

DRŽAVNA POMOĆ
Smjernice za
davaoce i korisnike

SADRŽAJ

Pregled relevantnih propisa	3
Važne adrese	4
Uvod	5
Međunarodno preuzete obaveze	6
Agencija za zaštitu konkurencije.....	6
Pojam državne pomoći	7
Davalac i korisnik državne pomoći	8
Državna sredstva.....	9
Sredstva EU	9
Prednost	10
Selektivnost.....	10
Uticaj na trgovinu i narušavanje, ili opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu	11
Šta nije državna pomoć?	12
Instrumenti i oblici dodjele državne pomoći:.....	12
Politika državne pomoći u EU	14
Procedura prijavljivanja državne pomoći.....	15
Mjere koje nijesu predmet ocjene Agencije.....	20
ZAKLJUČAK	25
NAJČEŠĆE POSTAVLJANA PITANJA.....	27

Pregled relevantnih propisa

- [Zakon o kontroli državne pomoći \(„Sl. list CG“, broj 89/25\)](#)
- [Zakon o zaštiti konkurencije \(„Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21\)](#)
- [Ugovor o funkcionisanju Evropske unije](#)
- [REGULATIVA KOMISIJE \(EU\) 2023/2831 od 13. XII 2023. o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć](#)
- [REGULATIVA KOMISIJE \(EU\) 2023/2832 od 13. XII 2023. o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć koja se dodjeljuje privrednim društvima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa](#)
- [Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, s druge strane](#)
- [Pravilnik o Listi pravila državne pomoći \(„Sl. list CG“, broj 35/14\)](#)
- [Pravilnik o načinu podnošenja i sadržaju Godišnjeg izvještaja o državnoj pomoći \(„Sl. list CG“, broj 98/20\)](#)

Važne adrese

- Agencija za zaštitu konkurencije – azzk.me
- Ministarstvo finansija – www.gov.me/mif
- Ministarstvo ekonomskog razvoja – www.gov.me/mek
- Generalni direktorat Evropske komisije za konkurenciju (DG COMP) – competition-policy.ec.europa.eu
- Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori – www.eeas.europa.eu/delegations/montenegro_me
- Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA) – cefta.int

Uvod

Sadržaj ovog vodiča služi isključivo za upoznavanje davalaca i korisnika državne pomoći, ali i šire – kako ekonomske, tako i akademske zajednice, o značaju zaštite konkurencije na tržištu, kroz poštovanje pravila za dodjelu i prijavljivanje državne pomoći.

U zaštiti tržišne konkurencije učestvuje čitav niz subjekata, od državnih tijela i institucija na svim nivoima (nacionalnom, regionalnom i lokalnom), što izrađuju, predlažu, donose i sprovode zakone i druge propise (iz različitih sektora: energetskog, telekomunikacionog, finansijskog, medijskog i dr.), do realnog sektora, zatim privrednih komora i ostalih udruženja, čak i samih preduzetnika¹ kojima se dodjeljuje državna pomoć.

Dakle, vodič je sačinjen kako bi odgovorio na najčešće postavljana pitanja, u vezi sa obavezama koje je Crna Gora preuzela međunarodnim ugovorima (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Crne Gore, sa druge strane (u daljem tekstu: SSP), Evropska energetska zajednica, CEFTA). Cilj je da na jednostavan i razumljiv način upoznamo čitaoce ovog vodiča sa pojmom državne pomoći, osnovnim kategorijama i vrstama državne pomoći, ali fokus će prije svega biti na ex ante (prethodnoj) proceduri prijavljivanja državne pomoći i podizanju svijesti davalaca državne pomoći o njihovoj zakonskoj obavezi da prije usvajanja/donošenja odluke o dodjeli državne pomoći istu prijave **Agenciji za zaštitu konkurencije** (u daljem tekstu: **Agencija**) na ocjenu o usklađenosti. Takođe, opisan je i postupak naknadne (ex post) kontrole, kao i povraćaj nezakonito dodijeljene državne pomoći, zatim izvještavanje, praćenje i unos relevantnih podataka u registre državne pomoći.

Krajnji cilj je da se svi – davaoci, korisnici, akademska i poslovna zajednica, ali i šira javnost – pripreme za disciplinu i pravila o državnoj pomoći koja se primjenjuju u EU, jer je oblast državne pomoći najvažnije i najteže pitanje tokom pregovora u klasteru koji se odnosi na unutrašnje tržište i zaštitu konkurencije.

Treba naglasiti da se pravila data u ovom vodiču ne odnose na podršku sektoru poljoprivrede i ribarstva.

¹ Izraz „preduzetnik“ je preuzet iz EU regulative – “undertaking” – i ima daleko šire značenje od pojma preduzetnika u smislu CG propisa. Označava privrednog subjekta, preduzeće, svaki oblik organizovanja koji obavlja privrednu djelatnost, odn. nudi robu i/ili usluge na tržištu)

Međunarodno preuzete obaveze

Prema SSP-u svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši tržišnu konkurenciju stavljanjem određenih privrednih subjekata ili proizvoda u povoljniji položaj, u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između EU i CG, nespojiva je s pravilnim funkcionisanjem SSP-a, što se ocjenjuje na osnovu pravila koja važe u EU i instrumenata tumačenja koje su usvojile institucije EU.

U cilju zaštite konkurencije na tržištu, državna pomoć je načelno zabranjena, a ukoliko je nužna i opravdana, može biti dodijeljena samo po jasno utvrđenim pravilima, kako bi se izbjegli negativni efekti po konkurenciju.

U državama članicama EU kontrolu državne pomoći sprovodi **Evropska komisija – Direktorat za konkurenciju**, a u CG ova nadležnost povjerena je **Agenciji za zaštitu konkurencije**.

Agencija za zaštitu konkurencije

Članom 73 tačka (iii) SSP-a Crna Gora se obavezala da primjenjuje pravila o državnoj pomoći Evropske unije. Istim sporazumom je utvrđena i obaveza uspostavljanja operativno nezavisnog tijela javne vlasti nadležnog za ocjenu programa i pojedinačnih državnih pomoći.

Da bi se ispunila ova obaveza, **2009. godine je donijet prvi Zakon o kontroli državne pomoći**, kojim je formiran poseban organ, **Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP)**, čija je nadležnost bila ocjena usklađenosti predložene i dodijeljene državne pomoći, kao i ovlaštenje da, u slučaju neusklađene, a neprijavljene državne pomoći, ta Komisija naloži povraćaj predmetne pomoći.

U cilju jačanja nepristrasnosti i objektivnosti u odlučivanju, **2018. godine je donijet novi Zakon o kontroli državne pomoći** („Službeni list CG“, broj 12/18 – u daljem tekstu: Zakon) kojim je nadležnost za ocjenu i povraćaj državne pomoći data **Agenciji za zaštitu konkurencije**, čija se uloga ostvaruje statusom nezavisnog i samostalnog tijela zaduženog za sprovođenje Zakona, sve do ulaska CG u EU. Agencija u okviru datih zakonskih ovlaštenja preduzima mjere kojima je krajnji cilj osigurati bolje funkcionisanje tržišta za javni i realni sektor, potrošače i ekonomiju u cjelini i na taj način podsticati razvoj privrede.

Konkretno, Agencija je nadležna da:

- *vrši kontrolu usklađenosti državne pomoći sa Zakonom (prethodna kontrola);*
- *vrši kontrolu usklađenosti dodjele i korišćenja dodijeljene državne pomoći sa Zakonom (naknadna kontrola);*
- *prati realizaciju i efekte dodijeljene državne pomoći;*
- *nalaže povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći;*
- *prikuplja i obrađuje podatke o planiranoj državnoj pomoći;*
- *prikuplja podatke o korišćenju i efektima dodijeljene državne pomoći;*
- *vodi evidencije državnih pomoći;*
- *podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Vladi i Skupštini Crne Gore;*
- *podnosi godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći Evropskoj komisiji.*

Dakle, Agencija u okviru datih zakonskih ovlaštenja preduzima mjere kojima je krajnji cilj osigurati bolje funkcionisanje tržišta za javni i realni sektor, potrošače i ekonomiju u cjelini i na taj način podsticati razvoj privrede.

Pojam državne pomoći

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU) osigurava da pomoć koju daje država članica ili putem državnih resursa ne narušava konkurenciju i trgovinu unutar EU favorizovanjem određenih kompanija ili proizvodnje određene robe.

Član 107 UFEU glasi:

1. Osim ako drugačije nije predviđeno u Ugovorima, svaka pomoć koju daje država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kom obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određene robe, biće, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nekompatibilna sa unutrašnjim tržištem.

2. Sljedeće će biti kompatibilno sa unutrašnjim tržištem:

(a) pomoć socijalnog karaktera, dodijeljena pojedinačnim potrošačima, pod uslovom da se takva pomoć dodjeljuje bez diskriminacije u vezi sa porijeklom dotičnih proizvoda;

(b) pomoć da se nadoknadi šteta uzrokovana prirodnim nepogodama ili vanrednim okolnostima.

3. Sljedeće se može smatrati kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem:

(a) pomoć za promovisanje ekonomskog razvoja oblasti u kojima je životni standard nenormalno nizak ili gdje postoji ozbiljna nezaposlenost;

(b) pomoć za promovisanje izvršenja važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi države članice;

(c) pomoć za olakšavanje razvoja određenih ekonomskih aktivnosti ili određenih ekonomskih oblasti, kada takva pomoć ne utiče negativno na uslove trgovine u mjeri koja je suprotna zajedničkom interesu;

(d) pomoć za promovisanje kulture i očuvanja naslijeđa kada takva pomoć ne utiče na uslove trgovine i konkurenciju u Uniji u mjeri koja je u suprotnosti sa zajedničkim interesom;

(e) druge kategorije pomoći koje se mogu odrediti odlukom Savjeta na prijedlog Komisije.

UFEU sadrži opštu zabranu državne pomoći. Međutim, u nekim okolnostima, vladina intervencija je neophodna. UFEU stoga dozvoljava niz ciljeva politike koji se mogu podržati kroz državnu pomoć i koji se smatraju kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem. Za zemlje članice EU, Komisija je odgovorna za sprovođenje pravila EU o državnoj pomoći, prvenstveno Generalni direktorat (DG) za konkurenciju, dok je u Crnoj Gori nadležna Agencija (zahtjev

SSP da CG osnuje operativno nezavisno tijelo, koje će imati nadležnost da odobrava državnu pomoć i nalaže povraćaj nezakonite pomoći).

Šta je državna pomoć?

Član 2 Zakona daje sljedeću definiciju:

Državna pomoć je:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;*
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;*
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu; i*
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.*

Davalac i korisnik državne pomoći

Dalje, član 3 stav 2 Zakona propisuje da je **korisnik državne pomoći fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti**. Analizom ove definicije zaključujemo da se pravila za dodjelu državne pomoći primjenjuju samo na subjekte koji obavljaju ekonomsku djelatnost, bez obzira na njihov oblik organizovanja prema nacionalnom pravu, pravni status i način na koji se finansiraju, a to mogu biti: preduzeća, udruženja, ustanove, slobodne profesije, sportski klubovi, pa čak i neprofitne organizacije, ukoliko pomoć koriste za pružanje usluga i/ili robe na tržištu. Jedino je relevantan kriterijum obavlja li subjekt ekonomsku djelatnost ili ne, pri čemu se svaka djelatnost koja se sastoji od pružanja robe i usluga na tržištu smatra ekonomskom djelatnošću.

Davalac državne pomoći – Davalac državne pomoći je nadležni organ državne uprave, nadležni organ opštine i pravno lice koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom.

Da bi neka mjera bila državna pomoć, potrebno je da, kumulativno budu ispunjeni sljedeći kriterijumi: državna (javna) sredstva, prednost za korisnika, selektivnost, narušavanje konkurencije na tržištu i uticaj na trgovinu i ispunjavanje međunarodno preuzetih obaveza između EU i CG².

² Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01)

Državna sredstva

Mjera se finansira iz državnih sredstava ukoliko je porijeklo sredstava direktno, ili indirektno iz javnih izvora, ili se može pripisati državi, pri čemu se pojam „država“ ne odnosi samo na centralnu vlast, već i na sve druge nivoe vlasti npr. jedinice lokalne samouprave, fondove, agencije, javna preduzeća i druga javna tijela (osnovana ili kontrolisana od strane države), kojima je država povjerila da upravljaju javnim sredstvima, radi ispunjenja ciljeva javne politike.

U ovu mjeru ne spadaju samo direktna davanja iz budžeta (bespovratna sredstva, zajmovi, garancije, ulaganja u kapital preduzeća), već se država može i odreći prihoda koji joj prema pozitivnim propisima pripadaju (oslobođenja od poreza ili doprinosa socijalnog osiguranja, ili oslobođenja od obaveze plaćanja kazni ili taksi), a koje bi u uobičajenim uslovima trebalo naplatiti. Čest je primjer u praksi da država ustupi zemljište u državnoj svojini, ili pruži usluge preduzeću, po cijenama i uslovima koji nijesu u skladu sa ponašanjem subjekta u tržišnoj ekonomiji, što takođe, podrazumijeva odricanje od državnih sredstava (kao i dodjelu prednosti).

Takođe, ukoliko država građanima nametne obavezu finansiranja nekog subjekta, to isto tako predstavlja ispunjenje ovog uslova, iako nema transfera sredstava iz budžeta (npr. obavezna televizijska pretplata).

Da zaključimo, dodjela prednosti direktno ili indirektno državnim sredstvima i pripisivost takve mjere državi, dva su odvojena i kumulativna uslova za ispunjenje ovog kriterijuma.

Sredstva EU

Ukoliko nacionalne vlasti imaju diskreciono pravo u pogledu korišćenja, posebno pri izboru korisnika, sredstva koja dolaze iz EU (na primjer iz strukturnih fondova), iz Evropske investicione banke ili Evropskog investicionog fonda, ili iz međunarodnih finansijskih institucija, kao što su Međunarodni monetarni fond ili Evropska banka za obnovu i razvoj, smatraju se državnim resursima.

Nasuprot tome, ako takva sredstva dodjeljuje direktno EU, Evropska investiciona banka ili Evropski investicioni fond, bez diskrecionog prava od strane nacionalnih vlasti, ta sredstva ne predstavljaju državna sredstva (na primjer, sredstva koja se dodjeljuju u direktnom upravljanju u okviru okvirnog programa Horizont 2020, programa EU za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća i transportnih mreža za mala i srednja preduzeća).

Stoga, ukoliko su ispunjeni svi drugi uslovi iz člana 107. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ova sredstva mogla bi predstavljati državnu pomoć. Međutim, ukoliko ta sredstva dodjeljuje neposredno (direktno) Evropska unija, Evropska investiciona banka ili Evropski investicioni fond, bez ikakvog diskrecionog prava nacionalnih tijela da odlučuju o tim sredstvima i vrše odabir korisnika, ona ne predstavljaju državna sredstva (npr. programi Obzor 2020, COSME ili TEN-T).

Prednost

Prednost je svaka ekonomska korist koju subjekt ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim uslovima, odnosno bez intervencije države. Prednost je prisutna kad god se finansijska situacija subjekta poboljša kao rezultat intervencije države, u poređenju s finansijskom situacijom u kojoj bi bio da mjera nije preduzeta. Nije relevantna samo pozitivna ekonomska prednost, već i smanjenje finansijskog opterećenja donosi prednost tom subjektu. Čak nije relevantno je li prednost obavezna za tog subjekta, odn. da li je on mogao izbjeći ili odbiti, već je samo relevantan učinak te mjere.

Kad je riječ o naknadi troškova koji su nastali zbog pružanja usluge od opšteg ekonomskog interesa³ dodjela prednosti se može isključiti u slučaju ispunjenja četiri kumulativna uslova:

1. Korisniku moraju zaista biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga i te obaveze moraju biti jasno određene.
2. Parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed na objektivni i transparentan način.
3. Naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih troškova ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obaveze pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit.
4. Ako subjekt kojem su povjerene obaveze pružanja javnih usluga nije odabran kroz javne nabavke, iznos potrebne naknade mora biti utvrđen na temelju analize troškova koje bi tipičan subjekt, kojim se primjereno upravlja i koji je prikladno opremljen sredstvima za ispunjenje zahtjeva javnih usluga, imao pri ispunjenju tih obaveza, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit za ispunjenje tih obaveza.

Ukoliko se može dokazati da se ponašanje javnog tijela može poistovijetiti s ponašanjem privatnog investitora/kreditora u sličnoj situaciji, odn. da se mjera ne preduzima u cilju sprovođenja javnih politika (podsticanje zapošljavanja, razvoj regiona, socijalna politika), već bi se tako u sličnoj situaciji ponašao i privatni investitor/kreditor, ne radi se o državnoj pomoći.

Selektivnost

Ukoliko se nekom mjerom stavljaju „određeni privredni subjekti ili proizvodnja određene robe” u povoljniji položaj i to na selektivan način, tako što se daje prednost samo određenim preduzećima ili kategorijama preduzeća, odnosno određenim privrednim sektorima, smatra se da je ispunjen kriterijum „**selektivnosti**“. Svaka državna intervencija koja dovodi do neravnoteže između određenog korisnika i njegovih konkurenata na tržištu ispunjava kriterijum selektivnosti.

Međutim, ukoliko se neka mjera odnosi na cijelu privredu države, odn. sve privredne subjekte, tada nema selektivnosti i takva se mjera smatra opštom mjerom. Dakle, iako se radi o javnim

³ Judgment of the Court of Justice of 24 July 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, paragraph 87 to 95.)

(državnim) sredstvima i usmjerena je na subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, činjenica da je mjera dostupna svima pod istim uslovima, isključuje kriterijum selektivnosti. U praksi, ovo je najčešće slučaj smanjenja opšte poreske stope, kada javne vlasti odluče da porez na dohodak na plate svih zaposlenih, ili porez na dobit svim subjektima smanje pod jednakim uslovima.

Uticaj na trgovinu i narušavanje, ili opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu

Članom 107. stav 1. UFEU definisano je da javna podrška privrednim subjektima predstavlja državnu pomoć samo ako se njome „narušava ili prijeti da će [se] narušiti tržišna konkurencija stavljanjem određenih privrednih subjekata ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj” i samo u mjeri u kojoj „utiče na trgovinu među državama članicama”.

Narušavanje tržišne konkurencije postoji kada država dodijeli finansijsku prednost nekom privrednom subjektu u liberalizovanom sektoru u kojem postoji, ili bi mogla postojati, tržišna konkurencija, ako bi se tom mjerom mogao poboljšati konkurentan položaj korisnika u odnosu na druge privredne subjekte s kojima se takmiči na tržištu.

Takođe, mogla bi se narušiti tržišna konkurencija ukoliko se dodjelom pomoći privrednom subjektu omogućava zadržavanje snažnijeg konkurentnog položaja od onoga koji bi imao da mu pomoć nije pružena. Obično je dovoljno da se korisniku daje prednost oslobađajući ga od troškova koje bi u suprotnom morao snositi u svom svakodnevnom poslovanju.

Dovoljno je da pomoć koju država članica dodijeli jača položaj privrednog subjekta u odnosu na ostale konkurente i smatra se da ta pomoć utiče na konkurenciju.

Može se smatrati da javna pomoć može imati učinak na trgovinu između država članica čak i ako korisnik pomoći nije direktno uključen u prekograničnu trgovinu.

Evropska komisija je na osnovu specifičnih okolnosti zaključila da javna pomoć neće uticati na trgovinu među državama članicama u sljedećim slučajevima:

1. objekti za sport i slobodne aktivnosti koji uglavnom služe lokalnom stanovništvu
2. kulturni događaji i subjekti koji obavljaju privredne aktivnosti, a za koje nije vjerovatno da će odvući korisnike ili posjetioce od sličnih ponuda u drugim državama članicama
3. bolnice i drugi objekti za zdravstvenu njegu koji pružaju uobičajeni raspon medicinskih usluga usmjerenih prema lokalnom stanovništvu
4. informativni mediji i/ili kulturni proizvodi koji zbog lingvističkih i geografskih razloga imaju lokalno ograničenu publiku;
5. kongresni centri;
6. platforma za razmjenu informacija i umrežavanje za direktno rješavanje problema nezaposlenosti i društvenih konflikata u unaprijed definisanom i vrlo malenom lokalnom području;
7. mali aerodromi ili luke koje prvenstveno služe lokalnim korisnicima
8. finansiranje određenih žičara (i posebno ski-liftova) na područjima s malo objekata i ograničenim turističkim kapacitetima.

Da zaključimo, Članom 107. stav 1. UFEU državna pomoć definisana je kao „svaka pomoć koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišna konkurencija stavljanjem određenih privrednih subjekata ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj [...], u mjeri u kojoj utiče na trgovinu među državama članicama”. Da bi neka mjera činila državnu pomoć, neophodno je da kumulativno budu ispunjeni različiti elementi od kojih se sastoji pojam državne pomoći: postojanje privrednog subjekta, pripisivost mjere državi i finansiranje državnim sredstvima, dodjela prednosti, selektivnost mjere i njen učinak na tržišnu konkurenciju i trgovinu među državama članicama.

Ukoliko samo jedan od gore navedenih kriterijuma nije ispunjen, mjera ne predstavlja državnu pomoć, u smislu Zakona.

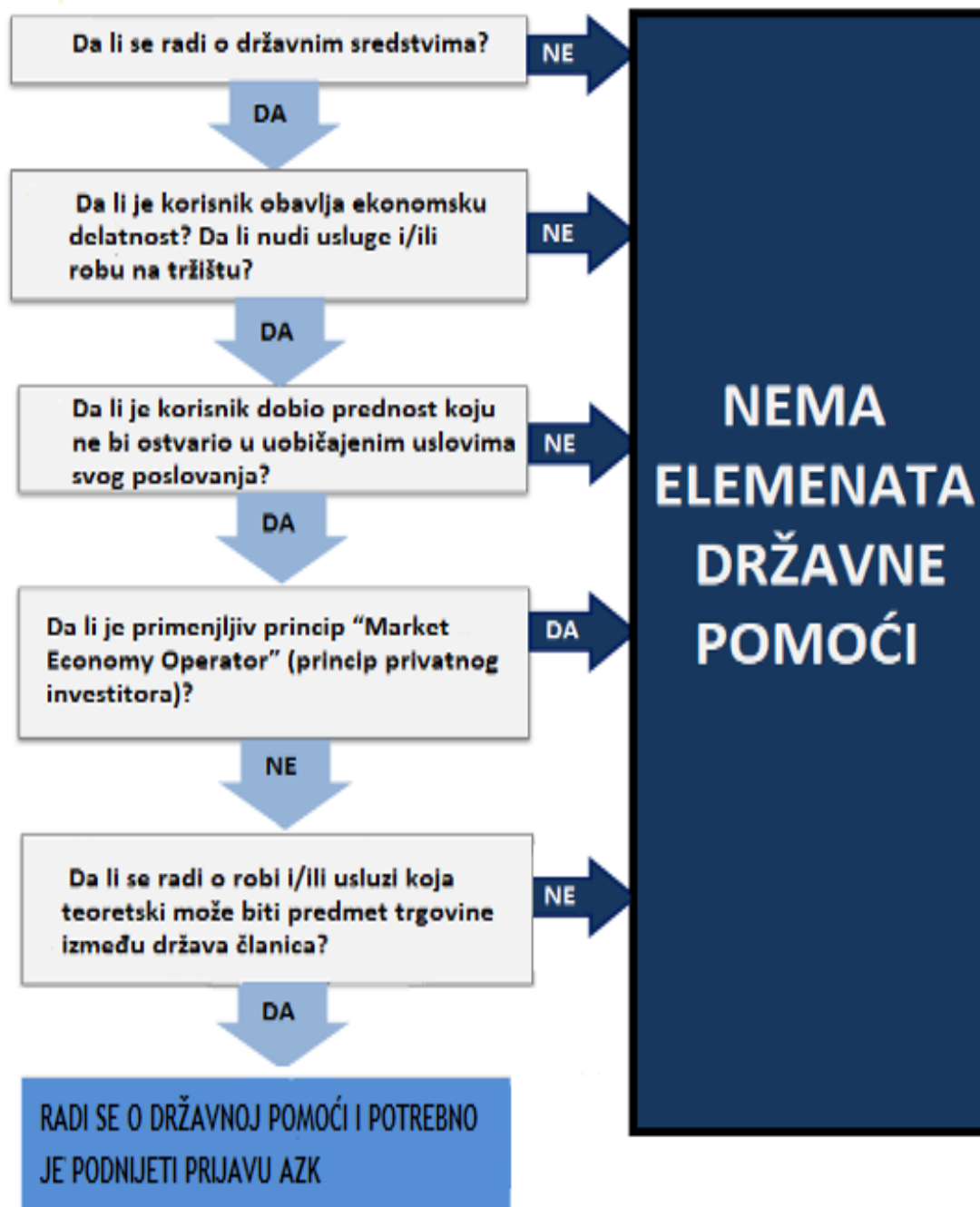
Šta nije državna pomoć?

Ukoliko javna tijela prenose sredstva subjektima koji ne obavljaju ekonomsku djelatnost u smislu pravne tekovine EU i u smislu Zakona, takva mjera ne predstavlja državnu pomoć i samim tim, nije predmet ocjene Agencije:

- izvršavanje javnih ovlašćenja: javna uprava, uključujući policiju i vojsku, izvršavanje zatvorskih kazni, inspeksijske službe, sigurnost i kontrola avio službi i slično.
- socijalna zaštita: briga o djeci, penzionerima, invalidima, nemoćnim licima...
- bolnice, domovi zdravlja i druge zdravstvene ustanove ukoliko su deo javnog, obaveznog zdravstvenog sistema, organizovanog po principu solidarnosti,
- javno obrazovanje u javnom obrazovnom sistemu, koje kontroliše, organizuje i sprovodi država,
- univerzitetske i istraživačke djelatnosti usmjerene na obrazovanje i nezavisna istraživanja,
- kontrola i sigurnost pomorskog saobraćaja,
- razvoj i revitalizacija javnog zemljišta od strane javnih tijela
- nadzor radi sprečavanja zagađenja
- kultura i očuvanje baštine, uključujući očuvanje prirode.

Instrumenti i oblici dodjele državne pomoći:

- grantovi – direktne subvencije, nepovratna sredstva,
- oslobađanje ili umanjenje od plaćanja poreza, taksi, naknada,
- otpis ili preuzimanje neplaćenih obaveza privrednog subjekta,
- davanje u zakup ili prodaja zemljišta ili nekretnina u vlasništvu države bez naknade, ili pod uslovima povoljnijim od tržišnih,
- zajmovi i krediti pod uslovima povoljnijim od tržišnih,
- izdavanje državnih garancija itd...



Politika državne pomoći u EU

Dozvoljene državne pomoći

Iako su državne pomoći, u načelu, proglašene nespojivima s unutrašnjim tržištem EU i samim UFEU, za određene ciljeve i poštujući određene procedure, njihova dodjela je dopuštena i smatra se prihvatljivom, kako u EU, tako i u CG.

U skladu s članom 107. UFEU, sljedeće kategorije državnih pomoći spojive su s unutrašnjim tržištem:

- pomoć socijalnog karaktera koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima ako se to čini bez diskriminacije u odnosu na poreklo predmetnih proizvoda,
- pomoć za otklanjanje štete nastale zbog prirodnih nepogoda ili drugih vanrednih događaja.

U skladu s članom 107. UFEU, sljedeće kategorije državnih pomoći se mogu smatrati spojivima s unutrašnjim tržištem:

- pomoć za podsticanje ekonomskog razvoja područja na kojima je životni standard neuobičajeno nizak ili u kojima postoji velika nezaposlenost
- pomoć za sprovođenje važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u privrede
- pomoć za olakšavanje razvoja određenih ekonomskih djelatnosti ili određenih ekonomskih područja ako takve pomoći ne utiču negativno na trgovinske uslove u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu
- pomoć za promovisanje kulture i očuvanje baštine ako takve pomoći ne utiču na trgovinske uslove i tržišnu konkurenciju u EU u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu
- druge vrste pomoći koje Savjet EU odredi svojom odlukom koju donosi na prijedlog Evropske komisije.

Takođe, posebne odredbe prema kojima se mogu dodijeliti određene državne pomoći sadržane su i u zasebnim članovima UFEU: član 93 (državne pomoći sektoru saobraćaja) i član 106 (državne pomoći za usluge od opšteg ekonomskog interesa).

Državne pomoći koje je moguće dodijeliti u skladu s pravilima

Na osnovu člana 107(3)(a) i (c), horizontalna pravila koja se primjenjuju u svim industrijama određuju stav Komisije o određenim kategorijama pomoći. Očigledno je da su kategorije usmjerene na rješavanje problema koji se mogu pojaviti u bilo kojoj industriji i zemlji.

Vrste horizontalnih državnih pomoći:

- regionalne pomoći
- državne pomoći za mala i srednja preduzeća
- državne pomoći za radnike u nepovoljnijem položaju i radnike sa invaliditetom
- državne pomoći za usavršavanje i obuke
- državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije

- državne pomoći za klimu, zaštitu okoline i energiju
- državne pomoći za istraživanje i razvoj i inovacije
- državne pomoći za sanaciju i restrukturiranje
- rizični kapital – *Risk Capital*
- rizično finansiranje – *Risk Finance*
- državne pomoći za lokalnu infrastrukturu
- državna pomoć za nadoknadu štete nastale usljed prirodnih nepogoda
- pomoći za projekte od posebnog zajedničkog interesa.

Neke vrste **sektorskih državnih pomoći** su:

- državne pomoći sektoru čelika i uglja
- državna pomoć za širokopojasnu infrastrukturu,
- državne pomoći sektoru saobraćaja i saobraćajne infrastrukture,
- državne pomoći za kulturu i kulturno nasljeđe,
- državne pomoći za kinematografiju i audiovizuelna djela,
- državne pomoći za sportsku i višenamjensku rekreativnu infrastrukturu,
- državne pomoći za poštanske usluge
- državne pomoći za razvoj širokopojasne mreže
- državne pomoći finansijskom sektoru – *Financial services*

Procedura prijavljivanja državne pomoći

Član 107. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) obezbjeđuje da pomoć koju daje država članica ili preko državnih resursa ne narušava konkurenciju i trgovinu unutar EU favorizovanjem određenih kompanija ili proizvodnje određenih dobara.

UFEU sadrži opštu zabranu državne pomoći. Međutim, u nekim okolnostima, vladina intervencija je neophodna. UFEU stoga dozvoljava niz ciljeva politike koji se mogu podržati kroz državnu pomoć i koji se smatraju kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem. Komisija je odgovorna za sprovođenje pravila EU o državnoj pomoći, prvenstveno Generalni direktorat (DG) za konkurenciju.

U Crnoj Gori, nadležna za ocjenu državne pomoći jeste Agencija.

Zakon uređuje postupak prijavljivanja i ocjenu planirane državne pomoći, ali i postupanje Agencije u slučaju nezakonite državne pomoći.

Prijavljivanje je postupak u kome davaoci državne pomoći podnose Agenciji prijavu državne pomoći, radi ocjene usklađenosti planirane državne pomoći, prije njene dodjele. U EU države članice podnose prijavu državne pomoći Evropskoj komisiji.

Prijavljivanje je **obavezno za sve mjere državne pomoći**, osim izvjesnih izuzetaka, po unaprijed tačno utvrđenim uslovima (de minimis, de minimis za usluge od opšteg ekonomskog interesa, naknada za usluge od opšteg ekonomskog interesa). U EU moguće je dodijeliti pomoć bez prethodnog prijavljivanja i u skladu sa propisima o „grupnim izuzećima“ (eng. “block exemptions”).

Obavještenja se zahtijevaju o svim novim mjerama pomoći, osim ako su u skladu sa propisima o „grupnim izuzećima“.

Agencija (u CG), odn. Evropska komisija (za države članice EU), ocjenjuje kompatibilnost predložene pomoći sa unutrašnjim tržištem i proces prijavljivanja završava se, pojednostavljeno rečeno, ili **odobrenjem**, donošenjem pozitivne odluke, u slučaju da je pomoć kompatibilna, ili **zabranom dodjele**, donošenjem negativne odluke, u slučaju da je prijavljena mjera nekompatibilna.

Postupak notifikacije je bilateralni postupak između Komisije i država članica. Potencijalni korisnici i njihovi konkurenti nemaju pristup dosijeu. Ipak, oni mogu osporiti odluku Komisije pred Opštim sudom EU.

Opis i obrazloženje prijavljivanja

Saglasno članu 108(3) UFEU, zahtijeva se od država članica da obavijeste Komisiju o „svim planovima za dodjelu ili izmenu pomoći“, u cilju ocjene kompatibilnosti predložene mjere pomoći sa unutrašnjim tržištem. Pojedinačne mjere koje se dodjeljuju u okviru već odobrenih šema pomoći su izuzete od prijavljivanja .

S obzirom na to da je CG u najvećoj mogućoj mjeri preuzela EU zakonodavstvo, kako u smislu pravila za dodjelu, tako i u smislu procedura za prijavljivanje, postupak ocjene planirane državne pomoći u CG gotovo da je identičan kao i u EU.

U nastavku detaljnije **opisujemo prijavljivanje i ocjenu državne pomoći:**

Ako Agencija nema sumnje u kompatibilnost pomoći, odobrava mjeru. Ako, nasuprot tome, ima „ozbiljne sumnje“ u njenu kompatibilnost ili naiđe na „ozbiljne poteškoće“ u procjeni kompatibilnosti, mora da pokrene ispitni postupak po službenoj dužnosti.

Službeni postupak se može završiti ili pozitivnom odlukom kojom se odobrava dodjela pomoći ili negativnom odlukom o zabrani dodjele pomoći. Takođe, ispitni postupak može utvrditi da predmetna mjera ne predstavlja mjeru državne pomoći, jer ne ispunjava sve kriterijume iz člana 107(1) UFEU.

Agencija podstiče davaoce državne pomoći da imaju kontakt prije prijavljivanja. Sastanak prije obavješćavanja je neformalni sastanak na kojem davaoci mogu predstaviti Agenciji svoje planove i dobiti od Agencije neobavezujući savjet o tome kako bi trebalo prilagoditi njihove planirane mjere pomoći da bi se mogla brzo odobriti kada bude i formalno prijavljena.

Ako Agencija utvrdi da je pomoć koja je nezakonito dodijeljena nekompatibilna sa unutrašnjim tržištem, mora da naloži povraćaj punog iznosa pomoći, plus zakonsku zateznu kamatu od trenutka kada je pomoć dodijeljena pa do trenutka povraćaja. U roku koji odredi Agencija, dotični davalac pomoći mora da obavijesti Agenciju o mjerama koje namjerava da preduzme kako bi obezbijedila potpuni povrat pomoći. Ne postoji zakon EU koji propisuje posebne odredbe o povratu nekompatibilne pomoći. Iz tog razloga, povraćaj se vrši na osnovu

nacionalnog zakona. Sud pravde smatra da se od država članica traži da preduzmu sve neophodne korake za trenutni i efikasan povrat pomoći⁴.

U Crnoj Gori, nadležna za ocjenu državne pomoći jeste Agencija.

Zakon uređuje postupak prijavljivanja i ocjenu planirane državne pomoći, ali i postupanje Agencije u slučaju nezakonite državne pomoći.

U nastavku, vodič daje bliži pregled ovih pravila, sadržanih u Zakonu.

Prijavljivanje i procjena planirane državne pomoći (ex ante control)

Davalac je obavezan da Agenciji podnese potpunu prijavu sa prijedlogom akta i drugom potrebnom dokumentacijom (u daljem tekstu: prijava) radi davanja mišljenja da li se na osnovu predloženog akta vrši dodjela državne pomoći, najmanje 60 dana prije planiranog datuma utvrđivanja, odnosno donošenja. Agencija daje mišljenje o podnijetoj prijavi u roku od 15 dana od dana prijema prijedloga akta.

Predloženi akt može se prilikom donošenja, odnosno utvrđivanja prijedloga razmatrati samo uz mišljenje Agencije.

Ako u postupku davanja mišljenja utvrdi da se prijedlogom akta uređuju pitanja dodjele državne pomoći, Agencija može naložiti predlagачu da prije utvrđivanja, odnosno donošenja, akt dostavi Agenciji radi odlučivanja o usklađenosti sa Zakonom.

Prijavljivanje državne pomoći

Državna pomoć se prijavljuje kao šema državne pomoći ili individualna državna pomoć na propisanom obrascu prijave (Uredba o načinu i postupku podnošenja prijave državne pomoći), koji je javno dostupan:

<https://azzk.me/uredbe-dp/>

Agencija će razmatrati podnijetu prijavu, samo ukoliko je ona potpuna i kompletna, a to znači da su uz opšti i poseban obrazac, podnijeti i prijedlog akta i sva druga dokumentacija, koja sadrži sve podatke koji su Agenciji relevantni da bi mogla da ocijeni planiranu državnu pomoć i njenu usklađenost sa Zakonom.

Za istinitost i tačnost podataka navedenih u prijavi odgovoran je podnosilac prijave.

⁴ Referentni slučajevi:

T-648/19, Nike Netherlands & Converse Netherlands v European Commission, EU:T:2021:428

C-349/17, Eesti Pagar, EU:C:2019:172

T-308/00 RENV, Salzgitter v European Commission, EU:T:2013:30

C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni v European Commission, EU:C:2011:497

C-501/00, Spain v European Commission, EU:C:2004:438

Ako predložena pomoć ne predstavlja državnu pomoć, predlagač u prijavi (Opšti obrazac) navodi razloge zbog kojih smatra da akt ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona.

Prijavljena državna pomoć ne smije se dodijeliti prije odlučivanja Agencije o usklađenosti državne pomoći sa Zakonom. Ovo pravilo predstavlja jedno od osnovnih načela u oblasti kontrole državne pomoći – **zabrana dodjele državne pomoći prije odlučivanja Agencije (Standstill Clause)**.

Podnosilac može **povući prijavu državne pomoći** prije donošenja rješenja o usklađenosti. U tom slučaju Agencija obustavlja ispitni postupak.

Procjena planirane državne pomoći

Postupanje Agencije nakon prijavljivanja državne pomoći – Agencija odlučuje o usklađenosti državne pomoći sa ovim zakonom u roku od 60 dana od dana podnošenja uredne prijave državne pomoći.

Ako Agencija utvrdi da prijavljena državna pomoć **ne predstavlja državnu pomoć**, o tome odlučuje rješenjem.

Ako Agencija utvrdi da je prijavljeni državna pomoć u skladu sa Zakonom, donijeće **rješenje o usklađenosti**.

Ako prijavljena državna pomoć nije u skladu sa Zakonom, Agencija će **po službenoj dužnosti pokrenuti ispitni postupak**.

Protiv rješenja Agencije se može pokrenuti upravni spor.

Dopuna podataka i informacija

Ako je radi usklađivanja prijave sa Zakonom potrebno izmijeniti prijavu, Agencija će rješenjem naložiti davaocu državne pomoći da **otkloni utvrđene nepravilnosti i/ili nedostatke** i odrediti rok za njihovo otklanjanje.

Ako podaci i informacije navedeni u prijavi nijesu potpuni ili tačni, Agencija će naložiti davaocu državne pomoći da **izmijeni ili dopuni prijavu** i odredi rok za izmjenu i dopunu prijave.

Ako se traženi podaci i informacije ne podnesu u ostavljenom roku, **prijava državne pomoći se smatra povučenom**, osim ako ti podaci i informacije nijesu već dostavljeni.

Ako su podaci i informacije dostavljeni, Agencija **odlučuje na osnovu raspoloživih podataka i informacija**, u roku od 60 dana od dana isteka roka ostavljenog za izmjenu ili dopunu prijave.

Protiv rješenja Agencije se može pokrenuti upravni spor.

Rješenje u ispitnom postupku

Ukoliko Agencija utvrdi da državna pomoć nije u skladu sa Zakonom, rješenjem **pokreće ispitni postupak**. Davalac pomoći može dati odgovore ili zainteresovana strana primjedbe na rezultate ispitnog postupka. Agencija je dužna da obezbijedi tajnost identiteta zainteresovane strane.

Okončanje ispitnog postupka

Agencija će okončati ispitni postupak ako:

- 1) utvrdi da prijava ne predstavlja državnu pomoć;
- 2) utvrdi da su sumnje u pogledu usklađenosti državne pomoći otklonjene;
- 3) se izmijeni prijava u postupku ocjene državne pomoći; ili
- 4) utvrdi da prijava nije u skladu sa Zakonom.

Poništavanje rješenja Agencije će se dogoditi po službenoj dužnosti ukoliko je rješenje donijeto na osnovu neistinitih i netačnih podataka. U tom slučaju se pokreće ispitni postupak.

Postupanje u slučaju nezakonite pomoći (ex post control)

Nezakonita državna pomoć je pomoć koja je dodijeljena bez prethodne prijave ili prije odlučivanja Agencije o usklađenosti te pomoći, definisano je članom 5 stav 2 Zakona.

Agencija može u slučaju sumnje da je dodijeljena nezakonita državna pomoć da ispita raspoložive podatke i informacije po službenoj dužnosti i da naloži davaocu državne pomoći da dostavi podatke i informacije potrebne za ispitivanje usklađenosti državne pomoći. Davalac državne pomoći dužan je da, po nalogu Agencije, dostavi podatke i informacije u ostavljenom roku.

U slučaju sumnje u usklađenost državne pomoći, Agencija pokreće ispitni postupak.

Nakon sprovedenog ispitnog postupka Agencija može da donese rješenje da mjera koja je bila predmet ispitivanja ne predstavlja državnu pomoć.

Ili, Agencija nakon sprovedenog ispitnog postupka može da donese rješenje da je mjera koja je bila predmet ispitivanja usklađena sa Zakonom.

Pojam zainteresovane strane

Zainteresovana strana je davalac državne pomoći ili drugo lice i privredno društvo, na čije interese može da utiče dodjela državne pomoći, kao i korisnik državne pomoći i konkurentna privredna društva i ima pravo da obavijesti Agenciju o sumnji da je odobrena nezakonita ili neusklađena državna pomoć. Agencija bez odlaganja razmatra prijavu zainteresovane strane.

Dostavljanje informacija – Nadležni organi državne uprave, nadležni organi opštine, pravna lica koja upravljaju i raspolazu sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom, druga pravna lica, privredna društva ili udruženja privrednih društava, dužni su da u ispitnom postupku, na zahtjev Agencije, obezbijede i dostave podatke i informacije neophodne za odlučivanje, uključujući podatke koji mogu da budu tajni.

Privremena obustava dodjele državne pomoći – U slučaju sumnje da je dodijeljena nezakonita državna pomoć ili da se državna pomoć nenamjenski koristi, Agencija će naložiti davaocu da se u ostavljenom roku izjasni o činjenicama i informacijama koje ukazuju na nezakonitost ili zloupotrebu i da privremeno obustavi dodjelu sredstava do odlučivanja o usklađenosti pomoći.

U slučaju nepostupanja po nalogu Agencije, Agencija može da pokrene upravni spor.

Povraćaj pomoći – Davalac je dužan da povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći izvrši bez odlaganja, a korisnik državne pomoći je dužan da vrati nezakonitu, odnosno neusklađenu državnu pomoć. Na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.

Zastara povraćaja državne pomoći – Pravo na povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći zastarijeva nakon isteka deset godina od dana dodjele, ali rok zastare povraćaja nezakonite i neusklađene državne pomoći prekida se bilo kojom radnjom Agencije ili davaoca koja se preduzme u vezi sa povraćajem.

Zloupotreba pomoći – Nenamjensko korišćenje državne pomoći je korišćenje državne pomoći za namjenu za koju nije dodijeljena. U slučaju nenamjenskog korišćenja državne pomoći, Agencija po službenoj dužnosti pokreće ispitni postupak. Nenamjenski korišćena državna pomoć takođe se vraća, uvećana za zakonsku zateznu kamatu.

Mjere koje nijesu predmet ocjene Agencije

Finansiranje usluga od opšteg ekonomskog interesa

Svaka država ima izvjesno diskreciono pravo u određivanju usluga od opšteg ekonomskog interesa, s tim što nije moguće da se neka očigledno privredna djelatnost proglasi javnim interesom. Usluge koje su od posebne važnosti za život i potrebe građana, a koje ne bi bile dostupne, ili bi bile dostupne po znatno višim cijenama, jesu usluge od opšteg ekonomskog interesa, koje se finansiraju iz naknade (pomoći) javnih tijela. Naime, privredni subjekti koji posluju isključivo po tržišnim principima, ne bi imali ekonomski rezon da pružaju takve usluge, ili te usluge ne bi pružili na zadovoljavajući način u pogledu: cijene, kvaliteta, uslova, dostupnosti, učestalosti, bez naknade koju im dodjeljuju javna tijela. U ove usluge naročito spada sljedeće: univerzalne poštanske usluge, isporuka energije, usluge obalskog prevoza putnika, socijalnog stanovanja, širokopojasnih mreža itd.

U nastavku je pregled preduslova koje je potrebno ispuniti za finansiranje usluga od opšteg ekonomskog interesa:

Prvo, korisniku moraju zaista biti povjerene obaveze pružanja javnih usluga i te obaveze moraju biti jasno određene. Drugo, parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed na objektivan i transparentan način. Treće, naknada ne smije premašiti iznos neophodan za pokrivanje svih troškova ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obaveze pružanja javnih usluga, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit. Četvrto, ako subjekt kojem su povjerene obaveze pružanja javnih usluga nije odabran kroz javne nabavke, iznos potrebne naknade mora biti utvrđen na temelju analize troškova koje bi tipičan subjekt, kojim se primjereno upravlja i koji je prikladno opremljen sredstvima za ispunjenje zahtjeva javnih usluga, imao pri ispunjenju tih obaveza, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit za ispunjenje tih obaveza.

Državna pomoć u obliku naknade za obavljanje javne usluge određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, smatra se usklađenom sa unutrašnjim tržištem i izuzima se od obaveze prijave utvrđene u članu 108 stav 3 Ugovora, ukoliko (pored gore navedenih uslova) naknada ne prelazi godišnji iznos od 15 miliona EUR za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa u svim područjima, osim saobraćaja i saobraćajne infrastrukture; samo u slučaju kada period u kojem je preduzetniku povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa ne prelazi 10 godina.

Od obaveze prijavljivanja izuzete su i sljedeće naknade za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa:

1. bolnice koje pružaju medicinsku pomoć, uključujući, kada je to potrebno, usluge hitne medicinske pomoći; obavljanje povezanih pomoćnih usluga koje su neposredno povezane sa njihovim osnovnim djelatnostima, naročito u području istraživanja;
2. ispunjavanje socijalnih potreba koje se odnose na zdravstvenu i dugoročnu zaštitu, zaštitu djece, pristup i ponovno uključivanje na tržište rada, socijalnu stanogradnju, kao i socijalnu uključenost socijalno ranjivih kategorija stanovništva;
3. vazdušno ili pomorsko povezivanje sa ostrvima na kojima prosječni godišnji saobraćaj u periodu od dvije finansijske godine koje prethode godini u kojoj je povjereno obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne prelazi 300.000 putnika;
4. aerodromi i luke u kojima prosječni godišnji saobraćaj u periodu od dvije finansijske godine koje prethode godini u kojoj je povjereno obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne prelazi 200.000 putnika u slučaju aerodroma, i 300.000 putnika u slučaju luka⁵.

⁵ Odluka Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (saopštenje pod brojem dokumenta C(2011) 9380)

REGULATIVA KOMISIJE (EU) 2023/2831 od 13. decembra 2023. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć

Smatra se da de minimis pomoć (tj. pomoć dodijeljena istom privrednom društvu za određeni vremenski period koji ne prelazi određeni fiksni iznos) ne ispunjava sve kriterijume utvrđene članom 107 stav 1 Ugovora i stoga ne podliježe postupku prijave Agenciji.

Jedno privredno društvo može dobiti po državi članici u bilo kom trogodišnjem periodu do 300.000 EUR, jer se može smatrati da taj iznos ne utiče na trgovinu između država članicama i da ne narušava, odnosno, ne prijeti da će narušiti tržišnu konkurenciju. Pri svakoj novoj dodjeli *de minimis* pomoći, potrebno je uzeti u obzir ukupan iznos *de minimis* pomoći dodjeljenih u prethodne tri godine.

De minimis pomoć se neće kumulirati sa državnom pomoći u odnosu na iste prihvatljive troškove ili sa državnom pomoći za istu mjeru rizičnog finansiranja ako bi takva kumulacija prelazila najveći relevantni intenzitet pomoći ili iznos pomoći koji je za svaki pojedinačni slučaj. *De minimis* pomoć koja nije dodijeljena za određene prihvatljive troškove ili se ne može pripisati takvim troškovima, može se kumulirati sa drugom državnom pomoći.

U cilju transparentnosti, izvještavanja i primjene načela kumulacije *de minimis* pomoći, Agencija je obezbijedila da se informacije o dodijeljenoj *de minimis* pomoći registruju u centralnom registru na nacionalnom nivou, koji je javno dostupan na sajtu Agencije :

https://registri.azzk.me/public/de_minimis

Davalac *de minimis* pomoći dužan je da registruje informacije o dodijeljenoj *de minimis* pomoći u centralnom registru za *de minimis* pomoći, u roku od 20 radnih dana od dodjele pomoći.

Davaoci vode evidenciju o registrovanim informacijama o *de minimis* pomoći 10 godina od datuma kada je pomoć dodijeljena, a nova *de minimis* pomoć se može odobriti tek nakon što se utvrdi da se novom *de minimis* pomoći neće povećati ukupan iznos *de minimis* pomoći koju je to privredno društvo primilo na nivo iznad najviše dozvoljene gornje granice.

Za potrebe primjene stava 1, finansijski posrednici koji sprovode *de minimis* šeme pomoći će prijaviti državi članici ukupan iznos *de minimis* pomoći koju su primili tokom tromjesečja u roku od 10 dana nakon završetka datog tromesečja. Datum dodjele je posljednji dan u tromjesečju.

Dodatno, u cilju izrade godišnjeg izvještaja, davaoci *de minimis* pomoći dostavljaju Agenciji do 31. marta svake godine zbirne podatke o dodijeljenoj *de minimis* pomoći, za prethodnu godinu. Zbirni podaci koji se dostavljaju u tekućoj godini odnose se na *de minimis* pomoć dodijeljenu od 1. januara do 31. decembra prethodne godine.

De minimis za usluge od opšteg ekonomskog interesa

REGULATIVA KOMISIJE (EU) 2023/2832 od 13. decembra 2023. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć koja se dodjeljuje privrednim društvima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa

U Regulativi (EU) 2015/1588 Savjet je odlučio, u skladu sa članom 109 Ugovora, da de minimis pomoć (tj. pomoć dodijeljena istom privrednom društvu za određeni vremenski period koji ne prelazi određeni fiksni iznos) može biti jedna od tih kategorija. Na osnovu toga se smatra da de minimis pomoć ne ispunjava sve kriterijume utvrđene članom 107 stav 1 Ugovora i stoga ne podliježe postupku prijave.

Ova Regulativa treba da se primjenjuje samo na pomoć dodijeljenu za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Stoga bi trebalo privrednom društvu, korisniku pomoći, pismeno ili u elektronskoj formi povjeriti uslugu od opšteg interesa za koju se pomoć dodjeljuje. Iako bi akt o povjeravanju trebalo da informiše privredno društvo o usluzi od opšteg ekonomskog interesa za koju se dodjeljuje pomoć, on ne mora nužno da sadrži sve detaljne informacije kako je utvrđeno u članu 4 Odluke Komisije 2012/21/EU.⁶

Ako mjere pomoći dodjeljene privrednim društvima za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa ispunjavaju uslove propisane **Regulativom Komisije (EU) 2023/2832 od 13. decembra 2023. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć koja se dodjeljuje privrednim društvima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa**, smatra se da ne ispunjavaju sve kriterijume navedene u članu 107 stav 1 od Ugovora, pa se samim tim izuzimaju od obaveze prijavljivanja iz člana 108 stava 3 Ugovora.

Uslovi su sljedeći:

Ukupan iznos *de minimis* pomoći koja se po državi članici dodjeljuje jednom privrednom društvu koje pruža usluge od opšteg ekonomskog interesa ne smije da prelazi 750 000 EUR tokom bilo kojeg perioda od tri fiskalne godine, bez obzira na oblik *de minimis* pomoći ili na cilj koji se namjerava postići.

De minimis pomoć smatra se dodjeljenom u trenutku kada privredno društvo, u skladu sa odgovarajućim nacionalnim pravnim poretom stekne zakonsko pravo na primanje pomoći, nezavisno od datuma isplate *de minimis* pomoći privrednom društvu.

Pomoć se izražava kao bespovratna novčana sredstva, a svi iznosi koji se primjenjuju moraju biti u bruto iznosima tj. iznosi prije bilo kakvog odbitka poreza ili drugih dažbina. Ako se pomoć ne dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava, iznos pomoći jednak je bruto ekvivalentu pomoći.

De minimis pomoć za usluge od opšteg ekonomskog interesa se može kumulirati sa *de minimis* pomoći dodjeljenom u skladu sa drugim *de minimis* regulativama, ali se ne može kumulirati ni

⁶ Odluka Komisije 2012/21/EU od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državnu pomoć u vidu kompenzacije za javne usluge određenim privrednim društvima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa (SL L 7, 11.01.2012, str.3).

sa kakvom drugom kompenzacijom za istu uslugu od opšteg ekonomskog interesa, bez obzira na to da li ona predstavlja državnu pomoć ili ne.

Takođe, de minimis pomoć dodijeljena kao naknada za usluge od opšteg ekonomskog interesa neće se kumulirati sa državnom pomoći u odnosu na iste opravdane troškove ili sa državnom pomoći za istu mjeru rizičnog finansiranja ako bi takva kumulacija prelazila najveći relevantni intenzitet pomoći. De minimis pomoć koja nije dodijeljena za određene opravdane troškove ili se ne može pripisati takvim troškovima, može se kumulirati sa drugom državnom pomoći.

ZAKLJUČAK

Da bi se zaštitila tržišna konkurencija, ali i obezbijedilo da što šira zajednica ima benefite od dodijeljene pomoći, **davaoci treba da osmisle one mjere koje će dovesti do ovih ciljeva**, a to su pomoći namijenjene:

- *zaštiti okoline*
- *istraživanju, razvoju i inovacijama*
- *usavršavanju*
- *zapošljavanju*
- *ulaganjima, posebno u obliku regionalnih pomoći.*

Zaštita okoline je jedan od najpoželjnijih ciljeva državnih pomoći, kao i energetska efikasnost i ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora energije.

Usavršavanje zaposlenih, kao i državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije predstavljaju podlogu za dalji razvoj i jačanje konkurentnosti privrede u cjelosti.

Radnici bez radnog staža ili radnici s invaliditetom, mogu imati teškoće na tržištu rada, stoga bi određene mjere državnih pomoći trebalo usmjeriti u ove ciljeve.

Takođe, regionalne pomoći na održiv način pomažu razvoju nerazvijenijih područja podržavanjem ulaganja i otvaranjem radnih mjesta, što vodi ka ujednačenom ekonomskom rastu i stabilnosti na makro, ali i na mikro nivou. Regionalne pomoći dodjeljuju se u skladu s maksimalnim intenzitetima određenim Kartom regionalnih pomoći, kreiranoj posebno za svaku pojedinačnu državu, a za CG ova karta objavljena je u Pravilniku o Listi pravila državne pomoći, Prilog 1a i javno je dostupna na sajtu Agencije:

<https://azzk.me/wp-content/uploads/2023/01/Prilog-1A-Mapa-regionalne-pomoci.pdf>

Horizontalne državne pomoći jesu poželjne, ali ne odstupajući od strogih pravila kojima su uređene, moguće je dodijeliti i druge vrste državnih pomoći. Mada, treba ukazati da državne pomoći finansijskom sektoru treba dodjeljivati samo u izuzetnim okolnostima u kojima je cjelokupna finansijska stabilnost u opasnosti. Takođe, veoma štetne po konkurenciju jesu i pomoći za sanaciju i restrukturiranje preduzećima u teškoćama. Kako se smatraju najopasnijim za tržišnu konkurenciju, trebalo bi poštovati načelo jednokratne dodjele i dodjeljivati ih samo u nužnim situacijama i pod strogo određenim uslovima i samo ukoliko bi dovele do dugoročne održivosti tog preduzeća. Restrukturiranje bi trebalo sprovesti po unaprijed utvrđenom planu restrukturiranja, obezbijediti da pomoć bude usmjerena ka reorganizaciji i racionalizaciji djelatnosti preduzeća na učinkovitiji način, što obično uključuje napuštanje djelatnosti koje uzrokuju gubitke, restrukturiranje postojećih djelatnosti koje ponovno mogu postati konkurentne i diversifikaciju u smjeru novih i održivih djelatnosti.

Agencija podstiče davaoce državnih pomoći da imaju kontakt prije prijavljivanja. Sastanak prije obavještanja je neformalni sastanak na kojem davaoci mogu predstaviti Agenciji svoje planove i dobiti od Agencije neobavezujući savjet o tome kako bi trebalo prilagoditi njihove planirane mjere pomoći da bi se mogla brzo odobriti kada bude i formalno prijavljena.

Ako Agencija utvrdi da je pomoć koja je nezakonito dodijeljena nekompatibilna sa unutrašnjim tržištem, mora da naloži povraćaj punog iznosa pomoći, plus zakonsku zateznu kamatu od trenutka kada je pomoć dodijeljena pa do trenutka povraćaja. U roku koji odredi Agencija, dotični davalac pomoći mora da obavijesti Agenciju o mjerama koje namjerava da preduzme kako bi obezbijedila potpuni povrat pomoći. Ne postoji zakon EU koji propisuje posebne odredbe o povratu nekompatibilne pomoći. Iz tog razloga, povraćaj se vrši na osnovu nacionalnog zakona. Sud pravde smatra da se od država članica, odn. u slučaju CG, od davalaca, traži da preduzmu sve neophodne korake za efikasan povraćaj neusklađene pomoći, u što kraćem roku.

NAJČEŠĆE POSTAVLJANA PITANJA

1. Koja proceduralna pravila treba poštovati u vezi sa državnom pomoći? Ko je odgovoran za prijavljivanje?

Prema članu 108 (3) UFEU, o svakom projektu pomoći dotična država članica mora u principu unaprijed obavijestiti Evropsku komisiju.

Prema članu 10 stav 1 Zakona, Radi utvrđivanja ili donošenja, odnosno dodjele individualne pomoći nadležni organ državne uprave, nadležni organ opštine i pravno lice koje upravlja i raspolaže sredstvima javnih prihoda i državnom imovinom Agenciji podnosi prijavu sa prijedlogom akta i drugom potrebnom dokumentacijom, radi davanja mišljenja da li se na osnovu predloženog akta vrši dodjela državne pomoći, najmanje 60 dana prije planiranog datuma utvrđivanja, odnosno donošenja.

2. Može li se pomoć dodijeliti prije nego što je Agencija zvanično odobri?

Ne, član 10 stav 1 Zakona predviđa da davaoci ne mogu sprovesti nove mjere državne pomoći prije nego što ih odobri Agencija. Ovo je poznato kao „obaveza mirovanja“. Bilo koja predložena mjera pomoći koja se primjenjuje bez prethodnog odobrenja Agencije je nezakonita.

Postupak notifikacije omogućava Agenciji da procjeni da li se prijavljena pomoć može proglasiti kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem.

3. Da li je prethodno prijavljivanje obavezno?

Državna pomoć se ne može dodijeliti korisniku prije njenog formalnog odobrenja i ocjene od strane Agencije, osim ukoliko se radi o mjerama koje ne podležu obavezi prijavljivanja (usluge od opšteg ekonomskog interesa, de minimis, de minimis za usluge od opšteg ekonomskog interesa), već se smatraju kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem bez formalnog odobrenja od strane Agencije. Ako navedene pomoći ispunjavaju sve kriterijume propisane uredbama/odlukama, smatraju se kompatibilnim sa unutrašnjim tržištem i ne moraju biti prijavljena prije nego što se dodijele, već se o njima samo izvještava Agenciji, na godišnjem nivou.

Primjeri su: Odluka Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od ekonomskog interesa (saopštenje pod brojem dokumenta C(2011) 9380), Regulativa Komisije (EU) 2023/2831 od 13. decembra 2023. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na *de minimis* pomoć i Regulativa Komisije (EU) 2023/2832 od 13. decembra 2023. godine o primjeni čl. 107 i 108 Ugovora o funkcionisanju Evropske

unije na *de minimis* pomoć koja se dodjeljuje privrednim društvima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa.

4. Može li se pomoć dodijeliti prije nego što je Komisija zvanično odobri?

Ne, član 108 (3) UFEU predviđa da države članice ne mogu sprovoditi nove mjere državne pomoći prije nego što ih odobri Komisija. Ovo je poznato kao „obaveza mirovanja“. Bilo koja predložena mjera pomoći koja se primjenjuje bez prethodnog odobrenja Komisije je nezakonita.

Postupak notifikacije omogućava Komisiji da procijeni da li se prijavljena pomoć može proglasiti kompatibilnom sa unutrašnjim tržištem.

5. Koja je procedura prijavljivanja?

Prijavu podnosi davalac planirane pomoći, na Opštem obrascu i na posebnom obrascu. Poželjno je i preporučljivo da ovom postupku prethodi proces prethodnog obavještenja i konsultovanja sa Agencijom, da bi se provjerilo da li je prijava kompletna i da bi se olakšala konačna procedura prijavljivanja.

Nakon podnijete prijave, Agencija donosi odluku u roku od dva mjeseca od prijema potpune prijave.

Ako Agencija izrazi ozbiljne sumnje u kompatibilnost pomoći, onda mora otvoriti formalni ispitni postupak. Tokom ovog postupka drugi davaoci i svaka zainteresovana strana (korisnik mjere, njeni konkurenti, udruženja, itd.) mogu podnijeti zapažanja i/ili dodatne informacije Agenciji na osnovu odluke o pokretanju postupka objavljene na sajtu Agencije:

<https://azzk.me/biblioteka-dp/>

6. Šta je posljedica nepoštovanja procedure obavještanja?

Ako se ne podnese prijava, ili se ne podnese blagovremeno, pomoć je nezakonita i može biti predmet naloga za povraćaj, koji izdaje Agencija. Ovo tijelo ima ovlaštenje da naloži dotičnom davaocu da suspenduje, ili čak povрати nezakonitu pomoć, dok Agencija ispituje njenu kompatibilnost. Davalac obično čeka dok se ne završi postupak koji ocjenjuje kompatibilnost pomoći. Ako je pomoć kompatibilna, Agencija ne sankcioniše kršenje obaveze neprijavljivanja i mirovanja od strane dotičnog davaoca.

7. Koja je razlika između zakonitosti i kompatibilnosti mjere državne pomoći?

Zakonitost i kompatibilnost mjere pomoći su različiti pravni koncepti. Postoji suštinska razlika između njih.

Pojam zakonitosti mjere pomoći je procesni koncept. Radi se o tome da li je pomoć dodijeljena u skladu sa proceduralnim pravilima (pravilima prijavljivanja prije nego što je pomoć dodijeljena). Ovaj pojam se stoga mora razlikovati od toga da li se pomoć može odobriti na osnovu materijalnih kriterijuma, tj. pravila po kojima se neka pomoć dodjeljuje.

Pojam kompatibilnosti/usklađenosti pomoći odnosi se na mogućnost (ili ne) odobravanja te mjere, posmatrano kroz prizmu njenog cilja i kriterijuma za njenu dodjelu, koje je postavila Evropska komisija. Procjena kompatibilnosti mjere pomoći je isključiva nadležnost Agencije, odn. u EU – Komisije.

Ova dva koncepta su nezavisna jedan od drugog, tako da je moguće da državna pomoć bude i kompatibilna i nezakonita, kao što je moguće da državna pomoć bude kompatibilna i legalno dodijeljena, ili nekompatibilna i nezakonita.

Dakle, Agencija mora da ispita da li se nezakonita pomoć može proglasiti kompatibilnom, čak i naknadno (ex post).

Stoga, propust davaoca da ispoštuje obavezu prijavljivanja ne čini automatski mjeru pomoći nekompatibilnom sa unutrašnjim tržištem, jer Agencija može i dalje odobriti nezakonitu pomoć u naknadnoj fazi na osnovu procjene i primjene materijalnih kriterijuma.

8. Koji su rizici nepoštovanja pravila o državnoj pomoći?

Agencija će vjerovatno pokrenuti ispitni postupak.

Agencija otvara formalne ispitne postupke u vezi sa javnim davanjima ili nakon formalnog obavještenja od strane drugog davaoca, ili nakon žalbe konkurenta, ili na sopstvenu inicijativu, nakon objavljivanja saopštenja za javnost.

Agencija je dužna da izvrši analizu finansijskih intervencija iz javnih sredstava koje su joj dostavljene na uvid i da izvuče pravne posljedice u slučaju nezakonitosti i neusklađenosti ovih mjera sa Zakonom, odn. sa članovima 107. i 108. UFEU.

Naravno, Agencija ponekad istražuje pomoć dodijeljenu preduzećima i na sopstvenu inicijativu ako sumnja da je dodijeljena pomoć koja nije prethodno prijavljena Agenciji.

9. Povraćaj nezakonite i neusklađene/nekompatibilne državne pomoći

Ako je mjera državne pomoći proglašena nezakonitom (nije odobrena od strane Agencije, a nije izuzeta od obaveze prijavljivanja (de minimis, usluge od opšteg ekonomskog interesa) i nekompatibilnom/neusklađenom sa unutrašnjim tržištem (ne ispunjava materijalne kriterijume za odobrenje), Agencija će davaocu pomoći naložiti da od korisnika traži da vrati iznos pomoći, uvećan za zakonsku zateznu kamatu, počev od dana dodjele, pa do dana povraćaja.

Iz razloga pravne sigurnosti, Zakon predviđa rok zastarjelosti nakon kojeg se više ne može naložiti povraćaj pomoći. Ovaj period je deset godina od dana kada je pomoć dodijeljena. Namjera je da se neutrališe korist koju je korisnik dobio od pomoći tokom tog vremena. Povraćaj nezakonite mjere pomoći ima za cilj vraćanje prethodnog stanja. Dakle, to nije novčana kazna, već je namjera dovesti tržište u stanje u kome je bilo prije dodjele neusklađene državne pomoći koja je izazvala poremećaj konkurencije na tržištu.