга не буде претерана. Ово посебно добија на значају уколико се на тендеру појаве учесници из друге државе чланице, јер би онемогућавање потоњим субјектима да победе на тендеру био израз државне помоћи. Закључак је да су процедурални захтеви оправдани кад се узму у обзир како њихови позитивни, тако и њихови негативни ефекти.

На крају, може се рећи да је случај *Altmark* представљао покушај да се установе какви-такви принципи приликом утврђивања да ли компензација за вршење услуга од општег економског интереса представља државну помоћ, или не. Не може се тврдити да су решења у овој одлуци савршена, али ипак пружају основу за поступање у будућим ситуацијама. Наравно, мора се бити доста опрезан приликом утврђивања да ли су испуњени сви услови наведени у овој одлуци, при чему ће се институције Уније врло често сусретати с многим недоумицама у вези с тим.

### 5.2.1 Утицај и последице случаја *Altmark*

С обзиром на чињеницу да је овај случај представљао прекретницу и био предмет бројних коментара, онда је логично да је он утицао на праксу институција Уније у будућности. Тако, принципи из случаја *Altmark* примењени



су касније у случају *Enirisorse*<sup>350</sup>, где је Суд утврдио да се ради о државној помоћи, цитирајући притом поменуте услове. С друге стране, у случају *Ireland v. Commission*<sup>351</sup> било је речи о финансирању промовисања сигурности снабдевања електричном енергијом. Комисија је утврдила да су услови из случаја *Altmark* испуњени, као и да је примењена транспарентна и недискриминаторска процедура. То је било довољно да се изведе позитиван став о њиховој испуњености. Слично је било и у случају *Dorsal*<sup>352</sup>, где је Комисија закључила да је услов из случаја *Altmark* у погледу процене износа компензације, на бази трошкова „типичног“ предузећа које добро послује и које је адекватно опремљено, испуњен. Међутим, у случају *Deutsche Post*<sup>353</sup>, Комисија је заузела став да су мере немачке владе у вези са услугама немачке поште биле инкомпатибилне са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем. Суд прве инстанце је предметну одлуку поништио, јер компензација оператору за обављање поштанских услуга није била претерана, односно њен износ није премашивао минималне трошкове који су претрпљени у вршењу поштанских услуга. Стога, Суд прве инстанце је исправно закључио да се овде не ради о државној помоћи у смислу члана 87(1) Уговора о ЕЗ (односно члана 107. УФЕУ).

Поред непосредног утицаја на практично поступање, овај случај је представљао „иницијалну капислу“ за усвајање својеврсног „пакета“ аката, којим је Комисија тежила да ближе утврди услове под којима ће државна помоћ у виду компензације за вршење услуга од општег економског интереса бити компатибилна са унутрашњим тржиштем (такозвани „*a regulatory approach*“). Ту треба споменути Одлуку Комисије о примени члана 86(2) Уговора о ЕЗ на државну помоћ у облику компензације за јавну услугу дату неким предузећима, којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса<sup>354</sup>, Оквир за

---

<sup>350</sup> Case C-34/01 *Enirisorse* [2003] ECR I-14243.

<sup>351</sup> Case N 475/2003 *Ireland v. Commission* OJ C 34/8.

<sup>352</sup> Case N 382/2004 *France v. Commission (Dorsal)* OJ 230/06.

<sup>353</sup> Case T-266/02 *Deutsche Post v. Commission*, 1 July 2008.

<sup>354</sup> *Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest*, OJ 2005/L 312/67.

државну помоћ у облику компензације за јавне услуге<sup>355</sup> и Директиву о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијску транспарентност унутар извесних предузећа<sup>356</sup>.

Међутим, показало се да у важећим одредбама постоје значајне нејасноће. Пре свега, јавиле су се дилеме у погледу разликовања економских од некономских активности. Даље, спорна је била квалификација одређених ентитета као предузећа, услови под којима компензација за вршење услуга од општег економског интереса на локалном нивоу утиче на трговину између држава чланица, као и захтеви које јавне власти морају следити када поверавају предузећу вршење услуга од општег економског интереса. Најзад, постојала су неразумевања и у погледу услова под којима давање компензације по основу вршења услуга од општег економског интереса неће представљати државну помоћ, услед тога што је најповољнији вршилац одабран на основу тендера и слично<sup>357</sup>.

Због тога, Комисија је затражила од држава чланица да поднесу извештај о примени важећег „пакета“ одредаба о државној помоћи у овој области, да би 2011. године покренула и јавне консултације о томе. То је резултирало доношењем нових аката у области услуга од општег економског интереса. То су: Одлука Комисије о примени члана 106(2) УФЕУ на државну помоћ у облику компензације за јавну услугу дату неким предузећима, којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса (у даљем тексту: Одлука)<sup>358</sup>, Оквир за државну помоћ у облику компензације за јавне услуге (у даљем тексту: Оквир)<sup>359</sup>, Обавештење Комисије о примени правила Европске уније на компензацију дату

---

<sup>355</sup> *Community framework for State aid in the form of public service compensation*, OJ 2005/C 297/04.

<sup>356</sup> *Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (consolidated version)*.

<sup>357</sup> О ОВОМЕ ВИДИ: *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social Committee and the Committee of the regions/ Reform of the State Aid Rules on Services of General Economic Interest*, Brussels, 23.3.2011 COM (2011) 146 final.

<sup>358</sup> *Commission Decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest*, OJ 2012/L 7/3.

<sup>359</sup> *Communication from the Commission, European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011)*, OJ 2012/C 8/15.

за вршење услуга од општег економског интереса<sup>360</sup>. Поред ових аката, и даље важи Директива о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и финансијској транспарентности унутар извесних предузећа (у даљем тексту: Директива о транспарентности)<sup>361</sup>. Може се рећи да су ови акти донети као резултат жеље Комисије да умањи тешкоће у погледу нотификације и пружи својеврсне смернице у том погледу.

Одлука се примењује на државну помоћ у облику компензације за вршење јавних услуга, додељену предузећима којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса. У случају да предметна помоћ испуњава услове постављене у Одлуци, Комисија ће је сматрати компатибилном са унутрашњим тржиштем. Истовремено, државе чланице се изузимају од обавезе да предметну помоћ нотификују Комисији<sup>362</sup>. Један од услова за ослобађање од обавезе нотификације односи се на износ компензације. Према Одлуци, компензација за вршење услуга од општег економског интереса не сме прелазити 15 милиона евра, изузимајући транспорт и транспортну инфраструктуру<sup>363</sup>. Постављени праг је двоструко нижи у односу на ранију Одлуку Комисије из 2005. године, када је он износио 30 милиона евра. Раније висок праг омогућавао је да се од обавезе нотификације изузму уговори велике вредности, од значаја за унутрашње тржиште. Стога, ово решење је сасвим на месту. Уколико новчани прагови постављени Одлуком нису испуњени, у том случају је нотификација компензације обавезна. Она се мора извршити унапред Комисији, како би се на крају утврдило да ли је она компатибилна са унутрашњим тржиштем. То ће се извршити у складу са Оквиром. Одлука изузима од обавезе нотификације Комисији све услуге социјалног карактера. У том смислу, потребно је да се ради о услугама од општег економског интереса које испуњавају социјалне потребе у погледу: здравља и

---

<sup>360</sup> *Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest*, OJ 2012/C 8/02

<sup>361</sup> *Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (consolidated version)*. Текст Директиве се може пронаћи на веб-сајту: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>362</sup> Одлука, чл. 1.

<sup>363</sup> *Ibidem*.

дугорочне бригае, бригае о деци, приступа и реинтеграцији на тржиште запошљавања, социјалног становања и неге и социјалне инклузије рањивих група<sup>364</sup>. Вредност компензације не сме прелазити износ који је нужен за покривање трошкова, у нето износу, претрпљених приликом вршења услуга од општег економског интереса, укључујући разумну добит. Истовремено, државе чланице морају осигурати да предузећа, која врше предметне услуге, не приме превелики износ компензације (*overcompensation*)<sup>365</sup>.

Правила садржана у Оквиру се примењују на компензације за вршење услуга од општег економског интереса, уколико се ради о државној помоћи која није обухваћена Одлуком<sup>366</sup>. За разлику од Одлуке, државна помоћ у овом случају се мора нотификовати Комисији. Заједничка карактеристика и једног и другог акта је што оба прописују услове под којима ће се сматрати да је компензација за вршење услуга од општег економског интереса компатибилна са унутрашњим тржиштем. Новине у односу на претходни Оквир из 2005. године су следеће: а) прописана је прецизнија методологија за одређивање износа компензације; б) предвиђена је обавеза државама чланицама да уведу подстицаје за ефикасност у механизме компензације; в) државе чланице су обавезне да се ускладе са правилима Уније о јавним набавкама; г) државе чланице морају обезбедити једнак третман субјеката који врше услуге од општег економског интереса, у погледу одређивања висине компензације<sup>367</sup>.

Оквир, такође, прописује да износ компензације не сме премашити оно што је нужно за покриће нето трошкова вршења услуга од општег економског интереса, укључујући и разумну добит. Уколико се додели компензација чији је износ виши од дозвољеног, тада ће се радити о инкомпатибилној државној помоћи<sup>368</sup>. Међутим, уколико Комисија процени да су и даље присутна озбиљна

---

<sup>364</sup> *Ibidem*.

<sup>365</sup> *Ibidem*, чл. 5-6.

<sup>366</sup> *Оквир*, т. 7.

<sup>367</sup> European Commission, State aid: *Commission adopts new rules on services on general economic interest (SGEI)*, Press release, IP/11/1571, 20 December 2011. О овоме види детаљније: *Оквир*, т. 21-46.

<sup>368</sup> *Оквир*, т. 21 и 47.

нарушавања конкуренције, има право да наложи државама чланицама предузимање мера у циљу њиховог ублажавања<sup>369</sup>.

С друге стране, У Директиви о транспарентности је такође дошло до извесних промена. Циљ је био да се осигура јасно одвајање трошкова који су настали као резултат обављања пословних активности компаније неповезаних са вршењем услуге од општег економског интереса у питању од оних насталих управо услед обављања предметне делатности. Јасно, суштина је да се обезбеди механизам за што прецизније одређивање трошкова вршења ових услуга, како би се могло касније проценити да ли износ компензације представља државну помоћ или не, али и избећи укрштено субвенционисање.

Било како било, до примене ових аката доћи ће онда када се не испуне услови постављени у одлуци у случају *Altmark*, али уколико се из неког разлога не примене ни ови акти, тада на сцену ступају преостала правила о државној помоћи. На државама чланицама је, као што је већ раније поменуто, да саме одреде шта ће се сматрати услугом од општег економског интереса, као и садржину те услуге. Оне поменуте услуге могу вршити саме, или их поверити приватним компанијама. Уколико се одлуче за потоњу варијанту, тада се могу одредити да изаберу најбољег оператора путем тендера или на неки други начин, коришћењем стандарда „типичног предузећа које добро послује“. То је нарочито битно, имајући у виду компензацију за вршење услуга од општег економског интереса чији износ не сме бити виши од трошкова учињених приликом вршења ових услуга. Чини се да је Комисија покушала наведеним актима да поједностави и смањи број поступака који се пред њом воде. Притом, пажњу је усмерила на важније случајеве вршења услуга од општег економског интереса (имајући у виду постављене прагове), док се у случајевима локалног или регионалног карактера оправдано, али не без изузетка, сматра да не представљају опасност по конкурентски процес па самим тим ни државну помоћ. Једну од кључних улога у области вршења услуга од општег економског интереса играће национални прописи сваке државе чланице о јавним набавкама (*public procurement rules*),

---

<sup>369</sup> *Ibidem*, т. 52-59.

имајући у виду све већи број послова, односно делатности које државе чланице преносе на приватни сектор. Остају, међутим, и даље недоумице у погледу ефективне примене правила у овој области, као и велика доза спекулативности која се може јавити приликом опредељивања да ли се у конкретном случају заиста ради о државној помоћи или не.

## ГЛАВА V

### ДРЖАВНА ПОМОЋ КАО ВИД НАРУШАВАЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ У ТРГОВИНИ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

#### 1. Опште напомене

Да би се применио члан 107(1) УФЕУ, неопходно је, дакле, да се испуне следећи услови: 1) мора да постоји интервенција државе (директно или кроз државне изворе); 2) потребно је да се на тај начин одређени субјекти ставе у конкурентски гледано повољнији положај; 3) предметна помоћ мора бити таква да нарушава или прети да наруши конкуренцију и најзад, 4) помоћ мора бити у стању да утиче на трговину међу државама чланицама. Овде ће бити више речи о последња два услова, при чему се може приметити да, иако су они формално одвојени, у пракси су веома често процењивани заједно од стране Комисије и Суда<sup>370</sup>. У тексту који следи, прво ћемо говорити о нарушавању конкуренције, а потом о утицају на трговину међу државама чланицама.

#### 2. Нарушавање конкуренције (*distort of competition*)

Пре него што пређемо на детаљно разматрање ове проблематике, потребно је напоменути да смо у овом раду речи „*distort of competition*“ из члана 107(1) УФЕУ превели као „нарушавање (угрожавање) конкуренције“. Енглеска реч *distort* се у литератури преводи и другачије: угрожавање, изопачење, изобличење, искривљење, витоперење и слично<sup>371</sup>, али ми сматрамо да је најприкладније користити појмове нарушавање и угрожавање, будући да они најбоље одсликавају суштину овог појма<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> Schütte, M., *The Notion of State Aid*, преузето из: Rydelski, M.S., *op.cit.*, стр. 48.

<sup>371</sup> О томе види: Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, 2010., стр. 332; Зечевић, С., *Право конкуренције Европске уније*, 2000., стр. 55. Потоњи аутор на страни 35. користи и појам „изопачити“.

<sup>372</sup> Наравно, овде се не мисли на савршену конкуренцију (*perfect competition*). Она у стварности није ни могућа, то је више један теоријски модел, модел коме се тежи. Он подразумева тржиште са довољним бројем учесника који су приближно исте снаге, то јест, који имају релативну исту

---

тржишну моћ и значај. Даље, оно подразумева неограничену могућност сазнавања релевантних пословних информација, где привредни субјекти са једне и потрошачи са друге стране имају потпуну могућност избора и реакције на промене на тржишту. Такође, концепт савршене конкуренције обухвата и хомогеност производа, као и непостојање трошкова приликом уласка на тржиште или његовог напуштања. Укратко, савршена конкуренција значи алокативну ефикасност (*allocative efficiency*, превод аутора) која се јавља тамо где потрошачи прибављају производ или услугу коју желе по цени коју су вољни да плате. Овај модел такође показује и да конкуренција побољшава производну ефикасност, јер подстиче произвођаче ка најефикаснијим средствима производње у циљу повећања добити (*ишре о овом моделу види код: Whish, R., Competition Law, Oxford University Press, 2009., стр.7-10.*

У сваком случају, савршена конкуренција није могућа, а пословни свет се у пракси и не може ослањати на један чисто теоријски модел. Хомогеност производа тешко је замислива у реалном свету, јер сам конкурентски процес и такмичарски дух привредних субјеката нужно доводи до појаве нових производа којима учесници на тржишту настоје да се у позитивном погледу диференцирају од својих конкурената, било побољшањима у квалитету или услузи, било различитим видовима рекламирања или додавања неких додатних карактеристика своје производу. Сем тога, као средство привлачења купаца, односно њиховог одвлачења од конкурената могу послужити и бољи кредитни услови, бољи услови испоруке или пак други продајни услови. Ипак, без обзира на његову слабу практичну примењивост, модел савршене конкуренције може послужити као мерило за одређивање степена конкурентности реалног (а не замишљеног) тржишта. Разлика у односу на монополистичко (или олигополистичко) тржиште изражена је кроз питање да ли компанија или компаније имају довољну тржишну моћ да повећају цене изнад компетитивног нивоа и одрже их на том нивоу.

Насупрот овом моделу (савршене) конкуренције појавили су се и други модели, пре свега модел такозване динамичке конкуренције (*dynamic competition*) који се ослања на постизање оптималног степена иновација на тржишту, а са нагласком на свеукупну економску ефикасност (*total welfare approach*). Управо с обзиром на поменути економску ефикасност, као и чињеницу да овај концепт третира конкуренцију као један континуирани процес, процес који није статичан и једном за свагда дат и који је базиран на иновацијама, ова теорија се не обазире много на неуравнотежену тржишну структуру нити тржишну моћ предузећа. Штавише, компаније које постигну конкурентска преимућства у односу на своје конкуренте, а које су или доминантне на тржишту или заједно са још неколицином других чине олигопол, могу да експлоатишу овај свој положај. Према мишљењима појединих економиста, тачно је да монополи имају мање подстицаја за иновације, али је такође тачно да одређени степен тржишне моћи може представљати подстицај у истом смислу.

Тако је, на пример, аустријски економиста Ј. Шумпетер сматрао да монополисти могу бити чак и више вољни да сносе ризике и трошкове иновација и техничког развоја. Према његовом мишљењу, конкуренција у области иновација је много значајнија него ценовна конкуренција, јер је ова прва много повољније средство у постизању преимућстава над конкурентима. Овај тзв. "Шумпетеров ривалитет" подразумева горе речено, а то је да конкуренција није статичка, већ динамичка. Из овога се извлачи закључак да је тренутна тржишна моћ и преимућство неког предузећа или више њих само привремено стање, стање које може из корена да се промени, јер иоле значајнија иновација може да преокрене ситуацију на тржишту у корист до тада слабијих конкурената. Њих на иновације управо и подстиче тренутна моћ и високи профити конкурента кога ће они оваквим иновативним напорима настојати да победе.

Овде би требало још поменути и концепт оствариве, функционалне (радне) конкуренције (*workable competition*, превод аутора) који се базира на тврдњи да савршена конкуренција на тржишту није могућа, а на сваком тржишту у одређеном тренутку постоји степен могуће (оствариве) конкуренције. Сматра се да док год конкуренција функционише, нема потребе за интервенцијом на тржишту, док се активност органа за заштиту конкуренције везује за ситуације када дође до поремећаја на тржишту. Циљ конкуренције треба да буде подстицање иновација, разноврсности понуде и допринос свеукупном техничко-технолошком напретку што у крајњој линији доноси многобројне користи потрошачима. Дакле, не тежи се неком савршенству, већ



---

реално остварљивим циљевима, пре свега економској ефикасности. Борба у погледу недозвољених тржишних понашања треба да се базира на предаторску ценовну праксу, искључујућу праксу у односу на конкуренте, препреке за улазак на тржиште, и томе слично.

Треба истаћи и да се на појединим местима може уочити термин **ефективна конкуренција** (*effective competition*) који је развијен и прихваћен у праву ЕУ и представља синоним за поменути појам функционалне (радне) конкуренције. Тако, Европски суд правде (сада Суд правде ЕУ) је у чувеном случају *United Brands* али и *Hoffman-La Roche* стао на становиште да предузеће које се налази у доминантном положају може да постави препреку "ефективној конкуренцији" на тржишту о коме је реч. Слично је и са новом Уредбом Савета о контроли спајања број 139/2004, на снази од првог маја 2004. године (*OJ L24 [2004], стр. 1-22*), у којој темељи за забрану спајања (тј. фузије) леже на чињеници да би поменута активност спајања могла "значајно отежати ефективну конкуренцију". Исти концепт је коришћен и у ранијој Уредби Савета бр. 4064/89, која је поменутом Уредбом 139/2004 замењена (*[1990] OJ L 257/13*). Такође, појам ефективне конкуренције употребљен је и од стране некадашњег Суда прве инстанце у случају *GlaxoSmithKline*, у контексту да је то степен конкуренције неопходан да се обезбеди постизање циљева Уговора садржаних у члану 3(1)(g). Наравно, поставља се питање шта се подразумева под појмом ефективна конкуренција? Поједини аутори сматрају да одговор на питање да ли се неко тржиште треба сматрати тржиштем које карактерише ефективна конкуренција зависи од исхода (*outcomes*) који је произведен на датом тржишту (о томе види: Bishop, S., Walker, M., *The Economics of EC Competition Law*, 2nd edn., Sweet and Maxwell, 2002, стр. 16). Они наводе да се у таквој ситуацији аутоматски постављају два питања: прво, који су исходи проузроковани ефективном конкуренцијом и друго, како би такви исходи могли бити разликовани од оних изазваних мање ефективном конкуренцијом? Они (исправно) закључују да повлачење разлика између ефективне и мање ефективне конкуренције захтева озбиљна разматрања различитих економских модела конкуренције као и импликација сваког од њих на добробит потрошача.

Још један од типова конкуренције представља **лојална конкуренција**, коју неки аутори дефинишу као поштenu утакмицу, односно такмичење између такмичара који се у пословном промету придржавају начела савесности и поштења (Бабан, Љ., *Економија тржишта*, 1989., стр. 181). Дакле, лојална конкуренција подразумева једнак статус привредних субјеката на релевантном тржишту, односно њихов равноправан третман без омогућавања привилегованог положаја неком од њих. За разлику од овог облика конкуренције, недопуштена је **нелојална конкуренција** која представља супротност појму лојалне конкуренције, а дефинише се као наступање на тржишту на начин који се противи добрим пословним обичајима и којим се наноси или може нанети штета другим конкурентима, потрошачима или националној привреди (*Правна енциклопедија*, Београд, 1985., појам нелојална конкуренција), као конкурентска борба недопуштеним методом и средствима (Стојановић, З., *Заштита тржишта од нелојалне конкуренције*, 1996., стр. 66), непоштено и несавесно понашање у обављању привредне делатности, тј. производњи и промету роба и услуга на тржишту (Варга, С., *Заштита лојалне конкуренције у оквиру права Европске уније*, докторска дисертација, Нови Сад, 2004., стр. 48) и слично.

Поред наведених типова конкуренције, у литератури се могу срести и бројни други облици конкуренције, као што су ценовна и неценовна конкуренција, конкуренција унутар привредне гране, конкуренција међу привредним гранама, домаћа и инострана конкуренција, једноставна и сложена конкуренција и тако даље. Све у свему, наведене форме представљају плод промишљања економске и правне теорије и имају веома мали, готово никакав значај у пракси. Укратко речено, ако посматрамо наведене моделе, видећемо да ниједан од њих није савршен. Сви они покушавају дати одговор на питање која је форма конкуренције најбоља за примену на датом тржишту, при чему постоје разлике и између самих присталица одређеног правца. У ЕУ конкуренција је схваћена као **функционална (радна, ефективна) конкуренција** и њен циљ је онај степен конкуренције који би обезбедио остваривање основних циљева Уговора о оснивању, нарочито функционисање унутрашњег тржишта (*Види*: Вукадиновић, Р., *Право европске уније*, 2006., стр. 441-442.).

Након краћег разматрања разноврсних облика конкуренције (како оних чисто теоријских, тако и оних који у себи садрже већи степен практичне примењивости) потребно је навести да се у пракси

У вези са нарушавањем конкуренције постављају се бројна питања. Пре свега, колики степен нарушавања конкуренције је потребан да би дошло до реакције институција Уније? Када ће се сматрати да помоћ не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту? Колика су дискрециона овлашћења Комисије приликом процене да ли је конкуренција нарушена и слично.

У погледу степена нарушавања конкуренције, дилема се састојала у томе да ли је као доказ нарушавања конкуренције потребно да су наступиле последице на унутрашњем тржишту, или је довољно да постоји могућност да се оне појаве? Пракса је показала да је за утврђивање постојања инкомпатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем довољно да постоји само **претња** угрожавању конкуренције, а не мора да дође до њене реализације<sup>373</sup>. Такође, „искристалисао“ се став да чак и миноран ефекат на трговину међу државама чланицама може бити довољан за закључак да је конкуренција нарушена<sup>374</sup>. Логично, уколико предметна помоћ не нарушава, или не прети да наруши конкуренцију, и ако не утиче на трговину међу државама чланицама, она у том случају неће бити инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, односно биће допуштена. Наравно, Комисија не може тек тако да констатује да спорна помоћ има наведене

---

врло често дешавају радње и поступци који представљају нарушавање конкуренције на тржишту. Стога је реакција надлежних тела за заштиту конкуренције изражена кроз настојање да се тржишна моћ неког или неколицине предузећа ограничи, смањи, односно сведе у "нормалне" оквире. Управо у вези са тим настојањима, појавиле су се различите школе компетитивне анализе које су са економског аспекта настојале објаснити (оправдати) разлоге за поменуте радње. Од њих треба истаћи *тзв. Харвардску школу (Harvard school)* чији су креатори Е. S. Mason, као и J. S. Bain (О Харвардској школи види: Jones, A., Sufrin, B., *EC Competition Law*, 3rd. Edition, 2007., стр. 22-23), *Чикашку школу* чији су главни представници Milton Friedman, Stigler, Demstet, Brozen, Posner и Bork (О томе види: Hovenkamp, H., *Antitrust Policy after Chicago*, Univ. Mich. LR 213, стр. 226 и 278, 1985; Monti, G., *EC Competition Law*, 2007., стр. 64-65), *Пост-чикашку школу* (видети више у: Markovitz, B.R.S., *The Limits to Simplifying Antitrust-A Reply to Professor Easterbrook*, Texas Law Review 41, 44, 1984; Monti, G., *op.cit.*, стр. 68-73), *Game Theory*, чији су творци Neumann и Morgenstern, *The Theory of Contestable Markets, Raising Rivals' Costs* (Видети: Krattenmaker, T.G., Salop, S.C., 'Anticompetitive Exclusion; Raising Rivals' Costs to Achieve Power Over Price', Yale LJ 209, 1996; Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр.31-32), *Transaction Cost Economics* (О овоме види: Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр.32.; о осталим школама, теоријама и концепцијама види: *Ibidem*, стр.33-34), *Ордолиберализам (Ordoliberalism, Фрајбуршка школа)* чији су главни представници Walter Eucken, Franz Böhm, Hanns Grossmann-Doerth (О овоме види шире: O' Donoghue, R., Padilla, A. J., *The Law and Economics of Article 82*, Oxford University Press, 2006, стр.9; Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 34-35) и слично.

<sup>373</sup> Case C-148/04, *Unicredito Italiano v. Agenzia delle Entrate* [2005] ECR, т. 54.

<sup>374</sup> Case T-214/95, *Het Vlaamse Gewest v. Commission* [1998] ECR II-717, т. 48-49.

карактеристике, већ мора такав став да образложи у својој одлуци, будући да ту обавезу има у складу са чланом 253. Уговора о ЕУ.

У пракси је било одређених недоумица у том смислу, као на пример у раном случају *Philip Morris*<sup>375</sup>, где је поменута компанија тврдила да је Комисија у обавези да примени све критеријуме за утврђивање да ли постоји било какво ограничење конкуренције у складу са члановима 81. и 82. (сада чланови 101. и 102. Уговора о функционисању ЕУ). То би значило да Комисија прво мора да одреди релевантно тржиште, да би потом размотрила тржишни образац у питању (*pattern of the market*, превод аутора), како би била у стању да процени у којој мери помоћ у датом случају утиче на односе између конкурената. Дакле, у овом случају заузет је генерални став да Комисија није морала да у потпуности анализира и примени критеријуме поменутих чланова. Међутим, у случају *Leeuwarder*<sup>376</sup>, Суд је сматрао да Комисија има обавезу да у својој одлуци наведе информације које се односе на ситуацију на релевантном тржишту, место компаније *Leeuwarder* на датом тржишту, образац трговине између држава чланица у погледу производа у питању или извоза предузећа. Оваква обавеза Комисије постоји, према ставу Суда, чак и уколико саме околности у којима је помоћ дата указују на то да предметна помоћ нарушава или прети да наруши конкуренцију.

Комисија, дакле, мора да утврди границе релевантног тржишта како би се могло установити да ли је дошло до нарушавања конкуренције. То ће учинити тако што ће издвојити робе или услуге које имају нарочите карактеристике које их издвајају од других роба или услуга, и које су у малом степену међусобно замењиве са алтернативним робама/услугама. Овакав начин одређивања граница релевантног тржишта има неке своје мане и често ће Комисија имати тешкоће приликом прецизног дефинисања граница релевантног тржишта. Непрецизно одређивање граница релевантног тржишта може произвести бројне негативне последице и довести до погрешних одлука, нарочито кад је реч о утврђивању

---

<sup>375</sup> Case 730/79 *Philip Morris Holland BV v. Commission* [1980] ECR 2671.

<sup>376</sup> Cases 296 and 318/82, *Kingdom of the Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek BV v. Commission* [1985] ECR 809.

постојања злоупотребе доминантног положаја<sup>377</sup>. Овакав став потврђен је у случају *SIDE v. Commission*<sup>378</sup>, где је тадашњи Суд прве инстанце поништио одлуку Комисије на темељу погрешно дефинисаних граница релевантног тржишта производа и као релевантно тржиште одредио тржиште извозних агенција уместо тржишта извоза књига на француском језику, како је првобитно наведено.

Треба напоменути да ће се приликом утврђивања да ли помоћ од стране државе нарушава или прети да наруши конкуренцију увек поћи од питања какав би, у конкурентском погледу, био положај компаније корисника када спорна помоћ не би била додељена? Уколико би се положај конкурентских компанија захваљујући додељеној помоћи погоршао, тада би се несумњиво радило о нарушавању конкуренције. Притом, институције Уније неће узимати у обзир чињеницу да је држава чланица помоћ доделила у жељи да ублажи или отклони одређене конкурентске непогодности у којима се тренутно налази компанија прималац, или да вештачким путем „уједначи“ услове у којима се одвија конкуренција на њеном тржишту у одређеном сектору привреде са онима који постоје у другим државама чланицама. Потоњи став је оправдан. Држава не може на своју руку побољшавати привредни амбијент у којем послују компаније на њеном тржишту, на уштрб других чланица и њихових компанија. Такав став би изазвао „домино-ефекат“ и несумњиво би довео до преграђивања унутрашњег тржишта, што би било у супротности са основним постулатима Уније. Циљ је, значи, да се омогући слободна тржишна утакмица, уз поштовање конкурентских правила, и несметано деловање тржишних механизма, а не вештачки креирано пословно окружење које би у великој мери нарушило конкуренцију.

Обрнуто, у пракси институција Уније је било и случајева када се сматрало да помоћ државе не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту. Тако је било у случајевима који су се односили на изградњу локалних болница, при чему су користи ограничене само на приватне инвеститоре, привремена снижења такси

---

<sup>377</sup> О овоме види: Домазет, С., *Злоупотреба доминантног положаја у праву конкуренције Републике Србије и праву конкуренције ЕУ* (магистарски рад, обрађен на Правном факултету у Београду), 2009., стр. 14-41.

<sup>378</sup> Case T-155/98, *SIDE v. Commission* [2002] ECR II-1179.

за слетање за било ког ваздушног превозника који отпочиње са новом линијом на одређени аеродром и слично<sup>379</sup>.

Дакле, можемо закључити да је довољно да постоји **могућност** нарушавања конкуренције, како би дошло до реакције институција Уније. Истовремено, чак и миноран ефекат на трговину међу државама чланицама представља довољан аргумент за тврдњу да је конкуренција нарушена. Потоња констатација неће важити ако су испуњени услови за такозвану *de minimis* помоћ, о којој ће касније бити више речи. Уколико се узму у обзир случајеви из праксе, може се приметити да Комисија има велика дискрециона овлашћења у погледу процене да ли је дошло до нарушавања конкуренције или не. То може створити проблеме државама чланицама, будући да ће оне често сносити значајан административни и финансијски терет, како би избегле да помоћ буде окарактерисана као инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем. Парадокс може представљати чињеница да ће понекад деловати као да је теже добити одобрење за државну помоћ која је малог обима и значаја, у односу на ону већег износа и потенцијално опаснију по конкуренцију<sup>380</sup>. Стога, неопходно је изнаћи баланс између потребе за јасним разграничењем оних мера помоћи које имају чисто домаће ефекте и доказа неопходних да би се то доказало<sup>381</sup>.

### 3. Утицај на трговину међу државама чланицама

Пре непосредног разматрања овог питања, треба истаћи две ствари. Прво, кад говоримо о утицају на трговину међу државама чланицама ЕУ, одмах треба издвојити постојање одређеног терминолошког проблема. Тако, била је спорна терминологија која се користи у члану 107(1) и члановима 101. и 102. УФЕУ, а која се тичала појма „утиче“ (*affect*, превод аутора) и „може утицати“ (*may affect*, превод аутора) на трговину међу државама чланицама. У пракси је заузет став да се спорни део члана 107(1) мора тумачити као „може утицати“, дакле као у

<sup>379</sup> *Commission Decisions* N543/2001 и 109/1998.

<sup>380</sup> Kroes, N., *The State Aid Action Plan-Delivering Less and better Targeted State aid*, Speech 05/440/2003.

<sup>381</sup> Schütte, M., *op.cit.*, стр. 51.

случају чланова 101. и 102. УФЕУ. Друго, треба истаћи да не постоји неки праг, или било какав други квантитативни показатељ који би био основ за закључак да је у датој ситуацији дошло до таквог утицаја, што значи да се у сваком појединачном случају мора заузети став по том питању. Стога, постоји опасност да институције Уније заузму негативан став у ситуацији када можда није дошло до негативног утицаја на трговину међу државама чланицама, и обрнуто.

Утицај на трговину међу државама чланицама може бити директан, али и индиректан. Поменути случај *Phillip Morris* представљао је типичан пример како помоћ одређеној компанији може негативно да утиче на трговину међу државама чланицама. Овде је холандска влада дала финансијску помоћ компанији *Phillip Morris*, тачније њеној филијали у Холандији, а Комисија је сматрала да се ту радило о недовољеној државној помоћи. Коначну одлуку у овом случају донео је Суд, сматрајући да је тим поступком холандска влада довела поменуту компанију, у повољнији положај у односу на конкуренте и тако негативно утицала на трговину међу државама чланицама. Такав став је био заснован на чињеници да је претежан део производње ове филијале (до 80%) био намењен извозу у друге државе чланице, као и тиме да су финансијском подршком увећани производни капацитети и значајно смањени трошкови њиховог прилагођавања већем обиму производње. Управо је извозна оријентација примаоца помоћи послужила као доказ да ће доћи до угрожавања конкуренције. Сличан став заузет је и у случајевима *Flemish Region*<sup>382</sup>, *CETM*<sup>383</sup>, као и случају *Xunta de Galicia*<sup>384</sup>.

Класичан пример који потврђује да може доћи до индиректног утицаја на трговину међу државама чланицама представљао је поменути случај *Altmark*, где се радило о субвенцији од стране јавне власти компанији која би пружала услуге превоза на локалном и регионалном нивоу унутар једне државе чланице. Иако на први поглед може изгледати да овде не може бити речи о утицају на трговину међу државама чланицама, Суд је закључио другачије. Сматрао је да је такав утицај могућ, будући да су неке друге државе чланице у одређеној мери

---

<sup>382</sup> Case T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) v. Commission* [1998] ECR II-717.

<sup>383</sup> Case T-55/99, *Confederacion Espanola de Transporte de Mercancias (CETM) v. Commission* [2000] ECR II-3207.

<sup>384</sup> Case C-71/04, *Xunta de Galicia v. Commission* [2005] ECR I-7419.

либерализовале и отвориле за конкуренцију своја тржишта за компаније из осталих чланица у области превоза. Суштина је била у томе што би дате субвенције ојачале конкурентску позицију компаније примаоца и онемогућиле, или знатно отежале, појављивање конкурената на релевантном тржишту, тако да је ту било речи о индиректном утицају на трговину међу државама чланицама.

Ипак, иако је у одлуци у случају *Altmark* утврђено да у одређеним ситуацијама помоћ за вршење делатности од локалног и регионалног значаја може да утиче на трговину међу државама чланицама, то не значи да ће бити тако у свим таквим околностима. На пример, није се радило о државној помоћи у смислу члана 107. УФЕУ (тада члана 87. Уговора о ЕЗ) у случају *Batavia*<sup>385</sup>, где се радило о финансијској подршци државе намењеној за развој локалног музеја, или у случају у којем је помоћ дата школама у циљу обезбеђења вршења услуга предавача<sup>386</sup>. У потоњем случају, предметна мера није окарактерисана као државна помоћ, имајући у виду специфичности холандског система образовања. Слично је било и случајевима у којима је помоћ додељена за изградњу базена који би користило становништво на локалном нивоу, односно за рестаурацију малог манастира или пристаништа<sup>387</sup>. Дакле, из ових случајева се може закључити да се неће радити о државној помоћи уколико је реч о ситуацијама које су чисто националног карактера и које немају утицај на трговину међу државама чланицама. Ипак, пракса је показала да су могући и „гранични“ случајеви као што је био случај *Altmark*.

Далеко компликованија ситуација настаје када држава додели помоћ компанији која нема директно учешће у трговини са државама чланицама, већ највећи део својих производа, или чак целокупну количину, извози у државе које нису чланице ЕУ. Тако, у случају *Belgium v. Commission*<sup>388</sup>, утврђено је да је компанија којој је додељена помоћ искључиво извозила у земље ван ЕУ и тако истиснула извознике из других држава чланица ЕУ. То је довело до преусмеравања њиховог пословања на унутрашње (раније заједничко) тржиште.

---

<sup>385</sup> Case N 377 *Netherland v. Commission*

<sup>386</sup> Commission Decision N 465/2005.

<sup>387</sup> Commission Decision N 560/2001; Commission Decision N 503/1999.

<sup>388</sup> Case 234/84 *Belgium v. Commission* [1986] ECR 2263.

То је, према мишљењу Комисије, индиректно утицало на трговину међу државама чланицама, што је било довољно за закључак о постојању државне помоћи.

С друге стране, постојање директног утицаја на трговину међу државама чланицама утврђено је, на пример, у случају *GEMO*<sup>389</sup>. Суд је заузео став да помоћ француске владе у виду финансирања услуге сакупљања и уклањања животињских лешина путем пореза на куповину меса, која је била бесплатна за француске пољопривреднике, кланице и трговце на мало представља државну помоћ, јер су на тај начин француски извозници меса и месних прерађевина стављени у конкурентски повољнији положај. Ово је било довољно за закључак да је таква мера утицала на трговину међу државама чланицама.

Дакле, утицај на трговину међу државама чланицама може бити како директан, тако и индиректан, при чему ће институцијама Уније бити много једноставније да реше ситуацију када се ради о директном утицају на унутар-комунитарну размену из простог разлога што се приликом утврђивања постојања индиректног утицаја могу јавити бројни проблеми. Посебна опасност лежи у могућим спекулативним закључцима до којих се може доћи у анализи. Стога се приликом процене испуњености овог услова мора бити јако опрезан, како не би дошло до погрешног закључка о постојању државне помоћи.

#### **4. *De minimis* помоћ**

Приликом утврђивања да ли у предметном случају мера помоћи нарушава или може да наруши конкуренцију на унутрашњем тржишту и да ли може да утиче на трговину међу државама чланицама, поставља се питање да ли се може поставити одређени „праг“ помоћи за који ће се поћи од претпоставке да не нарушава конкуренцију и не утиче на трговину међу државама чланицама? Ово питање се појавило, имајући у виду да се у пракси институција Уније показало да чак и мали износ помоћи може да буде споран и да омогући конкурентску предност њеном примаоцу. Такав закључак није довела у питање ни мала

---

<sup>389</sup> Case C-126/01, *Ministrie de l' Economie v. GEMO* [2003] ECR I-13769.



величина компаније, нити њен мали удео у укупној производњи робе или вршењу услуге<sup>390</sup>.

Типичан пример представљао је рани случај *ENI-Lanerossi*<sup>391</sup>, у коме је Комисија заузела став да помоћ дата неколицини италијанских текстилних компанија може да утиче на трговину међу државама чланицама и тако наруши конкуренцију. Италијанска влада се потом обратила Суду, тврдећи да је производња поменутих компанија била сувише мала како би имала било какав утицај на унутар-комунитарну размену. Суд је након анализе случаја изразио мишљење да поменуте италијанске компаније представљају конкуренте текстилним компанијама из других држава чланица, а помоћ од стране државе би их учинила у економском смислу јачима, што би умањило могућности за извоз на тржиште Италије њихових конкурентата. Овакав став Суд је заузео иако су поменуте компаније учествовале са само пар процената у производњи одређених врста текстила, будући да је у области текстилног сектора владала оштра конкуренција. Дакле, у овом случају је истакнут важан став да и помоћ веома малог износа може да утиче на трговину међу државама чланицама уколико постоји јака конкуренција на релевантном тржишту<sup>392</sup>.

С обзиром на постојање оваквих ситуација, поставило се питање да ли треба помно испитати сваки случај где се ради о помоћи малог износа, односно да ли треба прописати одређени „праг“ који би створио претпоставку да се не ради о државној помоћи у смислу тада важећег члана 87(1) Уговора о ЕЗ? Значај изналажења решења у оваквим ситуацијама је више него очит, будући да би испитивање малих износа помоћи било веома нецелисходно и скупо не само за институције Уније, већ и за државе чланице.

Комисија је 1998. године, у складу са Уредбом 994/98, стекла овлашћење да усваја такозвана блок-изузећа у области државне помоћи и на основу тога усвојила је **Уредбу 1998/2006**<sup>393</sup> (*de minimis* правила) којом је заменила раније

---

<sup>390</sup> Case *Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) v. Commission* [1998] ECR II-717; Case C-41/05, *Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing and Province de Liège* [2006] ECR I-5293.

<sup>391</sup> Case C-303/88, *Italy v. Commission (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-1433.

<sup>392</sup> *Ibidem*, т. 27.

<sup>393</sup> *Regulation 1998/2006* [2006] OJ L379/5.

важећу уредбу из 2001. године (у даљем тексту: Уредба). Одмах треба истаћи да се поменута Уредба не примењује на рибарство и аквакултуру, примарну производњу пољопривредних производа, прераду и маркетинг пољопривредних производа у одређеним ситуацијама, помоћ намењену извозу у треће земље или државе чланице, помоћ ради коришћења домаћих, а не увозних производа, помоћ намењену сектору производње угља, помоћ намењену за стицање (куповину) теретних возила за друмски превоз предузећима која врше услуге превоза, као и помоћ која је намењена предузећима у пословним тешкоћама<sup>394</sup>.

У складу са Уредбом, укупна *de minimis* помоћ дата некој компанији не сме прелазити износ од 200.000 евра, односно 100.000 евра за сектор друмског превоза, у било ком периоду од три године. Ови износи важе без обзира на форму у којој је *de minimis* помоћ додељена, циљеве у складу с којима је додељена или чињеницу да ли је помоћ дата од стране државе чланице финансирана, у целости или делимично, из извора Уније<sup>395</sup>. Прагови који су постављени у Уредби третирају се као новчана давања и биће обрачунати у укупном, бруто износу, пре одбијања од тог износа пореза или других плаћања. Уколико држава чланица додели помоћ у неком другом облику, тада ће се износ помоћи одредити као бруто давање које је еквивалентно помоћи. Ако је помоћ платива у ратама (*instalments*, превод аутора), у том случају ће бити дисконтована на њену вредност у тренутку кад је дата. Камата која ће се користити у ову сврху биће референтна каматна стопа примењива у време давања помоћи.

Ова Уредба се примењује само на помоћ у погледу које је могуће прецизно израчунати бруто давање, еквивалентно помоћи унапред, без потребе да се изврши процена ризика. Овакву помоћ Уредба означава као „транспарентну помоћ“<sup>396</sup>. Ако је у датом случају реч о помоћи у виду зајма, у том случају ће помоћ бити транспарентна ако је бруто давање, еквивалентно помоћи, израчунато на основу тржишних каматних стопа које преовлађују у моменту давања. Друго, уколико се у датом случају ради о класичним капиталним „инјекцијама“, тада ће

---

<sup>394</sup> Уредба, члан 1.

<sup>395</sup> Уредба, члан 2.

<sup>396</sup> *Ibidem*, став 3.

помоћ бити транспарентна у смислу ове Уредбе само ако укупан износ не прелази прагове из члана 2. Треће, помоћ у виду ризичних капиталних мера (*risk capital measures*, превод аутора) мора бити таква да односна капитална шема обезбеђује капитал само до прагова постављених овом Уредбом, да би се радило о транспарентној помоћи. Најзад, последњи део члана 3. Уредбе говори о гаранцијским шемама. Предвиђа се да ће индивидуална помоћ кроз такве шеме предузећима која се не налазе у тешкоћама бити сматрана као транспарентна *de minimis* помоћ, уколико гарантовани део зајма који лежи у основи те шеме не прелази 1.500.000 евра по предузећу, односно 750.000 евра ако је реч о предузећима у сектору друмског превоза. Гаранција не сме прелазити 80% зајма који лежи у основи гаранције. Најзад, *de minimis* помоћ неће бити кумулирана са државном помоћи у погледу истих оправданих трошкова, уколико би таква кумулација резултирала у интензитету помоћи који би прелазило онај који је фиксиран у специфичним околностима сваког случаја путем Уредбе о блок-изузећу или Одлуке усвојене од стране Комисије<sup>397</sup>.

Све у свему, треба закључити да ће предметна мера помоћи бити изузета од примене члана 107(1) и самим тим и од нотификације у смислу члана 108(3) УФЕУ, само уколико су испуњени сви услови из Уредбе. Овакво решење ће важити чак и ако макар мали делић те помоћи не би прелазило унапред дефинисане прагове. Очигледно су институције Уније желеле да Уредбом смање број случајева који ће бити испитани од стране Комисије, предвидевши прагове испод којих се неће морати вршити нотификација. Непостојање оваквих аката би несумњиво увећало број нотификација релативно минорних случајева и додатно оптеретило ограничене ресурсе Комисије.

---

<sup>397</sup> Чл. 2, став 5. Уредбе.

## ГЛАВА VI

### ХОРИЗОНТАЛНЕ КАТЕГОРИЈЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

#### 1. Уводна разматрања

Хоризонталне одредбе о државној помоћи настале су на темељима члана 107(3)(а) и 107(3)(ц) УФЕУ. Ове одредбе примењују се у различитим секторима привреде и представљају израз жеље Комисије да, путем хоризонталних правила о државној помоћи, реши проблеме који би се могли појавити у неком индустријском сектору или држави чланици. У том погледу, Комисија је издала већи број аката „тврдог“ и „меког“ права у којима је назначила услове под којима ће помоћ бити компатибилна са унутрашњим тржиштем.

У тексту који следи, биће више речи о следећим инструментима који се примењују у различитим секторима привреде, а то су: **а) Општа уредба о блок-изузећу**<sup>398</sup>; **б) Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине**<sup>399</sup>; **в) Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа**<sup>400</sup>; **г) Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације**<sup>401</sup>; **д) Смернице о државној помоћи за спасавање и реструктурирање компанија у економским тешкоћама**<sup>402</sup>.

---

<sup>398</sup> *Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation-GBER)* OJ L214/3.

<sup>399</sup> *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection* [2008] OJ C82/01.

<sup>400</sup> *Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2006] OJ C 194/02. Ове Смернице су претрпеле одређене промене крајем 2010. године. О томе видети: *Communication from the Commission amending the Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2010] OJ C329/4.

<sup>401</sup> *Community Framework for State aid for research, development and innovation* [2006] OJ C323/1.

<sup>402</sup> *Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2004] OJ C244/2; *Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2009] OJ C156/2.

## 2. Општа Уредба о блок-изузећу (*General Block Exemption Regulation-GBER*)

Имајући у виду веома богату праксу у области доделе државне помоћи, као и искуства која су стечена у дугогодишњем раду, институције Уније су дошле до закључка да процедура контроле државне помоћи веома често представља велики финансијски и административни терет. Због тога се поставило питање да ли државе чланице у сваком појединачном случају имају обавезу да нотификују помоћ Комисији? Дилему је додатно увећала и чињеница да се са сличним тешкоћама сусрећу и државе чланице. Стога, било је неопходно предузети мере како би се олакшало функционисање система контроле државне помоћи, али и омогућио „комотнији“ положај државама чланицама у погледу нотификације државне помоћи.

У вези с тим, Комисија је у својој пракси сачинила и издала више различитих инструмената који се односе на околности, у којима се државна помоћ може сматрати компатибилном са унутрашњим тржиштем. Један од њих представља **Општа Уредба о блок-изузећу**<sup>403</sup> (у даљем тексту: Уредба), којом је по аутоматизму дато одобрење за читав низ мера државне помоћи. Захваљујући Уредби, државе чланице су ослобођене од обавезе нотификације Комисији када желе да доделе помоћ предузећима. Постојање уредбе о блок-изузећу не треба схватити тако да изузимање државне помоћи из *ex ante* контроле умањује рад Комисији, већ тако да се државама чланицама омогућава одређена „доза“ аутономије. Таква аутономија трајаће све док је државна помоћ у оквирима критеријума постављених уредбом о блок-изузећу<sup>404</sup>.

Дакле, овај акт Комисије усмерен је, између осталог, ка смањивању административног терета како за Комисију, тако и за државе чланице и кориснике помоћи, који би настао у случају постојања обавезе нотификације државне помоћи, покривене овом Уредбом. Позитивне стране ове Уредбе се манифестују и кроз чињеницу да је њеним доношењем извршена хармонизација одредби које су

<sup>403</sup> *Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation-GBER)* OJ L214/3.

<sup>404</sup> Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 21.

претходно биле садржане у чак пет различитих уредби<sup>405</sup>, али и повећање броја категорија државне помоћи које потпадају под блок-изузеће. Овакав став Комисије да обједини неколико уредби у један „кровни“ пропис био је назначен још у Акционом плану за државну помоћ, усмереног ка стварању одговарајућег сета правила о државној помоћи и њиховом поједностављењу, што се може постићи управо путем блок-изузећа. Поред тога, Уредба је представљала главни корак у имплементацији програма за реформу и модернизацију садржаног у наведеном документу<sup>406</sup>.

Уредба „покрива“ тридесетак различитих категорија државне помоћи, од којих ћемо поменути неке: 1) помоћ за инвестиције у мала и средња предузећа и запошљавање; 2) помоћ за консултације у вези са малим и средњим предузећима; 3) помоћ за обезбеђење ризичног капитала; 4) помоћ за истраживање и развој; 5) помоћ за студије техничке изводљивости; 6) помоћ за трошкове по основу права индустријске својине малих и средњих предузећа; 7) помоћ за истраживање и развој у сектору пољопривреде и рибарства; 8) помоћ за обуку; 9) помоћ за регионално инвестирање и развој; 10) помоћ за инвестиције које иду испред стандарда за заштиту животне средине Уније; 11) помоћ малим и средњим предузећима за рано прилагођавање будућим стандардима за заштиту животне средине; 12) помоћ за мере за штедњу енергије; 13) помоћ за промоцију енергије из обновљивих извора; 14) помоћ за студије у области заштите животне средине и тако даље<sup>407</sup>.

Уколико се погледају раније уредбе Комисије, може се приметити да је број мера које су сада предмет изузећа вишеструко већи. Тако, садашњом Уредбом је тренутно „покривено“ око тридесет мера, за разлику од само десет према ранијим

---

<sup>405</sup> О томе види: *Commission of European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament; Evaluation report On the application of the Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 regarding the application of Articles 87 (ex-Article 92) and 88 (ex-Article 93) of the EC Treaty to certain categories of horizontal State aid, pursuant to Article 5 of this Regulation, 2006.*, стр. 3-6; О овоме види и: *Repplinger-Hach, R., Non-notifiable State Aid-The Block Exemption Regulations*, у: *Ridelsky, M.S., op.cit.*, стр. 671-705.

<sup>406</sup> *Jones, A., Sufrin, B., State Aid, 2008.*, стр. 91; *European Commission, State Aid Action Plan - Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005 – 2009*;

<sup>407</sup> *Уредба о блок-изузећу*, чл. 13-42.

уредбама<sup>408</sup>. Поред тога, Комисија је у нову Уредбу интегрисала и неколико типова државне помоћи које до сада нису биле предмет блок-изузећа, а које су од изузетне важности за подстицање запошљавања<sup>409</sup>. Такав поступак Комисије нарочито добија на значају у време актуелне светске економске кризе, која је погодила и земље ЕУ. Стога, евидентно је да се циљ Уредбе не састоји само у смањењу административног терета за јавне власти, кориснике помоћи и Комисију, већ и у подстицању држава чланица да се фокусирају на помоћ која ће бити од стварног значаја за отварање нових радних места и повећање конкурентности ЕУ<sup>410</sup>.

С друге стране, Уредба се не примењује на: 1) помоћ за извозне делатности; 2) помоћ која има за циљ куповину домаћих производа у односу на стране; 3) помоћ у области примарне пољопривредне производње, рибарства и аквакултуре (изузев за обуку, ризични капитал, истраживање и развој, угрожене раднике и инвалиде рада, као и за заштиту животне средине кад је реч о примарној пољопривредној производњи); 4) помоћ за прераду и маркетинг пољопривредних производа када је помоћ пренета на примарну производњу; 5) помоћ у скетору производње угља (осим за обуку, истраживање и развој, као и за заштиту животне средине); 6) регионалну помоћ за сектор челика, бродоградње, оптичких каблова и других специфичних сектора (изузев за туризам); 7) помоћ *ad hoc* карактера за велика предузећа и компаније које имају обавезу да изврше повраћај помоћи или шеме помоћи које не искључују такве компаније; 8) помоћ за компаније које се налазе у (пословним) тешкоћама<sup>411</sup>.

У вези са потоњом групом помоћи на које се не примењује Уредба, треба нагласити да то не значи да су ти типови помоћи од стране Комисије проглашени инкомпатибилним са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем. Напротив, државе чланице имају обавезу да их нотификују Комисији, која ће након тога

---

<sup>408</sup> О томе види: *State aid: Commission adopts Regulation automatically approving aid for jobs and growth-Frequently Asked Questions*, МЕМО/08/482, 2008.

<sup>409</sup> *Ibidem*.

<sup>410</sup> *Commission Press Release*, IP/08/1110.

<sup>411</sup> *Ibidem*, чл. 1.

сама донети свој суд о њиховој компатибилности, за разлику од оних типова помоћи за које постоји експлицитан став о изузећу од обавезе нотификације.

Да би предметна државна помоћ могла да буде изузета од обавезе нотификације, неопходно је да се испуни читав низ услова.

Пре свега, дата мера државне помоћи мора да потпада под Уредбу, да би била изузета од обавезе нотификације и мора да има одговарајући идентификациони број од стране Комисије. Даље, у циљу израчунавања интензитета помоћи, све коришћене карактеристике биће узете у обзир пре одбијања пореза или других накнада, а уколико је државна помоћ платива у више рата, онда ће помоћ бити дисконтована на њену вредност у моменту давања. Оправдани трошкови морају бити доказани (праћени) одговарајућим доказима, у виду јасне документације која показује да су заиста претрпљени<sup>412</sup>.

Друго, према слову Уредбе, помоћ мора бити транспарентна. Транспарентна је државна помоћ у погледу које је могуће унапред прецизно израчунати бруто давање, без спровођења процене ризика. Категорије помоћи које се сматрају транспарентним у смислу Уредбе подразумевају: а) помоћ која се састоји у давањима и субвенцијама за камате; б) помоћ у форми зајмова, где је бруто давање израчунато на бази референтне камате која преовлађује у време давања; в) помоћ у виду гаранцијских шема; г) помоћ у облику фискалних мера, где мера предвиђа ограничење које осигурава да постављени прагови нису прекорачени<sup>413</sup>.

Треће, Уредба се неће примењивати на државну помоћ чији бруто износ прелази унапред предвиђене прагове. Тако, у погледу државне помоћи за инвестиције и запошљавање у вези са малим и средњим предузећима праг износи 7,5 милиона евра по предузећу по инвестиционом пројекту. Идентичан праг прописан је и за инвестициону помоћ за заштиту животне средине, док је нешто виши праг (2 милиона евра) прописан за државну помоћ за консултације у корист малих и средњих предузећа. Одређене специфичности постоје у погледу помоћи за истраживања и развој и израду студија изводљивости. Оваква решења

---

<sup>412</sup> Уредба о блок-изузећу, чл. 4.

<sup>413</sup> *Ibidem*, чл. 5.



примениће се на било коју индивидуалну помоћ, било да је она дата на *ad hoc* основи или преко шеме помоћи<sup>414</sup>. Шема помоћи (*aid scheme*, превод аутора) представља акт на основу кога индивидуална помоћ може бити додељена предузећима, дефинисаним на један општи и апстрактан начин, и на бази које помоћ која није повезана са неким посебним пројектом може бити додељена једној или неколицини компанија, за један неодређен временски период, и/или на неодређени износ<sup>415</sup>.

Четврто, могућа је кумулација помоћи изузете од нотификације у складу са Уредбом са другим видовима помоћи, које потпадају под њу, уколико се ове мере државне помоћи тичу различитих оправданих трошкова које је могуће идентификовати. Такође, помоћ која је изузета од нотификације не може бити кумулирана са било којом другом помоћи, или такозваном *de minimis* помоћи, односно другом помоћи од стране Уније у односу на исте оправдане трошкове, уколико би поменута кумулација премашила највиши интензитет помоћи или вредност помоћи у складу са Уредбом<sup>416</sup>.

Пето, од обавезе нотификације биће изузета једино она државна помоћ која има подстицајан ефекат (*incentive effect*, превод аутора)<sup>417</sup>. У вези с тим, помоћ малим и средњим предузећима имаће такав карактер, уколико је корисник помоћи поднео апликацију за помоћ односној држави чланици пре него што се отпочело са реализацијом пројекта. *Argumentum a contrario*, то значи да помоћ неће имати подстицајан карактер уколико је рад на пројекту већ отпочео. Комисија је тако поступила, јер се сматра да ће дата држава чланица помно испитати помоћ за ове сврхе, пре него је одобри. Исто важи и за помоћ великим предузећима, уз додатни услов да је односна држава чланица верификовала да, пре него што је дала помоћ, документација припремљена од стране корисника помоћи показује да је дошло до материјалног повећања у вези са величином пројекта, обимом пројекта, укупног износа утрошеног од стране корисника на пројекту, брзине комплетирања

---

<sup>414</sup> *Ibidem*, чл. 6.

<sup>415</sup> *Ibidem*, чл. 2.

<sup>416</sup> *Ibidem*, чл. 7.

<sup>417</sup> Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 93.

пројекта или да пројекат не би могао бити реализован у односном региону у одсуству помоћи<sup>418</sup>.

Шесто, државе чланице имају обавезу да испуне и захтеве Комисије у погледу транспарентности информација у вези са предметном мером државне помоћи, као и у вези са мониторингом мера помоћи, о којима је Комисија претходно информисана<sup>419</sup>.

Седмо, посебни услови прописани су за инвестициону помоћ. У вези с тим, државна помоћ ће бити изузета од обавезе нотификације уколико се састоји од инвестиције у материјалну имовину (*tangible assets*, превод аутора), нематеријалну имовину (*intangible assets*, превод аутора), или стицање вредности затворених компанија, односно компанија које ће се затворити. Уредба наводи и услове под којима ће се инвестиција у нематеријалну имовину (дакле, ону која се односи на трансфер технолошког знања у смислу стицања патената, лиценци, *know-how* и слично) сматрати оправданим трошком. С тим у вези, нематеријална имовина: а) мора бити искључиво коришћена у предузећу које добија државну помоћ; б) мора бити сматрана као вредност која се може амортизовати; в) мора бити купљена од трећих страна под тржишним условима, без могућности да стицалац врши контролу над продавцем или обрнуто; г) мора бити укључена у вредности предузећа најмање три године кад је реч о малим и средњим предузећима, а у случају регионалне инвестиционе помоћи мора бити укључена у вредност предузећа и остати у кориснику помоћи најмање пет година, односно три године у случају малих и средњих предузећа<sup>420</sup>.

На крају, Уредба о блок-изузећу у другом делу говори о појединачним типовима државне помоћи, при чему наводи одговарајуће интензитете дозвољене помоћи и услове под којима ће она бити изузета од нотификације<sup>421</sup>.

Дакле, Уредба је имала за циљ да олакша посао институцијама Уније, државама чланицама као и предузећима, путем смањења административног терета. Уколико се одређена помоћ може подвести под Уредбу, онда неће

---

<sup>418</sup> *Ibidem*, чл. 8.

<sup>419</sup> *Ibidem*, чл. 9-10.

<sup>420</sup> *Ibidem*, чл. 12.

<sup>421</sup> *Ibidem*, чл. 13-43.

постојати обавеза нотификације Комисији. На тај начин, знатно се убрзава поступак њене реализације у пракси, што може бити веома корисно у ситуацијама када је неопходно подстаћи развој одређених делатности. Ово нарочито важи за мала и средња предузећа која представљају изузетно битан чинилац за привреду не само држава чланица понаособ, већ и Уније као целине. То се може видети на основу проширења круга помоћи који је њоме обухваћен, који се односи преваходно на запошљавање, односно отварање нових радних места. Ово не значи да су остали видови државне помоћи који, из неког разлога, не потпадају под Уредбу аутоматски у супротности са одредбама УФЕУ. У том случају, предметна мера помоћи ће морати да се нотификује Комисији, која ће у предвиђеном поступку одлучити о њеној компатибилности са унутрашњим тржиштем.

Ипак, треба напоменути да Уредба представља само једну полазну основу, засновану на оборивој **претпоставци** да одређени износи државне помоћи нису опасни по конкуренцију. Најзад, остаје нејасно којим се то критеријумима руководила Комисија када је прописивала интензитет дозвољене помоћи, што често може изазвати практичне проблеме.

### **3. Државна помоћ и заштита животне средине**

#### *3.1 Опште напомене*

У светлу растуће еколошке кризе и многобројних последица изазваних неконтролисаним активношћу модерног човечанства, јавила се потреба за другачијим односом према животној средини, односно сазрела је свест о неопходности њене свеобухватне заштите. Притом, овакав став није настао само као резултат свеукупног јачања еколошке свести, већ и као резултат мноштва неповољних показатеља савремене еколошке кризе од којих су можда

најпознатије такозване климатске промене<sup>422</sup>. С обзиром на чињеницу да се еколошки проблеми не заустављају на националним границама, може се рећи да њихове последице погађају целокупан свет, па је неопходна заједничка акција у циљу њиховог лакшег превазилажења. Са поменутиим еколошким проблемима и њиховим последицама данас се суочавају и земље ЕУ, нарочито с обзиром на чињеницу да је заштита животне средине постала значајно правно и економско питање, од суштинске важности за привреду њених држава чланица. Несумњиво је да коришћење „зелених“ технологија у привредној делатности може да донесе значајну економску добит, не само субјектима који их користе, већ и друштву у целини.

Али, треба имати у виду да је увођење оваквих технологија понекад изузетно скупа инвестиција коју многа предузећа неће бити у стању да поднесу. Због тога се поставља питање да ли државе чланице могу да пруже помоћ привредним субјектима како би се преоријентисали на еколошки чистије технологије и уколико могу, у којој мери је то дозвољено, имајући у виду законитости унутрашњег тржишта и посебно конкурентске норме садржане у УФЕУ? Да ли би државна помоћ довела до јачања конкурентске моћи једног или више привредних субјеката, на уштрб њихових такмаца којима таква помоћ није додељена? Да ли би таква помоћ, под одређеним условима, ипак била допуштена, односно да ли постоје ситуације у којима пружање државне помоћи није противно нормама УФЕУ? Како би се таква пракса одразила на интересе потрошача и утицала на друге сегменте привреде? Одговори на ова и многа друга питања се могу наћи у одговарајућим члановима УФЕУ, пре свега члановима 107-109.

---

<sup>422</sup> У погледу климатских промена, тачније речено око њиховог узрока постоје данас многе контроверзе и неслагања између научног света и шире јавности. Ова неслагања (спорења) се односе на улогу CO<sub>2</sub> (угљен-диоксида) у односу на климу наше планете. Према једној (чини се бројнијој) групи главни узрочник глобалног загревања је управо CO<sub>2</sub>, док с друге стране постоји став да климатске промене (односно глобално загревање) представљају резултат (геолошки посматрано) једног топлијег периода у којем се наша планета налази, а да је улога CO<sub>2</sub> у свему томе маргинална и њен циљ је да успори (ако не и заустави) економски раст одређених земаља (нарочито земаља такозване БРИК групе-Бразил, Русија, Индија, Кина). Јасно, у позадини леже искључиво геостратешки, економски и политички разлози. Недавно је избила афера која је према појединим мишљењима доказала да су тврдње о размерама и последицама глобалног загревања које се износе у средствима јавног информисања прилично преувеличане.

### 3.2 Смернице о заштити животне средине и државна помоћ

Заштита животне средине има многобројне импликације: економске, правне, политичке, социјалне, здравствене, филозофске и слично, али овде ће нагласак бити стављен пре свега на правне, или уже посматрано, правно-конкурентске импликације до којих може доћи посебно у случају државне интервенције, у виду помоћи различитим привредним субјектима. Значај државне помоћи уочила је и Комисија која је донела Акциони план државне помоћи („*State Aid Action Plan*“) за период од 2005-2009. године. У тачки 10. се наводи да државна помоћ може бити понекад ефективно средство за постизање циљева од општег интереса, при чему мере државне помоћи могу отклонити тржишне недостатке (*failure*), побољшавајући функционисање (унутрашњег) тржишта и европску конкурентност, као и да су мере државне помоћи у стању да помогну у промовисању одрживог развоја (*sustainable development*). У поменутом Акционом плану се посебно апострофира важност заштите животне средине у циљу обезбеђења иновација на тржишту, стварања нових тржишта и самим тим, побољшања свеукупне конкурентности, изражене кроз већу ефикасност коришћења постојећих ресурса и нове инвестиције.

Истовремено, Комисија је издала **Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине**<sup>423</sup> (у даљем тексту: Смернице), које су представљале израз политике ЕУ у области заштите животне средине. Може се рећи да се глобална политика ЕУ у области заштите животне средине састоји из више различитих целина, од којих свака покрива један сегмент ове веома широке области. Наравно, све ове засебне политике изражавају један те исти став: у коликој мери се може додељивати државна помоћ у циљу заштите животне средине и под којим условима<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup> *Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection* [2008] OJ C82/01.

<sup>424</sup> McGowan, F., *Competition Policy: The Limits of the European Regulatory State*, 2000., стр. 129-130; види у: Wallace, W., и гр. аутора: *Policy-Making in the European Union*, 2000., стр. 115-147; Vedder, H., *Competition Law and Environmental Protection in Europe. Towards Sustainability?*, 2003., стр.301-318.

Приликом доношења нове или измена постојеће правне регулативе, неминовно долази до преклапања интереса различитих субјеката. Ту се може говорити о интересу институција Уније (пре свега, Комисије), интересу приватног сектора и на крају, интересу држава чланица<sup>425</sup>. Сви ови субјекти желе да њихов партикуларни интерес буде у што већој мери заступљен у неком новом легислативном акту. Имајући у виду наведено, не треба да чуди став појединих аутора да је државна помоћ фактички међу највише политизованим регулаторним политикама ЕУ<sup>426</sup>. Не треба потцењивати веома значајну, ако не и одлучујућу, улогу институција Уније приликом доношења Смерница, али у последње време приметан је један нови прилаз легислативној активности. Он се манифестује преко другачије улоге Комисије у поступку доношења одређених аката, од значаја за државе чланице. У вези са тим, могла се уочити жеља Комисије за већом улогом држава чланица, као и приватног сектора у процесу реформисања ранијих смерница о државној помоћи за заштиту животне средине из 2001. године. Ипак, чини се да су поменути субјекти у пракси показали велики степен пасивности у поступку доношења нових Смерница<sup>427</sup>. Након спровођења одговарајућих

---

<sup>425</sup> Настојање и жеља привредних субјеката да активно учествују у креирању смерница је у складу са такозваним „вишестепеним управљањем“ (*multi-level governance*, превод аутора) приликом дефинисања политике државне помоћи ЕУ у одређеној области. Дакле, циљ је да се шири круг субјеката укључи активно у процес решавања проблема у одређеном сектору (у овом случају заштите животне средине). Истовремено, креирање политике ЕУ није више искључиво резервисано за европске институције или државе чланице, већ се у цео процес све више укључују различите интересне групације и лобији. О овоме види више у: Hooghe, L., Marks, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, 2001.; Pollack, M.A., *Theorizing EU Policy-Making*, поглавље у: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, A. и гр. аутора, *Policy Making in European Union*, 2005; Coen, D., *Empirical and theoretical studies in EU lobbying*, *Journal of European Public Policy*, 14/2007, стр. 192-207. Веома често приватни сектор и различите лобистичке групације не наступају непосредно према Бриселу, већ свој утицај усмеравају према владама држава чланица које онда покушавају да изврше утицај на европске институције. Дакле, овде је утицај ових субјеката посредан (о овоме види детаљније у: Moravcsik, A., *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, *International Organization*, 45/1991, стр. 19-56; Moravcsik, A., *The choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1998; Moravcsik, A., *Theory and method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young*, *International Organization* 53/1999, стр. 811-815; Moravcsik, A., Nicolaidis, K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, *Journal of Common Market Studies* 37/1999, стр. 59-85.

<sup>426</sup> Cini, M., *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, *Journal of European Public Policy*, 8/2001, стр. 198.

<sup>427</sup> Поједини аутори сматрају да постоји више разлога за малу заинтересованост приватног сектора, интересних група и других заинтересованих субјеката за процес доношења нових Смерница из 2008. године. Први разлог односио се на чињеницу да су поједине државе чланице

консултација и процедуре, Комисија је, након два нацрта, донела нове Смернице из 2008. године<sup>428</sup>.

Под заштитом животне средине се, у складу са Смерницама, подразумева било која радња пројектована да санира или спречи штету физичком окружењу или природним ресурсима сопственом активношћу корисника, умањи ризик наступања штете или да доведе до ефикаснијег коришћења природних ресурса, укључујући мере уштеде енергије и коришћење обновљивих извора енергије<sup>429</sup>.

Комисија је у Смерницама истакла да је „примаран циљ контроле државне помоћи на пољу заштите животне средине осигурање да мере помоћи државе резултирају у већем нивоу заштите животне средине него што би био случај без те помоћи, и да осигурају да позитивни ефекти помоћи превагну (*outweigh*) њихове негативне ефекте у условима угрожавања конкуренције, водећи рачуна о принципу „загађивач плаћа“ (*polluter pay principle-PPP*), установљеног чланом 174. Уговора о ЕУ“<sup>430</sup>. У складу са прокламованим принципом „загађивач плаћа“, негативне последице економске активности, изражене у виду загађења животне средине, сноси загађивач који ће у потпуности да сноси одговорност за трошкове настале услед властите активности. Овај принцип може да се реализује преко постављања обавезујућих стандарда у вези са животном средином, или различитих тржишних инструмената. У том погледу, треба нарочито истаћи државну помоћ свим или појединим привредним субјектима. Притом, очигледна је својеврсна **супротстављеност** мера државне помоћи и поменутог принципа. Принцип „загађивач плаћа“ има приоритет у односу на државну помоћ, будући да би коришћење мера државне помоћи у оквиру поменутог принципа лишило њега

---

решиле да се окрену примени тржишних механизма за подстицае развоја обновљивих извора енергије. Друго, велика сложеност политике ЕУ у области заштите животне средине, при чему поменути субјекти немају довољно стручног знања ни умећа како би дали корисне предлоге усмерене ка измени смерница из 2001. Најзад, треће, као разлог за пасивност може се навести и преокупираност не-државног сектора другим, за њих значајнијим питањима него што је питање заштите животне средине. О овоме види: Flam, К.Н., *EU Environmental State Aid Policy*, Environmental Policy Governance, 19/2009, стр. 345.

<sup>428</sup> О самом процесу реформе ранијих смерница о државној помоћи за заштиту животне средине видети више у: Flam, К.Н., *op.cit.*, стр. 341-343; Flam, К.Н., *EU Environmental State Aid Policy: Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, 2008., стр.8-11.

<sup>429</sup> *Ibidem*, т. 70.

<sup>430</sup> О томе види више у: Stoczkiewicz, М., *The Polluter pays principle and State aid for environmental protection*, Journal for European Environmental & Planning Law, 2/2009., стр. 171-196.

самог његове суштине. Уместо загађивача би плаћала држава, а не он сам, чиме би се обесмислила сама сврха овог принципа. Ипак, државе чланице могу успостављати стандарде заштите животне средине, који су **оштрији** од оних постављених од стране Уније.

У циљу повећања нивоа заштите животне средине, државе чланице могу користити механизам државне помоћи двојачко: а) **виши** ниво заштите животне средине од важећих стандарда Уније или б) повећање нивоа заштите животне средине **у одсуству** постојања стандарда. Државе чланице имају могућност да, у складу са Смерницама, поставе властите националне стандарде или порески систем (на пример, еколошке порезе) на вишем нивоу од нивоа Уније. Истовремено, чланице могу користити порески систем у циљу унилатералне примене принципа „загађивач плаћа“, у случају када не постоје релевантни комунитарни прописи који ово питање уређују.

С обзиром на чињеницу да је државна помоћ у праву ЕУ у основи недопуштена, поставило се питање на који начин утврдити њен карактер? Сам систем по коме ће се установити да ли је дата мера државне помоћи компатибилна или не са унутрашњим тржиштем на први поглед делује прилично једноставно. Приликом процене компатибилности дате мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, Комисија користи балансиран тест који подразумева да ће Комисија одмерити позитивне ефекте дате мере државне помоћи у смислу остваривања циљева од општег интереса са њеним, конкурентски посматрано, негативним ефектима.

Овај тест се одвија у три фазе. Прво, треба утврдити да ли је дата мера помоћи усмерена ка остварењу неког циља од комунитарног значаја? У овом случају би такав циљ свакако била заштита животне средине, која је од несумњиве комунитарне важности. Друго, да ли је предметна мера помоћи у стању да испуни зацртани циљ, то јест, обезбеђење заштите животне средине? У том смислу, Смернице постављају одређене стандарде поступања у овој ситуацији. Ти стандарди се изражавају кроз питања: да ли је предузета мера државне помоћи одговарајући инструмент, да ли ће она допринети промени



понашања дате компаније у погледу заштите животне средине, као и да ли је она пропорционална<sup>431</sup>.

Суштина је у томе да се утиче на компанију примаоца помоћи да промени своје дотадашње понашање на тржишту у погледу заштите животне средине. Стога, довољно је да достигнути квалитет заштите буде у квалитативном смислу *виши* него пре доделе помоћи, а да истовремено износ помоћи буде пропорционалан, односно, довољан за његово остварење. Мера државне помоћи неће бити компатибилна са унутрашњим тржиштем уколико се истоветан резултат могао постићи доделом мањег износа компанији примаоцу. У томе лежи суштина принципа пропорционалности. Дакле, висина помоћи мора бити сведена на минимум неопходан за постизање циљева заштите животне средине.

Висина помоћи ће се, у складу са Смерницама, одредити с ослоном на такозване „оправдане“ трошкове (*eligible costs*, превод аутора). Они представљају додатне трошкове (*extra costs*) дате компаније учињене у циљу испуњавања еколошких стандарда. Имајући у виду да инвестирање у еколошки чисте технологије, по правилу, доноси бројна економска преимућства и добит компанијама, сасвим је оправдано умањити планирани износ државне помоћи управо за износ економских користи стечених њиховим увођењем. Другим речима, износом државне помоћи се могу покрити само додатни, екстра трошкови (у **нето** износу) намењени за инвестирање у еколошки чисте технологије умањени за добит остварену од инвестиције. У крајњем исходу, износ државне помоћи привредном субјекту мора, дакле, бити нижи од укупног инвестиционог трошка.

Овакво решење је исправно, јер би у супротном поједини привредни субјекти неоправдано добили већа средства од других учесника у тржишној утакмици (износ државне помоћи плус економска добит од инвестиције), што би довело до нарушавања конкуренције. Ипак, остају бројне потешкоће утврђивања и израчунавања економских преимућстава које могу донети инвестиције у „зелене“ технологије. Пре свега, треба имати у виду пословне користи које уследе непосредно након инвестиције (као што су разноврсне уштеде, додатне пословне

---

<sup>431</sup> Види: т. 15-16 *Смерница*.

активности повезане са инвестицијом и слично), али и потешкоће приликом егзактног израчунавања неких економских користи (на пример, „*green image*“). Изузетак од поменутог правила постоји када је државна инвестициона помоћ дата у истински такмичарски обавезујућем поступку, на основу јасних, транспарентних и недискриминаторних критеријума, којим је обезбеђено да је износ помоћи сведен на апсолутни минимум неопходан за остварење еколошких циљева. У том случају, износ помоћи може бити једнак укупном инвестиционом трошку.

У вези с овим, ваља истаћи да се у односу на мала и средња предузећа примењује нешто другачији режим, будући да она често у финансијском смислу нису у стању да се носе са великим и моћним компанијама на тржишту. Самим тим, трошкови неопходни за испуњавање еколошких стандарда и увођење чисти(ји)х технологија су за њих знатно већи и значајнији. Имајући то у виду, предвиђено је решење по којем се овим субјектима, у вези са неким врстама помоћи, може доделити и већи износ него обично. Овакав став је логичан, јер је економска политика у ЕУ у великој мери заснована на развоју малих и средњих предузећа, која су у временима економских криза генератор новог запошљавања и лакше се прилагођавају променама на тржишту у односу на велике компаније, уз мањи ризик од поремећаја конкуренције на унутрашњем тржишту.

Не сме се испустити из вида ни чињеница да понекад није могуће уопште применити поменути режим. Такав је случај са мерама државне помоћи у виду ослобађања или олакшица у области еколошких такси или помоћи изражене кроз шеме трговине дозволама (*tradable permit schemes*, превод аутора)<sup>432</sup>. У оваквим ситуацијама, мора се обезбедити да корисник помоћи не стекне на такав начин „претерана (*excessive*) преимућства, а да истовремено селективност мере буде сведена на апсолутни минимум.

Најзад, треће, да ли ће негативни ефекти помоћи предузећу, изражени кроз нарушавање конкуренције и утицај на трговинске токове/размену, однети превагу над њеним позитивним ефектима? Уколико је укупан биланс предметне мере

---

<sup>432</sup> О томе види т. 139-141 и т. 151-159 *Смерница*.

позитиван, мера државне помоћи ће бити проглашена компатибилном са унутрашњим тржиштем, и обрнуто. Ако се мерама државне помоћи „покривају“ само додатни трошкови, претрпљени у циљу обезбеђења вишег нивоа заштите животне средине, утолико је ризик од нарушавања конкуренције на тржишту мањи и обрнуто. Свакако ће ризик од нарушавања конкуренције бити много већи у случајевима када се мером државне помоћи настоје само вештачки одржати економски неефикасне компаније. Већ смо више пута поменули да давање „финансијске инекције“ компанији није суштина државне помоћи. Циљ је да се помогне здравим привредним субјектима у постизању виших еколошких стандарда.

Понекад је, с друге стране, оправдано фаворизовање појединих компанија које користе еколошки чисте технологије на уштрб оних које употребљавају „прљаве“ технологије. У том случају, Комисија мора узети у обзир свеукупан ефекат дате мере на животну средину када се посматрају њени негативни ефекти на тржишту, али и добит компанија којима није додељена помоћ. Што је ефекат помоћи у односу на животну средину мањи, утолико је важнија провера њених последица на тржишне уделе и добити од конкурентских производа.

Дакле, на први поглед се може рећи да је овај систем постављен једноставно, смислено и логично. Међутим, у пракси га није увек једноставно применити, посебно с обзиром на тешкоће с којима се Комисија често сусретала и сусреће у пракси. Треба напоменути да је веома пожељно подстицати компаније на већи степен заштите животне средине, будући да се на тај начин умањују трошкови којима би држава и друштво као целина били изложени у случају коришћења „прљавих“ технологија. Управо зато државе настоје да увођењем стандардизације, различитих пореских оптерећења и других инструмената економске политике принуде компаније-загађиваче да саме сносе трошкове отклањања штетних последица по животну средину. Поменути трошкови државе су, економски гледано, у ствари опортунитетни трошкови, јер су та средства могла бити преусмерена у неке друге намене. Стога је интенција државе да поменуте трошкове у целости сноси загађивач, било да се ради о директним или

индиректним трошковима. То је изражено кроз већ поменути принцип „загађивач плаћа“. У случају да његова примена не донесе задовољавајући резултат, тада је оправдано коришћење мера државне помоћи, посебно с обзиром на одређене недостатке који се могу уочити код наведеног принципа. На пример, поставља се питање колики износ загађивач треба да плати и како то егзактно утврдити узимајући притом у обзир специфичности сваке државе чланице понаособ? Шта чинити у случају ако повећање цене финалног производа, услед сношења трошкова загађења животне средине, доведе до поремећаја у привреди? Ово су само нека од питања која с правом дају значајно место државној помоћи у превазилажењу еколошких проблема.

Све у свему, Комисија након спровођења одговарајуће процене може одобрити помоћ, може је прогласити инкомпатибилном или условно компатибилном са унутрашњим тржиштем. Државна помоћ ће бити сматрана компатибилном са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107(3)(ц) УФЕУ, уколико доводи до повећане активности заштите животне средине, без неповољних трговинских ефеката у мери супротној заједничком интересу. С тим у вези, шема државне помоћи мора трајати један разуман временски интервал, без предрасуда према могућности да државе чланице могу поново да нотификују предметну меру, након протеча временског лимита постављеног одлуком Комисије. У својој пракси, Комисија је означила низ конкретних мера државне помоћи које, уз испуњење неких услова, могу бити компатибилне са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107(3) (ц) УФЕУ:

- а) помоћ за предузећа која достижу више стандарде од важећих у Унији, или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда;
- б) помоћ за куповину нових транспортних возила која достижу више стандарде од важећих у Унији, или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда;
- в) помоћ за рано прилагођавање будућим стандардима Уније;
- г) помоћ за студије у области заштите животне средине;

- д) помоћ за енергетске уштеде;
- ђ) помоћ за обновљиве изворе енергије;
- е) помоћ за когенерацију и помоћ за даљинско грејање (*district heating-DH*);
- ж) помоћ за управљање отпадом;
- з) помоћ за санације контаминираних локација;
- и) помоћ за измештање предузећа;
- ј) помоћ укључена у шеме трговине дозволама;
- к) помоћ у облику смањења или изузећа од пореза на животну средину.

Треба напоменути да се ова својеврсна листа мера никако не може сматрати свеобухватном или коначном. Напротив, пракса у будућности свакако може „изнедрити“ читав низ нових мера државне помоћи које би такође могле бити компатибилне са унутрашњим тржиштем.

Као што је раније поменуто, Комисија се у својој процени компатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем ослања на концепт оправданог трошка, односно на нето додатни, екстра трошак нужен за испуњавање еколошких стандарда. Проблем у вези са овим концептом је практичне природе, јер врло често није једноставно прецизно одредити његов износ. У вези с тим, Комисија је у Смерницама поставила одређену методологију за израчунавање. Примера ради, поменућемо (само делимично) методологију која се користи у односу на помоћ за предузећа која достижу више стандарде од важећих у Унији, или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда. У овој ситуацији<sup>433</sup> оправдани трошак ће се утврдити на основу два корака: 1) трошка инвестиције учињене у вези са заштитом животне средине, који ће се израчунати у односу на ситуацију када помоћ није додељена и 2) економска преимућства и добити стечене датом инвестицијом, као и оперативне трошкове. У ситуацији под 1), када се трошак инвестирања у циљу заштите животне средине може егзактно утврдити у укупном инвестиционом трошку, тада ће он представљати оправдан трошак. Хипотетички гледано, то би био случај када би дата компанија осавременила свој производни процес, при чему би било могуће јасно

---

<sup>433</sup> Тачка 80-84 *Смерница*.

идентификовати тај „нови део“ - на пример, компанија мора да прибави нове, савременије филтере за пречишћавање ваздуха. Јасно, у овој замишљеној ситуацији, трошак (цена) тих филтера биће мерило за утврђивање оправданог трошка.

С друге стране, када егзактно израчунавање трошка инвестирања (нето трошка) није могуће учинити на описани начин, тада ће се он утврдити поређењем са ситуацијом у одсуству државне помоћи. Важно је нагласити да се овде мисли на трошак **технички упоредиве инвестиције** која обезбеђује **нижи степен заштите животне средине**, у складу са важећим стандардима Уније (уколико они постоје), и да притом може **уверљиво (*credibly*) бити реализована без пружања државне помоћи**. У складу са Смерницама, под технички упоредивом инвестицијом мисли се на инвестицију која подразумева исти производни капацитет и све друге техничке карактеристике, изузев оних директно у вези са додатном инвестицијом у циљу заштите животне средине<sup>434</sup>. Укратко, мора се радити о „уверљивој алтернативи“ за инвестицију која је предмет процене Комисије.

Кад је реч о ситуацији под 2), ту је потребно утврдити колики је нето износ економских преимућстава, односно добити, као и оперативних трошкова (додатних производних трошкова проистеклих из додатне инвестиције у циљу заштите животне средине), који настају током првих пет година дате инвестиције. Логично, оперативни трошкови могу бити додати инвестиционом трошку (нето трошку), док економска преимућства морају бити изузета<sup>435</sup>.

Не улазећи дубље у разматрање методологије израчунавања оправданог трошка за сваку од горе наведених мера посебно, треба напоменути да је у Смерницама предвиђена методологија за мање-више сваку од поменутих мера појединачно, уз одређене специфичности, имајући у виду различитост ситуација у којима су употребљене. Но, ипак остаје проблем примене постављених мерила у пракси, а посебна опасност лежи у постојању већег степена дискреције приликом процене испуњености ових критеријума. Интензитет помоћи која може бити

---

<sup>434</sup> Тачка 81. Смерница.

<sup>435</sup> Тачка 82. Смерница.

додељена компанијама, варира у зависности од врсте помоћи. Интензитет помоћи који је предвиђен Смерницама приказан је у Табели 1:

Табела 1: Интензитет у погледу неких врста помоћи према Смерницама о државној помоћи за заштиту животне средине

<b>ВРСТА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ</b>		<b>ИНТЕНЗИТЕТ ПОМОЋИ (% оправданог инвестиционог трошка)</b>
1.	<i>помоћ за предузећа која достижу више стандарде од важећих у Унији, или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда;</i>	50
2.	<i>помоћ за куповину нових транспортних возила која достижу више стандарде од важећих у Унији, или која повећавају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда ;</i>	50
3.	<i>помоћ за рано прилагођавање будућим стандардима Уније</i>	10-25 у зависности од величине предузећа
4.	<i>помоћ за студије у области заштите животне средине</i>	50
5.	<i>помоћ за енергетске уштеде</i>	60
6.	<i>помоћ за обновљиве изворе енергије</i>	60
7.	<i>помоћ за когенерацију и помоћ за даљинско грејање (district heating-DH);</i>	60, односно 50 кад је реч о даљинском грејању
8.	<i>помоћ за управљање отпадом</i>	50
9.	<i>помоћ за санације контаминираних локација</i>	100

У вези са подацима из табеле, може се закључити да је интензитет помоћи променљив и варира од ситуације до ситуације. Али, у одређеним случајевима интензитет помоћи може бити и до 100% оправданог инвестиционог трошка,



уколико је дата у истинском поступку конкурентних понуда на основу јасних, транспарентних и недискриминаторских критеријума. Битно је да поступак осигурава да је помоћ ограничена на апсолутни минимум нужен за постизање циљева заштите животне средине. Посебно је важно да у њему учествује већи број предузећа, на начин који не омогућава свим учесницима да приме помоћ. Најзад, додатан услов је и да се поступак заснива на почетним обавезујућим понудама компанија, што значи да је могућност евентуалних каснијих преговора практично искључена.

Други изузетак у односу на табелу односи се на величину предузећа. С обзиром на овај критеријум, интензитет државне помоћи варира у зависности од тога да ли се ради о малој, средњој или великој компанији. У том смислу, интензитет помоћи је у обрнутој сразмери са величином компаније, па се тако најмањи интензитет државне помоћи везује за велике компаније, а највећи за мала предузећа. Такав став је сасвим на месту, јер велике компаније располажу већим финансијским могућностима у односу на мање компаније. Самим тим, оне су у стању да много више средстава усмере у еколошки чист(и)је технологије, него конкурентске компаније. С друге стране, мала и средња предузећа су у економском (финансијском) смислу у подређенијем положају, па ће инвестиције у циљу испуњавања еколошких стандарда представљати за њих много тежи задатак. Несумњиво, државна помоћ за компаније мале и средње величине је од много већег значаја него кад је реч о великим предузећима. Због тога не треба да чуди што је за њих у Смерницама резервисан већи интензитет помоћи, јер је развој малих и средњих предузећа од суштинске важности за ЕУ, нарочито у време актуелне економске кризе.

Посебан део Смерница посвећен је помоћи у облику **смањења или изузећа од еколошких пореза** (*environmental taxes*)<sup>436</sup>. Ово је још један вид државне помоћи и доказ да се она не састоји само у различитим финансијским „инекцијама“, него може да поприма и друге форме. Овај вид помоћи ће бити сматран компатибилним са унутрашњим тржиштем, у смислу члана 107(3)(ц)

---

<sup>436</sup> Тачка 151-160 Смерница.

УФЕУ, уколико барем индиректно доприноси побољшању нивоа заштите животне средине и истовремено не подрива остваривање општих циљева. Притом, помоћ у облику ослобођења или изузећа од плаћања хармонизованих пореза ће бити компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем за период од 10 година, обезбеђујући истовремено да корисници плаћају најмање минималан ниво пореза у Унији (посебно оне хармонизоване кроз Директиву 2003/96/ЕС).

У другим случајевима, овај вид помоћи ће бити компатибилан са унутрашњим тржиштем у смислу члана 107(3)(ц) УФЕУ за период од 10 година уз испуњење неколико услова. Прво, помоћ мора бити *неужна (necessity)*<sup>437</sup>, а таквом ће се сматрати уз кумулативно испуњавање три предуслова: 1) помоћ мора бити додељена на праведан начин, односно дата под истим условима за све конкуренте у истом сектору и на истом релевантном тржишту уколико су у сличној ситуацији на тржишту; истовремено, критеријуми морају бити постављени на објективан и транспарентан начин; 2) у одсуству овог вида помоћи дошло би до значајног повећања производних трошкова; 3) значајно повећање до кога би дошло услед разлога под 2) не би могло бити преваљено на потрошаче, без значајног пада у продаји. Компаније могу у том смислу обезбедити процене ценовне еластичности у односном сектору привреде на релевантном географском тржишту, као и процене губитака у продаји и умањења нивоа добити за односне компаније у датом сектору.

Друго, помоћ мора бити **пропорционална**<sup>438</sup>, а за то је неопходно испуњење барем једног од следећих услова: 1) сваки појединачни корисник помоћи мора плаћати сразмерно национални ниво пореза који је једнак учинку у погледу животне средине сваког појединачног корисника, у поређењу са учинком који се односи на најбоље доступне технике. С тим у вези, свако предузеће које успе да достигне овај технички „стандард“ профитираће највише од смањења пореза и обрнуто, нижи техничко-технолошки стандард предузећа значиће нижу стопу смањења пореза; 2) корисници помоћи морају да плаћају најмање 20%

---

<sup>437</sup> Тачка 158. *Смерница*.

<sup>438</sup> Тачка 159. *Смерница*.

националног пореза. Смернице допуштају да тај износ буде и нижи, уколико то може бити оправдано услед ограниченог нарушавања конкуренције; 3) предузећа или асоцијације предузећа морају са државом чланицом закључити **уговоре** (на пример, о потрошњи енергије, смањењу емисија и слично), којима ће се обавезати да ће достићи циљеве заштите животне средине са ефектима као под 1) и 2), или ће бити примењен минимум нивоа ЕУ-пореза. Поменути уговори морају, у складу са Смерницама, задовољити неколико услова. Прво, садржина уговора мора бити резултат преговора од стране сваке државе чланице, при чему ће се уговором прецизно одредити циљеви и временски оквири за њихово постизање. Друго, државе чланице имају обавезу да обезбеде независну и благовремену контролу обавеза преузетих уговорима. Најзад, треће, установљена је обавеза периодичне ревизије уговора, у циљу праћења технолошког развоја, као и одређивање санкција (пенала) који ће се применити уколико се обавезе преузете уговорима не испуњавају.

Као што се може видети, Смерницама је обухваћено више различитих типова државне помоћи за које су постављени одговарајући услови који се морају испунити како помоћ не би била окарактерисана као инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем. Чини се да су кључне измене учињене у погледу обновљивих извора енергије, система даљинског грејања, као и комбиноване производње. Те измене се манифестују пре свега преко виших интензитета државне помоћи, него што је то био случај у ранијим смерницама. Ипак, треба указати и на чињеницу да би пасивност субјеката која је била присутна приликом доношења нових смерница могла негативно да се одрази на њихове интересе у области заштите животне средине.

### *3.3 Уредба о блок-изузећу и заштита животне средине*

Поред Смерница, заштита животне средине је први пут регулисана и поменутом Уредбом о блок-изузећу (у даљем тексту: Уредба), којом је обухваћено осам типова државне помоћи. Њено доношење се показало као

оправдано, имајући у виду тешкоће које се могу јавити у вези са прецизним одређивањем додатног инвестиционог трошка. Као што је већ раније поменуто, оправдани трошкови требају бити ограничени на додатне инвестиционе трошкове нужне за достизање вишег нивоа заштите животне средине. У пракси су се тешкоће појавиле приликом његовог егзактног одређивања, посебно с обзиром на пословне користи, уштеде трошкова, додатне помоћне производње, као и оперативне трошкове изазване (*engendered*) за време „живота“ предметне инвестиције. Стога се у Уредби пошло од, наоко, једноставнијег метода израчунавања додатног (екстра) инвестиционог трошка, при чему се поменуте „ставке“ више неће узимати у обзир, али је истовремено интензитет помоћи предвиђен овим блок-изузећем знатно **нижи** у односу на онај изражен у Смерницама, што се може видети у *Табели 2*:

Табела 2: Интензитет неких типова помоћи према Уредби о блок-изузећу

<b>ВРСТА ПОМОЋИ</b>		<b>ИНТЕНЗИТ ЕТ ПОМОЋИ (% оправданог инвестицион ог трошка)</b>
1.	<i>инвестициона помоћ која омогућава предузећима да достигну више стандарде од важећих у Унији, или која повећају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда</i>	35
2.	<i>инвестициона помоћ за куповину транспортних возила достигну више стандарде од важећих у Унији, или која повећају ниво заштите животне средине у одсуству стандарда</i>	35
3.	<i>помоћ за рано прилагођавање будућим стандардима Уније за мала и средња предузећа (SMEs)</i>	10-15 у зависности од величине предузећа и времена примене
4.	<i>инвестиције у мере уштеде енергије</i>	60
5.	<i>инвестициона помоћ за високо ефикасне когенерације</i>	45
6.	<i>инвестициона помоћ за промоцију енергије из обновљивих енергетских извора</i>	45
7.	<i>помоћ за студије у области животне средине</i>	50

Као што се види из Табеле 2, интензитет државне помоћи је нижи, а за мала и средња предузећа *mutatis mutandis* важи оно што је речено у Смерницама. Разлика у односу на Смернице је наравно, у начину одређивања додатног инвестиционог трошка који ће се израчунати на основу једноставније методологије, сем у погледу мера државне помоћи које се односе на инвестициону помоћ у мере уштеде енергије. Према Уредби, граница за блок-изузеће износи 7,5 милиона евра по предузећу по инвестиционом пројекту.

С друге стране, у табелама 1. и 2. су постављени одређени интензитети државне помоћи, али остаје нејасно која методологија је примењена како би се дошло до наведених процената. Да ли су одређени проценти довољни, или треба да буду постављени навише или наниже, питање је које би могло посебно доћи до изражаја у пракси, у конкретним ситуацијама. Исто важи и за утицај мера државне помоћи на конкуренцију на унутрашњем тржишту.

### *3.4 Практика институција Уније у вези са доделом државне помоћи за заштиту животне средине*

Кад је реч о *пракси* Комисије у овој области, треба рећи да је она доста плодна и шаролика. Овде ће, примера ради, бити изложен случај који се односио на системе соларних ћелија (*solar cells systems*)<sup>439</sup>.

Наиме, шведски органи су нотификовали Комисији меру државне помоћи за системе соларних ћелија почетком 2009. године. Сврха поменутих система је била у стварању тржишта за системе соларних ћелија и промени структуре енергетског система, односно индустријски развој на пољу енергетских технологија како би се у крајњем исходу повећао број испоручилаца и корисника соларних ћелија. Инвестициона помоћ би била усмерена на производњу соларне електричне енергије и топлоте у интегрисаној конструкцији (такозвани хибридни системи). У овом случају помоћ би могла бити додељена уколико производња електричне енергије износи најмање 20% процењене укупне годишње производње

---

<sup>439</sup> Case Sweden v. Commission N 234/2008.

електричне енергије и топлотне енергије. Истовремено, максималан дозвољен интензитет помоћи би износио 60% (додатног) инвестиционог трошка за мала и средња предузећа и 55% за велика предузећа. Помоћ би се применила по принципу један соларни систем по згради.

Оправдани инвестициони трошак у овом случају укључује, између осталог, трошкове пројекта и материјалне трошкове који се односе на модуле соларних ћелија (сочива, рефлектори, системи за хлађење, копче, каблови, електрична бројила, системи за праћење, системи за чување енергије и слично). У ове трошкове ће се урачунати и трошкови радне снаге, али не и накнаде за прикључење на електричну мрежу, будући да је то обавеза свих корисника. Једина алтернатива овом систему представља проста куповина електричне енергије. Нотификована помоћ је, према Швеђанима, требала бити додељена у облику директних давања било којој компанији која инвестира у системе соларних ћелија, при чему је процењени број корисника око 50 из било којег привредног сектора или региона Шведске. Услов за доделу помоћи је да пројекат не може почети, пре него што правни основ ступи на снагу и пре нотификације. Истовремено, нотификована помоћ не сме се кумулирати са другим већ примљеним помоћима из других извора.

Помоћ је у овом случају била намењена за период од 2009. до краја 2011. године, у вредности од 170 милиона SEK (15.5 милиона евра)<sup>440</sup>. Након нотификације, Комисија је приступила процени компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем. Наравно, потребно је било пре свега утврдити да ли се уопште ради о државној помоћи у смислу члана 107. УФЕУ. Према овом члану, појам државне помоћи везује се за помоћ дату од стране државе чланице или преко државних извора у било ком облику који нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба, уколико то утиче на трговину међу државама чланицама. *Argumentum a contrario*, уколико су корисници приватна лица, или су пословни подухвати корисника ограничени на неекономске активности, тада предложена шема државне помоћи

---

<sup>440</sup> Шведска није чланица евро-зоне.

неће потпадати под члан 107(1) УФЕУ и, стога, неће представљати државну помоћ.

С обзиром да је предметна помоћ у овом случају дата од стране државног тела и финансирана из државног буџета, самим тим је био испуњен услов да помоћ мора потицати из државних извора. Истовремено, утврђено је да предметна помоћ фаворизује одређена предузећа, која инвестирају у системе соларних ћелија, чиме може утицати на унутар-комунитарну размену.

Потом је Комисија извршила процену компатибилности помоћи, у смислу члана 101. у комбинацији са чланом 70(5) Смерница, у вези са инвестиционом помоћи за промоцију енергије из обновљивих извора укључујући соларну енергију. У складу са чланом 101. Смерница, инвестициона помоћ за промовисање енергије из обновљивих извора биће компатибилна са унутрашњим тржиштем уколико су испуњени услови у тачкама 102 до 111. У том смислу, интензитет помоћи не сме прелазити 60% оправданог инвестиционог трошка за велика предузећа, 70% за средња, односно 80% за мала предузећа.

Према Смерницама, оправдан ниво инвестиционих улагања, у поређењу са конвенционалним системом истог капацитета, представља додатни инвестициони трошак сношен од стране корисника. Најуверљивија алтернатива у овом случају била би куповина електричне енергије, јер се путем помоћи подржава производња енергије у кућама или зградама које су спојене на електричну мрежу, у којој се иначе не врши и производња енергије. Стога, Комисија је исправно закључила да сви трошкови претрпљени у циљу реализације инвестиције, изузимајући пословне користи за време првих пет година живота инвестиције представљају прихватљиве трошкове<sup>441</sup>.

Даље, да би помоћ била компатибилна са унутрашњим тржиштем, она мора имати подстицајан ефекат који би довео до тога да корисник помоћи промени своје понашање, тако да ниво заштите животне средине буде већи. С тим у вези, држава чланица, у овом случају Шведска, морала је доказати да инвестиција у корист веће заштите животне средине не би могла бити извршена без предметне

---

<sup>441</sup> Тачка 105-106 Смерница.



помоћи. Она би морала показати да инвестиција не би била довољно профитабилна у поређењу са супротном ситуацијом, и да су прихватљиви трошкови израчунати у складу са методологијом постављеном у члановима 81-83 Смерница. Комисија је утврдила да су шведски органи доказали да је уверљива супротна ситуација куповина електричне енергије преузимањем са мреже и тако заузела став да инвестиција у системе соларних ћелија не би била довољно профитабилна без предметне помоћи, при чему би неки други (алтернативни) инвестициони трошкови били немогући. Стога је Комисија оправдано заузела став да помоћ има подстицајан ефекат у складу са члановима 142-146. Смерница и као таква је компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, у смислу тада важећег члана 87. Уговора о ЕЗ и Смерница о државној помоћи за заштиту животне средине.

Наравно, овај случај није усамљен, што показује и досадашња пракса Комисије у овој области. Примера ради, у периоду од 2001-2007, за време важења ранијих Смерница, Комисија је донела углавном позитивне одлуке у око 350 ситуација. Између осталог, Комисија се сусретала са случајевима у вези са соларним загревањем, помоћи у вези са производњом биогорива, инвестиционом помоћи за развој постројења за производњу топлотне енергије из биомасе, помоћи у циљу промоције даљинског грејања, помоћи за производњу електричне енергије из обновљивих извора, инвестиционом помоћи за смањење емисија из индустрије у воду, помоћи за програме подршке искоришћењу отпада, помоћи за изградњу постројења за производњу геотермалне енергије и тако даље. Све у свему, види се да је пракса веома сложена и шаролика и да државе чланице прибегавају читавој „лепези“ помоћи у циљу развоја властитих економија. Стога је пред Комисијом некад врло тежак задатак да утврди да ли нотификоване мере помоћи заиста испуњавају стандарде из Смерница, Уредбе, односно УФЕУ. У Смерницама је детаљније прописан поступак и наведени критеријуми за економску процену сваког појединачног случаја.

Дакле, из свега реченог може се закључити да су питања заштите животне средине у врху приоритета ЕУ, што показује чињеница да се она први пут помињу

у Уредби о блок-изузећу заједно са осталим релевантним одредбама у другим областима. Смерницама су дата ближа упутства о томе како проценити да ли је предметна мера државне помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем. Приликом оцене компатибилности, Комисија ће се ослањати на „балансирни тест“, односно утврђиваће однос позитивних и негативних последица дате мере помоћи, при чему је битно да је укупан исход мере позитиван. У Смерницама су наведене неке мере које, уз одређене услове, могу бити компатибилне са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем у смислу члана 107(3) УФЕУ, уколико на основу овог теста долази до повећаног степена заштите животне средине без неповољног утицаја на трговину међу државама чланицама у мери супротној заједничком интересу.

Притом, вредност помоћи мора бити сведена на минимум неопходан за постизање наведеног циља. Тај минимум је заснован на појму оправданог трошка који представља додатни (екстра) нето трошак нужан за остварење циљева заштите животне средине. Смерницама је постављена и методологија за израчунавање ових трошкова, што свакако представља својеврстан заокрет Комисије ка већем степену економске анализе сваког конкретног случаја у односу на раније периоде. Остаје, ипак, проблем адекватне примене ове методологије израчунавања, имајући у виду специфичности сваког случаја понаособ. Иако је у Уредби примењена нешто једноставнија методологија, проблем по мишљењу аутора и даље остаје, посебно кад је реч о прописаним интензитетима државне помоћи. Разлог за то је што није јасна методологија по којој су утврђени процентуални износи интензитета помоћи. Било како било, најновија легислатива ЕУ у овој области свакако представља позитиван заокрет ка економској анализи права (конкуренције) што је у многим случајевима представљало проблем на који су економски стручњаци указивали.

## 4. Државна помоћ у облику ризичног капитала малим и средњим предузећима

### 4.1 Уводна разматрања

Имајући у виду да је развој малих и средњих предузећа једна од кључних елемената политике конкуренције ЕУ, не треба да чуди жеља држава чланица да на различите начине поспеше њихов настанак и одржање у оштрим условима пословања. Овакав поступак држава чланица може се оправдати ако се узме у обзир чињеница да компаније које тек отпочну са пословањем, а имају добру перспективу на тржишту (на пример, компаније из области информационих технологија) траже обртни капитал који би им био од суштинске важности на почетку. Стога је помоћ државе у овом погледу посебно значајна, јер се овде ради о предузећима која представљају генератор запошљавања, нарочито у временима економских криза, и лако се прилагођавају новонасталом пословном окружењу. Осим тога, мала и средња предузећа веома често имају доста тежак пут да дођу до свежег (обртног) капитала, а као понуђачи тог ризичног капитала појавиће се инвеститори који су спремни да преузму ризик улагања, с тим што би за узврат остварили изнад просечне приходе.

Дакле, у нормалним условима пословања, мала и средња предузећа би веома тешко дошла до обртних средстава под повољним условима. То не треба да чуди, јер се привредни субјекти у почетним стадијумима пословања сусрећу са бројним проблемима и великом дозом пословног ризика. Због тога, помоћ овим привредним субјектима је добродошла, при чему се не мисли само на помоћ малим и средњим предузећима која већ послују, већ се помоћ може усмерити и за подстицање **отпочињања** бизниса (такозвани „*start up business*“).

На крају овог уводног излагања, треба истаћи да су институције Уније препознале проблем недовољне доступности свежег капитала малим и средњим

предузећима, што се манифестовало кроз различите иницијативе<sup>442</sup>, као и одговарајућу регулативу. Тако, можемо споменути Акциони план за државну помоћ<sup>443</sup>, Саопштење Комисије о финансирању раста малих и средњих предузећа-додавае европске вредности из 2006. године<sup>444</sup>, као и нове **Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа**<sup>445</sup>, о којима ће у редовима који следе бити више речи.

#### *4.2 Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа*

Као што смо већ поменули, у погледу такозваног „ризичног капитала“ Комисија је још 2006. године издала Смернице о државној помоћи у циљу промовисања инвестирања ризичног капитала у мала и средња предузећа (у даљем тексту: Смернице). Смернице су настале као последица искуства стеченог применом у пракси ранијег саопштења, из исте године, и у њима је Комисија настојала да отклони одређене недостатке који су уочени. Оне се не примењују на: 1) компаније у тешкоћама, у смислу одговарајућих Смерница о државној помоћи за спашавање и реструктурирање, о којима ће касније бити више речи; 2) бродоградњу; 3) угаљ; 4) индустрију челика; 5) активности усмерене ка извозу.

У Акционом плану за државну помоћ који је Комисија објавила годину дана пре Смерница, наводи се да се мора побољшати свеукупна пословна клима и омогућити брз развој малих и средњих предузећа, па је зато истакнута нарочита пажња кад је у питању ризично капитално инвестирање у *start-up* програме, као и

---

<sup>442</sup> Таква је, на пример, била иницијатива *JEREMIE*, која је представљала заједничку акцију Комисије и Европског инвестиционог фонда у циљу помоћи малим и средњим предузећима у одређеним регионима. Поред ове иницијативе, на овом месту можемо споменути и *Програм за конкурентност и иновације (CIP)* за период од 2007-2013 године (о томе види: *COM(2005) 121 final*).

<sup>443</sup> *State Aid Action Plan-Less and better targeted State aid: A roadmap for State aid reform 2005-2009* COM(2005) 107 final-SEC(2005) 795.

<sup>444</sup> *Communication on Financing SME Growth-Adding European Value* COM(2006) 349.

<sup>445</sup> *Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2006] OJ C 194/02. Ове Смернице су претрпеле одређене промене крајем 2010. године. О томе видети: *Communication from the Commission amending the Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2010] OJ C329/4. Поменуте измене су донете као последица актуелне светске економске кризе.

млада и иновативно оријентисана мала и средња предузећа. Поред тога, Комисија је навела да на тржишту постоји одређена капитална „празнина“ (*gap*, превод аутора) на тржишту ризичног капитала, која се везује углавном за високотехнолошки иновативне и највише младе компаније са потенцијалом раста. То, ипак, не значи да и друге компаније са мањим потенцијалом за раст не могу бити суочене са проблемом обезбеђивања ризичног капитала. Имајући у виду наведено, државна помоћ може послужити као својеврсно решење проблема финансирања у одређеном ограниченом броју ситуација, али уз испуњавање одређених предуслова<sup>446</sup>. Наравно, подстицај за обезбеђење ризичног капитала не мора превасходно да долази од државне помоћи, већ може бити резултат и неких других мера општег карактера<sup>447</sup>.

Кад је реч појму ризичног капитала, он се у Смерницама дефинише као капитално финансирање компанија са запаженим високим растом у време њихових раних стадијума развоја<sup>448</sup>. Капитал се, у смислу ових Смерница, изражава као власнички интерес у компанији, који је изражен преко акција које су издате инвеститорима<sup>449</sup>.

Комисија је узела у обзир одређене чиниоце приликом одређивања да ли се ради о државној помоћи у сваком од следећа три нивоа: а) помоћ инвеститорима; б) помоћ инвестиционом фонду, носиоцу инвестиције и/или његовом менаџеру; в) помоћ предузећима у којима је инвестиција извршена.

Кад је реч о помоћи **инвеститорима**, Смернице предвиђају да ће се радити о државној помоћи, уколико инвеститори уживају слободу да улажу капитал у компанију или скуп компанија, под повољнијим условима у односу на јавне инвеститоре, или уколико инвеститори улажу капитал под повољнијим условима него у одсуству мере помоћи. Јасно, неће се радити о државној помоћи ако је испоштован принцип приватног инвеститора, односно ако би инвестирање било

---

<sup>446</sup> Jones, A., Sufrin, B., *State Aid*, 2008., стр. 100.

<sup>447</sup> На пример, држава може да олакша и поједностави постојећи регулаторни оквир за пословање, поједностави административне процедуре у циљу лакшег и бржег оснивања компанија, промовише предузетничку културу и слично. О томе види одељак 1.3.3 Смерница.

<sup>448</sup> Одељак 1.1 Смерница.

<sup>449</sup> Одељак 2.2 Смерница.

прихватљиво за обичног учесника на тржишту у одсуству дате мере државне помоћи<sup>450</sup>. Ипак, поставило се питање да ли ће се радити о државној помоћи у случају да у исту компанију инвестирају и јавни и приватни инвеститор. Комисија се о томе позитивно изјаснила у Смерницама<sup>451</sup>.

У погледу **помоћи инвестиционим фондовима**, Комисија је заузела генералан став да они представљају само посредан чинилац приликом доделе помоћи одређеном инвеститору и/или компанији у којој је инвестиција извршена, а не кориснике помоћи. Ипак, било какви финансијски трансфери инвестиционим фондовима могли би представљати државну помоћ, изузев уколико је инвестиција извршена под условима у којима би инвестирао сваки нормалан учесник у тржишној економији, чиме кориснику не би била омогућена било каква предност. Ово, ипак, представља својеврстан изузетак од правила да се у овим случајевима не ради о државној помоћи<sup>452</sup>.

Кад је реч о менаџерима фонда, награда менаџерима представљаће државну помоћ, уколико не представља израз тренутне награде на тржишту у упоредивим ситуацијама. Од овога постоји изузетак да се неће радити о државној помоћи уколико је менаџмент компаније изабран путем отвореног, транспарентног и јавног тендера, или ако нису примили било коју другу предност дату од стране државе<sup>453</sup>.

Коначно, помоћ намењена **предузећима у које је инвестирано** представљаће државну помоћ, сем уколико је инвестиција извршена под условима под којима би то исто учинио било који приватни инвеститор, у одсуству државне интервенције. Комисија ће проценити да ли су такве инвестиције вођене искључиво логиком стицања профита и праћене разумним пословним планом, али и да ли су и у ком проценту и степену укључени приватни инвеститори<sup>454</sup>.

---

<sup>450</sup> Одељак 3.2 *Смерница*.

<sup>451</sup> *Ibidem*.

<sup>452</sup> *Ibidem*.

<sup>453</sup> *Ibidem*.

<sup>454</sup> *Ibidem*.

Како би државна помоћ била компатибилна са чланом 107(3)(ц) УФЕУ, потребно је да се **кумулятивно** испуне одређени услови прописани у одељку 4.3. Смерница.

Прво, мера помоћи мора предвиђати транше финансирања, било у целини било делимично финансирање кроз државну помоћ, у износу који не премашује 2,5 милиона евра по односном малом и средњем предузећу, у сваком периоду од 12 месеци<sup>455</sup>.

Друго, мера помоћи мора бити ограничена на финансирање до фазе експанзије (ширења) малог предузећа или средњих предузећа лоцираних у областима којима се пружа помоћ. Кад је реч о средњим предузећима ван тих области, помоћ мора бити ограничена на финансирање само до почетног (*start-up*) стадијума, али не и даље<sup>456</sup>.

Треће, мера помоћи мора предвидети најмање 70% њеног укупног буџета у облику капитала и инвестиција квази-капитала (инструмент чији је повраћај за инвеститора преовлађујуће заснован на добитима или губицима који леже у основи циљане компаније) у циљано мало или средње предузеће. Комисија ће у овом случају више водити рачуна о суштинским карактеристикама инвестиције, а неће је карактерисати на основу формалног назива датог од стране инвеститора<sup>457</sup>.

Четврто, услов за компатибилност помоћи са чланом 107(3)(ц) УФЕУ односи се на обавезу да најмање 50% финансирања инвестиције, која је предмет мере помоћи, мора бити обезбеђено од стране приватних инвеститора. Изузетак постоји у случају мера које се односе на мала и средња предузећа, лоцирана у областима којима се пружа помоћ, када она мора износити најмање 30%<sup>458</sup>.

Пето, мером помоћи се мора обезбедити да одлуке у циљу инвестирања у односне компаније буду вођене логиком стицања добити. Сматраће се да је овај услов испуњен ако мера помоћи има значајно учешће приватног инвеститора (најмање 50%, односно 30%), ако постоји пословни план за сваку инвестицију

---

<sup>455</sup> Одељак 4.3.1 *Смерница*. Напомињемо да је од краја 2010. године износ транши финансирања 2,5 милиона евра, за разлику од ранијих 1,5 милиона евра.

<sup>456</sup> Одељак 4.3.2 *Смерница*.

<sup>457</sup> Одељак 4.3.3 *Смерница*.

<sup>458</sup> Одељак 4.3.4 *Смерница*.

који садржи ближе податке о производу, продаји и кретању добити и уколико постоји јасна и реална стратегија за сваку инвестицију<sup>459</sup>.

Шесто, управљање мером помоћи или фондом мора бити извршено на комерцијалној основи. То значи да се менаџмент мора понашати онако како би се понашао у приватном сектору, односно мора бити вођен логиком стицања добити и повраћаја уложеног. Сматраће се да је то случај уколико су *кумулятивно* испуњени следећи услови: а) мора да постоји уговор између професионалног менаџера фонда или менаџмента компаније с једне и партиципаната у фонду с друге стране, при чему би награда менаџеру била везана за испуњавање пословних циљева фонда; б) приватни инвеститори морају бити представљени у доношењу одлука; в) мора да постоји супервизија делатности менаџмента фонда, при чему ће се такође на његов рад примењивати најбоље праксе<sup>460</sup>.

Најзад, седмо, поједине мере помоћи у овом погледу могу бити усмерене ка тачно одређеним секторима, као што су информационе технологије, биотехнологије. Комисија ће прихватити такве мере, сем уколико се не ради о мерама помоћи које нису обухваћене Смерницама<sup>461</sup>.

Уколико наведени услови нису испуњени, Комисија ће спровести балансирни тест, при чему ће одмерити позитивне ефекте државне помоћи са негативним. Дакле, Комисија ће узети у обзир да ли предметна помоћ има подстицајни карактер, да ли је она у датом случају нужна и пропорционална проблему који је уочен, да ли ће настали проблем на тржишту бити отклоњен и да ли је услед државне помоћи дошло до нарушавања конкуренције и утицаја на трговину у ограниченом обиму. Значи, уколико мере државне помоћи у вези са ризичним капиталом не задовоље шест горе наведених услова, институције Уније ће морати да спроведу много детаљнију процену компатибилности државне помоћи, што понекад може представљати тежак задатак<sup>462</sup>.

---

<sup>459</sup> Одељак 4.3.5 *Смерница*.

<sup>460</sup> Одељак 4.3.6 *Смерница*.

<sup>461</sup> Одељак 4.3.7 *Смерница*.

<sup>462</sup> О томе види Одељак 5.1 *Смерница*.



Смернице прописују начин поступања и у оваквим случајевима, при чему ће се узети у обзир неколицина критеријума<sup>463</sup>. Пре свега, размотриће се постојање и доказ тржишних поремећаја. Такав доказ мора бити заснован на студији у којој ће бити показан ниво капиталне празнине у погледу компанија и сектора на који се односи мера државне помоћи. Поред ових података, докази који се поднесу Комисији могу да садрже и податке о: а) развоју фондова у протеклих пет година, у поређењу са одговарајућим националним или ЕУ-просецима; б) уделу владиних програма за инвестициону помоћ у укупним предузетничким капиталним инвестицијама у протеклих три до пет година; в) дистрибуцији инвестиција путем категорија вредности инвестиције, али и одговарајућим регионалним специфичностима кад су у питању мала и средња предузећа и слично<sup>464</sup>.

Друго, потребно је утврдити да ли је државна помоћ у овом смислу одговарајући инструмент који би охрабрио инвеститоре да предузму ризичну капиталну инвестицију, што ће такође изискивати од Комисије детаљну анализу и пажљиву процену у сваком појединачном случају<sup>465</sup>.

Треће, мора се утврдити да ли дата мера државне помоћи има подстицајан карактер, узимајући у обзир следеће критеријуме: а) да ли је мера државне помоћи или фонд под управом професионалног менаџмента из приватног сектора или независних стручњака који су ангажовани на основу транспарентног, отвореног и недискриминаторског тендера; б) да ли постоји инвестициони одбор независан од компаније за управљање фондом који је сачињен од независних стручњака из приватног сектора, са значајним радним искуством у односном сектору; в) обим мере помоћи или фонда; г) присуство „пословних анђела“ (*business angels*, превод аутора), односно богатих приватних инвеститора који

---

<sup>463</sup> Одељак 5.2.1 *Смерница*. Проблем у ранијим актима Комисије је био у томе што компанијама нису остављена детаљнија упутства о томе на који начин треба да докажу постојање поремећаја на тржишту или постојање капиталне „празнине“. Стога су та питања институције Уније у то време покушале да реше преко случајева из праксе. О томе види више у: Ghoreishi, A., Rojo, J., *State and Risk Capital*, in: Ridelski, M.S., *op.cit.*, стр. 255-257.

<sup>464</sup> Одељак 5.2.1 *Смерница*.

<sup>465</sup> Одељак 5.2.2 *Смерница*.

улажу капитал непосредно у младу и преспективну компанију, при чему за узврат добијају капитални удео у послу или нека друга преимућства<sup>466</sup>.

Четврто, износ помоћи мора бити минималан, што значи да помоћ мора бити **пропорционална** проблему, односно треба да се додели само онај износ који је заиста нужан. Како би се пропорционалан карактер могао осигурати, неопходно је да се предвиде одговарајући механизми како инвеститори не би били у превеликој мери компензовани. Комисија ће, притом, нарочито благонаклоно гледати на ситуацију када је расписан тендер за избор менаџера. Сматра се да ће у оваквом случају бити изабрани менаџери или менаџмент компаније који ће на најбољи и најефикаснији начин обављати свој посао. Тако ће се снизити трошкови на минималан износ, што ће умањити изгледе да конкуренција буде нарушена. Поред тога, на процену Комисије о пропорционалности помоћи позитивно ће утицати и позив за тендер или јавни позив инвеститорима<sup>467</sup>.

Након што је утврдила позитивне ефекте дате мере помоћи, Комисија ће размотрити и њене негативне одреднице које укључују ризик од ефекта истискивања приватних инвестиција (*crowding out*, превод аутора), као и друге видове нарушавања конкуренције<sup>468</sup>. Кад је реч о ефекту истискивања приватних инвестиција, таква појава се може веома негативно одразити на пословне планове приватних инвеститора који укључују финансирање ризичних улагања у мала и средња предузећа. У том погледу, Комисија ће захтевати специфичне доказе о постојању такве опасности, а државе чланице морају доказати да такав ризик не постоји, уколико желе да предметна мера помоћи не буде негативно окарактерисана од стране Комисије. Поред ефекта истискивања, мера државне помоћи утицаће негативно на конкуренцију и уколико служи за вештачко одржавање у животу малих и средњих предузећа која би, у одсуству помоћи, вероватно ишчезла са тржишта, или уколико вештачки повећава њихову вредност. Дакле, државна помоћ у овом смислу не може да служи за елиминисање

---

<sup>466</sup> Одељак 5.2.3 *Смерница*.

<sup>467</sup> Одељак 5.2.4 *Смерница*.

<sup>468</sup> Одељак 5.3 *Смерница*.

економске неефикасности малих и средњих предузећа, већ треба да подстакне улагања у њихов развој, нарочито у почетним стадијумима.

Уколико је помоћ у форми ризичног капитала кумулирана са помоћима додељеним на основу других уредби о блок-изузећу, смерница, оквира или докумената о државној помоћи, тада ће „плафон“ помоћи, односно максимално прихватљив износ помоћи бити умањен за 50% генерално и за 20% за предузећа која су лоцирана у регионима којима се пружа помоћ. Наведено правило се не примењује за интензитете помоћи у вези са истраживањем и развојем<sup>469</sup>.

#### 4.3 Државна помоћ у форми ризичног капитала и Уредба о блок-изузећу

Треба овом приликом напоменути да је државна помоћ у форми ризичног капитала **по први пут** постала предмет Опште уредбе о блок-изузећу. У члану 29. ове Уредбе се наводи да ће овај вид државне помоћи малим и средњим предузећима бити компатибилан са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем у смислу члана 107(3) УФЕУ, као и да ће бити изузет од обавезе нотификације Комисији у складу са чланом 108(3) УФЕУ, уз **кумулятивно** испуњење више услова. Прво, мера државне помоћи мора имати облик партиципације у добити покренутог приватног капиталног фонда. Друго, трансхе инвестиције које ће бити усмерене у фонд не смеју прелазити 1,5 милиона евра, у било ком периоду од 12 месеци. Треће, кад је реч о малим и средњим предузећима у областима којима је додељена помоћ, као и малим предузећима у областима где помоћ није била додељена, мере државне помоћи у вези са ризичним капиталом ће бити ограничене на почетни капитал и капитал за експанзију на тржишту. У погледу средњих предузећа у регионима којима није додељена помоћ, државна помоћ ће се састојати искључиво у почетном капиталу, без капитала за експанзију на тржишту. Четврто, инвестициони фонд мора да обезбеди најмање 70% свог буџета који ће се инвестирати у мала и средња предузећа у облику капитала или квази-капитала (*quasi equity*, превод аутора). Пето, најмање 50% средстава

---

<sup>469</sup> Одељак 6. Смерница.

инвестиционог фонда морају обезбедити приватни инвеститори, с тим што је тај лимит нешто нижи (30%) кад су у питању инвестициони фондови који се односе искључиво на мала и средња предузећа у регионима којима је пружена помоћ. Шесто, мера државне помоћи у овом случају мора бити профитно оријентисана, односно вођена логиком профита. Најзад, седмо, управљање инвестиционим фондом мора да се врши на комерцијалној основи, на бази уговора између професионалних менаџера и партиципаната у фонду, при чему приватни инвеститори морају бити представљени у доношењу одлука, уз поштовање најбољих пракси пословања и одговарајуће контролне механизме.

На основу реченог, можемо закључити да су мала и средња предузећа од виталног интереса за несметано функционисање унутрашњег тржишта ЕУ. Чињеница је да ови привредни субјекти много теже долазе до капитала на тржишту, што може да проузрокује штету уколико се ради о перспективним компанијама. Због тога се путем Смерница настојао олакшати приступ изворима финансирања. У односу на раније акте сличног карактера, Смерницама је ближе разјашњен начин на који привредни субјекти могу да докажу постојање капиталне празнине, али остаје недоумица кад је у питању практична примена тих одредаба. Проблем може представљати балансирни тест, који омогућава велику дискрецију институцијама Уније, приликом одлучивања у сваком конкретном случају. Исто се може рећи и за принцип приватног инвеститора који, сам по себи, може да изазове многобројне недоумице приликом примене у пракси. Ипак, може се претпоставити да ће Комисија суштински тежити да омогући државама чланицама да доделе помоћ малим и средњим предузећима, имајући у виду да су она генератор запошљавања и главни ослонац економског раста, нарочито у кризним временима.

## 5. Државна помоћ намењена истраживању, развоју и иновацијама

### 5.1 Увод

С обзиром да 21. век представља век знања и иновација, не треба да чуди што данас практично све државе издвајају из буџета све веће износе како би улагале у ове намене. Нарочито су издвајања за ове сврхе велика у развијеним земљама које своју техничко-технолошку надмоћ у односу на остатак света базирају баш на овом сектору. Тако је и у ЕУ, која је схватила значај инвестирања у истраживања и развој, будући да то доноси многобројне користи и преимућства на светском тржишту. Што је већи проценат знања које је „убризгано“ у неки производ, самим тим је и већа цена финалног производа и обрнуто. Све то утиче на пораст конкурентности њене привреде и прилива веће количине новца и других добара. Може се рећи да улагања у истраживања, иновације и развој и конкуренција узајамно утичу једно на друго. Оваква узајамна међузависност је нарочито појачана у време када је у свету дошло до глобализације тржишта, укидања економских и других баријера, као и свих других ограничења везаних за слободно кретање људи, роба, услуга и капитала.

Нарочиту забринутост у ЕУ изазвало је постојање великог јаза у области истраживања и иновација, у односу на САД и Јапан. Једино су Шведска, Финска, Данска и Немачка могле у том погледу да се упореде са САД и Јапаном, али ни та чињеница није спречила све веће продубљивање разлика у научно-технолошкој надмоћи између ЕУ као целине и поменутих економских горостаса. Чак су изнете и неке процене по којима је неопходно педесет година како би се превазишле постојеће разлике само у односу на САД<sup>470</sup>.

Поред поменутог научно-технолошког дисбаланса у односу на најразвијеније земље света, својеврсну нелагодност представљала је и чињеница да су и унутар саме ЕУ постојале велике разлике између појединих држава чланица у области истраживања, развоја и иновација. Тако, уочене су велике

---

<sup>470</sup> О томе види: Quigley, C., *Framework for State aid for Research and Development*, у: Ridelski, M.S., *op.cit.*, стр. 271.

разлике између скандинавских земаља и Немачке с једне стране, и Велике Британије, Француске и Италије, с друге стране<sup>471</sup>.

Имајући у виду ове проблеме, институције ЕУ и државе чланице су морале нешто да предузму. С обзиром на чињеницу да приватни сектор нема увек на располагању довољно финансијских ресурса за инвестирање у истраживања и иновације, државна помоћ се појавила као веома корисно средство. Као и у свим другим ситуацијама, тако и овде постоји бојазан од нарушавања конкуренције. Институције Уније су своје ставове о томе изнеле у Оквиру за државну помоћ за истраживање, развој и иновације из 2006. године, о коме ће у наставку бити више речи.

## 5.2 Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације

ЕУ је била свесна важности инвестиција у истраживања и иновације, па је већ 1996. године усвојила Оквир који се односио на истраживање и развој. Потом је донела нови **Оквир за државну помоћ за истраживање, развој и иновације из 2006. године**<sup>472</sup>, заменивши тако овај претходни, донет десет година раније (у даљем тексту: Оквир за истраживања). Уколико се постави питање због чега су институције Уније донеле ове акте, одговор лежи у чињеници да приватни сектор, иако носилац иновативних прегнућа и истраживања и развоја, није увек у стању да инвестира у ове намене услед различитих неповољних тржишних кретања, недостатка властитих средстава и слично. Свему овоме треба додати и ризик од неуспешности дате инвестиције, јер понекад и огромна улагања у истраживање и развој неке нове технологије или производа не мора дати очекиване резултате. То посебно важи за високо софистициране технологије које траже огромна издвајања која приватни сектор, услед високог ризика, није увек спреман да

---

<sup>471</sup> *Ibidem*, стр. 272.

<sup>472</sup> *Community Framework for State aid for research, development and innovation* [2006] OJ C323/1. Наравно, свест о важности истраживања и иновација сазрела је раније. На пример, још давне 1985. године (тадашња) Европска Заједница је била креатор неколицине програма из области технолошког развоја, као што су Esprit, RACE и томе слично (о томе види: *Memorandum Towards a European Technology Community*, COM(85) 350 final).

изврши. Најзад, чак и уколико поменуте инвестиције дају позитивне резултате, могуће је да се касније појаве тешкоће око искоришћавања стечених знања у пракси. Све то може да у великој мери, ако не и потпуно, обесхрабри приватни сектор од инвестиција у истраживање, развој и иновације. Стога, у таквим случајевима је неопходно да држава својим средствима предупреди настајање ових проблема и тако подстакне привреднике да улажу у ове намене. Наравно, држава мора и сама да уочи одговарајући интерес у пружању помоћи компанијама, јер не би било логично одобравање државне помоћи приватном сектору за улагање у истраживање и развој у одређеној грани привреде, ако то касније неће дати неке позитивне ефекте.

Најзад, ако држава и препозна национални интерес у улагању у истраживање, развој и иновације, државна помоћ у овом смеру може да произведе веома негативне последице по конкуренцију. То значи да инвестиције у истраживање, развој и иновације имају и своју „тамну“ страну, а не само користи. Уколико посматрамо ЕУ, то још више долази до изражаја, будући да се државе чланице приликом доделе помоћи у овом сектору превасходно руководе властитим националним интересима и желе да ојачају сопствену економију, макар то изазвало неповољне ефекте по конкуренцију на унутрашњем тржишту. Таква пракса може изразито неповољно утицати на компаније из других држава чланица да улажу у истраживање, развој и иновације, с обзиром на то да су њихови конкуренти у повољнијем положају услед помоћи која им је додељена. Поменути Оквиром за истраживања настоје се постићи циљеви од општег интереса, узражених кроз промовисање истраживања, развоја и иновација. Притом, институције Уније се суочавају са одређеним тржишним поремећајима који представљају „кочницу“ за достизање оптималног нивоа истраживања, развоја и иновација, од суштинског значаја за економију Уније. У Оквиру за истраживања наводи се неколико таквих тржишних поремећаја<sup>473</sup>.

Прво, до тржишних поремећаја може доћи услед **расипања позитивних екстерналија**, односно знања, јер у пракси се дешава да за одређене пројекте

---

<sup>473</sup> Одељак 1.3.2 Оквира за истраживања.

приватни капитал нема интереса, услед слабог финансијског повраћаја који би се остварио улагањем. Међутим, такви пројекти могу бити веома корисни по нацију и друштво у целини, па би у оваквим случајевима подршка државе, у виду државне помоћи, била добродошла.

Друго, разлог за државну иницијативу може бити и **расипање знања** које представља јавно добро. Овде се, у основи, ради о фундаменталним, основним, истраживањима, при чему резултате тих истраживања може да користи свако, будући да она представљају јавно добро. Изузетак од наведеног представља ситуација када се одређена сазнања правно заштите као интелектуална својина. Али, генерално узевши, могућност да се искористе знања настала као резултат рада других субјеката може јако дестимулативно деловати на субјекте који се баве истраживањем, развојем и иновацијама. Као и у претходном случају, држава не сме да допусти да таква општа знања не буду искоришћена, јер се ту ради о општем интересу, па стога државна помоћ може да буде веома корисна.

Треће, област истраживања, развоја и иновација карактерише **висок степен ризика, неизвесности резултата и информација**, што може изразито неповољно да утиче на ефикасну расподелу средстава и људских ресурса. Овакав став је додатно појачан са бојазни да приватни сектор ни у овом случају неће имати подстицај за инвестирање пројеката. Зато је државна помоћ неопходна и у оваквим ситуацијама.

Четврто, као и у свим другим областима, тако је и у области истраживања, развоја и иновација присутна **конкуренција** између привредних субјеката. Одмах напомињемо да се овде не ради о конкуренцији у позитивном смислу, већ о конкуренцији која има **негативну конотацију**. Та негативна конотација је настала као резултат суревњивости и међусобног неповерења између приватних компанија, тешкоћа или немогућности заједничке сарадње или координације приликом реализације различитих пројеката, или чак немогућности налажења адекватних пословних партнера било из финансијско-техничке неподобности, било из других разлога. Узимајући у обзир ове чињенице, држава се овде може



јавити као својеврсни медијатор између компанија и субјект који ће омогућити лакшу реализацију пројеката везаних за истраживања, развој и иновације.

Комисија ће приликом процене компатибилности државне помоћи у области истраживања, развоја и иновација користити више пута помињани балансирни тест<sup>474</sup>, при чему ће одмерити позитивне ефекте помоћи са оним негативним, да би на крају донела коначан суд о компатибилности државне помоћи. С тим у вези, државе чланице се могу определити за државну помоћ само уколико та мера представља одговарајући инструмент за решавање постојећих проблема на тржишту. То је логично, јер државама чланицама стоје на располагању и друга средства која би им помогла да подстакну истраживања, развој и иновације (на пример, порески подстицаји или царинске олакшице за увоз опреме неопходне за истраживања, одговарајућа правна регулатива, повећање буџетских ставки за високо образовање и науку и слично), а не само државна помоћ.

Даље, мера државне помоћи мора да има подстицајан карактер, односно да утиче на примаоца помоћи да промени своје дотадашње понашање у вези с делатношћу истраживања, развоја и иновација<sup>475</sup>. То значи да прималац помоћи треба, захваљујући мерама државе, да повећа обим истраживања, висину уложених средстава, што се не би десило у одсуству државне помоћи. Да ли је заиста и дошло до таквог резултата, утврдиће се на основу упоређивања нивоа истраживања, развоја и иновација који је био присутан пре, и након доделе помоћи. На државама чланицама је обавеза да покажу на који начин планирају да осигурају подстицајан карактер дате мере помоћи<sup>476</sup>. Најзад, државна помоћ у ове сврхе мора да буде минималног износа који је неопходан у циљу подстицања истраживања, развоја и иновација, односно пропорционална. Тај услов неће бити задовољен уколико се идентичан резултат могао постићи употребом мере помоћи која мање нарушава конкуренцију<sup>477</sup>.

---

<sup>474</sup> Одељак 1.3 *Оквир за истраживања*.

<sup>475</sup> Одељак 1.3.3 *Оквир за истраживања*.

<sup>476</sup> Одељак 1.3.4 *Оквир за истраживања*.

<sup>477</sup> Одељак 1.3.5 *Оквир за истраживања*.

Кад је реч о негативним ефектима државне помоћи, они ће се, између осталог, манифестовати преко вештачког одржавања рентабилности појединих компанија, јачања конкурентске способности примаоца помоћи на уштрб конкурената, подршке неефикасним привредним субјектима и тако даље. Комисија је заузела исправан став да, што је већи износ додељене помоћи, утолико су негативни ефекти више изражени ако се ради о активностима које су блиске комерцијализацији производа или услуге који је предмет истраживања, развоја или иновације<sup>478</sup>.

Комисија је у Оквиру за истраживања извршила својеврсно разликовање категорија истраживања и развоја и иновација<sup>479</sup>, при чему је пошла од:

- 1) фундаменталних истраживања,
- 2) индустријских истраживања,
- 3) активности експерименталног развоја,
- 4) процесних иновација и
- 5) организационих иновација.

У складу са Оквиром за истраживања, **фундаментална истраживања** представљају експериментални или теоријски рад предузет у циљу стицања нових знања, који није у директној вези са индустријском или комерцијалном применом. **Индустријско истраживање** подразумева планирано истраживање или критичку истрагу усмерену ка стицању нових знања и способности за развијање нових производа, процеса или услуга или за довођење до значајних побољшања у постојећим производима, процесима или услугама. Она укључују креирање компоненти сложених система, који су неопходни за индустријско истраживање са искључењем прототипова.

Кад је реч о **експерименталном развоју**, под тим појмом се подразумева стицање, комбиновање, обликовање и коришћење постојећег научног, технолошког, пословног и другог релевантног знања и способности у сврху производње планова и аранжмана или дизајна за нове, измењене или побољшане производе, процесе или услуге. Ове активности могу укључивати и производне

---

<sup>478</sup> Одељак 1.3.6 Оквира за истраживања.

<sup>479</sup> Одељак 2.2 Оквира за истраживања.

нацрте, планове или другу документацију, али уз услов да нису намењени за комерцијалну употребу. Под овај појам се може подвести и експериментална производња и тестирање производа, процеса или услуга, такође уз услов да они не могу бити коришћени или претворени за коришћење у индустријску примену или за комерцијалне потребе. Ипак, неће се сматрати експерименталним развојем рутинске или периодичне промене производа, производних линија, производног процеса, постојећих услуга и других операција у току, чак и уколико такве промене могу саме по себи да представљају унапређења (побољшања).

У погледу иновација, под **процесном иновацијом** се подразумева примена нових или значајно побољшаних метода производње или испоруке, што укључује и значајне измене у техникама, опреми и/или софтверу. С друге стране, минорне измене или побољшања, повећање производних или услужних способности преко додавања производних или логистичких система, сличних онима који су већ у употреби, сезонске или цикличне промене и тако даље, неће бити сматране процесним иновацијама. **Организациона иновација** се односи на примену нових организационих метода у пословној пракси компаније, организације радних места или спољних односа. Уколико се ради о променама пословне праксе, организацији радних места или спољних односа који су већ у употреби у компанији, тада неће бити реч о организационој иновацији. Исто важи и за промене у стратегији менаџмента, фузије и преузимања, престанак коришћења одређеног процеса, промене настале као резултат измене производних чинилаца и слично.

У погледу примене члана 107(1) УФЕУ, постоје одређене специфичности везане за сектор истраживања, развоја и иновација. Пре свега, поставља се питање да ли се у датом случају истраживачка организација може оквалификовати као предузеће у смислу члана 107(1) УФЕУ? Одговор на то питање се може дати уколико се посматра да ли истраживачка организација врши *економску активност*, која се састоји од продаје роба или вршења услуга на релевантном тржишту. Уколико се на ово питање да потврдан одговор, тада ће истраживачка организација испунити услов из члана 107(1) УФЕУ, који се односи на

предузећа<sup>480</sup>. Као што смо већ раније поменули, да би се неки субјект оквалификовао као предузеће, није битан његов правни статус нити извори финансирања. Јасно, да би се применио члан 107(1) УФЕУ потребно је да се испуне сви остали услови који су њим предвиђени.

Међутим, недоумица може настати уколико исти ентитет (истраживачка организација) врши како економске, тако и некономске активности. То нарочито долази до изражаја у овој области, пошто истраживачке организације углавном врше делатности које су некономске природе, као што су образовање, ширење научних резултата, истраживања некомерцијалне природе. С тим у вези, у Оквиру за истраживања, Комисија је заузела став да активности везане за трансфер технологије (лиценцирање и слично) неће имати економски карактер уколико су интерне природе и ако се сви остварени приходи од тих активности реинвестирају у примарне активности те организације<sup>481</sup>. С друге стране, уколико истраживачке организације врше делатности као што је изнајмљивање инфраструктуре, пружање услуга компанијама или спровођење истраживања по уговору, такве делатности сматраће се делатностима економског карактера чије финансирање од стране државе чланице представља државну помоћ<sup>482</sup>.

Проблем у вези са истраживачким организацијама које имају овакав, „дуални“ карактер, решава се тако што се јасно издвајају економска од некономских активности, њихово финансирање и трошкови. То се доказује редовним годишњим финансијским извештајима које подносе научно-истраживачке организације и универзитети.

Занимљива је и ситуација када истраживачке организације раде **пројекте у корист привреде**, односно компанија, на основу уговора истраживачке организације са једне и компаније са друге стране. Ту се истраживачка организација обавезује да ће, у одређеном року и под одређеним унапред одређеним условима и уз одговарајућу новчану накнаду или други вид награде извршити услугу, а компанија се обавезује да ће за ту услугу исплатити

---

<sup>480</sup> Одељак 3.1 *Оквира за истраживања*.

<sup>481</sup> Одељак 3.1.1 *Оквира за истраживања*.

<sup>482</sup> Одељак 3.1.2 *Оквира за истраживања*.

истраживачкој организацији награду, под уговором предвиђеним условима. Проблем у вези с овим уговорима настаје у ситуацији када држава чланица жели да додели државну помоћ одређеној компанији која представља уговорну страну, па то чини **преко истраживачке организације**. То се реализује тако што држава своје услуге компанији наплаћује по ценама испод тржишних, или под условима повољнијим од оних под којима би их извршила да се ради о нормалним тржишним околностима. Дакле, овде је реч о **посредној државној помоћи**, односно жељи државе чланице да избегне одредбе о државној помоћи<sup>483</sup>.

Како би се спречило заобилажење правила о државној помоћи, Оквир за истраживања прописује да истраживачка организација има обавезу да услуге пружа по тржишној цени или по ценама које ће представљати збир укупних трошкова плус разумна маргина профита<sup>484</sup>.

Уколико истраживачка организација ради на пројекту **заједно са једном или више компанија из приватног сектора**, такође може доћи до злоупотребе од стране државе чланице. Систем функционише тако што ће се државна помоћ доделити компанији преко њеног партнера на пројекту, истраживачке организације, на начин да се компанији партнеру на пројекту обезбеди учешће под повољнијим условима сарадње од тржишних.

Како би се спречиле могуће злоупотребе у виду индиректне државне помоћи компанијама преко истраживачке организације, потребно је да се испуни **барем један** од следећих услова: а) да предузећа партнери на пројекту сnose пуне трошкове пројекта; б) да резултати који не доведу до права интелектуалне својине могу бити широко раширени, као и да права интелектуалне својине на резултате истраживања, развоја и иновација, насталих као резултат активности истраживачке организације, буду у целини алоцирани на њу; в) да истраживачка организација добије компензацију од стране предузећа учесника на пројекту која је еквивалентна тржишној цени за права интелектуалне својине настала као

---

<sup>483</sup> О овоме видети: Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 104-105.

<sup>484</sup> Одељак 3.2.1 *Оквира за истраживања*.

результат рада истраживачке организације на пројекту и трансферисана компанијама учесницима<sup>485</sup>.

Државе чланице имају могућност да спроведу властиту процену заједничког пројекта, уколико ниједан од наведених услова није испуњен. У складу с тим, неће се радити о државној помоћи уколико процена уговора између истраживачке организације и компанија покаже да су права интелектуалне својине на резултатима истраживања, развоја и иновација, као и приступ истим алоцирана на партнере на начин који **адекватно** рефлектује њихове интересе, рад и финансијски и други допринос пројекту. Ако ниједан од наведених услова није испуњен, а процена извршена од стране државе чланице не доведе до закључка да се у предметном случају не ради о државној помоћи, у том случају ће Комисија сматрати да пуна вредност доприноса пројекту од стране истраживачке организације пројекту представља државну помоћ<sup>486</sup>.

Дакле, из наведеног се може закључити да Комисија обраћа пажњу како на директну, тако и на индиректну државну помоћ. Свакако ће бити много теже уочити управо индиректну (прикривену) помоћ, јер државе чланице настоје да се „довијају“ на различите начине како би заобишле члан 107(1) УФЕУ. Ипак, остаје бојазан од превелике дискреције која је остављена Комисији у процени испуњености услова под којима ће се сматрати да се не ради о државној помоћи.

Државна помоћ за истраживање, развој и иновације може бити компатибилна са унутрашњим тржиштем уколико се њен циљ састоји у промовисању реализације пројекта од општег европског интереса, што значи да се у овој ситуацији може применити члан 107(3)(б) УФЕУ. Међутим, да би се поменута одредба применила, потребно је да се **кумулятивно** испуне четири услова која су прописана у Оквиру за истраживања<sup>487</sup>. Прво, пројекат мора бити **јасно дефинисан** у погледу услова за примену, као и у погледу учесника и циљева, при чему се више појединачних пројеката може сматрати као један пројекат. Ово је могуће уколико се ради о сродним пројектима, па Комисија жели

---

<sup>485</sup> Одељак 3.2.2 Оквира за истраживања.

<sup>486</sup> *Ibidem*.

<sup>487</sup> Одељак 4. Оквира за истраживања.

да рационално посматра ситуацију и избегне распирање средстава и људских ресурса.

Друго, пројекат мора бити у **општем европском интересу**, при чему његов допринос мора бити изражен на један јасан, конкретан начин који се може идентификовати. Неће се радити о пројекту од општег европског интереса ако су користи од пројекта резервисане само за једну државу чланицу, или државу чланицу која спроводи пројекат. Дакле, мора бити речи о пројекту који обезбеђује корист за Унију као целину. Јасно, дати пројекат треба да карактерише практична примењивост у смислу да он представља велики искорак у области истраживања, или водећи пројекат од интереса за европску индустрију. Комисија је заузела негативан став да се ради о пројекту од општег европског интереса, уколико се он спроводи од стране компанија које се налазе у различитим државама чланицама. Она сматра да пројекти морају да допринесу унапређењу ситуације у Унији у погледу истраживања и развоја у **међународном контексту** кроз стварање нових тржишта или развој нових технологија. Дакле, вредност и значај пројекта не треба да буде ограничен само на једну државу или неку грану индустрије, већ мора бити од ширег значаја и имати примењивост за економију Уније као целине.

Треће, државна помоћ мора бити **нужна** за постизање циљева од општег интереса и мора имати **подстицајан карактер** за реализовање пројекта, у смислу да се пројекат не би могао реализовати без додељене помоћи. Ово посебно добија на важности, ако се узме у обзир да сваки пројекат носи са собом одређени проценат ризика и да је понекад врло тешко предвидети све могуће последице његове реализације. Управо тај висок ниво ризика може дестимулативно деловати на жељу привредника да инвестирају у истраживања, развој и иновације. Дакле, државна помоћ би овде служила као вид „сигурносног вентила“ за реализацију таквих високоризичних пројеката, који би у њеном одсуству вероватно остали нереализовани.

Четврто, да би се сматрало да дати пројекат представља пројекат од општег европског значаја, потребно је да се ради о пројекту **велике важности** у погледу његовог карактера, обима и циљева. То значи да се пројекти мањег

значаја, величине или важности за економију Уније неће сматрати пројектима од општег европског интереса и, самим тим, неће потпадати под члан 107(3)(б) УФЕУ.

Најзад, институције Уније ће благоданклоно гледати на пројекте који у себи укључују **значајан сопствени допринос корисника пројекта**. Исто важи и за нотификоване пројекте у који су укључена предузећа или истраживачке организације из значајног броја држава чланица.

Државна помоћ може такође бити компатибилна са унутрашњим тржиштем и на основу члана 107(3)(ц) УФЕУ уколико, на основу балансираног теста, доводи до повећања активности истраживања, развоја и иновација без неповољног утицаја на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу. Према Оквиру за истраживања, следеће врсте државне помоћи могу да се подведу под члан 107(3)(ц) УФЕУ: 1) помоћ за пројекте истраживања и развоја; 2) помоћ за студије техничке изводљивости; 3) помоћ малим и средњим предузећима за трошкове по основу права индустријске својине; 4) помоћ за млада иноваторска предузећа; 5) помоћ за процесне и организационе иновације у услугама; 6) помоћ за саветодавне услуге у вези са иновацијама и услуге подршке иновацијама; 7) помоћ за унајмљивање висококвалификованог особља; 8) помоћ за иновативне кластере<sup>488</sup>.

На овом месту ћемо детаљније обрадити само прву категорију државне помоћи. Тако, кад је реч о државној помоћи за пројекте истраживања и развоја, да би помоћ била компатибилна са унутрашњим тржиштем, неопходно је да се односи на пројекте који спадају под фундаментална истраживања, индустријска истраживања или експериментални развој. Интензитет државне помоћи ће се одредити на бази оправданих трошкова. Они се односе на трошкове особља, инструмената и опреме, трошкове за зграде и земљиште, трошкове истраживања по уговору, техничких знања или патента прибављених или лиценцираних из спољних извора по тржишним ценама, додатне режијске трошкове (*overheads*, превод аутора), претрпљене као резултат истраживачког пројекта, као и друге

---

<sup>488</sup> Одељак 5.1-5.8 Оквира за истраживања.



оперативне трошкове, укључујући трошкове материјала, залиха или сличних производа претрпљене као резултат истраживачке активности.

Након што се одреде оправдани трошкови, примениће се допуштени интензитет помоћи, који не сме прелазити 100% оправданих трошкова за фундаментална истраживања, 50% за индустријска истраживања, односно 25% за експериментални развој<sup>489</sup>. Ипак, могуће је наведене лимите интензитета помоћи у вези са индустријским истраживањем и експерименталним развојем повећати у погледу малих и средњих предузећа до 10% кад су у питању средња предузећа, односно 20%, ако је реч о малом предузећу<sup>490</sup>. Најзад, могуће је наведене лимите интензитета помоћи под одређеним условима повећати и за 15%, кад је у питању сарадња између најмање два предузећа независна једно од другог, сарадња између предузећа и истраживачке организације, или у погледу индустријских истраживања. Ово важи уколико су резултати пројекта широко раширени преко конференција, научних часописа или разних база података, с тим што максимални интензитет државне помоћи не сме прелазити 80% оправданих трошкова<sup>491</sup>.

У вези са државном помоћи за истраживање и развој појавила се недоумица како поступити у случају када конкурентске компаније из иностранства (дакле, ван ЕУ) приме државну помоћ, директно или индиректно, истог интензитета за сличне пројекте, програме, истраживања, развој или технологију као и компанија у ЕУ? Комисија је заузела став да у таквим ситуацијама може да се додели помоћ **вишег интензитета** од генерално дозвољеног. Услов је да су страни конкуренти добили помоћ у последње три године или ће је добити, уколико је то неопходно да би се решило, стварно или потенцијално, директно или индиректно, нарушавање међународне трговине (*matching clause*). Државе чланице имају обавезу да доставе Комисији одговарајуће информације које би јој омогућиле да процени ситуацију<sup>492</sup>.

Најзад, у Оквиру за истраживања постављена су одговарајућа правила и за остале наведене категорије државне помоћи које могу бити компатибилне са

---

<sup>489</sup> Одељак 5.1.2 Оквира за истраживања.

<sup>490</sup> Одељак 5.1.3 Оквира за истраживања.

<sup>491</sup> Одељак 5.1.3 (б) Оквира за истраживања.

<sup>492</sup> Одељак 5.1.7 Оквира за истраживања.

унутрашњим тржиштем, у смислу члана 107(3)(ц) УФЕУ. Нарочито је занимљиво поменути државну помоћ за млада иноваторска предузећа. Оквиром за истраживања је предвиђено да ће помоћ за ове сврхе бити компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, уколико је корисник помоћи мало предузеће које постоји мање од шест година у време доделе помоћи и које је иновативног карактера. Потоњи услов ће се сматрати испуњеним, ако држава чланица покаже да ће корисник помоћи у догледној будућности развити производе, услуге или процесе који су технолошки нови или значајно унапређени, или да трошкови истраживања и развоја представљају најмање 15% укупних оперативних трошкова компаније примаоца у најмање једној од три године које претходе давању помоћи. Помоћ која се може доделити овим компанијама не сме прелазити износ од 1 милион евра, 1,5 милиона евра, ако је реч о регионима који потпадају под члан 87(3)(а) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(а) УФЕУ), односно 1,25 милиона евра ако се ради о регионима у смислу члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада члана 107(3)(ц) УФЕУ)<sup>493</sup>.

У Оквиру за истраживања се могу пронаћи и одредбе које говоре о случајевима у којима ће Комисија спровести детаљнију процену, имајући у виду веће износе државне помоћи који се намеравају доделити<sup>494</sup>. Детаљнија процена се спроводи како би се избегло да високи износи државне помоћи наруше конкуренцију, у обиму супротном заједничком интересу. Дакле, циљ је управо супротан-потребно је да државна помоћ за истраживања, развој и иновације допринесе остваривању заједничких интереса у овој области.

Тако, детаљније истраживање ће се спровести за све случајеве за које је, у складу са Уредбом о блок-изузећу, обавезно да се појединачно нотификују Комисији. Исто је предвиђено и у случајевима где висина помоћи прелази 20 милиона евра по предузећу по пројекту/студији изводљивости, кад је реч о пројектима у којима се претежно ради о фундаменталном истраживању, 10 милиона евра кад је реч о пројектима који су претежно индустријско истраживање, односно 7.5 милиона евра по предузећу по пројекту/студији

---

<sup>493</sup> Одељак 5.4 *Оквир за истраживања*.

<sup>494</sup> Одељак 7.1 *Оквир за истраживања*.

изводљивости за све друге пројекте. Поред ових случајева, детаљнија процена ће се спровести и за процесну или организациону иновацију у услужним активностима. Услов је да висина помоћи прелази износ од 5 милиона евра по пројекту по предузећу, а исти лимит се примењује и за иновационе кластере (5 милиона евра по кластеру).

Методологија Комисије, приликом спровођења детаљније процене, базираће се на утврђивању неколицине чинилаца. Прво, мора се дати одговор на питање да ли постоји тржишни недостатак (*market failure*, превод аутора), који је неопходно отклонити путем конкретне мере државне помоћи<sup>495</sup>? Друго, да ли је државна помоћ у датом случају одговарајући инструмент<sup>496</sup>? Треће, да ли дата помоћ има подстицајан карактер, односно да ли би се компаније одлучиле за истраживања, развој и иновације у одсуству помоћи<sup>497</sup>? Четврто, да ли је државна помоћ нужна у датом случају, или се исти циљ могао постићи другим средствима<sup>498</sup>? Пето, да ли је помоћ пропорционална<sup>499</sup>? Шесто, да ли је у предметном случају дошло до нарушавања конкуренције и трговине? У овом сучају, Комисија ће водити рачуна о три могуће ситуације: а) државна помоћ за истраживање, развој и иновације може нарушити динамичке подстицаје учесника на тржишту за инвестиције, б) државна помоћ може створити или очувати положај тржишне моћи или в) путем државне помоћи могу се вештачки одржавати економски неефикасне компаније<sup>500</sup>.

Најзад, државна помоћ у области истраживања, развоја и иновација предмет је и Уредбе о блок-изузећу, што значи да би, уз испуњење услова који су њоме предвиђени, државна помоћ могла бити компатибилна са унутрашњим тржиштем, у смислу члана 107(3) УФЕУ и изузета од обавезе нотификације Комисији у складу са чланом 108. УФЕУ<sup>501</sup>.

---

<sup>495</sup> Одељак 7.3.1 Оквира за истраживања.

<sup>496</sup> Одељак 7.3.2 Оквира за истраживања.

<sup>497</sup> Одељак 7.3.3 Оквира за истраживања.

<sup>498</sup> *Ibidem*.

<sup>499</sup> Одељак 7.3.4 Оквира за истраживања.

<sup>500</sup> Одељак 7.4 Оквира за истраживања.

<sup>501</sup> О томе види члан 31-37 Уредбе о блок-изузећу.

### 5.3 Пракса институција Уније у вези са државном помоћи за истраживање, развој и иновације

Институције Уније су се веома често сусретале са ситуацијама у којима су државе чланице настојале да доделе помоћ компанијама у погледу истраживања, развоја и иновација. Пракса је показала да се државна помоћ може доделити на најразличитије начине, при чему је Комисија морала веома пажљиво да испита сваки случај понаособ.

Кад је реч о **иновацијама**, овом приликом треба поменути случај *Spain v. Commission*<sup>502</sup>, где је Комисија разматрала да ли је помоћ шпанске владе, у износу од 240 милиона евра, малим и средњим предузећима у циљу развоја безбедности возила компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем. Помоћ је била намењена и обуци особља, побољшању техничких капацитета ових субјеката, као и унапређењу веза између компанија, технолошких центара и универзитета. На крају, помоћ је проглашена компатибилном са заједничким тржиштем, имајући у виду њен несумњив значај за привреду у целини.

Међутим, у случају *BMW*<sup>503</sup>, Комисија није одобрила помоћ фабрици у саставу компаније *BMW* од стране Аустрије, из разлога што је сматрала да се у предметном случају не ради о иновацији. Такав став Комисија је засновала на чињеници да се понуђена технолошка решења већ употребљавају од стране конкурената из истог сектора привреде.

Кад је реч о **истраживању и развоју**, можемо такође да приметимо постојање различитих облика државне помоћи. На пример, у случају *Italia v. Commission*<sup>504</sup>, италијанска покрајина Пијемонт је доделила помоћ компанијама у циљу развоја и истраживања водоничне енергије и горивих ћелија, док се у случају *Ireland v. Commission*<sup>505</sup> радило о помоћи за истраживања и развој у сектору телекомуникација. Можемо поменути и случај *OCAS*<sup>506</sup>, у коме је регион

---

<sup>502</sup> Case N 11/2000, *Spain v. Commission* [2000] OJ C202.

<sup>503</sup> Case N 64/2002, *Austria v. Commission* [2002].

<sup>504</sup> Case N 164/2004, *Italia v. Commission* [2004].

<sup>505</sup> Case N 214/2004, *Ireland v. Commission* [2004].

<sup>506</sup> Case N 315/2004 *Belgium v. Commission (OCAS)* [2004].

Фламанија извршио капитално улагање у компанију *OCAS*, чија је основна делатност била истраживање и развој. Белгијска влада је тврдила да ће предметно улагање допринети да се поменута компанија трансформише у аутономну и профитабилну компанију на тржишту за пружање услуга у области истраживања и развоја. Комисија се није сложила са наведеним ставом, сматрајући да предвиђања у погледу оставривања профита нису прецизна. Стога је мера Валоније окарактерисана као државна помоћ.

У пракси је државна помоћ у овом сектору додељивана и у форми пореских олакшица, као што је било у случају *Portugal v. Commission*<sup>507</sup>, односно у облику зајмова, као у случају *Basque v. Commission*<sup>508</sup>. Случајеви *Italia v. Commission*, *OCAS* и *Basque v. Commission* потврдили су раније изречени став Комисије да се као субјекти који додељују државну помоћ могу јавити и регионалне власти, а не само централна власт.

Интересантан је био и случај *Denmark v. Commission*<sup>509</sup>, у коме је данска влада омогућила финансирање, из јавних и приватних извора, специјалног прототипа постројења у области микро-технологија. Помоћ се састојала у ненаплаћивању накнаде за коришћење постројења, бескаматних зајмова и гаранција. Комисија је одобрила ову помоћ, у смислу тада важећег члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(ц) УФЕУ).

Поставило се и питање да ли ће се „наручивање“ истраживања и развоја од стране државе чланице третирати као државна помоћ? Комисија је на то одговорила потврдно, уз ограду да се неће радити о државној помоћи уколико је спроведена отворена тендерска процедура<sup>510</sup>. Овакав став Комисије је представљао својеврсну потврду и истицање принципа приватног инвеститора, односно захтев да уговори овог карактера морају бити закључени под тржишним условима.

Занимљиво би било поменути и случајеве у којима су истраживања вршена од стране непрофитних, образовних институција. Помоћ тим субјектима у пракси

---

<sup>507</sup> Case N 84/99, *Portugal v. Commission* [2000] OJ C162.

<sup>508</sup> Case 247/2003, *Basque v. Commission* [2003].

<sup>509</sup> Case N 802/2000 *Microelectronic Center*, [2001] OJ C 199.

<sup>510</sup> Case N 694/2000, *Germany v. Commission* [2000] OJ C 185.

су институције Уније често одобравале. На пример, у случају *KLICT*<sup>511</sup>, Комисија је одобрила помоћ фондацији *KLICT* у Холандији, намењену истраживањима усмереним ка отклањању „уских грла“ у саобраћају, као и смањењу загађења. Као разлог за одобравање помоћи Комисија је навела да поменута фондација није вршила непосредно истраживања, већ је то учињено преко подуговарача који су бирани од стране фондације. С друге стране, Комисија је заузела негативан став у случају када је помоћ додељена истраживачком институту у Немачкој за пројекат који је требало да се реализује заједно са приватном компанијом. Разлог за овакав став представљала је чињеница да је, на основу уговорних одредаба, само приватна компанија могла комерцијално да експлоатише резултате истраживања. Дакле, овде се радило о посредној државној помоћи, па је стога Комисија желела да спречи заобилажење релевантних одредаба<sup>512</sup>.

На крају, институције Уније су веома радо у пракси одобравале шеме државне помоћи у случајевима када се радило о **заједничким пројектима истраживачких центара јавног карактера и приватних компанија**. На пример, у случају *Ireland v. Commission*<sup>513</sup>, помоћ је додељена компанији *Bell Laboratories* у циљу стварања истраживачког центра за телекомуникационе технологије. Комисија је сматрала да је предметна државна помоћ била компатибилна са (тада) заједничким тржиштем, с обзиром на чињеницу да су се као учесници пројекта у великој мери јављали универзитети, односно њихов конзорцијум, вођен од стране Тринити колеџа из Даблина. Слично је било и у случају *Dutsch BSIK*<sup>514</sup>, када је државна помоћ додељена конзорцијуму који је укључивао и јавни и приватни сектор из области истраживања. Помоћ је одобрена од стране Комисије, будући да су једино јавни истраживачки центри могли да остварују добит по основу права интелектуалне својине, проистеклих из резултата истраживања. Осим поменутих ситуација, Комисија је одобрила помоћ и у случају

---

<sup>511</sup> Case *Netherlands v. Commission* N 652/2001.

<sup>512</sup> *Twenty First Report on Competition Policy* [1991], т. 185.

<sup>513</sup> Case *Ireland v. Commission* N291/2002.

<sup>514</sup> Case *Dutsch BSIK* N 291/2002.

*United Kingdom v. Commission (LINK)*<sup>515</sup>, као и у случају *Irish Research, Technology and Innovation Initiative*<sup>516</sup>.

Из наведених одлука Комисије је приметно да ће шеме државне помоћи веома радо бити одобраване од стране институција Уније, уколико се на тај начин подстиче укључивање јавних истраживачких центара у истраживања. Најзад, видљива је и жеља Комисије да направи својеврсну „симбиозу“ између науке и привреде, што несумњиво представља позитивно настојање.

На основу горе реченог, може се закључити да институције Уније придају велики значај области истраживања, развоја и иновација. Једну од главних новина у Оквиру за истраживања представља увођење мера државне помоћи за иновације, за разлику од ранијег оквира који то питање није регулисао. Даље, може се уочити да се велики значај придаје универзитетима и истраживачким организацијама, који имају кључну улогу у истраживањима и иновацијама. Притом, ближе је разјашњена њихова улога у вршењу како економских, тако и некономских активности. То посебно важи за ситуацију када универзитети, односно истраживачке организације, закључују уговоре са компанијама на основу којих врше истраживања, као и за делатности које спадају у суштинске активности универзитета, као што су образовни процес, независна истраживања и објављивање резултата и слично. Пракса је показала да ће институције Уније веома често одобравати државну помоћ у случајевима укључивања јавних истраживачких центара у истраживања заједно са приватним сектором. Наравно, неће се одобрити помоћ уколико би јавни истраживачки центри служили само као „параван“ за доделу помоћи одређеним приватним компанијама из сектора истраживања и развоја.

Дакле, подстиче се заједничко учешће у пројектима истраживачких организација и приватног сектора, путем могућности да се помоћ компанијама које сарађују са универзитетима или истраживачким организацијама може повећати за 15%. Сличан „бонус“ се предвиђа и за компаније које учествују на пројекту заједно са другим компанијама. Може се уочити и да се у односу на

---

<sup>515</sup> Case *United Kingdom v. Commission (LINK)* N 636/2000.

<sup>516</sup> Case *Irish Research, Technology and Innovation Initiative* N 214/2002.

ранији оквир мала и средња предузећа **много повољније третирају**, што се може видети на основу „бонуса“ од 20% (уместо 10%) за мала предузећа. Уведена је и детаљна процена у случајевима када се ради о државној помоћи великог износа, имајући у виду да се у овим ситуацијама може у већој мери нарушити конкуренција и угрозити трговина међу државама чланицама.

Најзад, на основу решења садржаних у Оквиру за истраживања, види се да државна помоћ за истраживање, развој и иновације има не само позитивне, већ носи са собом и бројне негативне ефекте као што су: заштита домаћих компанија на уштрб иностраних конкурената, вештачко одржавање у животу неефикасних компанија, стварање и одржавање тржишне моћи и слично. Државна помоћ, уз поштовање одређених предуслова, може да послужи као корисно средство за отклањање одређених аномалија на тржишту. Такође, она може да подстакне приватни сектор на истраживања, развој и иновације тамо где они, у одсуству помоћи, не би предузели било какве инвестиције у том правцу услед великог ризика којем би се изложили. Али, не треба сметнути с ума ни то да се одређени проблеми могу решити и другим средствима, независно од државне помоћи, као што су већа буџетска издвајања у сектор високог образовања и науку, научну инфраструктуру, доношење боље регулативе у погледу заштите права интелектуалне својине, подстицајне мере за инвеститоре и слично. На крају, остаје стара „болка“ изражена кроз велики степен дискреције у одлучивању који је и овде омогућен Комисији.

## **6. Државна помоћ намењена спашавању и реструктурирању компанија у економским тешкоћама**

### *6.1 Уводна разматрања*

Кад је реч о овом виду државне интервенције, треба напоменути да се она разликује од осталих до сада поменутих облика државне помоћи. Пре свега, околности под којима се овај вид помоћи додељује су веома специфичне и односе



се на компаније које се налазе у озбиљним економским потешкоћама и којима, због тога, прети нестанак са тржишта. То значи да се помоћ додељује економски неефикасним привредним субјектима. Такво поступање је противно постулатима тржишта, али и самој суштини државне помоћи, која се не даје само зато да би се вештачким путем одржавале у животу компаније које лоше послују, већ се додељује у сврхе које су дефинисане Уговором о функционисању ЕУ.

Ипак, потребно је имати у виду чињеницу да су одређене компаније од стратешког интереса за државе чланице (на пример, аутомобилска индустрија, банкарски сектор), па држава не сме олако да допусти да оне пропадну, слепо се држећи тржишних принципа и слободне конкуренције. То нарочито важи за компаније са великим бројем запослених, чије би затварање могло довести до великих турбуленција на тржишту, повећања незапослености и економског заостајања региона у коме односна компанија послује. Управо ови разлози би могли представљати својеврсно оправдање за доделу државне помоћи, при чему се морају узети у обзир њени негативни ефекти који могу бити веома озбиљни<sup>517</sup>.

На пример, државна помоћ компанијама које се налазе у економским тешкоћама значиће негативне консеквенце по функционисање слободног тржишта и очување једне вештачке тржишне структуре, јер се на тај начин спасавају „губиташи“. Такав потез ће нарочито погодити конкурентске компаније које послују без државне подршке, будући да ће њихов конкурент имати идентичан, ако не и бољи, конкурентски положај. Ситуација је много компликованија ако у разматрање укључимо не само конкуренте из дате државе чланице, већ и оне из других држава чланица ЕУ. У том смислу, помоћ за спасавање и реструктурирање компанија које се налазе у економским тешкоћама довешће до својеврсног „извоза“ проблема из једне државе чланице у друге. То може да изазове нестанак здравих компанија са тржишта и штету по потрошаче. Она не мора да наступи истовремено са доделом државне помоћи, већ се може

---

<sup>517</sup> Домазет, С., *Улога државне помоћи у оквиру Европске уније у светлу актуелне економске кризе*, Зборник универзитета Едуконс за друштвене науке, 2/2011, стр. 98.

манифестовати у неком каснијем временском оквиру<sup>518</sup>. Стога, може се закључити да државну помоћ за спашавање и реструктурирање компанија које се налазе у економским тешкоћама треба додељивати само у одређеним, изузетним, ситуацијама и под стриктно предвиђеним условима.

## *6.2 Смернице о државној помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у економским тешкоћама*

Имајући у виду да се, у пракси, компаније могу наћи у финансијским тешкоћама, не треба да чуди што се у многим ситуацијама државе одлучују да доделе помоћ за спашавање и реструктурирање. Примера ради, од 1995-2003. године, Комисија је донела 86 одлука којима је одобрила помоћ за спашавање и реструктурирање, додељену већем броју компанија из десет држава чланица<sup>519</sup>. Број позитивних одлука је релативно мали, узимајући у обзир временски распон од скоро десет година. То јасно доказује да се овај вид државне помоћи не одобрава лако, с обзиром на последице које могу наступити на тржишту, у случају погрешне одлуке.

У том погледу, Комисија је још 2004. године донела одговарајуће **Смернице о државној помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у тешкоћама** (у даљем тексту: Смернице о спашавању), које су требале да важе до краја 2009. године, али им је важност накнадно продужена до октобра 2012. године<sup>520</sup>.

Према Смерницама о спашавању, државна помоћ за спашавање и реструктурирање компанија се може доделити само компанијама које се налазе у „тешкоћама“ (*difficulties*, превод аутора). Притом, дефиниција таквих компанија није дата у Уговору о функционисању ЕУ, већ управо у овом акту Комисије. Тако,

---

<sup>518</sup> О овоме види шире у: Faull, J., Nikpay, A., *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, 2007.

<sup>519</sup> Glowicka, E., *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*, 2008., стр. 28.

<sup>520</sup> *Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2004] OJ C244/2; *Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2009] OJ C156/2.

Комисија ће сматрати да односна компанија представља компанију у тешкоћама уколико је она неспособна да, било путем властитих ресурса, било уз помоћ средстава које може да прибави од стране њених сопственика/акционара или поверилаца, спречи губитке који ће је, без спољне интервенције од стране јавних власти, скоро сигурно осудити на престанак пословања у кратком или средњем временском року<sup>521</sup>.

Сматраће се да се компанија налази у тешкоћама уколико је у предметном случају реч о друштву са ограниченом одговорношћу, где је више од половине уписаног капитала нестало, и где је више од четвртине овог капитала изгубљено у протеклих 12 месеци. Друго, услов је испуњен и када се ради о компанији у којој неки чланови имају неограничену одговорност за дугове компаније, где је за више од пола њеног капитала у њеним рачунима показано да је нестало и када је више од једне четвртине тога капитала изгубљено у протеклих 12 месеци. Најзад, у случају где дата компанија према домаћем законодавству испуњава услове за отварање стечајног поступка (*collective insolvency proceedings*, превод аутора), сматраће се да се ради о компанији у тешкоћама. Чак и уколико се дата компанија не налази ни у једној од горе описаних ситуација, она ће бити окарактерисана као компанија у тешкоћама уколико њено пословање карактерише повећање губитака, вишак капацитета, опадање новчаног промета, раст дуговања, камата, пад вредности њене имовине, пад кредитног рејтинга, недостатак ликвидности и слично<sup>522</sup>.

Из наведене дефиниције можемо закључити да су постављени веома широки критеријуми. Стога, компаније које докажу постојање одређених

---

<sup>521</sup> Тачка 9. *Смерница о спашавању*.

<sup>522</sup> *Ibidem*, т. 9 и 10. Кад је реч о дуговањима, емпиријска истраживања показују да компаније у тешкоћама много чешће крше своје дужничке обавезе и траже поновне преговоре и/или одрицање од дуга (о овоме видети шире у: Davydenko, S.A., *When Do Firms Default, A Study of the Default Boundary*, University of Toronto, 2009). Веома је чест у пракси и недостатак ликвидности, када компаније нису у стању да испуњавају своје фиксне обавезе, обавезе према повериоцима, или када не могу да врше исплате испоручиоцима или запосленима (видети више у: Hotchkiss, E., John, K., Moogadian, R., Thorburn, K., *Bankruptcy and the resolution of financial distress*, поглавље 14 у *Handbook of Empirical Corporate Finance*, vol. 2, Oxford: Elsevier, 2008).

карактеристика могу бити класификоване у складу са Смерницама о спашавању као „компаније у тешкоћама“<sup>523</sup>.

Дакле, када се компанија налази у тешкоћама, она није у стању да испуњава своје обавезе према повериоцима, чак и уколико је пословна активност коју врши веома профитабилна<sup>524</sup>. То значи да је могуће да компанија западне у тешкоће финансијске природе, али не мора запасти и у економске тешкоће. Штавише, емпиријске студије су показале да су финансијске турбуленције много чешће од економских<sup>525</sup>. Наравно, сасвим је природно да привредни субјекти понекад долазе у одређене пословне тешкоће. То не мора да значи да ће се сматрати да се они налазе у тешкоћама, у смислу Смерница о спашавању. Стога, тражи се дужи временски интервал у коме се компанија налази у пословним тешкоћама.

Као компаније у тешкоћама неће се сматрати новоотворене компаније које послују тек три године, без обзира на то што се оне често могу наћи у неповољној финансијској ситуацији, нарочито када нова компанија настане као последица ликвидације претходне компаније, или у другим сличним случајевима<sup>526</sup>. Слично је и са компанијама које су преузете од стране групе компанија, или представљају њен саставни део, сем уколико се докаже да су економске тешкоће тих компанија „унутрашње“ (*intrinsic*, превод аутора), а не резултат арбитражне алокације трошкова унутар групе, и да су оне сувише озбиљне да би их група могла сама решити. Занимљива је и ситуација када компанија у тешкоћама оснује филијалу. Поставља се питање да ли ће помоћ за спашавање и реструктурирање имати само компанија „мајка“ или обе? Комисија се у овом случају определила за решење по којем и компанија „мајка“ и њена филијала представљају групу компанија и, следствено томе, могу да остваре право на поменути вид државне помоћи<sup>527</sup>.

---

<sup>523</sup> European Commission, *Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid*, 2009., стр. 14.

<sup>524</sup> *Ibidem*.

<sup>525</sup> Andrade, G., Kaplan, S., *How costly is financial (not economic) distress? Evidence from highly leveraged transactions that became distressed*, *Journal of Finance* 53/1998, стр. 1143.

<sup>526</sup> *Ibidem*, т. 12.

<sup>527</sup> *Ibidem*, т. 13.

Помоћ за спашавање, дакле, мора бити нешто што је *привременог карактера*. Њен циљ се састоји у томе да се компанија у економским тешкоћама одржи у животу таман толико да би добила време да испита који су узроци довели до економског колапса, као и да сачини план за реструктурирање или ликвидацију. Логично, помоћ за спашавање не може се додељивати у неограниченом временском периоду, већ може да траје само шест месеци. Дакле, то је минималан временски оквир који је постављен у Смерницама о спашавању. Овај вид државне помоћи може се доделити у облику зајмова или гаранција на већ преузете позајмице, по каматним стопама упоредивим са оним које се примењују на зајмове узете од стране компаније које се не налазе у економским тешкоћама. Он не може бити изражен у виду чистих новчаних дотација од стране државе чланице, или њеног учешћа у основном капиталу дате компаније. То значи да ће, након истека периода од шест месеци, зајмови морати да буду враћени. Другим речима, доћи ће до прекида гаранција на преузете обавезе, а компанија, прималац помоћи мораће показати да су зајмови враћени у целости, или да је гаранција престала да важи.

Даље, државна помоћ за спашавање мора бити додељена на темељима **озбиљних социјалних тешкоћа** и не сме имати претерано неповољне ефекте у смислу преношења проблема на друге државе чланице<sup>528</sup>. На овај начин, настоји се спречити да додела државне помоћи угрози конкурентски положај компанија у другим државама чланицама, у мери која је супротна заједничком интересу.

Најзад, помоћ за спашавање може се доделити **само једном**-принцип „једанпут-последњи пут“ („*one time-last time*“, превод аутора), што значи да се неће допустити вишеструко додељивање помоћи, као што неће бити прихватљива ни помоћ за спашавање која се намерава доделити компанији која је већ примила помоћ за реструктурирање. То је логично, будући да на тај начин долази до нарушавања конкуренције, у мери супротној заједничком интересу. Овакво решење је додатно појачано обавезом држава чланица да, приликом нотификације планиране помоћи за спашавање или реструктурирање Комисији, назначе да ли је

---

<sup>528</sup> Тачка 25. Смерница о спашавању.

односна компанија већ раније примила неки од поменутих видова помоћи. То укључује сваку помоћ додељену пре него што су почеле да се примењују Смернице о спашавању, као и помоћ која није нотификована Комисији. Уколико се испостави да је помоћ била додељена и ако је протекло мање од десет година од доделе помоћи, или краја периода реструктурирања или примене плана у те сврхе, Комисија неће дозволити да се поново додељују ови видови помоћи. Јасно, овде се поштује принцип по коме се помоћ за спашавање и реструктурирање може доделити само једном, сем у неким изузецима<sup>529</sup>.

Слично решење присутно је и кад се ради о **групама компанија**. Тако, Комисија неће допустити додељивање помоћи за спашавање и реструктурирање било групи компанија као целини, било појединим њеним чланицама, сем уколико је протекао десетогодишњи временски рок од доделе помоћи за спашавање, или од краја периода реструктурирања или примене плана у циљу реструктурирања. У вези с тим, уколико помоћ за спашавање или реструктурирање прими једна чланица групе компанија, остатак групе који није добио помоћ стиче исто право, изузев компаније која ју је већ остварила, уз истовремену обавезу држава чланица да осигурају механизме за спречавање злоупотребе<sup>530</sup>. Својеврсно одступање од принципа „једанпут-последњи пут“ предвиђено је и кад се ради о преузимању средстава једне компаније од стране друге, уз испуњење одређених предуслова<sup>531</sup>. Најзад, у Смерницама о спашавању предвиђена је и скраћена процедура од месец дана, у вези са помоћи за спашавање, у случају када висина помоћи не прелази 10 милиона евра<sup>532</sup>.

Кад је реч о **реструктурирању**, суштина је да компаније настоје да ублаже факторе који су их довели у тешкоће<sup>533</sup>. Државна помоћ за ове намене мора бити заснована на изводљивом, разумљивом и далекосежном плану. Реструктурирање подразумева реорганизацију и рационализацију активности компаније, у циљу што ефикаснијег рада, реструктурирање оних активности које би опет могле бити

---

<sup>529</sup> *Ibidem*, т. 73.

<sup>530</sup> *Ibidem*, т. 75.

<sup>531</sup> *Ibidem*, т. 76.

<sup>532</sup> *Ibidem*, т. 30.

<sup>533</sup> European Commission, *op.cit.*, стр. 19.

конкурентне на тржишту, престанак вршења непрофитабилних („губиташких“) делатности, диверсификацију у правцу нових и одрживих активности, и слично. Физичко реструктурирање мора бити праћено финансијским реструктурирањем, као што су одређене капиталне дотације или смањења (отписивања) дугова. Послови реструктурирања се не смеју свести искључиво на финансијску помоћ у циљу покривања ранијих губитака у пословању, без узимања у обзир разлога који су довели до губитака<sup>534</sup>. Реструктурирање може да се изврши на различите начине, при чему се продаја имовине истиче као посебно погодан начин за избегавање банкротства<sup>535</sup>.

У том погледу, државна помоћ за реструктурирање моћи ће се доделити само уколико неће бити противна заједничком интересу. Као и код помоћи за спашавање, тако ће и овде помоћ бити одобрена искључиво компанијама које се налазе у економским тешкоћама, и уз услов да је примењен раније сачињени план реструктурирања. План реструктурирања мора да садржи одговарајућу анализу тржишта и да описује околности (разлоге) због којих се дата компанија нашла у економским тешкоћама, како би се могло проценити да ли ће мере, предложене у њему, заиста да доведу до унапређења економске одрживости компаније. Притом, неће се узимати у разматрање неки спољашњи чиниоци, осим уколико се ради о општепризнатим тржишним претпоставкама, већ само интерне мере. Осим тога, у плану мора бити дата пројекција понуде и потражње на тржишту, праћена са различитим сценаријима-од најбољег па до најлошијег. Дакле, циљ плана за реструктурирање мора бити у томе да се покаже на који начин се односна компанија може извући из неповољне економске ситуације и да се омогући да она, након спровођења реструктурирања, послује позитивно, на бази властитих вредности. Зато и овај вид помоћи има једнократан карактер, односно помоћ се

---

<sup>534</sup> *Ibidem*, т. 17.

<sup>535</sup> Asquith, P., Gertner, R., Scharfstein, D., *Anatomy of Financial Distress: An Examination of Junk Bond Issuers*, NBER Working Paper Series, 1991. Притом, компаније често прибегавају вансудском реструктурирању (уместо спровођења поступка банкротства), имајући у виду ниже трошкове. Поједини аутори сматрају да је могућност за спровођење вансудског реструктурирања већа за компаније које имају већи удео непокретне имовине (о томе види: Gilson, S.C., John, K., Lang, H.P., *Troubled Debt Restructurings: An Empirical Study of Private Reorganisations of Firms in Default*, Journal of Financial Economics, 27/1990, стр. 315-335).

може доделити уз поштовање принципа „једанпут-последњи пут“<sup>536</sup>. Државе чланице имају право да траже од Комисије сагласност на измену плана за реструктурирање и висину помоћи, које ће Комисија прихватити уз испуњење одређених услова<sup>537</sup>.

Даље, додељена помоћ мора бити у износу који је **минимално неопходан**, како би се покрили трошкови спровођења реструктурирања. Комисија поставља обавезу државама чланицама да, у значајној мери, допринесу реализацији плана за реструктурирање и то из властитих средстава, укључујући продају оне имовине која није неопходна за њен опстанак на тржишту, али и задуживање под тржишним условима. С тим у вези, Комисија је поставила и одређени праг за који ће сматрати да је допринос одговарајући. Он износи најмање 25% за мала, 40% за средња и 50% за велика предузећа. Комисија може, под изузетним околностима, да прихвати и ниже прагове<sup>538</sup>.

Истовремено, Комисија може тражити да исплата државне помоћи за реструктурирање буде извршена у ратама, уколико се у предметном случају ради о високим износима помоћи и периоду реструктурирања који ће трајати неколико година. У вези са тим, она има овлашћење да сваку појединачну „траншу“ помоћи појединачно одобри пре исплате, уколико установи да се план реструктурирања спроводи на начин и у роковима како је њиме предвиђено<sup>539</sup>.

---

<sup>536</sup> *Ibidem*, т. 33-37.

<sup>537</sup> *Ibidem*, т. 52: 1) ако измењени план још увек показује да ће компанија бити економски одржива у разумном временском оквиру; 2) уколико је висина помоћи у измењеном плану повећана, било које нужне компензаторне мере морају бити шире него оне које су иницијално постављене; 3) ако су предложене компензаторне мере мање од оних иницијално планираних, висина помоћи мора бити смањена у одговарајућем обиму; 4) нови временски оквир за примену компензаторних мера може каснити у односу на првобитно усвојени само из разлога који су ван контроле односне компаније или државе чланице; у супротном, висина помоћи ће морати да се смањи у одговарајућем обиму. Компензаторне мере служе за минимизирање неповољних ефеката на трговинске услове, како би се осигурала „превласт“ позитивних ефеката помоћи над оним негативним, а обухватају смањење капацитета или присуства на тржишту, умањивање баријера за улазак на тржиште, лишавање имовине и слично. Комисија може да постави и друге обавезе и предуслове, као на пример захтев држави чланици да сама предузме одређене мере или наложи компанији примаоцу да испуни одређене обавезе, или да тражи од државе чланице да се уздржи од доделе других типова помоћи односној компанији за време трајања периода реструктурирања (о томе види т. 38-40 и 46).

<sup>538</sup> *Ibidem*, т. 43-44.

<sup>539</sup> *Ibidem*, т. 48



Слична решења предвиђена су и кад је реч о државној помоћи за реструктурирање малих и средњих предузећа, као и за шеме помоћи (с тим што план за реструктурирање не мора бити подржан од стране Комисије), или кад је реч о шемама државне помоћи у ове сврхе за мала и средња предузећа. Притом, шеме помоћи морају да садрже прецизан износ помоћи који би се могао доделити некој компанији. Уколико висина помоћи премашује тај износ, тада се помоћ мора нотификовати Комисији. Максималан износ помоћи који се може дати за комбиновану помоћ за спашавање и реструктурирање неке компаније не може бити већи од 10 милиона евра, а он укључује и било коју помоћ која је прибављена из других извора или под другим шемама<sup>540</sup>.

### *6.3 Пракса институција Уније у погледу државне помоћи за спашавање и реструктурирање*

Кад је реч о пракси институција Уније у вези са државном помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у тешкоћама, један од најпознатијих случајева је свакако био случај *UK bank Northern Rock (NR)*<sup>541</sup>. У овом случају, енглеска централна банка (*Bank of England*) доделила је хитну помоћ за спашавање, у виду позајмице од чак 24 милијарде британских фунти банци *Northern Rock*, како би превазишла финансијске проблеме са којима се суочила након почетка светске финансијске кризе. Поменута банка се у великој мери бавила позајмицама и била је у том погледу пети највећи позајмљивач у Великој Британији. Средства је обезбеђивала на основу уштеђевина својих клијената, као и пословних операција на светском финансијском тржишту. Након потреса на финансијском тржишту у лето 2007. године, поменута банка је запала у озбиљну финансијску кризу, што је довело до тога да су њени дојучерашњи клијенти

---

<sup>540</sup> *Ibidem*, т. 83.

<sup>541</sup> Case NN70/2007 *UK bank Northern Rock (NR) v. Commission* OJ C43/2008. О овом случају видети шире у: Keasey, K., Veronesi, G., *Lessons from the Northern Rock Affair*, *Journal of Financial Regulation and Business* 16/2008; Hall, M.J.B., *The sub-prime crisis, the credit squeeze and Northern Rock: the lessons to be learned*, *Journal of Financial Regulation and Business* 16/2008; Lewellyn, T., *The Northern Rock crisis: a multi-dimensional problem waiting to happen*, *Journal of Financial Regulation and Business* 16/2008.

масовно почели да повлаче своје улоге, након информације да се њихова банка обратила централној банци за помоћ. Такав след догађаја неминовно је довео до драстичног пада акција поменуте банке на берзама. То је узнемирило британску владу и натерало је да обећа да ће осигурати све депозите код ове банке. Након ове интервенције уследила је још једна, која се састојала у томе што је Влада крајем исте године објавила да ће проширити дате гаранције и по основу обавеза банке *Northern Rock* које би се појавиле у будућности. На крају, одлучено је да се поменута банка национализује, односно пређе у државне руке, и након финансијског опоравка поново приватизује, што је и учињено почетком 2008. године.

Пошто је британска влада обавестила Комисију о државној помоћи за спашавање, Комисија је донела одлуку да хитан зајам банци *Northern Rock* неће представљати државну помоћ, али да се тако мора третирати остатак „пакета“ помоћи. Ипак, Комисија је одобрила и ову помоћ на период од 6 месеци. Као што смо већ поменули, државна помоћ за спашавање служи да се омогући компанији примаоцу да преживи, како би могла да сачини план за реструктурирање. Британска влада је тако и урадила, сачинивши план реструктурирања који је подразумевао смањење броја радних места за трећину, смањење броја позајмица, враћање одобреног кредита британске владе од 27 милијарди фунти у 2010. години, као и умањење негативног биланса пословања. Комисија је сматрала да план реструктурирања није добар и да га треба изменити, тако што ће зајам бити враћен пре 2010. године, као и да трајање гаранција може бити смањено. Упутила је и примедбе у погледу компензаторних мера, сматрајући их недовољним за обезбеђење да угрожавање конкуренције буде минимално. Слично је поступила и у погледу пословних аранжмана примаоца на међународном финансијском тржишту. Укратко, Комисија је изразила озбиљне примедбе у погледу плана за реструктурирање и сматрала да оне неће као такав обезбедити да банка *Northern Rock* послује одрживо у дугорочном временском периоду.

Поред овог случаја, на овом месту ћемо сумарно поменути још неке случајеве из праксе. Тако, у погледу државне помоћи за спашавање, Комисија

није имала примедби у случају *Fiem (Italy)*<sup>542</sup>. Ту се радило о помоћи за спашавање компаније *Fiem*, у износу од 1.5 милиона евра, која се бавила производњом електро-механичких компоненти и пословала са губицима. Овај случај је интересантан и по томе што је Комисија одобрила измене претходно одобреног плана за реструктурирање поменуте компаније. Слично је било и у случају *Zakłady Chemiczne Police S.A.(Poland)*<sup>543</sup>. У овом случају, пољска влада је нотификовала Комисији да намерава да додели државну помоћ у циљу спашавања компаније *Zakłady Chemiczne Police S.A*, чија се делатност заснивала на производњи основних хемикалија, вештачких ђубрива, синтетичке гуме, и слично. Поменута компанија је имала велике губитке у пословању услед глобалне економске кризе, у износу од око 40 милиона евра у форми позајмице по каматној стопи већој за 1% од актуелне референтне каматне стопе у том тренутку у Пољској, са обавезом враћања за шест месеци. Комисија је, након анализирања целокупног случаја, донела одлуку да је нотификована помоћ пољске владе компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, будући да су били испуњени сви услови предвиђени у Смерницама о спашавању. Сличне одлуке се могу срести и у још неколицини случајева, као што су случај *Spain (Castille and Leon)*<sup>544</sup>, у коме се радило о шемама помоћи за спашавање и реструктурирање компанија у тешкоћама у неким деловима Шпаније, случају *Fortis Bank S.A./N.V*<sup>545</sup>, где је било речи о помоћи за реструктурирање поменуте банке, или случају *Modec Limited*<sup>546</sup>, у коме се Комисија позитивно одредила према државној помоћи намењеној за спашавање компаније *Modec Limited*.

Дакле, може се закључити да је случај *Northern Rock*, до тада био највећи по вредности државне помоћи, представљао својеврсну прекретницу кад је реч о државној помоћи за спашавање и реструктурирање, јер је на површину „избацио“ одређене дилеме. Пре свега, поставило се питање како ће друге државе чланице поступати кад је реч о значајним компанијама за њену привреду, будући да

---

<sup>542</sup> Case N604/2009 *Italy v. Commission (Fiem)*.

<sup>543</sup> Case N693/2009 *Poland v. Commission (Zakłady Chemiczne „POLICE“ S.A)*.

<sup>544</sup> Case N2/2010 *Spain v. Commission*.

<sup>545</sup> Case NN53a/2008 *Netherlands v. Commission (Fortis Bank S.A./N.V)*.

<sup>546</sup> Case NN41/2009 *United Kingdom v. Commission (Modec Limited)*.

актуелна економска криза неповољно утиче на пословање у свим државама чланицама. Даље, у светлу садашње економске кризе поставила се и дилема да ли државе чланице морају, по сваку цену, да се држе правила о државној помоћи уколико је реч о неким изузетно сложеним случајевима (типа *Northern Rock*), или могу, зарад очувања стабилности националне валуте или привреде, у одређеној мери одступити од тврдих норми о државној помоћи, ризикујући тако санкције од стране институција Уније. Уколико бисмо се руководили правилом „*dura lex, sed lex*“, можемо закључити да норме о државној помоћи за спашавање и реструктурирање заиста у великој мери сужавају слободу држава чланица, нарочито кад су оне у ситуацији да морају да решавају „горуће“ проблеме у својој привреди. То посебно долази до изражаја у ванредним околностима, као што је тренутно присутна економска криза, када је потребна хитна реакција и где ће морати да се примене нека „креативнија“ средства која би могла доћи у колизију са нормама о државној помоћи. Због тога, намеће се дилема да ли, из чисто формално-правних разлога, треба допустити да нека компанија, која је можда носилац одређених делова економије државе чланице и чија је делатност од значаја и за Унију као целину, економски пропадне и тако остави бројне негативне консеквенце по друге делове привреде? Очигледно је да се у оваквим ситуацијама морају пронаћи решења која ће, с једне стране, следити формално-правну строгању комунитарног права, а с друге стране, водити рачуна о „изузетности“ ситуације и потребама хитне државне интервенције.

Најзад, нарочиту тешкоћу за институције Уније представљаће процена плана за реструктурирање који ће бити презентован. Притом, проблем није толико изражен када треба анализирати због чега се односна компанија нашла у тешкоћама, него у ситуацији када је неопходно проценити каква ће бити будућност компаније, на основу датог плана за реструктурирање. Уколико се погледају Смернице о спашавању, видеће се да Комисија мора детаљно да испита предложени план. У том погледу, Комисија ће морати да узме у обзир бројне економске параметре, што ће изискивати велику стручност људи који одлучују у датом случају. Зато се оправдано може појавити бојазан од грешака које се могу

догодити у процени, чије би последице, имајући у виду ванредност ситуације и потребу за хитном реакцијом, могле бити катастрофалне не само за дату државу чланицу, већ и за Унију као целину.

## 7. Државна помоћ у светлу економске и финансијске кризе

### 7.1. Увод

Талас економске и финансијске кризе погодио је цео свет, па и ЕУ. Изразито негативни показатељи, настали услед турбуленција у банкарском и финансијском сектору, довели су привреде држава чланица у тежак положај<sup>547</sup>. Случај *Northern Rock*<sup>548</sup>, из 2008. године, у великој мери је привукао пажњу институција Уније, као и научне и стручне јавности. У том случају, банка *Northern Rock* је запала у озбиљне финансијске тешкоће. Тада је додељена директна финансијска помоћ и дата гаранција на депозите од стране британске владе, што је спасло поменуту банку. То је био први случај у Великој Британији да су грађани и правна лица хтели да повуку своје депозите у банци, страхујући од њене пропасти. Слично је било и у случајевима *Sachsen LB*<sup>549</sup> и *IKB*<sup>550</sup>, где се радило о државној помоћи за спашавање немачких банака. У том погледу, Комисија је извршила контролу помоћи на основу тада важећег члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(ц) УФЕУ) о помоћи компанијама у тешкоћама, у садејству са Смерницама о спашавању.

Дакле, владе држава чланица су предузеле хитне мере за спашавање банака. Оне су биле израз жеље да се очува ликвидност банака, као и запосленост. Притом, владе држава чланица нису много водиле рачуна о одредбама УФЕУ о заштити конкуренције, већ су дале приоритет очувању националног банкарског

---

<sup>547</sup> Према неким предвиђањима, привредни раст се не може очекивати ни у 2012. години, са стопом раста бруто друштвеног производа за свега 0,5% (у еврозони 0,25%). О овоме види: Eubiltel-informacije i novosti, 42/2011., стр. 7.

<sup>548</sup> Northern Rock, Case NN70/2007; Restructuring aid to Northern Rock, Case C14/2008.

<sup>549</sup> Restructuring aid to Sachsen LB, Case C9/2008.

<sup>550</sup> Restructuring aid to IKB, Case C10/2008.

сектора. Наравно, у случајевима озбиљних криза увек постоји ризик да се право конкуренције неће налазити на врху политичке агенде. Међутим, показало се да одредбе права конкуренције, односно норме о државној помоћи, представљају суштинску компоненту било ког плана за спашавање привредних субјеката<sup>551</sup>. Стога, институције Уније су морале да пруже помоћ државама чланицама, у циљу лакшег превазилажења проблема у финансијском сектору. То је резултирало доношењем неколицине аката, са каснијим изменама и допунама.

### *7.2. Акти и пракса институција Уније о државној помоћи ради превазилажења економске и финансијске кризе*

Од почетка глобалне финансијске кризе у лето 2008. године, Комисија је донела више аката у форми Обавештења. Ту су наведени критеријуми за процену компатибилности државне помоћи, додељене банкама, са чланом 107(3)(б) УФЕУ. На овај начин, Комисија је омогућила државама чланицама да предузму неопходне мере за спас банкарског сектора, уз истовремено обезбеђење правне сигурности.

Тако, током 2008. и 2009. године, усвојени су следећи акти: **1) Обавештење о примени правила о државној помоћи на мере предузете у односу на финансијске институције, у контексту тренутне глобалне финансијске кризе** (у даљем тексту: Обавештење о банкама)<sup>552</sup>; **2) Обавештење о докапитализацији финансијских институција у тренутној финансијској кризи: ограничење помоћи на неопходни минимум и заштите против непрописних нарушавања конкуренције** (у даљем тексту: Обавештење о докапитализацији)<sup>553</sup>; **3) Обавештење од стране Комисије о третману умањене имовине у банкарском сектору Заједнице** (у даљем тексту: Обавештење о

---

<sup>551</sup> Lowe, P., *State Aid Policy in the context of the financial crisis*, Competition Policy Newsletter, 2/2009, стр. 3.

<sup>552</sup> *Communication on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis*, [2008] OJ C270/8.

<sup>553</sup> *Communication on the recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition*, [2009] OJ C10/2.

умањеној имовини)<sup>554</sup>; 4) **Обавештење о повратку на одрживост и процени мера реструктурирања у финансијском сектору у тренутној кризи, у складу са правилима о државној помоћи** (у даљем тексту: Обавештење о реструктурирању)<sup>555</sup>. Ове специјалне одредбе Комисија је усвојила у складу са чланом 107(3)(б) УФЕУ, који омогућава Комисији да одобри државну помоћ у циљу отклањања озбиљних поремећаја у привреди државе чланице.

**Обавештење о банкама** прокламује неколико услова за доделу помоћи: а) недискриминаторски приступ приликом доделе помоћи, односно шеме помоћи не смеју бити одобраване на бази држављанства; б) државна помоћ мора бити временски ограничена, уз могућност њене контроле, прилагођавања или укидања у случају побољшања услова на тржишту; в) државна помоћ мора бити јасно дефинисана и ограничена по обиму на само оно што је неопходно за превазилажење тренутне кризе, искључујући било какву добит за акционаре или финансијске институције на штету пореских обвезника; г) тражи се одговарајући допринос приватног сектора, путем адекватне накнаде за увођење шеме помоћи, уз обавезу да приватни сектор покрије значајан део трошкова дате помоћи; д) потребно је створити одговарајућа правила, ради спречавања злоупотребе државне помоћи од стране њених корисника; њ) неопходне су и одговарајуће мере структурног прилагођавања за финансијски сектор у целини и/или реструктурирање појединих финансијских институција, корисника помоћи<sup>556</sup>.

**Обавештење о докапитализацији** је настало као резултат консултација између Европске централне банке и држава чланица. Докапитализација банака може ставити одређене банке у повољнији положај, у односу на конкуренте из других држава чланица и изазвати бројне негативне последице по конкуренцију. Стога, постављена су јасна правила за спровођење докапитализације банака. У том погледу, Комисија ће, приликом креирања мера докапитализације од стране

---

<sup>554</sup> *Communication from the Commission on the treatment of impaired assets in the Community banking sector*, [2009] OJ C72/1.

<sup>555</sup> *Communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules*, [2009] OJ C195/9.

<sup>556</sup> *State aid: Commission gives guidance to Member States on measures for banks in crisis*, IP/08/1495, Brussels, 13<sup>th</sup> October 2008.

држава чланица, извршити процену следећих елемената: а) циљ докапитализације; б) звучност банке, корисника помоћи; в) висину накнаде за докапитализацију; г) предложене подстицаје за што скорији излазак из државне подршке, с нарочитим освртом на замену државног капитала приватним. Циљ Комисије је да обезбеди привремени карактер државног присуства у капиталу банке, одговарајуће механизме за спречавање злоупотреба државне помоћи и нарушавања конкуренције, као и контролу ефеката шема докапитализације<sup>557</sup>.

У овом акту, Комисија прави разлику између такозваних „фундаментално звучних банака“ (*fundamentally sound banks*, превод аутора) и „банака у невољи“ (*distressed banks*, превод аутора). Тако, фундаментално звучне банке примају привремену помоћ, у циљу побољшања стабилности финансијских тржишта и поновног успостављања система зајмова привреди и потрошачима. С друге стране, банке у невољи су банке чији пословни модел доводи до ризика инсолвентности и који је суочен са већим ризиком од нарушавања конкуренције<sup>558</sup>. У том погледу, цена докапитализације се различито одређује, с обзиром на поменуте две групе банака. Тако, кад је реч о фундаментално звучним банкама, цена докапитализације зависиће од основних стопа централних банака држава чланица, увећаних за премију ризика. Комисија ће прихватити минималну накнаду за докапитализацију, узимајући у обзир: тип коришћеног капитала, као и природу заштитних мера против злоупотреба државне помоћи<sup>559</sup>.

За банке у невољама предвиђени су строжији услови у погледу докапитализације. Тако, висина накнаде за докапитализацију ће бити виша у односу на ону код фундаментално звучних банака. Ипак, остављена је могућност да тела за контролу предузму хитне мере, уколико је то неопходно. Државни капитал за докапитализацију може бити прихваћен, уз услов да се сачини далекосежан план реструктурирања или план ликвидације. Такође, за банке у

---

<sup>557</sup> Обавештење о докапитализацији, т. 20.

<sup>558</sup> Lowe, P., *op.cit.*, стр. 5.

<sup>559</sup> *Ibidem*; Обавештење о докапитализацији, т. 26-28, т. 35-39.



невољи су предвиђене и строжије заштитне мере ради спречавања злоупотреба помоћи<sup>560</sup>.

Негативни ефекти економске и финансијске кризе почетком 2009. године, навели су Комисију да, након консултација са државама чланицама и Европском централном банком, донесе **Обавештење о умањеној имовини**. Овај акт садржи смернице о мерама које би државе чланице могле предузети у вези са умањеном имовином.

Обавештење се базира на следећим принципима: а) државе чланице су дужне да обезбеде пуну транспарентност и откривеност имовине, пре него што дође до државне интервенције; б) потребан је усаглашен приступ од стране држава чланица у циљу идентификовања имовине прихватљиве за спровођење одговарајућих мера помоћи; в) државе чланице морају усагласити приступ у погледу вредновања имовине, заснован на реалној економској вредности и примењен од стране независних експерата; г) Комисија ће потврдити вредновање имовине, у поступку контроле државне помоћи; д) државе чланице морају осигурати адекватан систем расподеле трошкова, који се односе на умањену имовину, између акционара, поверилаца и државе; ђ) потребно је обезбедити адекватну накнаду за државу, најмање у висини државног капитала; е) банка корисник помоћи мора покрити губитке, претрпљене приликом вредновања имовине, по реалној економској вредности; ж) потребно је ускладити подстицаје за банке да учествују у мерама за помоћ имовини, са циљевима државне политике; з) државе чланице требају да обезбеде и мере за избегавање сукоба интереса менаџмента имовине; и) мере реструктурирања које би уследиле морају обезбедити очување конкуренције, дугорочну одрживост и нормалне тржишне услове<sup>561</sup>.

Дакле, Обавештење о умањеној имовини садржи начин управљања умањеном имовином, предвиђа адекватан методолошки оквир за њено

---

<sup>560</sup> *Обавештење о докапитализацији*, т. 43-45.

<sup>561</sup> *State aid: Commission provides guidance for the treatment of impaired assets in the EU banking sector*, IP/09/322, Brussels, 25<sup>th</sup> February 2009, стр. 2.

вредновање, процедуралне кораке, као и критеријуме за процену државне помоћи која је дата банкама<sup>562</sup>.

Средином 2009. године, Комисија је донела **Обавештење о реструктурирању**. Овај акт поставља смернице о начину процене државне помоћи за реструктурирање, додељене банкама од стране Комисије. Притом, приступ Комисије се заснива на три принципа: а) банке корисници помоћи морају бити дугорочно одрживе, без даље државне подршке; б) банке корисници помоћи и њихови власници морају сносити праведан терет трошкова реструктурирања; в) морају бити предузете мере у циљу ограничавања нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту<sup>563</sup>.

Такође, Комисија истиче обавезу банака да изврше такозвани „стресни тест“ (*stress test*, превод аутора). Он представља дијагнозу снаге и слабости дате банке. Резултати теста могу бити такви да банка мора у потпуности изменити дотадашњи модел пословања, напустити непрофитабилне делатности, прибећи преузимању од стране конкурента и слично<sup>564</sup>. Осим тога, банке и власници њеног капитала морају сносити адекватну одговорност за раније понашање и допринети реструктурирању банке, што је више могуће из властитих средстава. То подразумева адекватну накнаду држави за додељену помоћ. Уколико накнаду није могуће одмах одредити услед околности на тржишту, тада ће подела терета трошкова реструктурирања бити извршена у каснијој фази<sup>565</sup>. Оваква решења су мотивисана жељом да се спрече различите злоупотребе државне помоћи, као што су преузимања, која нису повезана са процесом реструктурирања<sup>566</sup>. Најзад, одредбе Обавештења о реструктурирању се односе и на нарушавање конкуренције услед доделе државне помоћи банкама<sup>567</sup>.

**У Обавештењу о примени, од 1. јануара 2011. године, правила о државној помоћи на мере подршке у корист банака у контексту финансијске**

---

<sup>562</sup> *Ibidem*, стр. 1.

<sup>563</sup> *State aid: Commission presents guidelines on restructuring aid to banks*, IP/09/1180, Brussels, 23<sup>th</sup> July 2009, стр. 1.

<sup>564</sup> *Ibidem*, стр. 2.

<sup>565</sup> *Ibidem*. О овоме види и: *Обавештење о реструктурирању*, т. 22-27.

<sup>566</sup> *Lowe, P., op.cit.*, стр. 6.

<sup>567</sup> О томе види: *Обавештење о реструктурирању*, т. 28-45.

**кризе**<sup>568</sup>, Комисија је проширила постојеће Обавештење о реструктурирању и продужила његово важење до 31. децембра 2011. године. Поред тога, наведеним актом је продужено важење Обавештења о банкама, Обавештења о докапитализацији, као и Обавештења о умањеној активи, такође до 31. децембра 2011. године. Ипак, узимајући у обзир неповољну ситуацију на финансијским тржиштима, потребу ефикасније примене наведених аката, као и чињеницу да је истекла важност Обавештења о примени, Комисија је донела **ново Обавештење идентичног назива, са применом од 1. јануара 2012. године** (у даљем тексту: Обавештење)<sup>569</sup>.

Ту се истиче да би државне капиталне инјекције у банке, у будућем периоду, могле све више бити у облику акција са променљивом дивидендом. Имајући то у виду, Комисија ће извршити процену накнаде за дате инјекције капитала, на бази цене акција у време издавања. Капиталне инјекције (акције) се морају уписати од стране државе, уз одговарајући попуст на најновију цену акција, пре оглашавања дате трансакције. Циљ је да се обезбеди разумно јемство да ће држава добити одговарајућу надокнаду<sup>570</sup>. Висина попушта ће зависити од висине капиталне инјекције од стране државе, у поређењу са постојећим капиталом банке. Што је већа капитална оскудица у односу на постојећи капитал банке, то је већи ризик за државу. Стога ће попуст за државу, приликом уписа акција, бити виши<sup>571</sup>. Хибридни инструменти, у основи, морају да садрже „алтернативни механизам у виду купона задовољења. У случају да се неки купони не могу исплатити у новцу, њихова вредност ће бити исплаћена у облику новоиздатих акција<sup>572</sup>.

У складу са Обавештењем, Комисија ће тражити од држава чланица да доставе план за реструктурирање или побољшање постојећег плана. План мора

---

<sup>568</sup> *Communication on the application, from 1 January 2011, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the of the financial crisis*, [2010] OJ C329/7.

<sup>569</sup> *Communication on the application, from 1 January 2012, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the of the financial crisis*, [2011] OJ C356/7.

<sup>570</sup> European Commission-Press release, IP/11/1488, *State aid: Commission extends crisis rules for banks*, 2011., стр. 2; *Обавештење*, т. 8.

<sup>571</sup> *Обавештење*, т. 12.

<sup>572</sup> *Ibidem*, т. 13.

бити достављен у року од шест месеци од дана одлуке Комисије о одобравању помоћи за спашавање свим банкама које су примиле помоћ, у облику докапитализације, или мера које се односе на умањену активу<sup>573</sup>. Комисија ће спровести одговарајућу процену дугорочне одрживости банака, како би проценила да ли постоји потреба за реструктурирањем. У том смислу, узео се у обзир следећи елементи: а) да ли је оскудица капитала суштински повезана са кризом поверења за државни дуг; б) капитална „инјекција“ мора бити ограничена на износ нужан за ублажавање губитака проистеклих из обележавања државних обвезница уговорних страна Споразума о европској економској заједници на тржишту, у банкама које су иначе одрживе; в) анализа мора да покаже да банке у питању неће преузети сувишан ризик у преузимању државног дуга<sup>574</sup>.

Такође, Комисија је у Обавештењу дала и упутство о накнадама које банке морају да плате по основу издатих гаранција. Циљ је да се осигура да износ државне помоћи буде сведен на неопходни минимум и да одржава ризик за јавне финансије<sup>575</sup>. У том погледу, државне гаранције могу да покривају дугове са роком доспећа између једне и пет година, односно седам година, уколико се ради о покривеним обвезницама<sup>576</sup>.

Након доношења „сета“ обавештења у финансијском сектору, Комисија се у пракси суочила са бројним случајевима доделе помоћи угроженим банкама и другим финансијским институцијама. Тако, Комисија није имала примедбе на меру докапитализације компаније *Hypo Tirol*<sup>577</sup>, у облику гаранције на уписани укапитал од стране приватних инвеститора, коју је 2009. године предложила Аустрија. Слично је било и у случају *Ethias*<sup>578</sup>, у коме је Комисија одобрила помоћ од стране белгијске владе банкарској и осигуравајућој групи *Ethias*, у износу од 1,5 милијарди €. Комисија није имала примедби на нотификовану меру

---

<sup>573</sup> *Ibidem*, т. 14.

<sup>574</sup> *Ibidem*.

<sup>575</sup> European Commission-Press release, IP/11/1488, *State aid: Commission extends crisis rules for banks*, 2011., стр. 2.

<sup>576</sup> *Обавештење*, т. 15.

<sup>577</sup> N214/2008 - Recapitalisation of Hypo Tirol.

<sup>578</sup> N 256/2009 – Restructuring aid for Ethias.

докапитализације у случају *Anglo Irish bank*<sup>579</sup>, на „пакет“ подршке у форми гаранција, докапитализације и мера у вези са умањеном активом за литванске финансијске институције<sup>580</sup>, као ни на мере докапитализације холандске осигуравајуће компаније *Aegon*<sup>581</sup>. С друге стране, у случају *BPP*<sup>582</sup>, Комисија је наложила повраћај незаконито додељене помоћи португалске владе, у облику гаранција, банци *Privado Português*, с обзиром да јој није био достављен план за реструктурирање. Условне одлуке о компатибилности помоћи донете су у случајевима *KBC Group*<sup>583</sup>, *Dexia*<sup>584</sup>, *IKB*<sup>585</sup>, док је поступак пред Комисијом у току у случајевима *Bayern LB/ Hypo Group Alpe Adria*<sup>586</sup>, *WestLB*<sup>587</sup>, *FHB*<sup>588</sup>, *Banco Português de Negócios*<sup>589</sup> и слично.

Дакле, донета обавештења и одобрене мере помоћи су привременог карактера и односе се искључиво на финансијски сектор. Њихов циљ није само у очувању конкуренције између држава чланица, већ и конкуренције између банака. Приметно је да су се државе чланице придржавале правила садржаних у обавештењима, из бојазни од санкција Комисије. Притом, додељивале су помоћ у огромним финансијским износима, што јасно говори о важности коју придају финансијском сектору. Комисија је, углавном, одобравала нотификоване шеме помоћи, односно продужавала важност постојећих. Ипак, сматрамо да је финансијском сектору омогућена превелика „комоција“, јер се тако банке и други финансијски субјекти награђују за шпекулације са финансијским дериватима и многе ризичне пословне подухвате, који су их и довеле у незавидан положај. Сувише благонаклон став држава чланица и Комисије према појединим банкама, неће представљати подстицај за њихово одговорно понашање на тржишту, већ ће

---

<sup>579</sup> N9/2009 - Recapitalisation of Anglo Irish Bank.

<sup>580</sup> N200/2009 and N47/2010 – Support Package for Lithuanian Financial Institutions (guarantees, recapitalisations and asset relief)

<sup>581</sup> N372/2009 – Approval of recapitalisation of AEGON.

<sup>582</sup> C33/2009 - Banco Privado Português – recovery of illegal State aid.

<sup>583</sup> C18/2009 – Asset relief and restructuring package for KBC.

<sup>584</sup> C9/2009 – Approval of restructuring plan for Dexia

<sup>585</sup> N639/2008 - Guarantee for IKB.

<sup>586</sup> IP/09/742.

<sup>587</sup> IP/10/1472.

<sup>588</sup> SA.29608 (C37/2010) – Recapitalisation of FHB

<sup>589</sup> IP/11/1235.

бити увод у неки будући финансијски слом на унутрашњем тржишту. Без обзира на постојање ванредних околности, мишљења смо да је Комисија новим „пакетом“ обавештења, у великој мери, довела у питање принцип по коме се државна помоћ не сме корисити за вештачко одржавање у животу привредних субјеката. Због тога, морају се осигурати механизми за спречавање избијања будућих криза, али и покренути питање одговорности субјеката који су их изазвали.

### *7.3. Привремени оквир и пракса Комисије у погледу мера државне помоћи у време кризе*

Поред ових аката усмерених ка превазилажењу проблема на финансијским тржиштима, Комисија је посветила пажњу и такозваном „реалном сектору“ (нефинансијски сектор). То је био оправдан корак, будући да се финансијска криза „прелила“ и у друге секторе привреда држава чланица. У периоду пре наступања кризе, државна помоћ је додељивана у складу са одредбама УФЕУ. Поступак за доделу помоћи је био додатно олакшан захваљујући Уредби о блок-изузећу и *de minimis* Уредби.

Међутим, након наступања економске и финансијске кризе, појавила се потреба за нешто другачијим уређењем поступка доделе државне помоћи. Институције Уније су одговориле овом изазову, доношењем одређених аката. У том погледу, Комисија је 2011. године издала **Привремени оквир за мере државне помоћи у циљу подршке приступу финансијским средствима у тренутној финансијској и економској кризи** (у даљем тексту: Привремени оквир)<sup>590</sup>, којим је замењен ранији Оквир из 2009. године.

Мере садржане у Привременом оквиру заснивају се на члану 107(3)(б) Уговора о функционисању ЕУ. У складу с тим, Комисија може прогласити компатибилном са унутрашњим тржиштем меру помоћи у циљу решавања озбиљних поремећаја у привреди државе чланице. С обзиром да то представља

---

<sup>590</sup> *Communication from the Commission-Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis* [2011] OJ C 6/05.

изузетак од општег принципа забране доделе државне помоћи, институције Уније ће га тумачити уско. У том контексту, Комисија је сматрала да постоји озбиљна опасност од „преливања“ појединачних криза на цео систем, што захтева другачије поступање. Стога, заузела је став да одређене категорије државне помоћи могу, у ограниченом периоду, бити оправдане за решавање тешкоћа у привреди, односно компатибилне са унутрашњим тржиштем<sup>591</sup>. Државе чланице морају да докажу да су мере, нотификоване Комисији, у складу са Привременим оквиром, нужне, одговарајуће и пропорционалне да реше озбиљан поремећај у привреди дате државе чланице и да су сви услови у пуној мери испоштовани<sup>592</sup>.

Привременим оквиром су прописана специјална правила за више врста помоћи. Тако, Комисија ће сматрати компатибилном финансијску помоћ предузећима за инвестиције и обртни капитал. У том смислу, државе чланице могу да доделе 500 000 € помоћи по компанији. За разлику од Привременог оквира из 2009. године, примењиваће се *de minimis* правило, по коме се финансијска помоћ до 200 000 € неће третирати као државна помоћ<sup>593</sup>.

Друго, државе чланице могу понудити државне гаранције за зајмове, уз умањене премије. У односу на ранији Оквир, Комисија је унела одређене измене: а) за мала и средња предузећа, гаранције се могу односити како на инвестиције, тако и на обртни капитал, док се у погледу великих предузећа гаранције могу односити искључиво на инвестиције; б) гаранција не сме прелазити 80% зајма, за време његовог трајања, за разлику од ранијих 90%; в) компаније у тешкоћама не могу више добијати гаранције за зајмове од стране државе; г) државе чланице могу одобрити смањење до 15% од процењене тржишне стопе премије (у односу на ранијих 20%), која би се платила за инвестиционе зајмове и зајмове за обртни капитал; д) за велике компаније више није допуштено одобравати било каква смањења премија, за разлику од раније допуштених 15%<sup>594</sup>.

Треће, Комисија, уз испуњење одређених услова, одобрава и државну помоћ у виду субвенционисаних камата. Између осталог, за мала и средња

---

<sup>591</sup> *Привремени оквир*, пар. 2.1.

<sup>592</sup> *Ibidem*.

<sup>593</sup> *Ibidem*, пар. 22.

<sup>594</sup> *Ibidem*.

предузећа умањене каматне стопе могу да се односе на зајмове за инвестиције и обртни капитал. Измена у важећем Привременом оквиру се односи на велика предузећа. У овом случају, субвенционисане каматне стопе се могу одобрити искључиво за инвестиционе зајмове, док је то раније био случај и у вези са зајмовима за обртни капитал<sup>595</sup>.

Четврто, Комисија је посебну важност придала државној помоћи за производњу „зелених“ производа. Једина измена, предвиђена Привременим оквиром, односи се на умањење каматне стопе. Тако, за мала и средња предузећа каматна стопа може бити умањена за 25% (раније 50%), а за велика предузећа умањење може бити максимално 15% (раније 25%). Услови за доделу овог вида помоћи, између осталог, су: а) помоћ се мора односити на инвестиционе зајмове за финансирање пројеката производње нових производа који значајно унапређују заштиту животне средине; б) помоћ мора бити нужна за покретање новог пројекта; в) помоћ мора бити додељена само за пројекте који се састоје у производњи производа који укључују рано прилагођавање будућим производним стандардима Уније, или иду испред тих стандарда који повећавају ниво заштите животне средине, а нису још на снази; г) компаније у тешкоћама не могу добијати овај вид државне помоћи; д) субвенционисана каматна стопа се може примењивати највише две године након одобравања зајма; њ) помоћ не сме директно или посредно бити трансферисана финансијским ентитетима<sup>596</sup>.

Пето, у погледу краткорочног осигурања извозних кредита, као облика државне помоћи, није било измена у односу на ранији Оквир. Овај вид државне помоћи, према ставу Комисије, је оправдан у случају када се комерцијални или политички ризици не могу покрити осигурањем или реосигурањем, услед економске и финансијске кризе. Овај вид државне помоћи биће оправдан уз испуњење два услова: а) велики и добро познати међународни приватни осигуравач извозних кредита и национални осигуравач кредита морају пружити доказ о недоступности покрића ризика; б) најмање четири афирмисана извозника

---

<sup>595</sup> *Ibidem*, пар. 2.4.

<sup>596</sup> *Ibidem*, пар. 2.5.



у држави чланици морају доставити доказ одбијања покрића ризика од стране осигуравача за конкретне послове<sup>597</sup>.

Најзад, шесто, ранији оквир предвидео је одступање од Смерница о ризичном капиталу. Према ранијим Смерницама, била је допуштена ризична капитална инјекција у мала и средња предузећа од 2,5 милиона €, уместо 1,5. Међутим, каснијим изменама ових Смерница, повећана је висина трансфинансирања малих и средњих предузећа на 2,5 милиона €, што је прихватио и Привремени оквир. Такође, учешће приватних компанија у финансирању спровођења ове мере је изједначен са државом и износи 50%, уместо дотадашњих 30%.

Као и у случају финансијског сектора, пракса Комисије је богата и од 2008. године су донете бројне одлуке. На овом месту ћемо поменути неке од њих. Тако, Комисија је одобрила меру помоћи данске владе, чија је сврха обезбеђење осигурања данским извозницима, суочених са недоступношћу осигурања у појединим државама, услед финансијске кризе<sup>598</sup>. Слично је било и у случају када је британска влада намеравала да додели помоћ у облику субвенционисаних јавних зајмова малим, средњим и великим предузећима, у износу од 8 милијарди £. Комисија је закључила да нотификована мера испуњава све услове садржане у тадашњем Привременом оквиру и тако је окарактерисала као компатибилну са унутрашњим тржиштем<sup>599</sup>. Комисија није имала примедби на државне гаранције шведске владе, у корист компаније *Volvo*<sup>600</sup>, субвенционисане гаранције словеначке владе на зајмове за инвестиције и обртни капитал малим, средњим и великим предузећима<sup>601</sup>, као ни на помоћ немачке владе домаћим предузећима, такође у форми субвенционисаних гаранција<sup>602</sup>.

Дакле, можемо закључити да Привремени оквир представља ослонац за поступање Комисије у време економске и финансијске кризе. Заснива се на члану

---

<sup>597</sup> *Ibidem*, пар. 3.

<sup>598</sup> State Aid N198/09 – Denmark.

<sup>599</sup> State aid N 257/2009 – United Kingdom.

<sup>600</sup> State aid N 520/2010 – Sweden.

<sup>601</sup> State aid NN 34/2009 (ex N 321/2009) – Slovenia.

<sup>602</sup> State aid N 27/2009 – Germany.

107(3)(б) УФЕУ, што је омогућило државама чланицама да доделе помоћ привредним субјектима, и тако их спасу од пропасти. Наведени акт је својеврстан компромис између жеља држава чланица да помогну угроженим привредним субјектима и настојања Комисије да врши контролу државне помоћи. Стога, Комисија је деловала веома прагматично у датим околностима, омогућивши нормално функционисање унутрашњег тржишта. Даље, у односу на ранији Оквир, Комисија је поставила нешто строжије услове у погледу доделе државне помоћи. Циљ је да се државна помоћ постепено смањује, како би угрожени привредни субјекти, по окончању кризе, пословали по тржишним принципима. На крају, реч је о привременом правном режиму, који ће важити до окончања кризе у Унији. С обзиром да је важност Привременог оквира истекла крајем 2011. године, очекује се да Комисија продужи његово важење и у 2012. години, или да донесе нови, измењени Оквир. Иако то још није учињено, мишљења смо да ће решења у будућем акту бити рестриктивнија у односу на она из 2011. године. То ће посебно бити случај са субвенционисаним банкарским зајмовима, умањењем камата по основу инвестиционих зајмова, или процентом покривености кредита гаранцијом.

## ГЛАВА VII

### КОНТРОЛА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ

#### 1. О оправданости наднационалне контроле државне помоћи

Као што смо констатовали у претходним излагањима, државна помоћ у праву конкуренције ЕУ је *a priori* недопуштена, имајући у виду члан 107(1) УФЕУ. С обзиром на чињеницу да се у пракси показало да државна помоћ може бити веома опасна по конкуренцију, питање контроле њене доделе је добило на значају. Оправдање за контролу државне помоћи институције Уније су засновале не само на практичним искуствима, већ и на теоријским постулатима<sup>603</sup>. Стога, може се заузети став да институције Уније имају задатак да *контролишу* националну државну помоћ, у циљу спречавања нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту<sup>604</sup>. Оно што је специфично за ЕУ, то је да ван ње не постоји

---

<sup>603</sup> Тако, у складу са такозваном „*Foreign trade theory*“, смањење трговинских баријера између држава довешће до генерисања позитивних ефеката захваљујући искоришћавању компаративних економија. Ова теорија не истиче негативне аспекте државне помоћи, будући да полази од модела савршене конкуренције. То би значило да је контрола државне помоћи непотребна, јер не прети било каква опасност по конкуренцију или негативан утицај на трговину међу државама чланицама. С друге стране, „*Strategic trade theory*“ полази од става да на тржишту не влада савршена конкуренција, па стога државна помоћ компанијама смањује трошкове и омогућава ниже цене њихових производа на тржишту у односу на друге компаније. То такође доводи до повећања благостања у држави која је помоћ доделила. Будући да ће и друге државе чланице поступати исто, контрола државне помоћи се чини сасвим оправданом и фундаменталном у циљу осигурања нормалног одвијања тржишне утакмице широм ЕУ. Дакле, према овој теорији, контрола државне помоћи је нужна и оправдана и њен циљ је забрана доделе државне помоћи и спречавање „трке“ између држава чланица у погледу доделе помоћи. Најзад, према „*New Political Economics*“, додела државне помоћи (нарочито у циљу спасавања великих компанија) веома често представља производ политичких аспирација владајуће елите руковођене жељом за повећањем популарности и придобијањем гласача на наредним изборима. Стога се контрола државне помоћи и овде јавља као својеврстан „корективни“ механизам. О овим теоријама видети више у: Hölscher, J., Nulsch, N., Johannes, S., *State Aid in the Enlarged European Union (An Overview)*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Discussion Paper 24/2010., стр. 8; Dewatripoint, M., Seabright, P., „*Wasteful*“ *Public Spending and State Aid Control*, Journal of European Economic Association 4(2-3), 2006., стр. 514-515; OECD, *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, 2001., стр. 6-10; Brander, J., Spencer, B., *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, Journal of International Economics, 18/1985., стр. 83-100; Corden, W.M., *Strategic Trade Policy. How New? How Sensible?*, World Bank Working Papers, 1990., WPS 396; Collie, D., *Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products*, Journal of Industry, Competition and Trade, 2/2003, стр. 215-231; Collie, D., *State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in an Integrated Market*, International Journal of Industrial Organisation, 18/2000., стр. 867-884.

<sup>604</sup> Blauburger, M., *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper, 2008., стр. 6.

ниједан систем контроле државне помоћи као део политике конкуренције<sup>605</sup>. Поједини аутори зато, с правом, тврде да је европска контрола државне помоћи најоригиналнија од свих политика конкуренције ЕУ<sup>606</sup>.

Ипак, не сме се занемарити да се овде ради о **наднационалној** контроли државне помоћи која се спроводи од стране институција Уније, пре свега Комисије. Зато се поставило питање да ли је наданационална контрола оправдана, узимајући у обзир да државе чланице имају властита тела која су овлашћена да врше контролу државне помоћи. Уколико посматрамо државну помоћ, она несумњиво може да изазове неповољне ефекте по конкуренцију унутар једне државе чланице. Уколико се негативне последице задржавају само унутар граница дате државе, тада нема потребе за спровођењем наданационалне контроле. То не значи да, у теоријском смислу, институције Уније не би могле да реагују и у оваквим ситуацијама. Као аргумент у прилог овој тези бисмо могли навести чињеницу да национална тела за контролу државне помоћи често доносе одлуке под јаким утицајем интересних групација, па се доводи у питање објективност и непристрасност приликом одлучивања<sup>607</sup>. Комисија би, у том погледу, вероватно била мање подложна притисцима са стране. Без обзира на то, може се, с правом, тврдити да би се национална тела квалитетније позабавила датим проблемом, односно пронашла оптимална средства за његово решавање, него што би то био случај са Комисијом<sup>608</sup>.

Несумњиво би много бољи повод за спровођење наднационалне контроле државне помоћи, од стране Комисије, постојао у случају када би се неповољни ефекти помоћи проширили и на друге државе чланице. Другим речима, институције Уније неће бити толико заинтересоване за интервенцију у случају

---

<sup>605</sup> Ehlermann, C.D., Goyette, M., *The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, European State Aid Law Quarterly 5/2006., стр. 695-718; Schenk, D.H., *The Cuno Case: A Comparison of U.S. Subsidies and European State Aid*, European State Aid Law Quarterly 5/2006., стр. 3-8.

<sup>606</sup> Cini, M., McGowan, F., *Competition Policy in the European Union*, 1998., стр. 135, преузето из: Blauburger, M., *op.cit.*, стр. 7; Thielmann, E.R., *Institutional Limits of a „Europe with the Regions“: EC State-Aid Control Meets German Federalism*, Journal of European Public Policy 6/1999, стр. 405.

<sup>607</sup> О томе види: Besley, T., Seabright, P., *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis*, Report to DG-III of the European Commission, 1999, стр., 54.

<sup>608</sup> Crocioni, P., *Can State Aid Policy Become more Economic Friendly?*, World Competition, 2006, 29(1), стр. 93.

када се неповољни ефекти државне помоћи задржавају унутар граница једне државе чланице, него ће реаговати онда када долази до нарушавања конкуренције и угрожавања трговине међу државама чланицама. Дакле, закључак је да наднационална контрола државне помоћи представља оправдано и нужно средство у циљу спречавања нарушавања конкуренције и несметаног функционисања унутрашњег тржишта<sup>609</sup>. У вези с тим, поједини аутори су изнели став да је главна слабост наднационалне контроле државне помоћи у томе што се није постигло да додела помоћи од стране државе буде скупа, па су предложили својеврсну децентрализацију система контроле државне помоћи<sup>610</sup>. Осим тога, контрола државне помоћи на нивоу ЕУ дуго година је била у сенци контроле недозвољених споразума и фузија<sup>611</sup>. Ипак, од 80-их година прошлог века, Комисија је значајно унапредила контролу државне помоћи, захваљујући помоћи тадашњег Европског суда правде (сада Суда правде ЕУ)<sup>612</sup>.

Посебан проблем за институције Уније представља чињеница да државе чланице, иако су се, у начелу, сложиле да је наднационална контрола неопходна, веома често одступају од опште „дисциплине“ по питању државне помоћи. То је

---

<sup>609</sup> О разлозима за спровођење наднационалне контроле државне помоћи видети шире у: Bilal, S., Nicolaides, P., *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, Kluwer Publishers, 1999; Collie, D., *Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products*, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2/2003, стр. 215-231; Colli, D., *State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in a Integrated Market*, *International Journal of Industrial Organisation*, 18/2000., стр. 867-884; European Commission, *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy*, *European Economy*, 48/1991, стр. 7-114; Ioannis, G., Reiner, M., *State Aid Control in the European Union: Rationale, Stylised Facts and Determining Factors*, *Intereconomics*, 36/2001, стр. 289-297; Lehner, S., Meiklejohn, R., Louw, A., *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy*, 1991.

<sup>610</sup> О томе види: Nicolaides, P., *Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both?*, *World Competition*, 26(2) 2003, стр. 263-276.

<sup>611</sup> Hansen, M., Ysendyck, V.A., Zuhlke, S., *The Coming of Age of EC State Aid Law: A Review of the Principal Developments in 2002 and 2003*, *European Competition Law Review* 25/2004, стр. 202-233.

<sup>612</sup> О томе види: Smith, M.P., *Integration in Small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, *Journal of Common Market Studies* 36/1998, стр. 55-78; Lehmkuhl, D., *On Government, Governance and Judicial Review: The Case of European Competition Policy*, *Journal of Public Policy* 28/2008, стр. 139-159; Wolf, D., *State aids control at the national, European, and international level*, у: Zürn, M., Joerges, C., и гр. аутора, *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-state*, 2005., стр. 65-117, преузето из: Blauburger, M., *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, *Journal of European Public Policy* 16/2009, стр. 1034.

нарочито присутно у временима криза и других турбуленција на тржишту<sup>613</sup>. У ранијим излагањима смо већ поменули бројне примере који су показали на који начин државе чланице настоје да изиграју одредбе о државној помоћи из Уговора о функционисању ЕУ. Најчешће, државе чланице прибегавају посредним начинима доделе помоћи привредним субјектима, или уопште не нотификују помоћ Комисији. Таква пракса натерала је институције Уније, пре свега Комисију, да члан 87(1) Уговора о ЕЗ (сада 107(1) УФЕУ) тумаче **шире** него раније и да под њега подведу и индиректне видове помоћи који имају ефекат идентичан директним давањима<sup>614</sup>. Међутим, постојала је опасност од прешироког тумачења које би могло довести до погрешних и неправедних одлука. Стога се морала поставити брана сувише слободном тумачењу Комисије, што је учињено у поменутом случају *PreussenElektra*, о коме смо раније говорили<sup>615</sup>.

Дакле, можемо закључити да је наднационална контрола државне помоћи неопходна и оправдана, али само у случајевима када мере државне помоћи прете да угрозе конкуренцију и негативно утичу на трговину међу државама чланицама. Притом, мора се водити рачуна да не дође до прешироког тумачења одредаба УФЕУ, јер би у том случају могло доћи до погрешних и штетних одлука. С друге стране, уколико се негативне последице мера државне помоћи задржавају у оквиру граница дате државе чланице, тада нема потребе за интервенцијом на наднационалном нивоу, јер су национална тела за заштиту конкуренције, по правилу, у стању да се носе са датом проблематиком.

У тексту који следи, прво ћемо детаљно размотрити материјално-правну контролу државне помоћи, потом процесно-правну контролу државне помоћи, да би на крају ове главе било више речи о политици државне помоћи у Републици Србији.

---

<sup>613</sup> Lavdas, K.A., Mendrinou, M., *Competition Policy and Institutional Politics in the European Community: State Aid Control and Small Business Promotion*, European Journal of Political Research 28/1995, стр. 171-201; Mathijssen, P., *State Aids, State Monopolies, and Public Enterprises in the Common Market*, Law and Contemporary Problems, 37/1972, стр. 376-391.

<sup>614</sup> Plender, R., *Definition of Aid*, у: Biondi, A., и гр. аутора, *The Law of State Aid in the European Union*, 2003., стр. 3-39.

<sup>615</sup> Blauberger, M., *op.cit.*, стр. 9.

## 2. Материјално-правна контрола државне помоћи

### 2.1 Контрола државне помоћи у смислу одредаба Уговора о функционисању ЕУ

Кад је реч о контроли државне помоћи од стране Комисије, за ту сврху се примењује члан 108. УФЕУ. У њему се наводи да ће Комисија, у сарадњи са државама чланицама, држати под сталном контролом све системе државне помоћи који постоје у тим државама. Уколико Комисија, након што је дала упутство односним странама да поднесу коментаре, утврди да помоћ дата од стране државе, или из државних извора, није компатибилна са унутрашњим тржиштем или је злоупотребљена, тада ће одлучити да односна држава чланица треба да укине или измени такву помоћ, у временском периоду који одреди Комисија. Ако се држава чланица не повинује одлуци Комисије у прописаном временском периоду, Комисија или било која друга заинтересована држава чланица могу да се обрате непосредно Суду.

Такође, Савет може, на основу апликације државе чланице, да одлучи да ће помоћ коју држава чланица даје или намерава да даје бити компатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико је таква одлука оправдана изузетним околностима. Ако је Комисија иницирала поступак, чињеница да је држава чланица већ аплицирала Савету имаће само суспензивно дејство у погледу одвијања поступка који је покренула Комисија, све док Савет не заузме свој став о том питању. За то има рок од три месеца. Уколико Савет ни након истека рока од три месеца од како је поднета апликација не донесе одлуку, Комисија ће онда донети своју одлуку у датом случају<sup>616</sup>.

Најзад, предвиђа се обавеза држава чланица да о било којим плановима доделе помоћи, или измене постојеће помоћи, обавесте Комисију у временском периоду који ће јој бити довољан за подношење коментара. Ако Комисија сматра да било који такав план није компатибилан са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем, без одлагања ће покренути поступак, а државе чланице

---

<sup>616</sup> Члан 108(2) УФЕУ.

неће моћи да спроведу предложене мере све док поступак не буде био окончан и донета коначна одлука<sup>617</sup>.

Уколико се погледа сам текст члана 108. УФЕУ, може се закључити да се њиме регулише контрола постојећих помоћи, питања нотификације нових или измењених помоћи, прелиминарно испитивање, истрага и доношење одлуке о компатибилности од стране Комисије, примена одлука о компатибилности и коначно, одговарајућа овлашћења Савета. Поред члана 108. УФЕУ, од значаја за ову тематику су и две уредбе Савета: **Уредба Савета 659/1999 која поставља детаљна правила за примену члана 93 Уговора о ЕЗ**, са неколико амандмана (у даљем тексту: Уредба о поступку)<sup>618</sup> и одговарајућа **Уредба о примени**<sup>619</sup> које су више пута амандиране, посебно имајући у виду проширења ЕУ која су се десила након њиховог доношења.

На крају, треба нагласити да се, кад говоримо о контроли државне помоћи, овде ради о поступку који се одвија између **Комисије и држава чланица ЕУ**, а не између корисника помоћи и Комисије. Такав став је оправдан, јер је држава доделила помоћ кориснику директно или индиректно, за разлику од ситуације у којој се ради о утврђивању злоупотребе доминантног положаја, где се поступак одвија између компаније која има такву тржишну позицију и институција Уније (пре свега, Комисије). Ипак, корисници државне помоћи имаће, у складу са Уредбом о поступку, својеврстан „приступ“ поступку у другој фази поступка, фази формалне истраге, у смислу члана 88(3) Уговора о ЕЗ (сада члана 108(3) УФЕУ), али не пре тога.

Након ових уводних разматрања, треба се позабавити анализом поступка контроле, при чему ћемо се ослањати на решења поменутих уредби. У вези с тим, Уредба о поступку помиње четири вида помоћи која ће бити предмет контроле: 1)

---

<sup>617</sup> *Ibidem*, тачка 3.

<sup>618</sup> *Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L83/1. Неслужбена (консолидована) верзија са амандманима из 2003. и 2006. се може наћи на сајту: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>619</sup> *Commission Regulation (EC) No 749/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L140/1. И ова Уредба је више пута амандирана. Њена консолидована (неслужбена) верзија се може наћи на сајту: <http://eur-lex.europa.eu>



постојећа помоћ (*existing aid*); 2) нова и измењена помоћ (*new aid*); 3) незаконита помоћ, односно помоћ која није нотификована (*unlawful, non-notified aid*); 4) злоупотребљена помоћ (*misuse of aid*). У тексту који следи, позабавићемо се сваким од наведених видова помоћи засебно.

## 2.2 Контрола „постојеће помоћи“ (*existing aid*)

Када говоримо о постојећој помоћи, Уредба о поступку дефинише ову „катеорију“ државне помоћи као шеме помоћи и индивидуалну помоћ која је некад била на снази, пре установљења Европске Заједнице, или пре него што су државе чланице приступиле ЕУ<sup>620</sup>. Другим речима, радиће се о целокупној помоћи која је постојала пре ступања на снагу Уговора о функционисању ЕУ, или која је постојала у новим државама чланицама пре приступања. Ово важи било да се ради о појединачној помоћи, или шемама помоћи које су биле на снази пре и остале на снази након ступања на снагу Уговора о функционисању ЕУ. То значи да ће институције Уније, односно Комисија, моћи да модификују постојећу помоћ једино тако да ће ефекти промене важити за будућност. Притом, неће моћи да наложе повраћај помоћи која је била исплаћена у прошлости у складу са постојећим мерама помоћи<sup>621</sup>.

Међутим, кад је реч о последњем „таласу проширења“, ту се не даје аутоматски статус „постојеће помоћи“, него се предвиђа неколико мера које се тако могу третирати: а) мере које су ступиле на снагу у новој држави чланици пре 10. децембра 1994.; б) мере које су приписане Уговору о приступању; в) друге мере помоћи за које је од стране надлежних тела држава чланица установљено да су компатибилне са правним тековинама ЕУ, односно свим правним нормама и одлукама које обавезују све земље чланице унутар Европске уније (*acquis communautaire*). Остале мере помоћи које су још увек примењиве након

---

<sup>620</sup> Уредба о поступку, члан 1. О овоме види и: Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 114.

<sup>621</sup> Hölscher, J., Nulsch, N., Johannes, S., *State Aid in the Enlarged European Union (An Overview)*, IWH Discussion Papers, 2010., стр. 12.

приступања, а не потпадају под наведене категорије биће третиране као „нове помоћи“<sup>622</sup>.

Даље, у складу са Уредбом о поступку, под „постојећу помоћ“ подводе се: а) државна помоћ, било појединачна или шема помоћи, која је одобрена од стране Комисије или Савета; б) помоћ за коју се сматра да ће бити одобрена у складу са Уредбом о поступку или пре ове Уредбе, ако Комисија није покренула поступак у складу са нужним временским оквирима; в) помоћ за коју ће се сматрати да је постојећа помоћ (ако је, на пример, дошло до истека периода од десет година а да Комисија није покренула поступак за њен повраћај); г) помоћ која се третира као постојећа помоћ, због тога што у време почетка њене примене није представљала помоћ, али је то постала услед развоја заједничког (сада унутрашњег) тржишта, уз услов да није била мењана од стране државе чланице<sup>623</sup>.

Кад је реч о самој процедури за контролу ове помоћи, Комисија ће вршити сталну контролу свих система државне помоћи, при чему има право да тражи од држава чланица све неопходне информације о томе. Овакво решење је оправдано, ако се узме у обзир да се у овој ситуацији ради о помоћима које су одобрене пре више година и у можда другачијим околностима од тренутних, па је могуће да ранија одлука о компатибилности није више одговарајућа. Уколико Комисија сматра да постојећа шема помоћи није/није више компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, она ће о томе обавестити државу чланицу и омогућити јој да на такав прелиминаран став поднесе властите коментаре у року од месец дана, са могућношћу продужења у оправданим случајевима<sup>624</sup>.

Уколико држава чланица достави коментаре, Комисија ће их пажљиво одмерити. Уколико закључи да постојећа шема помоћи није/није више компатибилна са заједничким (унутрашњим) тржиштем, издаће препоруку у којој ће предложити одговарајуће мере које би држава чланица требало да предузме. Те мере се могу састојати у значајним изменама шеме помоћи, различитим захтевима

---

<sup>622</sup> Dias, P., *Existing State Aid in the Acceding Countries*, Competition Policy Newsletter, 2/2004, стр. 17-18; Rapp, J., *State Aid in the Accession Countries. Sorting through the Confusion*, European Competition Law Review, 7/2005, стр. 410-415.

<sup>623</sup> *Ibidem*.

<sup>624</sup> Уредба о поступку, члан 17.

процедуралног карактера, али и у укидању шеме помоћи<sup>625</sup>. Одмах треба нагласити да се овде ради о препоруци која, сама по себи, **није обавезујућа** за државе чланице, што не значи да њихова садржина нема утицаја на њих. То је разумљиво, имајући у виду ауторитет који Комисија поседује. Зато се може претпоставити да ће државе чланице, у највећем броју случајева, одлучити да се „повинују“ препорукама Комисије. Уколико се одлуче на такав корак (прихвате предложене мере) и о томе обавесте Комисију, оне за њих аутоматски постају обавезујуће и морају се применити. Обрнуто, државе чланице могу, имајући у виду правно необавезујући карактер предложених мера, да одлуче да их не прихвате. Уколико Комисија и даље буде сматрала да су предложене мере неопходне, она ће покренути поступак у складу са чланом 108(2) УФЕУ. Ако се у поступку утврди да је помоћ инкомпатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, предложене мере ће бити обавезне за дату државу чланицу<sup>626</sup>. Државе чланице могу да се обрате и Савету, како би се утврдило да ли је шема помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем или не, што ће суспендовати поступак пред Комисијом, до одлуке Савета. Ипак, пракса је показала да су овакви случајеви доста ретки.

У пракси се појавио проблем како поступити у случају када држава чланица тврди да се ради о постојећој помоћи, а Комисија жели да примени поступак као у ситуацији кад се ради о „новој помоћи“? Ово питање постало је посебно осетљиво, имајући у виду различитост ових поступака и својеврсну правну несигурност која би се с тим у вези могла појавити. Одговор на ову дилему стигао је у случају *Italy v. Commission*<sup>627</sup>. Ту је Суд заузео став да Комисија има обавезу да изврши одговарајуће истраживање по овом питању, док државе чланице морају да доставе Комисији податке на којима заснивају своју тврдњу о природи поступка. Ако се у поступку утврди да мера помоћи вероватно представља постојећу помоћ, Комисија ће морати да примени процедуру предвиђену за тај „вид“ помоћи и обрнуто, примениће поступак за „нову помоћ“,

---

<sup>625</sup> *Ibidem*, члан 18.

<sup>626</sup> *Ibidem*, члан 19.

<sup>627</sup> Case C-400/99 *Italy v. Commission* [2005] ECR I-3657.

ако се није дошло до таквог закључка. Дакле, Комисија не може тек тако применити поступак у коме је спорно каквог је карактера односна мера помоћи, већ мора претходно детаљно испитати цео случај, па тек онда спровести одговарајућу процедуру.

Још једна дилема која се појавила у пракси тицала се питања како поступити са шемама помоћи које су одобрила надлежна тела нових држава чланица, пре него што је дошло до њиховог приступања ЕУ? У случају *Italy v. Commission* дат је одговор и на ово питање. Тако, Суд је заузео став да ће се постојеће шеме помоћи примењивати све док их Комисија не доведе у питање, односно док не донесе одлуку о њиховој инкомпатибилности са заједничким (читај: унутрашњим) тржиштем. Ипак, државна помоћ неће бити третирана као „постојећа помоћ“ чак ни у случају да је одобрена од стране органа државе чланице пре њеног приступања, уколико она није била укључена у протокол уз акт о приступању Унији. Штавише, таква помоћ биће сматрана незаконитом (нотификованом) помоћи.

Комисија може да примени ову процедуру и када жели да поштри контролу помоћи у појединим секторима, што ће је навести да одједанпут преиспита постојеће шеме помоћи у државама чланицама. У таквим случајевима, Комисија ће донети одговарајуће акте необавезујућег карактера, као што су смернице, препоруке и слично са којима државе чланице могу, али и не морају да се сагласе. Ако се сагласе са тим новим актима, они за њих постају обавезујући. У супротном, Комисија ће покренути поступак за утврђивање компатибилности шема помоћи са унутрашњим тржиштем.

Најзад, Комисија може да се одлучи на објављивање нових или кодификованих правила о државној помоћи. Тада ће оставити одређено време државама чланицама да се прилагоде новом правном режиму, а истовремено ће преиспитати постојеће, измењене, шеме помоћи које нису поново нотификоване у одговарајућем року. За овакав поступак се не тражи сагласност држава чланица, јер се нова правила примењују на шеме помоћи накнадно, а не дирају у њихову суштину.

### 2.3 Контрола „нове“ (нотификоване) и „измењене“ помоћи

У складу са Уредбом о поступку, под „новом помоћи“ подразумевају се све помоћи које не спадају у „постојеће помоћи“, што укључује индивидуалну помоћ, нове шеме помоћи, индивидуалну помоћ која је додељена на бази нотификоване шеме, као и измене постојеће помоћи<sup>628</sup>. Кад се ради о изменама постојеће помоћи, треба истаћи да се под изменама неће подразумевати неке административне или формалне („козметичке“) промене, већ суштинске измене које утичу на карактер саме помоћи.

Уколико је у предметном случају реч о новој помоћи, државе чланице имају обавезу да нотификују Комисији било који план за доделу нове помоћи, у одговарајућем року. Комисија има обавезу да писменим путем обавести државу чланицу о пријему нотификације. На овај начин се избегавају компликоване и досадне бирократске процедуре до којих би дошло ако услед неких баналних разлога (грешке поште и слично) нотификација не буде уручена Комисији. Државе чланице могу, али не морају, нотификовати њихове планове за доделу помоћи чак и уколико сматрају да се у предметном случају не ради о државној помоћи. Ако се одлуче на такав корак, Комисија ће морати да донесе одлуку да се у предметном случају не ради о државној помоћи. Приликом нотификације, државе чланице имају обавезу да Комисији доставе све неопходне податке, на основу којих би она могла да донесе одлуку о компатибилности (**принцип комплетности нотификације**). То је Комисија настојала да убрза амандирањем постојеће Уредбе о примени, у којој је предвидела увођење посебног електронског система за нотификацију<sup>629</sup> („SANI“-*State Aid Notification Interactive*).

Уколико Комисија сматра да подаци достављени од стране држава чланица нису комплетни, тражиће од њих да доставе додатне информације у одређеном року. Као и приликом прве нотификације, ако држава чланица достави тражене податке на време, Комисија ће је обавестити о пријему. Уколико, пак, држава

<sup>628</sup> Уредба о поступку, члан 1. О овоме видети: Jones, A., Suftrin, B., *op.cit.*, стр. 115.

<sup>629</sup> „SANI“-*State Aid Notification Interactive*.

чланица не достави тражене информације, Комисија ће јој послати подсетник, у коме ће одредити додатни рок за испуњене обавеза достављања. Наравно, ако Комисија у року од два месеца од пријема тражених података не затражи достављање додатних информација, сматраће се да је нотификација била комплетна. Истовремено, сматраће се да је нотификација повучена, уколико тражене информације нису обезбеђене у прописаном периоду. Ово важи изузев ако пре истека тог рока, или периода који је био продужен уз сагласност Комисије и државе чланице, држава чланица у прописно образложеној изјави информише Комисију да сматра нотификацију комплетном, услед тога што тражени подаци нису доступни или су већ били достављени<sup>630</sup>.

Мера државне помоћи за коју постоји обавеза нотификације не сме бити спроведена, пре него што Комисија донесе или се сматра да је донела одлуку којом се дата помоћ одобрава (*standstill clause*)<sup>631</sup>. С тим у вези, потребно је разјаснити шта се подразумева под појмом ступање на снагу мере државне помоћи? Наравно, исплата помоћи кориснику значиће да је мера реализована, али као мерило за процену може да послужи и неки ранији тренутак, као што је усвајање одговарајуће законске регулативе која омогућава да се државна помоћ додели. Комисија је још раније поводом овог проблема препоручила државама чланицама да унесу одговарајуће клаузуле у национално законодавство које би осигурале да државна помоћ буде исплаћена тек након што Комисија одобри помоћ<sup>632</sup>.

На крају, одређене категорије државне помоћи не потпадају под обавезу нотификације Комисији. Тако, нотификација неће бити потребна уколико је дата мера државне помоћи обухваћена Општом уредбом о блок-изузећу. Ипак, државе чланице имају обавезу да, у складу са чланом 9(2) ове уредбе, поднесу сажетак шеме помоћи или појединачне помоћи изузете овим актом Комисији, у року од двадесет радних дана од њиховог ступања на снагу, као и да објаве дату меру помоћи на интернету. Поред овог случаја, нотификација неће бити потребна ни

---

<sup>630</sup> *Ibidem*, члан 5.

<sup>631</sup> *Ibidem*, члан 3.

<sup>632</sup> *XXIIIrd Report on Competition Policy*, 1993, т. 250.

кад предметна помоћ потпада под Уредбу *de minimis*, као ни у ситуацији када се ради о појединачној помоћи која је додељена преко одобрене шеме помоћи, ако висине тих појединачних помоћи не прелазе било које одређене прагове.

#### 2.4 Незаконита (не-нотификована) државна помоћ

Под незаконитом државном помоћи подразумева се нова помоћ која није нотификована Комисији, помоћ која је нотификована, али је одмах затим и додељена, односно помоћ која је нотификована, али је додељена пре него што је Комисија донела коначну одлуку о компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем. Такође, под појам незаконите помоћи могла би се уврстити и помоћ која није изузета од нотификације. Све у свему, како год дефинисали незакониту помоћ, сама чињеница што она није нотификована Комисији не мора аутоматски да значи да је инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, нити су за не-нотификовање предвиђене било какве санкције или пенали. С тим у вези, поставља се питање да ли Комисија има обавезу да спроведе поступак и онда када држава чланица није нотификовала спорну помоћ? На ово питање дат је позитиван одговор још у раном случају *France v. Commission*<sup>633</sup>, где је заузет став да Комисија има обавезу да испита да ли је предметна мера државне помоћи компатибилна са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем, чак и у ситуацији кад је држава чланица није нотификовала.

Наравно, поставља се и питање на који начин ће Комисија уопште сазнати да држава чланица намерава да додели незакониту помоћ, односно да не намерава да је нотификује, иако има обавезу у том смислу? Уредба о поступку на то питање не даје одговор, али се може претпоставити да ће Комисија информације о томе добити из различитих извора, на пример од конкурената компаније која би требало да прими помоћ, на основу различитих дојава и слично. Добијене информације о незаконитој помоћи Комисија мора да испита без одлагања, а уколико сматра за сходно може затражити од државе чланице достављање

---

<sup>633</sup> Case C-301/87, *France v. Commission (Boussac)* [1990] ECR I-307.

информација. Ако држава чланица достави непотпуне информације, Комисија ће затражити додатна обавештења. Међутим, уколико држава чланица уопште не достави Комисији тражене податке, тада ће јој Комисија послати подсетник у коме ће тражити да јој се доставе тражене информације у одговарајућем року. Ако ни након слања подсетника држава чланица не достави информације које су од ње затражене, у том случају ће Комисија донети формалну одлуку у том погледу (налог за достављање информација). У поменутој одлуци ће тражити достављање и прецизно назначити које информације тражи, као и рок до када оне морају бити достављене (*information injunction*, превод аутора)<sup>634</sup>.

Поред овог овлашћења Комисије, Уредба о поступку предвиђа и да Комисија може, након што је дала држави чланици прилику да поднесе своје коментаре, усвојити одлуку којом тражи од државе чланице да суспендује било коју незакониту државну помоћ, све док Комисија не донесе коначну одлуку о компатибилности мере помоћи са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем<sup>635</sup>. Дакле, Уредба о поступку дала је Комисији могућност да изда суспензивни налог држави чланици (*suspension injunction*, превод аутора). То има за циљ да се спречи реализација мере државе помоћи, пре него што се Комисија коначно одреди према њој. Већ смо поменули да ће мера државне помоћи, која је спроведена пре него што је Комисија донела коначну одлуку, бити незаконита.

Најзад, Комисија може да изда и налог за привремени повраћај незаконите (не-нотификоване) државне помоћи (*recovery injunction*, превод аутора), након што је претходно дала држави чланици довољно времена да поднесе властите коментаре. Ова мера ће трајати све док Комисија не донесе коначну одлуку о компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем. Може се применити уколико, у складу са постојећом праксом, није спорно да мера има карактер државне помоћи, ако је неопходна хитна реакција и ако постоји озбиљан ризик од значајне и непоправљиве штете у односу на конкурента<sup>636</sup>. Дакле, за примену ове мере неопходно је да се поменути услови испуне кумулативно, па након што

---

<sup>634</sup> Уредба о поступку, члан 10.

<sup>635</sup> *Ibidem*, члан 11.

<sup>636</sup> *Ibidem*.



држава чланица поступи у складу са налогом за привремени повраћај, Комисија ће донети коначну одлуку о компатибилности. Притом, Комисија није везана неким временским роком за доношење коначне одлуке. Одлука може гласити да спорна мера не представља државну помоћ у смислу члана 107. УФЕУ, да је мера компатибилна са унутрашњим тржиштем, или може значити покретање формалног поступка, ако постоје сумње у вези са компатибилношћу.

Уколико се држава чланица не повинује овом или осталим налозима, Комисија ће у том случају моћи да се обрати директно Суду, тражећи да се донесе одлука којом ће се констатовати да је држава чланица повредила Уговор о ЕУ, што је може изложити санкцијама.

### 2.5 Злоупотреба државне помоћи (*misuse of aid*)

У складу са Уредбом о поступку, под злоупотребом помоћи подразумева се коришћење државне помоћи од стране корисника, на начин противан одлуци о одобравању помоћи, било да је реч о одлуци којом се помоћ одобрава, одлуци о условном одобрењу или одлуци по којој Комисија нема примедби на предложеној мери помоћи<sup>637</sup>. Класичан пример злоупотребе државне помоћи представљаће ситуација када се помоћ користи у сврхе различите од оних за које је додељена, или када помоћ користи други субјект уместо онога коме је додељена.

Кад је реч о злоупотреби помоћи, треба нагласити да је поступак идентичан као кад се ради о незаконитој помоћи. То значи да се решења у вези са незаконитом помоћи *mutatis mutandis* примењују и овде, уз одређене разлике. Тако, Комисија може, кад је реч о злоупотреби државне помоћи, да изда налог за достављање информација или суспензивни налог. Ипак, Комисија не може да изда налог за привремени повраћај помоћи. Такво решење је на месту, јер је државна помоћ већ злоупотребљена од стране државе или компаније примаоца, а могуће је и да је већ утрошена и да не постоје било какве могућности за њен привремени повраћај, чак и кад би се примењивало такво решење. Друго, Комисија има

---

<sup>637</sup> Уредба о поступку, члан 16.

*обавезу* да отвори формалну истрагу, јер се злоупотреба помоћи може одиграти једино кад је реч о „постојећој помоћи“. На крају, уколико Комисија утврди да је дата злоупотреба државне помоћи инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, наложиће држави чланици да предузме све неопходне мере, у циљу повраћаја помоћи. То често може да изазове практичне проблеме, нарочито уколико не постоје било какве могућности за повраћај помоћи, опструкција од стране државе чланице и слично.

### 3. Процесно-правна контрола државне помоћи

#### 3.1 Испитивање мера државне помоћи од стране Комисије (прелиминарно испитивање и формална истрага)

Уколико посматрамо члан 108. УФЕУ, може се приметити да он предвиђа практично две процедуре. Прва од њих представља **прелиминарно испитивање** дате мере државне помоћи, док се друга односи на **формалну истрагу**. Између ова два поступка, који временски следе један после другог, постоје одређене битне разлике. Суштина прве процедуре, односно прелиминарног испитивања, је у томе да Комисија стекне *увид (prima facie)* и формира мишљење о компатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, док друга процедура има за циљ да Комисија стекне потпуни увид у чињенице **целокупног случаја**, како би донела коначну одлуку.

Кад је реч о прелиминарном испитивању, треба се подсетити да државе чланице имају обавезу да нотификују Комисији сваку нову помоћ коју намеравају да доделе, у одговарајућем року, како би Комисија могла о томе да заузме став и изнесе своје коментаре. Након што држава чланица нотификује помоћ, Комисија ће испитати предметну нотификацију што је пре могуће, с тим што одлука мора бити донета у року од два месеца од дана након што је нотификација примљена<sup>638</sup>. Јасно, мора се радити о потпуној нотификацији, јер уколико нотификација садржи

---

<sup>638</sup> Уредба о поступку, члан 4.

непотпуне податке, Комисија ће затражити од држава чланица достављање додатних информација, о чему смо већ раније говорили. С обзиром да рок за доношење одлуке у овој првој фази поступка износи два месеца, може се сматрати да је то рок који би требао бити довољан Комисији да предузме одговарајуће радње и формира *prima facie* мишљење о плану за доделу помоћи, коју је нотификовала држава чланица.

Након окончања фазе прелиминарног испитивања плана за доделу државне помоћи, Комисија може заузети неколико различитих ставова. Пре свега, може закључити да се у предметном случају уопште не ради о државној помоћи, у смислу члана 107(1) УФЕУ, па ће онда донети такву одлуку која ће бити саопштена држави чланици. Друго, Комисија може закључити да, у погледу предложене мере државне помоћи, не постоје било какве примедбе, па ће у тој ситуацији сматрати да је нотификована мера помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем (*decision not to raise objections*). Притом, навешће на којем изузетку у Уговору је базирана та одлука. Најзад, Комисија може, након завршетка ове прелиминарне фазе, да закључи да постоје сумње у погледу компатибилности нотификоване мере помоћи са унутрашњим тржиштем, што значи да ће у том случају покренути другу фазу поступка, фазу формалне истраге.

Може се, пак, догодити да Комисија не донесе одлуку у предвиђеном року од два месеца. У вези са тим, у Уредби о поступку је предвиђено да ће се у том случају сматрати да је нотификована помоћ одобрена од стране Комисије, а државе чланице ће моћи да спроведу нотификоване мере, уз претходно обавештавање Комисије. Ипак, уколико Комисија у року од 15 дана од пријема обавештења од стране државе чланице да намерава да спроведе нотификовану меру донесе одлуку о отварању формалне истраге, тада државе чланице неће моћи да спроведу нотификоване мере државне помоћи, већ ће морати да сачекају исход поступка и коначну одлуку<sup>639</sup>.

Треба напоменути да се прелиминарна фаза поступка одвија искључиво између Комисије и дате државе чланице-и никог више. То значи да само држава

---

<sup>639</sup> *Ibidem*, став 6.

чланица може у овој фази поступка подносити коментаре, изјаве и друге наводе у вези са ставовима Комисије, док је простор за аргументацију других заинтересованих субјеката резервисан за следећу фазу поступка, фазу формалне истраге. Ипак, честа је пракса да, пре него што буде покренута фаза прелиминарног испитивања, Комисија, држава чланица и корисник помоћи обављају различите **неформалне консултације** у вези са мером помоћи која ће бити нотификована Комисији. Овакви састанци би се могли окарактерисати као „предпрелиминарна фаза“ поступка, иако она као таква није нигде поменута ни у Уговору о ЕУ, нити Уредби о поступку. Сврха ових неформалних састанака лежи у разјашњавању одређених недоумица у погледу дате мере помоћи, размени ставова и мишљења, и слично. Овакви неформални „сусрети“ су нарочито значајни кад је реч о озбиљнијим и тежим случајевима, будући да државе чланице још на самом почетку имају могућност да сазнају став Комисије о многим питањима. То им омогућава да на много бољи начин припреме нотификацију или, евентуално, изврше измене мере помоћи коју намеравају да доделе. Осим тога, на овај начин се избегавају потенцијални спорови држава чланица и Комисије, штеди време и финансијски и људски ресурси. Иако би овакви неформални састанци могли представљати кршење принципа да се прелиминарна фаза поступка одвија искључиво између Комисије и дате државе чланице, она се у пракси показује као веома корисна, па зато од ње не треба бежати.

Комисија може да покрене формалну истрагу и тако стави ван снаге одлуку коју је донела у прелиминарној фази поступка (којом је утврђено да се у предметном случају не ради о државној помоћи, или да је предложена мера помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем), уколико је установила да је одлука заснована на нетачним информацијама, одлучујућим за њено доношење<sup>640</sup>.

Када Комисија донесе одлуку о покретању формалне истраге (друга фаза поступка), у њој ће се навести укратко основне чињенице предметног случаја, прелиминарни став Комисије по питању нотификоване мере помоћи и наравно, изражена сумња у погледу компатибилности мере помоћи са унутрашњим

---

<sup>640</sup> Уредба о поступку, члан 9.

тржиштем. Поред тога, Комисија ће позвати државе чланице и остале заинтересоване стране да поднесу у прописаном року (месец дана, са могућношћу продужења) своје коментаре који ће, након пријема од стране Комисије, бити достављени држави чланици која планира да додели помоћ. Односна држава чланица ће бити обавештена о покретању формалне истраге писмом, а остале заинтересоване стране обавештењем, које ће бити објављено у службеном гласнику ЕУ.

Као што смо већ напоменули, Комисија ће покренути формалну истрагу уколико у прелиминарној фази дође до закључака о постојању озбиљне сумње о инкомпатибилности дате мере помоћи са унутрашњим тржиштем. У вези с тим, може се појавити недоумица око тога да ли захтев Комисије односној држави чланици да достави додатне информације у прелиминарној фази може бити основ да се закључи да је неопходно отварање формалне истраге, уколико би држава чланица упорно избегавала извршење те обавезе и тако одуговлачила поступак? Другим речима, поставља се питање да ли ће одуговлачење поступка у прелиминарној фази, изазвано недостављањем тражених информација од стране државе чланице, представљати доказ озбиљних недостатака у вези са мером државне помоћи? Одговор на то питање дао је Суд прве инстанце (сада Општи суд), у случају *Société Chimique Prayon/Rupel SA v. Commission*<sup>641</sup>. Ту је заузет став да се поменуто одуговлачење поступка може окарактерисати као доказ о постојању озбиљних проблема у вези са предложеном мером помоћи, али да Комисија не може да се ослања само на чињеницу да је држава која је нотификовала помоћ одговорна за ту ситуацију, како би добила основ за покретање формалне истраге.

Даље, пракса је „изнедрила“ и став да прелиминарни закључак, у одлуци о покретању формалне истраге о томе да предложена мера представља државну помоћ, има привремени карактер. Он ће послужити као основа за касније доношење коначне одлуке, након окончања друге фазе поступка. Суд прве инстанце (односно Општи суд) има ограничена овлашћења у погледу контроле

---

<sup>641</sup> Case *Société Chimique Prayon/Rupel SA v. Commission* [2001] ECR II-867.

законитости одлука Комисије о покретању формалне истраге. Она се састоје у томе да ће у погледу тужбе против одлуке о покретању формалне истраге, у којој се оспорава класификовање спорне мере као мере државне помоћи, моћи само да процењује да ли је Комисија направила очигледну погрешну процену у погледу тога да није у стању да реши све тешкоће у тој фази за време почетног испитивања односне мере, а неће моћи да даје коначне закључке о питањима о којима је Комисија већ формирала привремени став<sup>642</sup>.

Уколико оставимо по страни поменуте недоумице, може се рећи да, након пријема коментара и достављања истих односној држави чланици, заинтересоване стране које су доставиле коментаре могу тражити од Комисије да се њихов идентитет не открије држави чланици, а држава чланица може реплицирати овим коментарима у периоду који износи месец дана, уз могућност да га Комисија у оправданим околностима продужи. Комисија мора да донесе одлуку у предметном случају што је пре могуће (у року од 18 месеци), с тим што Комисија и овог пута може тај рок да продужи, уз сагласност односне државе чланице<sup>643</sup>. Наравно, државама чланицама и Комисији је у интересу да се спорни случајеви реше што пре, па ће до продужења рокова доћи у заиста ретким, оправданим ситуацијама.

Након окончања поменуте процедуре, формална истрага се коначно завршава доношењем одлуке, која може бити у различитој форми. Тако, Комисија може заузети став да се у предметном случају нотификована мера не може окарактерисати као државна помоћ, јер не испуњава услове предвиђене самим чланом 87(1) Уговора о ЕЗ (односно 107(1) УФЕУ). Друго, Комисија може утврдити да су сумње у погледу предложене мере државне помоћи отклоњене од стране државе чланице, па ће предметну меру помоћи прогласити компатибилном са унутрашњим тржиштем (такозвана „позитивна одлука“). Треће, Комисија може условити доношење позитивне одлуке испуњавањем одређених унапред постављених услова и обавеза које морају бити испуњене („условна одлука“).

---

<sup>642</sup> Joined Cases T-346/99, T-347/99, T-348/99, *Territorio Historico de Álava and Others v. Commission* [2002] ECR II-4259, т. 28.

<sup>643</sup> Уредба о поступку, члан 7, став 6.

Најзад, четврто, Комисија може предметну меру државне помоћи прогласити инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем („негативна одлука“)<sup>644</sup>. Кад је реч о условној одлуци, уколико држава чланица додели помоћ, не повинујући се постављеним условима, тада ће се радити о незаконитој помоћи и Комисија, али и друге заинтересоване државе чланице, ће моћи да покрену поступак пред судовима Уније због кршења одредби УФЕУ. Слично је и са неспровођењем негативних одлука о државној помоћи. Наравно, обавеза је Комисије да образложи своје одлуке у складу са Уговором о ЕУ, будући да одлуке без образложења представљају озбиљно кршење правила поступка.

Најзад, Комисија може да покрене формалну истрагу и тако стави ван снаге одлуку коју је донела у прелиминарној фази поступка (којом је утврђено да се у предметном случају не ради о државној помоћи, или да је предложена мера помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем), уколико је установила да је одлука заснована на нетачним информацијама које су биле одлучујуће за њено доношење и ако је дала држави чланици могућност да поднесе властите коментаре<sup>645</sup>. Наравно, формална истрага мора бити покренута пре него што се раније донета одлука стави ван снаге. Ако је држава чланица већ доделила државну помоћ, тада ће Комисија усвојити суспензивну одлуку. Овом одлуком ће тражити од државе чланице да не спроводи у дело меру помоћи док Комисија не донесе коначну одлуку. Уколико коначна одлука буде негативна, односно ако се државна помоћ прогласи инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем, тада ће државе чланице бити обавезне да предузму мере за повраћај додељене помоћи од стране компаније примаоца<sup>646</sup>.

Поред Комисије, постоји и једна ситуација када Савет може да се директно „умеша“ у решавање случаја у вези са спорном мером државне помоћи. Такав случај је предвиђен чланом 108(2) УФЕУ, где се у ставу 3. наводи да Савет може, на основу апликације државе чланице, да донесе одлуку да ће државна помоћ коју држава даје или намерава да да бити компатибилна са унутрашњим тржиштем,

---

<sup>644</sup> Уредба о поступку, члан 7.

<sup>645</sup> *Ibidem*, члан 9.

<sup>646</sup> *Ibidem*, члан 14.

уколико је таква одлука оправдана изузетним околностима. У складу са поменутиим ставом, ако би се држава чланица обратила Савету, а да је Комисија претходно иницирала поступак у складу са чланом 108. УФЕУ, у том случају би апликација државе чланице имала суспензивно дејство на поступак који је покренут пред Комисијом. То значи да би се са поступком пред Комисијом застало, све док Савет не донесе коначну одлуку. Важно је напоменути да, према слову члана 108(2) УФЕУ, није неопходно да је Комисија покренула поступак формалне истраге, већ је за суспензивно дејство апликације Савету довољно и да је Комисија тек отпочела прелиминарну фазу испитивања.

Ипак, Савет нема на располагању неограничен временски оквир за одлучивање у предметном случају, већ своју одлуку мора да донесе у року од три месеца од подношења апликације од стране државе чланице. Према поменутом ставу члана 108. УФЕУ, Савет мора одлуку о компатибилности спорне мери државне помоћи да донесе једногласно и у изузетним околностима. Захтев о једногласности приликом доношења позитивне одлуке (одлуке о компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем) има за циљ да се обезбеди да Савет реагује само кад је реч о случајевима који су од суштинске важности за Унију као целину. Уколико Савет не донесе одлуку по основу апликације државе чланице у поменутом временском оквиру од три месеца, тада суспензија поступка који се води пред Комисијом престаје и наставља се, при чему ће се окончати коначном одлуком.

Имајући у виду да се одлука Савета може донети једногласно и у изузетним случајевима, може се закључити да се на овај начин жели избећи претеран „уплив“ Савета у надлежности Комисије и његова улога суштински ограничити само на појединачне (изузетне) ситуације. Колико је разграничење улоге Савета и Комисије важно у овом погледу, показао је случај *Commission v. Council*<sup>647</sup>. У овом случају, португалска влада је доделила помоћ произвођачима свиња у два наврата, при чему су мере помоћи из 1998. године спроведене пре него што је Комисија донела одлуку о њиховој компатибилности са заједничким

---

<sup>647</sup> Case C-110/02 *Commission v. Council* [2004] ECR I-6333.



(сада унутрашњим) тржиштем. Комисија је, на крају, заузела став да су мере помоћи португалске владе биле инкомпатибилне са заједничким тржиштем и наложила повраћај додељене помоћи. Португал се обратио Савету који је донео одлуку супротну одлуци Комисије, то јест, да су односне мере државне помоћи компатибилне са заједничким тржиштем. Тако је омогућено да се новац, који су произвођачи свиња већ вратили по одлуци Комисије, поново нађе у њиховим рукама. Овакав поступак Савета довео је до тога да се Комисија обратила Суду, тражећи да се одлука Савета поништи.

Суд је, након што је размотрио све околности случаја, изнео мишљење да став 3. тада важећег члана 88(2) Уговора о ЕЗ не даје за право Савету да прогласи компатибилном државну помоћ, о којој је Комисија раније већ донела коначну одлуку. На тај начин, Суд није прихватио тумачење поменутог става од стране португалске владе по којем Савет има моћ да донесе одлуку о компатибилности државне помоћи, о чему је Комисија већ одлучила. Аналогно томе, Суд је сматрао да у, складу са ставом 3. члана 88(2) Уговора о ЕЗ, Савет такође нема право да прогласи компатибилном са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем помоћ којом би корисницима незаконите помоћи, коју је Комисија раније већ окарактерисала као инкомпатибилну, расподелила средства у циљу компензације за враћање исплата које су морали да врате на основу раније одлуке Комисије<sup>648</sup>.

Дакле, Суд је био мишљења да је члан 88(2) став 3. Уговора о ЕЗ (сада 107(2) УФЕУ) погрешно протумачен и да он не дозвољава да Савет, након доношења коначне одлуке Комисије, накнадно доноси нову одлуку по истом питању. Савет може да реагује само уколико је поступак Комисије у току, макар у фази прелиминарног испитивања, и у изузетним ситуацијама. Суд је, на овај начин, желео да осигура да се избегну могуће злоупотребе од стране Савета и поништио је његову одлуку, сложивши се са наводима Комисије.

---

<sup>648</sup> *Ibidem*, т. 47.

### 3.2 Повраћај незаконите државне помоћи (*recovery decision*)

Уколико је Комисија након окончања поступка донела одлуку о инкомпатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, наложиће држави чланици да предузме све неопходне мере, у циљу повраћаја помоћи која је њеном кориснику додељена. Дакле, Комисија ће тражити од државе чланице да изврши **повраћај незаконите државне помоћи**, под којом ће се подразумевати: а) помоћ која није била нотификована Комисији; б) помоћ која је била нотификована, али је реализована у време трајања поступка пред Комисијом (било да се ради о прелиминарном испитивању или формалној истрази); в) помоћ која је додељена супротно условно компатибилној одлуци Комисије; г) помоћ која је реализована, иако је Комисија донела негативну одлуку, односно одлуку о њеној инкомпатибилности са унутрашњим тржиштем.

Комисија је отпочела праксу повраћаја незаконито додељене државне помоћи од њених корисника још давне 1983. године<sup>649</sup>. Уколико се погледа пракса која је уследила, може се приметити да се повраћај помоћи показао као врло користан механизам за одвраћање држава чланица од доделе незаконите државне помоћи. Нарочито је посао Комисији био олакшан када је омогућено конкурентским компанијама да доставе информације о корисницима државне помоћи<sup>650</sup>. То је довело до значајног редуковања броја негативних одлука, што није био показатељ неефикасности контроле државне помоћи од стране Комисије. Напротив, државе чланице су, антиципирајући контролу помоћи од стране Комисије, у пракси настојале да властите мере помоћи ставе у оквире које је одредила Комисија<sup>651</sup>. Суштина повраћаја незаконито додељене државне помоћи је у томе да се успостави, речима грађанског права, *restitutio in integrum* то јест, стање на тржишту које би постојало да није било доделе спорне државне помоћи.

---

<sup>649</sup> Smith, M.P., *op.cit.*, стр. 64.

<sup>650</sup> Smith, M.P., *How Adaptable is the European Commission? The Case of State Aid Regulation*, *Journal of Public Policy*, 2001., стр. 219-238.

<sup>651</sup> Dylla, B., *op.cit.*, стр. 12. О овоме видети и: Köster, T., *Recovery of Unlawful State Aid*, у: Rydelski, M.S., *op.cit.*, стр. 653-671; Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 127.

Такав став је потврђен у случају *Belgium v. Commission*<sup>652</sup>, где је Суд подвукао да повраћај незаконите државне помоћи не представља казну, већ да је суштина у повраћају тржишта у пређашње стање. То ће се најбоље постићи уколико прималац помоћи врати оно што му је незаконито додељено, чиме ће се уклонити предност коју је уживао у односу на остале конкуренте на тржишту. У Уредби о поступку се наводи да се повраћај помоћи мора извршити без одлагања, по процедури у складу са националним законодавством односне државе чланице, на начин да се обезбеди ефективно и моментално извршење одлуке Комисије<sup>653</sup>.

Ипак, пракса је показала да процес повраћаја незаконито додељене државне помоћи не тече ни лако ни брзо. Државе чланице се доста нерадо опредељују на овакав корак, иако су на то обавезане, постављајући често националне интересе испред интереса Уније као целине. Генерално, може се закључити да је ситуација у Унији, кад је у питању повраћај незаконито додељене државне помоћи, прилично незадовољавајућа, узимајући у обзир закашњења и одлагања спровођења одлука институција Уније у великом броју случајева. Оваква пракса настала је као директна последица више различитих узрока.

Пре свега, у многим случајевима државе чланице су **искључиво одговорне** за кашњење у реализацији одлуке Комисије о повраћају незаконито додељене државне помоћи. То се донекле може и разумети, уколико се узме у обзир да се спровођење повраћаја државне помоћи мора извршити од стране истог органа који ју је и доделио. Ипак, држава чланица ће морати да се повинује одлуци Комисије и да спроведе хитне и неодложне мере у циљу реализације повраћаја помоћи од стране корисника. Комисија ће се обратити Суду уколико држава чланица не спроведе донету одлуку Комисије у дело. Поред овог разлога, за закашњење у извршавању одлука о повраћају помоћи као узрок се наводе и **недостатак прецизности** у одлукама о повраћају (било да се ради о идентификацији компаније која мора да врати помоћ, или о висини износа који је предмет повраћаја), али и **дуготрајне процедуре повраћаја помоћи**, које се

---

<sup>652</sup> Case C-75/97 *Belgium v. Commission* [1999] ECR I-08674, т. 65.

<sup>653</sup> Уредба о поступку, члан 14.

спроводе у складу са националним законодавством односне државе чланице<sup>654</sup>. Уопштено узевши, државе чланице ће мање-више увек настојати да избегну повраћај додељене помоћи, руководећи се притом националним интересима. То се нарочито манифестује кроз чињеницу да националне процедуре не дају, генерално узевши, висок приоритет повраћају незаконите државне помоћи, нарочито када се корисник помоћи налази у финансијским тешкоћама<sup>655</sup>. Стога, на институцијама Уније је да се изборе са таквим понашањем држава чланица.

Поставља се питање по ком основу Комисија има овлашћење да наложи повраћај незаконите државне помоћи од примаоца, с обзиром на чињеницу да Уговором о ЕУ то питање није изричито прецизирано? Одговор се може наћи, уколико погледамо праксу институција Уније. У случају *Commission v. Germany (Kohlegestz)*<sup>656</sup>, Суд је први пут заузео став да Комисија може наложити државама чланицама повраћај незаконите и инкомпатибилне помоћи, при чему се може обратити и Суду уколико држава чланица не спроведе дату одлуку у дело. Касније је овакав став Суда уврштен и у Уредбу о поступку и Уредбу о примени, чиме је добио својеврсно правно утемељење. Тумачењем мишљења Суда у овом случају може се закључити да се, кад је у питању повраћај незаконите помоћи, Комисија у том погледу обраћа државама чланицама и њима налаже повраћај, а не корисницима. Било би логичније да Комисија наложи повраћај помоћи онеме који ју је и примио, али то се не чини из разлога што треба узети у обзир да су државе чланице ЕУ независне државе са ограниченим суверенитетом, па Комисија не може непосредно спроводити радње на њиховој територији које би обезбедиле повраћај незаконите помоћи. Чак и када би то било могуће, настао би проблем како то реализовати у пракси, јер Комисија располаже са ограниченим људским и материјалним ресурсима и не би била у стању адекватно реаговати на сваки такав случај засебно, имајући у виду њихову бројност, као и друге задатке које такође мора да обавља.

---

<sup>654</sup> О овоме види више у: Mariñas, N., *Enforcement of State aid recovery decisions*, Competition Policy Newsletter, 2/2005, стр. 18-19.

<sup>655</sup> Monti, M., *New Developments in State Aid Policy*, Brussels, 1 December, 2003. <http://ec.europa.eu>

<sup>656</sup> Case 70/72 *Commission v. Germany* [1973] ECR 813.

Стога је логично што је у члану 14(3) Уредбе о поступку предвиђено да ће државе чланице саме предузети мере у циљу повраћаја незаконите помоћи, у складу са правилима националног законодавства односне државе чланице, с тим што она морају омогућити моментално и ефективно спровођење одлуке Комисије<sup>657</sup>. Притом, није довољно да државе чланице предузму само неке формалне („козметичке“) кораке како би изгледало да су се повиновале одлуци Комисије, већ морају да предузму оне кораке који ће дати конкретне резултате, што је и наведено у одлуци у случају *Greece v. Commission*<sup>658</sup>. Моментално извршавање одлука Комисије о повраћају помоћи је веома важно, како се не би довела у питање њена суштина. Ово је нарочито апострофирано у одлуци у случају *Commission v. France (Scott)*<sup>659</sup>, где је Суд истакао неопходност моменталног испуњења одлука Комисије о повраћају незаконите помоћи и навео да националне процедуре не смеју бити такве да онемогућавају или ометају повраћај ефективне конкуренције, путем спречавања моменталног и ефективног спровођења одлука Комисије.

Ипак, Комисија неће моћи да нареди повраћај незаконите државне помоћи уколико би то било у супротности са генералним принципима комунитарног права, при чему се наводе принцип заштите легитимних очекивања (*principle of the protection of legitimate expectation*, превод аутора) и принцип правне сигурности<sup>660</sup>. Кад је реч о принципу заштите легитимних очекивања, он се у пракси институција Уније, као и принцип правне сигурности, тумачио веома уско кад се примењивао на повраћај незаконито додељене државне помоћи. То је јасно показано у раном случају *Commission v. Germany (BUG-Alutechnik)*<sup>661</sup>, где је заузет став да се овај принцип може користити од стране корисника помоћи само у изузетним околностима. На овај начин, желела се свести на најмању могућу меру злоупотреба овог принципа од стране држава чланица, јер би, у супротном, корисници помоћи тврдили да су имали легитимна очекивања да је дата помоћ

---

<sup>657</sup> Уредба о поступку, члан 14. став 3.

<sup>658</sup> Case C-415/03 *Greece v. Commission (Olympic Airways)* [2005] ECR I-03875.

<sup>659</sup> Case C-232/05 *Commission v. France (Scott)* [2006].

<sup>660</sup> Уредба о поступку, члан 14. став 1.

<sup>661</sup> Case C-5/89 *Commission v. Germany (BUG-Alutechnik)* [1990] ECR I-3437.

законита и тако би државе чланице успеваале да избегну повраћај помоћи. Из овога се може закључити да ће ослањање на овај принцип бити веома тешко и биће оправдано у ретким ситуацијама. Једна од таквих ситуација представља рани случај *RSV*<sup>662</sup>, у коме је прихваћено позивање на овај принцип, јер је формална истрага о државној помоћи, која је представљала додатак уз раније одобрену помоћ, трајала више од две године. То је дало за право апликанту да има легитимна очекивања и разумне основе за веровање да Комисија нема више никаквих сумњи у погледу законитости спорне државне помоћи. Остаје, међутим, проблем адекватности процене у сваком појединачном случају да ли је позивање на наведени принцип било оправдано, или не.

Дакле, државе чланице имају обавезу да, путем процедуре прописане властитим законодавством, изврше повраћај незаконите државне помоћи, при чему ће осигурати да се одлука Комисије спроведе ефективно и без одлагања. У вези с тим, у пракси се поставило питање шта чинити уколико држава чланица није у могућности да изврши повраћај незаконите државне помоћи од корисника? Да ли ће се и на који начин извршити повраћај помоћи у таквим случајевима? Пракса је показала да су се државе чланице веома често позивале на одређене тешкоће као разлог за немогућност повраћаја незаконите помоћи.

Тако, државе чланице су се у доста случајева позивале на одредбе националног законодавства, као препреку за реализацију одлуке о повраћају помоћи<sup>663</sup>, лоше економске прилике корисника помоћи (изузев уколико не постоје било каква средства компаније која би се могла вратити)<sup>664</sup>, административно-техничке тешкоће<sup>665</sup>, али и на страх од нерешивих тешкоћа интерне природе<sup>666</sup>. Комисија је одбијала овакве наводе држава чланица, сматрајући их неоправданим, и у случају *Commission v. Spain*<sup>667</sup> стала на становиште да једини случај када државе чланице могу да одступе од своје обавезе да изврше одлуку о повраћају

---

<sup>662</sup> Case 223/85 *Rijn-Schelde-Verolme v. Commission* [1987] ECR 4617.

<sup>663</sup> Case C-303/88 *Italy v. Commission* [1991] ECR I-1433.

<sup>664</sup> Case C-52/84 *Commission v. Belgium* [1986] ECR 89.

<sup>665</sup> Case C-280/95 *Commission v Italy* [1998] ECR I-259.

<sup>666</sup> Case C-6/97 *Italy v. Commission* [1999] ECR I-2981.

<sup>667</sup> Case C-404/00 *Commission v. Spain* [2003] ECR I-6695.

незаконите државне помоћи представља ситуација када постоје изузетне околности, које повраћај помоћи чине **апсолутно немогућим** (*absolutely impossible*, превод аутора). Притом, не може се тек тако претпоставити да у предметном случају постоје наведене околности. Државе чланице морају да докажу да су у предметном случају у доброј вери покушале да изврше повраћај помоћи. Из праксе институција Уније се да извући закључак да ће се овај изузетак од обавезе извршавања одлука Комисије о повраћају помоћи тумачити веома уско. То значи да ће државе чланице у пракси врло тешко успети да се позову на „апсолутну немогућност“, како би избегле обавезу повраћаја помоћи.

У вези са повраћајем незаконите државне помоћи могу се појавити још неке недоумице и тешкоће приликом њихове реализације. С обзиром да је држава чланица обавезна да спроведе одлуку Комисије о повраћају помоћи, а не корисник, може се појавити проблем у вези са реализацијом поменуте одлуке. Овога пута није реч о томе да држава чланица не жели да је спроведе у дело, већ напосто нема на располагању одговарајуће податке, услед непрецизности одлуке Комисије, а нарочито у погледу: а) износа помоћи који мора бити враћен, б) компанија које су одговорне за враћање, као и в) крајњих рокова за потпуну реализацију одлуке о повраћају помоћи. Комисија је била свесна ових тешкоћа које су се појавиле у пракси, па је настојала да ближе уреди ова питања у **Обавештењу усмереном ка ефективној примени одлука Комисије које налажу државама чланицама да изврше повраћај незаконите и инкомпатибилне државне помоћи** (у даљем тексту: Обавештење о повраћају)<sup>668</sup>.

Према Обавештењу о повраћају, Комисија ће наставити са садашњом праксом идентификације предузећа, корисника помоћи, у својим одлукама о повраћају помоћи, као и идентитета компанија од којих помоћ мора бити враћена<sup>669</sup>. Циљ је да се омогући државама чланицама да што ефикасније и брже примене њене одлуке. Ипак, Комисија није ни Уговором о функционисању ЕУ, нити било којим другим прописом, обавезна да у својим одлукама назначи тачан

---

<sup>668</sup> *Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid* [2007] OJ C272/05.

<sup>669</sup> *Обавештење о повраћају*, тачка 32.

износ помоћи који се мора вратити. То значи да ће она, у зависности од доступних података, у својим одлукама најчешће дати односној држави чланици опште „смернице“ које ће јој омогућити да сама одреди егзактан износ помоћи коју мора да врати, или ће (у ређим случајевима) износ повраћаја бити јасно дефинисан у самој одлуци. Додатан проблем за Комисију у овом случају представљају шеме помоћи, будући да се на основу њих помоћ доделила неколицини појединачних компанија. У таквим ситуацијама, Комисији је тешко, ако не и немогуће, да прецизно одреди висину помоћи која се мора вратити од сваке компаније засебно. Стога, у Обавештењу о повраћају наводи се да државе чланице у овом случају морају да спроведу детаљну анализу помоћи, додељене у сваком појединачном случају на основу спорне шеме помоћи<sup>670</sup>.

Проблем са повраћајем настаје и када дође до преноса средстава корисника помоћи на другу компанију, по цени испод тржишне, чиме се потоњем субјекту обезбеђује предност. На овај начин, жели се заобићи налог Комисије о повраћају незаконите државне помоћи. Зато је Комисија, у помињаном случају *Germany v. Commission*, заузела оправдан став да налог за повраћај незаконите државне помоћи треба да буде проширен и на **трећу страну**. Слично је било и у случају *Greece v. Commission*, где се такође радило о жељи да се поништи дејство одлуке о повраћају помоћи, што је оправдано тиме да спорни пренос средстава није био оправдан било каквом економском логиком. Овакви покушаји злоупотребе и заобилажења одлука Комисије, којима се налаже повраћај незаконите помоћи, били су изражени и преко преноса акција компаније која мора да врати примљену државну помоћ на трећу компанију, као што је било у случају *SMI 2 Multimedia v. Commission*<sup>671</sup>. Овде је Суд сматрао да такав пренос не ослобађа преносиоца обавезе да врати незакониту државну помоћ, при чему би било логично претпоставити да би се у овом случају одлука којом се налаже повраћај морала проширити и на трећу компанију. Ипак, до проширења неће доћи уколико је пренос акција извршен по преовлађујућој цени на тржишту, јер се сматра да, на тај начин, компанија на коју су пренете акције не стиче никакву предност у

---

<sup>670</sup> *Ibidem*, тачка 38.

<sup>671</sup> Case C-328/99 and C-399/00 *Italy and SIM 2 Multimedia v. Commission* [2003] I-4035.



односу на конкуренте. Другим речима, пренос акција ће бити третиран као и свака друга легитимна пословна операција на тржишту, с тим што ће компанија преносилац и даље бити обавезна да врати примљену државну помоћ коју је Комисија прогласила инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем.

Већ смо поменули да је држава чланица одговорна за примену одлуке Комисије којом се налаже повраћај незаконите државне помоћи. Али, важно је истаћи и то да је одлука Комисије обавезујућа за све органе те државе чланице. То је потврђено у случају *Linde*<sup>672</sup>, у коме је заузет став да ће одлука Комисије имати обавезујући карактер и за судове државе чланице. С тим у вези, УФЕУ нити било који други акт не прописује који ће орган дате државе чланице имати надлежност да реализује повраћај незаконите помоћи. Из тога се може закључити да су институције Уније тај задатак повериле државама чланицама. На основу веома широке формулације наведене у случају *Linde*, види се да за извршење одлука Комисије о повраћају помоћи могу бити надлежни не само државни органи на централном, већ и они на регионалном или локалном нивоу. У сваком случају, на држави чланици је да путем сопствене процедуре, у складу са националним законодавством, изврши повраћај помоћи, па ће у складу с тим бити и одређена тела надлежна за реализацију.

У вези са повраћајем незаконите државне помоћи намеће се и питање да ли држава чланица мора да осигура повраћај не само додељене помоћи, већ и камате? На ово питање Комисија је дала **позитиван** одговор, заузевши став да ће незаконита помоћ бити враћена заједно са припадајућом каматом, по стопи која је фиксирана од стране Комисије. Истовремено, камата ће се платити од тренутка када је незаконита помоћ била на располагању кориснику, па све до момента њеног повраћаја<sup>673</sup>.

Након што је држава чланица, сама или уз помоћ Комисије, одредила ко су корисници помоћи, висину износа незаконите помоћи који треба да буде враћен, као и неопходну процедуру за реализацију, налог за повраћај мора бити

---

<sup>672</sup> Case 249/85 *Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH and Co. KG v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1987] ECR 02345.

<sup>673</sup> *Уредба о поступку*, члан 14. став 2.

достављен поменутом кориснику (корисницима, ако је реч о шемама помоћи) без одлагања и у року прописаном одлуком Комисије. Уколико се, пак, корисник не би повиновао одлуци Комисије, у том случају држава чланица, уз помоћ државног апарата, мора да обезбеди моментално спровођење одлуке Комисије, у складу са властитим законодавством<sup>674</sup>. Држава чланица мора, у року од два месеца од ступања на снагу одлуке Комисије о незаконитој државној помоћи, да информише Комисију о мерама које је планирала или предузела. Одлука Комисије мора бити извршена најкасније за четири месеца од ступања на снагу<sup>675</sup>. То је дупло дужи рок него што је раније било предвиђено, јер се у пракси показало да је рок од свега два месеца исувише кратак како би се одлука могла ефикасно извршити. У договору са Комисијом, наведени рокови могу бити и продужени, уколико се држава чланица суочи са озбиљним тешкоћама које би је омеле у поштовању истих. Наравно, није довољна само пука тврдња државе чланице да у предметном случају није у стању да испоштује рокове, већ таква тврдња мора бити поткрепљена одговарајућим чињеницама.

У пракси се појавила и дилема како институције Уније треба да реагују у случају када донесу одлуку којом дату меру државне помоћи проглашавају компатибилном са унутрашњим тржиштем, а да је, притом, компанији кориснику помоћи већ раније додељена помоћ која је проглашена незаконитом и инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем и у погледу које није извршен повраћај, односно није спроведена ранија одлука Комисије? Одговор на ово питање дат је у случају *Degendorf*<sup>676</sup>, где је Суд прве инстанце заузео став да Комисија може да наложи државама чланицама да суспендују исплату нове, компатибилне помоћи предузећу које има на располагању незакониту и инкомпатибилну помоћ која је предмет раније одлуке о повраћају, све док држава чланица не осигура повраћај те помоћи (*Deggendorf principle*). Овај принцип се показао као веома добар инструмент у рукама Комисије, омогућивши јој да изврши правни притисак на државе чланице да спроведу ранију одлуку о

---

<sup>674</sup> *Обавештење о примени*, тачка 54.

<sup>675</sup> *Ibidem*, тачка 42.

<sup>676</sup> Case T-244/93 and T-486/93, *TWD Deggendorf v. Commission* [1995] ECR II-2265.

повраћају незаконите помоћи у случају где се ради о истим субјектима. У последње време, Комисија још у прелиминарној фази захтева од држава чланица да се обавежу да ће суспендовати доделу нове помоћи корисницима који још увек морају да врате додељену им помоћ, за разлику од раније праксе по којој је овај принцип примењиван тек након доношења позитивне одлуке о новој помоћи. Уколико се државе чланице у прелиминарној фази не обавежу да ће суспендовати исплату помоћи, тада Комисија може донети коначну (условну) одлуку о компатибилности, којом ће тражити од државе чланице суспензију доделе помоћи све док се не изврши повраћај претходно одобрене, незаконите (инкомпатибилне) помоћи<sup>677</sup>.

На крају, у погледу повраћаја незаконите државне помоћи, Уредбом о поступку прописана су правила о застарелости, по којим Комисија има могућност да тражи повраћај помоћи у року од десет година од дана када је незаконита помоћ додељена кориснику, било као индивидуална помоћ, било преко шеме помоћи. Као што је уобичајено код института застарелости, ток рока застарелости прекида се и тече из почетка у случају било ког поступка покренутог од стране Комисије или државе чланице по захтеву Комисије у погледу незаконите државне помоћи. С друге стране, до застоја тока застарелости долази уколико је одлука Комисије предмет поступка пред Судом и трајаће све док траје тај поступак. Уколико се одлука не би донела у предвиђеном року, застој застарелости престаје и наставља даље да тече. Уколико протекне рок од десет година, а да није било прекида или застоја застарелости, државна помоћ ће бити третирана као постојећа помоћ<sup>678</sup>.

На основу горе реченог, може се закључити да су институције Уније настојале да различитим актима што боље и прецизније уреде питање повраћаја незаконите државне помоћи. То не треба да чуди, јер је повраћај помоћи можда један од најважнијих карика кад је у питању функционалност целокупног система државне помоћи у ЕУ. Непостојање овог „института“ учинило би читав систем контроле државне помоћи непотпуним и у великој мери бесмисленим. С друге

---

<sup>677</sup> *Обавештење о примени*, тачка 76.

<sup>678</sup> *Ibidem*, тачка 15.

стране, неефикасан, спор и сувише бирократизован систем повраћаја помоћи анулирао би сав претходни труд Комисије у прелиминарној фази и фази формалне истраге и додатно подстакао државе чланице да додељују незакониту државну помоћ. То би, на крају, угрозило и конкуренцију на унутрашњем тржишту или његовом битном делу. Ипак, без обзира на установљене принципе у погледу повраћаја незаконите помоћи, чињеница је да и дан данас постоје бројне тешкоће у примени ових правила, услед невољности држава чланица да изврше повраћај помоћи, њихове жеље да првенствено воде рачуна о властитим економијама, процедуралних недостатака у националним законодавствима и слично. Стога, на институцијама Уније лежи задатак да у будућности стално развијају нове и усавршавају постојеће механизме за повраћај помоћи, како би у овој области постигле боље резултате.

### *3.3 Контрола државне помоћи пред судовима*

#### *3.3.1 Контрола државне помоћи пред судовима на нивоу Уније*

Као што се могло видети из наведених случајева, у пракси су одлуке Комисије често биле предмет расправе пред судовима на нивоу Уније. То је оправдано, јер се мора омогућити државама чланицама и другим заинтересованим странама да одлуке Комисије побијају пред Судом. Уз то, Суд ће моћи да реагује само под одређеним, унапред предвиђеним условима. Пре него што се пређе на сам ток поступка пред Судом, потребно је истаћи да постоје три различите ситуације у којима се може покретати поступак пред овим судом. Прво, Суд има могућност да преиспитује одлуке Комисије на основу оспоравања од стране односне државе чланице, корисика помоћи, или неке друге стране која има *locus standi*, у складу са чланом 263. УФЕУ. Друго, уколико држава чланица одбије да се повинује одлуци Комисије, она може да се обрати директно Суду. Треће, могуће је покретање поступка пред Судом и по основу пропуштања Комисије да се покрене поступак, на основу члана 265. УФЕУ.

Ако посматрамо члан 256. УФЕУ (раније члан 225. Уговора о ЕЗ), можемо приметити да сви поступци, односно тужбе које се поднесу на основу овог члана, долазе прво до Општег суда (раније Суда прве инстанце), па тек онда по жалби Суду правде. Суштина оваквог решења је да се Суд правде, у што већој мери, растерети бројних случајева који би довели до безразложног расипања ресурса, а могли би ефикасно да се реше и пред Општим судом. Дакле, Општи суд, у смислу члана 256. УФЕУ, има једну „помоћну“ улогу у односу на Суд правде. Осим наведеног, Општи суд ће имати јурисдикцију и у случајевима када је реч о тужбама или покретању поступка против одлука специјализованих судова. Одлуке које донесе ће, изузетно, бити предмет преиспитивања од стране Суда правде, у случају када постоји озбиљан ризик да јединство или конзистентност Уније буде нарушена.

Предмет поступка пред судовима на нивоу Уније могу бити најразличитији акти, као што су на пример: а) одлука о компатибилности предметне помоћи са унутрашњим тржиштем; б) одлука о инкомпатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем; в) условна одлука о компатибилности помоћи; г) одлука којом се налаже повраћај незаконите и инкомпатибилне државне помоћи; д) одлуке о покретању формалне истраге; њ) правни акти обавезујуће природе, као што су уредбе, директиве или одлуке. Дакле, из овога се може закључити да постоји читав низ могућности за покретање поступка од стране различитих субјеката. У вези са субјектима који имају „процесну способност“, потребно је истаћи неколико чињеница.

Пре свега, можемо разликовати две категорије субјеката који би могли да траже покретање поступка: државе чланице и субјекти који нису државе чланице. За државе чланице се може рећи да имају привилегован положај у односу на остале субјекте који могу тражити покретање поступка. Разлог за то је што се поступак разматрања спорне државне помоћи одвија између Комисије и држава чланица. То би значило да државе чланице у свакој прилици могу да се обрате судовима на нивоу Уније, тражећи преиспитивање одлука Комисије. Осим држава чланица на које се одлука директно односи, поступак могу да покрећу и други

субјекти на које се не односи одлука Комисије. Дакле, остали субјекти, осим држава чланица, могу тражити покретање поступка, у складу са поменутиим чланом, али једино уколико докажу да се акт, о коме је одлучено у поступку, директно и индивидуално тиче и њих (*directly and individually concerned*). Јасно, ситуација је релативно једноставна кад је страна у поступку држава чланица, али проблем настаје када треба одредити *locus standi* других страна у поступку. Иако је чланом 263(4) УФЕУ дата одређена формулација, проблем у пракси је настао кад је требало протумачити шта се подразумева под појмом да се акт директно и индивидуално односи на поменуте субјекте? Ово питање је било неопходно разјаснити, како би се избегле недоумице ко све има право да подноси тужбе, односно покреће поступак директно пред Судом. Уколико овај појам протумачимо тако да он подразумева да спорни акт директно утиче на правну ситуацију датог субјекта, могло би се тврдити да се као покретачи поступка могу појавити корисници индивидуалне помоћи, различита национална тела, корисници помоћи додељене по основу шема помоћи и слично.

У раном случају *Plaumann*<sup>679</sup>, Суд је настојао да разјасни ову недоумицу. Заузео је став да лица, којима предметна одлука није упућена, могу тврдити да се она на њих појединачно односи. Услов за то је да та одлука утиче на њих из разлога одређених, њима својствених особина, услед околности у којима су она разликована од осталих лица, или услед ових чинилаца који их одвајају појединачно, баш као у случају лица коме је одлука упућена. На основу овог навода Суда, могло се закључити да би се поступци трећих страна, у којима би се оспоравале одлуке Комисије које се односе на друга лица, могли покренути једино уколико оспоравана одлука има ретроспективни утицај.

Проблем утврђивања ко има *locus standi* поставио се и у случају *Van der Kooy*<sup>680</sup>, у коме је Комисија донела одлуку о инкомпатибилности са (тада) заједничким тржиштем државне помоћи намењене холандским узгајивачима, власницима стакленика. Предметна помоћ је оспорена од стране појединачних

---

<sup>679</sup> Case 25/62 *Plaumann v. Commission* [1963] ECR 95.

<sup>680</sup> Cases 67, 68, 70/85 *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV and others v. Commission* [1988] ECR 219.

произвођача и од стране њихове трговинске асоцијације *Landbouwschap*, која је радила у интересу чланова. Суд је одбацио тужбу појединачних произвођача и узео је у разматрање другу тужбу, поднету од стране поменуте трговинске асоцијације. Ова одлука је занимљива по томе што разлог за прихватање није био чињеница што се радило о трговачкој асоцијацији као таквој, већ због тога што је поменута асоцијација била активни учесник преговора о тарифама за гас. Затим, асоцијација је узела учешће и у поступку, у складу са чланом 108(2) УФЕУ, на начин што је поднела коментаре Комисији и одржавала блиске контакте са службеним лицима Комисије током поступка. Такође, имала је и могућност да покрене нове преговоре са холандском државном гасном компанијом *Gasunie* око новог уговора. Дакле, активно ангажовање у процесном смислу дало је Суду основ за коначан став да је односна трговачка асоцијација била овлашћена да покрене поступке за поништење одлуке Комисије о инкомпатибилности државне помоћи<sup>681</sup>.

Даље, пракса је показала да и конкуренти могу да имају *locus standi*, односно да могу да поднесу тужбу против одлуке Комисије којом је она, још након окончања прелиминарне фазе, прогласила државну помоћ компатибилном са унутрашњим тржиштем. Тако, у случају *William Cook v. Commission*<sup>682</sup>, Суд је сматрао да је компанија *Cook* била конкурент једном шпанском произвођачу у области грађевинских машина и била, макар делимично, повезана са одлуком Комисије којом је одобрена помоћ шпанске владе наведеном произвођачу. Специфичност овог случаја састојала се у томе што је Комисија донела одлуку још након прелиминарне фазе, не отварајући формалну истрагу. Стога, логично је решење по којем конкуренти могу да траже поништај такве одлуке, јер нико, сем државе чланице, у прелиминарној фази не може давати никакве коментаре, нити учествовати у поступку. Ипак, у одлуци у случају *Hamburger Hafen v. Commission*<sup>683</sup>, заузет је став да конкурент мора да докаже да се доделом предметне помоћи утиче на његову конкурентску позицију како би имао

---

<sup>681</sup> *Ibidem*, т. 21-24.

<sup>682</sup> Case C-198/91 *William Cook plc v. Commission* [1993] ECR I-2487.

<sup>683</sup> Case T-69/96 *Hamburger Hafen-und Lagerhaus Aktiengesellschaft v. Commission* [2001] ECR II-1037.

могућност да поднесе тужбу, односно покрене поступак за поништај спорне одлуке Комисије пред Судом.

Потом, у пракси се формирало мишљење да тужбу против одлуке Комисије о компатибилности државне помоћи, донете још у фази прелиминарног испитивања, може да поднесе и треће лице, које ће у будућности да постане конкурент компанији на коју се одлука односи. То је истакнуто у случају *Matra*<sup>684</sup>, док је у случају *Asklepsios v. Commission*<sup>685</sup> потврђен наведени став и употребљен израз „потенцијални конкурент“. Конкурентима је омогућавано да поднесу тужбу и уколико је њихово учешће у поступку било таквог обима да их издваја од осталих на начин који је предвиђен поменутом одлуком у случају *Plaumann*, чиме би био задовољен услов за *locus standi*. Типичан пример за наведену тврдњу представљао је случај *Cofaz*<sup>686</sup>, где је Суд утврдио да су апликанти играли веома значајну улогу у поступку, у смислу члана 88. Уговора о ЕЗ (односно 108. УФЕУ). Поднели су релевантне доказе, показавши да одлука Комисије може веома неповољно утицати на њихове легитимне интересе и озбиљно угрозити њихов положај на односном тржишту. То је било довољно да се изведе коначан закључак да апликанти имају *locus standi*. Без обзира на многе критике упућене одлуци у случају *Plaumann* (тачније, њеном „тесту“ за утврђивање *locus standi*), принципи садржани у њој поново су примењени у случају *ARE*. За разлику од одлуке у случају *Van der Kooy*, Суд се овде негативно одредио према улози асоцијације *ARE* и њеном *locus standi*. Сматрао је да њен положај не може бити еквивалентан положају асоцијације *Landbouwschaft* у случају *Van der Kooy* и тако поништио одлуку тадашњег Суда прве инстанце<sup>687</sup>.

Након што смо одредили ко све има *locus standi* у поступку пред судовима Уније, неопходно је ближе размотрити под којим условима се могу оспоравати одлуке у вези са државном помоћи пред судовима Уније. То питање регулисано је

---

<sup>684</sup> Case C-225/91 *Matra v. Commission* [1993] ECR I-3203.

<sup>685</sup> Case T-167/04 *Asklepsios Kliniken v. Commission* [2007].

<sup>686</sup> Case 169/84 *Compagnie Francaise de L'azote (Cofaz) SA and others v. Commission* [1986] ECR 391.

<sup>687</sup> Case C-78/03 P *Commission v. Germany and Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (ARE)* [2005] ECR I-10737, т. 53-59, 70-73. О *locus standi* види и: Jankovec, B., *Third Parties in State Aid Litigation: Locus Standi and Procedural Guarantees*, у: Ridelsky, M.S., *op.cit.*, стр. 705-757; Jones, A., Sufirin, B., *op.cit.*, стр. 132-140.



чланом 263(2) УФЕУ, при чему се наводи да ће моћи да се оспорава основаност одлука о државној помоћи у следећим случајевима: 1) недостатка компетенције; 2) повреде суштинских процедуралних захтева; 3) повреде УФЕУ, или било којег правног правила које се односи на његову примену; 4) злоупотребе моћи.

Као што смо навели, први основ за тражење поништаја одлуке Комисије може бити **недостатак компетенције**. Он обухвата ситуацију када Суд не може уопште да расправља у датом случају, из разлога што му одредбе УФЕУ не дају овлашћење за тако нешто. Друго, недостатак компетенције постоји и када Суд, као институција ЕУ, нема овлашћење да делује у некој ситуацији, него неки други орган или суд. Треће, о недостатку компетенције можемо говорити и онда када Суд донесе неку одлуку, на шта није имао право, односно када му је неко овлашћење незаконито додељено.

Даље, основ за преиспитивање (оспоравање) одлука Комисије може се састојати и у **повреди суштинских процедуралних захтева**. Из саме формулације овог дела члана 263(2) УФЕУ, може се закључити да се не може као основ за покретање поступка узети било која процедурална грешка или недостатак, већ само она која је „суштинска“ (*essential*, превод аутора). Дакле, радиће се о процедуралном недостатку који је од виталног интереса за праведно и правично одвијање поступка и доношење одлуке. У пракси су се искристалисале одређене повреде поступка које би се могле означити као суштинске, у смислу члана 263(2) УФЕУ. Тако, у раном случају *Germany v. Commission (Textiles)*<sup>688</sup>, заузет је став да је предуго трајање поступка пред Комисијом предствљало суштинску повреду процедуралних захтева. С друге стране, у већ поменутом случају *William Cook*, одлука Комисије поништена је на основу чињенице да у предметном случају она није отворила формалну истрагу, иако су постојале озбиљне сумње у погледу компатибилности мере државне помоћи са (тада) заједничким тржиштем. То је, с правом, окарактерисано као повреда суштинског процедуралног захтева. Надаље, као суштинске повреде процедуре узети су и

---

<sup>688</sup> Case 84/82 *Germany v. Commission (Textiles)* [1984] ECR 1451.

недостаци у погледу права на саслушање, као и недостаци у погледу обавезе давања образложења донетих одлука.

Кад је реч о **праву на саслушање**, оно представља једно изузетно важно право које припада учесницима у поступку. Ипак, треба нагласити да процедурална правила нису тако издашна када је реч о поступцима контроле државне помоћи, као што је то случај у односу на кршења чланова 101. и 102. УФЕУ. То је због тога што се поступак контроле државне помоћи одвија између Комисије и државе чланице, а не између Комисије и корисника помоћи, или неке друге заинтересоване стране. Такво „сужење“ процедуралних могућности за субјекте који нису државе чланице, манифестује се већ у фази прелиминарног испитивања. У тој фази, само држава чланица може да даје коментаре у вези са наводима Комисије, али не и остали заинтересовани субјекти. На овакав став не утиче ни чињеница да у пракси постоји својеврсна „предпрелиминарна фаза“, у којој се ради о неформалним консултацијама држава чланица, потенцијалних прималаца помоћи са Комисијом. Њихова улога ће доћи до изражаја тек у другој фази поступка, фази формалне истраге, у којој ће било која заинтересована страна моћи да поднесе коментаре на одлуку Комисије да отвори формалну истрагу, у складу са чланом 20. Уредбе о поступку.

С друге стране, држава чланица има право да буде упућена у садржину коментара које су поднеле треће стране. Уколико је то право повређено, држава чланица, али и прималац помоћи, могу поднети тужбу за поништај одлуке Комисије, будући да се ради о суштинској повреди правила процедуре. Корисници помоћи немају право да буду обавештени о томе да је покренута фаза формалне истраге, али ће се ослонити на одговарајуће обавештење о томе, објављено у службеном листу ЕУ. Они, у процедуралном погледу, немају никакав посебан положај у односу на остале заинтересоване стране. То је потврђено у случају *Technische Glaswerke Llimenau GmbH v. Commission*, у коме је тадашњи Суд прве инстанце истакао да ниједна одредба о поступку за контролу државне помоћи не даје било какву специјалну улогу примаоцу помоћи. Оправдање за то је пронађено у чињеници да се ради о поступку између државе чланице и Комисије

и да судови Уније не могу у том погледу проширивати процедурална права које Уговор о ЕУ и секундарно законодавство омогућавају заинтересованим странама у поступку<sup>689</sup>. Ипак, без обзира на значајна процедурална ограничења, у случају *Sytraval v. Commission*<sup>690</sup> заузет је став да тужилац (корисник помоћи, или неко друго заинтересовано лице) има право на непристрасно и марљиво (*diligent*, превод аутора) испитивање њиховог тужбеног захтева.

Потоњи случај је интересантан по томе што је у њему истакнута обавеза давања образложења донетих одлука и наведено да ће непоступање по том захтеву бити сматрано као повреда суштинског процедуралног захтева. Стога, образложење одлуке мора бити такво да садржи разлоге на којима је Комисија засновала своју одлуку. Његова садржина ће зависити од садржаја мере у питању, природе датих разлога, као и интереса који адресати дате мере, или друге заинтересоване стране, могу имати у прибављању објашњења. Образложење не мора да садржи све релевантне правне и чињеничне аспекте, него суштинске ставове Комисије, којим она оправдава своју одлуку. У поменутом случају, Суд је, разматрајући ово питање, заузео став да Комисија није дала адекватно образложење поводом одлуке којом спорна мера државе чланице није окарактерисана као државна помоћ, у смислу члана 87. Уговора о ЕЗ (сада члана 107. УФЕУ).

У случају *Glaverbel*<sup>691</sup>, Суд је сматрао да се не може прихватити образложење одлуке од стране Комисије, будући да је оно било засновано на „јасним“ чињеницама. Слично је било и у случају *Olympiaki Aeroporia Ypiresies*<sup>692</sup>, где није дато образложење Комисије за део одлуке којом је компензацију за губитке, проузроковане нападима на Светски трговински центар, прогласила инкомпатибилном са (тада) заједничким тржиштем. У том случају, тадашњи Суд прве инстанце заузео је став да не постоји разумно објашњење за такав поступак Комисије и поништио тај део одлуке Комисије. Недостатак у погледу

---

<sup>689</sup> Case T-198/01 *Technische Glaswerke Ilmenau GmbH v. Commission* [2004] ECR II-2717, т. 191-195.

<sup>690</sup> Case C-367/95 *Commission v. Sytraval* [1998] ECR I-1719.

<sup>691</sup> Cases 62, 72/87 *Exécutif Régional Wallon and SA Glaverbel v. Commission* [1988] ECR 1573.

<sup>692</sup> Case T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v. Commission* [2008].

образложења био је основ за поништај одлуке Комисије и у случају *Ireland v. Commission*<sup>693</sup>, где је Суд прве инстанце поништио одлуку Комисије у погледу спорног питања да ли је предметна помоћ постојећа државна помоћ, у смислу Уредбе о поступку.

Из горе наведеног, може се закључити да је недостатак образложења суштинска повреда процедуралних захтева, будући да институције Уније имају обавезу да образложе своје одлуке, и као таква може представљати основ за покретање поступка пред Судом. Притом, ради се о суштинским недостацима у образложењу, а не о неким ситнијим, мање значајним одредницама. Суд прве инстанце и Суд нису прихватили било каква образложења одлука Комисије које су донете на бази „јасних“ чињеничних и правних разлога, будући да се такве мисаоне „конструкције“ не могу узети као валидан основ за образложење одлука.

Трећи основ за оспоравање одлука Комисије пред судовима Уније, у складу са чланом 263(2) УФЕУ, представљају **повреде Уговора о ЕУ, или било које одредбе прописа који се односе на његову примену**. Овде се ради о очигледној грешци у процени, коју је причинила Комисија. Стога, могу се разликовати две ситуације. У првој, Комисија може погрешно проценити да предметна државна мера представља државну помоћ, у смислу члана 107(1) УФЕУ, док у другој ситуацији може доћи до погрешне процене да је државна помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем. У вези са чланом 107(1) УФЕУ, поставља се питање колика је заиста улога Комисије у погледу карактеризације неке мере државе чланице као државне помоћи? Одговор је да Комисија има одређена овлашћења, при чему се треба осврнути на то да концепт „државне помоћи“ представља **правни концепт** и захтева подробно и свеобухватно испитивање од стране судова Уније. У вези с тим, Комисија неће, приликом карактеризације односне мере као државне помоћи, узимати у обзир њене разлоге или сврху, већ ће то употребити тек касније, када буде одлучивала о компатибилности државне помоћи са заједничким (унутрашњим) тржиштем<sup>694</sup>. Дакле, овлашћења Комисије у овом погледу нису нарочито широка, изузев

<sup>693</sup> Cases T-50, 56, 60, 62, 69/06 *Ireland v. Commission* [2007].

<sup>694</sup> Case T-67/94 *Ladbroke Racing v. Commission* [1998] ECR II-1, т. 52.

уколико се ради о нарочито сложеним случајевима, у којима ће она бити доста шира.

У погледу члана 107(2) УФЕУ, улога Комисије се своди искључиво на две ствари: да ли су испуњени услови како би предметна државна помоћ могла да потпадне под изузетке предвиђене овим чланом и да, након што је први услов испуњен, прогласи предметну помоћ компатибилном са унутрашњим тржиштем. Јасно, уколико би у том смислу дошло до грешака у процени, тада би то представљао основ за покретање поступка пред судовима Уније.

Ако посматрамо члан 107(3) УФЕУ, приметимо да су овлашћења Комисије много шира, будући да ће овога пута она вршити доста сложена правно-економску анализу мере државне помоћи у питању, узимајући притом у обзир Унију као целину. Стога ће улога Суда, у том погледу, бити веома сужена и он ће имати само могућност да утврђује да ли је у предметном случају Комисија причинила очигледну грешку у процени или злоупотребу моћи. То значи да Суд неће моћи да донесе одлуку којом би се дефинитивно „запечатилa“ судбина спорне државне помоћи и тако заменила одлука коју је донела Комисија. Овакав став изнет је у случају *Portugal v. Commission*<sup>695</sup> и био је, између осталог, мотивисан жељом да се избегне својеврсни сукоб надлежности и неконзистентност одлука између Комисије и Суда.

Међутим, специфична ситуација настаје уколико погледамо члан 108(2) УФЕУ и овлашћење Комисије да покрене формалну истрагу. Приметиће се да је она обавезна да отвори другу фазу поступка, формалну истрагу уколико, након окончања фазе прелиминарног испитивања, утврди да постоје сумње у погледу компатибилности предметне помоћи са унутрашњим тржиштем. Улога Суда ће се састојати у утврђивању да ли је Комисија починила очигледну грешку, приликом процене да није у стању да у прелиминарној фази отклони све потешкоће. Његова улога није у томе да донесе било какав коначан суд о питањима о којима је Комисија у прелиминарној фази испитивања заузела привремени став<sup>696</sup>.

---

<sup>695</sup> Case C-88/03 *Portugal v. Commission (Azores)* [2006] ECR I-7115, т. 99.

<sup>696</sup> О овоме види више у: Cases T-346, 347, 348/99 *Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava etc. V. Commission* [2002] ECR II-4259, т. 44-45.

Поред одлуке о отварању формалне истраге, Комисија може још одлучити да уопште не отвори формалну истрагу. Такву одлуку ће моћи да донесе једино уколико у погледу предметне мере државне помоћи не постоје неке озбиљне тешкоће и сумње у погледу њене компатибилности. Такав став заузет је у случају *Prayon-Rupel*<sup>697</sup>. Ту је Суд прве инстанце нагласио да, уколико постоје такве тешкоће и сумње, Комисија има обавезу да отвори фазу формалне истраге. Притом, Суд прве инстанце је сматрао да појам озбиљних тешкоћа у вези са предметном мером државне помоћи треба схватити у објективном смислу, што ће захтевати истрагу не само околности под којим је она усвојена, него и њеног садржаја. Стога ће и овде улога судова ЕУ бити значајно ограничена и сводиће се на контролу да ли су у предметном случају заиста постојале наведене околности или не.

Када је реч о повреди било које одредбе која се односи на примену УФЕУ, ту се може поново споменути принцип легитимних очекивања, о којем је раније било речи. Имајући у виду да су у пракси компаније, примаоци помоћи, веома често истицали овај принцип како би се избегла одлука о повраћају незаконите помоћи, судови на нивоу Уније су у веома ретким случајевима, као што је био случај *RSV*, прихватили позивање на њега, а у много већем броју случајева су о томе заузимали негативан став. Тако је било, на пример, у случају *Germany v. Commission*<sup>698</sup>, где је Суд одбацио аргумент Немачке по којем је поменути принцип био саставни део немачког правног система и који ју је обавезивао да у много већој мери узме у обзир интересе примаоца помоћи, него интересе Уније, у погледу повраћаја незаконите државне помоћи. Случај *RSV* представљао је изузетак, из разлога што је Комисија била та која га је „креирала“ у датом случају, будући да је протекло више од две године од почетка поступка. Стога, уважен је аргумент примаоца помоћи да постоји разумно очекивање да су све сумње Комисије у погледу државне помоћи престале да постоје.

Најзад, **злоупотреба моћи** представља последњи основ, у смислу члана 263(2) УФЕУ, за оспоравање одлука Комисије. Под злоупотребом моћи

<sup>697</sup> Case T-73/98 *Société Chimique Prayon-Rupel SA v. Commission* [2001] ECR II-867.

<sup>698</sup> Case 5/89 *Commission v. Germany (BUG-Alutechnik)* [1990] ECR I-3437.

подразумева се доношење одређене мере од стране Комисије или неке друге институције ЕУ, са циљем остварења прикривених циљева, односно циљева другачијих од оних који су „званично“ прокламовани у предметној мери или пак, у избегавању спровођења одређеног поступка чије спровођење је обавезно у датом случају. У пракси је злоупотреба моћи истицана у случају *Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava etc. V. Commission*<sup>699</sup>. Ту су апликанти истицали да је права сврха одлуке Комисије о инкомпатибилности државне помоћи са заједничким (сада унутрашњим) тржиштем пореска хармонизација у Шпанији, усмерена ка урушавању аутономности пореског система шпанске аутономне области Баскије. Међутим, Суд прве инстанце није био таквог мишљења, закључивши да се у предметном случају није радило о злоупотреби моћи од стране Комисије. Такав став правдао је чињеницом да апликанти нису поднели било какве доказе у прилог својим тврдњама, већ су се њихови наводи базирали на чистим спекулацијама у погледу праве суштине спорне одлуке. Такође, апликанти нису доказали ни да је до хармонизације на нивоу Уније заиста дошло на основу спорне одлуке.

Уколико Суд прве инстанце (односно Општи суд) или Суд пониште одлуку Комисије по неком од наведених основа, на Комисији је да спроведе одлуку Суда, коришћењем одговарајућих механизма. Уколико је одлука поништена по основу недостатка у погледу образложења, као суштинске повреде процедуралних захтева, тада ће Комисија усвојити нову одлуку, с тим што ће морати да се повинује одлуци Суда, у погледу отклањања недостатака у погледу образложења.

Могуће је и да државе чланице, или други субјекти, затраже од Суда привремено отклањање (*interim relief*, превод аутора) дејства мера у погледу одлука Комисије, као што је одлука о повраћају незаконите државне помоћи. Услов да би се успело у наведеном захтеву је да би, у одсуству привремених мера, дошло до озбиљних и непоправљивих штета које се не би могле отклонити.

У случају да је подносилац таквог захтева држава чланица, она ће се ослонити искључиво на штете које би могле да наступе по њу саму, а не у односу

---

<sup>699</sup> Cases T-346, 347, 348/99 *Territorio Histórico de Álava-Diputación Foral de Álava etc. V. Commission* [2002] ECR II-4259, т. 82-85.

на примаоца државне помоћи. С друге стране, када се остали субјекти обраћају Суду по овом основу ситуација је битно другачија. То је и показано у случају *Belgium v. Commission (Tubemeuse)*<sup>700</sup>, где је Белгија затражила привремено отклањање дејства одлуке о повраћају државне помоћи, додељене компанији *Tubemeuse*. Такав захтев правдала је чињеницом да би спровођење одлуке Комисије довело поменутој компанију до банкротства. Суд је имао негативан став по овом питању, сматрајући да односној компанији стоје на располагању процедуралне могућности те врсте, у складу са националним законодавством, којима би се могле отклонити наведене опасности. Истовремено, одбацио је и наводе белгијске владе да би неусвајање њеног захтева нанело непоправљиву штету њој самој. Дакле, Суд ће у пракси тешко изаћи у сусрет оваквим захтевима. Стога, неопходно је да подносиоци изнесу чврсте доказе да ће, у случају негативног одговора, заиста наступити озбиљна и непоправљива штета.

Поред члана 263(2) УФЕУ који даје могућност да се оспоравају одлуке Комисије пред Судом и Општим судом, члан 265. УФЕУ предвиђа да правна или физичка лица имају право да поднесу тужбе, односно траже покретање поступка због нечињења (*failure to act*, превод аутора), од стране институција Уније. Тако, у случају *T. Port*<sup>701</sup>, Суд је потврдио право појединаца да поднесу тужбу због нечињења против институције за коју тврде да није усвојила меру која би се односила на њих, односно њихове интересе. Слично је било и у случају *Gestevisión*<sup>702</sup>, у коме је тужилац навео да је Комисија пропустила да донесе одговарајућу одлуку, након окончања фазе прелиминарног испитивања. Позитиван став према подношењу тужбе од стране појединца изнет је и у случају *Air One SpA*<sup>703</sup>, у коме је конкурент поднео тужбу Комисији у вези са незаконитом државном помоћи, која се састојала у смањеним ценама за услуге *ground handling-a* од стране Италије, компанији *Ryanair*. Комисија се није сложила са тим да је подносилац тужбе имао овлашћење за покретање поступка, у складу са чланом 232. Уговора о ЕЗ (сада члана 265. УФЕУ), сматрајући да се рута на којој је

<sup>700</sup> Case 142/87R *Belgium v. Commission (Tubemeuse)* [1987] ECR 2589.

<sup>701</sup> Case C-68/95 *T. Port* [1996] ECR I-6065.

<sup>702</sup> Case T-95/96 *Gestevisión Telecinco v. Commission* [1998] ECR II-3407.

<sup>703</sup> Case *Air One SpA v. Commission* [2006] ECR II-1343.



тузилац пословао не подудара са оном од компаније *Ryanair*. Оваквом ставу успротивио се тадашњи Суд прве инстанце и у тачки 39. своје одлуке заузео став да је подносилац тужбе имао право на покретање поступка, јер се није могла искључити могућност да је компанија *Ryanair* могла да оперише на односној рути, у конкуренцији са апликантом.

Тужба због нечињења поднета је и у случају *Asklepios Kliniken*<sup>704</sup>. Овде је Суд прве инстанце сматрао да је приватна болница имала право да покрене дати поступак пред Комисијом услед давања компензације јавним болницама од стране немачке владе, ради покривања оперативних губитака и пружања гаранција. Сматрао је да чак и потенцијални или будући конкурент може бити третиран као страна у поступку, у складу са чланом 108(2) УФЕУ. У поменутом случају *Gestevisión*, подносилац тужбе због нечињења позивао се на време које је Комисији требало за извођење прелиминарног испитивања ненотификоване државне помоћи (47 и 26 месеци). Суд прве инстанце је подржао те наводе и овако велике временске интервале сматрао претераним. Међутим, у случају *Asklepios Kliniken*, релативно дугачак временски период од 12 месеци није сматран претераним од стране Суда прве инстанце, будући да је Комисија морала да размотри све последице случаја *Altmark*.

У складу са чланом 340(2) УФЕУ, могуће је поднети тужбу за надокнаду штете проистекле из вануговорне одговорности институција Уније, или њихових службеника у вршењу дужности. Пракса је показала да ће институције Уније сносити одговорност за штету, у смислу члана 340(2) УФЕУ, једино уколико је дошло до губитка који је проузрокован **довољно озбиљним** кршењем претпостављене одредбе, која је имала за циљ омогућавање права појединцима. У вези с наведеним, поставило се питање шта се тачно подразумева под „довољно озбиљним“ кршењем одредби. Ова дилема је решена у случају *Goupil v. Commission*<sup>705</sup>. Ту је заузет став да ће се под наведеним појмом подразумевати ситуација када дата институција Уније очигледно и озбиљно не узима у обзир границе својих овлашћења. Ипак, у пракси се овај члан доста ретко користио.

<sup>704</sup> Case T-167/04 *Asklepios Kliniken v. Commission* [2000] ECR I-5291.

<sup>705</sup> Case C-352/98 P *Bergaderm and Goupil v. Commission* [2000] ECR I-5291.

Овде можемо поменути случајеве *Bouychou*<sup>706</sup> и *FG Marine*<sup>707</sup>, у којима је Суд прве инстанце утврдио да не постоји одговорност институција Уније, услед недостатка узрочне везе између одлуке Комисије и штетних последица по кориснике. Ипак, остаје својеврсна недоумица да ли ће у сваком појединачном случају бити објективно примењен члан 340(2) УФЕУ, имајући у виду да се ради о институцијама Уније.

Најзад, поступак пред Судом могуће је покренути и на основу члана 226. УФЕУ, што представља начин да Комисија „натера“ државу чланицу да се повинује њеним одлукама. Ипак, у складу са чланом 108(2) УФЕУ, Комисија може да одступи од овог члана и спорно питање упути директно Суду, без спровођења поступка, у складу са чланом 226. УФЕУ. Тако, у случају *British Aerospace and Rover v. Commission*<sup>708</sup>, Комисија је донела условну одлуку, којом је одобрила државну помоћ, у форми капиталних доприноса, додељену од стране британске владе за преузимање компаније *Rover* од стране *British Aerospace*. Притом, британска влада се обавезала да неће више додељивати помоћ. Како је овај услов касније био прекршен, Комисија је донела одлуку којом је затражила повраћај додељеног износа нове транше државне помоћи. Суд је о оваквој одлуци заузео негативан став, сматрајући да је Комисија требала да поднесе тужбу директно суду, којом тражи извршење њене одлуке у складу са чланом 108(2) УФЕУ, а не да усваја одлуку којом се тражио повраћај додељене нове помоћи. У погледу нове помоћи која је додељена, Суд је сматрао да је Комисија, у тој ситуацији, могла да покрене поступак као што то иначе чини. Имајући у виду да Комисија није поступила у предметном случају на наведени начин, Суд је на крају поништио одлуку Комисије. Поред Комисије, државе чланице могу, такође у складу са чланом 108(2) УФЕУ, да покрену поступак директно пред Судом.

---

<sup>706</sup> Case T-344/04 *Bouychou v. Commission* [2007].

<sup>707</sup> Case T-360/04 *FG Marine v. Commission* [2007].

<sup>708</sup> Case C-294/90 *British Aerospace and Rover v. Commission* [1992] ECR I-493.

### 3.3.2 Улога националних судова у контроли државне помоћи

У погледу улоге националних судова у контроли државне помоћи, треба напоменути да они немају никаква овлашћења у погледу утврђивања да ли је дата државна помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем или не, јер то спада у искључиву надлежност Комисије. То значи да национални судови не могу донети пресуду у меритуму, нити могу забранити постојећу помоћ<sup>709</sup>. Дакле, члан 107(1) УФЕУ нема директан ефекат у смислу његове примене, будући да Комисија има мања или већа овлашћења, у зависности од тога да ли се ради о члану 107(2) УФЕУ или 107(3) УФЕУ. Као што смо више пута напоменули, у првом случају улога Комисије се своди на то да утврди да ли одређена државна помоћ потпада под неки од изузетака, предвиђених одредбама члана 107(2) УФЕУ, док је њена улога много шира кад је реч о следећем делу истог члана.

Међутим, ако посматрамо члан 108(3) УФЕУ, видеће се да дата држава чланица не може спровести своју меру, све док Комисија не донесе коначну одлуку о компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем. То се може протумачити као основа за делатност националних судова. Ово питање је детаљно разјашњено у ранијем случају *FNCEPA*<sup>710</sup>. Ту је Суд заузео став да је контрола државне помоћи у надлежности како Комисије, тако и националних судова држава чланица. Према мишљењу Суда, улога Комисије састоји се у утврђивању да ли је дата државна помоћ компатибилна са заједничким (односно унутрашњим) тржиштем, или не. С друге стране, улога националних судова састоји се у осигурању права појединаца која они уживају као резултат директног дејства последње реченице у члану 88(3) Уговора о ЕЗ (односно 108(3) УФЕУ). Овај члан забрањује да се спроведе мера државне помоћи, док Комисија није донела коначну одлуку. У том смислу, појединци, најчешће конкуренти примаоца помоћи, могу да се обрате националним судовима, тврдећи да је држава чланица

---

<sup>709</sup> Jones, A., Sufrin, B., *op.cit.*, стр. 149.

<sup>710</sup> Case C-354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon v. France* [1991] ECR I-5505.

прекршила поменућу забрану из члана 108(3) УФЕУ, а национални судови ће испитати наводе тужиоца.

Притом, у поменутој одлуци Суд је нагласио да се забрана примене мере државне помоћи, до коначне одлуке Комисије, односи и на све помоћи које су реализоване без нотификације, а не само на оне које су спроведене за време прелиминарне истраге, или до доношења коначне одлуке<sup>711</sup>. Овакав став Суда је био на месту, јер се морало омогућити заинтересованим субјектима, конкурентима и другим лицима, да остваре заштиту својих интереса, уколико је држава чланица прекршила забрану из члана 108(3) УФЕУ. Треба нагласити да улога националних судова у заштити права појединаца, која су угрожена наведеним кршењима од стране државе чланице, не прејудицира коначан став о компатибилности државне помоћи са унутрашњим тржиштем. Разлог томе је што је то питање у искључивој надлежности Комисије. Најзад, поставило се и питање да ли одлука Комисије, којом се државна помоћ карактерише као компатибилна са унутрашњим тржиштем, може накнадно да „конвалидира“ државну помоћ додељену примаоцу, кршењем забране из члана 108(3) УФЕУ? Суд је о овоме оправдано заузео негативан став, сматрајући да би се тако обесмислила улога забране из члана 108(3) УФЕУ и угрозила права конкурената и других заинтересованих субјеката који имају интерес да се обратe националном суду и тако остваре заштиту својих права. То је била још једна потврда члана 108(3) УФЕУ, који забрањује примену мере државне помоћи, све док Комисија не донесе коначну одлуку у датом случају.

Даље, уколико је предметна помоћ нотификована Комисији, национални суд не може да задржава, кочи или одлаже поступак који се одвија пред Комисијом која још увек није донела одлуку да ли је предметна мера државе чланице државна помоћ, у смислу члана 107(1) УФЕУ. Такав став потврђен је у случају *SFEI*<sup>712</sup>. Улога националног суда у овом случају своди се на то да испита да ли предметна мера државе чланице мора бити нотификована Комисији.

---

<sup>711</sup> Тачка 11. одлуке Суда.

<sup>712</sup> Case C-39/94, *Syndicat français de l' Express international (SFEI) and others v. La Poste and others* [1996] ECR I-3547.

Притом, национални суд ће моћи да тумачи и примењује концепт државне помоћи у складу са Уговором о функционисању ЕУ. Суд је у истој одлуци изнео став да национални судови могу да се обрате Комисији за помоћ, у случају потешкоћа у вези са тумачењем комунитарног концепта државне помоћи или могу да се обрате у том погледу непосредно Суду, тражећи доношење прелиминарне одлуке. Уколико се национални судови определе за неку од две поменуте варијанте, у том случају морају одлучити о неопходности одређивања привремених мера, у циљу обезбеђења интереса страна у вези са коначном одлуком<sup>713</sup>.

Уколико помоћ није нотификована Комисији, национални судови могу у том погледу да реагују, при чему ће се обично радити о налогу за повраћај незаконито додељене (ненотификоване) државне помоћи. Та процедура спровешће се у складу са националним законодавством. Слично је и у ситуацији када је помоћ додељена пре него што је Комисија донела коначну одлуку, дакле кршењем члана 108(3) УФЕУ. То значи да ће реакција националних судова бити у томе да се спрече негативна дејства доделе незаконите државне помоћи, изузев уколико постоје неке нарочите околности у којима би било неодговарајуће наложити повраћај помоћи<sup>714</sup>.

Најзад, у поменутом случају, Суд се осврнуо и на питања тужби којима би се тражила надокнада штете од држава чланица. У том погледу, заузет је став да се одредбе националног законодавства могу применити на вануговорну одговорност, иако комунитарно право не тражи од држава чланица да омогући конкуренту да поднесе тужбу против примаоца незаконите државне помоћи. У вези с овим, остаје проблем како ће конкурент успети да докаже постојање узрочне везе између незаконите државне помоћи примаоцу, са наступањем штетних последица. То би значило да би, у складу са националним законодавством, била могућа тужба од стране конкурента против примаоца помоћи. Притом, национални судови би могли да утврде одговорност примаоца помоћи за наступање штете.

---

<sup>713</sup> Тачка 53. одлуке Суда.

<sup>714</sup> Тачка 71. одлуке Суда.

Уколико Комисија донесе одлуку којом се налаже повраћај незаконито додељене државне помоћи, већ смо поменули да су државе чланице обавезне да предузму све неопходне мере, у складу са одредбама националног законодавства, како би се одлука Комисије спровела. У пракси, институције Уније нису прихватале административно-техничке препреке, правне препреке или друге „изговоре“ држава чланица, као основ за неспровођење одлука о повраћају помоћи. Изузетак би представљала ситуација када би повраћај помоћи био апсолутно немогућ. Разуме се, терет доказивања апсолутне немогућности лежао је на државама чланицама, које су ретко успевале да покажу постојање таквих околности. У случају да држава чланица не спроведе одлуку Комисије, може се обратити непосредно Суду. Истовремено, трећа страна, најчешће конкурент примаоца спорне државне помоћи, може да оспори поступак државе чланице. Ипак, ни Уговор о ЕУ нити било који други правни акт не даје правни основ конкуренту да поднесе тужбу против корисника помоћи.

У вези с тим, поставља се питање покретања поступка пред националним судовима држава чланица. Пре свега, могућ је поступак у којем би прималац помоћи оспоравао одлуку о повраћају. То је потврђено у случају *Deggendorf*, у коме је Суд заузео став да прималац помоћи који жели и има могућност да оспори негативну одлуку Комисије којом се налаже повраћај незаконите државне помоћи, по основу члана 230. Уговора о ЕЗ (сада члана 263. УФЕУ), може то да учини у року од два месеца, подnoseћи одговарајућу тужбу Суду. Међутим, у случају протеча тог рока, он се не може накнадно обратити националном суду по основу тога да се ради о незаконитој државној помоћи. Слично је и у ситуацији када конкуренти корисника државне помоћи желе да оспоре пред националним судом позитивну одлуку Комисије, то јест, одлуку о њеној компатибилности са унутрашњим тржиштем. Поред овог поступка, могуће је и да органи државе чланице покрену поступак пред националним судовима, како би на тај начин принудили корисника незаконите (инкомпатибилне) државне помоћи да изврши

њен повраћај. Разуме се, овај поступак ће бити покренут у случају када прималац помоћи неће, или избегава, да спроведе одлуку Комисије о повраћају<sup>715</sup>.

На основу реченог, може се закључити да постоје одређени механизми за заштиту интереса трећих страна у поступцима који се односе на контролу државне помоћи. Ипак, реализација права трећих страна и спровођење одлука Комисије много ће зависити од ефикасности правосуђа сваке државе чланице, квалитета и структуре њихових националних законодавстава, као и од спремности самих држава чланица да спроведу све одлуке Комисије. Пракса је показала да се у том погледу јављају многобројне тешкоће и да је ситуација на нивоу ЕУ прилично конфузна и забрињавајућа. Овакав сценарио свакако ће изискивати додатне напоре институција Уније, као и држава чланица, ради превазилажења уочених проблема.

#### **4. Интеграција Републике Србије у ЕУ, у светлу одредаба о контроли државне помоћи**

##### *4.1 Увод*

Две најзначајније обавезе које је Република Србија преузела на основу Споразума о стабилизацији и придруживању<sup>716</sup>, закљученог са ЕУ 2008. године, су успостављање зоне слободне трговине и хармонизација домаћег законодавства са правом ЕУ. У том погледу, неопходно је ускладити се и са прописима ЕУ у области контроле државне помоћи. Ово питање ће нарочито доћи до изражаја уколико Република Србије започне преговоре о приступању са Унијом. Искуства земаља које су већ прешле овај пут, сведоче да је „затварање“ поглавља о политици конкуренције, нарочито о државној помоћи, једно од најтежих за земље кандидате<sup>717</sup>.

---

<sup>715</sup> *Обавештење о примени*, т. 55-58.

<sup>716</sup> Текст Споразума се може наћи на веб-сајту: <http://www.seio.gov.rs>.

<sup>717</sup> Такво је, на пример, било искуство Републике Хрватске, која је успела да оконча преговоре са Унијом око преговарачког поглавља 8, које се односило на контролу државне помоћи. Хрватска је

Ипак, Република Србија је већ предузела конкретне кораке у циљу хармонизације са прописима ЕУ у овој области. У том погледу, донети су одређени акти, који чине „костур“ правног оквира за контролу државне помоћи. То су: **Закон о контроли државне помоћи**<sup>718</sup>, **Одлука Владе Републике Србије о образовању Комисије за контролу државне помоћи**<sup>719</sup>, **Уредба о правилима за доделу државне помоћи**<sup>720</sup>, као и **Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи**<sup>721</sup>. Поред тога, Министарство финансија Републике Србије је сачинило и одређени број образаца, у циљу лакшег спровођења законских и подзаконских аката<sup>722</sup>.

Закон и подзаконски акти представљају израз транспоновања прописа ЕУ и *acquis communautaire*, у области државне помоћи, у национални правни систем, што је у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању и Прелазним трговинским споразумом<sup>723</sup>. Основана је **Комисија за контролу државне помоћи**, која је почела са радом у марту 2010. године.

У тексту који следи, биће изложене основне карактеристике српског закона о контроли државне помоћи и спроведена анализа њене доделе.

---

у обавези да се до 1. јула 2013. године у потпуности усклади са правом ЕУ, како би ушла у Унију.

О овоме види више: <http://www.mvep.hr>.

<sup>718</sup> Сл. гласник РС: бр. 51/09.

<sup>719</sup> Сл. гласник РС: бр. 112/2009.

<sup>720</sup> Сл. гласник РС: бр. 13/10, 100/2011.

<sup>721</sup> Сл. гласник РС: бр. 13/10.

<sup>722</sup> У том погледу, сачињени су следећи обрасци: а) Општи образац пријаве државне помоћи; б) Посебан образац за пријављивање шеме државне помоћи за истраживање, развој и иновације; в) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за истраживање, развој и иновације-индивидуална државна помоћ; г) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за реструктурирање привредних субјеката у тешкоћама-индивидуална државна помоћ; д) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за реструктурирање привредних субјеката у тешкоћама-шема државне помоћи; е) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за санацију привредних субјеката у тешкоћама-индивидуална државна помоћ; ж) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за санацију привредних субјеката у тешкоћама-шема државне помоћи; з) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за запошљавање лица која се теже запошљавају и лица са инвалидитетом; и) Посебан образац за пријављивање регионалне инвестиционе државне помоћи; ј) Посебан образац за пријављивање државне помоћи за заштиту животне средине; к) Упутство за попуњавање општег обрасца пријаве државне помоћи. О овоме видети: <http://www.mfin.gov.rs>.

<sup>723</sup> Прелазни трговински споразум са ЕУ је ступио на снагу 1. фебруара 2010. Текст Прелазног трговинског споразума се може наћи на веб-сајту: <http://www.seio.gov.rs>.



#### 4.2. Основна решења Закона о контроли државне помоћи

Узимајући у обзир обавезе проистекле из Споразума о стабилизацији и придруживању, Народна скупштина Републике Србије је 2009. године донела Закон о контроли државне помоћи (у даљем тексту: Закон). Овим Законом уређују се општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи. Његове одредбе се не примењују на пољопривредне производе и производе рибарства<sup>724</sup>.

За разлику од Уговора о функционисању ЕУ, у Закону је дата дефиниција државне помоћи. Тако, под **појмом државна помоћ** подразумева се сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту<sup>725</sup>. Као даваоци државне помоћи означени су Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. С друге стране, корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику<sup>726</sup>.

Државна помоћ може бити пријављена као: 1) шема државне помоћи или 2) индивидуална државна помоћ. **Шема државне помоћи** представља скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који

---

<sup>724</sup> Закон о контроли државне помоћи, чл. 1.

<sup>725</sup> *Ibidem*, чл. 2.

<sup>726</sup> *Ibidem*.

нису унапред одређени (познати), а који подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења. С друге стране, **индивидуална помоћ** је помоћ која се додељује: а) на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном кориснику, а није заснована на шеми државне помоћи; б) на основу шеме државне помоћи за коју је Комисија за контролу државне помоћи донела позитивну одлуку, уз обавезу претходног пријављивања пре доделе индивидуалном кориснику<sup>727</sup>. У правно-техничком смислу, сматрамо да је дефиниције шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи требало сместити у члан 2. Закона, који говори о значењу појмова. Очигледно је интенција законодавца била у томе да се истакне важност ових појмова.

Законом је *a priori* недопуштена државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту, осим ако није другачије прописано овим законом, или која је супротна закљученим међународним уговорима<sup>728</sup>. Језичким тумачењем овог члана изводи се закључак да је додела државне помоћи ипак допуштена, али у случајевима који су прописани Законом.

У складу с тим, Закон наводи **изузетке** од забране доделе државне помоћи, разврставајући их у две групе: а) дозвољена државна помоћ и б) државна помоћ која може бити дозвољена. У дозвољену државну помоћ спадају: 1) помоћ која је социјалног карактера, а додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло робе, односно производа, који чине конкретну помоћ и 2) помоћ која се додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама<sup>729</sup>.

С друге стране, у члану 5. Закона, таксативно се наводе случајеви у којима државна помоћ може бити одобрена. Реч је о помоћи која се додељује ради: 1) унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености; 2) отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног

---

<sup>727</sup> *Ibidem*, чл. 12.

<sup>728</sup> *Ibidem*, чл. 3.

<sup>729</sup> *Ibidem*, чл. 4.

пројекта од посебног значаја за Републику Србију; 3) унапређења развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту; 4) унапређења заштите и очувања културног наслеђа<sup>730</sup>.

На основу Закона, формирана је **Комисија за контролу државне помоћи** (у даљем тексту: КДП). Образовала ју је Влада Републике Србије, на предлог Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије и министарстава финансија, економије и регионалног развоја, инфраструктуре и заштите животне средине<sup>731</sup>. Закон је прокламовао да је КДП оперативно независна у свом раду, што је у складу са европском праксом у овој области. Средства за њен рад обезбеђују се у буџету Републике Србије<sup>732</sup>. Најзначајније надлежности КДП се односе на претходну и накнадну контролу дозвољености нотификоване помоћи. Поред тога, КДП има обавезу да подноси Влади Републике Србије годишњи извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији, као и да сарађује са органима надлежним за послове ревизије, буџетске инспекције и другим домаћим органима, организацијама и институцијама у обављању послова из своје надлежности<sup>733</sup>. Министарство финансија дужно је да обавља стручне, административне и техничке послове за КДП, као и послове припреме, односно измене и допуне прописа којима се уређује контрола државне помоћи<sup>734</sup>.

У складу са одредбама Закона, давалац државне помоћи је дужан да пријави државну помоћ КДП, пре њене доделе кориснику<sup>735</sup>. У том погледу, подносилац пријаве одговара за истинитост и тачност података, а пријаву може повући пре доношења одлуке КДП. Уз пријаву државне помоћи подноси се Општи образац пријаве државне помоћи, а по потреби и Посебни образац за пријављивање

---

<sup>730</sup> *Ibidem*, чл. 5.

<sup>731</sup> *Ibidem*, чл. 6.

<sup>732</sup> *Ibidem*, чл. 7.

<sup>733</sup> *Ibidem*, чл. 9.

<sup>734</sup> *Ibidem*, чл. 10.

<sup>735</sup> *Ibidem*, чл. 11.

државне помоћи. Пријава се подноси КДП преко Министарства финансија, поштом и у електронском облику<sup>736</sup>.

Закон је прописао и обавезу предлагача прописа, који представља основу за доделу државне помоћи, да нацрт, односно предлог прописа, пре упућивања у процедуру доношења, пријави КДП<sup>737</sup>. Предлагач прописа и давалац помоћи могу бити исто лице. Тако, министарства се могу истовремено јавити како у улози предлагача прописа, тако и као субјекти који врше доделу државне помоћи. Међутим, у пракси је могуће да се као предлагачи прописа јаве министарства, а да помоћ додели неко друго тело, овлашћено од стране министарства. У сваком случају, предлагачу прописа је у интересу да, пре упућивања у процедуру доношења, пријави КДП нацрт, односно предлог прописа, који је основ за доделу државне помоћи. Разлог је у томе што КДП може да закључи да предметни пропис није у сагласности са Законом. У том случају, предлагач спорног прописа ће моћи да предузме одговарајуће кораке, у циљу превазилажења уочених правних недостатака. Тек након што се отклоне уочени недостаци, државна помоћ ће моћи поново да се пријави КДП. Дакле, ово је ситуација блиска оној у ЕУ, када државе чланице воде неформалне консултације са Комисијом, у циљу избегавања могућих спорова.

Након што прими потпуну пријаву државне помоћи, КДП започиње **поступак претходне контроле**. КДП мора да одлучи о дозвољености пријављене државне помоћи, најкасније у року од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. У случају да пријава не садржи све податке који представљају потпуну пријаву државне помоћи, КДП ће одбацити пријаву као непотпуну и доставити је подносиоцу<sup>738</sup>. У вези са пријављеном државном помоћи, КДП може донети неколико одлука. Прво, КДП може закључити да пријављена државна помоћ није у супротности са одредбама Закона (позитивна одлука о државној помоћи). Друго, у случају да КДП, по добијању потпуне пријаве, утврди да је пријављена државна помоћ у потпуности или делимично у супротности са одредбама Закона, донеће

---

<sup>736</sup> Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, чл. 3, ст. 2 и чл. 5.

<sup>737</sup> Закон о контроли државне помоћи, чл. 11.

<sup>738</sup> *Ibidem*, чл. 13.

закључак којим ће наложити подносиоцу да, у одређеном року, отклони уочене недостатке и предложити мере за усклађивање. Уколико подносилац пријаве поступи по закључку, КДП ће донети решење о допуштености државне помоћи (условно допуштена одлука). Међутим, ако подносилац пријаве не поступи по закључку, КДП ће донети решење којим се пријављена помоћ сматра недозвољеном и доставиће га подносиоцу пријаве (негативна одлука). У том случају, државна помоћ се не може доделити. Сва решења се морају доставити подносиоцу пријаве, у року не дужем од 30 дана од дана доношења<sup>739</sup>. Пријављена помоћ се не може доделити до доношења решења, односно окончања поступка претходне контроле од стране КДП<sup>740</sup>.

Осим поступка претходне контроле, КДП може спровести и **поступак накнадне контроле** државне помоћи. До тога долази када је државна помоћ додељена мимо знања КДП, или се користи(ла) супротно одредбама Закона. КДП може сазнати за постојање спорне помоћи на основу властитих информација, или информација добијених из других извора<sup>741</sup>. То значи да КДП може покренути поступак накнадне контроле и на темељу информација из медија (новина, телевизије и слично), анонимних дојава грађана, података добијених од конкурената и слично. Дакле, добијене информације морају, у довољној мери, уверити КДП о неопходности покретања поступка накнадне контроле државне помоћи.

Поред КДП, захтев за покретање поступка накнадне контроле могу поднети и **заинтересована лица**. Према слову Закона, то су лица која имају правни интерес за покретањем поступка накнадне контроле<sup>742</sup>. Међутим, Законом није прецизније уређено шта се подразумева под појмом „правни интерес“. Логичким тумачењем овог правног стандарда, може се извести закључак да се ради о лицима чији би интереси могли бити нарушени доделом помоћи. То ће, најчешће, бити конкуренти предузећа коме је намењена спорна помоћ. У сваком случају, подносиоци захтева ће морати да докажу постојање правног интереса за покретањем поступка

---

<sup>739</sup> *Ibidem*.

<sup>740</sup> *Ibidem*, чл. 15, ст. 2.

<sup>741</sup> *Ibidem*, чл. 16.

<sup>742</sup> *Ibidem*, чл. 17.

накнадне контроле. Закон је оставио КДП дискреционо право одлучивања о захтеву. То значи да КДП може одлучити да покрене поступак накнадне контроле, уколико закључи да су наводи о постојању правног интереса утемељени, и обрнуто. Каква год била одлука, КДП мора о томе обавестити подносиоца захтева<sup>743</sup>.

Уколико КДП у поступку накнадне контроле утврди неправилности, донеће закључак са предлогом мера и роком за отклањање неправилности. Ако давалац помоћи не поступи по закључку, КДП ће донети решење о недопуштености државне помоћи и наложити њен повраћај<sup>744</sup>. Давалац помоћи мора, без одлагања, да предузме мере у циљу повраћаја додељеног износа помоћи. Износ помоћи ће бити увећан за законску затезну камату, почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа. Осим тога, давалац помоћи мора одмах да обустави даљу доделу неискоришћеног дела државне помоћи<sup>745</sup>. КДП неће моћи да наложи повраћај помоћи, уколико је протекао рок од 10 година од дана њене доделе<sup>746</sup>.

Закон није дао одговор на питање да ли, и у којим случајевима, давалац помоћи може да одбије спровођење решења о њеном повраћају. На пример, давалац помоћи може истаћи да би повраћај помоћи довео до гашења предузећа, губитка радних места и слично. Ова правна празнина би се могла попунити уз помоћ права ЕУ, где давалац помоћи може одбити да изврши повраћај помоћи само у случају када то апсолутно немогуће. Очигледно је законодавац имао у виду лоше стање у српској привреди, па је због тога оставио ово питање нерегулисано и тако омогућио већу флексибилност у спровођењу Закона.

Законом је предвиђено да КДК, у случају доношења одлуке о недозвољеној државној помоћи, мора о томе обавестити државну институцију надлежну за послове ревизије и орган Републике, односно службу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежну за послове буџетске инспекције<sup>747</sup>. Циљ

---

<sup>743</sup> *Ibidem.*

<sup>744</sup> *Ibidem*, чл. 18.

<sup>745</sup> *Ibidem.*

<sup>746</sup> *Ibidem.*

<sup>747</sup> *Ibidem*, чл. 19.

ове одредбе је да се разграниче надлежности између КДП и других субјеката, у вези са државном помоћи. У том погледу, када КДП утврди да се ради о недопуштеној државној помоћи, тада „на сцену“ ступају органи буџетске контроле и инспекције, који, у оквиру својих надлежности, могу изрећи казне или предузети друге мере према одговорним субјектима. Стога, било би нецелисходно да КДП врши све те функције. То је, по нашем мишљењу, разлог што у Закону нису предвиђене никакве казнене одредбе.

Против решења КДП се може покренути управни спор, а тужба којом је покренут управни спор не задржава извршење решења<sup>748</sup>. У вези са овом одредбом, спорно је да ли ће уопште доћи до покретања управног спора у поступку накнадне контроле државне помоћи. Уколико пођемо од чињенице да се као даваоци помоћи углавном јављају министарства, то би значило да би она покретала управне спорове пред судовима против КДП. С друге стране, КДП је образована од стране Владе Републике Србије, на предлог министарстава и Комисије за заштиту конкуренције. Стога, поставља се питање да ли ће КДП бити довољно самостална у свом раду у односу на органе државне управе и доносити решења којима се забрањује додела помоћи, пријављене од стране министарстава. Дакле, покретање управног спора пред судовима ће зависити од степена самосталности КДП у одлучивању. Осим тога, уколико КДП донесе негативну одлуку о државној помоћи, може се поставити и питање да ли би било логичније да министарства, као даваоци државне помоћи, сnose одговорност у складу са казним одредбама Закона о буџетском систему? Ово посебно добија на значају, ако се узме у обзир да КДП обавештава орган Републике, надлежан за послове буџетске инспекције. Ипак, законодавац се определио за решење које подразумева покретање управног спора, узимајући у обзир начело независности судства.

Законом је загарантована тајност података до којих дођу чланови КДП и лица запослена у министарству финансија, у поступку контроле државне помоћи. Реч је о подацима који су од стране даваоца, односно корисника државне помоћи, означени као пословна тајна. Ови подаци се не смеју саопштавати нити

---

<sup>748</sup> *Ibidem*, чл. 20.

објављивати трећим лицима, без изричите писмене сагласности лица на које се односи, изузев када је надлежни орган обавезан да тако учини, у складу са законом<sup>749</sup>. Овакво решење је у складу са правом ЕУ.

#### 4.3. Анализа доделе државне помоћи у Републици Србији

Закон о контроли државне помоћи у Републици Србији је ступио на снагу 1. јануара 2010. године. Иако је, од његовог ступања на снагу до данас, протекао релативно кратак временски период, већ сада се могу извући одређени закључци о ефектима његове примене. У том погледу, потребно је извршити анализу релевантних података о додели државне помоћи у Републици Србији, садржаних у извештајима КДП. Предлог годишњег извештаја о додељеној помоћи припрема Министарство финансија, на основу података добијених од давалаца државне помоћи, а извештај Влади подноси КДП<sup>750</sup>. Извештаји о додељеној државној помоћи се сачињавају на основу Правилника о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи<sup>751</sup>, усклађеног са правом ЕУ.

Подаци о додељеној државној помоћи, у периоду од 2008-2010. године, показују да се ради о веома значајним износима.

Тако, у складу са Извештајем о додељеној државној помоћи из 2010. године (у даљем тексту: Извештај)<sup>752</sup>, у Републици Србији је додељена државна помоћ у укупном износу од 77.619 милиона динара, 84.729 милиона динара 2009. године, односно 79.111 милиона динара 2008. године. Из овога се извлачи закључак да је висина додељене помоћи у 2009. већа у односу на 2008. годину, док је у 2010. забележен мањи пад<sup>753</sup>. Смањено је учешће државне помоћи у бруто друштвеном производу, са 2,86% у 2009. години на 2,64% у 2010. години<sup>754</sup>. Ипак, то је више у поређењу са 2008. годином, када је учешће државне помоћи у бруто друштвеном

---

<sup>749</sup> *Ibidem*, чл. 22.

<sup>750</sup> *Ibidem*, чл. 23, ст. 1.

<sup>751</sup> Сл. гласник РС: бр. 3/11.

<sup>752</sup> Извештај се може пронаћи на веб сајту Министарства финансија Републике Србије: <http://www.mfin.gov.rs>.

<sup>753</sup> *Извештај*, стр. 4.

<sup>754</sup> *Ibidem*.



производу износило 1,91%<sup>755</sup>. Пораст учешћа додељене државне помоћи у укупном бруто друштвеном производу од 2009. године везан је за тренутну економску и финансијску кризу. У поређењу са земљама ЕУ, Република Србија је доделила мањи износ државне помоћи у 2010. години. Међутим, уколико се посматра учешће укупно додељене државне помоћи у друштвеном бруто производу Републике Србије, приметан је значајно виши проценат у односу на ЕУ<sup>756</sup>.

Кад је реч о структури државне помоћи у Републици Србији, додељивана је хоризонтална, секторска и регионална државна помоћ. Тако, хоризонтална државна помоћ у укупно додељеној државној помоћи у 2010. години учествује са 20,7% и износи 16.118 милиона динара, у 2009. години учествује са 62,6% и износи 53.021 милиона динара, док у 2008. години учествује са 46,2% и износи 36.535 милиона динара<sup>757</sup>.

Секторска државна помоћ у укупно додељеној помоћи у 2010. години учествује са 18,7% у укупној државној помоћи и износи 14.526 милиона динара. У 2009. години додељено је 11.715 милиона динара и њено процентуално учешће у укупно додељеној државној помоћи је 13,8%. С друге стране, за 2008. годину додељено је 13.777 милиона динара, што чини 17,4% процентуалног учешћа у укупној државној помоћи<sup>758</sup>.

Подаци о регионалној државној помоћи показују да је помоћ у 2010. години у апсолутном износу износила 23.768 милиона динара, са учешћем од 30,7%. У 2009. години је износила 3.020 милиона динара, са учешћем од 3,6%, док је у 2008. години износила 3.020 милиона динара, са учешћем од 4,1% у укупној државној помоћи<sup>759</sup>.

Из наведених података се може закључити да је у 2010. години повећано учешће секторске и регионалне државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи. Примера ради, регионална државна помоћ је скоро осам пута већа у

---

<sup>755</sup> Извештај КДП из 2009. године, стр. 3. Извештај се може пронаћи на сајту: <http://www.mfin.gov.rs>.

<sup>756</sup> О томе види: *Извештај*, стр. 24-25.

<sup>757</sup> *Извештај*, стр. 9.

<sup>758</sup> *Ibidem*.

<sup>759</sup> *Ibidem*.

односу на 2009. годину. С друге стране, хоризонтална државна помоћ је забележила значајан пад у односу на 2008. и 2009. годину. Ипак, од 2010. године значајно је повећана помоћ за истраживање и развој, као и за заштиту животне средине<sup>760</sup>.

Подаци из Извештаја и пракса КДП показују да је у 2010. години државна помоћ додељивана у облику субвенција, пореских подстицаја (порески кредит, престанак пореског дуга, отпис пореза), зајмова-повољних кредита, као и гаранција<sup>761</sup>. За разлику од 2008. и 2009. године, у 2010. години се по први пут јављају гаранције, као облик доделе државне помоћи. Притом, убедљиво највећи износ државне помоћи у 2010. години отпада на субвенције (52.732 милиона динара, са уделом од 68% у укупном износу државне помоћи), а најмањи на гаранције (165 милиона динара, са уделом од свега 0,2% у укупној државној помоћи). Такође, приметно је да су једино субвенције забележиле раст, док је дошло до смањења износа помоћи у виду пореских олакшица и кредита под повољним условима. Највиши износ субвенција забележен је у 2010. години, и то у секторима пољопривреде, рударства и саобраћаја<sup>762</sup>.

Поред тога, додељивана је и државна помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ). У складу са Уредбом о о правилима за доделу државне помоћи, *de minimis* државна помоћ може да се додели појединачном привредном субјекту у висини до 200.000 евра у динарској противвредности, а у сектору друмског саобраћаја у висини до 100.000 евра у динарској противвредности, у било ком периоду у току три узастопне фискалне године<sup>763</sup>. У 2010. години, државна помоћ мале вредности је додељивана у облику субвенција и кредита под повољним условима, у износу од око 300 милиона динара. Притом, највећи даваоци ове

---

<sup>760</sup> У 2010. години додељена је помоћ за истраживање и развој у износу од 17 милиона динара. С друге стране, државна помоћ за заштиту животне средине износила је 63 милиона динара у 2010. години, 5 милиона динара у 2009, док је у 2008. години потпуно изостала. О овоме види: *Извештај*, стр. 13.

<sup>761</sup> *Ibidem*, стр. 18.

<sup>762</sup> *Ibidem*, стр. 21.

<sup>763</sup> Члан 96. Уредбе.

помоћи су били Град Београд, АП Војводина, Фонд за развој Републике Србије, као и Агенција за страна улагања и промоцију извоза<sup>764</sup>.

Кад је реч о **пракси** Комисије за контролу државне помоћи, у 2010. години донет је већи број одлука. По поднетим пријавама у поступку претходне контроле, Комисија је донела 10 одлука којима је констатовано да се пријава не односи на државну помоћ и 37 решења о дозвољености државне помоћи. Истовремено, КДП је у 11 случајева одлучивала о дозвољености додељене државне помоћи у поступку накнадне контроле<sup>765</sup>.

Тако, КДП је одобрила помоћ додељену на основу Програма за подстицање равномерног регионалног развоја привредним субјектима у износу од 7,5 милијарди динара<sup>766</sup>, помоћ у облику субвенција за samozapošljavanje незапослених лица на територији АП Војводине<sup>767</sup>, помоћ у виду субвенционисања трошкова кластер организацијама, односно пословним удружењима<sup>768</sup>, државну помоћ, у облику субвенција, приватним предузећима од интереса за развој туризма у АП Војводини<sup>769</sup>, и слично. С друге стране, КДП је покренула поступак накнадне контроле у случају доделе помоћи компанији Симпо из Врања, од стране Министарства финансија и економије<sup>770</sup>. Слично је било и у погледу помоћи у виду субвенционисања куповине путничких возила, произведених у Републици Србији заменом старо за ново, у 2012. години<sup>771</sup>, као и помоћи додељене на основу Програма подршке развоју конкурентности малих и средњих предузећа и предузетника за 2011. годину<sup>772</sup>. Такође, приметне су бројне позитивне одлуке КДП о државној помоћи за развој културе или о помоћи социјалног карактера<sup>773</sup>.

---

<sup>764</sup> *Извештај*, стр. 23.

<sup>765</sup> *Ibidem*, стр. 26.

<sup>766</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 23/2/2011-01, од 20. децембра 2011. године.

<sup>767</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 155/2/2011-26, од 30. новембра 2011. године.

<sup>768</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 158/2/2011-26, од 30. новембра 2011. године.

<sup>769</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 164/2/2011-26, од 30. новембра 2011. године.

<sup>770</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 5/2012-01, од 31. јануара. 2012. године.

<sup>771</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 8/2012-01, од 31. јануара. 2012. године.

<sup>772</sup> Решење Комисије за контролу државне помоћи, Број: 8/2012-01, од 31. јануара. 2012. године.

<sup>773</sup> О томе види: <http://www.mfin.gov.rs>

Дакле, Република Србија је извршила хармонизацију властитих прописа о државној помоћи са правом ЕУ. У складу са Законом о контроли државне помоћи, формирана је Комисија за контролу државне помоћи. Њена пракса није нарочито богата, али представља темељ за изношење одређених ставова о политици државне помоћи у Републици Србији.

Прво, **укупан износ државне помоћи у Републици Србији бележи пад, у односу на 2008. годину, али његово учешће у бруто друштвеном производу је веће у односу на земље ЕУ.** Разлог за овакво стање је слабија привредна развијеност Србије у односу на земље чланице ЕУ, као и тренутна економска и финансијска криза.

Друго, пракса је показала да је **државна помоћ у Републици Србији додељивана у облику субвенција, пореских подстицаја (порески кредит, престанак пореског дуга, отпис пореза), као и зајмова-повољних кредита. Од 2010. године по први пут се јављају и гаранције, као облик државне помоћи.** Истовремено, субвенције представљају доминантну форму доделе државне помоћи.

Треће, структура државне помоћи у Републици Србији обухватала је **хоризонталну, секторску и регионалну државну помоћ.** Притом, повећано је учешће секторске и регионалне државне помоћи у укупно додељеној државној помоћи. Примера ради, регионална државна помоћ је скоро осам пута већа у односу на 2009. годину. Ипак, **њен значај није ни приближно велики као у ЕУ,** што представља озбиљан недостатак. О томе нарочито сведочи Прелазни трговински споразум између Републике Србије и ЕУ. Овај Споразум предвиђа да ће се, током првих пет година од дана ступања на снагу овог споразума, свака државна помоћ коју додели Србија, оцењивати, узимајући у обзир да ће се Србија сматрати подручјем које је идентично подручјима Заједнице, описаних чланом 87(3)(а) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(а) УФЕУ)<sup>774</sup>. То значи да се **Србија у целини третира као „А“ регион, односно подручје у којем је друштвени бруто производ испод 75% од просека ЕУ.** Дакле, Република Србија представља

---

<sup>774</sup> Члан 38, ст. 7(а) Прелазног трговинског споразума, односно члан 73. Споразума о стабилизацији и придруживању Републике Србије.

подручје у којем је животни стандард изузетно низак, или у којем влада велика незапосленост. У том погледу, могуће је максимално коришћење лимита државне помоћи. Овако повољан третман требало би више користити у будућем периоду, будући да регионална државна помоћ, у протеклом периоду, није постигла значајније ефекте<sup>775</sup>.

Четврто, приметно је да се **државна помоћ веома мало додељивала за истраживања и развој, иновације, као и заштиту животне средине. Тек од 2010. године, забележени су значајнији износи државне помоћи за ове намене.** За разлику од Србије, у ЕУ се овим секторима поклања знатно већа пажња. Стога, неопходно је, у већој мери, усмерити државну помоћ ка развојним пројектима, ради обезбеђења веће запослености, ефикасније заштите животне средине, реализације истраживачких програма и слично.

Пето, поставља се питање колику ће самосталност у раду имати Комисија за контролу државне помоћи, узимајући у обзир чињеницу да је формирана од стране Владе Републике Србије, а на предлог неколицине министарстава и Комисије за заштиту конкуренције? Дакле, КДП врши контролу доделе помоћи од стране субјеката који су је формирали. Тако се, по нашем мишљењу, оставља простор за евентуалне утицаје на њен рад, поготово у време економске и финансијске кризе, када државна помоћ нарочито долази до изражаја.

Дакле, пракса српске Комисије за контролу државне помоћи је релативно скромна и не може се упоредити са праксом Европске Комисије. Ипак, богато искуство институција Уније несумњиво ће имати велики утицај на нашу Комисију за контролу државне помоћи и представљаће значајан ослонац приликом доношења одлука у сложенијим ситуацијама.

---

<sup>775</sup> О томе види детаљније: Стојановић, Б., *Државна помоћ регионима у Србији*, Економика предузећа, Vol. 59, бр. 3-4, 2011, стр. 157-166.

## Закључак

Државна помоћ у праву конкуренције ЕУ је, у основи, недопуштена, при чему су предвиђени одговарајући изузеци од такве забране (у чл. 107(2) и 107(3) Уговора о функционисању ЕУ). Аутор сматра да је у постојећем УФЕУ требало предвидети дефиницију државне помоћи, како би се одређене државне интервенције могле прецизно оквалификовати као државна помоћ. Стога је у овом раду учињен покушај ближег одређења овог појма, заснован на теоретским ставовима о државној помоћи и случајевима из праксе. Тако, под државном помоћи се подразумева **било који директни или индиректни облик финансијске или неке друге подршке предузећима од стране државе, која им омогућава економску корист (бенефит), коју она не би могла стећи у редовним условима пословања, укључујући посебно подршке које обухватају субвенције, пореска ослобођења и олакшице, ослобођења од парафискалних такси, повлашћене каматне стопе, одобрење зајмова или гаранција за зајмове под повлашћеним условима, набавку робе и/или услуга под повлашћеним условима, покривање пословних губитака, као и све друге мере помоћи које нарушавају или прете да наруше конкуренцију на унутрашњем тржишту или његовом битном делу.**

Када је реч о тржишту ЕУ, треба истаћи да се у важећем члану 107 УФЕУ, као и члану 2. Уговора о ЕУ користи израз „**унутрашње тржиште**“ (*internal market*), а не као раније заједничко тржиште (*common market*). Поред назива „унутрашње тржиште“, употребљава се и израз „**јединствено тржиште**“ (*single market*), што изазива одређене теоријске и практичне недоумице у погледу значења ових појмова. Ми смо се у овом раду у терминолошком погледу определили за назив „унутрашње тржиште“, будући да сматрамо да он представља прецизан превод енглеске речи „*internal*“ и израз чвршће повезаности држава чланица ЕУ, након ступања на снагу споразума из Лисабона.

Круг субјеката који додељују помоћ класификовали смо у четири групе: **1) држава, 2) недржавни субјекти, 3) федералне јединице и 4) ЕУ као субјект**

**доделе државне помоћи.** Под недржавним субјектима подразумевамо: а) органе територијалне аутономије и б) органе јединица локалне самоуправе. Најчешће се у пракси у улози даваоца државне помоћи јавља држава, али се показало да институције Уније могу ову улогу да „доделе“ и органима јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе. Такво поступање представља израз настојања Комисије ЕУ да одређене надлежности држава чланица преузме за себе. Најзад, у светлу одредаба Лисабонског споразума и новог, федералистичког карактера Уније, сматрамо да се и Унија може јавити у улози субјекта који додељује државну помоћ. Остаје дилема на који начин би се вршила контрола доделе помоћи. У том смислу, потребно је установити посебно тело које би обављало ту делатност, што ће захтевати и одговарајуће измене Уговора о функционисању ЕУ.

Након спроведене анализе о изворима права у материји државне помоћи, утврдили смо да су, поред аката обавезујућег карактера (као што су уредбе, директиве или одлуке), институције Уније прибегле доношењу одговарајућег „сета“ одредаба о државној помоћи које би се могле, по својој правној природи, окарактерисати као „меко право“ (*soft law*). „Меко право“ није правно обавезујуће за државе чланице, изузев уколико се оне изричито не сагласе, односно одобре његову примену. То значи да, у формално-правном погледу, „меко право“ обавезује само његовог доносиоца, односно Комисију. Комисија је била свесна да необавезујући карактер одредаба „меког права“ адресатима оставља простор за избегавање примене одредаба о државној помоћи. Стога је пронашла начин како да његове одредбе учини практично обавезујућим за адресате, односно државе чланице. Прво, посредном применом „меког права“, односно његовим инкорпорисањем у одлуке Комисије којих државе чланице морају да се придржавају. Друго, вршењем утицаја на државе чланице у циљу њиховог изричитог прихватања аката „меког права“. Најзад, треће, чврст став Комисије поводом формално-правне обавезности аката „меког права“ приметан је и приликом преговора са државама кандидатима за чланство у ЕУ. Тада државе кандидати морају да покажу да су у стању да се придржавају обавеза које проистичу из *acquis communautaire*, што укључује и акте који спадају у „меко

право“ (смернице, оквири и слично). Овакво поступање Комисије несумњиво је одредбе „меког права“ довело у исти ранг са примарним и секундарним изворима комунитарног права.

Не занемарујући велики значај „меког права“, његов допринос ефикаснијем решавању случајева у пракси, као и већој комотности држава чланица приликом креирања основних црта властите политике о државној помоћи, износимо замерку да је Комисија у великој мери наметнула државама чланицама формално-правну обавезност аката које је сама донела. На овај начин је вештачки омогућена још доминантнија улога институција Уније на уштрб компетенција држава чланица.

Даље, у пракси је било спорно и како протумачити део члана 107. УФЕУ **„помоћ дата од стране државе чланице или из државних извора“**, а није прецизније било разјашњено ни шта се конкретно подразумева под појмом **„државни извори“**. Узимајући у обзир језичко тумачење, као и релевантну праксу институција Уније, сматрамо да се треба одредити за **две алтернативне могућности** приликом доделе државне помоћи: а) додела помоћи директно од стране државе чланице и б) додела помоћи из државних извора.

Кад је реч о појму **„државни извори“**, сматрамо да помоћ потиче из **државних извора** уколико то подразумева: **директно финансирање мера помоћи од стране државе чланице, одрицање државе од прихода који би јој припали у нормалним тржишним околностима, доделу помоћи преко приватних тела или јавних предузећа, или било коју другу доделу помоћи која се спроводи под непосредним, посредним или одлучујућим утицајем држава чланица**. Притом, институције Уније ће у сваком случају понаособ морати детаљно и пажљиво да испитају **квалитет веза** између државе чланице и приватних или јавних предузећа, што ће понекад представљати тежак задатак.

Анализом праксе доделе државне помоћи смо утврдили да су чланице то чиниле на два начина: **1) непосредним и одлучујућим утицајем на доношење одлука и 2) доношењем одговарајуће правне регулативе на основу које су привредни субјекти обавезни да реализују одређене мере помоћи које држава**



**не сме непосредно да спроведе, из страха од могућег кршења члана 107(1) УФЕУ.**

Када је помоћ додељивана посредством **јавних предузећа**, проблем представља чињеница да Уговорима на којима се заснива ЕУ није дефинисан појам јавног предузећа. Стога, истичемо потребу да се креира једна општа дефиниција јавних предузећа која ће важити на нивоу Уније као целине.

Нарочит проблем у пракси постоји код доношења одлуке о томе да ли се помоћ може **приписати** држави чланици. У вези са тим, Комисија је заузела став да помоћ која се додељује одређеним привредним субјектима на основу **обавезујућих** аката на нивоу Уније (директива, уредби или одлука) неће бити приписива државама чланицама, због тога што државе чланице **морају** да их примене. Обрнуто, уколико се поменути актима остављају својеврсна дискрециона овлашћења државама чланицама приликом њихове примене, тада је могуће да се односна мера помоћи припише држави чланици. Ипак, потребно је у сваком конкретном случају пажљиво протумачити релевантни правни акт како би се утврдило да ли је поступак државе чланице представљао акт испуњења правне обавезе, или је био израз дискреционих овлашћења.

Анализом праксе установили смо да су државе чланице на различите начине **избегавале приписивање помоћи**, посебно: а) наменском доделом финансијских средстава филијали, преко које је она даље прослеђена примаоцу; б) позивањем на националну правну регулативу; в) ослањањем на аутономан статус неког субјекта који је претходно осигуран законским одредбама, г) позивањем на обавезујуће акте који важе на нивоу Уније.

Бројни случајеви у пракси доказују да су за институције Уније приликом карактеризације неке мере као државне помоћи од одлучујећег значаја **ефекти** те помоћи.

Посебан проблем код доделе и контроле државне помоћи представља ситуација када држава чланица предузме одређене активности које би се могле **упоредити** са поступцима приватног инвеститора. На темељу ове недоумице настаје *The market economy investor principle (MEIP)*, као својеврсно мерило за

одређивање да ли мере усвојене од стране јавних власти конституишу државну помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ. Практична примена „изнедрила“ је и следећа проширења наведеног принципа: 1) *Market Economy Guarantor Principle*; 2) тест приватног повериоца (*The Private Creditor Test*); 3) тест приватног купца (*The Private Purchaser Test*); 4) тест приватног продавца (*The Private Vendor Test*); 5) тест нормалног тржишног оператора (*The Market Economy Operator Test*).

Једна од суштинских замерки коју упућујемо овом принципу односи се на **арбитрерност** приликом одлучивања Комисије и Суда у сваком конкретном случају. Сматрамо да се не може тек тако изједначавати положај државе са положајем приватне компаније. Комисија мора да процени каква ће бити логика приватног инвеститора у конкретном случају. Он не мора увек да следи логику максимизације профита у кратком року, већ може бити руковођен сасвим другачијом пословном стратегијом. Сличан проблем са принципом *MEIP* присутан је и кад су у питању гаранције, јер је понекад веома тешко извршити повраћај незаконито додељене помоћи, а притом треба имати у виду и да држава ужива код зајмодаваца неупоредиво бољи углед као платиша у односу на друге субјекте. Најзад, у одређеним приликама је јако тешко утврдити да ли је држава заиста омогућила неку предност компанији, посебно кад говоримо о принципу приватног купца, јер се може поставити питање оправданости куповне цене коју је држава платила и слично. Чини се да је кључна замерка овом принципу **велика доза спекулативности**, која се може показати као веома опасна приликом доношења одлука. Стога је неопходно, у легислативном погледу, прецизније дефинисати у којим случајевима држава поступа на начин упоредив са поступцима приватног инвеститора.

**Анализом праксе институција Уније утврдили смо да је спорна финансијска подршка државе предузећима која врше услуге од општег економског интереса. То у основи представља државну помоћ, али се у вези с тим не може заузети неки генералан став.** Показало се да у важећим одредбама постоје одређене нејасноће. Тако, постоје дилеме у погледу разликовања економских од некономских активности, нарочито када су у питању делатности

које могу имати и једну и другу функцију. Даље, може бити спорна квалификација одређених ентитета као предузећа, услови под којима компензација за вршење услуга од општег економског интереса на локалном нивоу утиче на трговину између држава чланица, као и захтеви које јавне власти морају следити када поверавају предузећу вршење услуге од општег економског интереса. Најзад, могућа су и неразумевања у погледу услова под којима давање компензације по основу вршења услуга од општег економског интереса неће представљати државну помоћ, услед тога што је најповољнији вршилац одабран на основу тендера и слично. Стога, могу се очекивати одговарајуће промене на легислативном плану у блиској будућности.

Потом, узимајући у обзир многобројне мотиве доделе државне помоћи, секторе у којима се она примењује, као и мноштво мера које стоје на располагању државама чланицама, наша истраживања су показала да **у пракси оне углавном настоје да на различите начине заобиђу примену одредби о државној помоћи.** Разлог је у томе што државе чланице желе да помогну предузећима, односно повећају њихову конкурентску снагу на тржишту ЕУ. Изостанак помоћи често ће довести привредне субјекте на руб опстанка, или изазвати њихов нестанак са тржишта, што за даљу последицу може имати губитак радних места, пад пореских прихода за државу и друге негативне последице по националну привреду. Не треба занемарити ни политичке чиниоце, будући да би одсуство државне помоћи, из страха од реакције Комисије, могло да остави веома непријатан ефекат по национално јавно мњење. Осим тога, сматрамо да ће заобилажење одредаба о државној помоћи бити присутно нарочито када Комисија својом одлуком наложи повраћај незаконито додељене помоћи, јер повраћај помоћи често није у интересу држава чланица. Проблем добија на озбиљности због чињенице да се поступак за повраћај помоћи спроводи у складу са националним законодавством односно државе чланице, па је државама чланицама на располагању много шири спектар могућности за избегавање испуњавања обавеза у складу са одлуком о повраћају. Управо зато је Комисија предвидела да се повраћај незаконите државне помоћи неће морати извршити уколико је то апсолутно немогуће. Ипак, без обзира на

постојање одговарајућих процедура и веома богату праксу институција Уније, остаје констатација да је стање у овом погледу прилично незадовољавајуће. Проблем ће се, по нашем мишљењу, додатно увећати уколико дође до промена у функционисању Уније, које најављују њене најмоћније чланице, Немачка и Француска. Строжији фискални прописи и оштрија буџетска дисциплина представљаће додатни подстицај за заобилажење одредаба о државној помоћи. Државе чланице ће и даље желети да сачувају националну привреду, макар то значило и спор са Комисијом.

На основу анализе одредаба о државној помоћи и праксе институција Уније, приметна је и **стална жеља Комисије да „на мала врата“ преузме одређене ингеренције које су државе чланице задржале за себе.** Та грчевита борба између држава чланица с једне и Комисије са друге стране, видљива је у многим случајевима у пракси. На пример, такви су били случајеви *United Kingdom v. Commission* или *Portugal v. Commission*, у којима се радило о географској селективности. Захтев да се у таквим ситуацијама утврди квалитет веза између централне власти и нижих нивоа власти (покрајина, региона, кантона и слично) представља ствар уставно-правне материје. Осим тога, присутан је и стандард „довољне аутономности“ од којег ће зависити исход поступка. Процена испуњености наведених стандарда представља прави изазов за Комисију, што ће резултирати погрешним одлукама.

На крају, постојећа правила о државној помоћи у праву конкуренције ЕУ, као и богата пракса институција Уније у одређеној, мањој или већој, мери су стављена на озбиљна искушења у контексту актуелне економске и финансијске кризе која је погодила светску привреду у целини и већ оставила многобројне негативне последице. Изразито негативни економски показатељи, превелика задуженост, као и енормни буџетски дефицити, показали су се погубним за привреду држава чланица (нарочито у Грчкој, Италији, Ирској, Шпанији, Португалији). Притиснуте оваквим неповољним привредним кретањима и суочене са нарастајућим социјалним тензијама, владе држава чланица ЕУ издвојиле су огромна средства за спашавање посустале привреде. Нарочито су се

у овом погледу истакли „пакети“ помоћи банкарском сектору, који је можда и највише био погођен економском и финансијском кризом. Оправдање за тако огромне дотације банкама, мерене милијардама евра, углавном је налажено у „изговору“ да би крах поменутих банака довео до слома финансијског система. Стога се поставило питање функционисања целокупног система државне помоћи и примена његових основних постулата. Анализирајући ситуације у којима је додељена помоћ, као и њихове износе, стиче се утисак да су у том тренутку норме Уговора о функционисању ЕУ о државној помоћи остављене по страни, ако не и прекршене, у циљу превазилажења тренутних финансијских турбуленција. Поред тога, у очи упада и чињеница да су носиоци такве креативне политике махом најразвијеније земље данашњице, па се онда намеће и дилема да ли су те државе у смислу контроле државне помоћи „једнакије“ у односу на мање развијене? Спашавање „посрнулог“ банкарског сектора новцем пореских обвезника (према којима те исте банке немају нимало милости кад је у питању враћање скупих позајмица), са ослонцем на њихову важност у очувању стабилности националне економије, делује неморално и прилично неубедљиво. Овакви поступци централних банака и влада не само држава чланица ЕУ, већ и шире, сами по себи намећу потребу за коренитим изменама целокупног система државне помоћи који, чини се, важи у пуном обиму само за мале државе и народе. С друге стране, морају се, према мишљењу аутора, много више узети у обзир национални интереси држава чланица, а не само интереси Уније. Управо је безрезервна вера у свемоћност права конкуренције на неки начин и довела до драстичних одступања од прописаних норми у кризним периодима, па ће у будућности бити потребан много шири консензус у циљу превазилажења све уочљивије супротстављености одредби о државној помоћи и легитимних интереса држава чланица да помогну својој привреди.

## Литература

- Ahlborn, C., Berg, C., *State Aid and Antitrust*, Biondi, A., Eeckhout, Flynn, J. (eds.), *The Law of State Aid in the European Union*, 2003.
- Aldestam, M., *Soft Law in the State Aid Policy Area*, 2004.
- Andrade, G., Kaplan, S., *How costly is financial (not economic) distress? Evidence from highly leveraged transactions that became distressed*, *Journal of Finance* 53/1998.
- Anestis, P., Mavroghenis, S., *The Market Investor Test*, 2006.
- Asquith, P., Gertner, R., Scharfstein, D., *Anatomy of Financial Distress: An Examination of Junk Bond Issuers*, NBER Working Paper Series, 1991.
- Atanasiu, I., *State Aid in Central and Eastern Europe*, *World Competition* , Vol. 24, 2/2001.
- Бабан, Љ., *Економија тржишта*, 1989.
- Бабић, В., *Појам и значај слободне циркулације капитала, у: Правни и економски оквири укључивања југословенских привредних субјеката у унутрашње тржиште Европске уније*, Крагујевац, 1994.
- Batista, J., *Latest Developments in Regional and Horizontal State Aid*, *European State Aid Law Quarterly* 4/2005.
- Беговић, Б., Лабус, М., Јовановић, А., *Економија за правнике*, Београд, 2008.
- Bogdandy, A., *Legal Equality, Legal Certainty and Subsidiarity in Transnational Economic Law-Decentralised Application of Art. 81.3 EC and WTO Law: Why and why Not*, у: *European Integration and International Coordination, Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann*, Kluwer, 2002.
- Brander, J., Spencer, G., *Export Subsidies and International Market Share Rivalry*, *Journal of International Economics*, 1985.
- Bartosch, A., *Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's rulings in Altmark and Chronopost?*, Working Paper 2, *Clasf Working Paper Series*, 2003.
- Besley, T., Seabright, P., *The Effects and Policy Implications of State Aids to Industry: An Economic Analysis*, Report to DG-III of the European Commission, 1999.

- Bilal, S., Nicolaidis, P., *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*, Kluwer Publishers, 1999.
- Biondi, A., и гр. аутора, *The Law of State Aid in the European Union*, 2003.
- Blauberger, M., *Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states*, Journal of European Public Policy 16/2009.
- Blauberger, M., *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, Max Planck Institute for the Study of Societies, Discussion Paper, 2008.
- Blauberger, M., *European State Aid Control in the New Member States-The Examples of Poland and the Czech Republic*, EUSA Tenth Biennial Conference, Montreal 17-18 May 2007.
- Buften, R., *Where State guarantees supporting commercial banking activities distort competition, they must be abolished: the case of CDC IXIS*, Competition Policy Newsletter 2/2003.
- Вукадиновић, Р., *Право Европске уније*, 2006.
- Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010.
- Вукадиновић, Р., *Државна помоћ у праву ЕУ*, Право и привреда бр. 5-8/2005.
- Вукадиновић, Р., *Појам и значај државних субвенција у праву Европске уније*, Правни живот, 12/1998.
- Варга, С., *Заштита лојалне конкуренције у оквирима права Европске уније*, докторска дисертација, Нови Сад, 2004.
- Варга, С., *Право конкуренције Европске уније о контроли државне помоћи*, Правни живот, 12/2005
- Варга, С., *Правно регулисање поступка контроле државне помоћи у Европској унији*, Правни живот, 12/2006
- Васиљевић, М., *Пословно право*, 2004.
- Vedder, H., *Competition Law and Environmental Protection in Europe. Towards Sustainability?*, 2003.
- Vesterdorf, B., *A Further Comment on the new State Aid Concept as this Concept Continues to be Reshaped*, ESTAL 3/2005.

Влада Републике Србије (Канцеларија за европске интеграције), *Приручник за превођење правних аката Европске уније*, Београд, 2009.

Гасми, Г., *Принципи Европске уније о државној помоћи у контексту процеса стабилизације и асоцијације-путоказ за хармонизацију у Србији*, Финансије 1-6/2007.

Гасми, Г., *Државна помоћ у Европској унији-путоказ за хармонизацију у Србији*, Право и привреда, бр. 5-8/2007.

Гасми, Г., *Право и основи права Европске Уније*, Београд, 2010.

Gaál, N., Papadias, L., Riedl, A., *Citynet Amsterdam: an application of the market economy investor principle in the electronic communications sector*, Competition Policy Newsletter, 1/2008.

Gilson, S.C., John, K., Lang, H.P., *Troubled Debt Restructurings: An Empirical Study of Private Reorganisations of Firms in Default*, Journal of Financial Economics, 27/1990.

Glowicka, E., *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*, 2008.

Ghoreishi, A., Rojo, J., *State and Risk Capital*, 2006.

Goyder, D.G., *EC Competition Law*, 1993.

Gross, I., *Das europäische Beihilfenrecht im Wandel: Probleme, Reformen und Perspektiven*, 2003.

Davydenko, S.A., *When Do Firms Default, A Study of the Default Boundary*, University of Toronto, 2009.

Dias, P., *Existing State Aid in the Acceding Countries*, Competition Policy Newsletter, 2/2004, Dewatripoint, M., Seabright, P., „Wasteful“ Public Spending and State Aid Control, Journal of European Economic Association 4(2-3), 2006.

Didžiokaite, Ž., Gort, M., *Restructuring in the banking sector during the financial crisis: the Northern Rock Case*, Competition Policy Newsletter, 1/2010.

Домазет, С., *Улога државне помоћи (State aid) у области заштите животне средине у праву конкуренције ЕУ*, научни скуп са међународним учешћем:



Пословна економија у транзицији, Сремска Каменица-Нови Сад, 26-27 мај, 2010.  
Зборник Универзитета Едуконс за друштвене науке 1/2010.

Домазет, С., *Злоупотреба доминантног положаја у праву конкуренције Републике Србије и праву конкуренције ЕУ* (магистарски рад, одбрањен на Правном факултету у Београду), 2009.

Домазет, С., *Материјална селективност мере државне помоћи као услов за примену члана 107(1) Уговора о функционисању ЕУ*, Право и привреда, бр. 1-3/2011.

Домазет, С., *Улога државне помоћи у оквиру Европске уније у светлу актуелне економске кризе*, Зборник универзитета Едуконс за друштвене науке, 2/2011.

Draganic, I., *State Aid or Compensation for Extra Costs: Tuning the Test of Proportionality in EC Competition Law*, European State Aid Law Quarterly 683, 2006.

Dylla, B., *EU Constraints on Industrial Assistance: How Member States Adapt to a Supranational Watchdog*, Conference paper, Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Boston, 1998.

Dylla, B., *Does the European Union Matter? The Effects of the Single Market on National State Aid Expenditure*, Fifth Biennial Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Seattle, 1997.

Ђуровић, Р., *Међународно привредно право*, Београд, 2004.

Ђурђевић, А., *Уставно право*, 2001.

Ehlermann, V., *The Internal Market Following the Single European Act*, 24 Common Market Law Review, 1987.

Ehlermann, C.D., Goyette, M., *The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, European State Aid Law Quarterly 5/2006.

European Commission, *Commission Staff Working Document, Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation (Accompanying document to the Communication*

on „*Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, COM (2007) 1516 final.*

European Commission, Commission Staff Working Document „*Feasibility of a consumer safety mark and its possible relation to CE marking*“, SEC (2008)365 final, Brussels, 2008.

European Commission, *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy,*

European Economy, 48/1991.

European Commission, *Should aid be granted to firms in difficulty? A study on counterfactual scenarios to restructuring state aid,* 2009.

European Commission, *State Aid: 24 Member States Accept New Regional Aid Guidelines (2007-2013); Commission Opens Formal Investigation against Germany.* Press Release IP/06/851, 2006.

European Commission, *State aid: Commission adopts new rules on services on general economic interest (SGEI),* Press release, IP/11/1571, 20 December 2011.

Eaton, J., Grossman, G., *Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly,* Quarterly Journal of Economics, Vol. 101, 1986.

Evans, A., *European Community Law on State Aid,* 1997.

Eubiltin-informacije i novosti, 42/2011.

Zürn, M., Joerges, C., и гр. аутора, *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-state,* 2005.

Зечевић, С., *Право конкуренције Европске уније,* 2000.

Ioannis, G., Reiner, M., *State Aid Control in the European Union: Rationale, Stylised Facts and Determining Factors,* Intereconomics, 36/2001.

Илић-Попов, Г., *Пореско право ЕУ,* 2004.

Илић, Г., *Државна помоћ у праву конкуренције Европске уније,* Право и привреда бр. 5-8/1997

Илић, Г., *Државне субвенције јавним предузећима у Европској унији,* Право и привреда, 5-8/1999.

- Jankovec, B., *Third Parties in State Aid Litigation: Locus Standi and Procedural Guarantees*, 2006.
- Jones, A., Sufrin, B., *EC Competition Law*, 2009.
- Jones, A., Sufrin, B., *State Aid*, 2008.
- Jones, A., Sufrin, B., *State Aid*, 2011.
- Keasey, K., Veronesi, G., *Lessons from the Northern Rock Affair*, *Journal of Financial Regulation and Business* 16/2008.
- Klemperer, P., *What Really Matters in Auction Design*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No 1/2002.
- Krattenmaker, T.G., Salop, S.C., *Anticompetitive Exclusion; Raising Rivals' Costs to Achieve Power Over Price*, *Yale LJ* 209, 1996.
- Köster, T., *Recovery of Unlawful State Aid*, 2006.
- Koenig, C., Kühling, J., *EC Control of Aid Granted through State Resources*, *ESTAL* 1/2002.
- Ковач, О., *Конститутивни елементи јединственог тржишта у ЕУ и у СР Југославији*, види: *Правни и економски оквири укључивања југословенских привредних субјеката у унутрашње тржиште Европске уније*, Крагујевац, 1994.
- Kuipers, J.W., Guerrero, V.H., *Fiscal State Aid-The European Commission on a Mission*, *International Tax Journal*, 7-8/2008.
- Kube, H.E., *Competence Conflicts and Solutions: National Tax Exemptions and Transnational Controls*, *Columbia Journal of European Law* 79/2002.
- Lavdas, K.A., Mendrinou, M., *Competition Policy and Institutional Politics in the European Community: State Aid Control and Small Business Promotion*, *European Journal of Political Research* 28/1995.
- Lavdas, K.A., Mendrinou, M.M., *Politics, Subsidies and Competition: The New Politics of State Intervention in the European Union*, 1999.
- Lehr, W., Osorio, C., Gillett, S., Sirbu, M., *Measuring broadband economic impact*, Final
- Lehmkuhl, D., *On Government, Governance and Judicial Review: The Case of European Competition Policy*, *Journal of Public Policy* 28/2008.

Report Prepared for the US Department of Commerce, Economic Development Administration, 2006.

Lehner, S., Meiklejohn, R., Louw, A., *Fair Competition in the Internal Market: Community State Aid Policy*, 1991.

Llewellyn, T., *The Northern Rock crisis: a multi-dimensional problem waiting to happen*, Journal of Financial Regulation and Business 16/2008.

Lowe, P., *State Aid Policy in the context of the financial crisis*, Competition Policy Newsletter, 2/2009.

Lübbig, T., Von Merveldt, T.V., *Stardust Marine: Introducing imputability into State aid rules-plain sailing into calm seas or rowing back into shallow waters?*, ECLR 629, 2003.

Mariñas, N., *Enforcement of State aid recovery decisions*, Competition Policy Newsletter, 2/2005.

Majone, G., *Deregulation or Reregulation? Policy-making in the European Community since the Single Act*, EUI Working papers in political and social sciences, 1993.

Méndez, C., Wishlade, F., Yuill, D., *Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies*, Journal of Common Market Studies 44/2006.

Mederer, W., *The Future of State Aid Control*, Competition Policy Newsletter, 3/1996

Mestmäcker, E.J., Schweitzer, H., *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 2004.

Metaxas, A., *Recovery obligation and the limits of national procedural autonomy*, European State Aid Law Quarterly, 2/2007

Monti, G., *EC Competition Law*, 2007.

Mörth, U., *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, 2004.

Moravcsik, A., *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, International Organization, 45/1991.

Moravcsik, A., *The choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1998.

Moravcsik, A., *Theory and method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young*, International Organization 53/1999.

Moravcsik, A., Nicolaidis, K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, Journal of Common Market Studies 37/1999.

Mankiw, G., *Принципи економије*, Београд, 2008.

Mathijssen, P., *State Aids, State Monopolies, and Public Enterprises in the Common Market*, Law and Contemporary Problems, 37/1972.

Markovitz, B.R.S., *The Limits to Simplifying Antitrust-A Reply to Professor Easterbrook*, Texas Law Review 41, 44, 1984.

Марковић-Бајаловић, Д., *Тржишна моћ предузећа и антимонополско право*, Београд, 2000.

McGowan, F., *Competition Policy: The Limits of the European Regulatory State*, 2000. *Memorandum Towards a European Technology Community*, COM(85) 350 final.

Mortelmans, K., *The Common Market, the Internal Market and the Single Market, what's in a Market?*, Common Market Law Review 35(1998) 101

Monti, M., *New Developments in State Aid Policy*, Brussels, 1 December, 2003. [http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003\\_042\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp2003_042_en.pdf)

Moser, S., Pesaresi, N., Soukup, K., *State guarantees to German public banks: a new step in the enforcement of State aid discipline to financial services in the Community*, Competition Policy Newsletter, 2/2002.

Mörth, U., *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, 2004.

Nitsche, R., Heidhues, P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, European Economy, Economic papers, бр. 244, 2006.

Nicolaides, P., Kekelekis, M., Kleis, M., *State Aid Policy in the European Community*, 2008.

Nicolaides, P., *Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both?*, World Competition, 26(2) 2003.

Nicolaides, P., *Market and Words: the Distortive Effect of Government Pronouncements*, ECLR 119/2005.

Николић, П., *Уставно право*, 1991.

O' Donoghue, R., Padilla, A.J., *The Law and Economics of Article 82*, Oxford University Press, 2006.

Odudu, O., *The Meaning of Undertaking Within Article 81*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 7/2005.

OECD, *Competition Policy in Subsidies and State Aid*, 2001.

Parish, M., *On the Private Investor Principle*, European Law Review, 28/2003.

Papadias, L., Chirico, F., Gaál, N., *The new State Aid Broadband Guidelines: not all black and white*, Competition Policy Newsletter, 2009.

Papadias, L., Riedl, A., Westerhof, J.G., *Public funding for broadband networks-recent developments*, Competition Policy Newsletter 3/2006.

Pescatore, P., *Some Critical Remarks on the Single European Act*, Common Market Law Review 24(1987)

Papaconstantinou, H., *Free Trade and Competition in the EEC, Law, Policy and Practice*, 1988.

Pike, A., Rodriguez, P.A., Tomaney, J., *What Kind of Local and Regional Development and for Whom?*, Regional Studies, Vol. 41.9, 2007.

Pinto, C., *Tax Competition and EU law*, Kluwer Law International, 2003.

Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*, London, 1932.

Plender, R., *Definition of Aid*, 2003.

Pollack, M.A., *Theorizing EU Policy-Making*, 2005.

Prete, L., *State Aid Reform: Some Reflections on the Need to Revise the Notice on Guarantees*, World Competition 29/2006.

Preschal, S., *Does Direct Effect Still Matter?* Common Market Law Review, 37/2000.

*Правна енциклопедија*, Београд, 1985.

Рајчевић, Т., *Контрола државне помоћи*, Правни живот 12/2006

Rawlison, F., *The Commission's Policy Frameworks: The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*, 1993.

Rapp, J., *State Aid in the Accession Countries. Sorting through the Confusion*, European Competition Law Review, 7/2005

Ризвановић, Е., *Мјере државне помоћи унутар Европске уније као облик интервенције државе на тржишту*, Транзиција, Vol. 9 No 19-20, Тузла, 2008.

Ridelsky, M.S., *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*, 2006.

Report from the Commission, *State Aid Scoreboard, Spring 2008 Update COM(2008) 304 final*

Repplinger-Hach, R., *Non-notifiable State Aid-The Block Exemption Regulations*, 2006.

Samuelson, P., Nordhaus, W., *Економија*, Загреб, 2000.

Sauter, W., Schepel, H., *State and Market in European Union Law*, 2009.

Slot, P.J., *The Concept of Undertaking in EC Competition Law*, European Law Review 21/1996.

Smith, M.P., *How Adaptable is the European Commission? The Case of State Aid Regulation*, Journal of Public Policy, 2001.

Smith, M.P., *Integration in Small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, Journal of Common Market Studies 36/1998

Schenk, D.H., *The Cuno Case: A Comparison of U.S. Subsidies and European State Aid*, European State Aid Law Quarterly 5/2006.

Schütte, M., *The Notion of State Aid*, 2006.

Schütterle, P., *State Aid Control: An Accession Criterion*, Common Market Law Review 39/2002.

Schön, W., *Taxation and State Aid Law in the European Union*, Common Market Law Review, Vol. 36, No 5., 1999.

Спасић, И., *Комуитарно право конкуренције*, Страни правни живот 1-2/2007

Стојановић, Б., *Државна помоћ, регионални развој и заштита конкуренције*, Економика предузећа, 3-4/2008.

Стојановић, З., *Заштита тржишта од нелојалне конкуренције*, 1996.

Стојановић, Б., *Државна помоћ регионима у Србији*, Економика предузећа, Vol. 59, бр. 3-4, 2011, стр. 157-166.

Spector, D., *State Aids: Economic Analysis and Practice in the European Union*, 2007.

Sloccock, B., *The Market Economy Investor Principle*, Competition Policy Newsletter 2/2002.

Slotboom, M., *Subsidies in WTO and in EC Law*, Journal of World Trade Law, 36(3) 2002.

Szyszczak, E., *The Regulation of the State in Competitive Markets in EU*, 2007.

Szyszczak, E., *Financing Services of General Economic Interest*, Modern Law Review, Vol. 67, Issue 6, 2004.

*Services of General Economic Interest*, Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP, 2006.

Santamato, S., *Compensation for services of general economic interest: some thoughts on the Altmark ruling*, Competition Policy Newsletter, 1/2004.

Smith, M.P., *Integration in Small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy*, Journal of Common Market Studies 36/1998.

Stoczkiewicz, M., *The Polluter pays principle and State aid for environmental protection*, Journal for European Environmental & Planning Law, 2/2009.

*State Aid Action Plan* COM (2005) 107final.

*State aid: Commission gives guidance to Member States on measures for banks in crisis*, IP/08/1495, Brussels, 13<sup>th</sup> October 2008.

*State aid: Commission provides guidance for the treatment of impaired assets in the EU banking sector*, IP/09/322, Brussels, 25<sup>th</sup> February 2009.

*State aid: Commission presents guidelines on restructuring aid to banks*, IP/09/1180, Brussels, 23<sup>th</sup> July 2009.

*State aid: Commission adopts Regulation automatically approving aid for jobs and growth-Frequently Asked Questions*, MEMO/08/482, 2008.

Thielmann, E.R., *Institutional Limits of a „Europe with the Regions“: EC State-Aid Control Meets German Federalism*, Journal of European Public Policy 6/1999.

Табороши, С., *Наш и упоредни концепт и пракса јавних предузећа*, Право и привреда 306/95.

Ћирић, А., *Међународно трговинско право*, Ниш, 2010.



- Тирић, А., *Заједница независних држава*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 1989.
- Тирић, А., *Слобода пружања услуга на тржишту Европске уније у светлу Болкитејнове директиве 2006/123*, „Право Републике Србије и право Европске уније“, Правни факултет, Ниш, св. II, 2009.
- Quigley, C., *Framework for State aid for Research and Development*, 2006.
- Friederiszick, H.W., Röller, L.H., Verouden, V.,: *European State Aid Control: An Economic Framework*, 2006.
- Faull, J., Nikpay, A., *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, 2007.
- Flam, K.H., *EU Environmental State Aid Policy: Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, 2008.
- Flam, K.H., *EU Environmental State Aid Policy*, Environmental Policy Governance, 19/2009.
- Fothergill, S., *EU State Aid Rules: How the European Union is Setting the Framework for Member States' Own Regional Policies*, Conference paper, Regional Studies Association Conference, Leuven, 2006.
- Friend, M., *State Guarantees as State Aid: some practical difficulties*, in Biondi et al (eds), *The Law of State Aid in the European Union*, 2004.
- Hashi, I., *The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic*, Center for Social and Economic Research, Working Paper, 2004.
- Hansen, M., Ysendyck, V.A., Zuhlke, S., *The Coming of Age of EC State Aid Law: A Review of the Principal Developments in 2002 and 2003*, European Competition Law Review 25/2004.
- Harden, I., и гр. аутора, *State Aid: Community Law and Policy*, 1993.
- Hall, M.J.B., *The sub-prime crisis, the credit squeeze and Northern Rock: the lessons to be learned*, Journal of Financial Regulation and Business 16/2008.
- Hooghe, L., Marks, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, 2001.
- Horacek, R., *Commission's negative decision on Gibraltar corporation tax reform: findings on material and regional selectivity*, Competition Policy Newsletter, 2/2004.

Hotchkiss, E., John, K., Mooradian, R., Thorburn, K., *Bankruptcy and the resolution of financial distress*, поглавље 14 у *Handbook of Empirical Corporate Finance*, vol. 2, Oxford: Elsevier, 2008.

Hencsey, M., Reymond, O., Riedl, A., Santamato, S., Westerhof, J.G., *State aid rules and public funding of broadband*, Competition Policy Newsletter 1/2005.

Hovenkamp, H., *Antitrust Policy after Chicago*, Univ. Mich. LR 213, 1987.

Hashi, I., *The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic*, Center for Social and Economic Research, Working Paper

Hölscher, J., Nulsch, N., Johannes, S., *State Aid in the Enlarged European Union (An Overview)*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Discussion Paper 24/2010.

Collie, D., *State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in Integrated Markets*, International Journal of Industrial Organisation, vol. 18, 2000.

Collie, D., *Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products*, Journal of Industry, Competition and Trade, 2/2003.

Callaghan, J., *Implications of the Charleroi Case for the Competitiveness of EU Air Transport*, (2005) 26 European Competition Law Review 439.

Coen, D., *Empirical and theoretical studies in EU lobbying*, Journal of European Public Policy, 14/2007.

*Commission Press Release*, IP/08/1110.

*Commission of European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament; Evaluation report On the application of the Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 regarding the application of Articles 87 (ex-Article 92) and 88 (ex-Article 93) of the EC Treaty to certain categories of horizontal State aid, pursuant to Article 5 of this Regulation*, 2006.

Cini, M., McGowan, F., *Competition Policy in the European Union*, 1998.

Cini, M., *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, Journal of European Public Policy, 8/2001.

Crocioni, P., *Can State Aid Policy Become more Economic Friendly?*, World Competition, 2006.

Cremona, M., *State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements*, European Law Journal 9/2003.

Corden, W.M., *Strategic Trade Policy. How New? How Sensible?*, World Bank Working Papers, 1990.

*XXIIIrd Report on Competition Policy*, 1993.

Шћепановић, Н., *Државна помоћ предузећима као облик нарушавања конкуренције у праву Европске уније*, Право и привреда 5-8/1996

Шогоров, С., *Положај субјеката јавног сектора привреде у праву конкуренције*, Право и привреда, 306/1995.

Шуваков, Т., Шаги, А., *Микроекономија*, Суботица, 2009.

Wallace, H., Wallace, W., Pollack, A. и гр. аутора, *Policy Making in European Union*, 2005.

Wendland, B., *State aid and Public Funding for Universities and other Research Organisations*, Competition Policy Newsletter, 2/2010.

Winter, J.A., *Re(de)fining the notion of state aid in article 87(1) of the EC treaty*, Common Market Law Review, 41/2004.

Whish, R., *Competition Law*, Oxford University Press, 2009.

Wolf, D., *State aids control at the national, European, and international level*, 2005.

### ***Коришћени прописи:***

*Закон о контроли државне помоћи*, Сл. гласник РС: бр. 51/09.

*Одлука Владе Републике Србије о образовању Комисије за контролу државне помоћи*, Сл. гласник РС: бр. 112/2009

*Уредба о правилима за доделу државне помоћи*, Сл. гласник РС: бр. 13/10.

*Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи*, Сл. гласник РС: бр. 13/10.

*Guidelines on State aid for environmental protection* [2008] OJ C82/1; IP/08/80 and MEMO/08/31.

*Guidelines on risk capital* [2006] OJ C194/2.

*Guidelines on national regional aid* [2006] OJ C54/13.

*Guidelines for the examination of State aid to fisheries and aquaculture* [2008] OJ C 84/06.

*Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid* [2007] OJ C272/05.

*Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation)*, OJ L379/5.

*Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid* [2007] OJ C272/05.

*Regulation 1998/2006* [2006] OJ L379/5.

*State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of fisheries products* OJ L201/16.

*Framework on research and development and innovation* [2006] OJ C323/1.

*Commission Notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation* [1998] OJ C384/3.

*Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid in the form of guarantees* [2008] OJ C155/10.

*Commission Decision of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest*, OJ 2012/L 7/3.

*Communication from the Commission, European Union framework for State aid in the form of public service compensation (2011)*, OJ 2012/C 8/15.

*Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest*, OJ 2012/C 8/02.

*Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (consolidated version).*

*Community Guidelines for State Aid in the Agriculture and Forestry sector 2007-2013, OJ C319/01 [2006].*

*Commission Communication, The repercussions of the terrorist attacks in the United States on the air transport industry, COM (2001) 574 final, 10 October, 2001.*

*Commission's XIIth Report on Competition Policy, 1982.*

*Community Framework for State aid for research and development and innovation [2006] OJ C323/1.*

*Commission Regulation 1998/2006 on de minimis aid [2006] OJ L379/5.*

*Commission's XIIIth Report on Competition Policy, 1978.*

*Commission Communication concerning the prolongation of the application of the Communication on the follow-up to the Commission communication on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works [2007] OJ C134/03.*

*Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) OJ L 277, 21.10.2005., са последњим изменама из 2009. године-Council Regulation (EC) No 74/2009 of 19 January 2009.*

*Commission Regulation (EC) No 1857/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production of agricultural products and amending Regulation (EC) No 70/2001.*

*Commission Regulation (EC) No 875/2007 of 24 July 2007 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid in the fisheries sector and amending Regulation (EC) No 1860/2004 OJ L193/6.*

*Commission Regulation (EC) No 736/2008 of 22 July 2008 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises active in the production, processing and marketing of fisheries products OJ L201/16.*

*Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting* OJ C257/01, 2009.

*Community Guidelines for the application of State aid rules in relation to rapid development of broadband networks*, [2009] OJ C 235.

*Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation-GBER)* OJ L214/3.

*Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2006] OJ C 194/02.

*Community Framework for State aid for research, development and innovation* [2006] OJ C323/1.

*Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2004] OJ C244/2; *Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty* [2009] OJ C156/2.

*Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L83/1.

*Commission Regulation (EC) No 749/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty* OJ L140/1.

*Community Guidelines on state aid for environmental protection*, [2008] OJ C82/1.

*Commission Communication on Government Capital Injections*, Bulletin EC 9-1984.

*Communication from the Commission amending the Community Guidelines on state aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises* [2010] OJ C329/4.

*Communication on Financing SME Growth-Adding European Value* COM 349, 2006.

*Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and social Committee and the Committee of the regions/ Reform of the State Aid Rules on Services of General Economic Interest*, Brussels, 23.3.2011 COM (2011) 146 final.

*Communication from the Commission-Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis* [2009] OJ C83/1.

*Communication from the Commission-Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis* [2011] OJ C 6/05.

*Communication on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in zhe context of the current global financial crisis,* [2008] OJ C270/8.

*Communication on the recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition,* [2009] OJ C10/2.

*Communication from the Commission on the treatment of impaired assets in the Community banking sector,* [2009] OJ C72/1.

*Communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules,* [2009] OJ C195/9.

*Communication on the application, from 1 January 2011, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the of the financial crisis,* [2010] OJ C329/7.

*Communication on the application, from 1 January 2012, of state aid rules to support measures in favour of banks in the context of the of the financial crisis,* [2011] OJ C356/7.

## ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Сажетак

Државна помоћ је регулисана одредбама 107-109. Уговора о функционисању ЕУ. У складу с тим, она је *a priori* недопуштена у праву конкуренције Европске уније. Према члану 107(1) Уговора о функционисању ЕУ, уколико Уговорима није супротно предвиђено, било која помоћ дата од стране државе чланице или кроз државне изворе у било којој форми уопште, која нарушава или прети да наруши (*distort*) конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба, биће инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико утиче на трговину између држава чланица.

Ипак, од тог правила постоје изузеци. То су: 1) помоћ социјалног карактера дата индивидуалним потрошачима у складу са чланом 107(2)(а) УФЕУ, уколико је додељена без дискриминације у погледу порекла односног производа; 2) помоћ намењена отклањању штета проузрокованих природним катастрофама или изузетним околностима-члан 107(2)(б) УФЕУ; 3) помоћ дата економији неких региона Савезне Републике Немачке погођених њеном поделом, уколико је таква помоћ тражена у циљу да се компензују економске тешкоће проузроковане њеном поделом-члан 107(2)(ц) УФЕУ. Следећи облици помоћи могу бити компатибилни са унутрашњим тржиштем: а) помоћ намењена промовисању економског развоја региона где је животни стандард абнормално низак или где постоји озбиљна незапосленост-члан 107(3)(а) УФЕУ; б) помоћ намењена промовисању остварења важног пројекта од општег европског интереса или решавању озбиљних поремећаја у економији државе чланице-члан 107(3)(б) Уговора о функционисању ЕУ; в) помоћ намењена омогућавању развоја одређених економских активности или економских области, тамо где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове у мери супротној заједничком интересу-члан 107(3)(ц) Уговора о функционисању ЕУ; г) помоћ намењена промовисању културе и очувању баштине где таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове и на конкуренцију у Унији у мери која је супротна заједничком интересу-члан 107(3)(д) Уговора о функционисању ЕУ; д) друге категорије помоћи која може бити одређена одлуком Савета или на основу предлога Комисије-члан 107(3)(е) Уговора о функционисању ЕУ.

Круг субјеката који додељују помоћ може се класификовати у четири групе: 1) држава, 2) недржавни субјекти, 3) федералне јединице и 4) ЕУ као субјект доделе државне помоћи.

Извори права ЕУ у материји државне помоћи можемо класификовати у неколико група: 1) Примарни извори-Уговор о функционисању ЕУ (УФЕУ) и Уговор о ЕУ, 2) Споразуми о стабилизацији и придруживању; 3) Секундарни извори, обавезујуће снаге-уредбе, директиве и одлуке; 4) Судска пракса Суда правде и Општег суда (раније Суда прве инстанце); 5) Формално-правно необавезујући квази-легислативни акти (смернице, саопштења, обавештења, препоруке, мишљења) који се сврставају у такозвано „меко право“ (*soft law*); 6) Пракса Комисије и Суда; 7) Национални прописи и судска пракса.



Државе чланице државну помоћ додељују на два основна начина: 1) непосредно и 2) посредно, из државних извора. Помоћ потиче из државних извора уколико то подразумева: директно финансирање мера помоћи од стране државе чланице, одрицање државе од прихода који би јој припали у нормалним тржишним околностима, доделу помоћи преко приватних тела или јавних предузећа или било коју другу доделу помоћи која се спроводи под непосредним, посредним или одлучујућим утицајем држава чланица.

Анализа праксе доделе државне помоћи показује да су чланице то чиниле на два начина: 1) непосредним и одлучујућим утицајем на доношење одлука и 2) доношењем одговарајуће правне регулативе на основу које су привредни субјекти обавезни да реализују одређене мере помоћи које држава не сме непосредно да спроведе, из страха од могућег кршења члана 107(1) УФЕУ.

Кад је реч о додели помоћи преко приватних тела, државе чланице су то радиле на два начина: 1) путем непосредног и одлучујућег утицаја на доношење одлука и 2) доношењем одговарајуће правне регулативе о обавези привредних субјеката да реализују одређене мере помоћи, које држава није смела непосредно да спроведе из страха од могућег кршења члана 107(1) УФЕУ.

Нарочит проблем у пракси постоји код доношења одлуке о томе да ли се помоћ може приписати држави чланици. Практика показује да су државе чланице на различите начине избегавале приписивање помоћи, посебно: а) наменском доделом финансијских средстава филијали, преко које је она даље прослеђена примаоцу; б) позивањем на националну правну регулативу; в) ослањањем на аутономан статус неког субјекта који је претходно осигуран законским одредбама, г) позивањем на обавезујуће акте који важе на нивоу Уније.

Проблем код доделе и контроле државне помоћи представља случај када држава чланица предузме одређене активности које би се могле упоредити са поступцима приватног инвеститора. *Принцип приватног инвеститора* је мерило за одређивање да ли мере усвојене од стране јавних власти конституишу државну помоћ у смислу члана 107(1) УФЕУ. Практична примена „изнедрила“ је и следећа проширења наведеног принципа: 1) *Market Economy Guarantor Principle*; 2) тест приватног повериоца (*The Private Creditor Test*); 3) тест приватног купца (*The Private Purchaser Test*); 4) тест приватног продавца (*The Private Vendor Test*); 5) тест нормалног тржишног оператора (*The Market Economy Operator Test*). Дакле, суштина принципа приватног инвеститора је у томе да влада (јавна власт) уложи средства у пројекте на исти начин и под истим условима у којима би приватни инвеститор донео еквивалентну одлуку.

Анализа праксе институција Уније показује да је спорна финансијска подршка државе предузећима која врше услуге од општег економског интереса. То у основи представља државну помоћ, али се у вези с тим не може заузети неки генералан став. Кумулативним испуњењем услова из одлуке у случају *Altmark* неће се радити о државној помоћи.

Поред услуга од општег економског интереса, државе чланице су додељивале и друге видове помоћи као што су: помоћ за заштиту животне средине, помоћ у облику ризичног капитала малим и средњим предузећима, државну помоћ за истраживање, развој и иновације, помоћ намењену спасавању

и реструктурирању компанија у економским тешкоћама, као и помоћ намењену превазилажењу последица економске и финансијске кризе.

Контролу државне помоћи спроводи Комисија. Притом, Уредба о поступку помиње четири вида помоћи која ће бити предмет контроле: 1) постојећа помоћ (*existing aid*); 2) нова и измењена помоћ (*new aid*); 3) незаконита помоћ, односно помоћ која није нотификована (*unlawful, non-notified aid*); 4) злоупотребљена помоћ (*misuse of aid*). Уколико посматрамо члан 108. УФЕУ, постоје две процедуре у области контроле државне помоћи. Прва од њих представља прелиминарно испитивање дате мере државне помоћи, док се друга односи на формалну истрагу. Комисија ће покренути формалну истрагу уколико у прелиминарној фази закључи да постоје озбиљне сумње о инкомпатибилности дате мере помоћи са унутрашњим тржиштем. Формална истрага се коначно завршава доношењем одлуке, која може бити у различитој форми. Тако, Комисија може заузети став да се у предметном случају нотификована мера не може окарактерисати као државна помоћ, јер не испуњава услове предвиђене самим чланом 87(1) Уговора о ЕЗ (односно 107(1) УФЕУ). Друго, Комисија може утврдити да су отклоњене сумње у погледу предложене мере државне помоћи, па ће предметну меру помоћи прогласити компатибилном са унутрашњим тржиштем (такозвана „позитивна одлука“). Треће, Комисија може условити доношење позитивне одлуке испуњавањем одређених унапред постављених услова и обавеза које морају бити испуњене („условна одлука“). Најзад, четврто, Комисија може меру државне помоћи прогласити инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем („негативна одлука“).

Уколико је Комисија донела одлуку о инкомпатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, наложиће држави чланица да предузме све неопходне мере, у циљу повраћаја помоћи која је њеном кориснику додељена. Дакле, Комисија ће тражити од државе чланице да изврши повраћај незаконите државне помоћи, под којом ће се подразумевати: а) помоћ која није била нотификована Комисији; б) помоћ која је била нотификована, али је реализована у време трајања поступка пред Комисијом; в) помоћ која је додељена супротно условно компатибилној одлуци Комисије; г) помоћ која је реализована, иако је Комисија донела негативну одлуку, односно одлуку о њеној инкомпатибилности са унутрашњим тржиштем. Пракса показује да поступак повраћаја државне помоћи тече доста тешко, услед различитих опструкција од стране држава чланица.

Поред Комисије, контрола државне помоћи спроводи се и пред Судом правде. Суд има могућност да преиспитује одлуке Комисије на основу оспоравања од стране односне државе чланице, корисика помоћи, или неке друге стране која има *locus standi*, у складу са чланом 263. УФЕУ. Друго, уколико држава чланица одбије да се повинује одлуци Комисије, она може да се обрати директно Суду. Треће, могуће је покретање поступка пред Судом и по основу пропуштања Комисије да се покрене поступак, на основу члана 265. УФЕУ. Основаност одлука о државној помоћи моћи ће да се оспорава у следећим случајевима: 1) недостатка компетенције; 2) повреде суштинских процедуралних

захтева; 3) повреде УФЕУ, или било којег правног правила које се односи на његову примену; 4) злоупотребе моћи.

Најзад, сва ова правила биће од значаја за Републику Србију, у којој укупан износ државне помоћи бележи пад, у односу на 2008. годину, али његово учешће у бруто друштвеном производу је веће у односу на земље ЕУ. Субвенције представљају доминантну форму доделе државне помоћи. Државна помоћ је веома мало додељивала за истраживања и развој, иновације, као и заштиту животне средине. Тек од 2010. године, забележени су значајнији износи државне помоћи за ове намене. Пракса српске Комисије за контролу државне помоћи је релативно скромна и не може се упоредити са праксом Европске Комисије. Ипак, богато искуство институција Уније несумњиво ће имати велики утицај на нашу Комисију за контролу државне помоћи и представљаће значајан ослонац приликом доношења одлука у сложенијим ситуацијама.

## LEGAL REGULATION OF STATE AID IN EU COMPETITION LAW

### *Summary*

State aid is regulated by the provisions of 107-109. TFEU. Accordingly, it is *a priori* inadmissible in EU competition law. According to Article 107 (1) TFEU, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market. However, there are exceptions from this rule. These are: 1) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned; 2) aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences; 3) aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division. The following may be considered to be compatible with the internal market: (a) aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, and of the regions referred to in Article 349, in view of their structural, economic and social situation; (b) aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State; (c) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest; (d) aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Union to an extent that is contrary to the common interest; (e) such other categories of aid as may be specified by decision of the Council on a proposal from the Commission.

Subjects assigned to grant state aid can be classified into four groups: 1) the state, 2) non-state entities, 3) federal units, and 4) the EU as a subject which grants state aid.

Sources of EU state aid law can be classified into several groups: 1) Primary sources-Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) and the Treaty on European Union, 2) the Stabilisation and Association Agreements, 3) secondary sources, power-binding regulations, directives and decisions, 4) case law of the Court of Justice and the General Court (formerly the Court of First Instance), 5) Formally non-binding quasi-legislative acts (policy, communications, information, recommendations, opinions) that are classified as so-called "soft law" (soft law), and 6) The practice of the Commission and the Court, 7) National regulations and case law. Member States granted state aid in two ways: 1) direct and 2) indirectly, from government sources. State aid comes from government sources if it means: direct funding support measures by Member States, the waiver of state income allocated to it in the normal market circumstances, the allocation of aid through private companies or public bodies or any other award of aid implemented under the direct, or indirect decisive influence of the member states.

Analysis of the practice of granting state aid shows that the members do so in two ways: 1) direct and decisive influence on decision-making and 2) the adoption of appropriate legislation under which undertakings are obliged to implement certain measures of aid which member states can't directly implement for fear of a possible breach of Article 107 (1) TFEU. When it comes to awarding aid through private bodies, Member States have done so in two ways: 1) through direct and decisive influence on decision-making and 2) the adoption of adequate legislation on the obligation of businesses to implement specific measures to help the state should not have direct conduct out of fear of a possible breach of Article 107 (1) TFEU.

A particular problem exists in practice in the decision as to whether granting of state aid can be attributed to the State. Practice shows that Member States have different ways of evading the ascription of support, in particular: a) the allocation of financial resources earmarked branch, through which it is transmitted to the receiver away b) by reference to the national legal framework, c) relying on the autonomous status of an entity that has previously secured by legal provisions, g) by reference to the binding regulations that apply at the level of the Union.

Problem with the allocation and control of state aid is a case where a Member State takes certain actions that could be compared to the actions of private investors. The principle of private investor is criterion for determining whether the measures adopted by the public authorities constitute state aid under Article 107 (1) TFEU. Practical application "spawned" the expansion abovementioned principle: 1) Market Economy Guarantor Principle, 2) The Private Creditor Test 3) The Private Purchaser Test) The Private Vendor Test), and 5) The Market Economy Operator Test. Thus, the essence of the principle of private investors is that the government invests in projects in the same manner and under the same conditions in which the private investor decision made equivalent decision.

Analysis of the EU institutions, practice shows that the disputed financial support from the state enterprises that provide services of general economic interest. This basically represents state aid, but in this regard can't take a position a general. It will not work on state aid if the cumulative requirements under the decision in case Altmark are fulfilled.

In addition to services of general economic interest, the member states granted other forms of aid, such as aid for environmental protection, aid in the form of risk capital to small and medium-sized enterprises, state aid for research, development and innovation, aid for rescue and restructuring of companies the economic difficulties as well as aid for overcoming the consequences of economic and financial crisis.

The Commission conducts state aid control. In doing so, the Regulation on the procedure mentioned four kind of aid that will be subject to review: 1) existing aid, 2) new aid, 3) unlawful, non- notified aid, and 4) misuse of aid. If we look at Article 108 TFEU, there are two procedures in the area of state aid. The first of these is a preliminary examination of the measure of state aid, while the second refers to a formal investigation. The Commission will launch a formal investigation after the preliminary stage if it concluded that there are serious doubts about the incompatibility of the aid to the internal market. After completing the formal investigation, Commission takes the decision, which can be in various forms. Thus, the Commission may take the position that in the case concerned notified measure can be described as a state aid because it does not meet the necessary conditions from Article 87 (1) of the EC Treaty (now article 107 (1) TFEU). Second, the Commission may conclude that doubts about the proposed state aid measures are removed, and the relevant measure of aid will be declared compatible with the internal market (the so-called "positive decision"). Third, the Commission may require the adoption of a positive decision by completing certain pre-set conditions and obligations that must be fulfilled ("conditional decision"). Finally, the fourth, the Commission may subject a measure of state aid declared incompatible with the internal market ("negative decision"). Finally, the fourth, the Commission may declare a state aid measure incompatible with the internal market ("negative decision").

If the Commission has taken a decision on incompatibility of state aid with the internal market, it shall order that the State have to take all necessary measures to recover the aid that was given to recipient of aid. Therefore, the Commission will require from Member States to recovery the illegal state aid, under which it is understood to be: a) the aid which was not notified to Commission, b) aid which was notified, but realized at the time of the proceedings before the Commission, c) aid granted contrary to the decision of the Commission conditionally compatible, d) aid is implemented, although the Commission adopted a negative decision, or the decision of its incompatibility with the internal market. Practice shows that the process of recovery of state aid flowing quite difficult, due to obstruction of the different member states.

In addition to the Commission, state aid control is carried out before the Court of Justice. The Court has the opportunity to review the Commission's decision on the basis of the challenge of the Member State, beneficiary of the aid, or any other party with locus standi, in accordance with Article 263 TFEU. Second, if the Member State fails to comply with the decision, Commission may bring an action to the Court directly. Third, it is possible to start proceedings before the Court because Commission's failure to take action under Article 265 TFEU. Merits of State aid decisions will be challenged in the following cases: 1) lack of competence, 2) infringement of essential procedural requirements, 3) infringement of The Treaties or any Rule of Law Relating to their Application, and 4) the misuse of power.

Finally, all these rules will be of importance for the Republic of Serbia, in which the total amount of state aid has decreased, compared to 2008, but its share in the GDP is higher than in the EU countries. Subsidies are the dominant form of state aid. State aid is granted very little on research and development, innovation and environmental protection. Since 2010, significant amounts of state aid for this purpose are recorded. The practice of the Serbian Commission for state aid control is relatively small and can't be compared with the practice of the European Commission. However, the vast experience of the EU institutions will undoubtedly have a major impact on our Commission for state aid control and represent a significant support in decision-making in complex situations.

## БИОГРАФИЈА



### Основни подаци

**Синиша Домазет**

**Датум и место рођења:** 01.07.1981. у Сарајеву

### Образовање:

*Назив магистарске тезе:* "Злоупотреба доминантног положаја у праву конкуренције Републике Србије и праву конкуренције Европске уније"

**Година и место одбране:** 18.06.2009. године  
Правни факултет Универзитета у Београду

*Назив завршеног факултета:* Правни факултет у Новом Саду  
Општи смер  
**Датум дипломирања: 22.03.2005.**  
са општим успехом 9,17 у току студија

### Стипендије и усавршавања:

- 1) Стипендија Министарства просвете и спорта Републике Србије
- 2) Стипендија Универзитета у Новом Саду
- 3) Стипендија Министарства науке за постдипломске студије

### Награде:

- 1) Награда Правног факултета у Новом Саду за успех у току школске 2001/2002 године
- 2) Награда Универзитета у Новом Саду за израђене темате

### Резултати научноистраживачког рада (изабране публикације):

1) Golušin, M., Munitlak Ivanović, O., **Domazet, S.**, Dodić, S., Vučurović, D., *Assessment of the effectiveness of policy implementation for sustainable energy development in Southeast Europe*, Journal of Renewable Sustainable Energy **3**, 062702 (2011); DOI: 10.1063/1.3663953

2) Golušin, M., Munitlak Ivanović, O., Jovanović, L., **Domazet, S.**: "*Determination of ecological-economic degree of development in Countries of SE Europe - weight coefficients technique*", Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development 1/2012, 87-93

3) Мунитлак Ивановић, О., **Домазет, С.**, *Државна помоћ за прилагођавање стандардима Европске уније за заштиту животне средине у време економске кризе*, Пословна економија, 2011, Vol. 9, No. 2, стр. 271-289.

4) Рачић, М., **Домазет, С.**, *Контрола концентрација у праву конкуренције ЕУ*, Право и привреда, 7-9/2012, стр. 540-560.

5) Домазет, С., *Државна помоћ и управљање отпадом у светлу права конкуренције Европске уније*, Међународна научна конференција „Екологија и право“, Ниш, 2011, Зборник сажетака, стр. 96.

### **Пројекти:**

#### **Ев.бр. 47009**

*„Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ“*

#### **Ев.бр. 176019**

*„Петрогенеза и минерални ресурси Карпато-балканида и њихов значај у заштити животне средине“*

### **Педагошки рад:**

Универзитет Educons, Сремска Каменица

*Асистент–Пословно право, национална регулатива у области животне средине, Међународни прописи у области животне средине од 2008. године*