

*Проф. др Радован Вукадиновић,
Правни факултет, Крагујевац*

Државна помоћ у праву ЕУ

Резиме

Државне субвенције представљају значајан инструмент економске и социјалне политике сваке државе чланице за остваривање различитих националних или регионалних циљева. Ови циљеви се у генералном смислу могу изражавати као повећавање броја запослених оснивањем нових предузећа средствима државне помоћи или повећање конкурентности способности постојећих предузећа одобравањем финансијских и других погодности за производњу или пласман одређених производа или производних зрана и слично. Коришћење државне помоћи, међутим, може довести до неравноправности учесника на тржиштима, чиме се по природи ствари ограничава и слобода промета робе, као једно од основних начела на коме почива Европска заједница. Због тога се приликом одлучивања о дозвољености морају, са једне стране, узети у обзир дејство државних субвенција у контексту правила фер или лојалне конкуренције и правила о слободи промета робе, док се са друге стране, мора водити рачуна да се њиховом применом омогући складно остваривање како националних интереса држава чланица, тако и интереса Заједнице. Интереси држава чланица се међусобно могу разликовати, док је интерес Заједнице јавно исказан у успостављању и несметаном функционисању заједничког тржишта. Онда нису *ipso facto* сви облици државне помоћи недозвољени или “неспојиви са заједничким тржиштем”, односно начелом слободе промета робе, већ само они које угрожавају или директно спречавају остваривање циљева који су на нивоу држава чланица и на нивоу Заједнице прихваћени

као допуштени. Другим речима дозвољени су они облици државне помоћи који су у складу или су "спојиви" са заједничким тржиштем.

У раду су анализирана решења која у њом погледу постоје у праву Европске уније заснована на одговарајућим одредбама Уговора о оснивању, изворима секундарног законодавства, одабраној пракси Суда правде и правној теорији.

Кључне речи: државна помоћ, дозвољена државна помоћ, недозвољена државна помоћ

I Појам и карактеристике државне помоћи

Значај државне помоћи

Државна помоћ (субвенција) представља значајан инструмент економске и социјалне политике сваке државе чланице за постизање различитих националних или регионалних циљева. У генералном смислу то може бити повећавање броја запослених оснивањем нових предузећа средствима државне помоћи или повећање конкурентске способности постојећих предузећа одобравањем финансијских и других погодности за производњу или пласман њихових производа или производних грана и слично. Њихово коришћење, међутим, може довести до неправедности учесника на тржишту, чиме се по природи ствари ограничава и слобода промета робе. Због тога се приликом одлучивања о њиховој дозвољености мора, са једне стране, узети у обзир дејство државних субвенција у контексту правила фер или лојалне конкуренције и правила о слободи промета робе, док се друге стране, мора водити рачуна да се њиховом применом омогући складно остваривање како националних интереса држава чланица, тако и интереси Заједнице. Интереси држава чланица се међусобно могу разликовати, док је интерес Заједнице у Уговору о оснивању утврђен као успостављање и несметано функционисање заједничког тржишта. Отуда нису *ipso facto* сви облици државне помоћи недозвољени или "не-спојиви са заједничким тржиштем", односно начелом слободе промета робе, већ само они које угрожавају или директно спречавају остваривање циљева који су на нивоу држава чланица и на нивоу Заједнице прихваћени као допуштени, односно који су у складу или су "спојиви" са заједничким тржиштем. При томе се као правно релевантан критеријум за оцењивање дозвољености узимају само правила фер или лојалне конкуренције. Циљеви који се остварују коришћењем конкретних видова државне помоћи било на нивоу држава чланица, било на нивоу Заједнице, не представљају самосталне и непосредне критеријуме за оцењивање¹⁾, већ начин на

1. Примера ради, сигурно је да се као прихватљиви циљеви држава чланица и Заједнице могу сматрати повећање запослености. Међутим, повећање броја запослених не може бити резултат такве државне помоћи којом се помаже опстанак на тржишту неконкурентних предузећа тако што их држава или ослобађа одређених дажбина или им директно даје финансијску помоћ под условима који не важе за остала предузећа.

који се до њих долази, односно њихово дејство на правила конкуренције. Уговором о оснивању је прописано да начин њиховог остваривања мора у генералном смислу бити у границама правила конкуренције и у складу са заједничким тржиштем.

Корисници државне помоћи могу бити како приватна, тако и државна предузећа, осим јавних предузећа или предузећа која уживају финансијски монопол, која су наведена у члану 86(2) Уговора о оснивању. Оправданост одобравања помоћи државним предузећима се цени према посебном *Ујуисџиву бр. 80/723*, од 25. јуна 1980, о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа.²⁾ због тога што њихово дејство може поред економских погодности изазвати и политичке последице.

Појам државне помоћи

За одређивање појма државне помоћи (субвенције), потребно је одредити субјекте који је одобравају, изворе средстава из којих се одобрава и утицај тако одобрених средстава на услове конкуренције у трговини између држава чланица на заједничком тржишту. Тек на основу ових елемената се може извести појам дозвољене и забрањене државне помоћи. Уговор о оснивању Европске заједнице у члановима 87-89. одређује услове одобравања ове помоћи, изворе из којих се то може учинити и наводи неке од дозвољених облика, док се општи појам може извести из праксе Суда правде и Суда прве инстанце. Суд правде је општи појам државне помоћи у случају *Denkavit*³⁾ одредио упућивањем на "једностране и аутономне одлуке којима државе чланице приликом вршења својих економских и социјалних задатака, предузећима или другим лицима дају средства или им обезбеђују погодности са намером да их охрабре у остваривању захтеваних економских и социјалних задатака."

Појам државе, која је према одредбама члана 87. Уговора о оснивању овлашћена да одобрава помоћ, Суд правде је тумачио не само као централну или локалну власт која се врши преко одговарајућих тела, већ и као свако друго тело или агенцију која је под контролом државе.⁴⁾

У погледу извора из којих се може доделити државна помоћ, Уговором су обухваћени "сви облици државних или из државних средстава одобрених помоћи". Овако одређен појам извора у правној теорији је отворио дилему да ли државна помоћ нужно мора значити "буџетски трошак" или "смањење јавних прихода",⁵⁾ или њено одобравање не мора значити оптерећење рачуна јавних прихода, односно одређени финансијски терет за државу. Опредељење за једно или друго решење значи прихватање шире или уже дефиниције. Ако одобравање државне помоћи не мора увек значити оптерећење рачуна јавних прихода, онда се државна

2. OJ 1980, L 195/35, са изменама у OJ 1985, L 229.

3. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Denkavit Italiana Srl, [1980] ECR 1205, 1228.

4. Вид. Transparency Directive 80/723

5. Вид. Slotboom, State Aid in Community Law: Broad or Narrow Definition?, 20 (1995) ELRev, стр. 289.

помоћ схвата у врло широком смислу и обухвата бројне облике непосредне или посредне помоћи.⁶⁾ У другом случају, њен појам је ограничен само на она давања која финансијски оптерећују рачуне јавних прихода на тај начин што се или одобравају из већ прикупљених средстава, или се смањује њихов прилив одрицањем државе и њених органа од наплате пореских, социјалних или других обавеза. Прихватањем ширег појма, дају се и шири овлашћења Комисији да у складу са одредбама члана 88. Уговора о оснивању испитује и контролише бројне владине мере.

У комунитарној правној теорији и јуриспруденцији Суда правде, државна помоћ је у погледу извора и форми дефинисана на врло широк начин.⁷⁾ Тако се као државна помоћ третира плаћање дела трошкова производње од стране другог лица које је различито од продавца,⁸⁾ антиципирање у јавним приходима у облику трошкова или као смањење прихода,⁹⁾ једносмерна помоћ државе без против накнаде,¹⁰⁾ учешће државе у трошковима које би нормално требало да сносе предузећа,¹¹⁾ учешће државе у делу ризика које би нормално требало да сносе предузећа, а за које држава није одговорна,¹²⁾ давање накнаде од стране државе предузећу или као пристанак државе на смањење сопствених прихода,¹³⁾ интервенција државе са циљем да се смање трошкови који нормално оптерећују биланс предузећа,¹⁴⁾ давање средстава или погодности предузећима од стране државе са циљем да се подстакне остваривање одређених економских и социјалних циљева и слично.¹⁵⁾

Што се тиче односа државне помоћи и издатака на рачунима (у приходима) јавних власти, Суд је заузимао различите ставове. Тако је у предмету *Van Tiggele*¹⁶⁾, иако не експлицитно, прихватио мишљене општег правобраниоца да држав-

6. У овом смислу вид. мишљење општег правобраниоца Darmon-a у предметима C-72 и C-73/91, Фирма Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer of Sloman Neptun Schiffahrts AG, [1993] ECR I-887.
7. Вид. Evans, The Law of European Community, Kluwer, 1994, стр. 202. Листу могућих облика државне помоћи наводи и Комисија (ЈО 1963, 2235) у свом одговору на писмено постављено питање, као и Упутство бр. 80/723, од 25. јуна 1980, о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа.
8. Вид. мишљење општег правобраниоца Лагрангеа у предмету 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v ECSC High Authority, [1961] ECR I, 44.
9. Мишљење општег правобраниоца Цапотортија у предмету 82/77, Openbaar Ministerie v Jacobus Philippus Van Tiggele, [1978] ECR 25, 52.
10. Мишљење општег правобраниоца Реисцхла у предмету 61/79, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Denkavit Italiana Srl, [1980] ECR 1205, 1235.
11. Мишљење општег правобраниоца Дармона у предмету 248/84, Germany v EC Commission, [1987] ECR 4013, 4027.
12. Вид. Одлуку 90/70, ОЈ 1990, L 47/28.
13. Одлука 82/73, ОЈ 1982 L 37/29.
14. В. став Суда правде у предмету 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v ECSC High Authority, [1961] ECR I, 19.
15. В. став Суда правде у предмету 61/79, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Denkavit Italiana Srl, [1980] ECR 1205, 1228.
16. Вид. напомену бр. 11.

на помоћ која потиче од државе или из државних извора мора представљати издатак у приходима јавних власти или мора значити смањење прихода јавних власти. Међутим, већ у случају *Commission v France*¹⁷⁾, Суд је напустио такво схватање и заузео став да се из формулације члана 87(1) недвосмислено може закључити да “помоћ не мора нужно бити финансирана из државних извора да би била класификована као државна помоћ”.¹⁸⁾ Таквим ставом, Суд је под појмом државне помоћи признао да и државне мере које не укључују трошкове и издатке у приходима јавних власти потпадају под контролу и режим државне помоћи. Ни у каснијој пракси Суд није остао доследан у свом ставу.

Карактеристичан је у том погледу став Суда у случају *Sloman Neptun*. Спор је настао око тумачења значаја и садржине обавезе уписивања немачких бродова у међународне регистре (*Internationales Schiffsregister*), која је била наметнута немачким прописима. Тако уписани брод је могао, иако плови под немачком заставом, ангажовати морнаре на основу уговора о запошљавању који не подлеже немачком праву, осим ако морнари имају сталну адресу у Немачкој. Пошто су немачки бродари на основу таквог уговора овлашћени да морнаре плаћају нижим платама, постављено је питање да ли су на тај начин немачке власти практично одобриле погодност немачким бродовласницима која се може третирати као државна помоћ. У конкретном случају, кад је бродовласник Сломан Нептун хтео четворици филипинских морнара да исплати тако умањену плату (која је била нижа за око 20% од немачких плата), савет послодаваца је уложио приговор надлежном суду за радне спорове (*Arbeitsgericht*), наводећи да се таквом прописима омогућава државна помоћ која је одредбама члана 87(1). Уговора о оснивању забрањена. Након што је спор доспео пред Суд правде, од њега је захтевано да одговори на прелиминарно питање да ли се одредбе поменутог члана Уговора о оснивању могу применити на владине мере које не подразумевају издатке у јавним приходима. У свом одговору, Суд се позвао на став изнет у предмету *Van Tiggele*, али не и на случај *Commission v France*, према коме мере које не потичу из државних извора не потпадају под одредбе члана 87. Уговора о оснивању. Суд је даље истакао и да сврха разликовања између помоћи додељене од стране државе и помоћи додељене преко државних извора није у томе да се под одредбе члана 87(1) укључи и помоћ која не потиче од државе, већ да се прошири појам државне помоћи како би обухватио и помоћ додељену од стране приватних или јавних тела постављених или основаних од стране државе. Пошто у конкретном случају помоћ не погађа државне изворе прихода, нити потиче из наведених тела, то се одредбе немачких прописа не могу сматрати некомпатибилним одредбама члана 87(1) и не могу се подвести под појам државне помоћи. Суд је на сличан начин поступио и у случају *Epifanio Viscido v. Ente Poste Italiane*.¹⁹⁾

17. Случај 290/83, [1985] ECR 439.

18. Ibid, стр. 448-449.

19. Здружени случајеви C 52-54/97 *Epifanio Visciod and others v Ente poste Italiano* [1998] ECR I-2629.

Ипак, каснија пракса је показала да је Суд правде, без обзира на наведени став у конкретном случају, у принципу прихватио шири појам државне помоћи како би обухватио “сваку погодност одобрену директно или индиректно из државних средстава”²⁰⁾ На тај начин је онемогућио државе чланице да користе “лукаве изговоре приликом одобравања повластица домаћим предузећима”, ако се њима крше комунитарни прописи.²¹⁾ У том смислу, појам државне помоћи обухвата не само директна плаћања, као најчистији облик финансијске помоћи коју држава додељује предузећима, већ и индиректно одобравање погодности. Индиректна помоћ се састоји у непосредном давању погодности или повластица или омогућавању одређених предузећима да уживају такве погодности. Тако држава може ослободити нека предузећа од обавезе строгог поштовања контроле загађености животне средине, чиме датом предузећу смањује трошкове пословања. Држава тиме није умањила своје приходе, нити је из стечених прихода односно предузећу одобрила финансијска средства, али му је ипак омогућила да ужива погодности која друга предузећа немају. У том смислу се обезбеђивање “погодност” одређеним предузећима или одређеној роби јавља као одлучујући елементи у одређивању појма државне помоћи.²²⁾ Широком тумачењу појма државне помоћи је осим широког тумачења извора допринело и широко тумачење субјеката који одобравају помоћ.

И Комисија је у почетку појму државне помоћи давала врло широко значење, али га је касније сузила на оне погодности које представљају оптерећење рачуна јавних прихода, односно одређени финансијски терет за државу. До промене става је дошло између Првог и Другог прегледа (извештаја) о државној помоћи.²³⁾ У Првом прегледу државна помоћ је одређена као “трошак или губитак прихода јавних власти *или* као корист за примаоце.” У Другом прегледу државна помоћ је одређена као “трошак или губитак прихода јавних власти *и* као корист за примаоце”. Касније су и Комисија, посебно у својим водичима, и Суд правде акценат померила на погодности предузећа, па је кључним питањем сматрала могућност обезбеђивања конкретних економских погодности, односно да ли би предузеће коме је обезбеђена одређена економска погодност до ње могло доћи под уобичајеним тржишним условима и околностима. При томе, међутим, није довољно само да је предузећу у питању обезбеђена конкретна економска повластица, која се може испољавати на врло различите начине, већ и да осталим предузећима истом мером нису омогућене исте повластице или погодности - тзв. критеријум селективности. Стављање конкретног предузећа у различит (привилеговани) положај у односу на остала предузећа је значајно из два разлога. Прво, јер се само на тај начин може показати неоправданост односне мере будући да се њеном применом предузећа стављају у неравноправни положај чиме се крши основно начело равно-

20. J. Steiner, Textbook... op. cit, стр. 111.

21. Weatherill, Law and Integration in the EU, Oxford, 1995. стр. 271.

22. Wyatt & Dashwood's, European Union Law, London, 2000, стр. 682.

23. Вид. First Survey on State Aid in the European Community, (1989), Technical Annex, p. 5; Second Survey on State Aid in the European Community, (1990), Technical Annex, стр. 4.

правности свих учесника на тржишту. Друго, селективно дејство мере само на одређене субјекте, издваја такву меру од општих мера економске политике које, у принципу, нису забрањене.

Ограничавање државне помоћи само на оне које укључују или имају утицај на трошкове или издатке у јавним приходима, за шта се залагала Комисија, као и недоследан став Суда, наишли су на бројне критике у комунитарној правној теорији. У теорији је прихваћено шире схватање појма државне помоћи, у чији прилог се наводе следећа четири аргумента:²⁴ прво, не постоји економско оправдање да се појам државне помоћи дефинише искључиво преко критеријума дажбина у јавним приходима. Друго, не постоји опасност да би се прихватањем ширег појма државне помоћи прекомерно проширила примена одредби члана 87(1) Уговора о оснивању. Треће, и формулација члана 87(1) дозвољава такву дефиницију. Таква дефиниција не би била у супротности са језичким и логичким значењем употребљених израза. Четврто, обухватањем владиних мера које не укључују издатке или трошкове у јавним приходима неће се замаглити разлика која постоји између одредби члана 87(1) и одредби осталих чланова из Уговора о оснивању.

На основу наведених ставова може се закључити да општа дефиниција државне помоћи мора да задовољи следећа четири критеријума²⁵: прво, мора бити одобрена или потицати од државе или државних извора, друго, мора повлашћивати њеног корисника, треће, мора бити селективна по природи, тј. имати намеру да фаворизује само одређена предузећа или производњу одређене робе и четврто, мора штетно утицати на трговину између држава чланица.

Недозвољена државна помоћ

Као што не одређује општи појам државне помоћи, тако Уговор о оснивању не одређује ни општи појам дозвољене помоћи, већ наводи облике који се сматрају дозвољеним, што значи да се не третирају као забрањена квантитативна ограничења или мере истог дејства из члана 28. Уговора о оснивању. Из тога би се могло закључити да остали облици нису дозвољени, односно да су неспојиви са заједничким тржиштем.

Према одредбама члана 87. Уговора о оснивању, као неспојиви са заједничким тржиштем наведени се сви облици државних или из државних средстава одобрених субвенција, који путем повлашћивања одређених предузећа или производних грана *прети* да доведу или *доводе* до недозвољене нелојалне утакмице, али *само у мери у којој угрожавају трговину* између држава чланица.

Оба наведена услова – угрожавање интракомунитарне трговине и нарушавање лојалне конкуренције – морају бити испуњена кумулативно.

24. Slotboom, State Aid in Community Law: Broad or Narrow Definition?, 20 (1995) ELRev, стр. 295-301.

25. J. Winter, Re(de)fining the notion of state aid in Article 87(1) of the EC Treaty, CMLRev., 41 (2004) 475, стр. 478.

а) Ширејно дејство на интракомунијарну трговину

Под интракомунијарном трговином подразумева се трговина која се одвија само између држава чланица, али не и између држава чланица и трећих држава, као ни трговина која се одвија унутар једне државе чланице (унутрашња трговина). Ова трговина се најчешће обавља извозом или увозом робе у или из држава чланица. Међутим, без обзира на начелну дефиницију интракомунијарне трговине, у пракси под правила о одобравању државне помоћи потпадају и помоћ за извоз робе у треће државе нечланице. Својим предузећима државе чланице по правилу одобравају помоћ за извоз, како би стимулисале извоз или повећале конкурентску извозну способност таквог предузећа, односно његових субвенционисаних производа. Тако се на вештачки начин, с једне стране, утиче на трговину између држава која је до тада постојала а, са друге стране, тиме се мењају и међусобни односи конкуренције који су пре тога постојали између тржишних субјеката – субвенционисаних и осталих предузећа.

Дејство одобрене државне помоћи на трговину између држава чланица цени се упућивањем на начело слободе промета робе и у односу на задати циљ: успостављање заједничког тржишта. Трговина је угрожена не само кад се одобреном помоћи може утицати или се стварно утиче (*Dassonville formula*) на њен обим у односу на обим који је постојао пре одобравања субвенције, већ и кад се утиче на њен ток, који одступа од уобичајеног правца дотадашњег кретања субвенционисане и друге робе. При томе није од значаја обим или мера угрожености трговине. Довољно је доказати да је трговина у некој мери угрожена и у тој мери ће се и државна помоћ сматрати недозвољеном. Промена начина или правца кретање робе, односно трговине, по правилу је “довољан знак поремећене, односно недозвољене конкуренције”.

б) Ширејно дејство на правила фер или лојалне конкуренције

Под недозвољеном утицајем мера државне помоћи требало би разумети спречавање, ограничавање и витоперење здраве или фер конкуренције. Штетан утицај се испољава као привилеговање одређених субјеката, што аутоматски доводи у питање опште признато начело равноправности свих учесника на тржишту и начело недискриминације. Нарушавање конкуренције наступа као последица промењеног односа снага који је постојао између тржишних субјеката (предузећа) пре и након одобравања државне помоћи. Промене морају бити у тој мери да су само субвенционисана предузећа захваљујући добијеним субвенцијама стекла повлашћени положај. У том смислу је потребно правити разлику између мера опште економске политике чије се дејство простире на све субјекте и мера државне помоћи које омогућавају стицање привилегованог положаја само одређеном броју или одређеном предузећу. У пракси, међутим, није увек лако повући разлику између ефеката које производе мере економске политике општег дејства и државних субвенција, којима се повлашћује положај само одређеног круга субјеката. Тако се наводи пример девалвације националне валуте који се не третира као државна по-

моћ, јер се њоме пружају одређене погодности свим националним извозницима. Али, преференцијални дисконтни курс који се примењује на све домаће производе који се извозе сматраће се по својој природи државном помоћи, јер у суштини представља извозни кредит одобрен по сниженим каматним стопама у циљу стимулисања само националних извозника, који се на тај начин стављају у повлашћени положај на заједничком тржишту.²⁶⁾

Кад су у питању извозне субвенције, јасно је да су таква предузећа стављена у привилеговани положај у односу на предузећа из осталих држава чланица која нису добила државну помоћ. Стога се Комисија почетком шездесетих година залагала за њихово постепено укидање, а касније и за потпуно укидање без изузетака.

ц) Стейен нејприхvatљивој дејстви мера државне помоћи

Државна помоћ као мера економске политике није, као што је већ истакнуто, сама по себи недозвољена. Њена дозвољеност се мери у зависности од степена прихватљивости ефеката који настају њеном применом. Ефекти или дејство се одређују са становишта остваривања и заштите интереса појединаца као учесника на тржишту и са становишта остваривања општег интереса Заједнице. Са становишта интереса појединаца као учесника на тржишту, дејство државних мера мора бити такво да са једне стране повлашћују одређена предузећа или производне гране, а да са друге стране дискриминишу друга предузећа на тај начин што их стављају у неравноправни положај у односу на прва. Неприхватљивост оваквог дејства је правно изражено као претња или стварно довођење до недозвољене нелојалне конкуренције. Са становишта остваривања општих циљева Заједнице, недопуштеност мера државне помоћи се мери степеном угрожавања интракомуни-тарне трговине.

У пракси се као практично поставило питање мере у којој мора бити угрожена интракомунитарна трговина, односно нарушена конкуренција да би се таква мера третирали као неспојива са заједничким тржиштем, односно као правно недозвољена. Што се тиче првог елемента - повреде правила фер или лојалне конкуренције, већ је речено да се њихов степен не може мерити и да је практично свака државна помоћ неприхватљива. Што се тиче, дејства мере државне помоћи на интракомунитарну трговину, поставља се питање да ли свака државна помоћ, без обзира на обим или висину, која прети или доводи до нелојалне конкуренције у довољној мери угрожава интракомунитарну трговину да се може сматрати недозвољеном. У последњем случају, Суд правде, за разлику од праксе приликом квалификације појмова "угрожавање интракомунитарне трговине" и "нарушавање конкуренције", код примене чланова 81. и 82. Уговора о оснивању, није обавезао Комисију да приликом оцене утицаја државне помоћи води рачуна о правилу *de minimis non curat lex*. То би практично значило да се све мере државне помоћи чијом применом се и у најмањем степену угрожава интракомунитарна трговина, могу сматрати као недозвољене. Комисија је, међутим, касније 2001. године донела по-

26. Вид. D. Lasok & J. W. Bridge, *Law and Institutions of the European Union*, London, 1994, стр. 641.

себну Уредбу о примени правила де минимис и на државне помоћи²⁷⁾ према којој се неће сматрати недозвољеним тзв. минорне, тј. по обиму средстава или одобрених привилегија незнатне државне помоћи, али су државе чланице дужне да је обавесте и о таквим помоћима. Такву незнатну помоћ (до 100 000 Еура по једној години или укупно 300.000 евра у три године) које државе преко локалних или регионалних власти обично одобравају малим и средњим предузећима.

У пракси се субвенције могу испољити кроз бројне појавне облике, као што су: стварна плаћања, преференцијални порески третман, преференцијалне каматне стопе, компензације за покриће прекомерних трошкова, инвестициона давања и субвенције, финансијско подстицање приватизације, специјалне цене за земљу или фабрике и давање права (привилегија) одређеним предузећима да по посебним ценама набављају или продају одређене производе.²⁸⁾ Све наведене мере су дискриминаторне јер стављају у бољи положај привилегована предузећа у односу на остале учеснике у трговини, чиме се или ограничава слободан промет робе, јер се ограничава дејство забрана из члана 28 (30) Уговора о оснивању, или се вештачки усмерава трговина.

То што су неке врсте помоћи или владине мере оквалификоване од стране Комисије или Суда правде као државна помоћ, то још не значи да ће се сматрати недозвољеним и аутоматски забрањеним. Такве врсте помоћи ће се сматрати “не-спојивим са заједничким тржиштем у мери у којој угрожавају трговину између држава чланица” ако “путем повлашћивања одређених предузећа или производних грана прете да доведу или доводе до недозвољене нелојалне конкуренције”.

Дозвољена државна помоћ - дозвољени изузеци

Поред недозвољених, постоје и дозвољене државне помоћи. Оне се сматрају дозвољенима и у складу са заједничким тржиштем, јер се као одлучујући узимају неки други ефекти, а не само њихово дејство на правила о слободи промета робе.

Уговором о оснивању Европске заједнице предвиђена су два одступања од примене напред наведених правила на основу којих се цени дозвољеност државне помоћи. Једна група мера државне помоћи је самим Уговором о оснивању предвиђена као дозвољена и у складу са заједничким тржиштем, док о дозвољености других мера одлучује Комисија. Прве мере се могу означити као изузеци *ipso iure*, а други као изузеци према дискреционој оцени Комисије.

Као дозвољене и у складу са заједничким тржиштем, Уговором о оснивању су (као ипсо иуре) предвиђене следеће врсте помоћи:

– социјалног карактера, дате индивидуалним потрошачима, ако се при томе не прави дискриминација заснована на пореклу робе

27. Commission Regulation (EC) No 69/2001, of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to *de minimis* aid, OJ L 10/30, од 13. 01. 2001.

28. B. Steiner, op. cit, стр. 111.

– оне које се дају за накнаду штете настале услед природних непогода или због других изузетних догађаја

– оне дате привреди одређених подручја СР Немачке погођених поделом Немачке, у мери у којој су потребне да би се надокнадиле економске последице проузроковане поделом.

Иако је реч о *a priori* дозвољеним изузецима, државе чланице су дужне да их пријаве Комисији. О њима Комисија не доноси “одлуку о изузећу”, али може проверавати да ли одговарају наведеним критеријумима.

У другу групу спадају мере које Комисија на основу дискреционе одлуке *може*, узимајући у обзир економске и социјалне ефекте у комунитарном контексту,²⁹⁾ прогласити дозвољеним. У ову групу спадају следеће врсте државне помоћи:

– субвенције за унапређење економског развоја подручја у којима је животни стандард изузетно низак или у којима постоји незапосленост

– субвенције за унапређење важних пројеката од заједничког европског интереса или за отклањање знатног поремећаја у привредном животу једне државе чланице

– субвенције за унапређивање развоја одређених привредних делатности или одређених привредних грана, ако се тиме не мењају услови пословања у мери у којој је то супротно заједничким интересима

– субвенције намењене унапређењу културе и очувању баштине, ако не утичу на услове размене и конкуренције у Заједници у мери која би била супротна заједничком интересу

– остале субвенције које одреди Савет одлуком коју доноси квалификованом већином.

О допуштености ових облика државне помоћи одлучује Комисија, што се образлаже њеним општим задатком да се стара о остваривању циљева из Уговора о оснивању. наведене врсте помоћи Комисија ће одобрити на основу “накнадног оправдања”,³⁰⁾ ако стекне убеђење да се њима могу остварити неки од наведених циљева, односно ако исте циљеве не би могло остварити само тржиште без државне помоћи.³¹⁾ Овако широка дискрециона овлашћења Комисије су од посебног значаја код одобравања државне помоћи у тзв. профитабилне инвестиције, или које служе за покривање оперативних трошкова предузећа, чиме се одлаже њихово производно реструктурирање, и код одобравања помоћи тзв. централним регионима.

И поред тога што се наведени облици третирају дозвољеним и што се на њих не примењују одредбе чланова 28. или 31. Уговора о оснивању, то још не значи да се њиховим коришћењем не могу повредити неке друге одредбе Уговора о оснивању, посебно одредбе правила о конкуренцији, као што је напоменуто. Због тога је Суд правде, у случају *Ианели*,³²⁾ заузео став да постоје аспекти субвенције који-

29. Вид. став Суда у предмету 730/79, *Phillip Morris Holland BV v EC Commission*, [1980] ECR 2671.

30. *Evans*, *op. cit.*, стр. 216.

31. Вид. случај 730/79, *Phillip Morris Holland BV v EC Commission*, [1980] ECR 2671.

ма се вређају посебне одредбе Уговора, различите од чланова 87 и 88 (92 и 93), чију је компатибилност или некомпатибилност због чврсте повезаности са циљем субвенције немогуће ценити одвојено. Међутим, позиција је различита "када је, након што је систем субвенција био анализиран, могуће одвојити оне услове или факторе за које се, иако чине део система, може сматрати да нису неопходни за остваривање свог циља или за његово одговарајуће функционисање." У овом случају "не постоје разлози... да се ове одредбе не истакну пред националним судом само због тога што је у питању један аспект субвенције".³³⁾

Отуда и закључак да се и субвенције које су у формално-правном смислу у складу са заједничким тржиштем могу сматрати недозвољеним и у супротности са одредбама члана 28 (30) Уговора о оснивању, ако својим дејством превазилазе легитимне циљеве и вређају одредбе других чланова Уговора о оснивању.³⁴⁾ Недозвољенима се сматрају и субвенције додељене за активности које су некомпатибилне одредбама члана 28 (30) Уговора о оснивању.³⁵⁾

Остале субвенције, које нису поменуте или нису од стране Савета одобрене као оправдане изузетним околностима, сматрају се недозвољеним и државе чланице су обавезне да их укину, у складу са поступком који је предвиђен Уговором о оснивању. Поред Комисије која је Уговором о оснивању добила основна дискрециона овлашћења да одлучује о дозвољеним облицима државне помоћи, у врло ограниченим случајевима и Савет може о томе одлучивати. Наиме, одредбама члана 87(3)(е) Уговора о оснивању дато је право Савету да на предлог Комисије може одлуком коју доноси квалификованом већином одређене помоћи прогласити да су у складу са заједничким тржиштем. Исто тако, Савет је овлашћен и да у складу са одредбама члана 88(2), на захтев државе чланице једногласном одлуком прогласи конкретну државну субвенцију да је у складу са заједничким тржиштем ако је оправдана изузетним околностима.

32. Случај 74/76, *Ianelli & Volpi SpA v Ditta Paola Meroni*, [1977] ECR 557.

33. *Ibid*, навод бр. 14.

34. У почетку је било замишљено да ће као оправдање за постојање државних монопола бити довољно да се докаже њихова усклађеност (компатибилност) са одредбама члана 31 (37) Уговора о оснивању, као лек специјалис одредбама, али се касније показало да члан 31 (37) конституише лек специјалис у дијаметрално супротном смислу, будући да се компатибилност морала ценити у односу на остале одредбе Уговора о оснивању. В. *Parry and Hardy EEC Law*, op. cit, маргинални број 13-32, стр. 186. и тамо наведене одлуке Суда правде.

35. У овом смислу се наводи случај "*Buy Irish*", у коме је Суд подвукао разлику између начелно дозвољене финансијске помоћи за кампању (ондашњи чланови 92. и 93) и саме кампање (која је према одредбама члана 28 (30) Уговора о оснивању сматрана недозвољеном). У истом смислу и случајеви 18/84, *Commission v France*, [1985] ECR, 1339, поводом недозвољених пореских олакшица за новине штампане у Француској, или 103/84, *Commission v Italy*, [1986] ECR, 1768, у погледу државних субвенција за куповину јавних транспортних средстава националне производње. В. *White*, op. cit, стр. 272-4.

II Поступак за оцену дозвољености државне помоћи

Одредбама члана 89. Уговора о оснивању Европске заједнице, Савет је овлашћен да на предлог Комисије и после консултовања Европског парламента квалификованом већином донесе одговарајућа правила за примену чланова 87. и 88, а посебно да утврди услове обавештавања Комисије и врсте помоћи које су изузете од поступка обавештавања. На основу ових овлашћења Савет је 1962. године донео Уредбу број 17/62, која је 1999. године замењена Уредбом број 659/1999. Уредба је ступила на снагу 16. априла исте године и регулише начин обавештавања Комисије од стране заинтересованих предузећа о увођењу или измени постојећих државних помоћи, случајеве незаконите помоћи, злоупотребу помоћи и шему постојеће помоћи. 2004. године Комисија је на основу овлашћења Савета донела посебну тзв. имплементирајућу Уредбу број 794/2004. о спровођењу Уредбе Савета број 659/1999. о детаљним правилима за примену одредби члана 93. Уговора о оснивању Европске заједнице.³⁶⁾ Уредба утврђује детаљна правила о форму, садржини и другим детаљима обавештења и о годишњим извештајима, као и одредбе о рачунању рокова у свим поступцима који се односе на државну помоћ и камте у случају повраћаја незаконите помоћи.³⁷⁾

Систем претходне контроле путем обавештавања Комисије

Одредбама члана 88(3). Уговора о оснивању, прописана је обавеза благовременог обавештавања Комисије о сваком намераваном увођењу или промени помоћи, како би Комисија могла да се изјасни о томе. Детаљније одредбе о самом поступку обавештавања садржане су у Уредби Савета број 659. У случајевима када Комисија сматра да такав програм није у складу са заједничким тржиштем без одлагања покреће поступак са циљем да односна држава у одређеном року укине или измени такву субвенцију. Истим чланом је прописано и да односна држава не сме применити планирану меру пре него што Комисија донесе одговарајућу одлуку. Ступањем на снагу Уредбе број 659. обавеза претходног обавештавања је конкретизована на мере "нове државне помоћи", укључујући и измене у постојећим. Појам нове помоћи је одређен посредно или негативним методом, као све врсте помоћи које нису обухваћене појмом постојећих помоћи. Као постојеће, сматрају се оне које су постојале у моменту стапања на снагу Уговора о оснивању у конкретним државама чланицама, шеме помоћи и индивидуалне помоћи које су одобрене пре тога а које се примењују након ступања на снагу Уговора о оснивању, одобрене помоћи од стране Комисије (тзв. овлашћене помоћи), помоћи које се сматрају овлашћенима у складу са одредбама члана 4(6) Уредбе, или се сматрају

36. Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 april 2004, implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, OJ L 140/1, од 30.4.2004.

37. Члан 1. Уредбе.

постојећим према одредбама члана 15. Уредбе, као и оне које у време одобравања нису сматране државном помоћи.

Обавези претходног пријављивања не подлежу мере које су обухваћене тзв. блок изузецима, нити се поступак примењује на индивидуално одobreне шеме помоћи.

Према одредбама члана 2. Уредбе, државе чланице су обавезане да благовремено обавесте Комисију о врсти помоћи коју намеравају да одобре. Обавештење мора да садржи све информације које су потребне да би Комисија могла да донесе одговарајућу одлуку. Другим речима, обавештење мора бити "комплетно". О пријеме таквог обавештења Комисија је дужна да обавести државу чланицу без одлагања.

Правовремено послато обавештење има суспензивно дејство или дејство "замрзавања" (стандстил) на планиране помоћи. То практично значи да помоћ не сме бити реализована пре него што Комисија не донесе одлуку којом то одобрава или "овлашћујућу одлуку".

Време за претходно истраживање је орочено на два месеца од дана добијања обавештења, при чему је Комисија обавезана да са претходним испитивањем обавештења почне чим прими комплетно обавештења. Под комплетним обавештењем се сматра оно на које Комисија у року од два месеца након пријема није ставили приговор, нити је тражила какву додатну информацију. Резултат испитивања може бити тројак. Прво, Комисија може установити да мера у питању нема карактер помоћи. Друго, може констатовати да мера у питању представља облик државне помоћи, али да је у складу са заједничким тржиштем. У таквој одлуци мора, међутим, навести оправдани изузетак под који је сврстана мера у питању. Треће, ако Комисија у поступку претходног испитивања сматра да постоје разлози са сумњу у погледу њене компатибилности са заједничким тржиштем, покреће формални поступак испитивања у складу са одредбама члана 93(2) (према новој нумерацији лан 88. став 3) Уговора о оснивању. Ако Комисија у року од два месеца не донесе одлуку, односно државе чланице могу реализовати планиране мере државне помоћи, али тек након што о томе обавесте Комисију и ако Комисија у року од наредних 15 дана од пријема овог обавештења не донесе одговарајућу одлуку.

Ако након претходног обавештења дође до промена у условима или висини помоћи, Комисија мора бити и о томе обавештена.

У случају покретања поступка формалног испитивања, у одлуци о покретању се сумарно морају навести релевантна чињенична и правна питања са прелиминарном оценом у погледу предложене мере, као и сумњу у погледу њене усклађености са заједничким тржиштем. Истом одлуком су државе чланице и заинтересоване стране позиване да се у року од месец дана изјасне о прелиминарном наводу Комисије и њеном образложењу због чега сматра да предложена мера изазива сумњу у погледу компатибилности са заједничким тржиштем. У коначној одлуци коју доноси након окончања поступка формалног испитивања, Комисија може закључити да односна мера не представља меру државне помоћи, прихватити из-

мене коју су предложиле државе чланице тако да меру третира као усклађену са заједничким тржиштем, тј. донети тзв. "позитивну одлуку" у којој ће навести под који дозвољени изузетак је сврстала предложене мере, донети тзв. "условну одлуку", негативну одлуку. У условној одлуци коју придружује позитивној, Комисија прописује под којим условима се предложена мера може сматрати усклађеном са заједничким тржиштем и реализовати као државна помоћ. Негативном одлуком Комисија констатује да предложена мера није у складу са заједничким тржиштем и да се не сме реализовати. Комисија ће настојати да поменуће одлуке "ако је то могуће" донесе у року од 18 месеци од дана покретања формалног поступка.³⁸⁾ Након истека овог рока Комисија ће, ако то захтевају државе чланице, у наредном року од два месеца донети одлуку на основу информација којима располаже. Ако, пак, информације којима располаже нису довољне, усвојиће негативну одлуку. Усвојену одлуку Комисија може опозвати ако се утврди да је, након што је државама чланица дата могућност да доставе своје коментаре, заснован на нетачним информацијама пруженим у току поступка.

Поступак који се односи на незаконите државне помоћи

Под незаконитом помоћи се, у смислу одредби члана 1. Уредбе број 659. сматра нова помоћ која је одобрена супротно одредбама члана 88(3). Уговора о оснивању. Одредбе члана 88(3) се могу повредити не само ако о намеравању помоћи није обавештена Комисија, већ и ако је помоћ о којој је обавештена Комисија реализована пре овлашћујуће одлуке Комисије, или ако њена реализација није била у потпуности у складу са добијеним овлашћењем. Део III Уредбе је посвећен поступку утврђивања незаконитих државних помоћи.

Уредбом су Комисији дата широка овлашћења да у свим случајевима када из било ког извора добије информације о постојању наводне незаконите помоћи без одлагања испита такве информације и, ако је то неопходно, од односних држава чланица затражи потребне информације. Ако позване државе не пруже потребне информације Комисија се може послужити тзв. "информационим правним леком" и у форму одлуке затражити од те државе да у прописаном року пружи наведене информације. Након што је односној држави чланици пружила могућност да се изјасни, Комисија може на основу расположивих информација и података усвојити одлуку о суспензији или одлуку о враћају помоћи. Одлуком о суспензији Комисија од државе чланице захтева да одложи примену државне помоћи док не донесе одлуку о усклађености са заједничким тржиштем. У другом случају Комисија ће захтевати од односне државе чланице да привремено врати незакониту помоћ док не донесе одлуку о њеној усклађености са заједничким тржиштем, под условима који су предвиђени одредбама члана 11(2). Уредбе. У случају да односне државе чланице не изврше наведене одлуке, Комисија је овлашћена да предмет директно упути

38. Члан 7(6). Уредбе.

Суду правде и да у покренутом поступку захтева да Суд утврди да наведено непоштовање представља повреду Уговора о оснивању.

Поступак враћања помоћи

У случају да Комисија донесе одлуку да мера у питању представља незакониту државну помоћ (у случају негативне одлуке у формалном поступку), тзв. одлуком о повраћају односно држава чланица је позвана да предузме све неопходне мере да од корисника врати помоћ, осим ако би то било противно општим начелима комунитарног права. Повраћај подразумева и враћање припадајуће камате на износ одобрене и реализоване помоћи. Камата се обрачунава од дана када је незаконита помоћ стављена на располагање кориснику до дана враћања. Поступак принудног извршења спроводе национални судови држава чланица на основу одлуке Комисије. Право Комисије да захтева повраћај застарева у року од 10 година, од дана додељивања незаконите помоћи кориснику.

Комисија може, и у случају постојања злоупотребе помоћи, покренути раније описани поступак формалног испитивања. Злоупотреба помоћи постоји у случајевима када је корисник одобрену помоћ искористио супротно одлуци о додељивању.

Radovan Vukadinović, Ph.D.
Professor at Faculty of Law, Kragujevac

STATE AID IN EU LAW

Summary

State subsidies represent significant tools of economic and social politics in every EU member country, used for accomplishing different national or regional goals. These purposes in general terms can be defined as increase of the number of employees by establishing new companies by means of state aid or by increasing competitiveness of the existing companies by granting financial and other benefits for production or placement of certain products or industries and the like. On the other side, use the state aid can lead to unequal treatment of all market participants, which naturally restricts freedom of movement of goods which is one of the main principles on which the European Community is based. For that reasons effects of state subsidies on fair competition need to be taken into account when determining on whether the subsidy is permissible as well as the rules on free movement of goods. On the other side, accomplishment of national and Community goals by its use need not to be sacrificed. Interests of the member states may differ while the Community interest lays in sound functioning of the common market. That is why the only forms of state aid that are not permissible are those that endanger or directly prevent accomplishment of those two sets of goals.

This paper analyses different solutions with respect to state aid present in the EU legislation based on relevant provisions of the Agreement on Establishment, sources of secondary legislation and chosen practice of the Court of Justice and legal doctrine.

Key words: *state aid, subsidies, fair competition, Community policy.*