

*Др Драго Љ. Дивљак, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
D.Divljak@pf.uns.ac.rs*

*Др Сандра С. Фишер Шобот, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.FiserSobot@pf.uns.ac.rs*

ДРЖАВНА ПОМОЋ ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА НАДНАЦИОНАЛНОМ НИВОУ И У ДОМАЋЕМ ПРАВУ¹

Сажетак: *Заштитна живојне средине представља императив савременог друштва. У остварењу овог циља иреклићу се активност релевантних субјеката на међународном и националном плану. Улога државе у заштити живојне средине је од изузетног значаја и може бити остварена на различите начине. Финансијски подстицаји које државе дају за заштиту живојне средине у новије време јављају се као један од битних сегмената активности у заштити живојне средине. Посебно давања подстицаја подлеже одговарајућим правилима и процедурама којима се регулише њихова употреба, како на наднационалном, тако и на унутрашњем плану. На међународном плану то се чини правилима о коришћењу субвенција у међународној трговини, а на националном плану правилима о државној помоћи. Предмет анализе у раду су правна правила СТО о субвенцијама, правила комуналног права којима је регулисана државна помоћ у ЕУ и правне норме домаћег права о државној помоћи за заштиту живојне средине.*

Кључне речи: *заштитна живојне средине, субвенције, државна помоћ за заштиту живојне средине.*

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Биомедицина, заштитна живојне средине и право (бр. 179079) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Заштита животне средине је од прворазредног значаја. Из тог разлога континуирано расте потреба за широким ангажманом свих субјеката релевантних за ову област. На глобалном плану то су, пре свега, међународне организације из различитих еколошких области, али и организације из комплементарних области, као што је међународна трговина. У том контексту, посебну улогу добија и Светска трговинска организација,² у чијем праву су јасне еколошке импликације међународне трговине неминовно оставиле, иако и даље недовољан, фрагментаран траг.³

Исто тако, незаменљива је и улога државе у заштити животне средине путем успостављања система и стандарда еколошке заштите, како генерално, тако и у појединим секторима.

У овој области, значајну улогу имају и сами привредни субјекти, односно предузећа или компаније. Повезаност девастације животне средине и експанзије економских активности, односно производње роба и вршења услуга, очигледна је. Она је видљива у читавом спектру тих активности,⁴ било да се изражава преко загађења воде, контаминације ваздуха или производње буке.⁵ Како ови ефекти нису више експрес појединачног произвођача већ све масовнија појава, у ситуацији када еколошки ресурси постају превише експлоатисани на локалном, националном и све више на међународном нивоу,⁶ расте оправдана потреба за додатно укључивање привредних субјеката у сегмент заштите околине, по више основа.

² Вид. Д. Дивљак, „Светска трговинска организација и вишестрани међународни споразуми о заштити животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 3/2012, 175-190.

³ Њихов међусобни однос, услед непостојања комплементарности у деловању изазива бројна питања. Вид. више: Т. Santarius, Н. Dalkmann, М. Steigenberger, К. Vogelpohl, *Balancing trade and environment: an ecological reform of the WTO as a challenge in sustainable global governance*, Wuppertal 2004, 13-20; Д. Дивљак, „Еколошка компонента споразума СТО о санитарним и фитосанитарним мерама“, *Правна ријеч – Часопис за њравну теорију и њраксу*, 39/2014, 603-618; Д. Дивљак, „Заштита ГМО у праву Светске трговинске организације“, *Правна ријеч – Часопис за њравну теорију и њраксу* 44/2015, 87-103.

⁴ R. Adlung, „Trade policies and the environment – Subsidies, taxes and border adjustments“, *Intereconomics*, 32(4), 1997, 181.

⁵ У пракси загађење може да настане као последица рада фабрике вештачких ђубрива, коришћења бродова, производње електричне енергије, промета саобраћајних возила или грађевинских радова.

⁶ R. Adlung, 181.

2. ПОЗИЦИОНИРАЊЕ ДРЖАВЕ И ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У остварењу еколошких захтева према привредним субјектима, односно компанијама чије пословање утиче на животну средину, држава има више могућности и може да користи различите инструменте. У борби против деградације животне средине она може да утврди еколошке стандарде и захтеве, али и да примени економске или финансијске инструменте, чиме се терет заштите животне средине пребацује на њих.⁷ За разлику од еколошких политика које функционишу кроз регулацију, економски инструменти су део фискалне политике и делују преко тржишта.⁸ У нашем праву, *Законом о заштити животне средине*⁹ превидвиђено је више економских инструмената у области заштите животне средине и то: накнаде за коришћење природних вредности, накнаде за загађивање животне средине, накнада за заштиту и унапређење животне средине, накнаде за загађивање животне средине у подручјима од посебног интереса, субвенције, пореске подстицајне мере, изузећа од плаћања накнада, итд.¹⁰ Иако имају и пенални карактер, они превасходно треба да буду подстицај правним и физичким лицима да се убудуће понашају у складу са захтевима одрживог развоја и заштите животне средине.

Ниједан вид напред наведеног поступања није без штетних импликација. У првом случају, увек постоји могућност да привредни субјекти не могу да одговоре ни у техничком, ни у финансијском смислу на некад врло комплексне захтеве, те постоји опасност да то доведе до престанка рада тих компанија, а да еколошке последице њиховог пословања, које често могу бити дугорочне, не буду саниране или отклоњене.

Иако се и еколошко опорезивање начелно види као одговарајући трошак за загађење околине¹¹ и као погодан инструмент управљања том облашћу,¹²

⁷ Г. Илић-Попов, „Имплементација еколошких пореза у земљама у транзицији“, *Индустрија*, 3/2007, 77.

⁸ S. Charnovitz, *Green Subsidies and the WTO*, EUI Working Paper RSCAS 2014/93, Italy 2014, 2 доступно на http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32791/RSCAS_2014_93.pdf?sequence=1.

⁹ *Службени гласник РС*, 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС и 14/2016.

¹⁰ Чл. 84-87. Закона о заштити животне средине.

¹¹ И у Рио декларацији из 1992.године се позвају државе да промовишу коришћење економских инструмената и приступ којим којим загађивачтребауначелуснитрошак дерогирања животне околине.

¹² R. Adlung, 181.

који омогућава да се еколошки проблеми брже и ефикасније решавају,¹³ ни његово коришћење није без негативних последица по конкурентски статус компанија које су оптерећене по том основу.¹⁴ Широко присутна забринутост због наведених ефеката,¹⁵ посебно је изражена у земљама које се суочавају са спорим растом и високом незапосленošћу. И транзиционе земље имају своје специфичне проблеме са применом оваквих пореза.¹⁶

Имајући у виду напред наведено јасно је да, у овој области држава треба да поступа промишљено и плански. То свакако подразумева активније укључивање привредних субјеката и њихово кохерентно заједничко деловање у области екологије. Наиме, ради испуњења оптималних циљева у овој области, постоји стална потреба и за већим степеном координације и сарадње, односно заједничким деловањем државе и компанија. То укључује и успостављање механизма којима ће се оне мотивисати и подржати да одржавају и унапређују квалитет животне средине у вршењу своје делатности.

Подршка државе може бити институционална и логистичка, али последњих деценија она се све више реализује као финансијска подршка, путем финансијских подстицаја. У новије време, овај систем појављује се као један од битних сегмената активности на заштити животне средине. Његова примена често је алтернатива еколошком опорезивању, јер имају сличне ефекте, али са различитом дистрибуцијом. Иако се субвенције могу видети и као „негативан порез”,¹⁷ економисти начелно и даље дају предност систему еколошких пореза и такси, јер га сматрају економски здравим, нарочито ако су ефикасни и једноставни за администрирање. У терији се посебно указује на негативност политике подстицаја као трајне праксе.¹⁸

Међутим, из више разлога, еколошки подстицаји могу да се покажу као пожељни. Први разлог је тај што је њихова примена суочена са мање отпора у односу на еколошко опорезивање. Други, у одређеним случајевима одобравање финансијских подстицаја може бити једина опција.¹⁹ Трећи, и друге циљне групе могу имати користи од различитих врста финансијске помоћи.²⁰ Последњи разлог је тај што је коришћење еколошких подстицаја

¹³ Г. Илић-Попов, 77.

¹⁴ Постоје и мишљења да се овај проблем пренеглашава. Вид. Г. Илић-Попов, 78.

¹⁵ M. Wu, J. Salzman, “The Next Generation of Trade and Environment Conflicts: The Rise of Green Industrial Policy”, *Northwestern University Law Review*, 2/2014, 408.

¹⁶ Г. Илић-Попов, 78 и даље.

¹⁷ S. Charnovitz, 2.

¹⁸ R. Adlung, 181.

¹⁹ Тако локалне власти најчешће немају овлашћење за увођење пореза или наметање забрана.

²⁰ R. Adlung, 181-182.

подржано и у специјализованим програмима УН.²¹ На крају крајева, тешко је пронаћи идеално решење које не би било оптерећено недостацима и проблемима у реализацији, а које је у сагласности са међународним оквирима у којима државе функционишу.²²

Због позитивних импликација и предности које доноси њихово коришћење, подстицаји временом постају све израженија алтернатива у активностима заштите животне средине и један од важних инструметата промоције „зелених“ индустријских политика, тј. политика заснованих на еколошкој сензитивности.²³ У пракси, подстицаји могу бити усмерени према различитим сегментима пословања привредних субјеката. Они могу да се односе на еколошки корисне иновације производа или производних процеса, улагање у опрему или чак смањење или преусмеравање производње, која смањује штетне утицаје њиховог пословања на околину.

Међутим, њихова примена суочена је са једним крупним ограничењем, које настаје из финансијске могућности државе да партиципира у овој области. Она зависи од економске снаге земље и тиме у подређен положај ставља мање развијене. Битан корективни фактор су циљеви државе у овој области, који се дефинишу путем релевантног правног оквира и утврђивањем извора и начина прикупљања средстава за те подстицаје.

И у нашој земљи се питању финансирања заштите животне средине прилази као једном од најзначајнијих питања у систему управљања заштитом животне средине. У том контексту, у нашем праву, начелно је утврђена могућност примене подстицаја и за привредне субјекте у циљу заштите животне средине.²⁴ Тако се могу утврдити пореске, царинске и друге олакшице или ослобађања од обавезе плаћања дажбина за правна и физичка лица која примењују технологије, производе и стављају у промет производе чији је утицај повољнији од других сличних, односно који користе обновљиве изворе енергије (сунце, ветар, биогас и др.), опрему и уређаје који непосредно служе заштити животне средине, под условима и на начин утврђен посебним законом.²⁵

²¹ *United Nations (UN) Environment Programme (UNEP)*, 2011, p. 614.

²² R. Adlung, 185.

²³ M. Wu, J. Salzman, 407.

²⁴ Та могућност постоји и за потрошаче. За потрошаче који организовано враћају коришћене и неупотребљиве уређаје или њихове делове, производе или њихову амбалажу, произвођаче који обезбеде њихову рециклажу или уклањање, односно смањују негативни утицај својих активности на животну средину на други организовани начин, могу се утврдити посебне подстицајне мере у виду субвенција, депозита и његовог рефундирања, под условима и на начин утврђен посебним законом.

²⁵ Чл. 101. Закона о заштити животне средине.

3. ПРАВНИ ОКВИР ПОДСТИЦАЈА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА НАДНАЦИОНАЛНОМ НИВОУ И У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

Политика давања подстицаја привреди уопште, па наравно и оних усмерених ка заштити животне средине је комплексно питање које има значајне реперкусије. Она с једне стране, доводи до трошења или умањења јавних прихода који се усмеравају појединачним субјектима. С друге стране, њихово коришћење има значајне импликације на унутрашње и међународно тржиште, што и доводи до њиховог додатног искривљавања. У међународним размерама, они су посебно проблематични у контексту обезбеђења лојалног и фер понашања у међународној трговини.²⁶

Због наведеног, ова политика се подвргава одговарајућим правилима и процедурама којима се регулише њихова употреба, како на наднационалном, тако и на унутрашњем плану. У зависности од импликација њихове примене, на њих се примењу различити системи правне регулативе. На међународном плану то се чини правилима о коришћењу субвенција у међународној трговини, а на националном плану правилима о државној помоћи. У делу рада који следи биће анализирана правна правила СТО о субвенцијама, правила комунитарног права којима је регулисана државна помоћ у ЕУ и правне норме домаћег права о државној помоћи за заштиту животне средине.

3.1. Правила Светске трговинске организације о субвенцијама

Општи правни оквир за коришћење субвенција, па и за област екологије у међународној трговини,²⁷ дат је у правилима Светске трговинске организације, путем *Споразума субвенцијама и компензационим мерама*. Начелно, субвенције у међународној трговини нису пожељне.²⁸ Ипак, постоји одређени простор за њихово коришћење, али оне не могу представљати средство произвољне или неоправдане дискриминације или прикривеног ограничења међународне трговине. Дуална природа субвенција која проистиче из позитивних и негативних страна њихове примене, условила је и диференциран приступ у складу с њиховим потенцијалним утицајем, и по том основу различито се правно третирају забрањене, утуживе или акционе и дозвољене субвенције.²⁹

²⁶ Д. Дивљак, *Свољнотрговинско право*, Нови Сад 2009, 143.

²⁷ Субвенције је лакше имплементирати на домаћем тржишту јер у међународној трговини постоји изражен ризик изазивања вањских трења. Стога је тешко да се на међународном плану договори о правом приступу на одговарајућем нивоу.

²⁸ Упор. S. Charnovitz, 10.

²⁹ S. Charnovitz 14-15.

Све израженији сукоб између интереса међународне трговине и заштите животне средине,³⁰ у области субвенција разрешен је усвајањем датог споразума на тај начин што су у обзир узети и интереси екологије. Наиме, према правилима СТО, у групу дозвољених субвенција,³¹ поред других субвенција које се толеришу због важности које имају за технолошки, економски и регионални развој (нпр. субвенције за базична истраживања, субвенције за развој неразвијених подручја и „осетљиве“ секторе привеле),³² сврстане су и субвенције које се односе на заштиту животне средине. У корпус дозвољених „хоризонталних“ мера помоћи, уврштена је и она за заштиту животне средине, и то за увођење нових технологија и опреме у циљу смањења загађивања животне средине. Тиме је утврђен став да субвенције у овој области, ипак могу бити дозвољене, само ако су у јавном интересу са позитивним екстерним учинцима, јер као такве повећавају економску добробит.³³

Оне су стриктно усмерене за прилагођавање на нове еколошке услове прописане законом или другим прописима који резултирају већим ограничењима и финансијским оптерећењима компанија. Субвенција ће се сматрати дозвољеном уколико испуни следеће услове:

- да је једнократна непоновљива мера,
- да је ограничена на 20% трошкова прилагођавања,
- да не покрива трошкове накнада и других инвестиција које мора у потпуности сносити прималац,
- да је директно повезана и пропорционална планском смањењу загађивања, и
- да је доступна свим компанијама које по наведеном основу уводе нову опрему или производне процесе.³⁴

У циљу спречавања злоупотреба по овом основу и додатних штетних ефеката по међународну трговину, уведена су и правила о транспарентности која су од виталног значаја за одржавање интегритета „зелених“ субвенција. Стога се захтева од односних држава да обавесте органе СТО о датим субвенцијама и даје се право заинтересованим земљама чланицима на тражење информација о тим програмима.³⁵

³⁰ M. Wu, J. Salzman, 403.

³¹ Упор. чл. 31. Споразума Светске трговинске организације о субвенцијама и компензаторним мерама; S. Charnovitz, 20-21.

³² Чл. 2. и 8. Споразума Светске трговинске организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

³³ S. Charnovitz, 4.

³⁴ Чл. 8.2(с) Споразума Светске трговинске организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

³⁵ Чл. 8.3 Споразума Светске трговинске организације о субвенцијама и компензаторним мерама.

Приступ, где се у својеврсном концепту „семафора СТО“, даје одређени простор за субвенције у области екологије, одражава тренутни однос између зелених индустријских политика у сукобу са међународним трговинским дисциплинамама и успостављања равнотеже између сувереног права државе на заштиту животне средине и потребе да се избегну протекционистичке политике које ометају међународну трговину,³⁶ при чему су субвенције често дисторзивне по међународно тржиште.³⁷

Иако овакав приступ може да делује на први поглед као уравнотежен, он је изазвао антиподне реакције обе стране.³⁸ То јасно показује да није успео да реши суштину напред наведеног сукоба, који ће као такав све више добијати одлике генерацијског.³⁹ С друге стране, он је сам по себи нејасан, што отвара простор за различита тумачења⁴⁰ и ствара неизвесно правно стање, које нужно продукује и трговинске спорове.⁴¹ Њихови непредвидви резултати могу да угрозе „зелене“ субвенције тако што ће неке од њих прогласити недозвољеним⁴² и тако, ионако сужен простор за њих додатно смањити.

У теорији скоро да постоји сагласност да је потребна реформа система СТО у овој области и да се оно као битно питање третира у текућим трговинским преговорима.⁴³ Нови приступ би требало да подразумева прецизирање и проширење области примене еколошких субвенција, у мери која битно не ремети међународну трговину и не штети међународном тржишту. Пожељно би било изричито дозволити одређене субвенције. У том смислу у првом плану су свакако субвенције везане за област климатских промена и обновљиве изворе енергије.⁴⁴ Овако конципирана правила СТО о субвенцијама би била компатибилнија са заједничким циљевима заштите животне средине, и не само да би имала и додатне екомске ефекте по економски развој у целини, већ би била у складу и са циљевима докумената СТО о одрживом развоју.⁴⁵

³⁶ M. Wu, J. Salzman, 405.

³⁷ M. Wu, J. Salzman, 423.

³⁸ Charnovitz, S., op.cit. str. 41.

³⁹ M. Wu, J. Salzman, 401.

⁴⁰ L. Rubini, „Ain't wastin' time no more: Subsidies for renewable energy, the SCM agreement, policy space and law reform, *Journal of International Economic Law*, 2/2012, 540,545.

⁴¹ Упор. *Appellate Body Report, Canada – Renewable Energy/ Feed-in Tariff*, WT/DS412/AB/R, 06. мај, 2013, пара. 5.175.

⁴² S. Charnovitz, 22.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ L. Rubini, 571.

⁴⁵ На крају крајева, Преамбула Споразума о оснивању СТО упућује на „циљ о одрживом развоју“, а што је потврдила и пракса решавања СТП. Упореди: S. Charnovitz, 34; *Panel Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia*, WT/DS58/RW, adopted with Appellate Body Report 21 Nov. 2001, пара. 5.54.

3.2. Правно регулисање државне помоћи у праву ЕУ

У модерно доба, на регионалном и на националном плану подстицаји се све више уређују уређују сложеним правилима материјалног и процесног права о државној помоћи. У праву ЕУ створен је правни режим државне помоћи са циљем да спречи земље чланице да штите или промовишу своја предузећа на штету конкуренције у оквиру ЕУ. Ова регулатива је у односу на ону која се односи на субвенције и која постоји на међународном плану, у оквиру СТО, много детаљнија и покрива шири спектар облика државне помоћи. Истовремено је њихово деловање и концептуално другачије усмерено.⁴⁶

У праву ЕУ, правила којима је регулисана државна помоћ за заштиту животне средине конципирана су тако да задовоље 2 циља: први, да одређена државна помоћ не доведе до дисторзије конкуренције на унутрашњем тржишту и други, да се оствари одређени ниво заштите животне средине и циљеви у погледу заштите животне средине.

Према чл. 107 ст. 1 *Уговора о функционисању Европске уније*⁴⁷ (даље у тексту: УФЕУ) свака помоћ додељена од стране државе чланице или из средстава државе у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију дајући предност одређеном привредном друштву или производњи одређене робе, неспојива је са унутрашњим тржиштем уколико утиче на трговину између држава чланица. Дефиниција државне помоћи у чл. 107 ст. 1 УФЕУ није дата, али је у пракси Европске комисије и Суда правде ЕУ заузет став која давања могу да се сматрају државном помоћи. И Европска комисија и Суд правде прихватили су екстензивно схватање појма државне помоћи. У првом реду то су субвенције, ослобађање од плаћања пореза, ослобађање од плаћања парафискалних обавеза, преференцијалне каматне стопе, повољнији зајмови итд. Наведена листа служи као пример и није искључива.⁴⁸ При оцени одређеног давања као државне помоћи оцењује се његова садржина, а не форма.⁴⁹

Државна помоћ, по правилу, има изражен негативан утицај на конкуренцију на тржишту, па се правни режим у праву ЕУ заснива се на принципу генералне недопуштености државне помоћи. Ово опште правило се, ипак,

⁴⁶ Правила ЕУ о државној помоћи имају превентивно дејство, док су правила СТО усмерена на постериори дејство, са циљем не спречавања, већ умањења и накнаде штетних последица. Они тиме добијају карактер заштитних мера, које су опет повезане са системом државне помоћи у државама чланицама. Упор. М. Cremona, „State aid control: Substance and procedure in the Europe agreements and the stabilization and association agreements“, *European Law Journal*, 3/2003, 284; Д. Дивљак, „Државна помоћ у праву ЕУ и национално право“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2011, 368.

⁴⁷ *Службени лист Европске уније* C 326 од 26.10.2012.

⁴⁸ Вид. Р. Craig, G. de Burca, 1088.

⁴⁹ Р. Craig, G. de Burca, *EU Law – Text, cases and materials*, 5th ed., Oxford 2011, 1088.

релаксира релативно широким изузецима у виду дозвољене и условно дозвољене државне помоћи, а све у циљу уважавања и других јавних интереса у овој области.

Поред тога, на нивоу ЕУ донета је Уредба Комисије (ЕУ) бр. 651/2014 од 17. јуна 2014 о оцењивању одређених категорија државне помоћи спојивим са унутрашњим тржиштем у примени чл. 107 и 108 Уговора (даље у тексту: Уредба 651/14).⁵⁰ Уредбом 651/14 регулисано је колективно изузеће одређених видова државне помоћи, односно одређено је које врсте државне помоћи се сматрају спојивим са унутрашњим тржиштем. Један сегмент изузетака се оправдано односи и на област заштите животне средине, што је нужна последица повећања свести о озбиљности глобалне еколошке кризе и потребе да се фактор заштите животне средине интегрише у економске и друге политике. Под појмом „заштита животне средине” подразумева се свако деловање којим се ублажава и спречава штета нанесена животној средини или природним ресурсима, настала због делатности корисника, којим се смањује ризик такве штете или који води делотворној употреби природних ресурса, укључујући мере штедне енергије и употребу обновљивих извора енергије.⁵¹ Државна помоћ ће се сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем уколико испуни услове предвиђене Уредбом 651/14. Између осталих, државна помоћ мора да буде транспарентна и мора представљати подстицај.⁵² Државна помоћ за заштиту животне средине регулисана је у чл. 36-49 Уредбе 651/14, а неки од видова државне помоћи који су обухваћени уредбом су: помоћ за улагање којима се предузетницима омогућава да премаше норме Уније за заштиту животне средине или повећају ниво заштите животне средине у недостатку норми Уније, помоћ за улагање за рано прилагођавање будућим нормама Уније, помоћ за улагање у мере енергетске ефикасности, помоћ за улагање у пројекте енергетске ефикасности зграда, помоћ за улагање у унапређење енергије из обновљивих извора енергије, помоћ за производњу електричне енергије из обновљивих извора, помоћ за улагање у збрињавање загађених локација, помоћ за улагање у рециклажу и поновну употребу отпада итд.

Државна помоћ за заштиту животне средине има све већи значај на нивоу ЕУ и заузима значајан проценат у структури укупно одобрене државне помоћи.⁵³ У циљу сврсисходне употребе средстава намењених заштити

⁵⁰ Уредба Комисије (ЕУ) бр. 651/2014 од 17. јуна 2014 о оцењивању одређених категорија државне помоћи спојивим са унутрашњим тржиштем у примени чл. 107 и 108 Уговора (енг. *Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty*; даље у фуснотама: Уредба 651/14), *Службени лист Европске уније* L 187 од 26.6.2014.

⁵¹ Чл. 2(102) Уредбе 651/14.

⁵² В. Чл. 5 и 6 Уредбе 651/14.

⁵³ Б. Крстић, С. Јовановић, Т. Станишић, М. Јовановић, „Државна помоћ – инструмент за заштиту животне средине у Европској унији и Србији“, *Економске њеме*, 2/2012, 211.

животне средине донете су *Смернице о државној помоћи за заштити животне средине и енергију за период 2014-2020*.⁵⁴ (даље у тексту: Смернице). Европска комисија је усвојила Смернице у априлу 2014. године,⁵⁵ а биће на снази до краја 2020. године. Оне се примењују на државне помоћи додељене за циљеве заштите животне средине или енергетске циљеве.⁵⁶ Смернице представљају основ политике Комисије у области заштите животне средине и енергетске политике у периоду од 2014-2020. године, јер је Комисија надлежна да одобри, у складу са Смерницама, сваку меру подршке од стране државе чланице пре њене имплементације. Основни циљ Смерница је да помогну државама чланицама ЕУ да мере државне помоћи конципирају тако да с једне стране допринесу остварењу циљева у погледу климатских промена и омогуће одрживу и сигурну енергију, а са друге да осигурају да такве мере буду економичне за друштво и да не узрокују поремећај конкуренције на целом или делу јединственог тржишта.⁵⁷

Смернице не дефинишу појам државне помоћи, односно не објашњавају које мере државе представљају државну помоћ, него прописују критеријуме које ће Европска комисија користити при оцени да ли помоћ за заштиту животне средине представља државну помоћ о којој Комисија мора да буде обавештена и коју мора да одобри.

Државна помоћ ће се сматрати спојивом са унутрашњим тржиштем у смислу чл. 107(3) УФЕУ ако на основу заједничких начела процене утврђених у Смерницама води остварењу повећаног доприноса циљевима заштите животне средине, односно енергетским циљевима Уније без негативног утицаја на услове под којима се обавља трговина у мери супротној заједничком интересу.⁵⁸ Правила о државној помоћи се нарочито примењују на давање помоћи за студије заштите животне средине, давање помоћи за збрињавање загађених локација, давање помоћи за предузећа која премашују норме Уније или повећавају ниво заштите животне средине у недостатку норми Уније, као и помоћ за рано прилагођавање будућим нормама Уније.⁵⁹

⁵⁴ Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине и енергију за период 2014-2020 (енг. *Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014-2020*; даље у фуснотама: Смернице), *Службени лист Европске уније* C 200 од 28.06.2014.

⁵⁵ Смерницама из 2014. године претходиле су Смернице о државној помоћи за заштиту животне средине из 2008. године (*Community Guidelines On State Aid For Environmental Protection, C 82/01*). Нове Смернице из 2014. године поред правила о давању државне помоћи за заштиту животне средине садрже и детаљна правила о државној помоћи у енергетском сектору.

⁵⁶ Вид. пара. 13 Смерница.

⁵⁷ Вид. више *Energy and Environmental State aid Guidelines – Frequently asked questions*, 9.04.2014. доступно на http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-276_en.htm.

⁵⁸ Вид. пара. 23 Смерница.

⁵⁹ Вид. пара. 25 Смерница.

Приликом процене да ли пријављена шема државне помоћи може да се сматра спојивом са унутрашњим тржиштем, Комисија анализира да ли се избором односне државне помоћи осигурава да њени позитивни ефекти у односу на циљ од заједничког интереса премашују њене потенцијално негативне ефекте на трговину и конкуренцију.⁶⁰ Спојивом са унутрашњим тржиштем сматраће се она државна помоћ која испуни следеће кумулативне услове. Први услов је да мера државне помоћи даје допринос одређеном циљу од заједничког интереса у складу са чл. 107(3) УФЕУ. Општи циљ државне помоћи за заштиту животне средине је повећање нивоа заштите животне средине у поређењу са нивоом заштите који би постојао без помоћи. Други услов је да постоји потреба за интервенцијом државе. Наиме, мера државне помоћи је намењена за ситуацију у којој помоћ може довести до материјалног побољшања које тржиште не може остварити само по себи. Надаље, мера државне помоћи мора бити примерена тј. треба да буде усмерена на постизање циља од заједничког интереса. Четврто, мера државне помоћи мора имати подстицајно дејство. То значи да се њоме мења понашање односних предузећа на такав начин да се она баве додатном делатношћу којом се не би бавили без помоћи или би се њоме бавили на ограничен или другачији начин. Пети услов се односи на сразмерност државне помоћи. Износ државне помоћи ограничен је на најнижи ниво потребан за подстицање додатних улагања или активности у односној области. Потом, државна помоћ мора бити тако структурирана да се њоме избегавају неоправдани негативни утицаји на конкуренцију на тржишту и трговину између држава чланица. Позитивни ефекти државне помоћи морају имати превагу у односу на потенцијалне негативне ефекте. И коначно, државна помоћ мора бити транспарентна. То значи да државама чланицама, Европској комисији, привредним субјектима и јавности треба да буде омогућен приступ свим релевантним актима и важним информацијама о државној помоћи додељеној на основу тих аката.⁶¹

Као што видимо, доследном применом Смерница требало би да се омогући да позитивни ефекти заштите животне средине превагну у односу на негативне ефекте које државна помоћ као облик селективне државне интервенције нужно има на конкуренцију на тржишту. Државна помоћ за заштиту животне средине треба, пре свега, да доведе до тога да корисник државне помоћи промени своје понашање на начин који ће довести до повећања укупног нивоа заштите животне средине у односу на ситуацију пре одобрене државне помоћи.⁶²

⁶⁰ Вид. пара. 26 Смерница.

⁶¹ Вид. пара. 27 Смерница.

⁶² Вид. Б. Крстић, С. Јовановић, Т. Станишић, М. Јовановић, 211.

3.3. Правно регулисање државне помоћи у праву Републике Србије

Државна помоћ у Републици Србији регулисана је *Законом о контроли државне помоћи*⁶³ из 2009. године (даље у тексту: ЗКДП). ЗКДП уређују се општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи.⁶⁴ Други значајан извор права је *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*⁶⁵ из 2010. године (даље у тексту: Уредба) и њоме се ближе се уређују правила за доделу државне помоћи, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи, и правни поредак Републике Србије усклађује са садржином инструмената тумачења које су у вези са државном помоћи усвојиле институције Европске заједнице.⁶⁶

3.3.1. Појам и врсте државне помоћи у праву Републике Србије

Државна помоћ је у домаћем праву утврђена као сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту.⁶⁷ Даваоци државне помоћи могу да буду Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику.⁶⁸ Корисником државне помоћи сматра се свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту користи државну помоћ у било ком облику.⁶⁹ И у српском праву, као и у праву ЕУ, општи је принцип да је државна помоћ дозвољена само уз испуњење одређених услова.

Из дефиниције државне помоћи садржане у чл. 2, ст.1, тач. 1 видимо да ће се одређено давање сматрати државном помоћи уколико има следеће карак-

⁶³ Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 (даље у фусно-тама: ЗКДП).

⁶⁴ Чл. 1 ЗКДП.

⁶⁵ Уредба о правилима за доделу државне помоћи (*Службени гласник РС*, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013 и 119/2014; даље у тексту: Уредба)

⁶⁶ Вид. чл. 1 Уредбе.

⁶⁷ Чл. 2(1) ЗКДП.

⁶⁸ Чл. 2(2) ЗКДП.

⁶⁹ Чл. 2(3) ЗКДП.

теристике. Прво, државна помоћ може да се материјализује као јавни расход, односно давање најчешће из јавних средстава. Такав пример су све врсте давања од стране давалаца државне помоћи (нпр. субвенције, куповина одређених добара по условима лошијим од тржишних најчешће у поступцима јавних набавки или пружање одређених услуга од стране државе под условима лошијим у односу на тржишне). С друге стране, државном помоћи сматра се и умањено остварење јавног прихода. Дакле, у овом случају давалац не даје никаква средства него пристаје на смањење јавног прихода. Овакав вид државне помоћи постоји у случају давања пореских олакшица и/или ослобађања од плаћања пореза или ослобађања од плаћања других дажбина. Треба имати у виду да се државном помоћи сматрају сви стварни и потенцијални расходи. Друга битна особина државне помоћи је да се ради о помоћи коју дају субјекти јавног права, као и субјекти који располажу јавним средствима. Треће, управо због добијене државне помоћи корисник државне помоћи на тржишту остварује повољнији положај у односу на своје конкуренте. То значи да корисник државне помоћи стиче повољнији положај у односу на конкуренте не захваљујући својој производној, алокативној или динамичкој ефикасности, него због давања од стране даваоца помоћи. Четврта битна карактеристика државне помоћи је да се њеним давањем нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. Услед пријема државне помоћи одређени учесници на тржишту или одређене категорије учесника на тржишту доводе се у повољнији положај у односу на њихове конкуренте и то утиче негативно или постоји опасност да ће утицати негативно на конкуренцију на тржишту. На тај начин доводи се у питање остварење економске ефикасности и селективне функције тржишта.

У Републици Србији државна помоћ може да буде регионална државна помоћ, хоризонтална државна помоћ, секторска државна помоћ, државна помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ) и државна помоћ за пружање услуга од општег економског интереса.⁷⁰ Државна помоћ за заштиту животне средине представља врсту хоризонталне државне помоћи.⁷¹

3.3.2. Државна помоћ за заштитију живојне средине

Државна помоћ за заштиту животне средине регулисана је чл. 29-61 Уредбе, а може да се додели за отклањање или спречавање штета природном окружењу или природним изворима (богатствима) насталим активностима корисника, за смањење ризика од таквих штета или за већу ефикасност коришћења природних богатстава, укључујући мере за уштеду енергије и

⁷⁰ Вид. чл. 3, ст. 1 Уредбе.

⁷¹ Вид. чл. 3, ст. 1, тач. 2.1(4) Уредбе.

коришћење обновљивих извора енергије.⁷² Према томе, државна помоћ може имати различито усмерење. Прво, уколико активностима привредних субјеката буде проузрокована штета на природним добрима (нпр. индустријски удес који доведе до истовременог загађења воде, земље и ваздуха), државна помоћ за заштиту животне средине може бити усмерена на отклањање таквих штета. С друге стране, државна помоћ може да има превентивну функцију. Наиме, она може да буде додељена у циљу смањења ризика од настанка штета или да омогући већу ефикасност коришћења природних богатстава.

Државна помоћ за заштиту животне средине може да се додели привредним субјектима у свим секторима, осим у сектору саобраћаја у области инфраструктуре у ваздушном, друмском и железничком саобраћају, као и унутрашњој пловидби.⁷³ Уредба одређује да корисници државне помоћи за заштиту животне средине могу да буду мали, средњи и велики привредни субјекти. Мали привредни субјект је привредни субјект за који се утврди да има мање од 50 запослених и ако је његов годишњи промет и/или укупан годишњи биланс мањи од 10 милиона евра у динарској противвредности.⁷⁴ Средњи привредни субјект је привредни субјект за који се утврди да има између 50 и 250 запослених и ако је његов годишњи промет мањи од 50 милиона евра и/или укупан годишњи биланс мањи од 43 милиона евра у динарској противвредности.⁷⁵ Велики привредни субјект је привредни субјект који није средњи или мали привредни субјект.⁷⁶

Надаље, Уредбом су прописани услови под којима одређени привредни субјект може бити корисник државне помоћи. Наиме, државна помоћ за заштиту животне средине не може да се додели малом и средњем привредном субјекту уколико се пре почетка реализације пројекта није јавио као потенцијални корисник државне помоћи на начин и под условима које је одредио давалац државне помоћи.⁷⁷ Државна помоћ за заштиту животне средине великом привредном субјекту не може да се додели пре него што, поред услова који важе за мале и средње привредне субјекте, давалац државне помоћи, увидом у документацију добијену од корисника, не утврди да без доделе државне помоћи корисник неће моћи да обезбеди планирани ниво заштите животне средине.⁷⁸ Као што видимо, услови за добијање државне помоћи су знатно строжи за велике привредне субјекте, а помоћ им се даје само уколико је то неопходно да би се остварио планирани ниво заштите животне средине.

⁷² Чл. 29, ст. 1 Уредбе.

⁷³ Чл. 29, ст. 2 Уредбе.

⁷⁴ Вид. чл. 2а, ст.1 Уредбе.

⁷⁵ Вид. чл. 2а, ст. 2 Уредбе.

⁷⁶ Вид. чл. 2а, ст. 3 Уредбе.

⁷⁷ Вид. чл. 29, ст. 3 Уредбе.

⁷⁸ Вид. чл. 29(4) Уредбе.

3.3.3. *Врсте државне помоћи за заштитију живојине средине*

Уредба разликује неколико врста државне помоћи за заштиту животне средине и предвиђа ближе услове за њихову реализацију. Уредба најпре регулише државну помоћ за достизање виших стандарда од важећих у Републици Србији или за повећање нивоа заштите животне средине у одсуству стандарда.⁷⁹ Поред тога, Уредбом су нормирана правила за одобравање државне помоћи за рано усклађивање са новим стандардима,⁸⁰ државне помоћи за постизање уштеде енергије,⁸¹ државне помоћи за производњу енергије из обновљивих извора,⁸² државне помоћи за постројења за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије (когенерација),⁸³ државне помоћи за енергетски ефикасно даљинско грејање,⁸⁴ државне помоћи за санацију контаминираних локација,⁸⁵ државне помоћи за измештање привредних субјеката⁸⁶ и државне помоћи за израду студија заштите животне средине⁸⁷.

3.3.4. *Реализација државне помоћи за заштитију живојине средине у Републици Србији*

Док на нивоу ЕУ државна помоћ за заштиту животне средине заузима значајно место у укупно одобреној државној помоћи, у нашој земљи ситуација је значајно другачија. Наиме, према расположивим подацима државна помоћ за заштиту животне средине у нашој земљи први пут је одобрена 2009. године у износу од 50.000 €. У 2010. години одобрена је помоћ за заштиту животне средине у износу од 0,4% од укупно одобрене државне помоћи.⁸⁸ У 2012. години одобрена је државна помоћ у износу од 100.000 €, а у 2014. години одобрена државна помоћ за заштиту животне средине износила је 12,9 милиона €, што представља 1,4% укупно одобрене државне помоћи у 2014. години.⁸⁹ У 2013. и 2015. години није одобрена никаква државна помоћ за заштиту животне средине.⁹⁰

⁷⁹ Вид. чл. 30-32 Уредбе.

⁸⁰ Вид. чл. 33-35 Уредбе.

⁸¹ Вид. чл. 36-39 Уредбе.

⁸² Вид. чл. 40-43 Уредбе.

⁸³ Вид. чл. 44-47 Уредбе.

⁸⁴ Вид. чл. 48-53 Уредбе.

⁸⁵ Вид. чл. 54-56 Уредбе.

⁸⁶ Вид. чл. 57-60 Уредбе.

⁸⁷ Вид. чл. 60-61 Уредбе.

⁸⁸ Вид. Б. Крстић, С. Јовановић, Т. Станишић, М. Јовановић, 217.

⁸⁹ Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије, *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2014. години*, 12 доступно на <http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiји%20u%202014.%20godini.pdf>.

⁹⁰ Комисија за контролу државне помоћи Републике Србије, *Извештај о додељеној државној помоћи у Републици Србији у 2015. години*, 12 доступно на <http://www.kkdp.gov.rs/>

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Из свега напред наведеног можемо да закључимо да и на наднационалном и на унутрашњем плану постоји могућност за одговарајућа давања од стране државе за заштиту животне средине, при чему она не смеју представљати средство произвољне или неоправдане дискриминације или прикривеног ограничења међународне или унутрашње трговине.

У оквиру СТО створен је одређени простор за субвенције у области екологије. Важећа правила одражавају тренутни супротстављени однос између зелених индустријских политика и међународне трговинске дисциплине. Постоји висок степен сагласности да је потребна реформа система СТО у овој области. Нови приступ би требало да подразумева прецизирање и проширење области примене еколошких субвенција, у мери која битно не ремети међународну трговину и не штети међународном тржишту. Пожељно би било изричито дозволити одређене субвенције, пре свега, субвенције везане за област климатских промена и обновљиве изворе енергије. Овако конципирана правила СТО о субвенцијама би била у складу и са циљевима докумената СТО о одрживом развоју и омогућила би успостављање равнотеже између сувереног права државе на заштиту животне средине и потребе да се избегну протекционистичке политике које ометају међународну трговину.

У праву ЕУ створен је комплексан правни режим државне помоћи са циљем да спречи земље чланице да штите или промовишу своје привредне субјекте на штету конкуренције у оквиру ЕУ. Ова регулатива је у односу на ону која се односи на субвенције и која постоји на међународном плану, у оквиру СТО, много детаљнија и покрива шири спектар облика државне помоћи. На нивоу ЕУ, државна помоћ за заштиту животне средине добија све више на важности и заузима значајно место у укупној структури улагања у заштиту животне средине⁹¹.

У Републици Србији у релевантном законодавству дефинисани су приоритетни циљеви у области заштите животне средине и они су у највећој мери усклађени са циљевима прокламованим у ЕУ. Државна помоћ за заштиту животне средине детаљно је регулисана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и посвећена јој је изузетно велика пажња јер се трећина одредби садржаних у Уредби односи директно и искључиво на ову врсту државне помоћи. Стварањем релативно широких правних могућности за пружање државне помоћи привредним субјектима у циљу заштите животне средине, начињен је формалан, али битан искорак у овој сфери. Међутим, суштински напредак у области очувања и заштите животне средине зависи од могућности за ефективно коришћење тог механизма, а који због врло ограничених финансијских могућности наше државе, за сада није изванредан.

doc/izvestaji/Izvestaj%20o%20dodeljenoj%20drzavnoj%20pomoci%20u%20Republici%20Srbiji-%20u%202015.%20godini.pdf

⁹¹ Вид. Б. Крстић, С. Јовановић, Т. Станишић, М. Јовановић, 211.

*Drago Lj. Divljak, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
D.Divljak@pf.uns.ac.rs*

*Sandra S. Fišer Šobot, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.FiserSobot@pf.uns.ac.rs*

State Aid for Environmental Protection on Supranational Level and in Domestic Law

Abstract: *In contemporary society environmental protection plays a significant role. Activities of relevant entities on supranational and national level interwine in achieving the goal of effective environmental protection. The role of the state in environmental protection is of exceptional importance and can be materialized in different ways. A state can provide different financial incentives for environmental protection and their utilisation is regulated on both supranational and national level. On international level this area is governed by rules regulating subsidies and on EU and national level by rules regulating state aid for environmental protection. This paper examines relevant WTO provisions on subsidies, EU rules and domestic rules on state aid for environmental protection.*

Keywords: *environmental protection, subsidies, state aid for environmental protection.*

Датум пријема рада: 15.09.2017.