

JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
RADOVAN VUKADINOVIĆ

DRŽAVNA POMOĆ U EU U VREME PANDEMIJE COVIDA-19

Pandemija virusa SARS-CoV-2 (COVID-19) uticala je na međunarodnu privredu na način da su se privredni subjekti suočili sa iznenadnim zatvaranjem međunarodnog i unutrašnjeg tržišta. Radi prevazilaženja nastalih problema, širom sveta države su donele propise o državnoj pomoći za vreme Korona virusa sa namerom da pomognu privrednim subjektima i pojedincima u prevazilaženju nastale krize. Na nivou Evropske unije, Evropska komisija je donela poseban pravni akt u formi "Privremenog okvira" kojim je regulisala način i postupak dodele državne pomoći unutar Unije. "Privremeni okvir" je od dana donošenja pretrpeo tri izmene (proširenja) kako bi na što adekvatniji način odgovorio potrebama privrede u vreme pandemije. Vlada Republike Srbije je prateći evropski trend usvojila set mera za pomoć privredi u otklanjanju i saniranju štete uzrokovane virusom SARS- CoV-2. Dobre legislativne mere uticale su na predmet i sadržinu ovog rada. Prvi deo rada posvećen je državnoj pomoći kao delu prava konkurencije Evropske unije. U drugom delu rada su analizirane izmene "Privremenog okvira" za mere državne pomoći, dok je treći deo rada namenjen državnoj pomoći Republike Srbije.

Ključne reči: državna pomoć, Privremeni okvir, Prva izmena Privremenog okvira, Druga izmena Privremenog okvira, Treća izmena Privremenog okvira, Zakon o kontroli državne pomoći

Dr Jelena Vukadinović Marković, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, e-mail: jelena_vuk83@yahoo.com.

Prof. dr Radovan Vukadinović, redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci i član Akademije nauka i umjetnosti Republike Srpske, e-mail: radevuk2010@gmail.com.

U V O D
RAZMATRANJA O POJMU DRŽAVNE POMOĆI

Pandemija virusa SARS-CoV-2 (COVID-19) je, bez sumnje, uticala na međunarodni poslovni život. Neočekivana pojava novog virusa uticala je na snabdevenost određenim proizvodima i sirovinama, otežanu proizvodnju određenih proizvoda, ali i na promene u potrošačkim navikama stanovništva. Pojačana potražnja određenih proizvoda zahtevala je i pojačano angažovanje proizvodnih kapaciteta određene industrije. S druge strane, mnoga preduzeća, posebno mala i srednja, suočila su se sa smanjenom likvidnošću, što može dovesti do poremećaja u funkcionisanju tržišta. Drugim rečima, funkcionalna konkurencija¹ kao jedan od primarnih ciljeva Evropske unije je dovedena u pitanje. Kako tržište Evropske unije ima značajnog uticaja na privredu Srbije, promene koje se dešavaju na komunitarnom planu pogađaju i unutrašnju trgovinu.

Uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta u Evropskoj unije (EU) regulisano je Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu UFEU)², normama o ponašanju učesnika na tržištu – članovi 101–109. UFEU. S obzirom na neposredan predmet regulisanja, članovi 101–106. UFEU namenjeni su preduzećima koja posluju na tržištu Unije, dok se članovi 106–109. UFEU odnose na ponašanje države prema učesnicima na tržištu. Drugačije posmatrano, domašaj primene prava konkurencije određen je u personalnom, teritorijalnom i materijalnom smislu.³ Kada je reč o personalnoj primeni, ugovorom je određeno da se odredbe članova 101 i 102 primenjuju na preduzeća i njihova udruženja, dok se odredbe članova 106. primenjuju na javna preduzeća i preduzeća kojima su države dale posebna ili isključiva prava. U materijalnom smislu, pravila konkurencije se primenjuju na sve oblasti privrede, izuzev onih koji su Ugovorom izuzete. Teritorijalni domašaj je određen na način da se zabranjuju svi sporazumi, odluke i dogovorna praksa kojima se može naneti šteta trgovini između država članica čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije unutar unutrašnjeg tržišta, odnosno zloupotreba dominantnog položaja

¹ Prema prvobitnom, tradicionalnom, shvatanju pod konkurencijom se podrazumeva perfektna ili idealna konkurencija, a pravo konkurencije se tretira kao skup pravnih i drugih pravila o ponašanju učesnika na tržištu koje donosi država, sa ciljem da stvori pogodno pravno okruženje za uspostavljanje takvog modela. V. više Vladimir Vukadinović, *Naknada štete kao građanskopravna sankcija u pravu konkurencije Evropske unije*, doktorska teza, Novi Sad, 2019, 56.

² The Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, OJ No. C 326/ 47, od 26.12.2012.

³ V. više Radovan Vukadinović, Jelena Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020, 287–294.

na unutrašnjem tržištu ili na njegovom bitnom delu. Pri tome nije od presudnog uticaja gde je nastalo ili je izazvano ponašanje koje se smatra zabranjenim, već gde je izazvano štetno dejstvo ili je nastala negativna posledica (*effect doctrine*).⁴

Dodeljivanjem pomoći određenim subjektima države članice mogu neposredno i bitno uticati i na strukturu tržišta. Prema opštim pravilima konkurencije, državna pomoć nije dozvoljena jer se dodeljuje samo pojedinim učesnicima na tržištu koji se stavljaju u povlašćen položaj, čime se narušava konkurencija.

Ipak, kao i od svakog drugog, i od ovog opšteg pravila o zabrani, postoje izuzeci koji su regulisani u pravu EU i u državama članicama (dozvoljena državna pomoć). Tako je u pravu EU dozvoljena tzv. "socijalna pomoć", pomoć kao naknada štete zbog "prirodnih nepogoda" i zbog "podele Nemačke."⁵ U dosadašnjoj praksi u EU su propisi o dozvoljenim izuzecima usko tumačeni.⁶ Osim ovih "zakonskih", postoje i tzv. diskrecioni izuzeci o čijoj dozvoljenosti odlučuje Evropska komisija. U dosadašnjoj praksi, pitanje dozvoljenosti diskrecione pomoći je postavljano samo nekoliko puta, nakon izbijanja svetske ekonomske krize 2008. godine.⁷ Ponovo je aktuelizovano pandemijom Korona virusa. Pod diskrecionom pomoći se podrazumeva tzv. "regionalna", "projektna" i "krizna" pomoć i pomoć za unapređenje kulture. Pandemija Korona virusa je posebno otvorila pitanje tumačenja odredbi o "projektnoj" i "kriznoj pomoći" iz člana 107(3)(b i c) UFEU, kao diskrecionog pravnog osnova za odobravanje državne pomoći.⁸

U sudskoj praksi se pitanje "diskrecione pomoći", iz člana 107(3) UFEU, svelo na tumačenje granica diskrecionih ovlašćenja Evropske komisije. Sud pravde EU je u tom pogledu zauzeo stav da Komisija uživa široku diskreciju.⁹ Komisija je u početku bila restriktivna u pogledu dodeljivanja ove vrste pomoći, ali je nakon izbijanja globalne finansijske krize napustila "konzervativni stav."¹⁰

⁴ Sud pravde je u slučaju *Woodpulp* istakao da je neophodno sagledati efekte koje sporazum, odluka ili dogovorna praksa između preduzeća proizvodi na tržištu, te da mesto nastanka nije od presudne važnosti.

⁵ Čl. 107 (2) UFEU.

⁶ V. C-156/98, *Germany v. Commission* [2000] ECR I-6857, tač. 49.

⁷ V. Leigh Hancher, Tom Ottervanger, Piet Jan Slot, *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, 4th edition, 2012, 154 i dalje.

⁸ Alessandro Rosano, "Adapting to Change: Covid-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law", *European Papers*, Tom 5, 2020, 621–631, www.europeanpapers.eu, 08.09.2020.

⁹ V. C-225/91, *Matra SA v. Commission* [1993] ECR I-3203, tač. 24.

¹⁰ V. Commission, "Communication on the Application of State Aid Rules to Measures in Relation to Financial Institutions in the Context of the Current Global Financial Crisis", 2008, OJ C 270/8. Komentar, v. Editorial Comment, "From Rescue to Restructuring: The Role of State Aid Control for the Financial Sector", 47 *CML Rev*, 2010, 313.

U slučaju pandemije Korona virusa, Komisija je svoj stav o tome zauzela i saopštila u posebnoj "Saopštenju", koje je doneto u formi "neformalne mere mekog prava,"¹¹ pod nazivom Privremeni okvir kojim se reguliše način i postupak dodele državne pomoći unutar Unije. Privremeni okvir (*Temporary Framework*) je od donošenja pretrpeo tri izmene (proširenja) kako bi na što adekvatniji način odgovorio potrebama privrede u vreme pandemije.

Svoj odnos prema državnoj pomoći, države širom sveta su iskazale donošenjem niza nacionalnih propisa o državnoj pomoći za vreme Korona virusa, sa namerom da pomognu privrednim subjektima i pojedincima u prevazilaženju krize izazvane virusom.

Vlada Republike Srbije je prateći evropski trend usvojila set mera kojima se pomaže privredi u otklanjanju i saniranju štete uzrokovane virusom SARS- CoV-2.¹²

POJAM DRŽAVNE POMOĆI

Državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda koji dodeljuje davalac državne pomoći u bilo kom obliku, kojom se određeni učesnik na tržištu stavlja u povoljniji položaj u odnosu na konkurente, ili se daje prednost proizvodnji određene robe i/ili usluga, kojom se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu.¹³ Pomoć koju država dodeljuje individualnim preduzećima može biti u formi subvencija, fiskalnih olakšica, garancija ili se može ogledati u otpisu duga, odricanju od dobiti ili dividende države, lokalne samouprave ili pravnog lica koje raspolaže ili upravlja javnim sredstvima, prodaji ili/i korišćenju imovine po višoj ili nižoj ceni od tržišne.¹⁴ Međutim, državna pomoć ne sme predstavljati oruđe kojim bi se narušila konkurencija na odgovarajućem tržištu.

Pandemija Korona virusa po svojoj pravnoj prirodi je vanredni događaj koji je uticao da se uslovi poslovanja privrednih subjekata umnogome razlikuju od uobičajenih tržišnih uslova. Kako svi učesnici na tržištu mogu biti pogođeni ovim događajem, državnu pomoć bi trebalo usmeravati tako da se osigura dovolj-

¹¹ Robert Schütze, *European Union Law*, CUP, 2015, 777.

¹² Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Republika Srbija je preuzela obaveznu usklađivanja nacionalnih propisa sa komunitarnim pravnim tekovinama. V. više čl. 2 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 83, 2008.

¹³ Čl. 3 Zakona o državnoj pomoći Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 73, 2019. Za pravo EU, v. čl. 107(1) UFEU. Za noviju sudsku praksu EU, v. presude donete u predmetima C-39/94 *SFEI v La Poste* [1996] ECR I-3547, tač. 60; T-46/97 *SIC v Commission* [2000] ECR II-2125, tač. 78; C-251/07 *France v Commission* [1999] ECR I-6639; C-379/98 *PreussenElektra* [2001] ECR I-2099.

¹⁴ V. više čl. 3 Zakon o državnoj pomoći.

na likvidnost na tržištu, ublaži šteta nastala po zdrava preduzeća i očuva kontinuitet ekonomske aktivnosti za vreme i nakon pandemije Korona virusa. Na nivou Evropske unije, Evropska komisija ima zadatak da kontroliše zdravu tržišnu utakmicu i da se kao "pas čuvar"¹⁵ zalaže za očuvanje evropskih vrednosti. Da bi sprečila cepanje unutarnjeg tržišta¹⁶ i osigurala stabilnost jednakih uslova poslovanja na tržištu, Komisija je nakon proglašenja pandemije Korona virusa usvojila Privremeni okvir za mere državne pomoći u cilju podrške privredi u aktuelnoj pandemiji Korona virusa (u daljem tekstu Privremeni okvir ili Okvir),¹⁷ kojim se reguliše dodeljivanje državne pomoći unutar Unije. Ovim Okvirom se želi pomoći pogođenim privrednim subjektima za vreme trajanja pandemije, ali i oporavak nakon krize.¹⁸ Unija, s druge strane, kontrolom datih mera državne pomoći sprečava cepanje i narušavanje strukture unutrašnjeg tržišta i osigurava poštovanje jednakih uslova pružanja pomoći.

Mere iz Privremenog okvira su usmerene na preduzeća koja nisu bila u finansijskoj krizi do 31.12.2019. godine, a kojima se odobrava pomoć zaključno sa 31.12.2020. u cilju prevazilaženja teškoća prouzrokovanih pandemijom.¹⁹ Privremeni okvir predviđa da će pomoć dobijena od strane države biti u saglasnosti sa unutrašnjim tržištem ako se odnosi na pomoć u vidu direktnih bespovratnih avansa, poreskih olakšica, ili povoljnih uslova plaćanja koja ne prelaze iznos od 800.000 evra. Posebni uslovi važe za subjekte koji posluju u sektorima ribarstva, vodoprivrede i poljoprivrede.²⁰ Pomoć može biti dodeljena i u vidu jemsta za zajmove ili subvencionisanih kamatnih stopa za zajmove subjektima koji traže štetu uzrokovanu pandemijom. U državnu pomoć, s druge strane, ne spada pomoć koju je EU ili nacionalna država dala uslugama zdravstvene zaštite u borbi protiv Korona virusa, kao ni direktna državna pomoć koju vlada daje svojim državljanima. Odredbe iz Privremenog okvira se primenjuju kako na velika preduzeća tako i na mala i srednja preduzeća i na samozaposlene.²¹

¹⁵ R. Vukadinović, J. Vukadinović Marković, op. cit., 104.

¹⁶ V. tač. 10 Privremenog okvira.

¹⁷ Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, *Official Journal of the European Union*, C91 I/1 od 20.03.2020.

¹⁸ Nakon samo tri dana konsultacija sa državama članicama, Evropska komisija je izašla sa predlogom o Privremenom okviru. Privremeni okvir se primenjuje na šeme državne pomoći u periodu od 1.02.2020. do 31.12.2020.

¹⁹ Tač. 21(d) Privremenog okvira.

²⁰ V. tač. 23 Privremenog okvira.

²¹ Španski set mera državne pomoći je najširi u personalnom smislu jer obuhvata mala, srednja preduzeća i samozaposlene.

Cilj donošenja privremenih mera je da pruže smernice nacionalnim parlamentima u postupku odobrenja državne pomoći privrednim subjektima koji su imali gubitke usled zatvaranja tržišta prouzrokovanih pandemijom Korona virusa.

Nakon donošenja, Privremeni okvir je pretpo tri izmene kako bi na adekvatan način odgovorio na izazove prouzrokovane pandemijom.

Prva izmena Privremenog okvira

Saopštenjem Evropske komisije Evropskom parlamentu, Evropskom Savetu, Savetu, Evropskoj centralnoj banci, Evropskoj investicionoj banci i Eurogrupi – usvojen je ekonomski odgovor povodom izbijanja Korona virusa, 3. aprila 2020. godine i izvršen Prvi “amandman” na Privremeni okvir.²² Izmenama je omogućeno državama članicama da ubrzaju istraživanje i razvoj, testiranje i proizvodnju proizvoda relevantnih za Korona virus (npr. vakcine) i da omogućе zaštitu radnih mesta i podršku onim ekonomijama koje je kriza posebno pogodila.

Pored već postojećih mera pomoći, Izmena sadrži novi set mera koje obuhvataju pomoć u vidu:

1. Podrške za istraživanje i razvoj vezan za Korona virus. Države članice mogu odobriti pomoć u vidu direktnih grantova (donacija), povratnih pozajmica, avansa, poreskih povlastica projektima za istraživanje i razvoj proizvoda relevantnih u borbi protiv Korona virusa i drugih antivirusnih proizvoda (vakcine, lekovi) koji su započeti 1.2.2020. godine. Korisnik pomoći se obavezuje da će ne-ekskluzivne licence ustupiti trećim licima pod nediskriminatornim tržišnim uslovima. Iznos pomoći može biti uvećan ukoliko dolazi od strane više država članica, ili ako se projekat završi u roku od dva meseca od dana prijema pomoći.

2. Podrške izgradnji i proširivanju objekata za testiranje. Države mogu odobriti pomoć u obliku bespovratnih sredstava, poreskih olakšica, povratnih pozajmica kako bi podržale investicije koje omogućavaju izgradnju ili povećanje infrastrukture neophodne za razvoj i testiranje proizvoda u borbi protiv Korona virusa. Projekat bi trebalo da bude završen u roku od šest meseci od dana prijema pomoći.²³

3. Pomoć proizvodnji proizvoda značajnih u borbi protiv Korona virusa. Države članice mogu dati pomoć u obliku bespovratnih sredstava, poreskih olakšica, povratnih pozajmica i garancija investicijama kojima se omogućava ubrzana

²² Communication from the Commission Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, (2020/C 112 I/01), *Official Journal of the European Union*, C112/1, 4.04.2020.

²³ V. tač. 19. Prve izmene.

proizvodnja značajnih proizvoda u borbi protiv Korona virusa, poput lekova, vakcina, respiratora, zaštitne opreme i dr. Investicija za koju je odobrena pomoć trebalo bi da bude završena u roku od 6 meseci od dana prijema pomoći. U slučaju prekoračenja roka od šest meseci za svaki mesec kašnjenja vraća se 25% iznosa pomoći dodeljene u obliku bespovratnih sredstava ili poreskih olakšica.²⁴

4. Jedna od novih mera se sastoji u odlaganju plaćanja poreza i/ili odlaganju plaćanja doprinosa socijalnog osiguranja određenim sektorima, geografskim regionima ili firmama određene veličine (uključujući i samozaposlene osobe) koje su najviše pogođene krizom uzrokovanom pandemijom Korona virusa. Plaćanje poreza ne bi smelo da se odloži duže od 31.12.2022. godine.

5. Pomoć u obliku subvencija za isplatu plata zaposlenima radi izbegavanja otpuštanja tokom pandemije bolesti Korona virusa. Subvencija za plate dodeljuje se tokom perioda od dvanaest meseci do dana podnošenja zahteva za pomoć, zaposlenima koji bi u protivnom bili otpušteni zbog prekida ili smanjenja poslovnih aktivnosti uzrokovanih pandemijom bolesti Korona virusa, pod uslovom da ne sme prevazilaziti više od 80% mesečne bruto plate radnika.

Pravo na traženje pomoći nabrojanih u tačkama 1–3 imaju privredni subjekti koji su likvidno poslovali zaključno sa 31.12.2019. godine. Pomoć koja je definisana pod br. 4 i 5. mogu koristiti i preduzeća koja su imala finansijske probleme krajem 2019. godine.

Pored novodefinisanih vrsta državne pomoći, Prva izmena Privremenog okvira sadrži i izmene već postojećih vrsta državne pomoći. Osim bespovratnih sredstava, poreskih olakšica, povratnih pozajmica, države članice mogu dati kredit sa nultim kamatnim stopama u nominalnom iznosu od 800.000 evra, obezbediti garancije koje pokrivaju 100% rizika za kredite do nominalne vrednosti od 800.000 kao i obezbediti kredit do vrednosti od 800.000 evra po kompaniji.²⁵

Nakon donošenja Prve izmene Privremenog okvira, više od 40 vrsta (šema-pomoći) državne pomoći donete su unutar Evropske unije. Velika Britanija koja je u postupku izlaska iz Unije,²⁶ tri dana nakon objavljivanja Prve izmene, donela je program pomoći oslanjajući se na Izmene Privremenog okvira. Pomoć u vidu šeme pomoći je usmerena na istraživanje i razvoj vezan za Korona virus, izgradnju i unapređenje prostora za testiranje i proizvodnju proizvoda relevantnih

²⁴ V. tač. 20. Prve izmene.

²⁵ V. tač. 11, 12 i 13 Prve izmene Privremenog okvira.

²⁶ Više o odnosu Velike Britanije i Evropske unije (Bregzitu) v. Daniel Hannan, *What next?*, Head of Zeus, 2017.

za borbu protiv virusa.²⁷ Programi državne pomoći²⁸ doneti su i od strane parlamenta Luksemburga²⁹ i Hrvatske.³⁰

Pored programa pomoći koje su države članice dodeljivale privrednim subjektima na osnovu Privremenog okvira (za realizaciju projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za uklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredama država članica, ili za razvoj određenih privrednih grana), unutar Unije postoje i programi pomoći koji su doneti na osnovu člana 107(2)(b) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije,³¹ u kojima je pandemija tretirana kao “vanredni događaj.” U pitanju je naknada štete nastala usled vanrednih događaja.

Kako Prva izmena definiše pod kojim uslovima i kome se može dodeliti državna pomoć, a kako je pomoć neophodna i subjektima koji nisu obuhvaćeni Izmenom, države članice su za dodeljivanje državne pomoći pravni osnov nalazile u članu 107(2)(b) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Tako je Vlada Francuske donela odluku o davanju pomoći državnom operateru aviosaobraćaja ne samo u jednokratnoj nadoknadi gubitaka sa kojima se suočava francuski avio saobraćaj, već se pomoć daje i kako bi se sačuvala likvidnost u dužem vremenskom periodu putem odlaganja plaćanja poreza u periodu od marta do decembra 2020. godine. Kao pravni osnov za donošenje ove odluke Francuska se pozvala na član 107(2)(b) Ugovora o funkcionisanju EU.³² Pomoć aviokompanijama najavili su i Italija³³ i Nemačka.³⁴

²⁷ V. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_603, 10.09.2020.

²⁸ Više o slučajevima prijave pomoći od strane nacionanih vlada, https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/index.cfm?fuseaction=dsp_sa_by_date, 10.09.2020.

²⁹ Luksemburška šema predviđa direktne donacije za podršku istraživanja i razvoja postrojenja neophodnih za borbu protiv Covid-19 i ulaganje u proizvodnju relevantnih proizvoda.

³⁰ Pomoć se odnosi na zajmove bez kamata do 800.000 evra. V. više https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58128.

³¹ Pomoć koja je spojiva sa unutrašnjim tržištem je pomoć za naknadu štete prouzrokovane prirodnim katastrofama ili drugim vanrednim događajima.

³² Čl. 107. st. 2.(b) koristio se kao pravni osnov za dodeljivanje pomoći aviokompanijama država članica još od napada na kule bliznakinje u Njujorku, 11.09.2001. godine. Vazdušni prostor iznad Njujorka bio je zatvoren par dana što je prouzrokovalo velike gubitke avio prevoznicima, pa je Komisija donela odluku o jednokratnoj pomoći avio saobraćaju koja bi pokrila troškove i gubitke nastale usled zatvaranja vazdušnog prostora. Čl. 107 je korišćen i prilikom dodeljivanja pomoći u saniranju štete nastale erupcijom vulkana u Islandu.

³³ Vlada Italije je krajem 2019. godine odobrila zajam od 400 miliona evra Alitalia, da bi nakon izbijanja pandemije najavila mogućnost ponovne nacionalizacije ove aviokompanije. V. više https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_349, 10.09.2020.

³⁴ Nemačka je najavila mogućnost kupovine udela u Luftkansi ali koliki bi taj udeo bio, do sada je nepoznanica. V. više <https://www.nytimes.com/reuters/2020/04/02/business/02reuters-health-coronavirus-germany-lufthansa-exclusive.html> 10.09.2020.

Druga izmena Privremenog okvira

Nakon donetih Prvih izmena Privremenog okvira, Evropska komisija je nakon konsultacija sa državama članicama, donela Drugu izmenu Privremenog okvira³⁵ kojom je omogućila državama da dokapitalizuju preduzeća koja su od suštinskog interesa za državu u zamenu za akcize.³⁶ Ovaj predlog Evropske komisije praćen je ostrim negodovanjem od strane Švedske koja se zalagala da nacionalne vlade treba da razmisle o potpunom izlasku iz vlasničke strukture državnih kompanija?

I pored brojnih neslaganja, Druga izmena Privremenog okvira usvojena je 8. maja 2020. godine. Izmene predviđaju set mera od kojih izdvajamo:

1. Zemlje članice imaju mogućnost dokapitalizacije preduzeća koja su u finansijskim teškoćama zbog pandemije Korona virusa na način da im pruže pomoć u obliku vlasničkih ili hibridnih instrumenata kapitala. Cilj donošenja vlasničkih instrumenata, a posebno izdavanje novih redovnih ili povlašćenih deonica je sprečavanje nepotrebnog nestanka preduzeća čije je poslovanje pre pandemije virusa bilo održivo. Iznosi kapitala za dokapitalizaciju zato ne smeju biti veći od minimuma potrebnog za osiguranje održivosti korisnika niti premašiti ono što je nužno za ponovno uspostavljanje strukture kapitala korisnika kakva je bila pre pandemije Korona virusa. Veliki preduzetnici moraju izveštavati na koji način se troše sredstva državne pomoći. Da li su njihove aktivnosti u skladu sa ciljevima EU i nacionalnim obavezama u pogledu zelene i digitalne tranzicije, uključujući EU cilj klimatske neutralnosti do 2050. godine.³⁷

2. Mere pomoći obuhvataju izdavanje instrumenata sa vlasničkom komponentom, posebno prava na udeo u dobiti, osigurane ili neosigurane obveznice.³⁸ Države članice imaju diskreciono pravo u odlučivanju koliko će izdvojiti za pomoć korisniku državne pomoći. Država članica koja odobri pomoć bilo u vidu individualne pomoći bilo u vidu mera dokapitalizacije mora o tome obavestiti Evropsku komisiju. Ukoliko se pomoć odobrava u obliku šeme pomoći, država je u obavezi da objavi kom preduzeću odobrava pomoć i u kom iznosu. I korisnik

³⁵ Communication from the Commission, Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, (2020/C 164/03), *Official Journal of the European Union*, 164/03, 13.05.2020.

³⁶ Ovaj predlog je ispraćen diskusijom od strane Nemačke i Italije. Polemika se vodila oko pitanja da li je ulaganje u aviosektor (npr. dokapitalizacija aerodroma) nešto što je od bitnog interesa za borbu država protiv Korona virusa.

³⁷ V. tač. 37. Druge izmene Privremenog okvira.

³⁸ Tačke 52–54. Druge izmene Privremenog okvira.

državne pomoći je dužan da obavesti Komisiju za svaki dobijeni iznos koji prevaziilazi 250 miliona evra.

S druge strane, država prima odgovarajuću naknadu za ulaganje. Što je naknada bliža tržišnim uslovima, manje je potencijalno narušavanje tržišne konkurencije uzrokovano državnom intervencijom. Primalac državne pomoći treba da otplati pomoć koju je dobio od države čim se privreda oporavi. Izmena predviđa da se vrednost pomoći postepeno uvećava na način da se mehanizam za postupak povećanja aktivira četiri godine nakon dokapitalizacije ako država nije prodala najmanje 40% svog vlasničkog udela.

Mehanizam postupnog povećanja ponovo se aktivira šest godina nakon dokapitalizacije ako država nije u potpunosti prodala svoj vlasnički udeo koji proizilazi iz dokapitalizacije.³⁹

Dobijanjem državne pomoći korisnik stiče i određene obaveze prema drugim učesnicima na tržištu kako bi održao ravnopravnu konkurenciju. U tom smislu, korisnik državne pomoći ima sledeće obaveze:⁴⁰

1. Sve dok ne vrati dobijenu pomoć, korisnik pomoći ne sme vršiti plaćanja dividende, neobavezna kupon plaćanja kao ni kupovinu akcija (osim ako akcije nisu državne akcije).

2. Bez unakrsnog subvencionisanja: kompanijama nije dozvoljeno da koriste pomoć koju su dobile od države za pomoć povezanih preduzeća koja su bila u teškoćama pre 31.12.2019. godine.

3. Zabrana akvizicije. Korisnicima državne pomoći (osim malih i srednjih preduzeća) zabranjena je kupovina više od 10% kapitala u konkurentnim preduzećima, ili preduzećima koja posluju u istoj liniji poslovanja (uključujući dobavljače i kupce), sve dok najmanje 75% mera dokapitalizacije nije otplaćeno državi.

4. Bez dodatnih naknada: Sve dok 75% pomoći ne bude vraćeno, menadžment kompanije ne sme dobijati nikakvu dodatnu naknadu osim mesečne naknade isplaćivane do 31.12.2019. godine.

5. Ograničenje za oglašavanje, finansiranje i rizike. Korisnici državne pomoći ne smeju se angažovati u agresivnoj reklamnoj kampanji finansiranoj od državne pomoći.

6. Za pomoć koja prevaziilazi 250 miliona evra, a čiji je korisnik preduzeće od suštinskog značaja za tržište, država članica mora preduzeti dodatne mere predviđene Izmenom.

7. Transparentnost: korisnici državne pomoći (osim malih i srednjih preduzeća) imaju obavezu objavljivanja informacije o korišćenju državne pomoći.

³⁹ V. tač. 61. Druge izmene Privremenog okvira.

⁴⁰ Tač. 71–78. Druge izmene Privremenog okvira.

Dodeljena državna pomoć ima za cilj da podstakne sve korisnike pomoći da otkupe učešće države u što kraćem vremenskom periodu kako bi se prekinulo bilo kakvo narušavanje konkurencije. Vremenski period je ograničen na 6 godina, odnosno 7 godina za mala i srednja preduzeća, poštujući pri tom odgovarajuća pravila.⁴¹ U slučaju da u zadatom vremenskom okviru, država nije smanjila svoj udeo u kapitalu ispod 15%, država i korisnik državne pomoći moraju da podnesu plan restrukturiranja u skladu sa Smernicama za spašavanje i restrukturiranje.⁴²

Treća izmena Privremenog okvira

Komisija Evropske unije je 29. juna 2020. godine usvojila Treću izmenu Privremenog okvira⁴³ koja je skromnija u novim rešenjima u poređenju sa prethodne dve izmene. Treća izmena odnosi se u najvećoj meri na prošireno tumačenje postojećih rešenja Privremenog okvira, uključujući mala i srednja preduzeća koja su bila u finansijskim problemima 31.12.2019. godine, kao moguće korisnike državne pomoći.

Prvo, glavna svrha donošenja Privremenog okvira je davanje ciljane pomoći preduzećima koja su bila održiva, ali su se zbog pandemije Korona virusa suočila sa finansijskim teškoćama. Taj uslov je važan kako bi se izbeglo neopravdano narušavanje tržišne utakmice. U tom kontekstu Treća izmena privremenog okvira dopunjuje, a ne zamenjuje, postojeće mogućnosti država članica za pružanje pomoći. U tom smislu, korisnici pomoći mogu biti i preduzeća koja su bila u finansijskim teškoćama pre 31.12.2019. godine, odnosno pre izbivanja Korona virusa. Treća izmena donosi novinu da i mikro⁴⁴ i makro⁴⁵ preduzeća koja su bila u finansijskim teškoćama na dan 31.12.2019. godine, mogu biti korisnici pomoći, osim u slučajevima pokretanja stečajnog postupka.⁴⁶ Do sada su tu mogućnost imala samo srednja i velika preduzeća. Posebna pažnja⁴⁷ usmerena je na pomoć

⁴¹ V. tač. 79–85.

⁴² Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty, *Official Journal of the European Union*, C 249/1, od 31.07.2014.

⁴³ Communication from the Commission, Third amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, (2020/C 218/03), *Official Journal of the European Union*, C2018/3, 2.7.2020.

⁴⁴ Mikro preduzeća su definisana kao preduzeća koja zapošljavaju manje od 10 ljudi sa godišnjim prometom odnosno bilansom stanja koji ne prelazi 2 miliona evra.

⁴⁵ Mala preduzeća su ona koja ne zapošljavaju više od 50 zaposlenih i čiji je bilans stanja 10 miliona evra na godišnjem nivou.

⁴⁶ Tač. 6. Treće izmene Privremenog okvira.

⁴⁷ V. recital Treće izmene.

start up (novoosnovanim) kompanijama koja su viđena kao pokretači ekonomskog oporavka privrede. Kako na nivou Unije ne postoji definicija start up kompanija, odredbe kojima se uređuje poslovanje malih i srednjih preduzeća primenjivaće se i na start up kompanije.

Postepeno povećanje (stepenovanje) vrednosti državne pomoći predviđeno Drugom izmenom, ukida se Trećom izmenom. Rešenje koje se odnosi na zabranu kupovine i akvizija dok se bar 75% pomoći ne otplati, treba ograničiti na tri godine. Isplate bonusa menadžmentu kompanije takođe treba ograničiti na tri godine, ne uzimajući u obzir da li je vraćeno bar 75% pomoći državi, dok bi se dividende mogle isplaćivati određenim kategorijama.⁴⁸ Treba istaći da Izmena sa drži i pojašnjenje kada bi pomoć trebalo da bude odobrena po članu 107(2)(b) i 107(3)(b) UFEU.⁴⁹ U novoj odredbi se ističe da pomoć u skladu sa članom 107(2)(b) UFEU mora da nadoknadi štetu direktno izazvanu epidemijom Korona virusa i da će pomoć koja se generalno odnosi na ekonomsko usporavanje od izbijanja epidemije Korona virusa biti procenjena članom 107(3)(b) UFEU i Privremenim okvirom.

Jedno od rešenja Treće izmene odnosi se na dokapitalizaciju preduzeća od vitalnog interesa od strane privatnih kompanija.⁵⁰ Naime, ako privatni investitor i pored pomoći koju daje država, značajno doprinosi dokapitalizaciji preduzeća, postupak dodeljivanja pomoći ne mora ispunjavati striktno uslove predviđene Privremenim okvirom. Ovakvo prošireno tumačenje odredbi Privremenog okvira, ima za cilj da podstakne preduzeća da privuku investicije od strane privatnih investitora u situaciji kada je država već postojeći deoničar ili je izvesno da će to uskoro postati pružanjem državne pomoći. Kako bi se primenjivali blaži uslovi za dobijanje pomoći neophodno je da je privatna investicija jednaka sa iznosom državne pomoći ili da bar iznosi 30% od državne pomoći. Podstičući privatne investitore da kupuju nove deonice u kompanijama, Evropska komisija priznaje da nije dovoljna pomoć iz javnog sektora za prevazilaženje krize izazvane Korona virusom. Dok će investitori voditi duge procene rizika pre nego što postanu novi deoničari kompanija kojima je potreban svež kapital, postojeći deoničari imaju mnogo veće šanse da ponovo investiraju u dalji kapital, a relaksiranje nekih

⁴⁸ Više tač. 21. Treće izmene.

⁴⁹ Spojivo da unutrašnjim tržištem može se smatrati: pomoć za podsticanje realizacije projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi neke države članice.

⁵⁰ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije ne pravi razliku između javne i privatne svojine, stoga su izmene učinjene u Privremenom okviru u skladu sa opštim načelima prava unutar Unije.

od obaveza u ponašanju prema pravilima o dokapitalizaciji Privremenog okvira je dobrodošao prvi korak.

DRŽAVNA POMOĆ U REPUBLICI SRBIJI

Državna pomoć u Republici Srbiji regulisana je Zakonom o kontroli državne pomoći,⁵¹ dok je postupak prijavljivanja⁵² i kontrole pomoći⁵³ regulisan podzakonskim opštim aktima. Nakon izbijanja pandemija Korona virusa, Vlada Republike Srbije donela je niz podzakonskih akata kojima ovo pitanje uređuje u skladu sa donetim aktima na nivou Unije.⁵⁴

U tom smislu, Vlada je donela Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti Korona virusa⁵⁵ kojom bi se pomogla likvidnost privrednih subjekata koji posluju na teritoriji Srbije. Uredba je usklađena sa Prvom Izmenom Privremenog okvira, te tako predviđa mogućnost davanja beskamatnog kredita u iznosu od 800.000 evra, dok se ugovor o kreditu mora potpisati najkasnije do 31.12.2020. godine, na period otplate od 6 godina.⁵⁶ Uredba predviđa mogućnost subvencija za plate zaposlenima u cilju očuvanja radnih mesta,⁵⁷ kao i odlaganje plaćanja poreza i doprinosa za socijalno osiguranje najkasnije do 31.12.2022. godine.⁵⁸

Primetno je da rešenja predviđena Uredbom nisu ispratila kasnije donete izmene Privremenog okvira, pa je tako uslov za dobijanje državne pomoći još uvek da preduzeće nije bilo u finansijskim teškoćama na dan 31.12.2019. godine.⁵⁹

⁵¹ Zakon o kontroli državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 73, 2019.

⁵² Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 100, 2011.

⁵³ Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014.

⁵⁴ Srbija je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju preuzela obavezu poštovanja i usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama Unije. Državna pomoć kao deo prava konkurencije čini pregovaračko poglavlje 8 u procesu vođena pregovora o pristupanju Uniji.

⁵⁵ Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti Covid-19, *Službeni glasnik RS*, br. 54/20 i 60/20.

⁵⁶ V. čl. 3 i 4. Uredbe.

⁵⁷ V. čl. 6 Uredbe.

⁵⁸ Čl. 7 Uredbe.

⁵⁹ V. član 2 Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi prouzrokovanog epidemijom zarazne bolesti Covid-19.

Vlada Srbije je po modelu država članica, koje svoj pravni osnov za dodelu državne pomoći imaju u članu 107(2)(b), donela Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći radi otklanjanja štetnih posledica prouzrokovanih epidemijom zarazne bolesti Korona virusa, kojom se pojašnjava koja državna pomoć je u saglasnosti sa Zakonom o kontroli državne pomoći. Ovom Uredbom data je mogućnost državi kao davaocu državne pomoći da pod olakšanim i pojednostavljenim uslovima dodeli pomoć određenim subjektima. Komisija za kontrolu državne pomoći daje mišljenje o usklađenosti ove vrste pomoći sa pravilima predviđenih Zakonom o kontroli državne pomoći. Nakon donošenja ovih mera, Komisija za kontrolu državne pomoći je donela Rešenje⁶⁰ kojim se utvrđuje postojanje državne pomoći koja se dodeljuje za podršku rada hotelske industrije Republike Srbije zbog poteškoća u poslovanju prouzrokovanih epidemijom bolesti SARS-CoV-2.⁶¹

Očekuje se da država kao davalac pomoći uskoro izađe sa predlogom pomoći drugim granama turizma i/ili privrede koji su pretpeli štetu usled epidemije korona virusa.

ZAKLJUČAK

Kao oblik neposrednog uticaja države u odnose između učesnika na tržištu, državna pomoć je regulisana nacionalnim i međunarodnim pravilima. Pri tome se polazi od pretpostavke da državna pomoć nije dozvoljena jer se dodeljuje samo pojedinim učesnicima na tržištu koji se stavljaju u povlašćen položaj, čime se narušava konkurencija.

Ipak, kao i od svakog drugog, i od ovog opšteg pravila postoje izuzeci predviđeni zakonom i tzv. diskrecioni izuzeci o čijoj dozvoljenosti na nivou Evropske unije odlučuje Evropska komisija. Pod diskrecionom pomoći se podrazumeva tzv. "regionalna", "projektna" i "krizna" pomoć i pomoć za unapređenje kulture. Pandemija Korona virusa je posebno otvorila pitanje tumačenja odredbi o "projektnoj" i "kriznoj" pomoći iz člana 107(3)(b i c) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao diskrecionog pravnog osnova za odobravanje mera koje su predviđene Privremenim okvirom.

Sledeći primer Komisije, mnoge države sveta, među kojima je i Republika Srbija, donele su nacionalne mere pomoći pogođenoj privredi. Da li će i u kojoj meri doneti propisi sanirati posledice pandemije, pokazaće buduća istaživanja. Svakako, trebalo bi istaći pravovremeni karakter donetih mera od strane Evrop-

⁶⁰ Više na <http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/2020/DOC260820-26082020141745.pdf>, 10.09.2020.

⁶¹ Pomoć predviđa davanje 350 evra za svaki ležaj i 150 evra po smeštajnoj jedinici.

ske komisije i uverenje da će i države kandidati za članstvo u EU u potrebnoj meri harmonizovati svoje propise sa pravom EU.

Dr. JELENA VUKADINOVIĆ MARKOVIĆ
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade
Prof. Dr. RADOVAN VUKADINOVIĆ
Full Professor, Faculty of Law Banja Luka

EU STATE AID IN THE TIME OF COVID-19

Summary

The outbreak of the novel SARS-CoV-2 virus (COVID-19) has had a significant economic impact on the world. For the first time in history, business entities have faced the sudden shutdown of both domestic and international markets. National governments across the world are taking special measures to curb the economic fallout from COVID-19. At EU level, the European Commission has adopted a State aid Temporary Framework and measures that the Commission considers compatible with the EU Internal Market and that can be given fast-track approval upon notification by each Member State. The Temporary Framework enables Member States to ensure that sufficient liquidity remains available to businesses of all types and to preserve the continuity of economic activity during and after the COVID-19 outbreak. Since its introduction, the Temporary Framework has been expanded three times to combat the effects of COVID-19 more effectively. Following the European trend, the Government of the Republic of Serbia has adopted a set of measures to mitigate the damages caused by the Sars-Cov-2 virus. The above-mentioned legislative measures have affected the content of this Paper. The first part comprises an overview of the State aid rules under EU competition law. The second part deals with the mentioned Temporary Framework amendments, while the third is dedicated to the State aid provisions in the Republic of Serbia.

Key words: state aid, temporary framework, First Amendment to Temporary Framework, Second Amendment to Temporary Framework, Third Amendment to Temporary Framework, Law on State Aid Control

Literatura

- Hannan D., *What next?*, Head of Zeus, 2017.
Hancher L., Ottervanger T., Slot P. J., *EU State Aids*, Sweet & Maxwell, 4th edition, 2012.
Rosano A., "Adapting to Change: Covid-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law", *European Papers*, Tom 5, 2020.
Schütze R., *European Union Law*, CUP, 2015.

Vukadinović V., *Naknada štete kao građanskopravna sankcija u pravu konkurencije Evropske unije*, doktorska teza, Novi Sad, 2019.

Vukadinović R., Vukadinović Marković J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2020.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 15.09.2020.

Prihvaćen: 30.09.2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD