

*Doc. dr Siniša Domazet*, naučni saradnik  
Univerzitet EDUCONS, Sremska Kamenica  
Spoljni saradnik Instituta ekonomskih nauka u Beogradu

## **DRŽAVNA POMOĆ ZA UPRAVLJANJE RIZIKOM I KRIZNIM SITUACIJAMA U SEKTORU POLJOPRIVREDE U EVROPSKOJ UNIJI\***

### **1. UVOD**

Dodela državne pomoći načelno je zabranjena čl. 107(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU), u kojem se navodi da osim ako je Ugovorima drugačije predviđeno, svaka pomoć koju dodeli država članica ili koja se dodeljuje državnim sredstvima u bilo kojem obliku kojim se narušava ili pretila da će se narušiti konkurencija stavljanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, inkompatibilna je sa unutrašnjim tržištem u meri u kojoj utiče na trgovinu među državama članicama.

Dakle, od pomenute zabrane postoje određeni izuzeci, predviđeni odredbama UFEU. U pogledu poljoprivrede i šumarstva, treba pomenuti odredbe iz čl. 107(2)(b) UFEU, gde se navodi da će državna pomoć za uklanjanje štete nastale zbog elementarnih nepogoda ili vanrednih događaja biti kompatibilna sa unutrašnjim tržištem. Slično je i sa čl. 107(3)(c) UFEU, gde se navodi da Komisija može smatrati da je kompatibilna sa unutrašnjim tržištem državna pomoć za unapređenje privrednog razvoja sektora poljoprivrede i šumarstva i ruralnih područja, ukoliko nema štetnih efekata na trgovinske uslove.

---

\* Rad primljen 3. 3. 2015. godine.

Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU), koji je finansiralo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Dodela državne pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva, kao i u ruralnim područjima u Uniji regulisana je Smernicama Evropske unije o državnoj pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva, kao i u ruralnim područjima za period 2014–2020. godine (u daljem tekstu: Smernice)<sup>1</sup>. U Smernicama se navode uslovi i kriterijumi prema kojima se pomoć za sektor poljoprivrede i šumarstva kao i za ruralna područja smatra kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem, ali i utvrđuju kriterijumi za određivanje područja koja ispunjavaju uslove iz čl. 107(3) UFEU. U pogledu pomoći koja se dodeljuje na osnovu čl. 107(2)(b) UFEU, Komisija utvrđuje uslove koji će se proveravati kako bi se odredilo da li je mera koja predstavlja pomoć za uklanjanje štete nastale zbog elementarnih nepogoda ili vanrednih okolnosti stvarno obuhvaćena tim članom.<sup>2</sup>

Smernicama su bliže definisani uslovi za dodelu državne pomoći u mnogobrojnim slučajevima, ali će u ovom radu naglasak biti pre svega na državnoj pomoći za upravljanje rizikom i kriznim situacijama u sektoru poljoprivrede.

## **2. DRŽAVNA POMOĆ ZA UPRAVLJANJE RIZIKOM I KRIZNIM SITUACIJAMA U POLJOPRIVREDNOM SEKTORU**

Zajednička načela primenljiva na procenu kompatibilnosti svih mera pomoći koje Komisija sprovodi sadržana su u Komunikaciji o modernizaciji državne pomoći.<sup>3</sup> U tom smislu, Komisija će smatrati da je mera pomoći kompatibilna sa UFEU samo ukoliko su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:

- a) doprinos jasno utvrđenom cilju od zajedničkog interesa: mera državne pomoći mora težiti cilju od zajedničkog interesa u skladu sa članom 107(3) UFEU;
- b) potreba za intervencijom države: mera državne pomoći mora biti usmerena na situaciju u kojoj pomoć može doneti znatno poboljšanje koje tržište ne može samo postići, uz otklanjanje jasno utvrđenog tržišnog nedostatka;
- c) primerenost mere pomoći: predložena mera pomoći mora biti odgovarajući instrument politike namenjen ispunjavanju cilja od zajedničkog interesa;
- d) učinak državne pomoći: državnom pomoći se mora promeniti ponašanje datog preduzeća ili datih preduzeća tako da se ona bave dodatnom delatnošću kojom se ne bi bavila bez pomoći ili bi se njome bavila na ograničen ili drugačiji način;
- e) srazmernost pomoći (pomoć ograničena na potreban minimum): iznos pomoći mora biti ograničen na minimum potreban za podsticanje aktivnosti u predmetnom sektoru);

---

<sup>1</sup> European Union Guidelines for State aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas 2014 to 2020, [2014], Oj C204/01.

<sup>2</sup> Smernice, t. 4.

<sup>3</sup> Communication on State aid modernisation COM(2012) 209 of 8. 5. 2012.

- f) izbegavanje velikih neopravdanih negativnih efekata na konkurenciju i trgovinu među državama članicama: negativni efekti pomoći moraju biti dovoljno ograničeni kako bi ukupan bilans mere bio pozitivan;
- g) transparentnost pomoći: države članice, Komisija, privredni subjekti i javnost moraju imati jednostavan pristup svim merodavnim aktima i važnim informacijama o pomoći dodeljenoj na osnovu tih akata.<sup>4</sup>

Kad je reč o državnoj pomoći za upravljanje rizikom i kriznim situacijama, ona može biti odgovarajuća samo u odnosu na određene vrste rizika u poljoprivrednom sektoru, s obzirom na to da je poljoprivredna delatnost u celini posebno izložena rizicima i kriznim situacijama. Prilikom dodeljivanja državne pomoći aktivnostima na koje utiču ti rizici i krizne situacije Komisija će uzeti u obzir potrebu izbegavanja neopravdanog narušavanja konkurencije, zahtevajući minimalni doprinos proizvođača za gubitke ili troškove takvih mera pomoći, ili neke druge odgovarajuće mere koje treba preduzeti radi ublažavanja rizika od narušavanja konkurencije i osiguravanja da je državna pomoć srazmerna nastalim gubicima. U svojoj proceni Komisija će uzeti u obzir potrebu da korisnik preduzme odgovarajuće preventivne mere kako bi se ukupan iznos dodeljene pomoći sveo na najmanju moguću meru.<sup>5</sup>

U Smernicama su predviđene odredbe o državnoj pomoći za uklanjanje štete nastale zbog elementarnih nepogoda ili vanrednih događaja. U tom pogledu, Komisija je zauzela stav da se potresi, snežne lavine, odroni tla i poplave mogu smatrati elementarnim nepogodama. Vanredni događaji koje je Komisija ranije prihvatila uključuju rat, unutrašnje nemire ili štrajkove i, uz određene rezerve i u zavisnosti od razmera, velike nuklearne ili industrijske nesreće i požare koji dovode do velikih gubitaka.<sup>6</sup>

Pomenuti oblici državne pomoći će biti kompatibilni sa unutrašnjim tržištem ukoliko je nadležno telo države članice službeno priznalo prirodu događaja kao elementarnu nepogodu ili vanredni događaj i ako postoji direktna uzročna veza između elementarne nepogode ili vanrednog događaja i štete koju je pretrpelo preduzeće. Države članice imaju slobodu da unapred odrede kriterijume koji će predstavljati osnov za službeno priznanje. Pomoć se mora isplatiti direktno datom preduzeću ili grupi ili organizaciji proizvođača čiji je ono član. Ukoliko se pomoći isplaćuju grupi ili organizaciji proizvođača, iznos pomoći ne sme biti veći od pomoći za koju to preduzeće ispunjava uslove.<sup>7</sup> Smernicama su ograničeni vremenski okviri za trajanje programa pomoći. Tako, pro-

<sup>4</sup> Smernice, t. 39.

<sup>5</sup> Smernice, t. 325–326.

<sup>6</sup> Smernice, t. 330.

<sup>7</sup> Smernice, t. 331–333.

gram pomoći mora se uspostaviti u roku od tri godine od dana nastanka događaja, a pomoć mora biti isplaćena u roku od četiri godine od tog dana.<sup>8</sup>

Visina državne pomoći se određuje s obzirom na prihvatljive troškove. Prihvatljivi troškovi su troškovi štete nastali kao direktna posledica elementarne nepogode ili vanrednog događaja, prema proceni javnog tela, nezavisnog stručnjaka kojeg priznaje davalac pomoći ili osiguravajuće društvo.<sup>9</sup>

U skladu sa Smernicama, šteta može obuhvatati materijalnu štetu na imovini, kao i gubitak prihoda zbog potpunog ili delimičnog uništenja poljoprivredne proizvodnje i sredstava za poljoprivrednu proizvodnju. Materijalna šteta se izračunava na osnovu troškova popravke ili ekonomske vrednosti pogođene imovine pre elementarne nepogode ili vanrednog događaja. Pritom, ne sme premašiti troškove popravke ili iznos smanjenja poštene tržišne vrednosti prouzrokovane elementarnom nepogodom ili vanrednim događajem, to jest, razliku između vrednosti imovine neposredno pre i neposredno nakon prirodne nepogode ili vanrednog događaja.<sup>10</sup>

S druge strane, gubitak prihoda se izračunava oduzimanjem umnoška količine poljoprivrednih proizvoda proizvedene u godini elementarne nepogode ili vanrednog događaja ili u svakoj sledećoj godini na koju je uticalo potpuno ili delimično uništenje sredstava za proizvodnju i prosečne prodajne cene postignute u toj godini od umnoška prosečne količine poljoprivrednih proizvoda proizvedene u trogodišnjem periodu koji prethodi elementarnoj nepogodi ili vanrednom događaju ili trogodišnjeg proseka utemeljenog na petogodišnjem periodu koji prethodi elementarnoj nepogodi ili vanrednom događaju, ne uzimajući u obzir najveću i najmanju vrednost, i prosečne postignute prodajne cene. Iznos se može uvećati za druge troškove koji su korisniku nastali zbog elementarne nepogode ili vanrednog događaja, a od njega se moraju oduzeti svi troškovi koji nisu nastali zbog elementarne nepogode odnosno vanrednog događaja, već bi ih korisnik i inače imao.<sup>11</sup> Komisija će prihvatiti i druge metode izračunavanja štete ako se uveri da su oni reprezentativni, da se ne zasnivaju na preterano visokim prinosima i ne dovode do preterano visoke naknade za bilo kog korisnika.<sup>12</sup>

Intenzitet pomoći je ograničen na 100 % prihvatljivih troškova, uključujući i plaćanja na osnovu polisa osiguranja.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Smernice, t. 334.

<sup>9</sup> Smernice, t. 337.

<sup>10</sup> Smernice, t. 338, 340.

<sup>11</sup> Smernice, t. 341–342.

<sup>12</sup> Smernice, t. 344.

<sup>13</sup> Smernice, t. 345.

Smernicama je uređena i dodela državne pomoći za nadoknadu štete prozrokovane nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom. Ovaj vid pomoći biće kompatibilan sa unutrašnjim tržištem ako nadležno telo date države članice službeno prizna prirodu događaja kao nepovoljne klimatske prilike koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom i ako postoji direktna uzročna veza između nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom i štete koju je pretrpelo preuzeće. Kao i u prethodnoj situaciji, države članice mogu same odrediti kriterijume koji će služiti kao osnova za službeno priznanje. Pomoć se mora isplatiti direktno datom preduzeću ili grupi ili organizaciji proizvođača čiji je ono član. Ukoliko se pomoći isplaćuju grupi ili organizaciji proizvođača, iznos pomoći ne sme biti veći od pomoći za koju to preduzeće ispunjava uslove.<sup>14</sup>

Programi pomoći moraju se uspostaviti u roku od tri godine od dana pojave nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom. Pomoć se mora isplatiti u roku od četiri godine nakon tog dana.<sup>15</sup>

I u ovoj situaciji se visina pomoći određuje s obzirom na prihvatljive troškove. Prema Smernicama, prihvatljivi troškovi su šteta nastala kao direktna posledica nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, u skladu sa procenom javnog tela, nezavisnog stručnjaka kojeg priznaje davalac pomoći ili osiguravajućeg društva. Šteta obuhvata materijalnu štetu na imovini kao što su poljoprivredne zgrade, oprema i mašine, zalihe i sredstva za proizvodnju, kao i gubitak prihoda zbog potpunog ili delimičnog uništenja poljoprivredne proizvodnje i sredstava za proizvodnju.<sup>16</sup>

Materijalna šteta na imovini prouzrokovana nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom izračunava se na osnovu troškova popravke ili ekonomske vrednosti pogođene imovine pre nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom. Ne sme premašiti troškove popravke ili iznos smanjenja poštene tržišne vrednosti prouzrokovane nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, to jest, razliku između vrednosti imovine neposredno pre i neposredno nakon pojave nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom.<sup>17</sup>

Gubitak prihoda mora se izračunati ili na nivou godišnje proizvodnje poljoprivrednog preduzeća ili na nivou uroda ili broja grla oduzimanjem umnoška količine poljoprivrednih proizvoda proizvedene u godini nepovoljnih klimat-

---

<sup>14</sup> Smernice, t. 348–349, 351.

<sup>15</sup> Smernice, t. 352.

<sup>16</sup> Smernice, t. 353–354.

<sup>17</sup> Smernice, t. 356.

skih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, ili u svakoj sledećoj godini na koju je uticalo potpuno ili delimično uništenje sredstava za proizvodnju, i prosečne prodajne cene postignute u toj godini od umnoška prosečne godišnje količine poljoprivrednih proizvoda proizvedene u trogodišnjem razdoblju koje prethodi nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom ili trogodišnjeg proseka utemeljenog na petogodišnjem periodu koji prethodi nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, ne uzimajući u obzir najveću i najmanju vrednost, i prosečne postignute prodajne cene.<sup>18</sup>

Pomenuti iznos se može uvećati za druge troškove koji su korisniku nastali zbog nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom. Od tog iznosa se moraju oduzeti svi troškovi koji nisu nastali zbog nepovoljnih klimatskih prilika koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, već bi ih korisnik i inače imao. Kao i u prethodnoj situaciji, Komisija će prihvatiti i druge metode izračunavanja štete ukoliko se uveri da su one reprezentativne, da se ne zasnivaju na preterano visokim prinosima i ne dovode do preterano visoke naknade za bilo kog korisnika.<sup>19</sup>

Intenzitet pomoći je ograničen na 80 % prihvatljivih troškova za pomoći i druga plaćanja primljena kao nadoknada štete, uključujući i plaćanja na temelju drugih nacionalnih mera ili mera Unije ili na temelju polisa osiguranja za štetu za koju se prima pomoć. Intenzitet pomoći može se povećati i na 90 % u područjima sa prirodnim ograničenjima. Osim navedenog, pomoć koja se dodeljuje po navedenom osnovu potrebno je umanjiti za 50 %, izuzev ako se dodeljuje korisnicima koji su sklopili osiguranje koje pokriva makar 50 % njihove prosečne godišnje proizvodnje ili prihoda iz proizvodnje i statistički najučestalije klimatske rizike u datoj državi članici i regionu za koje se pruža pokriće osiguranjem. Ipak, od ovoga se može odstupiti ako država članica može uverljivo dokazati da, uprkos svim naporima, pristupačno osiguranje koje pokriva statistički najčešće klimatske rizike u dotičnoj državi članici ili regionu nije bilo dostupno u vreme nastanka štete.<sup>20</sup>

Smernicama je posebno uređena i državna pomoć za plaćanje premija osiguranja za upravljanje rizikom i kriznim situacijama, posebno ako se odnosi na primarnu poljoprivrednu proizvodnju.

Ovaj oblik državne pomoći biće kompatibilan sa unutrašnjim tržištem u skladu sa članom 107(3)(c) UFEU ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi.

---

<sup>18</sup> Smernice, t. 358.

<sup>19</sup> Smernice, t. 359, 361.

<sup>20</sup> Smernice, t. 362–363.

Pre svega, navedene odredbe se primenjuju na preduzeća koja se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Drugo, pomoći ne smeju predstavljati prepreku funkcionisanju unutrašnjeg tržišta usluga osiguranja. Treće, pomoć posebno ne sme biti ograničena na osiguranje koje nudi jedno osiguravajuće društvo ili grupa osiguravajućih društava, niti se sme uslovljavati time da ugovor o osiguranju mora biti sklopljen sa osiguravajućim društvom s poslovnim sedištem u datoj državi članici.<sup>21</sup>

Kao i u prethodnim situacijama, i ovde se polazi od prihvatljivih troškova. U skladu sa Smernicama, prihvatljivi troškovi su troškovi premija osiguranja za osiguranje od šteta prouzrokovanih elementarnim nepogodama ili vanrednim događajima, nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnim nepogodama, bolestima životinja, uklanjanjem i uništavanjem uginule stoke, šteta koje su prouzrokovale zaštićene životinje, ili su nastale zbog drugih nepovoljnih klimatskih prilika ili šteta prouzrokovanih ekološkim akcidentima.<sup>22</sup>

Važno je napomenuti da se osiguranjem može nadoknaditi samo trošak uklanjanja štete i njime se ne sme zahtevati niti odrediti vrsta ili količina buduće proizvodnje.<sup>23</sup>

Posebna pravila propisana su za državnu pomoć za premije osiguranja od gubitaka prouzrokovanih ekološkim akcidentima. Tako, nastanak ekološkog akcidenta mora biti službeno priznat od strane nadležnog tela date države članice. Ako je neophodno, države članice mogu unapred odrediti kriterijume koji služe kao osnov za takvo službeno priznanje.<sup>24</sup>

U pogledu intenziteta pomoći, on u bruto iznosu ne sme preći 65 % troškova premije osiguranja, izuzimajući pomoći za uklanjanje i uništenje uginule stoke. U potonjem slučaju, intenzitet pomoći ne sme biti veći od 100 % troškova premije osiguranja u pogledu premija osiguranja za uklanjanje uginule stoke i 75 % troškova premije osiguranja u pogledu premija osiguranja za uništenje uginule stoke. Ipak, države članice primenom odgovarajućih gornjih granica mogu ograničiti iznos premije osiguranja koji je prihvatljiv za pomoć.<sup>25</sup>

Smernicama su predviđene i odredbe o državnoj pomoći za finansijske doprinose uzajamnim fondovima u svrhu isplate nadoknada poljoprivrednicima za štetu prouzrokovanu nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, bolestima životinja, odnosno štetu prouzrokovanu ekološkim akcidentima. Komisija će smatrati kompatibilnom sa

---

<sup>21</sup> Smernice, t. 406–407.

<sup>22</sup> Smernice, t. 409.

<sup>23</sup> Smernice, t. 410.

<sup>24</sup> Smernice, t. 411.

<sup>25</sup> Smernice, t. 412–413.

unutrašnjim tržištem ovaj oblik državne pomoći sa članom 107(3)(c) UFEU ukoliko udovoljava zajedničkim načelima ocenjivanja sadržanih u Smernicama, ali i nekolicini drugih uslova. Prvo, navedene odredbe se primenjuju na preduzeća koja se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Drugo, predmetni uzajamni fond mora biti odobren od strane nadležnog tela u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, mora primenjivati transparentnu politiku u pogledu uplata sredstava u fond i isplata sredstava iz fonda, i mora primenjivati jasna pravila u vezi sa preuzimanjem odgovornosti u slučaju nastalih dugova.<sup>26</sup>

Države članice moraju utvrditi pravila za uspostavljanje i upravljanje uzajamnim fondovima, posebno pravila za dodelu nadoknada, kao i za upravljanje i nadzor nad poštovanjem tih pravila. Države članice moraju obezbediti da propisi fondova predviđaju i kazne za slučaj nemara preduzeća.<sup>27</sup>

U skladu sa Smernicama, prihvatljivi su troškovi finansijskih doprinosa uzajamnim fondovima u cilju isplate nadoknada poljoprivrednicima za štetu prouzrokovanu nepovoljnim klimatskim prilikama koje se mogu izjednačiti sa elementarnom nepogodom, bolestima životinja, odnosno štetu prouzrokovanu ekološkim akcidentima. Finansijski doprinosi mogu se odnositi samo na iznose plaćene iz uzajamnog fonda u svrhu finansijske nadoknade preduzećima koja se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Dodatni uslovi predviđeni su za pomoć za finansijske doprinose uzajamnim fondovima u svrhu isplate nadoknada za štetu prouzrokovanu ekološkim akcidentima. U tom smislu, nastanak ekološkog akcidenta mora biti službeno priznat od strane nadležnog tela date države članice, pri čemu države članice mogu unapred odrediti kriterijume za takvo službeno priznanje.<sup>28</sup>

Intenzitet pomoći ne sme prelaziti 65 % prihvatljivih troškova, pri čemu države članice mogu ograničiti troškove koji su prihvatljivi za pomoć primenom gornjih granica po fondu, kao i odgovarajućih gornjih granica po članu / pridruženom članu.<sup>29</sup>

Smernicama su detaljnije uređena i pravila za dodelu pomoći za troškove sprečavanja, kontrole i iskorenjivanja bolesti životinja i biljnih štetočina i pomoći za uklanjanje štete nastale zbog bolesti životinja i biljnih štetočina,<sup>30</sup> pravila za dodelu pomoći za uginulu stoku,<sup>31</sup> kao i pomoći za nadoknadu štete koju su prouzrokovale zaštićene životinje.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Smernice, t. 414–416.

<sup>27</sup> Smernice, t. 417.

<sup>28</sup> Smernice, t. 418–419.

<sup>29</sup> Smernice, t. 420–421.

<sup>30</sup> Smernice, t. 364–382.

<sup>31</sup> Smernice, t. 383–389.

<sup>32</sup> Smernice, t. 390–403.



### 3. PROCESNO-PRAVNE ODREDBE ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Kontrola državne pomoći se odvija između Evropske komisije i država članica. Ona je uređena čl. 108. UFEU. Analizom navedenog člana može se zaključiti da se celokupan postupak kontrole državne pomoći sastoji iz dve faze. Prva faza podrazumeva preliminarno ispitivanje date mere državne pomoći, a druga se označava kao formalni istražni postupak.

Tokom trajanja prve procedure, Komisija nastoji da ostvari preliminarni uvid u datu meru državne pomoći, kako bi formirala odgovarajući stav u pogledu njene kompatibilnosti sa unutrašnjim tržištem. S druge strane, u formalnom istražnom postupku Komisija nastoji da stekne potpuni uvid u činjenično stanje celokupnog slučaja, kako bi na kraju donela konačnu odluku.

Države članice su, u skladu sa Uredbom Saveta 659/1999 koja postavlja detaljna pravila za primenu čl. 93 Ugovora o EZ, sa nekoliko amandmana (u daljem tekstu: Uredba o postupku)<sup>33</sup>, obavezne da notifikuju Komisiji državnu pomoć za upravljanje rizikom i kriznim situacijama koju nameravaju da dodele, u odgovarajućem vremenskom roku. Nakon što primi obaveštenje o nameravanoj dodeli državne pomoći, Komisija će ispitati predmetnu notifikaciju što je pre moguće, s tim što odluka mora biti doneta u roku od dva meseca od dana nakon što je notifikacija primljena.<sup>34</sup> Država članica mora dostaviti potpuno obaveštenje o notifikaciji, dakle sve potrebne podatke od interesa za odlučivanje. Pošto se okonča prva faza postupka, Komisija može da zauzme više različitih stavova.

Pre svega, može zaključiti da se u predmetnom slučaju uopšte ne radi o državnoj pomoći, a takvu odluku će saopštiti državi članici. Drugo, Komisija može zaključiti da, u pogledu predložene mere državne pomoći, ne postoje bilo kakve primedbe, pa će smatrati da je notifikovana mera pomoći kompatibilna sa unutrašnjim tržištem. Jasno, Komisija ima obavezu da precizno naznači na kom izuzetku u Ugovoru je zasnovana ta odluka. Najzad, Komisija može da zaključi da postoje sumnje u pogledu kompatibilnosti notifikovane mere pomoći sa unutrašnjim tržištem, što znači da će u tom slučaju pokrenuti drugu fazu postupka.

Važno je istaći da se preliminarna faza postupka odvija isključivo između Komisije i date države članice. To znači da samo država članica može u ovoj fazi postupka podnositi komentare, izjave i druge navode u vezi sa stavovima

---

<sup>33</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. Neslužbena (konsolidovana) verzija sa amandmanima iz 2003. i 2006. se može naći na sajtu: <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>34</sup> Uredba o postupku, čl. 4.

Komisije, dok je prostor za argumentaciju drugih zainteresovanih subjekata rezervisan za sledeću fazu postupka.

Nakon okončanja formalnog istražnog postupka, Komisija može zauzeti stav da se u predmetnom slučaju notifikovana mera ne može okarakterisati kao državna pomoć za upravljanje rizikom i kriznim situacijama u sektoru poljoprivrede, jer ne ispunjava uslove predviđene samim čl. 107(1) UFEU. Drugo, Komisija može utvrditi da je država članica otklonila ranije izrečene sumnje u pogledu predložene mere državne pomoći, pa će predmetnu meru pomoći proglasiti kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem (takozvana „pozitivna odluka”). Treće, Komisija može usloviti donošenje pozitivne odluke ispunjavanjem određenih unapred postavljenih uslova i obaveza koje moraju biti ispunjene („uslovna odluka”). Četvrto, Komisija može predmetnu meru državne pomoći proglasiti inkompatibilnom sa unutrašnjim tržištem („negativna odluka”).<sup>35</sup>

Ono što u praksi može predstavljati problem za države članice jeste mogućnost povraćaja dodeljene državne pomoći. Zaista, pojavljuju se dileme šta činiti u situaciji kada je država članica već dodelila državnu pomoć u sektoru poljoprivrede, šta ukoliko je državna pomoć već utrošena, kakve će biti posledice povraćaja dodeljene pomoći, i slično.

Razume se, Komisija će moći da traži od država članica povraćaj samo nezakonito dodeljene državne pomoći. Pod nezakonitom državnom pomoći podrazumeva se: a) pomoć koja nije bila notifikovana Komisiji; b) pomoć koja je bila notifikovana, ali je realizovana u vreme trajanja postupka pred Komisijom; c) pomoć koja je dodeljena suprotno uslovno kompatibilnoj odluci Komisije; d) pomoć koja je realizovana, iako je Komisija donela negativnu odluku, odnosno odluku o njenoj inkompatibilnosti sa unutrašnjim tržištem.

Suština povraćaja nezakonito dodeljene državne pomoći je u tome da se uspostavi stanje na tržištu koje bi postojalo da nije bilo dodele sporne državne pomoći. To je potvrđeno u slučaju *Belgium v. Commission*,<sup>36</sup> gde je Sud pravde istakao da povraćaj nezakonite državne pomoći ne predstavlja kaznu, već da je suština u povraćaju tržišta u pređašnje stanje. To će se najbolje postići ukoliko primalac pomoći vrati ono što mu je nezakonito dodeljeno, čime će se ukloniti prednost koju je uživao u odnosu na ostale konkurente na tržištu. U Uredbi o postupku se navodi da se povraćaj pomoći mora izvršiti bez odlaganja, po proceduri u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom date države članice, na način da se obezbedi efektivno i momentalno izvršenje odluke Komisije.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Uredba o postupku, čl. 7.

<sup>36</sup> Case C-75/97 *Belgium v. Commission* [1999] ECR I-08674, t. 65.

<sup>37</sup> Uredba o postupku, čl. 14.

Ipak, u praksi proces povraćaja nezakonito dodeljene državne pomoći ne teče bez teškoća. Situacija u tom pogledu u Uniji je prilično nezadovoljavajuća, uzimajući u obzir zakašnjenja i odlaganja sprovođenja odluka institucija Unije u velikom broju slučajeva. Razloga za to je više.

Na primer, države članice su često isključivo odgovorne za kašnjenje u realizaciji odluke Komisije o povraćaju nezakonito dodeljene državne pomoći. Pored navedenog razloga, za zakašnjenje u izvršavanju odluka o povraćaju pomoći kao uzrok se navode i nedostatak preciznosti u odlukama o povraćaju (bilo da se radi o identifikaciji kompanije koja mora da vrati pomoć, ili o visini iznosa koji je predmet povraćaja), ali i dugotrajne procedure povraćaja pomoći, koje se sprovode u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom odnosno države članice.<sup>38</sup> Države članice će gotovo uvek nastojati da izbegnu povraćaj dodeljene pomoći, rukovodeći se pritom nacionalnim interesima. To se naročito manifestuje kroz činjenicu da nacionalne procedure ne daju, generalno uzevši, visok prioritet povraćaju nezakonite državne pomoći, naročito kada se korisnik pomoći nalazi u finansijskim teškoćama.<sup>39</sup>

#### 4. PRAKSA INSTITUCIJA UNIJE

Praksa institucija Unije u pogledu novih Smernica o državnoj pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva nije naročito bogata, s obzirom na relativno kratak period njihove primene u praksi. Ipak, Komisija je već imala priliku da razmatra par slučajeva u vezi sa državnom pomoći za upravljanje rizikom i kriznim situacijama u sektoru poljoprivrede.

Tako, Danska je 2013. godine bila pogođena olujnim nevremenom koje je prouzrokovalo velike štete na šumama. Danske vlasti su službeno konstatovale da je došlo do navedenog događaja, što je bio preduslov za dodelu državne pomoći za obnovu šumskog potencijala nakon oluje u iznosu od 100 miliona danskih kruna. Intenzitet pomoći je iznosio 100 % prihvatljivih troškova, a korisnici pomoći su bili privatni vlasnici šuma. U skladu sa notifikovanom šemom pomoći, privatni vlasnik može biti fizičko lice, udruženje, fond, organizacija i slično. Bilo je predviđeno da se šema pomoći odnosi na oko hiljadu korisnika. Nakon razmatranja činjenica celokupnog slučaja, Komisija je donela pozitivnu

---

<sup>38</sup> O ovome vidi više u: Mariñas, N., *Enforcement of State aid recovery decisions*, Competition Policy Newsletter, 2/2005, 18–19.

<sup>39</sup> Monti, M., *New Developments in State Aid Policy*, Brussels, 1 December, 2003. <http://ec.europa.eu>

odluku o notifikovanoj pomoći, odnosno odluku da je pomoć kompatibilna sa unutrašnjim tržištem u skladu sa članom 107(2)(b) UFEU.<sup>40</sup>

Sličan stav Komisija je zauzela i u pogledu državne pomoći za sanaciju šteta na usevima nastalim usled poplava koju je notifikovala austrijska vlada. Notifikovana šema pomoći trebala je da bude dodeljena na osnovu posebnog propisa koji je donela austrijska vlast, čime je bio ispunjen formalni uslov sadržan u Smernicama u pogledu službenog priznanja predmetnog događaja. Visina državne pomoći bila je nešto veća od dva miliona evra, sa trajanjem do maja 2015. godine, a odnosila se na hiljadu korisnika u sektoru poljoprivrede. Prihvatljivi troškovi odnosili su se na štete na usevima, a intenzitet pomoći je trebalo da iznosi do 20 % prihvatljivih troškova, 30 % u slučaju kada je više od 50 % kultivisanog zemljišta oštećeno i do 50 % u slučajevima posebnih ekonomskih teškoća, nakon detaljnog ispitivanja okolnosti svakog slučaja. Kao i u prethodnoj situaciji, Komisija je zauzela pozitivan stav, da je notifikovana šema pomoći austrijske vlade kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, u smislu čl. 107(2)(b) UFEU.<sup>41</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Na osnovu rečenog, može se zaključiti da je dodela državne pomoći za upravljanje rizikom i kriznim situacijama od velikog značaja za sektor poljoprivrede, imajući u vidu sve veće izazove sa kojima se države članice suočavaju usled klimatskih promena, sve češćih poplava i drugih prirodnih katastrofa. Iako je dodela državne pomoći a priori nedopuštena, u Smernicama su postavljeni uslovi pod kojima će ona biti smatrana kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem.

Ono što može predstavljati problem za države članice jeste bojazan da će Komisija nakon ispitivanja predložene mere pomoći, odbiti istu ili, u slučaju dodele nezakonite državne pomoći, naložiti njen povraćaj. Kako bi se izbegle navedene situacije, bilo bi poželjno da država članica i korisnik pomoći izvrše neformalne konsultacije sa Komisijom u vezi sa merom pomoći koja će biti notifikovana. Iako ovakva mogućnost nije predviđena u ugovoru o EU, niti u Uredbi o postupku, u praksi se to vrlo često događa. Svrha sastanaka sa Komisijom leži u razjašnjavanju nedoumica u pogledu date mere pomoći, razmeni stavova i mišljenja, i slično. To posebno važi za ozbiljnije slučajeve, odnosno slučajeve u kojima se namerava dodeliti veliki iznos državne pomoći. Najveći

---

<sup>40</sup> State aid SA.37500 (2014/N) – Denmark, Aid for restoring forestry potential after storm damage, Brussels, 28. 8. 2014 C(2014) 6230 final.

<sup>41</sup> State Aid / Austria (Niederösterreich) – Aid No SA.38866 (2014/N) – Aid to make good damage caused by floods, Brussels, C(2014).

značaj ovih neformalnih susreta je u tome što države članice unapred mogu saznati kakav će biti stav Komisije u vezi sa određenim aspektima date mere pomoći. Na taj način, izbeći će se potencijalni sporovi sa Komisijom, a sama notifikacija će biti mnogo bolje pripremljena, ili će, pak, biti na vreme izvršene potrebne korekcije.

Na kraju, treba pomenuti da će državna pomoć za upravljanje rizikom i kriznim situacijama u sektoru poljoprivrede biti od ogromnog značaja za Republiku Srbiju, posebno s obzirom na velike poplave u proteklom periodu. Za sanaciju devastiranih područja neophodno je obezbediti veliki novac, pa će iskustva država članica u vezi sa dodelom državne pomoći za ove namene biti od nemerljivog značaja, imajući u vidu proces priključenja EU.

## STATE AID FOR RISK MANAGEMENT AND CRISIS IN THE AGRICULTURE SECTOR IN THE EUROPEAN UNION

*Sinisa Domazet, Ph.D.*

Research Fellow, Assistant Professor, University EDUCONS, Sremska Kamenica,  
Associate member of the Institute of economic sciences in Belgrade

### Summary

The allocation of state aid is basically prohibited under Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter UFEU), which states that unless otherwise is provided, any aid granted by a Member state or given by states resources in any form which distorts or threatens to distort competition by placing certain companies or production of certain goods in favorable position, is incompatible with internal market, to the extent it affects trade between Member state.

There are exceptions from the above mentioned prohibition, provided in the Treaty on the Functioning of the European Union. In terms of agriculture and forestry we should mention provisions of the Article 107 (2) (b) UFEU which provide that state aid, given for the purpose of repairing the damage caused by natural disasters or extraordinary events, shall be compatible with internal market. It is similar with Article 107 (3)(c) UFEU, which provides that Commission may consider that the state aid for improvement of economic development of agricultural, forestry and rural areas, is compatible with internal market, if there are no adverse effects on trading conditions.

**Keywords:** Law, EU, competition, agriculture, emergency situations