
ЧЛАНЦИ

УДК 349.6(4-672EU)

др Миле РАЧИЋ
редовни професор Правног факултета у Источном Сарајеву

мр Синиша ДОМАЗЕТ
докторант на Правном факултету Универзитета у Нишу

ДРЖАВНА ПОМОЋ И СИСТЕМ ТРГОВИНЕ ЕМИСИЈАМА ШТЕТНИХ ГАСОВА У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ ЕУ*

Резиме

Аутори овој чланка се руководе са два различита метода. Први од њих је позитивно-правни метод који је намењен анализи позитивних правила у материји државне помоћи ЕУ. Други од њих је правно-логички метод индукције и дедукције, који је примењен у решавању многих правних и логичких проблема који се могу појавити као резултат веома сложене системе трговине дозволама за емисију гасова са ефектом спагнута у ЕУ. Државна помоћ укључена у системе трговине емисијама штетних гасова је, у основи, недопуштена у ЕУ, али уз одређене услове може бити компатибилна са унутрашњим тржиштем. У процени компатибилности ноификоване државне помоћи, Комисија користи такзвани балансирни тест, одмеравајући позитивне и негативне ефекте помоћи. Нарочито важну Европска комисија је осветлила оквиру под којим државе чланице могу компензовати одређене комисије за више

* Овај рад је део истраживачких пројеката под шифрама 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ) и 176019 (Петрогенеза и минерални ресурси Карпато-балканида и њихов значај у заштити животне средине), финансираних од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

широшкова електрична енергија која се очекују услед промена у шема трговине емисијама од 2013. године.

Кључне речи: *право, ЕУ, државна помоћ, заштитна животне средине, систем трговине емисијама.*

І Увод

Систем трговине емисијама штетних гасова Европске уније¹ (у даљем тексту: ЕУ) представља окосницу политике Уније у борби против климатских промена и служи као средство за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште. Поменути систем покрива преко 11.000 постројења у тридесет држава. Иако је претеча ове идеје делимично била уграђена у саму Оквирну конвенцију УН о промени климе, а разрађена Кјото Протоколом уз ову Конвенцију, ЕУ је првобитно развила свој систем трговине кредитима за емисију поменутих гасова независно од поменутих међународних механизма.²

Овај систем функционише тако што је установљен својеврсни лимит укупне вредности емисије гасова са ефектом стаклене баште који може бити емитован од стране фабрика или постројења у систему. То је такозвани принцип одређивања лимита и трговине („*cap and trade*“). У пракси, то значи да компаније могу купити дозволе за емисију од компанија које загађују животну средину у мањој мери од прописане, односно продати их онима које загађују више од прописаног нивоа.³ На овај начин, испоштован је принцип „загађивач плаћа“, будући да компаније које загађују више морају да купе дозволе, док се истовремено награђују компаније које чине напоре у области заштите животне средине.

На крају године, свака компанија мора да преда довољно дозвола да покрије све своје емисије. У супротном, изричу се велике казне. Ако компанија смањује своје емисије, она може да задржи вишак дозвола како би покрила своје будуће потребе, или их може продати другој компанији којој недостају дозволе. На овај начин, обезбеђује се да се емисије штетних гасова смање тамо где је то најисплативије. Број дозвола се временом смањује, тако да опада и укупан број емисија. 2020. године, емисије ће бити за 21% ниже него 2005. године.⁴

1 The EU Emissions Trading System (EUETS).

2 Александра Чавошки, „Систем кредита за емисију гасова са ефектом стаклене баште у Европској унији“, *Евројско законодавство*, бр. 27–28/2009, стр. 117–118.

3 Доступно на адреси: <http://www.sudes.rs>, 1.11.2012.

4 Доступно на адреси: <http://www.sudes.rs>, 1.11.2012.

Поменути систем разрађен је читавим низом легислативних аката, међу којима треба истаћи Директиву 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета којом се установљава шема за дозволе за трговину емисијама гасова са ефектом стаклене баште у Унији,⁵ делимично измењеном Директивом 2004/101/ЕС Европског парламента и Савета, складу са механизмима Кјото Протокола,⁶ као и Директиву 2009/29/ЕС Европског парламента и Савета којом се унапређује и проширује шема за трговину дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште Уније.⁷

- 5 Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, *OJ* L275/32.
- 6 Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms, *OJ* L338/18.
- 7 Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community, *OJ* L140/63. Поред ових аката, важни су и: Уредба Комисије 2216/2004 од 21. децембра 2004. за стандардизован и осигуран систем регистара, измењену: Уредбом Комисије (ЕЦ) бр. 916/2007 L 200 5 1.8.2007. и Уредбом Комисије (ЕЦ) бр. 994/2008 од 8. октобра – верзија примењива до 31. децембра 2011, *OJ* L386/1; Одлука Комисије 2006/780/ЕС од 13. новембра 2006. о избегавању двоструког рачунања смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште под шемом трговине емисијама за пројектне активности у оквиру Кјото Протокола у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета *OJ* L316/12; Одлука Комисије 2007/589/ЕС из 18. јула 2007. којом се установљавају смернице за мониторинг и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета, измењене Одлуком Комисије 2009/73/ЕС и Одлуком Комисије 2009/339/ЕС, *OJ* L229/1; Директива 2008/101/ЕС Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. којом се мења Директива 2003/87/ЕС тако да укључује активности ваздухопловства у шеми за трговину дозволама емисија гасова са ефектом стаклене баште у Заједници, *OJ* L8/3; Одлука Комисије 2009/450/ЕС из 8. јуна 2009. о детаљној интерпретацији ваздухопловних активности наведених у Анексу 1 Директиве 2003/87/ЕС, *OJ* L149/69; Уредба Комисије (ЕЦ) бр. 748/2009 из 5. августа 2009. о листи ваздухопловних оператора који врше ваздухопловну активност наведену у Анексу 1 Директиве 2003/87/ЕС на дан или после 1. јануара 2006. којом се прецизира држава чланица администратор за сваког ваздухопловног оператора, *OJ* L219/1; Одлука Комисије из 24. децембра 2009. којом се одређује, у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета, листа сектора и подсектора за које се чини да ће бити изложени значајном ризику од цурења угљеника, *OJ* L1/10; Уредба Комисије бр. 82/2010 из 28. јануара 2010. о листи ваздухопловних оператора којом се специфицира држава администратор, *OJ* L25/12; Уредба Комисије (ЕУ) бр. 920/2010 из 7. октобра 2010. за стандардизовани и осигурани систем регистрација у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета и Одлуком бр. 280/2004/ЕС Европског парламента и Савета, *OJ* L270/1; Уредба Комисије (ЕУ) бр. 1031/2010 из 12. новембра о избору тренутка, управљању и другим аспектима аукције дозвола за емисију гасова са ефектом

С обзиром да системи трговине дозволама за емисију могу укључивати и државну помоћ у различитим облицима, као и чињеницу да је државна помоћ, у основи, инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем ЕУ, Комисија је морала поставити критеријуме за оцену сваког појединачног случаја у пракси. У редовима који следе, биће више речи о изворима права, као и условима под којима ће државна помоћ у области система трговине дозволама бити допуштена.

II Правила о државној помоћи у области система трговине емисијама штетних гасова

1. Извори права

Државна помоћ у области система трговине дозволама за емисију штетних гасова у ЕУ уређена је *Смерницама о државној помоћи за заштити живуине средине*, донетих од стране Комисије 2008. године (у даљем тексту: *Смернице о животној средини*),⁸ као и *Смерницама о неким мерама државне помоћи у контексту шеме за трговину дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште после 2012. године* (у даљем тексту: *Смернице о трговини дозволама*).⁹

Наведене смернице спадају у акте такозваног „меког“ права, али је Комисија успела да обезбеди њихову формално-правну обавезност, примењујући њихове одредбе приликом решавања конкретних случајева у пракси.¹⁰ Не сме се пренебрегнути чињеница да је државна помоћ

стаклене баште у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета којом се установљава шема за трговину дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште у Заједници, аукције дозвола за емисију гасова са ефектом стаклене баште у складу са Директивом 2003/87/ЕС Европског парламента и Савета којом се установљава шема за трговину дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште у Заједници, *OJ L302/1*.

8 Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection [2008], *OJ C82/01*.

9 Guidelines on certain State aid measures in the context of the greenhouse gas emission allowance trading scheme post 2012, [2012] *OJ C154/4*.

10 Уколико држава чланица одбије да прихвати примену одредаба „меког права“, тада ће Комисија покренути поступак у односу на све мере државне помоћи које потпадају под дате одредбе. Такво поступање Комисије било је видљиво у случају када је Немачка одбила да се повинује новим Смерницама о регионалној помоћи за период од 2007–2013. године. Комисија је на овакав поступак Немачке реаговала тако што је покренула формалну истрагу *против свих шема* регионалне државне помоћи које је одобрила немачка влада. То је резултирало изричитим одобрењем поменутих Смерница од стране Немачке. Чврст став Комисије у погледу обавезујућег карактера одредаба „меког права“ о државној помоћи видљив је и приликом *преговора са кандидатима за чланство у ЕУ*. Тада државе кандидати морају да покажу да су у стању да се придржавају обавеза које проистичу из *acquis communautaire*,

a priori недопуштена чланом 107(1) Уговора о функционисању ЕУ (у даљем тексту: УФЕУ). То, међутим, не значи да се ради о апсолутној забрани. Од тога су могући одређени изузеци, предвиђени одредбама УФЕУ. С тим у вези, државна помоћ за заштиту животне средине првенствено ће бити оправдана на темељу члана 107(3)(ц) УФЕУ,¹¹ који говори да ће државна помоћ намењена омогућавању развоја одређених економских подручја или одређених привредних делатности, уколико не утиче негативно на трговинске услове супротно заједничком интересу, бити компатибилна са унутрашњим тржиштем. У том погледу, Комисија ће спровести такозвани „балансирни тест“ (*balancing test*, превод аутора), односно одмерити све позитивне ефекте на развој дате привредне области са (евентуалним) негативним ефектима на конкуренцију и трговину између држава чланица.¹² Треба нагласити да ће Комисија оцењивати компатибилност мере државне помоћи у контексту *Уније као целине*, а не на националном нивоу. То значи да се неће узимати у разматрање државна помоћ која оставља негативне ефекте искључиво на националном нивоу, већ само она која је од *интереса за ЕУ*. Такође, језичким тумачењем члана 107(3)(ц) УФЕУ извлачи се закључак да помоћ мора бити усмерена ка развоју датог подручја или привредне делатности. Стога, уколико би до развоја датог подручја, односно привредне активности дошло и у одсуству државне помоћи, тада се не би радило о изузетку садржаном у члану 107(3)(ц) УФЕУ.¹³

2. Балансирни тест

Као што је већ поменуто, систем по коме ће се утврдити да ли је мера државне помоћи у области система трговине дозволама компатибилна са унутрашњим тржиштем ослања се на балансирни тест и на први поглед делује прилично једноставно. Врши се у три фазе. Прво,

што укључује и акте који спадају у „меко право“ (смернице, оквири и слично). Дакле, ово би представљао још један начин на који Комисија обезбеђује формално-правну обавезност „меког законодавства“. О овоме види: Marise Cremona, „State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements“, *European Law Journal*, бр. 9/2003, стр. 265–287; Peter Schütterle, „State Aid Control: An Accession Criterion“, *Common Market Law Review*, бр. 39/2002, стр. 577–590; Michael Blauburger, „Compliance with rules of negative integration: European state aid control in the new member states“, *Journal of European Public Policy*, бр. 16:7, 2009, стр. 1030–1046.

11 Помоћ намењена омогућавању развоја одређених привредних делатности, уколико таква помоћ не утиче негативно на трговинске услове супротно заједничком интересу. О томе види: Смернице, т. 12.

12 Смернице, т. 16.

13 Alison Jones, Brenda Sufrin, *State Aid*, 2011, стр. 81.

Комисија ће утврдити да ли је дата мера помоћи усмерена ка остварењу неког циља од комунитарног значаја? У овом случају би такав циљ свакако представљао заштита животне средине, јер је то циљ од несумњиве комунитарне важности.

Друго, да ли је предмет намера помоћи у стању да испуни зацртани циљ (то јест, обезбеђење заштите животне средине)? У том смислу, Смернице постављају одређене стандарде поступања у овој ситуацији.

Пре свега, поставља се питање да ли је дата мера државне помоћи одговарајући инструмент? У одговору на ово питање, посебан значај има познато начело „загађивач плаћа“. У складу са поменутим начелом, загађивач је дужан да плати све трошкове настале као резултат загађења животне средине, укључујући притом и индиректне трошкове које сноси друштво. Његово поштовање и пуна применатеоријски обезбеђује да ће тржишни недостаци повезани са негативним екстерналијама бити исправљени. Стога, уколико би начело „загађивач плаћа“ било у потпуности примењено, не би била потребна државна помоћ за обезбеђење исхода тржишне ефикасности. То значи да се државна помоћ третира као друга најбоља опција, док начело „загађивач плаћа“ остаје главно правило.¹⁴ Употреба државне помоћи у контексту начела „загађивач плаћа“ уклонило би загађивачу терет плаћања трошкова властитог загађења. Због тога, државна помоћ може представљати неприкладан инструмент у заквим случајевима.¹⁵

Комисија је исправно констатовала да, услед незадовољавајућег нивоа заштите животне средине,¹⁶ државна помоћ може пружити позитиван подстицај предузетницима да предузму активности или изврше улагања која нису обавезујућа и која у супротном не би била извршена од стране профитно оријентисаних компанија. Поред тога, државна помоћ може представљати прикладан инструмент који омогућава државама чланицама да донесу националне прописе о заштити животне средине који су строжи од прописа Уније, смањујући оптерећења предузетницима највише погођеним таквим прописима и омогућавајући на тај начин спровођење прописа.¹⁷

Државна помоћ мора бити нужна и имати подстицајан ефекат. Суштина је у томе да се утиче на компанију примаоца помоћи да проме-

14 Смернице, т. 24.

15 *Ibidem*.

16 Као разлози за незадовољавајуће стање заштите животне средине наводе се тешкоће приликом одређивања тачне цене загађења, као и чињеница да би пребрзо повећање цена индустријских производа како би се преузели трошкови загађења довело до спољашњег шока и изазвало поремећаје на тржишту. О томе види: Смернице, т. 25(а) и 25(б).

17 *Ibidem*.

ни своје дотадашње понашање на тржишту у смислу заштите животне средине. Стога је довољно да достигнути квалитет заштите буде у квалитативном смислу *виши* него пре доделе помоћи.¹⁸ Подстицајни ефекат ће се идентификовати преко противречне анализе (*counter factual analysis*, превод аутора), упоређивањем нивоа намераване активности са државном помоћи и без ње. Тачно утврђивање противчињеничног сценарија је кључно за одређивање да ли државна помоћ има подстицајан ефекат или не.¹⁹

Најзад, потребно је утврдити и да ли је државна помоћ пропорционална. Мера државне помоћи неће бити компатибилна са унутрашњим тржиштем уколико се истоветан резултат могао постићи доделом мањег износа компанији примаоцу. У томе лежи суштина принципа пропорционалности. Дакле, висина помоћи мора бити сведена на минимум неопходан за постизање циљева заштите животне средине. Изузетно, пропорционалност помоћи може зависити и од степена селективности мере.²⁰

Износ државне помоћи се, према Смерницама, рачуна са ослонцем на такозване прихватљиве трошкове (*eligible costs*, превод аутора). Ради се о додатним, екстра (нето) трошковима нужним за испуњавање циљева заштите животне средине. Међутим, кад је реч о помоћи у области система трговине дозволама, примењује се нешто другачији режим. Наиме, у овим случајевима пропорционалност ће бити остварена кроз услове и критеријуме, који ће обезбедити да корисник помоћи не добије прекомерне предности и да је селективност мере ограничена на најмањи износ.²¹

Најзад, треће, Комисија ће утврдити да ли ће негативни ефекти помоћи предузећу (изражени кроз нарушавање конкуренције и утицај на трговинске токове/размену) бити ограничени, тако да је свеукупна равнотежа позитивна. Уколико је укупан биланс предметне мере позитиван, мера државне помоћи ће бити проглашена компатибилном са унутрашњим тржиштем и обрнуто. Свакако ће ризик од нарушавања конкуренције бити много већи у случајевима када се мером државне помоћи настоје само вештачки одржати економски неефикасне компаније. Давање „вештачког дисања“ компанијама није суштина државне помоћи, већ је да се помогне здравим привредним субјектима како би постигли више стандарде заштите животне средине.

18 Смернице, т. 27.

19 Смернице, т. 28.

20 Смернице, т. 30–31.

21 Смернице, т. 33.

3. Решења Смерница о државној помоћи за заштиту животне средине у области система трговине дозволама за емисију штетних гасова

Државна помоћ у области система трговине дозволама за емисије штетних гасова може бити додељена у различитим облицима. Класичан пример представља додела дозвола и права од стране државе чланице испод њихове тржишне вредности. Битно је да се такво давање може приписати држави чланици.²² Приписивост помоћи држави чланици представља услов за поступање Комисије у сваком појединачном случају. Уколико се дата мера не може приписати држави чланици, неће се радити о државној помоћи у смислу члана 107(1) УФЕУ. Одредница да се помоћ може приписати држави чланици посебно долази до изражаја када се помоћ не додељује непосредно од стране државе чланице, већ посредним путем, преко неких других тела (на пример, органа територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе, привредних субјеката под контролом државе и слично). Тада Комисија мора да докаже да је помоћ додељена од стране државе чланице или посредно, из државних извора, што понекад неће бити једноставан задатак.

Уколико је укупан износ дозвола које је издала држава чланица мањи од очекиваних потреба предузећа, укупан ефекат на ниво заштите животне средине биће позитиван. У том погледу, ако додељена права не покривају у целини очекиване потребе датог предузећа, оно ће смањити своје загађење, чиме ће допринети побољшању заштите животне средине, или ће купити допунска права на тржишту, плаћајући тако накнаду за загађење.²³ Дакле, на овај начин се непосредно реализује начело „загађивач плаћа“. У циљу заштите правилног функционисања унутрашњег тржишта, никаква прекомерна расподела права неће бити оправдана, док се прописима мора избећи стварање неоправданих препрека за улазак на тржиште.²⁴

Државна помоћ укључена у системе трговине дозволама за емисију штетних гасова биће компатибилна са унутрашњим тржиштем, у смислу члана 107(3)(ц) УФЕУ, уз претходно испуњење више услова.

Прво, системи трговине дозволама за емисију морају се успоставити на начин да остварују циљеве заштите животне средине изнад оних који се требају постићи на основу стандарда Уније који су обавезни за дата предузећа. Друго, расподела се мора извршити на транспарентан на-

22 Смернице, т. 139.

23 Смернице, т. 55.

24 *Ibidem*.

чин, мора бити заснована на објективним критеријумима и на изворима података највећег доступног квалитета. Укупан износ дозвола или права додељених сваком предузећу по цени испод тржишне вредности не сме бити виши од очекиваних потреба таквог предузећа, како се процењује за ситуацију непостојања система система трговине дозволама. Треће, методологија расподеле не сме фаворизовати одређена предузећа или одређене секторе, сем уколико је то оправдано логиком заштите животне средине у самом систему трговине, или уколико су таква правила неопходна из разлога доследности са другим политикама заштите животне средине. Четврто, нови учесници на тржишту, начелно, не добијају дозволе или права по повољнијим условима од постојећих предузећа која делују на истим тржиштима. Додела већег броја помоћи постојећим постројењима у поређењу са новим учесницима не би требала проузроковати стварање неоправданих баријера за улазак на тржиште.²⁵

Комисија ће проценити нужност и пропорционалност државне помоћи укључене у системе трговине дозволама за емисију у складу са неколицином критеријума.

Тако, избор корисника државне помоћи мора бити заснован на објективним и транспарентним критеријумима, а помоћ мора, у начелу, бити додељена на идентичан начин за све предузетнике у датом сектору, односно на истом релевантном тржишту ако се налазе у истој чињеничној ситуацији. Друго, потпуна продаја на аукцији мора довести до значајног повећања производних трошкова за сваки сектор или категорију појединих корисника. Треће, значајно повећање производних трошкова не може се пренети на потрошаче без појаве знатних смањења прихода од продаје. Та анализа може се спровести на основу процена еластичности цена производа у предметном случају. Поменуте процене се врше на релевантном географском тржишту. У циљу утврђивања да ли се повећање трошкова из система трговине дозволама може пренети на потрошаче, Комисија може користити процене изгубљене добити од продаје, као и њихов утицај на профитабилност компаније. Најзад, четврто, није могуће да само поједини предузетници у сектору изврше смањење нивоа емисија како би цена дозвола за емисију била прихватљива. Пружањем података о нивоима емисија који произлазе из најефикасније методе у Европском економском простору и коришћењем истих као мерило, могуће је доказати да се потрошња не може смањити. Свако предузеће које постигне најефикаснију технику може највише остварити право које одговара повећању производних трошкова произашлих из система трговина дозволама коришћењем најефикасније методе, а које се не може пренети на потрошаче. Сваки предузетник који

25 Смернице, т. 140(а)–140(д).

има лошију ефикасност заштите животне средине оствариће мање права, сразмерно својој ефикасности у заштити животне средине.²⁶

4. Државна помоћ у светлу одредаба Смерница о трговини дозволама за емисију штених гасова

Као што је већ поменуто, у првој половини 2012. године Комисија је усвојила Смернице о неким мерама државне помоћи у контексту шеме за трговину дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште после 2012. године. У Смерницама су садржане одредбе о: а) државној помоћи за индиректне емисионе трошкове; б) инвестиционој помоћи високо ефикасним електрицима; в) помоћи укљученој у категорију прелазне беспилотне дозволе за модернизацију производње електричне енергије; г) помоћи укљученој у искључење малих постројења и болница из система ЕУ о трговини дозволама за емисију гасова са ефектом стаклене баште.

На поменуте облике државне помоћи не примењују се Смернице о животној средини и сви наведени облици државне помоћи морају се нотификовати Комисији. Притом, у Смерницама о трговини дозволама за емисију постављени су критеријуми за процену њихове компатибилности са унутрашњим тржиштем. Као и код Смерница о животној средини, Комисија ће примењивати балансирни тест, при чему је примарни циљ контроле државне помоћи у области система трговине емисијама обезбеђење већег степена смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште, него што би био случај у одсуству помоћи. Државна помоћ мора бити нужна и ограничена на минимум неопходан постизање циљева заштите животне средине, без нарушавања конкуренције и трговине на унутрашњем тржишту.²⁷

За разлику од Смерница о животној средини, у Смерницама о трговини дозволама за емисију Комисија за утврђивање висине дозвољене помоћи користи концепт оправданог трошка (*eligible cost*, превод аутора). Интензитет помоћи варира у зависности од облика помоћи.

Тако, у погледу помоћи за индиректне емисионе трошкове, интензитет помоћи не сме прелазити 85% оправданих трошкова претрпљених у периоду од 2013–2015, 80% оправданих трошкова претрпљених у периоду од 2016–2018. и 75% оправданих трошкова претрпљених од 2019–2020.²⁸ Када је реч о државној помоћи за високоефикасне електране, оправдани трошкови ће бити ограничени на укупне трошкове инвестиције у нова постројења (материјалну и нематеријалну имовину)

26 Смернице, т. 141(а)–141(д).

27 Смернице о трговини емисијама, т. 5.

28 Смернице о трговини емисијама, т. 26.

који су стриктно нужни за изградњу нове електране. Притом, интензитет помоћи не сме прелазити 15% оправданих трошкова, уз неке изузетке када она не сме да прелази 10%, односно 5% оправданих трошкова.²⁹ Највећи интензитет резервисан је за државну помоћ укључену у *официоне прелазне бесилајне дозволе за модернизацију производње електричне енергије*, који износи 100% оправданих трошкова.³⁰ Оправдани трошкови биће ограничени на укупне инвестиционе трошкове (материјална или нематеријална имовина), као што је наведено у националном плану који кореспондира тржишној вредности бесплатних дозвола датих по кориснику, без обзира на оперативне трошкове и користи одговарајућег постројења.³¹

Дакле, може се закључити да нова правила уз помоћ којих државе чланице могу компензовати енергетски интензивне кориснике за више трошкове чије се наступање очекује од 2013. године, услед преласка на систем шеме за трговину емисијама, теже да ублаже утицај индиректних трошкова за емисију CO₂ за најосетљивије секторе привреде, уз истовремено спречавање појава које би могле да подрију ефективност целокупног система трговине дозволама у ЕУ.³²

III Контрола државне помоћи у области система трговине емисијама штетних гасова од стране Комисије

Контрола државне помоћи у области система трговине дозволама за емисију штетних гасоварегулисана је чланом 108. УФЕУ, који, практично, предвиђа две процедуре. Прва од њих представља *прелиминарно испитивање* дате мере државне помоћи у области система трговине дозволама, док се друга односи на *испитивни процес*. Кад је реч о прелиминарном испитивању, држава чланица има обавезу да нотификује предметну помоћ Комисији. Притом, нотификација помоћи није ствар добре воље држава чланица, већ то представља њихову обавезу. Мера државне помоћи за коју постоји обавеза нотификације не сме бити спроведена, пре него што Комисија донесе или се сматра да је донела одлуку којом се дата помоћ одобрава (*standstill clause*).³³

29 Смернице о трговини емисијама, т. 35–39.

30 Смернице о трговини емисијама, т. 42.

31 Смернице о трговини емисијама, т. 41.

32 European Commission, *State aid: Commission adopts rules on national support for industry electricity costs in context of the EU Emission Trading Scheme*, Brussels, 22 May 2012, IP/12/498.

33 Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty OJ L83/1. Неслужбена (консолидована) верзија са амандманима из 2003. и 2006. се може наћи на сајту: <http://eur-lex.europa.eu>.

Међутим, од обавезе нотификације постоје неки изузеци. Тако, нотификација неће бити потребна уколико је дата мера државне помоћи обухваћена Општом уредбом о блок-изузећу.³⁴ Поред овог случаја, нотификација неће бити потребна ни кад предметна помоћ потпада под Уредбу о примени чланова 87 и 88 Уговора *de minimis* помоћ³⁵ (такозвана *de minimis* Уредба), као ни у ситуацији када се ради о појединачној помоћи додељеној преко одобрене шеме помоћи, ако висине тих појединачних помоћи не прелазе било које одређене прагове.

Након окончања фазе прелиминарног испитивања плана за доделу државне помоћи у области система трговине емисијама, Комисија може заузети неколико различитих ставова. Пре свега, може закључити да се у предметном случају уопште не ради о државној помоћи, па ће онда донети такву одлуку која ће бити саопштена држави чланици. Друго, Комисија може закључити да, у погледу предложене мере државне помоћи, не постоје било какве примедбе, па ће у тој ситуацији сматрати да је нотификована мера помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем (*decision not to raise objections*). Најзад, Комисија може, након завршетка ове прелиминарне фазе, да закључи да постоје сумње у погледу компатибилности нотификоване мере помоћи са унутрашњим тржиштем, што значи да ће у том случају покренути другу фазу поступка, фазу испитног поступка.

Између два поступка, који временски следе један после другог, постоје одређене битне разлике. Суштина прве процедуре, односно прелиминарног испитивања, је у томе да Комисија стекне *uvis* (*prima facie*) и формира мишљење о компатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, док друга процедура има за циљ да Комисија стекне потпуни увид у чињенице *целокуйној случаја*, како би донела коначну одлуку.

Након окончања испитног поступка, доноси се одлука, која може бити у различитој форми. Тако, Комисија може заузети став да се у предметном случају нотификована мера не може окарактерисати као државна помоћ, јер не испуњава услове предвиђене чланом 107(1) УФЕУ. Друго, Комисија може утврдити да су сумње у погледу предложене мере државне помоћи отклоњене од стране државе чланице, па ће предметну меру помоћи прогласити компатибилном са унутрашњим тржиштем (такозвана „позитивна одлука“). Треће, Комисија може условити доношење позитивне одлуке испуњавањем одређених уна-

34 Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General Block Exemption Regulation)[2008] OJ L214/3.

35 Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to *de minimis* aid, [2006] OJ L379/5.

пред постављених услова и обавеза које морају бити испуњене („условна одлука“). Најзад, четврто, Комисија може предметну меру државне помоћи прогласити инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем („негативна одлука“).³⁶ Кад је реч о условној одлуци, уколико држава чланица додели помоћ, не повинујући сепостављеним условима, тада ће се радити о незаконитој помоћи и Комисија, али и друге заинтересоване државе чланице, ће моћи да покрену поступак пред судовима Уније због кршења одредби УФЕУ. Слично је и са неспровођењем негативних одлука о државној помоћи.

Уколико је Комисија након окончања поступка донела одлуку о инкомпатибилности мере државне помоћи у области система трговине дозволама са унутрашњим тржиштем, наложиће држави чланици да предузме све неопходне мере, у циљу *повраћаја незаконитије помоћи* која је њеном кориснику додељена. Под незаконитом помоћи се подразумева: а) помоћ која није била нотификована Комисији; б) помоћ која је била нотификована, али је реализована у време трајања поступка пред Комисијом (било да се ради о прелиминарном испитивању или формалној истрази); в) помоћ која је додељена супротно условно компатибилној одлуци Комисије; г) помоћ која је реализована, иако је Комисија донела негативну одлуку, односно одлуку о њеној инкомпатибилности са унутрашњим тржиштем.

Ипак, пракса је показала да процес повраћаја незаконито додељене државне помоћи не тече ни лако ни брзо. Државе чланице се доста нерадо опредељују на овакав корак, иако су на то обавезане, постављајући често националне интересе испред интереса Уније. То је директна последица више различитих узрока.

Пре свега, у многим случајевима државе чланице су *искључиво одговорне* за кашњење у реализацији одлуке Комисије о повраћају незаконито додељене државне помоћи. Поред овог разлога, за закашњење у извршавању одлука о повраћају помоћи као узрок се наводе и *недостатак прецизности* у одлукама о повраћају (било да се ради о идентификацији компаније која мора да врати помоћ, или о висини износа који је предмет повраћаја), али и *дуготрајне процедуре повраћаја помоћи*, које се спроводе у складу са националним законодавством односне државе чланице.³⁷

Како би избегле да помоћ у области система трговине дозволама буде окарактерисана као инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, државе чланице често прибегавају различитим облицима *неформал-*

36 Уредба о поступку, чл. 7.

37 О овоме види више у: Nuria Mariñas, „Enforcement of State aid recovery decisions“, *Competition Policy Newsletter*, бр. 2/2005, стр. 18–19.

них консултација у вези са мером помоћи која ће бити нотификована Комисији. То се, у пракси, чини пре него што је покренута фаза прелиминарног испитивања. Овакви састанци би се могли окарактерисати као „предпрелиминарна фаза“ поступка, иако она није нигде поменута ни у Уговору о функционисању ЕУ, нити Уредби о поступку. Њихова сврха лежи у разјашњавању недоумица у погледу дате мере помоћи у области система трговине дозволама, размени ставова и мишљења, и слично. Овакви неформални „сусрети“ су нарочито значајни кад је реч о озбиљнијим и тежим случајевима, будући да државе чланице још на самом почетку имају могућност да сазнају став Комисије о многим питањима. То им омогућава да на много бољи начин припреме нотификацију или, евентуално, изврше измене мере помоћи у области система трговине дозволама коју намеравају да доделе. Осим тога, на овај начин се избегавају потенцијални спорови држава чланица и Комисије, штеди време и финансијски и људски ресурси. Иако би овакви неформални састанци могли представљати кршење принципа да се прелиминарна фаза поступка одвија искључиво између Комисије и дате државе чланице, она се у пракси показује као веома корисна, па зато од ње не треба бежати.³⁸

У пракси је било више случајева када су институције Уније испитивале помоћ у области система трговине дозволама.

Тако, Комисија је разматрала нотификовану шему помоћи британске владе о трговини, у циљу смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Шема помоћи је била нотификована на период од пет година, а састојала се у давању подстицаја компанијама у замену за апсолутно смањење емисија и установила је систем трговине емисијама који омогућава трговину емисионим дозволама у циљу смањења емисија испод одређених вредности. Комисија је разматрала нотификовану шему помоћи на бази тада важећег члана 87(3)(ц) Уговора о ЕЗ (сада 107(3)(ц) УФЕУ) и дошла до закључка да је она компатибилна са унутрашњим тржиштем.³⁹ Касније је Комисија одобрила и нотификоване модификације поменуте шеме помоћи.⁴⁰

38 О овоме види шире у: Миле Рачић, Синиша Домазет, „Повраћај незаконите државне помоћи у праву конкуренције ЕУ“, 9. Међународно саветовање „Октобарски правнички дани“, 12–13. Октобар 2012, Бања Лука, *Правна Ријеч*, бр. 33/2012, стр. 145–156.

39 State aid No N 416/2001 – United Kingdom Emission Trading Scheme, C (2001) 3739 fin.

40 State aid No N 104/A/2002 – United Kingdom, *Emission Trading Scheme – Modification to Commission decision State aid N 416/2001 of 28 November 2001– raise of maximum share of the incentive per company* C (2002) 685.

Слично је било и у случају када су холандске власти нотификовале Комисији правни оквир за шему трговине емисијама за атмосферске загађиваче NOx. У складу са холандским системом трговине емисијама NOx, нове компаније које желе експанзију на тржишту не морају да траже дозволе, већ само треба да се ускладе са релативним стандардом емисије. Систем није био на добровољној бази, већ се свако постројење морало ускладити са емисионим стандардом. Притом, смањење емисија у облику NOx кредита било би понуђено на емисионом тржишту од стране постројења чије су емисије испод постављеног емисионог стандарда. Укупна емисија NOx од стране постројења за годину дана морала је бити компатибилна са дозвољеном емисијом, заснованом на униформном емисионом стандарду постављеном за годину дана и количином утрошене енергије од стране постројења. Дакле, апсолутна дозвољена гопдишња емисија се израчунавала уз помоћ релативног стандарда емисије и количине енергије утрошене од стране постројења. У складу са поменутом шемом, холандске власти би контролисале на крају сваке године да ли је постројење испунило постављену апсолутну емисију, при чему би свако постројење само одлучивало да ли ће да размењује смањења емисије за дату годину или будућу годину. Након спроведеног поступка, Комисија је закључила да је нотификована помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем.⁴¹

IV Закључак

На основу свега реченог, може се закључити да је систем трговине дозволама у ЕУ изузетно развијен. Он представља не само израз жеље за што бољом заштитом животне средине, већ и настојања да се испоштују одредбе Кјото Протокола у вези са емисијом гасова са ефектом стаклене баште. Државна помоћ у области система трговине дозволама може примити различите облике, што не значи да ће у коначном исходу бити допуштена од стране Комисије. Услови за компатибилност помоћи са унутрашњим тржиштем садржани су у одговарајућим актима „меког“ права (у овом случају, смерницама), чије одредбе Комисија примењује приликом одлучивања о сваком од облика нотификоване помоћи. Као и код других облика помоћи, тако и у овој ситуацији Комисија захтева да помоћ буде нужна, пропорционална и да опада током времена. Проблеми који се могу јавити у имплементацији одредаба Смерница о заштити животне средине и Смерница о трговини емисијама односе се на избегавање нотификације помоћи, неспровођење евентуалне одлуке

41 О овоме видети шире у: Melvin Könings, „Emission trading – why State aid is involved: NOx trading scheme“, *Competition Policy Newsletter*, бр. 3/2003, стр. 77–79.

о повраћају помоћи, али и тешкоће у вези са прецизним утврђивањем износа оправданих трошкова. Најзад, Комисија је у Смерницама о трговини емисијама посебан нагласак ставила на секторе који су изложени значајном ризику од цурења угљеника, поставивши услове под којима ће помоћ за компензацију по основу трошкова дозвола за емисију бити компатибилна са унутрашњим тржиштем.

Mile RAČIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Law, University of Istočno Sarajevo

Mag. Siniša DOMAZET

PhD student of the Faculty of Law, University of Niš

STATE AID AND GREENHOUSE EMISSIONS TRADING SYSTEM IN EU COMPETITION LAW

Summary

The authors of this article are governed by two different methods. The first of these is a positive-legal method that is designed for the analysis of positive policies in matter of state aid. The second one is legal and logical method of induction and deduction, which is applied in solving many legal and logical problems that may arise as a result of a complex system of trade allowances to emit greenhouse gases in the EU. State aid included in the greenhouse emissions trading system is, basically, inadmissible in the EU, but under certain conditions can be compatible with the internal market. In assessing the compatibility of notified state aid, the Commission uses the so-called balancing test, weighing the positive and negative effects of aid. Particular attention European Commission devoted to framework under which Member States can compensate some of the companies for electricity costs that are expected due to changes in the emissions trading scheme from 2013.

Key words: law, EU, state aid, environmental protection, emissions trading system.