

*Др Драго Дивљак, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ДРЖАВНА ПОМОЋ У ПРАВУ ЕУ И НАЦИОНАЛНО ПРАВО

Сажетак: У модерном праву, државна помоћ се због изражених нејавних импликација, све више подвргава правним правилима наднационалној и међународној права, а последично све учесницима, и правилима националној права. Тако засновани и системи државне помоћи заснивају се на принципу генералне недојављености државне помоћи, која се релативно визује релативно широким изузецима у виду дозвољених и условно дозвољених државних помоћи.

У праву ЕУ, се креира комплексан и диференциран систем правног режима о државној помоћи са циљем да спречи земље чланице да шире или промовишу своја предузећа на ширем конкуренцији у оквиру ЕУ. Ова реулажива је у односу на ону која се односи на субвенције и ствара на међународном плану, у оквиру СТО, многа дејављивија и покрива шири спектар облика државне помоћи.

Концепти ЕУ, као новину прихватају и национална права, што посебно важи за земље које су у процесу приступања ЕУ. То је учињено и нашем праву доношењем Закона о контроли државне помоћи. Ниме се уређују општи услови за доделу, контролу доделе и коришћење државне помоћи, са суштинским циљем успостављања и обезбеђивања конкурентних тржишних услова и увођења реда у дошад неуређену област. Истовремено, шиме је усвојено извршена и обавеза предиспузионе хармонизације ове области, која је неопходан предуслов приступања наше земље овој групицији, јер су наведеним законом у јојављивости испоштовати стандарди и захтеви ЕУ.

Кључне речи: државна помоћ, ЕУ, СТО, међународно право, национално право, економске импликације, систем контроле, комисија ЕУ, институционална структура,

Једна од важних политика државе је да пружи подршку појединачним привредним субјектима, привредним гранама или поједеним регионима, а у циљу остваривања различитих економских и социјалних циљева. Међутим, подршка у облику државне помоћи има значајне негативне економске и правне реперкусије. Због наведених последица, у модерном праву државна помоћ се све више подвргава правним правилима наднационалног и међународног права, а последично све учесталије и правилима националног права.

Ова правила, креирана на различитим нивоима и системи државне помоћи које они креирају су предмет рада који следи, са циљем да се подигне ниво разумевања за ову динамичну област, чија актуелност расте с јачањем тренутне економске кризе, а коју прати државна помоћ без преседања.¹ У том корпусу правила, за нас су посебно референтна наднационална правила ЕУ. Стога сматрамо оправданим да се ова тема разматра у овом раду, посебно у контексту корелације нашег релевантног законодавства са правом ЕУ. Акцент је дат пре свега, на структурална питања државне помоћи, односно њене контроле.

1. Импликације и правна регулатива

Разлози и циљеви давања и коришћења државне помоћи су разноврсни. Ни импликације њиховог коришћења нису једнозначне и могу бити политичког, правног и економског карактера.² У економском смислу, она би требала да промовишу или допринесе економској ефикасности³ и генеришу привредни развој. Истовремено, она се одређује и као значајан инструмент инвестиција. Посебно, економска теорија признаје легитимност њеног коришћења у функцији корекције несавршености тржишта као неприкосновеног регулатора о одређеним областима, са крајњим циљем побољшања економског благостања.⁴ При томе је битно да се смањи ризик превеликог интервенционизма, што би довело до парадоксалног ефекта смањења благостања уз расипање ресурса, чиме негативни ефекти могу превагнути у односу на корисност државне помоћи.⁵

¹ Marsilla, S.I., Recent Stimulus Packages and WTO Law on Subsidies, World Customs Journal Volume 3, Number 2, стр. 63.

² Ehlermann, C.D., State Aids Under European Community Competition Law, Fordham International Law Journal Volume 18, Issue 2, 1994 Article 3, стр. 410.

³ Prisutna su različita tumačenja koliko državna pomoć promovirše ili doprinosi ekonomskoj efikasnosti. Šire: Nicolaidis, P– Bilal.,S., State Aid Rules: Do they Promote Efficiency?, In Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice, Kluwer Law International, 1999.

⁴ Nicolaidis, P– Bilal.,S., op.cit. стр. 3.

⁵ Ипак, мере државне помоћи би требале бити коришћене као задњи инструмент, кад се претходно исцрпу све друге могућности. Nicolaidis, P– Bilal.,S., op.cit. стр. 2.

С друге стране, државна помоћ може битно негативно утицати на стање на тржишту и бити инструмент значајног нарушавања привредне конкуренције и њеног додатног искривљавања. Управо због значаја ових штетних последица и забринутости због непрозирних токова државне помоћи и њиховог утицаја на конкуренцију, област државне помоћи је постала важан сегмент антимонополске политике и права, са циљем да се створи уравнотежен систем правног регулисања свих питања која се тичу пружања и коришћења јавних средстава, уреди начин давања помоћи и обезбеди недискриминацију и надзор над њеним коришћењем, а истовремено осигура њено коришћење за подстицај иновација, економског раста и отварање нових радних места.

Потреба да се посебним правилима уреди област државне помоћи је првобитно посебно изражена на наднационалном нивоу, у Европској унији. Основни правни основ за уређивање ове материја је Уговор о оснивању Европске заједнице, односно сада Уговор о функционисању ЕУ,⁶ у делу који се односи на конкуренцију,⁷ чиме је поцртан њен значај.⁸ Потреба да се наднационалном плану регулише ова област произилази и из потенцијалног утицаја државне помоћи на алокацију ресурса и тиме на унутрашњу трговину између држава чланица.⁹ Наднационална правила могу имати оправдање и већој веће транспарентности и предвидљивости а у одређеној мери, могу повећати степен правичност и објективност у процесу одлучивања.¹⁰

У креирању посебних правила о државној помоћи, ЕУ се суочила са проблем непостојања искустава других који би могли послужити као модел. У том оквиру, оправдано је рећи да је контрола државне помоћи била јединствена карактеристика Европске уније, јер је она пре регулисање унутар ЕЗ, у том облику била непозната.¹¹

⁶ Чл. 87. до 89. Уговора о оснивању Европске заједнице, односно сада 107. до 109. Уговора о функционисању ЕУ.

⁷ Уговор о Европској заједници у поглављу о конкуренцији (чланови 81- 89) поред одредаба о понашању привредних субјеката (картели, монополи и фузије предузећа) укључује и одредбе које се тичу државне интервенције у економској утакмици и доделе државне помоћи.

⁸ Тиме је контрола државне помоћи у ЕУ добила „уставни“ карактер. Ehlermann, C.D., стр. 1214. State Aid Control in the European Union: Success or Failure?, Fordham International Law Journal Volume 18, Issue 4 .1994 Article 6., стр. 1214.

⁹ Чланице ЕУ свесно пристају на губљење надлежности јер знају да у условима преторексе трговине са неконтролисаним државном помоћи, сви заједно губе. Nicolaidis, P-Bilal., S., op.cit. стр. 3.

¹⁰ Он је већа брана лобирању и политичким притисцима, док се национални ниво тешко одлучује да донесе непопуларне или политички тешке одлуке, посебно у вези тзв. у „националних шампиона“. Ibid.

¹¹ Ehlermann, C.D., State Aid Control in the European Union: Success or Failure?, стр. 1214.

Тако настала правила су подвргнута преоцесу сталног прилагођавања и еволуције. у тргању за што прецизнијим правилима која би могла најмање негативне споредне ефекте.¹² Повод за њихове измене и допуне су различити, и то како обим дате помоћи, тако и њихова структура, али и прилагођавање општим економским кретањима,¹³ што је актуелно и данас.¹⁴ Промене су вршене са циљем да се контрола државне помоћи учини и ефикаснијом, и то како у области материјалних правила, тако и погледу процедуре, нарочито у погледу примене принципа транспарентности, који се сматра једним од главних проблема у овој области.¹⁵

Као продукт наведених промена, тренутно је у оквиру ЕУ на снази врло разгранат и комплексан и у значајној мери кохерентан и кредибилан систем правних правила везаних за државну помоћ.¹⁶

Успостављени приступ државној помоћи, ЕУ је и институционално ширила и изван својих граница. Један правац такве шире промене је остварен уговором о стварању Европског економског простора (ЕЕА - European Economic Area) са земљама чланицама ЕФТА споразума. Циљ је да се на оваквом ширем подручју обезбеди ефикасна контрола државне помоћи заснована на усклађеним правним стандардима.

Правила о државној помоћи креирају се и националном плану изван наведеног простора. Она су у првом реду везана за земље које су у процесу приступања ЕУ а ли све више постаје предмет пажње и других земаља.¹⁷

¹² Nicolaidis, P– Bilal., S., op.cit. стр. 1.

¹³ Ehlermann, C.D., State Aids Under European Community Competition Law, стр.411.

¹⁴ Развој регулације битно диктирају и економска кретања, као што је управо случај са тренутном економском кризом, које је захтевала хитне интервентне мере: Temporary Union framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis, Official Journal C6, 11.1.2011, p.5

¹⁵ Ehlermann, C.D., State Aids Under European Community Competition Law, стр. 428.

¹⁶ To su; De Minimis and Block Exemption Regulations, De Minimis Aid Regulation 1998/2006, SME Definition from January 2005, General Block Exemption Regulation, State aid for Environmental Protection Guidelines, Guidelines on National Regional aid for 2007-2013, Further information on Regional Aid, Guidelines on State Aid for Rescuing and Restructuring Firms in difficulty, Community Framework for State Aid For Research and Development and Innovation, Guidelines on State Aid to promote Risk Capital Investments in SMEs, State aid temporary rules established in response to the economic and financial crisis, Amendment to Transparency directive State aid and Broadband guidelines, State Aid - Services of General Economic Interest (SGEI), Reform of the EU State aid rules on SGEI.

¹⁷ Таква тенденција је присутна и у праву Русије. 2006. године у Руској Федерацији је ступио на снагу Савезног закона од 26.07.2006 № 135-FZ "О заштити конкуренције», који регулише пружање помоћи државе или општине. О руским праву о овој области: State Aid in the Russian Antimonopoly Legislation, Contribution by RUSSIA, Submitted to UNCTAD's Seventh Session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 30 October to 2 November 2006.

Земље које се придружује Европској унији ову област регулишу по основу испуњења уговорних обавеза насталих у овом процесу процесу, који су по свом домету и карактеру другачији од уговора о Европском економском простору.¹⁸ Због свог значаја, одредбе о државној помоћи у оквиру ових споразума су незаобилазне и то је постало стандард.¹⁹ Ради се о скоро типским одредбама²⁰ које имају за циљ, прво, да обезбеде регулаторни контекст за трговинску либерализацију,²¹ а друго да хармонизацијом прописа и применом стандарда ЕУ у области државне помоћи, убрзају претприступну хармонизацију закона, која је неопходан предуслов приступања Европској унији²² и тиме припреме те земље за важећи режим ЕУ.²³ Исто тако, битна интенција је креирање одговарајућег националног институционалног механизма надлежног за ову област.²⁴ У том погледу није се инсистирало на униформности за све земље које се или се сада налазе у фази приступања,²⁵ али јесте у захтевима да национални мора имати овлашћења слична Комисији, укључујући и право да захтева релевантне информације, води истраге и даје сагласност на њихову доделу.

¹⁸ Уговор о оснивању Европског економског простора су захтевнији и детаљнији, у односу на уговоре и стабилизацији и придруживању. Ehlermann, C.D., *State Aids Under European Community Competition Law*, стр. 425-427.

¹⁹ Cremona, M., *State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements* *European Law Journal*, Vol. 9, No. 3, July 2003, стр. 265-266.

²⁰ Полазећи од тога да уговорне стране коришћењем државне помоћи утичу на међусобну трговину, сви уговори о стабилизацији садрже правило да су државне помоћи које ограничавају конкуренцију и утичу на трговину између уговорних страна у супротности са тим споразумима. Исто тако, земља која приступа ЕУ, мора креирати национална правила из ове области, хармонизована са правилима ЕУ.

²¹ Уз задржавања права да се користе класични инструменти трговинске заштите. Ehlermann, C.D., *State Aid Control in the European Union: Success or Failure?*, стр. 1220.

²² Cremona, M., *op. cit.*, стр. 283.

²³ Износи се и став да у овој области, Европским споразумом или уговором о придруживању се државама које желе приступити ЕУ, намеће строга дисциплина државне помоћи која важи унутар ЕУ, како би се оне припремиле за "шок" који наступа пуноправним чланством. Cremona, M., *op. cit.* стр. 285.

²⁴ Они ће морати да обезбеде поштовање међународних обавеза на путу ка ЕУ кроз строго национални механизма контроле државне помоћи, чија је ефикасност упитна. Ehlermann, C.D., *State Aids Under European Community Competition Law*, стр. 428.

²⁵ Не постоји јединствен модел за национални механизам за контролу државне помоћи. У Чешкој и Бугарској то је било Министарство финансија, у Пољској Канцеларија за конкуренцију и заштиту потрошача, у Летонији Државна комисије надзор државне помоћи, а у Словенији Комисије за контролу државне помоћи. Насупрот томе, ССП са Хрватском захтева успостављање независне агенције. Дакле, у неким случајевима, то је било независно тело, а у другима је ову функција вршило министарство, или канцеларије оквиру Министарства. Cremona, M., *op. cit.* стр. 267.

И у нашем праву, формални повод за уређење области државне помоћи су обавезе из процеса приступања наше земље ЕУ, односно закљученог Споразумом о стабилизацији и придруживању.²⁶

Регулисање ове материја представља новину у нашем праву и то је учињено доношењем Закона о контроли државне помоћи.²⁷ Њиме се уређују општи услови за доделу, контролу доделе и коришћење државне помоћи, са суштинским циљем успостављања и обезбеђивања конкурентних тржишних услова Увођењем реда у дотад неуређену област, доделом државне помоћи на недискриминаторни и на системски уређен начин, доприноси се и рационалном трошењу хронично недостајућег буџетског новца.²⁸

Правила ЕУ у овој области су била корисна и инструктивна и за регулисање субвенција на међународном нивоу, и то у оквиру ГАТТ-а и СТО.²⁹ И у најновијем Мултилатералном споразуму о субвенцијама и компензаторним мерама насталог током Уругвајске рунде, видљив је утицај правила ЕУ о државној помоћи.³⁰ Међутим, њихово деловање је концептуално другачије. Правила ЕУ о државној помоћи имају превентивно дејство, док се правила ГАТТ-а и СТО усмерене на постериори дејство, са циљем не спречавања, већ умањења и накнаде штетних последица. Они тиме добијају карактер заштитних мера, који су опет повезане са системом државне помоћи у државама чланицама.³¹ С друге стране, правна правила ЕУ о државној помоћи су јединствена и знатно су строжија од правила СТО који се односе на субвенције,³² чиме се земље чланице доводе у другачију и неповољнију позицију од других чланица СТО.

²⁶ Члан 73.1.iii. предвиђа да свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, није у складу са правилним функционисањем Споразума, у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије. Овим чланом се у спровођење Споразума директно уводи члан 86. Уговора о стварању ЕЗ којим се регулише питање контроле државне помоћи на тржишту ЕУ.

²⁷ Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“ број 51/09) се примењује од 01.01.2010. године.

²⁸ У Србији је у периоду од 2003. до 2006. године на државну помоћ потрошено око 2,5 милијарди евра, односно до 2,5–4% BDP-а.

²⁹ Ehlermann, C.D., *State Aid Control in the European Union: Success or Failure?*, стр. 1213.

³⁰ Нарочито оне у вези са регионалном помоћ државном помоћи.

³¹ У отвореним тржиштима са ефикасним системом контроле државне помоћи, постоји мања потреба за коришћењем традиционалним одбрамбеним мерама као што су антидампинг или компензаторне дажбине, јер економске основе за такве мере се елимишу или бар знатно смањују. Ehlermann, C.D., *State Aids Under European Community Competition Law*, стр. 429.

³² Ehlermann, C.D.- Goyette, M. *The Interface between EU State Aid Control and the WTO Disciplines on Subsidies*, естал 4|2006, стр. 695.

2. Појам државне помоћи

Не постоји једнодушност у дефинисању државне помоћи. У том погледу отежавајућа је чињеница да се ради о динамичној појави која се развија упоредо са трансформацијом тржишта и која је као таква подложна субјективној оцени и тумачењу.³³ Таква ситуација дестимулише и креаторе правних правила да се упусте у децидно утврђење њеног појма. Супротна пракса је присутна у нашем праву, где се она утврђује као 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 тржишту³⁴

Насупрот томе, у праву ЕУ, државна помоћ није дефинисана. Такав приступ настао већ у Споразуму европске заједнице (ЕЗ), се задржао и данас. Међутим, у стално растућој пракси Европске комисије и пракси судова ЕУ³⁵ приликом интерпретације елемената из члана 87. Уговора и оснивању ЕЕЗ, а сада 107 уговора о функционисању ЕУ, су временом искристалисани битни елементи који одређују државну помоћ.

Прво, таква мера мора подразумевати корист, односно давање предности и привилеговање одређеног предузећа, које корисник помоћи³⁶ у нормалним условима не би могао стећи. При томе је, битан учинак односно деловање, а не сама намена мере. За утврђивање постојања користи, у судској пракси је развијен тзв. тест приватног инвеститора (*private investor*). Његово коришћење подразумева утврђивање да ли би корисник под нормалним условима стекао такву корист или не.³⁷

Други битан елемент одређења државне помоћи је да се помоћ даје директно из државних извора, и то како директно од стране државе, односно из државног извора, путем посебно одређених и овлашћених органа. Држава се широко схвата и подразумева централну, регионалну и локалну власт, као и јавне фондове и агенције, предузећа и банке у целости или делом у власништву њеном власништву. Сложенији проблем је утврдити када држава даје помоћ путем посредних органа, али опет из државних из-

³³ Cremona, M., *op. cit.* стр. 270.

³⁴ Чл. 2. ст. 1. Закона о контроли државне помоћи.

³⁵ Од 1993. године се увећавају поступци из ове области, Судска ревизија је један од најбрже растућих сектора, ако не и најбрже растућих, активности судова у Луксембургу. Ehlermann, C.D., *Aid Control in the European Union: Success or Failure?* стр. 1219.

³⁶ У ЕУ нема ограничења ко може бити прималац државне помоћи, нити су она везана за обављање привредне делатности. У складу с тим, то могу бити привредна друштва, банке, јавна предузећа и непрофитни субјекти.

³⁷ Мишљење правобранилаштва у случају Шпанија против Комисије, C-278-80/92, 1 2

вору, У ту сврху у судској пракси, развијена су два теста.³⁸ Први је тест припадности (*attributaliti test*), и користи се кад се као давалац помоћи појављује неки посредни орган, који директно није државни ни локални. Њиме се утврђује да ли давалац помоћи делује независно или на основу налога државе, на темељу праву контроле којег има над њим. Други је финансијски тест (*finacing test*) и служи за утврђивање садржине појма државни извори. Тај појам се схвата широко, и подразумева сва јавна средства, без обзира на извор или намену.³⁹

Трећи битан елемент појма државне помоћи је да та мера мора бити селективна, односно специфична, тј. да се њоме даје привилегија одређеном предузећу или производњи одређене робе. Постојање селективности у пракси није лако утврдити,⁴⁰ и стога је правна анализа највећим делом фокусирана на овај проблем. Томе и доприноси и значајне директне економске импликације селективности мера по цене и стање на тржишту. За разлику од специфичних мера, опште мере морају бити објективне, недискриминаторне и недискреционе. Опште мјере економске, социјалне и порезне политике не сматрају се државном помоћи, ако се њихови ефекти односе равномерно на читаву привреду. Мере морају бити на располагању предузећима у свим секторима привреде, независно од тога ко их и ефективно користи. У пракси потпуни неутрални карактер је тешко постићи, што последично отвара и питање да ли апсолутно неутралне мере уопште могу постојати, посебно кад су узме у обзир специфичности различитих сектора привреде.⁴¹

Битан елемент одређења државне помоћи је и да она мора нарушавати конкуренцију на унутрашњем тржишту ЕУ, чије постојање је фундаментална основа ЕУ.⁴² У циљу његове заштите, креирано је и правило које спречава нарушавање конкуренције на унутрашњем тржишту путем државне помоћи.⁴³ Претпоставка за утврђивање постојања искривљавања конкуренције је одређење релевантног тржишта, као тржишта на којем се одвија конкурентска борба, и то како по предмету, тако и територијално. Након тога се утврђује како дата мера помоћи утиче на стање конкуренције.⁴⁴

³⁸ У случај Француска против Комисије ЕУ (*Stardust Marine*)

³⁹ Упоређи случај: *Preussen Elektra*, C-379/98.

⁴⁰ Случај Белгија против Комисије, C-75/97.

⁴¹ На пример, општи мера, као што је субвенција дата свим секторима економије увек има израженији утицај на радно-интензивније секторе привреде у земљама са већом запошленошћу. *Nicolaides*, P– Bilal., S., *op.cit.* стр. 2.

⁴² Члан 2. Уговора о Европској заједници.

⁴³ То прозилази из члана 107. Уговора о функционисању ЕУ.

⁴⁴ Случај *Philip Morris* против Комисије C-75/97.

Посебан елемент одређења државне помоћи у праву ЕУ је да предметна мера утиче на међудржавну трговину чланица ЕУ. Он је сагласно карактеру и структури, специфичан и може се односити само на групуације земаља као што је ЕУ. О овом проблему се износе различити ставови, па и концептуалне тезе да мера једне државе на отвореном унутрашњем тржишту скоро нужно има директан или индиректан прекогранични ефекат.⁴⁵ У том оквиру, логично је да негативни утицај на међудржавну трговину постоји и кад је она дата за локалне делатности и предузећа, јер се и тиме утиче положај других конкурентских предузећа у другим државама чланицама.

Концептуално посматрано, у погледу садржине појма државне помоћи у праву ЕУ и нашем праву, постоји пуна подударност. Она постоји и у погледу широког одређења даваоца⁴⁶ и корисника⁴⁷ државне помоћи. Једино одступање постоји у погледу елемента појма, а који се односи на утицај помоћи на међудржавну трговину чланица ЕУ, који сагласно својој природи не може бити пренет у једно национално право као што је наше. Без обзира на ову разлику, у оба правна система, овако устројени концепт државне помоћи је доста шири од појма субвенција, креиран у праву СТО и обухвата практично све мере државне интервенције у привреди.⁴⁸

3. Режим контроле

У праву ЕУ, се креира комплексан и диференциран систем правног режима о државној помоћи, што је природан одговор на сложеност овог института и разноврсност његових импликација. Превасходни циљ је да спречи земље чланице да штите или промовишу своја предузећа на штету конкуренције у оквиру ЕУ, али и да уважи јавне интересе у овој области. Он је концепцијски инаугурисан у оснивачким уговорима, затим је временом секундарним правним правилима разрађен и прецизиран.

⁴⁵ Nicolaidis, P– Bilal., S., op.cit. стр. 4.

⁴⁶ Давалац државне помоћи је сваки ниво јавне власти – Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, као и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику.

⁴⁷ Корисник државне помоћи је свако правно и физичко лице, које у производњи и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту користи државну помоћ у било ком облику.

⁴⁸ Обухвата широки спектар мера предузетих од стране државе, схваћене у најширем смислу, као што су зајмови, преференцијални кредити, државне гаранције, пореске олакшице и ослобађања, продаја имовине по посебно повољним условима, набавка роба и наручивање услуга ван процеса уређених и објективних јавних набавки, убризгавање капитала у предузећа које нема строго економску логику и друго. Јовановић, Н., Ефекти интеграције Србије у Европску унију у области политике државне помоћи, стр. 4.

Полазни начелни став овог система је да све државне помоћи које могу нарушити конкуренцију и које утиче на трговину између држава чланица ЕУ, сматра некомпатибилним са заједничким тржиштем, а тиме и са Уговором у оснивању ЕЕЗ, ако су испуњени наведени услови.⁴⁹ Међутим, и поред испуњености наведених захтева, помоћ која не прелази одређени лимит,⁵⁰ не сматра се државном помоћи и није подвргнута њеном режиму, што има своје рационално оправдање.

Како је овај рестриктиван приступ у супротностима са реалним животом и његовим потребама, он се додатним системом изузетака доброно релативизује, који укључују помоћ регионалном развоју, "осетљивим" секторима као и одређене "хоризонталне" мере помоћи.⁵¹ То се чини на више начина.

Прво, један део помоћи се, *ex lege*, проглашава компајблиним са заједничким тржиштем и тиме допуштеним без потребе да је претходно оцењује Европска комисија.⁵²

Друго, утврђује се и листа помоћи која је условно компајблина, под условом да о Комисија ЕУ тако процени.⁵³

Треће, оснивачким уговорима се креира посебан привилегован статус појединих привредних грана и услуга, а по основу умањења домашаја генералне клаузуле о недопуштености државне помоћи.⁵⁴

⁴⁹ Члан 87 (1) Уговора у оснивању ЕЕЗ.

⁵⁰ Према Регуллативи 1998/2006. Европске комисије, (тзв. *de minimis* регулатива) помоћ у износу од 200 000 евра једном предузећу у периоду од три године не сматра државном помоћи у смислу члана 87 (1) Уговора о оснивању уговора ЕЕЗ.

⁵¹ То укључује подршку економско развоју, укључујући и инвестиције, подршку за услуге од општег интереса, смањење разлике између региона и јачање других политика, као што је заштита животне средине. *Стемона, М., op. cit.* стр. 284.

⁵² Ту спада помоћ социјалног карактера која се додељује индивидуалним потрошачима; помоћ која се додељује у случају природних катастрофа или других изузетних околности. У ову групу је спадала и помоћ неким регионима бивше Источне Немачке, али се ова одредба више не примењује. Чл. 87 (2) Уговора о оснивању уговора ЕЕЗ.

⁵³ Следеће мере се могу сматрати компајблиним са заједничким тржиштем: помоћ за унапређење економског развоја подручја у којима је животни стандард неубичајено низак или у којима постоји озбиљна недовољна запосленост; (Б) помоћ за унапређење извршења важног пројекта од заједничког Европског интереса или за отклањање озбиљних поремећаја у привреди државе чланице; (В) помоћ да се омогући развој одређених привредних делатности или одређених економских подручја, гдје таква помоћ не утиче неповољно трговину услова да мери у супротности са заједничког интереса. Г) друге категорије помоћи које могу бити утврђене одлуком квалификованом већином чланова Савета ЕУ. Накнадно је овде груписана и "помоћ да се промовише култура и наследје конзервације у којима таква помоћ не утиче на услове трговања и конкуренције у Заједнице, у мери која није у супротности са заједничким интересом. Чл 87 (3) Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁵⁴ Поједини чланови Уговора о оснивању ЕЕЗ ограничавају домашај чланова о конкуренцији, тако да члан 73. дозвољава државну помоћ за услуге јавног транспорта, члан 36.

Од свих група државне помоћи, посебну пажњу заслужује условно дозвољене државне помоћи. Оне су захтевале даље секундарно прецизирање.⁵⁵ У процени компатибилности државне помоћи, Комисија се мора водити заједничким интересима, о чијем постојању дискреционо одлучује. Овај апстрактан и врло растегљив појам је захтевао даље прецизирање. Интенција је да се при постојању супротстављених интереса више од једне државе чланице, његово значење одреди у контексту „заједнице“ ,а не само једне од држава чланица.⁵⁶

Свеукупно посматрано, овако конципиран режим државне помоћи значи њено стављање под контролу, као битан елемент ефикасног функционисања унутрашњег тржишта,⁵⁷ које не може заменити државна интервенција.⁵⁸ Стога је логично да се усмереност овог режима временом помера од држава чланица ка њеном коришћењу у заштити лојалне конкуренције.⁵⁹

У оцени рестриктивности постојећег система државне помоћи у ЕУ, постоје различита становишта. С једне стране постоји оцена да је оно потенцијално широко постављена и да практично обухвата све програме помоћи, јер врло мали број њих у пракси нема утицај на међудржавну трговину или конкуренцију.⁶⁰ С друге стране, сматра се да су она истовремено и сувише рестриктивна и превише попустљива. Оцена се даје у контексту предлога да помоћ која је усмерана ка корекцији тржишта у специфичним областима треба дозволити чак и ако има негативне ефекте за прекограничну трговину, а да се истовремено забране све остале државне помоћи.⁶¹

Наше актуелно законодавство у виду Закона о контроли државне помоћи, не само концептуално у потпуности прати опредељења права ЕУ о

лимитира примену чланова о конкуренцији у мери у којој би могли бити у супротности са заједничком пољопривредном политиком, а члан 86 (2) стипулира да се правила конкуренције примењују на предузећа која врше услуге од општег интереса само у мери у којој се тиме не угрожава вршење тих услуга.

⁵⁵ Стога је Комисија донела скуп смерница које прецизирају критеријуме за додељивање регионалне државне помоћи, а на основу категорије “ц” критеријуме за доделу секторске (аутомобилска индустрија, индустрија челика и др.) и хоризонталне државне помоћи (помоћ за запошљавање, реструктурирање предузећа, обуку и др).

⁵⁶ Захтев је да се узме у обзир економска и конкурентска снага одређеног сектора на широм подручју Заједнице, односно Уније, а не положај једног сектора у оквиру једне државе чланице. Cremona, M., op. cit. стр. 271.

⁵⁷ Ehlermann, C.D., Aid Control in the European Union: Success or Failure?, стр. 1212.

⁵⁸ У пракси Суда Еу је врло рано успостављен принцип да државна помоћ не треба да замени тржишних механизам. Nicolaidis, P– Bilal., S., op. cit. стр. 6.

⁵⁹ То показује уверење Заједнице да либерализација тржишта мора да иде руку под руку са ефикасним испитивањем владиних активности које могу нарушити конкуренцију. Ehlermann, C.D., Aid Control in the European Union: Success or Failure?, стр. 1224.

⁶⁰ Ehlermann, C.D., State Aids Under European Community Competition Law Claus-Dieter Ehlermann, стр. 412.

⁶¹ Nicolaidis, P– Bilal., S., op. cit. стр. 9, 11.

државној помоћи. И наш систем државне помоћи њих дели на три групе и то недозвољену, дозвољену и условно дозвољену. И креирање листе изузетака прати линију дату у правилима ЕУ.⁶²

Примене правила о контроли државне помоћи подразумева обезбеђење одговарајућег институционалног механизма за њихово спровођење. На нивоу ЕУ, Комисија има ексклузивна овлашћења у овој области, која укључује врло широку регулаторну улогу⁶³, али и области контроле и одлучивања, док је улога Савета у овој области секундарна.⁶⁴ Временом је дошло од битног смањења првобитно установљеног широког дискреционог поља Комисије, и то по два основа, прво, деловањем саме Комисије и то путем стварања тзв. меког права а друга је пракса Суда ЕУ.

У конкуренцији са националним, овако конципирани наднационални систем надзора има своје предности и сматра се бољим решењем од националног.⁶⁵ У овом стално растућем послу,⁶⁶ Комисија она није имала претходних узора и модела, што је стање потпуно другачије у односу на друге области конкуренције.⁶⁷ И концепцијски овако структурирање вршења надзора је фундаментално другачије од других тела из антимонополских област, коју врше независна тела са специфичном процедуром. Исто тако, и процедура надзора над државном помоћи у односу на друге области политике заштите конкуренције је особена, мада се то разликовање временом ублажава.⁶⁸

⁶² Недозвољена државна помоћ је свака друга врста државне помоћи додељена у било ком облику, уз услов да нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту;. Дозвољена државна помоћ је она која се додељује за намене: (а) помоћи појединцима социјалног карактера, без дискриминације у вези порекла робе која чини помоћ; (б) отклањања штета од природних непогода и других ванредних ситуација. Државна помоћ која може бити дозвољена је она која се додељује за намене: (а) развоја подручја са изузетно ниским животним стандардом или високом стопом незапослености; (б) отклањања озбиљног поремећаја у привреди или за пројекте од посебног значаја за државу; (ц) развоја одређених привредних делатности или подручја, ако се тиме озбиљно не нарушава нити ствара претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту; (д) заштите и очувања културног наслеђа.

⁶³ То се односи на доношење секундарних, односно спроведбених правила, тј меког права. Тако се смернице Комисије доносе у бројним формама: notices, communications, regulations, guidelines, frameworks, letters to member states и др.

⁶⁴ Она је за превасходно везана за процедурална правила и групне изузетке (Регулативу Савета министара 994/98, којом се Европска комисија овлашћује да доноси групне изузетке у области државне помоћи; и Регулатива Савета министара 794/2004, такозвана Регулатива о спровођењу.

⁶⁵ Nicolaidis, P– Bilal., S., op.cit. стр. 4.

⁶⁶ Ангажман Комисије у овом погледу се стално увећава. Nicolaidis, P– Bilal., S., op.cit. стр. 7.

⁶⁷ Ehlermann, C.D., State Aids Under European Community Competition Law Claus-Dieter Ehlermann, стр. 411.

⁶⁸ У области процедуре је учињен помак ка уједначавању правила. Тако судска пракса показује тенденцију да усклади процедурална права приватних лица у сектору државне помоћи на оне који уживају у антимонополских стварима.

Овако постављена расподела надлежности је једно време инспирисала расправе да ли треба задржати монопол Комисије у овој области или питање надлежности другачије уредити и пребацити је новом независном органу.⁶⁹ Међутим, другачије институционално организовање⁷⁰ у контроли државне помоћи је тешко оствариво. Наиме, у почетку, систем државне помоћи је превасходно био фокусиран на државу. Њиме је ограничавана слобода влада, чак и парламената, да дају финансијску помоћ за одређене секторе својих привреда.⁷¹ Стога је контрола државне помоћи озбиљно и веома осетљиве мешање у национални суверенитет држава чланица. Из тог разлога није разумно очекивати да контрола државне помоћи буде поверена неполитичком и независном телу експерата, као што је то учињено у другим областима права конкуренције.

Наведени систем контроле се остварује у поступку, према којој свака нова државна помоћ или промена постојеће шеме државне помоћи мора бити нотификована Европској комисији пре него што је додељена или ступила на снагу. Ова начелна одредба је прецизирана спроведбеним правилима.⁷² Поступци у вези државне помоћи се спроводе углавном између Комисије и држава чланица. Строго говорећи, потенцијални прималац помоћи је трећа страна. Комисија може у потпуности да дозволи пријављену меру помоћи, да тражи да се предлог мере измени, или да у потпуности одбаци предлог.⁷³ Незадовољна држава чланица не поступати супротно односној одлуци, једино може покренути судску заштиту.

Транспарентност је кључни елемент овог поступка,⁷⁴ јер се полази од става да само јасност и транспарентност може да гарантује кредибилан и доследан механизам за контролу државне помоћи.⁷⁵ Тенденцијски, њен значај, стално расте. Захтеви за већом транспарентношћу у овој области су нарочито ојачали после Уговора из Мастрихта. Разлози су и политички⁷⁶ и правни.⁷⁷

⁶⁹ Ehlermann, C.D., *Aid Control in the European Union: Success or Failure?*, стр. 1217..

⁷⁰ Извор инспирације је очигледну у традиционалном немачког независног тела и питањима монопола. *Ibid.*

⁷¹ Ehlermann, C.D., *Aid Control in the European Union: Success or Failure?*, стр. 1218.

⁷² Ова процедура је детаљно елаборирана у Регулативи Савета министара 659/99.

⁷³ У складу са чланом 88 Уговора о оснивању ЕЕЗ.

⁷⁴ Прикупљање и објављивање података о износима државне помоћи је један примарних стубова функционисања контроле државне помоћи. *Stemon, M., op. cit.* стр. 279.

⁷⁵ Nicolaides, P– Bilal, S., *op.cit.* стр. 7,8.

⁷⁶ С једне стране, расте потреба држава чланица за информацијама и објашњењима због оријентације у будућности. С друге стране, и сама Комисија наставља да јача своју праксу већом продукцијом смерница, оквира, обавештења, итд.

⁷⁷ Правни захтеви за већу транспарентност су посебно генерисани од стране судова у Луксембургу, превасходно од стране суда прве инстанце, Ehlermann, C.D., *Aid Control in the European Union: Success or Failure?*, стр. 1219.

У нашем праву, Закон о контроли државне помоћи је, у складу са Прелазним трговинским споразуму, предвидео формирање Комисије за контролу доделе државне помоћи, као посебног независног тела за заштиту трговине и надзор државне помоћи.⁷⁸ То укључује и претходну и накнадну контролу доделе државне помоћи, као и овлашћење да нареди повраћај противзаконито додељене државне помоћи.⁷⁹ Оваква концепција је природно другачија у односу на систем прихваћен у оквиру ЕУ, али и неких других земаља који су прошли или су сада у процесу приступања овој групацији. Наравно, она је привременог карактера, све до нашег приступања ЕУ, када ћемо преузети и тада важећи институционалну структуру ЕУ у области државне помоћи.

Закључак

У праву ЕУ, се креира комплексан и диференциран систем правног режима о државној помоћи са циљем да спречи земље чланице да штите или промовишу своја предузећа на штету конкуренције у оквиру ЕУ. Ова регулатива је у односу на ону која се односи на субвенције и ствара на међународном плану у оквиру СТО, много детаљнија и покрива шири спектар облика државне помоћи.

Концепт ЕУ, као новину прихватају и национална права, што посебно важи за земље које су у процесу приступања ЕУ. То је учињено и нашем праву доношењем. Закона о контроли државне помоћи. Њиме се уређују општи услови за доделу, контролу доделе и коришћење државне помоћи, са суштинским циљем успостављања и обезбеђивања конкурентних тржишних услова и увођења реда у дотад неуређену област. Истовремено, тиме је успешно извршена и обавеза предприсупне хармонизације ове области, која је неопходни предуслов приступања наше земље овој групацији, јер су наведеним законом у потпуности испоштовани стандарди и захтеви ЕУ.

⁷⁸ Предвиђено је да Србија, у року од годину дана од ступања на снагу SSP, формира оперативно независно тело.

⁷⁹ Комисија за контролу државне помоћи има пет чланова и формира је Влада. Чине је по један представник из четири министарстава (финансија, економије и регионалног развоја, инфраструктуре и заштите животне средине) и Комисије за заштиту конкуренције, при чему је представник министарства финансија председник Комисије за контролу државне помоћи, док је представник Комисије за заштиту конкуренције његов заменик.

*Drago Divljak, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

State Aid in the EU Law and National Law

Abstract

Due to emphasised negative implications, state aid in contemporary law is more and more the subject of legal rules of supra-national and international law, and consequently it is more and more frequently the subject of national laws. The systems of state aid are based on the principle of general non-allowedness of state aid, which is relativised with wide exceptions and the form of allowed and conditionally allowed forms of state aid.

In the EU law, a complex and differentiated system of legal regime on state aid is created aimed at preventing the Member States to protect or promote their companies at the expense or harm of competition within the EU. Compared to the regulations that refer to subsidies and that are created at the international level, within the WTO, these regulations are much more detailed and they cover a wide spectrum of different forms of state aid.

National laws are accepting the EU concept as a novelty, which is valid in particular for countries in the process of the EU integrations. This has been done in our law as well by enacting of the Law on state aid control. This Law regulates general conditions for granting, granting control, and utilisation of state assistance, with the essential objective to establish and provide for competitive market conditions and introduction of order in the field that has not been regulated previously. At the same time, this means a successful fulfilment of the obligations related to pre-accession harmonisation of this field, which is a necessary pre-condition for accession of our country into this group of countries since the EU standards and requirements have been fully observed with the above-mentioned Law.

Key words: state aid, EU, WTO, international law, national law, economic implications, control system, EU Commission, institutional structure.