

Doc. dr Siniša Domazet¹, naučni saradnik

Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica – Novi Sad,

Fakultet za primenjenu bezbednost

DRŽAVNA POMOĆ ZA ADEKVATNOST PROIZVODNJE U PRAVU KONKURENCIJE EVROPSKE UNIJE*

SAŽETAK: Državna pomoć je, u osnovi, nedopuštena u pravu konkurencije Evropske unije. U radu se detaljnije obrađuje državna pomoć za zaštitu životne sredine – državna pomoć za adekvatnost proizvodnje. Istraživanje je pokazalo da će, ukoliko su ispunjeni uslovi sadržani u Smernicama o državnim pomoćima za zaštitu životne sredine i energiju za period 2014–2020. godine, ovaj oblik državne pomoći biti dopušten. Utvrđeno je i da trenutno ne postoji praksa Evropske komisije u vezi sa ovim oblikom državne pomoći. Preporuka državam članicama je da obave neformalne konsultacije sa Komisijom pre odluke o dodeli državne pomoći za adekvatnost proizvodnje, u cilju izbegavanja eventualnih sporova u budućnosti. U istraživanju su korišćeni normativni metod i logički metodi indukcije i dedukcije.

Ključne reči: pravo, Evropska unija, zaštita životne sredine, adekvatnost proizvodnje.

¹ sdomazetns@gmail.com

* Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 47009 (Evropske integracije i društveno-ekonomske promene privrede Srbije na putu ka EU), finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVOD

Imajući u vidu još uvek aktuelnu ekonomsku i finansijsku krizu u zemljama Evropske unije, ne treba da čudi želja država članica da na različite načine pomognu vlastitim privredama, kako bi se mogle nositi sa mnogobrojnim teškoćama na tržištu i sve oštrijom konkurencijom iz ostatka sveta (pre svega, Kine). Uvođenje sankcija Ruskoj Federaciji i naknadni ruski odgovor u vidu kontrasankcija Evropskoj uniji, dodatno je pogoršalo položaj evropskih preduzeća na unutrašnjem tržištu, koja su (makar privremeno) izgubili jednu od najznačajnijih izvoznih destinacija. Sve prisutnija uloga Kine na evropskom tržištu dodatno je „podgrejala” strah privrednika širom EU da li će moći da se takmiče sa kineskim konkurentima. O tome svedoči i postupak koji je Evropska komisija svojevremeno pokrenula protiv više država (uključujući i Srbije) u vezi sa državnom pomoći u sektoru proizvodnje čelika, prvenstveno zbog straha od jeftinog kineskog čelika.

Državna pomoć se javlja u praktično svim oblastima privrede i postoje mnogobrojni modaliteti njene dodele. Dodela državne pomoći sa konkurentskog stanovišta može da ostavi izrazito negativne efekte, imajući u vidu činjenicu da primalac državne pomoći stiče bolji konkurentski položaj na relevantnom tržištu u odnosu na konkurente koji tu pomoć nisu primili. Dakle, osnovna svrha državne pomoći leži u podizanju konkurentnosti domaćih privrednih subjekata, pa i ekonomije u celini. Ovo naročito s obzirom da se konkurentnost može definisati u odnosu na sposobnost jedne ekonomije da privuče i zadrži preduzeća u nekoj aktivnosti sa stabilnim ili rastućim udelom na tržištu, održavajući ili povećavajući standard života onima koji učestvuju u tome (Katić i dr., 2016, str. 243). Povećavanje konkurentnosti određenih privrednih subjekata može da dovede do istiskivanja konkurenata sa relevantnog tržišta proizvoda/usluga, a u krajnjoj meri može da dovede i do pregrađivanja unutrašnjeg tržišta Unije.

Pored toga, u praksi Evropske komisije i Suda pravde je često bio sporan i sam pojam „državna pomoć” (*state aid*), jer često nije bilo jasno da li neka mera od strane države ulazi u obim ovog pojma. Imajući navedeno u vidu, ne treba da čudi što je državna pomoć predmet obimne pravne regulative, i to ne samo akata takozvanog primarnog zakonodavstva, već i čitavog niza akata sekundarnog zakonodavstva Unije.

U ovom radu će biti više reči o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine, odnosno o jednom njenom modalitetu – **državnoj pomoći za adekvatnost proizvodnje**. Državna pomoć za adekvatnost proizvodnje je detaljnije uređena u **Smernicama o državnim pomoćima za zaštitu životne**

sredine i energiju za period 2014–2020. godine (u daljem tekstu: Smernice)².

U daljem tekstu će biti više reči o pravnoj prirodi Smernica, kao i o osnovnim rešenjima u vezi sa državnom pomoći za adekvatnost proizvodnje.

PRAVNA PRIRODA SMERNICA O DRŽAVNIM POMOĆIMA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE I ENERGIJU ZA PERIOD 2014–2020. GODINE

Kada se govori o pravnoj prirodi Smernica, treba naglasiti da one predstavljaju takozvano „meko pravo”, a pojedini autori koriste i naziv „pravo mekog normativiteta” (Ćirić, A., 2010, str. 73–75). Meko pravo je složena i protivrečna pojava, koja ima svoje pozitivne i negativne strane. Njegovo postojanje zamagljuje granice između pozitivnog prava (pravno regulisanje) i sporazuma (nepravno regulisanje) odnosno normi bez ugrađene obaveze kod kojeg se posebno potencira princip dobre volje pri ispunjenju obaveza preuzetih dogovorom (Bunčić i dr., 2014, str. 100).

Praksa je pokazala da je Evropska komisija (u daljem tekstu: Komisija) veoma obilato koristila akte „mekog prava” kako bi unapredila postupak kontrole notifikovane državne pomoći, jer se *case-by case* pristup, odnosno pristup od slučaja do slučaja, pokazao kao veoma neefikasan. Broj slučajeva pred Komisijom je stalno beležio rast, što nije moglo da se na odgovarajući način reši usled ograničenih ljudskih i materijalnih resursa (Mederer, 1996, str. 12–14; Smith, 1998, str. 55–78). Komisija je pokušavala da otkloni navedene nedostatke uz pomoć odredaba sekundarnog zakonodavstva, tako što je u nekoliko navrata predlagala Savetu da usvoji određene uredbe u vezi sa kontrolom državne pomoći, ali bez uspeha (Blauberger, 2004, str. 13). Može se reći da je Komisija na ovaj način želela da obezbedi za sebe što nezavisniju poziciju u odnosu na bilo koje oblike političkih ili nekih drugih pritisaka kojima je svakako izložena, pogotovo u značajnijim slučajevima.

Problem je mogla predstavljati i činjenica da „meko pravo” nije pravno obavezujuće za države članice, izuzev ukoliko se one izričito ne saglase, odnosno odobre njegovu primenu. To bi značilo da, u formalno-pravnom pogledu, „meko pravo” obavezuje samo njegovog donosioca, odnosno Komisiju (Blauberger, 2004, str. 13). Ipak, iako „meko pravo” nema formalno-pravnu obaveznost, to ne znači da ne proizvodi neke praktične efekte (Blauberger, 2004, str. 8). Dalje, u početku je bila sporna čak i pravna osnova za postojanje „mekog prava” (Mörth, 2004, str. 11–36), kao i

² Communication from the Commission – Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020, OJ C 200, 28.6.2014, p. 1–55

nedovoljna preciznost terminologije sadržane u aktima koji spadaju u njegov opseg. Ipak, Komisija je uspjela da pojednostavi složenu terminologiju i tako učini „meko pravo” lakšim za primenu (Domazet i dr., 2011, str. 273).

Imajući u vidu činjenicu da je „meko pravo” neobavezujuće za države članice, u prvi plan je izbilo pitanje opravdanosti njegovog postojanja. Zato je Komisija morala da pronađe način kako odredbe ovih akata učini praktično obavezujućim za adresate, odnosno države članice. To je učinjeno na tri načina. Prvo, posrednom primenom „mekog prava”, odnosno njegovim inkorporiranjem u odluke Komisije kojih države članice moraju da se pridržavaju. Drugo, izričitim prihvatanjem akata „mekog prava” od strane država članica. Najzad, treće, Komisija je formalno-pravnu obaveznost akata „mekog prava” nastojala da obezbedi i prilikom pregovora sa državama kandidatima za članstvo u EU, u čemu je i uspevala (Domazet, 2011, str. 550).

Na osnovu rečenog, može se zaključiti da su Smernice obavezujućeg karaktera za države članice, makar u faktičkom smislu. U praktičnom smislu bi se one mogle izjednačiti sa aktima sekundarnog zakonodavstva

OSNOVNA REŠENJA SMERNICA U VEZI SA DRŽAVNOM POMOĆI ZA ADEKVATNOST PROIZVODNJE

Smernice o državnim pomoćima za zaštitu životne sredine i energiju za period 2014–2020. godine predstavljaju izraz nove politike institucija Unije u oblasti zaštite životne sredine.

U tom smislu, u Smernicama se navodi da je Strategija Evropa 2020 usmerena na stvaranje uslova za pametan, održiv i uključiv rast. Glavni ciljevi ove Strategije su smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte u Uniji za 20% u poređenju sa nivoima iz 1990. godine, povećanje udela potrošnje energije Unije iz obnovljivih izvora, kao i poboljšanje energetske efikasnosti EU za 20% u poređenju sa nivoima iz 1990. godine.³

Pored toga, Komisija je početkom 2014. godine u Komunikaciji „Okvir za klimatsku i energetska politiku u periodu od 2020–2030” predložila ciljeve u vezi sa klimom i energijom do 2030. godine, a stubove ovog Okvira čine smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 40% u odnosu na one iz 1990. godine, obavezujući cilj na nivou EU za obnovljivu energiju od najmanje 27%, obnovljene ambicije za politike o energetskej efikasnosti, kao i novi sistem upravljanja i skup novih pokazatelja radi obezbeđenja konkurentnog i sigurnog energetskeg sistema.⁴ Okvir poziva na obavezu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u skladu sa planom za

³ Smernice, t. 3.

⁴ Smernice, t. 4.

2050. godinu. U ispunjenju tog cilja trebalo bi da se sledi ekonomičan pristup, čime bi se državama članicama omogućila fleksibilnost za definisanje prelaza na privredu sa niskim nivoom emisija ugljenika u skladu sa svojim okolnostima i podsticanje politike istraživanja i inovacija kako bi se pružio podsticaj klimatskom i energetsom okviru za period nakon 2020. Ovim Smernicama se poštuju ta načela i priprema temelj za okvir za 2030. godinu.⁵

U Smernicama se utvrđuju uslovi prema kojima se pomoć za zaštitu životne sredine može smatrati kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem, na osnovu člana 107(3)(c) UFEU. Smernice se primenjuju na državne pomoći dodeljene za ciljeve zaštite životne sredine ili energetske ciljeve u svim sektorima na koje se odnosi Ugovor, a primenjuju i na one sektore koji podležu posebnim pravilima Unije o državnim pomoćima (za transport, ugalj, poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo i akvakulturu), osim ako se tim posebnim pravilima određuje drukčije.⁶

U skladu sa Smernicama, Komisija je definisala nekolicinu različitih mera za zaštitu životne sredine i energiju za koje državna pomoć može biti kompatibilna sa unutrašnjim tržištem. Razume se, *ovde će biti više reči o pomoći za mere adekvatnosti proizvodnje.*

U Smernicama se ističe da pojedinačna pomoć dodeljena na osnovu prijavljenog programa pomoći i dalje podleže obavezi prijave u skladu sa članom 108(3) Ugovora ako pomoć premašuje odgovarajuće pragove za prijavu i nije dodeljena na osnovu konkurentnog tenderskog postupka. U slučaju državne pomoći za adekvatnost proizvodnje bitno je da iznos pomoći premašuje 15 miliona evra po projektu po preduzeću.⁷

U skladu sa Smernicama, državne pomoći za zaštitu životne sredine biće kompatibilne sa unutrašnjim tržištem ako na osnovu zajedničkih načela procene dovode do povećanog doprinosa ciljevima zaštite životne sredine bez negativnog uticaja na trgovinske tokove u meri suprotnoj zajedničkom interesu.⁸

Prilikom procene da li je prijavljena notifikovana mera državne pomoći za zaštitu životne sredine kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, Komisija će analizirati obezbeđuje li se izborom oblika mere pomoći, da se pozitivnim učinkom pomoći na cilj od zajedničkog interesa premašuju njeni potencijalno negativni efekti.⁹ Drugim rečima, ovde je u pitanju svojevrsni test ravnoteže, gde Komisija „vaga” potencijalne pozitivne i negativne efekte date mere pomoći za zaštitu životne sredine. Ukoliko prevagnu negativni učinci, mera će

⁵ Smernice, t. 9.

⁶ Smernice, t. 13.

⁷ Smernice, t. 20.

⁸ Smernice, t. 23.

⁹ Smernice, t. 26.

biti smatrana inkompatibilnom sa unutrašnjim tržištem, i obrnuto (Domazet, 2016, str. 40).

Zajednička načela koja se primenjuju na procenu kompatibilnosti sa unutrašnjim tržištem postavljena su u *Komunikaciji o modernizaciji državne pomoći*¹⁰, pri čemu će Komisija smatrati da je mera državne pomoći kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, uz *kumulativno* ispunjenje sledećih uslova:

- 1) *Doprinos jasno utvrđenom cilju od zajedničkog interesa*: mera državne pomoći mora težiti cilju od zajedničkog interesa u skladu sa članom 107(3) UFEU;
- 2) *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;
- 3) *Primerenost mere pomoći*: predložena mera pomoći mora biti odgovarajući instrument politike namenjen ispunjavanju cilja od zajedničkog interesa;
- 4) *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;
- 5) *Srazmernost pomoći* (pomoć ograničena na potreban minimum): iznos pomoći mora biti ograničen na minimum potreban za podsticanje aktivnosti u predmetnom sektoru);
- 6) *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;
- 7) *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.¹¹

U pogledu **doprinosa cilju od zajedničkog interesa**, države članice koje nameravaju da dodele pomoći za zaštitu životne sredine moraće *precizno definisati cilj* koji se nastoji ostvariti i objasniti *koji je očekivani doprinos mere tom cilju*. Kako bi pokazala doprinos pojedinačno prijavljene pomoći povećanom nivou zaštite životne sredine, država članica može upotrebljavati razne pokazatelje, kao što su tehnologije za ublažavanje klimatskih promena,

¹⁰ Communication on State aid modernization COM (2012) 209 of 8. 5. 2012.

¹¹ Smernice, t. 27.

postojeće norme Unije (apsolutna vrednost i relativni iznos povećanja nivoa zaštite životne sredine povrh norme, to jest, smanjenje zagađenja koje se ne bi ostvarilo normom u nedostatku bilo kakve državne pomoći), buduće norme Unije (povećanje brzine sprovođenja budućih normi, to jest, smanjenje zagađenja koje počinje ranijeg datuma).¹²

U skladu sa Smernicama, mere za adekvatnost proizvodnje mogu se oblikovati na različite načine, u obliku ulaganja i operativnih pomoći (u načelu samo za nagrađivanje obaveze o dostupnosti za dostavu električne energije) i za različite ciljeve. Mogu biti namenjene, na primer, za rešavanje kratkoročnih problema zbog manjka fleksibilnih proizvodnih kapaciteta kako bi se zadovoljili nagli prelazi u varijabilnoj proizvodnji energije vetra i sunčeve energije, ili mogu definisati cilj adekvatnosti proizvodnje koji države članice žele osigurati nezavisno o kratkoročnim problemima.¹³

Dalje, ističe se i da pomoći za adekvatnost proizvodnje mogu biti protivrečne cilju ukidanja subvencija štetnih po životnu sredinu uključujući za fosilna goriva. Zbog toga, prema Smernicama, države članice bi morale razmotriti alternativne načine ostvarenja adekvatnosti proizvodnje koji nemaju negativan učinak na cilj ukidanja ekonomski ili ekološki štetnih subvencija, kao što je olakšavanje upravljanja stranom potražnje i povećanje interkonekcijskih kapaciteta. Takođe, mora se jasno definisati tačan cilj za koji je mera namenjena, uključujući kada i gde se očekuje pojavljivanje problema adekvatnosti proizvodnje. Utvrđivanje problema adekvatnosti proizvodnje mora biti dosledno analizi adekvatnosti proizvodnje koju redovno sprovodi Evropska mreža operatora prenosnih sistema za električnu energiju, u skladu sa zakonodavstvom o unutrašnjem tržištu.¹⁴

Drugi uslov kada će Komisija smatrati da je mera državne pomoći kompatibilna sa unutrašnjim tržištem odnosi se na **nužnost državnih intervencija**. U tom pogledu, u Smernicama se ističe da se državnom intervencijom može poboljšati efikasno funkcionisanje tržišta, odnosno merama državnih pomoći se mogu u određenim slučajevima ispraviti tržišni nedostaci i na taj se način može doprineti ostvarenju zajedničkog cilja u onoj meri u kojoj tržište koje se oslanja samo na sebe ne može ostvariti efikasne rezultate. Države članice moraju dijagnostifikovati i definisati problem koji treba rešiti, odnosno moraju definisati tržišne nedostatke koji otežavaju povećan nivo zaštite životne sredine ili dobro funkcionisanje sigurnog, pristupačnog i održivog unutrašnjeg energetskog tržišta.¹⁵

Tržišni nedostaci mogu biti slični ili se razlikovati, ali mogu sprečiti optimalne rezultate i dovesti do neefikasnog rezultata usled negativnih

¹² Smernice, t. 33.

¹³ Smernice, t. 219.

¹⁴ Smernice, t. 220–221.

¹⁵ Smernice, t. 34–35.

spoljnih učinaka, pozitivnih spoljnih učinaka asimetričnih informacija, kao i nedostataka u komunikaciji. Negativni spoljni učinci su najčešći za mere pomoći za zaštitu životne sredine i pojavljuju se kad zagađenju nije određena ispravna cena, to jest, kada preduzeće ne snosi celokupni trošak zagađenja. U tom slučaju, preduzetnici nemaju dovoljno podsticaja da uzmu u obzir negativne spoljne učinke tokom proizvodnje ni pri donošenju odluka o određenoj proizvodnoj tehnologiji ili o nivou proizvodnje. Pozitivni spoljni učinci mogu se pojaviti, na primer, u slučaju ulaganja u ekološke inovacije, stabilnost sistema, nove i inovativne obnovljive tehnologije. S druge strane, asimetrične informacije se obično pojavljuju na tržištima na kojima postoji nepodudarnost između informacija dostupnih na jednoj strani tržišta i onih na drugoj strani tržišta. To bi se moglo pojaviti ako spoljni finansijski ulagači nemaju dovoljno informacija o verovatnim povraćajima i rizicima projekta. Takođe, to se može pojaviti i ukoliko jedna strana nema dovoljno informacija u odnosu na drugu stranu. Na kraju, nedostaci u koordinaciji mogu sprečiti razvoj projekta ili njegovo efikasno oblikovanje zbog različitih interesa i motivacija ulagača, troškova ugovaranja, nesigurnosti ishoda saradnje i mrežnih efekata, na primer neprekidno snabdevanje električnom energijom. Probleme u koordinaciji dodatno mogu otežati problemi sa informacijama, a posebno oni koji se odnose na asimetrične informacije.¹⁶

Ipak, samo postojanje tržišnih nedostataka nije dovoljno opravdanje za državnu intervenciju. Određene politike i mere mogu već biti posebno uspostavljene radi rešavanja nekih od utvrđenih tržišnih nedostataka. Primeri za to su regulacija sektora, obavezne norme zagađenja, mehanizmi utvrđivanja cena kao što su unijin sistem trgovanja emisijama. Dodatne mere, uključujući državne pomoći, mogu biti usmerene samo na preostali tržišni nedostatak, to jest, tržišni nedostatak koji se nije rešio drugim politikama i merama. Važno je i pokazati kako se državnim pomoćima pojačavaju druge uspostavljene politike i mere kojima je cilj ukloniti isti tržišni nedostatak. Stoga je opravdanje potrebe za državnom pomoći slabije ako je njeno delovanje suprotno drugim politikama usmerenim na isti tržišni nedostatak.¹⁷ Komisija će smatrati da je pomoć potrebna ako država članica dokaže da pomoć efikasno rešava neki preostali nerešeni tržišni nedostatak.¹⁸

U zavisnosti o određenom tržišnom nedostatku koji se uklanja, Komisija će uzeti u obzir određene činioce za pojedinačno prijavljenu pomoć. Država članica mora da dokaže da postoji tržišni nedostatak koji je nerešen u pogledu posebne delatnosti koja se podupire na osnovu pomoći i je li pomoć na

¹⁶ Smernice, t. 35.

¹⁷ Smernice, t. 36.

¹⁸ Smernice, t. 37.

efikasan način namenjena rešavanju tog tržišnog nedostatka.¹⁹ U tom smislu, Komisija će utvrditi:

1. Postoje li druge mere politike kojima se dati tržišni nedostatak već rešava na dovoljno primeren način, posebno postoje li norme za zaštitu životne sredine ili druge norme Unije,
2. Je li državna intervencija potrebna, uzimajući u obzir troškove sprovođenja nacionalnih normi za korisnika pomoći ako pomoć ne postoji u poređenju sa troškovima, ili njihovim nepostojanjem, sprovođenje tih normi za glavne tržišne konkurente korisnika pomoći;
3. U slučaju nedostataka u koordinaciji, broj preduzetnika koji moraju sarađivati, različite interese strana koje sarađuju i praktične probleme u koordinaciji saradnje kao što su jezički problemi, osetljivost informacija i neusklađene norme.²⁰

Kad je reč o **državnoj pomoći za adekvatnost proizvodnje**, države članice moraju ispravno analizirati i izmeriti prirodu i uzroke problema adekvatnosti proizvodnje te stoga nužnosti državne pomoći kako bi se obezbedila adekvatnost proizvodnje, na primer u pogledu nedostatka kapaciteta vršnog opterećenja ili vršne potražnje u slučaju neuspešnog usklađivanja ponude i potražnje na kratkoročnom veleprodajnom tržištu. Takođe, mora se opisati i merna jedinica za merenje kao i način njenog izračunavanja. Pored navedenog, države članice moraju jasno da pokažu razloge zašto se od tržišta ne može očekivati da će omogućiti adekvatne kapacitete ako intervencije ne postoje, uzimanjem u obzir trenutni tržišni i tehnološki razvoj (koji može uključivati, na primer, razvoj tržišnog povezivanja, unutar-dnevna tržišta, tržišta uravnoteženja i tržišta pomoćnih usluga, kao i skladištenje električne energije).²¹

Prilikom procene, Komisija će u skladu sa Smernicama uzeti u obzir, tamo gde je to primenjivo, više elemenata, kao što su:²² a) procena uticaja varijabilne proizvodnje, uključujući iz susednih sistema, b) procenu uticaja učestvovanja potražnje, uključujući opis mera za podsticanje upravljanja potražnjom, v) procenu stvarnog, odnosno mogućeg postojanja spoljnih vodova, uključujući opis projekata u izgradnji odnosno planiranju, g) procenu bilo kog drugog elementa koji bi mogao izazvati ili pogoršati problem adekvatnosti proizvodnje, kao što su regulatorni odnosno tržišni nedostaci, uključujući, na primer, gornje granice veleprodajnih cena.

¹⁹ Smernice, t. 38.

²⁰ Smernice, t. 39.

²¹ Smernice, t. 222–223.

²² Smernice, t. 224.

Treće, **predložena mera pomoći mora biti prikladan instrument namenjen za dotični strateški cilj.** Mera pomoći neće se smatrati kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem ako se isti pozitivni doprinos zajedničkom cilju može postići pomoću instrumenata politika koji tržište narušavaju u manjoj meri ili drugih vrsta instrumenata pomoći koji tržište narušavaju u manjoj meri.²³ Različite mere za uklanjanje istog tržišnog nedostatka mogu se međusobno poništavati, ali isto tako mogu delovati suprotno. Na primer, mera za rešavanje problema adekvatnosti proizvodnje treba biti u ravnoteži sa ciljem zaštite životne sredine za ukidanje subvencija štetnih za životnu sredinu ili privredu, uključujući onih za fosilna goriva. Poštovanjem načela „zagađivač plaća” obezbeđuje se uklanjanje tržišnog nedostatka povezanog sa negativnim spoljnim učincima. Stoga, državna pomoć nije prikladan instrument i ne može se dodeliti ako se korisnik pomoći može smatrati odgovornim za zagađenje u skladu sa postojećim pravom Unije ili nacionalnim pravom.²⁴

Pored navedenog, u Smernicama se ističe i da pomoći za zaštitu životne sredine mogu da se dodele u različitim oblicima. Ali, država članica mora da obezbedi da se pomoć dodeli u *obliku u kojem se verovatno najmanje narušava trgovina i konkurencija*. U tom pogledu, država članica mora pokazati zašto drugi potencijalno manje narušavajući oblici pomoći kao što su povratni predujmovi u poređenju sa bespovratnim sredstvima ili poreski krediti u poređenju sa smanjenjima poreza ili oblici pomoći koji se zasnivaju na finansijskim instrumentima kao što su instrumenti duga ili akcijskog kapitala nisu toliko prikladni. Pri tom, izbor instrumenata pomoći mora biti u skladu sa tržišnim nedostatkom čijem je uklanjanju mera pomoći namenjena. Za programe pomoći kojima se sprovode ciljevi i prioriteti operativnih programa, finansijski instrument koji je odabran u određenom operativnom u načelu se smatra prikladnim instrumentom. Za operativne pomoći država članica mora pokazati da je pomoć prikladna kako bi se ostvario cilj programa za koji je pomoć namenjena. U tom smislu, država članica može izračunati iznos pomoći kako bi preduzeća podstakla da smanje svoje troškove na najmanje moguće i razviju svoje poslovanje na efikasniji način tokom vremena.²⁵

Državnom pomoći za adekvatnost proizvodnje bi se trebalo nagraditi isključivo usluge same dostupnosti koju obezbeđuje proizvođač, to jest, obavezu dostupnosti za dostavu električne energije i odgovarajuću naknadu, na primer, u smislu naknade po megavatu kapaciteta koji se stavlja na raspolaganje. Pomoći ne bi smele uključivati nagradu za prodaju električne

²³ Smernice, t. 40.

²⁴ Smernice, t. 41–44.

²⁵ Smernice, t. 45–48.

struje, na primer naknadu po prodatom megavatu. Pored navedenog, mera bi trebala biti otvorena za adekvatne podsticaje za postojeće i buduće proizvođače kao i za operatore koji koriste zamenske tehnologije, kao što su rešenja prilagođavanja potražnji ili rešenja za skladištenje, tako da bi se njome ti podsticaji trebali obezbediti. Pomoći bi se stoga trebale dostavljati pomoću mehanizma koji pružaju mogućnost različitih vremena isporuke, koja odgovaraju vremenu potrebnom za ostvarenje novih ulaganja novih proizvođača koji upotrebljavaju različite tehnologije. Merom pomoći bi trebalo uzeti u obzir i opseg u kojem interkonekcijski kapaciteti rešavaju bilo koji mogući problem adekvatnosti proizvodnje.²⁶

Četvrto, pomoć za zaštitu životne sredine i energiju (odnosno za adekvatnost proizvodnje) se smatra kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem samo ako ima **učinak podsticaja**. Učinak podsticaja pojavljuje se kada pomoć podstakne korisnika da promeni svoje ponašanje kako bi povećao nivo zaštite životne sredine, što ne bi preduzeo bez pomoći. Pomoć ne sme da služi kao subvencija troškova delatnosti koji bi preduzeću ionako nastali, ili kao način da se nadoknade uobičajeni poslovni rizici ekonomske delatnosti. Komisija je zauzela stav da pomoć neće predstavljati efekat podsticaja na korisnika u svim slučajevima u kojima je rad na projektu već bio započeo pre nego što se korisnik prijavio nacionalnim vlastima za pomoć. U slučaju da korisnik počne sprovoditi projekat pre nego što se prijavi za pomoć, pomoć dodeljena za taj projekat neće biti kompatibilna sa unutrašnjim tržištem. Države članice moraju koristiti prijavne obrasce za pomoći za adekvatnost proizvodnje, a po prijemu prijavnog obrasca davalac pomoći mora izvršiti proveru verodostojnosti protivčinjeničnog scenarija i potvrditi da pomoć ima potreban efekat podsticaja. Protivčinjenični je scenario verodostojan ako je istinit i odnosi se na dominantne činioce i ako se pomoći dodeljuju na osnovu konkurentnog tenderskog postupka.²⁷

Učinak podsticaja u načelu se mora utvrditi pomoću analize protivčinjeničnog scenarija poređenjem nivoa namenjene delatnosti sa pomoći i bez nje. To, u suštini, znači proveravanje profitabilnosti projekta ako pomoć ne postoji kako bi se procenilo gubi li zaista preduzeće dobit sprovođenjem alternativnog projekta. U tom smislu, nivo profitabilnosti može se evaluirati primenom metodologija koje su uobičajene u određenoj merodavnoj industriji i koje mogu uključivati metode za evaluaciju neto sadašnje vrednosti projekta, unutrašnje stope povraćaja, ili prosečan povraćaj od ukupno angažovanog kapitala. Profitabilnost projekta mora se uporediti sa uobičajenim stopama povraćaja koje primenjuje taj preduzetnik u drugim projektima ulaganja slične vrste. Ako stope nisu dostupne, profitabilnost projekta mora se uporediti sa

²⁶ Smernice, t. 225–226.

²⁷ Smernice, t. 49–52.

ukupnim troškovima kapitala tog preduzeća ili sa stopama povraćaja koje se obično prate u merodavnoj industriji. Ako, pak, nije poznati nikakav određeni protivčinjenični scenario, učinak podsticaja može se pretpostaviti kad postoji manjak finansijskih sredstava, to jest, ako troškovi ulaganja premašuju neto sadašnju vrednost očekivane poslovne dobiti od ulaganja na temelju *ex ante* poslovnog plana.²⁸

Kako bi se obezbedilo da se učinak podsticaja utvrdi na objektivnoj osnovi, Komisija u svojoj proceni učinka podsticaja može uporediti podatke koji se odnose na to preduzeće sa podacima koji se odnose na industriju u kojoj je to preduzeće aktivno, što je poznato kao upoređenje po merilima. Država članica bi posebno trebala dati podatke koji se odnose na merodavnu industriju koji pokazuju prihvatljivost protivčinjeničnog scenarija tog preduzeća, njegov nivo profitabilnosti i očekivane novčane tokove. Ukoliko se preduzeće prilagođava nacionalnoj normi koja premašuje norme Unije ili je doneta u nedostatku norme Unije, Komisija će proveriti da li je korisnik pomoći mogao biti znatno pogođen povećanim troškovima i zbog toga ne bi bio sposoban snositi troškove povezane sa neposrednim sprovođenjem nacionalnih normi. Ako pomoć ne menja ponašanje korisnika podsticanjem dodatnih delatnosti, ta pomoć nema učinak podsticaja u smislu unapređenja ponašanja za zaštitu životne sredine u Uniji. Zato se pomoć neće odobriti u slučajevima u kojima se čini da bi se iste delatnosti mogle sprovoditi bez pomoći.²⁹

Peto, **pomoći za zaštitu životne sredine i energiju (dakle, i za adekvatnost proizvodnje) će se, u skladu sa Smernicama, smatrati srazmernima** ako je iznos pomoći po korisniku ograničen na najniži nivo potreban kako bi se ostvario cilj od zajedničkog interesa. Kao opšte pravilo, pomoć će se smatrati ograničenom na najniži mogući nivo ako odgovara neto dodatnim troškovima potrebnim za ostvarenje cilja u poređenju sa protivčinjeničnim scenarijem ako pomoć ne postoji. Neto dodatni trošak utvrđuje se na osnovu razlike između ekonomskih koristi i troškova (uključujući ulaganje i poslovanje) projekta kojem je dodeljena pomoć i onih alternativnih projekat ulaganja koje bi preduzeće sprovodilo bez pomoći, to jest, protivčinjeničnog scenarija.³⁰ Ipak, Komisija je bila svesna da će se teško moći uzeti u obzir sve ekonomske koristi od dodatnog ulaganja od strane preduzeća (što je i logično zbog složenosti ekonomskih odnosa), pa je zauzela stav da se za one mere koje ne podležu pojedinačnoj proceni može upotrebljavati pojednostavljena metoda koja je usmerena na izračunavanje dodatnih troškova ulaganja. S druge strane, mere koje ne podležu pojedinačnoj proceni smatraće se srazmernima ako iznos pomoći ne premašuje maksimalni

²⁸ Smernice, t. 60–62.

²⁹ Smernice, t. 64, 66, 68.

³⁰ Smernice, t. 69–70.

intenzitet pomoći, to jest, određeni procenat prihvatljivih troškova. Maksimalni iznosi pomoći isto tako služe kao gornja granica za pomoć koja se daje za prijavljene mere.³¹

Dakle, Komisija se, prilikom procene kompatibilnosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i energiju, oslanja na takozvane prihvatljive troškove. To su, dodatni troškovi ulaganja u materijalnu i/ili nematerijalnu imovinu koji su direktno povezani sa ostvarivanjem zajedničkog cilja.³² Ako se troškovi ostvarenja cilja od zajedničkog interesa mogu utvrditi u ukupnim troškovima ulaganja kao odvojeno ulaganje, troškovi posebnog ulaganja predstavljaju prihvatljive troškove. U svim drugim slučajevima, prihvatljivi troškovi dodatni su troškovi ulaganja utvrđeni upoređivanjem ulaganja kojem je dodeljena pomoć sa protivčinjeničnom situacijom bez državne pomoći. U načelu, mogu se navesti troškovi tehnički uporedivog ulaganja koje bi se ostvarilo na verodostojan način bez pomoći i kojim se ne ostvaruje cilj od zajedničkog interesa ili kojim se taj cilj ostvaruje samo u manjoj meri.

U skladu sa Smernicama, postavljeni su specifični kriterijumi, odnosno popis odgovarajućeg protivčinjeničnog scenarija ili izračunavanja prihvatljivih troškova koji odražavaju protivčinjenični scenario koji bi trebalo primenjivati u sličnim slučajevima. Komisija može prihvatiti alternativne protivčinjenične situacije ako ih država članica opravda na prihvatljiv način.³³

Izračunavanjem ukupnog iznosa pomoći trebalo bi se, prema Smernicama, postići da korisnici ostvaruju stepen povraćaja koji se može smatrati razumnim. Smatraće se da konkurentan tenderski postupak na temelju jasnih, transparentnih i nediskriminatorskih kriterijuma koji je na efikasan način namenjen definisanom cilju dovodi do prihvatljivih stopa povraćaja u uobičajenim okolnostima. Mera bi trebala da uključi mehanizme kojima se obezbeđuje da ne dođe do pojavljivanja nepredviđenih dobiti i da bude izrađena tako da se njome obezbeđuje da cena koja se plaća za dostupnost automatski teži nuli kad se očekuje da će nivo dostavljenog kapaciteta biti primeren za ispunjenje nivoa kapaciteta koji se potražuje.³⁴

Najzad, šesto, **državna pomoć za adekvatnost proizvodnje mora biti takva da se izbegavaju veliki neopravdani negativni efekti na konkurenciju i trgovinu među državama članicama**: negativni efekti pomoći moraju biti dovoljno ograničeni kako bi ukupan bilans mere bio pozitivan. Dakle, meru bi trebalo oblikovati na takav način koji omogućava bilo kojem kapacitetu koji na efikasan način doprinosi rešavanju problema adekvatnosti proizvodnje sudelovanje u toj meri, posebno uzimanjem u obzir sledećih činilaca: a) učestvovanja proizvođača koji upotrebljavaju različite

³¹ Smernice, t. 71.

³² Smernice, t. 72.

³³ Smernice, t. 74.

³⁴ Smernice, t. 228–231.

tehnologije i operatora koji nude mere jednake tehničke uspešnosti, na primer upravljanje stranom potražnje, interkonektore i skladištenje. Ograničavanje učestvovanja može se opravdati samo na osnovu nedovoljne tehničke efikasnosti potrebne za rešavanje problema adekvatnosti proizvodnje. Potom, mera adekvatnosti proizvodnje treba da bude otvorena mogućem udruživanju potražnje i ponude; b) učestvovanja operatora iz drugih država članica gde je takvo učestvovanje fizički moguće, posebno u regionalnom kontekstu, to jest, gde se kapaciteti mogu fizički obezbediti državi članici koja sprovodi meru i gde se mogu sprovoditi obaveze utvrđene merom; v) učestvovanja dovoljnog broja proizvođača kako bi se utvrdila konkurentna cena za kapacitet; d) sprečavanja negativnih učinaka na unutrašnjem tržištu, na primer zbog izvoznih ograničenja, gornjih granica veleprodajnih cena, ograničenja tenderskih postupaka ili drugih mera koje narušavaju delovanje spajanja tržišta, uključujući tržišta tokom dana i tržišta uravnoteženja.³⁵

S druge strane, mera ne bi smela:³⁶ a) smanjiti podsticaje za ulaganja u interkonekcijske kapacitete; b) otežati tržišno povezivanje, uključujući tržišta uravnoteženja, v) narušiti odluke o ulaganju u proizvodnju donete pre mere ili odluke operatora o tržištu uravnoteženja ili tržištu pomoćnih usluga; g) povećati dominaciju na tržištu na neprihvatljiv način; d) dati prednost proizvođačima sa nižim nivoom emisija ugljenika u slučaju istovetnih tehničkih i ekonomskih parametara.

POSTUPAK OCENE DOPUŠTENOSTI DRŽAVNE POMOĆI I PRAKSA INSTITUCIJA UNIJE

Procesno-pravna kontrola državne pomoći za zaštitu životne sredine predviđena je članom 108. UFEU, kao i odgovarajućom Uredbom o primeni i sastoji se iz dve procedure koje vremenski slede jedna drugu. To su: 1) *preliminarno ispitivanje predložene mere pomoći za zaštitu životne sredine* i 2) *službeni istražni postupak*. Suština preliminarnog ispitivanja mere državne pomoći je u tome da se stekne uvid u osnovne činioce u vezi sa datom merom državne pomoći za zaštitu životne sredine, kako bi Komisija mogla da formira stav u vezi sa kompatibilnošću date mere pomoći sa načelima unutrašnjeg tržišta.

Države članice imaju obavezu da svaku planiranu meru, odnosno program pomoći za adekvatnost proizvodnje prijave Komisiji, a notifikacija mora biti potpuna. U tom pogledu, Komisija ispituje prijavu (notifikaciju) neposredno odmah nakon što ju je primila. U slučaju kada, nakon

³⁵ Smernice, t. 232.

³⁶ Smernice, t. 233.

preliminarnog ispitivanja, Komisija ustanovi da prijavljena mera ne predstavlja pomoć, takav nalaz beleži u obliku odluke. Drugo, Komisija može nakon preliminarnog ispitivanja da ustanovi i da ne postoje nikakve sumnje u pogledu kompatibilnosti prijavljene mere pomoći za zaštitu životne sredine sa načelima unutrašnjeg tržišta u meri kojoj je to obuhvaćeno članom 107(1) UFEU. Tada će doneti odluku kojom se utvrđuje da je prijavljena mera pomoći kompatibilna sa načelima unutrašnjeg tržišta (odluka o nespornosti), pri čemu će se u odluci navesti koji je izuzetak primenjen u skladu sa odredbama UFEU. Najzad, Komisija može nakon okončanja preliminarne faze postupka da ustanovi i da postoje sumnje u pogledu kompatibilnosti prijavljene mere državne pomoći za zaštitu životne sredine sa načelima unutrašnjeg tržišta. Tada donosi odluku o pokretanju službenog istražnog postupka.³⁷

Preliminarna faza postupka odvija se isključivo između Komisije i država članica. U praksi je čest slučaj da pre pokretanja preliminarne faze postupka države članice i Komisija obave svojevrstne konsultacije u vezi sa merom državne pomoći koje se nameravaju prijaviti Komisiji. Ove konsultacije su neformalnog karaktera, dakle nisu obavezne, a cilj ovih sastanaka leži u potrebi da se unapred razreše sve eventualne dileme, razmene mišljenja o predmetnoj meri pomoći. Ovo je posebno značajno ako je u pitanju složeniji slučaj, s obzirom da će države članice na ovaj način unapred saznati stavove Komisije, što će im omogućiti da izbegnu potencijalne sporove u budućem periodu nakon notifikacije, uštede značajna finansijska sredstva, vreme i ljudske resurse (Domazet, 2016, str. 84).

Drugu fazu postupka kontrole državne pomoći za zaštitu životne sredine predstavlja *službeni istražni postupak*. Odluka o pokretanju službenog istražnog postupka sadrži sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja, obuhvata prethodnu ocenu Komisije o tome predstavlja li predložena mera pomoć, ali navodi i moguće sumnje u pogledu njene kompatibilnosti sa načelima unutrašnjeg tržišta. Odlukom se od date države članice i od drugih zainteresovanih strana zahteva da u propisanom roku, koji po pravilu ne sme biti duži od mesec dana, iznesu primedbe. Može se propisati i duži rok, ukoliko je reč o valjano utemeljenim slučajevima.³⁸

Kada Komisija pokrene službeni istražni postupak, posebno u pogledu tehnički složenih slučajeva koji podležu sadržajnom ocenjivanju, Komisija može, ako podaci koje je data država članica dostavila tokom prethodnog ispitivanja nisu dovoljni, od druge države članice, preduzetnika ili udruženja preduzetnika zatražiti sve tržišne podatke koji su Komisiji potrebni za završetak ocene predmetne mere vodeći računa o načelu proporcionalnosti,

³⁷ O ovome videti: Uredba o postupku, čl. 4.

³⁸ Uredba o postupku, čl. 6(1).

posebno u odnosu na mala i srednja preduzeća.³⁹ Komisija zahteva samo podatke kojima raspolažu država članica, preduzetnik ili udruženje preduzetnika na koje se odnosi zahtev. Države članice dostavljaju podatke na osnovu jednostavnog zahteva i u roku koji odredi Komisija koji, po pravilu, ne bi trebao biti duži od mesec dana. U slučaju kada država članica ne dostavi tražene podatke u tom roku, ili dostavi nepostupne podatke, Komisija šalje podsetnik. Takođe, Komisija može od preduzetnika ili udruženja preduzetnika putem jednostavnog zahteva zahtevati dostavljanje podataka. Tada će navesti pravni osnov i svrhu zahteva kao i podatke koje traži i određuje srazmeran rok do kojeg podaci moraju biti dostavljeni, a uputiće i na novčane kazne u slučaju dostavljanja netačnih ili obmanjujućih podataka.⁴⁰

Od preduzetnika ili udruženja preduzetnika Komisija može, uz pomoć odluke, zahtevati dostavljanje podataka. Ako Komisija odlukom zahteva od preduzetnika ili udruženja preduzetnika dostavljanje podataka, ona će navesti pravni osnov, svrhu zahteva, kao i podatke koje traži i određiće srazmeran rok za dostavljanje tih podataka. Uz to, Komisija će takođe navesti i novčane kazne ili će, po potrebi, navesti ili izreći periodične penale (do 1% njihovog ukupnog prihoda ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini, bilo da je to učinjeno namerno ili krajnjom nepažnjom). Prilikom utvrđivanja iznosa novčane kazne ili periodičnog penala uzima se u obzir priroda, ozbiljnost i trajanje povrede propisa, istovremeno vodeći računa o načelima proporcionalnosti i primerenosti, naročito u odnosu na mala i srednja preduzeća.⁴¹

Službeni istražni postupak se završava donošenjem odluke, koja može biti različitog oblika. Pre svega, u slučaju kada Komisija ustanovi da, gde je to primereno nakon izmene od strane date države članice, prijavljena mera ne predstavlja pomoć, Komisija takav nalaz beleži u obliku odluke. Drugo, Komisija može da ustanovi da, gde je to primereno u skladu sa izmenom od strane date države članice, su sumnje u pogledu kompatibilnosti prijavljene mere pomoći sa načelima unutrašnjeg tržišta otklonjene, i da je predmetna mera pomoći za zaštitu životne sredine u skladu sa načelima unutrašnjeg tržišta (pozitivna odluka). U toj će se odluci navesti koji je izuzetak iz UFEU primenjen. Treće, Komisija može uz pozitivnu odluku priložiti i uslove pod kojima će se pomoć za zaštitu životne sredine smatrati kompatibilnom sa načelima unutrašnjeg tržišta, ali i utvrditi obaveze kako bi omogućila praćenje poštovanja donete odluke (uslovna odluka). Četvrto, najnepovoljnija odluka po države članice postoji u situaciji kada Komisija donese odluku da

³⁹ Uredba o postupku, čl. 7(1).

⁴⁰ Uredba o postupku, čl. 7 (4–6).

⁴¹ Uredba o postupku, čl. 8 (3).

predmetna mera državne pomoći za zaštitu životne sredine nije kompatibilna sa načelima unutrašnjeg tržišta (negativna odluka).⁴²

Treba napomenuti i da Komisija može da naloži povraćaj nezakonito dodeljene državne pomoći. To će biti slučaj ukoliko se radi o pomoći koja nije bila notifikovana Komisiji, pomoći koja je bila notifikovana, ali je realizovana u vreme trajanja postupka pred Komisijom (bilo da se radi o preliminarnom ispitivanju ili formalnog istražnog postupka), pomoći koja je dodeljena suprotno uslovno kompatibilnoj odluci Komisije i najzad, pomoći koja je realizovana, iako je Komisija donela negativnu odluku, odnosno odluku o njenoj inkompatibilnosti sa unutrašnjim tržištem (Račić i dr., 2012, str. 147).

Praksa je pokazala da se države članice izrazito negativno odnose prema odluci Komisije o povraćaju nezakonito dodeljene državne pomoći. Suštinski razlog takvom stavu je suprotstavljenost interesa između država članica i Komisije. Države članice nastoje da različitim merama državne pomoći pomognu svojoj privredi, što je sa njihovog stanovišta legitimno. Međutim, zadatak Komisije nije da vodi računa o nacionalnim interesima država članica, već o potrebi očuvanja celovitosti unutrašnjeg tržišta i interesu Unije kao celine, jer bi suprotno postupanje sasvim sigurno dovelo do fragmentacije unutrašnjeg tržišta, a možda i do njegovog nestanka.

Države članice su u praksi navodile različite (ubedljive ili neubedljive) „izgovore” zbog čega nisu u stanju da postupe po odluci o povraćaju pomoći, kao što su: nedostatak preciznosti u odlukama o povraćaju, dugotrajne procedure povraćaja pomoći (Mariñas, 2005, str. 18–19), odredbe nacionalnog zakonodavstva koje su često prepreka za realizaciju odluke o povraćaju pomoći⁴³, loše ekonomske prilike korisnika pomoći⁴⁴, administrativno-tehničke teškoće⁴⁵, strah od nerešivih teškoća interne prirode⁴⁶, i slično. U osnovi ovakvog stava leži i činjenica da nacionalne procedure ne daju visok prioritet povraćaju nezakonite državne pomoći, naročito kada se korisnik pomoći nalazi u finansijskim teškoćama (Monti, 2003). Komisija je odbijala ovakve navode država članica, smatrajući ih neopravdanim, i u slučaju *Commission v. Spain*⁴⁷ stala na stanovište da jedini slučaj kada države članice mogu da odstupe od svoje obaveze da izvrše odluku o povraćaju nezakonite državne pomoći predstavlja situacija kada postoje izuzetne okolnosti, koje povraćaj pomoći čine apsolutno nemogućim (Domazet, S., 2012, str. 333–334). Razume se, sva navedena pravila važiće i u pogledu državne pomoći za adekvatnost proizvodnje.

⁴² Uredba o postupku, čl. 9.

⁴³ Case C-303/88 *Italy v. Commission* [1991] ECR I-1433.

⁴⁴ Case C-52/84 *Commission v. Belgium* [1986] ECR 89.

⁴⁵ Case C-280/95 *Commission v. Italy* [1998] ECR I-259.

⁴⁶ Case C-6/97 *Italy v. Commission* [1999] ECR I-2981.

⁴⁷ Case C-404/00 *Commission v. Spain* [2003] ECR I-6695.

Sve u svemu, Komisija mora učiniti sve što je u njenoj moći kako bi se odluka usvojila u roku od 18 meseci od pokretanja postupka, a rok se može i produžiti uz obostranu saglasnost Komisije i date države članice.⁴⁸ Svrha ove odredbe je da se postupak odvija što brže i efikasnije.

Osim Komisije, u skladu sa članom 108(2) UFEU, i Savet može da se uključi u rešavanje konkretnog slučaja u vezi sa državnom pomoći za adekvatnost proizvodnje, jer je u skladu sa tim članom predviđeno da Savet može, na osnovu aplikacije države članice, da donese odluku da će državna pomoć koju država daje, ili namerava da dá, biti kompatibilna sa unutrašnjim tržištem, ukoliko je takva odluka opravdana izuzetnim okolnostima. Ako bi se država članica obratila Savetu, a da je Komisija prethodno inicirala postupak u skladu sa članom 108. UFEU, u tom slučaju bi aplikacija države članice imala suspenzivno dejstvo na postupak koji je pokrenut pred Komisijom.

Kad je reč o **praksi institucija Unije u vezi sa državnom pomoći za adekvatnost proizvodnje**, trenutno ne postoje adekvatni podaci, s obzirom na relativno kratak vremenski okvir od kada su Smernice stupile na snagu (svega par godina). Ipak, može se očekivati da će u dogledno vreme biti slučajeva pred Komisijom koji će obrađivati navedenu problematiku.

ZAKLJUČAK

Na osnovu rečenog, može se zaključiti da je dodela državne pomoći za adekvatnost proizvodnje *a priori* nedopuštena u pravu konkurencije Evropske unije. Ipak, pod određenim uslovima ovaj oblik državne pomoći može biti smatran kompatibilnim (spojivim) sa unutrašnjim tržištem. Pre svega, mera državne pomoći za adekvatnost proizvodnje mora težiti cilju od zajedničkog interesa u skladu sa članom 107(3) UFEU. Drugo, 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. Treće, predložena mera pomoći mora biti odgovarajući instrument politike namenjen ispunjavanju cilja od zajedničkog interesa. Čvrto, 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. Peto, iznos pomoći mora biti ograničen na minimum potreban za podsticanje aktivnosti u predmetnom sektoru. Šesto, negativni efekti pomoći moraju biti dovoljno ograničeni kako bi ukupan bilans mere bio pozitivan. Najzad, sedmo, države članice, Komisija, privredni subjekti i javnost moraju imati jednostavan

⁴⁸ Uredba o postupku, čl. 9(6).

pristup svim merodavnim aktima i važnim informacijama o pomoći dodeljenoj na osnovu tih akata.

U slučaju da Komisija meru državne pomoći za adekvatnost proizvodnje proglasi inkompatibilnom sa unutrašnjim tržištem, država članica ne sme da je dodeli. Najteža odluka za države članice će svakako biti odluka kojom se nalaže povraćaj nezakonito dodeljene državne pomoći. Tada država članica bez odlaganja mora da izvrši povraćaj sredstava na ime pomoći. Iako su države članice u praksi iznosile različite razloge zašto nisu u mogućnosti da izvrše povraćaj pomoći, praksa je pokazala da Komisija nije bila nimalo „bolećiva” prema navodima država članica. Jedini slučaj kada će države članice moći da odbiju povraćaj državne pomoći je ukoliko dokažu da bi povraćaj pomoći bio apsolutno nemoguć. Međutim, Komisija nije detaljnije objasnila šta se pod tim standardom podrazumeva, pa će u realnosti državama biti jako teško da izbegnu povraćaj pomoći.

Zbog toga, najbolji način da se izbegnu bilo kakvi sporovi sa Komisijom jesu takozvane neformalne konsultacije, kada države članice pre bilo kakve odluke o dodeli državne pomoći organizuju sastanke sa Komisijom, u cilju razjašnjenja eventualnih spornih pitanja u datoj meri pomoći. Na taj način, države članice će biti u prilici da čuju stavove Komisije u vezi sa datom merom pomoći (za adekvatnost proizvodnje), pa će u skladu sa tim moći da prilagode svoje ponašanje, i tako izbegnu moguće sporove sa Komisijom.

Iako praksa u vezi sa dodelom državne pomoći za adekvatnost proizvodnje praktično ne postoji, to ne znači da je neće biti u budućem periodu, s obzirom na relativno kratak vremenski okvir u kome postoje Smernice. Praksa Komisije će, nesumnjivo, biti od velikog značaja za domaću Komisiju za zaštitu konkurencije, posebno u svetlu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji.

SUMMARY

STATE AID FOR THE ADEQUACY OF PRODUCTION IN EU COMPETITION LAW

State aid is essentially inadmissible in EU competition law. The paper deals with state aid for the adequacy of production. Research has shown that if the conditions contained in the guidelines on state aid for environmental protection and energy for the period 2014-2020 are fulfilled, this form of state aid will be permitted. It has been established that there is no practice of the European Commission in connection with this form of state aid. Recommendation to the Member States is to carry out informal consultations with the Commission prior to decisions on the allocation of state aid for the adequacy of production, in order to avoid any legal disputes in the future. The

survey used a normative method and logical methods of induction and deduction.

Key words: Law, European Union, Environmental Protection, Adequacy of Production

LITERATURA:

1. Blauberger, M., (2004) *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, preuzeto 12. avgusta 2017. sa http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf
2. Bunčić, S., Filipović, M., (2014) Globalno ekonomsko upravljanje kroz instrumente mekog prava, *Poslovna ekonomija*, Vol. 14, br. 1, str. 100.
3. Mariñas, N., (2005) Enforcement of State aid recovery decisions, *Competition Policy Newsletter*, br. 2, pg. 18–19.
4. Mederer, W., (1996) The Future of State Aid Control, *Competition Policy Newsletter*, br. 3/1996, pg. 12–14.
5. Monti, M., (2003) *New Developments in State Aid Policy*, Brussels, 1 December, 2003. <http://ec.europa.eu>
6. Mörth, U., (2004) *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, str. 11–36.
7. Smith, M.P., (1998) Integration in small Steps: The European Commission and the Development of State Aid Policy, *Journal of Common Market Studies*, br. 36, pg. 55–78.
8. Domazet, S., (2011) Pravna regulativa i održivi razvoj – „soft-law” kao izvor prava u oblasti zaštite životne sredine, *Ecologica*, Vol. 18, br. 63, str. 550.
9. Domazet, S., (2016) *Pravni režim državne pomoći za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji*, Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica.
10. Domazet, S., (2012) *Pravno regulisanje državne pomoći u pravu konkurencije Evropske unije* (doktorska disertacija), Niš, 2012.
11. Munitlak-Ivanović, O., Domazet, S., (2011) Državna pomoć za prilagođavanje standardima Evropske unije za zaštitu životne sredine u vreme ekonomske krize, *Poslovna ekonomija*, Vol. 9, br. 2, str. 273.
12. Račić, M., Domazet, S., (2012) Povraćaj nezakonite državne pomoći u pravu konkurencije EU, *Pravna Riječ*, br. 33, str. 145–156.
13. Čirić, A., (2010) *Međunarodno trgovinsko pravo*, Pravni fakultet u Nišu, Niš.
14. Case C-303/88 *Italy v. Commission* [1991] ECR I-1433.
15. Case C-52/84 *Commission v. Belgium* [1986] ECR 89.
16. Case C-280/95 *Commission v Italy* [1998] ECR I-259.

-
17. Case C-6/97 *Italy v. Commission* [1999] ECR I-2981.
 18. Case C-404/00 *Commission v. Spain* [2003] ECR I-6695.

Ovaj rad je primljen **16.11.2017.**, a na sastanku redakcije časopisa prihvaćen za štampu **29.12.2017.** godine.