

УДК: 330.1:339.13(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 23 (2024)  
Год XXIII, бр. 86, стр. 47–66  
Изворни научни рад  
Рад примљен 25. 3. 2024. године  
Рад одобрен 22. 4. 2024. године  
DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.86.4](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.86.4)

## **УРЕДБА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О СТРАНИМ СУБВЕНЦИЈАМА КОЈИМА СЕ НАРУШАВА УНУТРАШЊЕ ТРЖИШТЕ**

*Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ\**

**Анстракт:** Последњих година стране субвенције значајно су нарушиле унутрашње тржиште Европске уније (ЕУ). Оне су довеле до неравноправног тржишног надметања предузећа у различитим економским секторима, која су захваљујући страном финансијској помоћи остварила добит коју не би могла остварити у нормалним тржишним условима. Одобравање субвенција од стране трећих земаља одразило се нарочито негативно у поступцима јавних набавки, концентрацији капитала и преузимању стратешке имовине попут критичне инфраструктуре или иновационих технологија. Будући да се ниједан постојећи инструмент ЕУ о пружању државне помоћи није бавио конкретно овим питањем, посебно не питањем субвенционисаних инвестиција и финансијских улагања, и субвенција у области пружања услуга, било је нужно употпунити постојећу правну празнину усвајањем новог регулаторног оквира којим би се ово стање поправило. Комисија ЕУ, у мају 2021. године, изнела је стога предлог Уредбе о страним субвенцијама који су Европски парламент и Савет, након међусобног усаглашавања, усвојили у децембру исте године. Уредбом о страним субвенцијама утврђује се сет правила за ефикасније суочавање ЕУ са страним субвенцијама које

---

\* Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: [dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs), <https://orcid.org/0000-0003-3375-7280>

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошких иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

изазивају дисторзије и подривају једнаке услове на њеном унутрашњем тржишту заснованом на конкурентној тржишној економији.

**Кључне речи:** ЕУ, стране субвенције, подривање унутрашњег тржишта

## 1) УВОД

Конкурентно и отворено унутрашње тржиште ЕУ требало би да обезбеди једнак положај домаћих и страних привредних субјеката у тржишној утакмици. Да би се такви услови постигли потребно је омогућити праведне услове за сва предузећа која се баве економском делатношћу. То конкретно подразумева установљавање система контроле пружања државне помоћи која може довести до неравноправности учесника на унутрашњем тржишту, а што је у супротности с начелом о слободној и фер конкуренцији. Уговор о функционисању ЕУ сматра неспојивим са унутрашњим тржиштем све видове државне помоћи који нарушавају или прете да наруше конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или производима.<sup>1</sup> Ово решење нарочито је важно за предузећа која су под директном или индиректном контролом држава чланица или која су у њиховом власништву, а која су субвенционисана од стране трећих земаља (нпр. у поступцима јавних набавки или у поступцима спајања и аквизиција предузећа од стратешког интереса). За разлику од државне помоћи држава чланица које у одређеним ситуацијама могу допринети санацији предузећа и одређених привредних грана привредног система, стране субвенције генерално нису забрањене у ЕУ, изузев ако се њима не нарушава европско унутрашње тржиште.<sup>2</sup> Међутим, последњих година неке стране субвенције којима су финансиране економске делатности предузећа унутар ЕУ озбиљно су нарушиле њено унутрашње тржиште. Како би се овакве ситуације предупредиле, надлежни органи ЕУ усвојили су Уредбу о страним субвенцијама којом се успоставља референтни правни оквир са решењима којима се на брз и ефикасан начин регулишу уочене неправилности.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Владимир Медовић, *Појмовник ЕУ*, Делегација ЕУ у Републици Србији, Београд, 2018, стр. 50.

<sup>2</sup> Душко Димитријевић, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама“, *Европско законодавство*, бр. 60, vol. XVI, 2017, стр. 159–187.

<sup>3</sup> Уредба не спречава ЕУ да оствари своја права и изврши своје обавезе на основу закључених међународних уговора. То се нарочито односи на случај субвенција

## 2) МЕРЕ ЕУ

„Уредба (ЕУ) 2022/2560 Европског парламента и Света од 14. децембра 2022. године, о страним субвенцијама којима се нарушава унутарашње тржиште“ [Regulations (EU) 2022/2560 of the European

---

према Споразуму о субвенцијама и компензацијским мерама које додељују треће државе чланице Светске трговинске организације. Такође, њоме се не доводи у питање примена релевантних одредби из Уговора о функционисању ЕУ, као ни примена следећих правних инструмената: “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance)”, *OJ L 1*, 4.1.2003; “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 24*, 29.1.2004; “Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016; “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *OJ L 79I*, 21.3.2019; “Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union’s public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 173*, 30.6.2022; “Regulation (EU) 2016/1035 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against injurious pricing of vessels (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016; “Regulation (EU) 2019/712 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on safeguarding competition in air transport, and repealing Regulation (EC) No 868/2004”, *OJ L 123*, 10.5.2019; “Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)”, *OJ L 216*, 20.8.2009; “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014; “Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts”, *OJ L 395*, 30.12.1989; “Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors”, *OJ L 76*, 23.3.1992.

Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market].<sup>4</sup>

### 3) САДРЖАЈ

#### Подручје и предмет примене

Уредба садржи правила и процедуре везане за стране субвенције које штетно делују на економску делатност у ЕУ, а посебно на транспарентност јавних набавки и концентрацију предузећа. Њен циљ је успостављање правилног функционисања унутрашњег тржишта кроз отклањањање могућих нарушавања слободне и фер тржишне утакмице узроковане непосредним или посредним деловањем страних субвенција.<sup>5</sup> Уредба се примењује на стране субвенције додељене током пет година пре 12. јула 2023. године (за концентрације и јавне набавке током три године), ако се њима нарушава унутрашње тржиште након тог датума (члан 53). Стране субвенције трећих земаља постоје ако трећа земља даје свој финансијски допринос предузећима на тржишту ЕУ, којим та предузећа остварују економску корист коју не би могла остварити у уобичајеним тржишним условима. Постојање користи утврђује се на основу компаративних референтних вредности, као што су праксе приватних инвеститора, стопе финансирања које се нуде на тржишту, компаративни порески третмани и плаћање надокнада за одређене робе и услуге. Стране субвенције могу обухватити једно или више јавних или приватних предузећа унутар једне или више економских грана. Њихов финансијски допринос према Уредби ваља сагледавати кроз значај привредних субјеката у економском и правном систему дотичне земље. Поменути услови утврђени су кумулативно. Што се тиче видова страних субвенција оне обухватају, између осталог, пренос средстава или обавеза као што су докапитализације, давање

---

<sup>4</sup> "Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market", *OJ L 330*, 23.12.2022, pp. 1–45.

<sup>5</sup> Karl Stas, Benjamin Geisel, "The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?", *Global Trade and Customs Journal*, 2023 pp. 360–371; Душко Димитријевић, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Ковид-19“, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021, стр. 217–238.

бесповратних средстава, зајмова, гаранција, фискалних подстицаја, сачињавање поравнања, давање надоканада за измиривање финансијских обавеза, опраштање дугова, замена дугова за власнички удео и репрограмирање дугова. Такође, финансијски доприноси могу се односити на одрицања од потраживања, ослобађања од пореза, доделу искључивих права, продају или куповину роба и услуга и др. Финансијски доприноси за неекономске делатности који се додељују зарад унакрсног субвенционисања економских делатности предузећа могу се сматрати страним субвенцијама. Генерално, финансијски доприноси могу бити додељени од стране централних и локалних власти, или од стране приватних субјеката чија се делатност може приписати трећој земљи. Сматра се да је страна субвенција додељена оног тренутка када корисник стекне право на њихово примање. Притом, исплата стране субвенције није нужан услов за примену предметне Уредбе. Као што је поменуто, Уредба се примењује у случају нарушавања унутрашњег тржишта. Нарушавање се утврђује на бази показатеља који приказују износ, сврху и природу страних субвенција, као и статус предузећа унутар одређених привредних грана и унутар тржишта ЕУ. Ако страна субвенција у било којем периоду од три године не би премашила четири милијарде евра, сматра се да се том страном субвенцијом не нарушава унутрашње тржиште. Слично се предвиђа и код пружања *de minimis* помоћи предвиђеној у одредбама чланова 107. и 108. Уговора о функционисању ЕУ.<sup>6</sup> Стране субвенције, према Уредби, не нарушавају унутрашње тржиште и уколико је њихов циљ отклањање штете од природних катастрофа и изванредних догађаја. С друге стране, Уредба предвиђа следеће видове страних субвенција код којих постоји велика вероватноћа да би могле нарушити унутрашње тржиште, и то: а) субвенције додељене предузећима у тешкоћама; б) субвенције додељене у облику ограниченог или неограниченог јемства за дугове предузећа; в) мере финансирања извоза у складу са Споразумом ОЕЦД-а о јавно подржаним извозним кредитима; г) субвенције којима се непосредно омогућава концентрација и, е) субвенције којима се омогућава престижни статус у поступку јавних набавки.

---

<sup>6</sup> “Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to *de minimis* aid Text with EEA relevance”, *OJ L* 352, 24.12.2013, Art. 3(2); pp. 1–8.

## **Опште одредбе о преиспитивању страних субвенција**

У поступку преиспитивања регуларности страних субвенција Комисија ЕУ има главну улогу. Наиме, Комисија у прелиминарном (а потом и у главном истражном поступку), процењује да ли у поједином случају давања страних субвенција постоји нарушавање унутрашњег тржишта (чланови 10. и 11). Предузећима која су предмет истражног поступка даје се могућност да пружи све релевантне информације у вези посебних околности везаних за примљене стране субвенције. Комисија по правилу узима у обзир различите показатеље у овом поступку, почев од величине и природе стране субвенције, до сврхе и услова њене употребе на унутрашњем тржишту. Тако, на пример, субвенцијом намењеном за концентрацију покрива се знатан део куповне цене циљаног предузећа, што неминовно нарушава тржишну утакмицу. Слично је и у случају кад стране субвенције покривају знатан део процењене вредности уговора који се додељује у поступку јавне набавке. Такође, вероватно је да ће страна субвенција узроковати нарушавање тржишног пословања ако се додељује за оперативне трошкове, него ако се додељује за трошкове улагања. Уз то, сматра се мање вероватним да би страном субвенцијом могло доћи до нарушавања тржишта ако би она била намењена малом и средњем предузећу, у односу на субвенције које би биле намењене великом предузећу. У сваком случају, Комисија би приликом спровођења овог поступка била обавезна да узме у разматрање све релевантне показатеље који се тичу тржишних услова и препрека које постоје приликом изласка на унутрашње тржиште.

Државе чланице, треће државе, али и сва физичка или правна лица (при чему се мисли на предузећа и удружења предузећа), дужна су доставити информације Комисији о учинцима страних субвенција на економску делатносту у ЕУ. Намерно недостављање информација од стране предузећа подлеже новчаном кажњавању и периодичним пеналима (члан 17). По правилу, Комисија ове информације узима у обзир при спровођењу истражног поступка и теста равнотеже. Овај тест Комисија спроводи кроз одмеравање свих ефеката страних субвенција (позитивних и негативних), на тржишно пословање, а у складу с циљевима економске политике ЕУ. Тест равнотеже има за сврху да се на правичан начин утврди правна природа и величина обавеза.

Комисија спроводи прелиминарни истражни поступак самоницијативно и *ex officio* (члан 10). Она објављује кратко обавештење

о покретању овог поступка чиме омогућава свим заинтересованим странама да изнесу своје мишљење (члан 40). Током прелиминарног поступка Комисија може тражити релевантне информације од држава чланица о страним субвенцијама и спроводити инспекцијски надзор у предузећима и удружењима предузећа. О вршењу инспекцијског надзора правремено се обавештавају државе чланице и треће државе на чијем подручју је потребно извршити овај надзор. Државе чланице су дужне обезбедити одговарајућу службену помоћ приликом вршења инспекцијског надзора овлашћеним лицима Комисије. У одређеним случајевима, Комисија може делегирати овлашћења државама чланицама да на свом подручју спроведу све инспекцијске радње или друге мере за утврђивање чињеница, у складу са својим домаћим законодавством, како би се утврдило да ли постоји страна субвенција којом се нарушава унутрашње тржиште ЕУ. Инспекцијски надзор у трећим државама је могућ ако су ове државе правремено обавештене и ако не уложе приговор. Инспекцијски надзор по правилу обухвата улазак у пословне просторије, прегледање пословних књига и документације, тражење објашњења од одговорних лица у вези пословања предузећа, као и могућност печатења пословног простора и пословних књига и документације док траје инспекцијски надзор (члан 14). У случају несарадње предузећа, удружења предузећа па и самих држава током инспекцијског надзора, као и у пружању релевантних информација, Комисија има могућност да узме у обзир само оне информације које су јој доступне. Ако се покаже да су предузећа и удружења предузећа намерно одбила сарадњу са Комисијом, постоји могућност да Комисија изрекне новчане казне или периодичне пенале. Према члану 17. Уредбе, несарадња повлачи изрицање новчаних казни у износу до 1% од укупног промета за претходну финансијску годину, односно изрицање периодичних пенала који не смеју премашити 5% од дневног промета предузећа или удружења предузећа за претходну финансијску годину за сваки дан доцње почев од дана утврђеног у одлуци. Изрицање новчаних казни и периодичних пенала застарева у року од три године почев од дана када је дошло до кршења обавезе (члан 38, став 2). Овлашћења Комисије у вези извршавања одлуке о новчаним казнама или периодичним пеналима застарева у року од пет година почев од дана доношења одлуке. Сваком мером коју предузме Комисија или држава у вези са плаћањем новчане казне или периодичних пенала, прекида се рок застаре (члан 38. став 3). Када

утврди да је страном субвенцијом дошло до нарушавања унутрашњег тржишта, Комисија може донети одлуку о покретању главног поступка у којој се образлажу сва чињенична и правна питања (члан 11). Одлука се објављује у Службеном листу ЕУ и њоме се обавештавају предузећа која су предмет истражног поступка, као и државе чланице. При објави се води рачуна о легитимним интересима предузећа да штите своје пословне тајне и поверљиве информације (члан 40), док се у самом спровођењу поступка води рачуна да достављене информације не повреде безбедносне интересе држава (члан 43, став 4). Покретањем главног поступка учесници у поступку се позивају да поднесу своја писана становишта. Током главног поступка учесници имају могућност да изврше увид у списе предмета, без задирања у интерне и поверљиве документе Комисије и кореспонденцију између Комисије и дотичне државе (члан 42, став 4). Комисија у поступку разматра све релевантне информације од значаја за доношење коначне одлуке. Коначна одлука мора бити образложена и заснована на тесту равнотеже. У том смислу, Комисија може донети одлуку о корективним мерама која има снагу извршне исправе. Корективне мере могу бити структурне и неструктурне, а могу се састојати и у поврату субвенција са одговарајућим каматама. У сваком случају корективне мере морају бити пропорционалне и прикладне за отклањање штетних последица, при чему се води рачуна да мере у мањој мери оптерете погођено предузеће. Предузеће може прихватити и преузимање конкретних обавеза, у којем случају Комисија може одустати од доношења корективних мера. По правилу, у оваквим ситуацијама Комисија доноси одлуку о обавезама. Генерално узевши, обавезе се могу састојати од: а) обезбеђења приступа под недискриминацијским условима инфраструктури и осталим истраживачким објектима, производним капацитетима и кључним постројењима; б) смањења капацитета или присутности на тржишту; в) апстинирања од одређених инвестиционих послова; г) објављивања резултата истраживања и развоја; д) отуђења имовине; ђ) поништења концентрације; е) поврата стране субвенције заједно са каматом под транспарентним, проверљивим и делотворним условима и, ж) прилагођавања управљачке структуре. Према Уредби, предузећа могу бити обавезана да у одређеном периоду извештавају Комисију о учешћима у концентрацијама и поступцима јавних набавки, а Комисија има могућност да забрани предузећима концентрацију и доделу уговора у поступку јавних набавки ако се тиме нарушавају услови фер тржишног пословања. Комисија, међутим, нема овлашћење да поништи



или да раскине већ додељени уговор. У сваком случају, њу ништа не спречава да објави информацију да одређене стране субвенције озбиљно нарушавају унутрашње тржиште (члан 42, став 4). С друге стране, предузећа су дужна да обавесте Комисију о својим будућим учешћима у концентрацијама и поступцима јавних набавки под претњом новчаног кажњавања. Главни поступак се може завршити и доношењем одлуке о неприхватању приговора у ситуацијама кад прелиминарна процена о нарушавању унутрашњег тржишта није потврђена, односно када се након саветодавног поступка из члана 48. Уредбе покаже да позитивни учинци ипак надмашују негативне тржишне последице од страних субвенција. У сваком случају, Комисија има право да опозове неку од наведених одлука уколико нађе да исте нису биле делотворне, односно да су засноване на нетачним, непотпуним и обмањујућим информацијама (члан 18). Уз наведено, Комисија има могућност да током спровођења истражног поступка усвоји привремене мере којим се предупређују „озбиљне и непоправљиве штете“ на унутрашњем тржишту (изузев ако је реч о поступцима јавних набавки). Непоступање по привременим и корективним мерама повлачи новчану казну у износу до 10% промета предузећа или периодичне пенале у износу до 5% промета предузећа у претходној финансијској години (члан 17, тачка 5). У сваком поједином случају, а у складу са чланом 261. Уговора о функционисању ЕУ, Суд ЕУ има неограничену надлежност за преиспитивање одлука којима је Комисија изрекла новчане казне или одредила периодичне пенале. Суд може укинути, смањити или повећати изречену новчану казну или одређени периодични пенал (члан 45). Главни поступак према Уредби требало би окончати у року од 18 месеци. Овлашћења Комисије у погледу спровођења прелиминарног и главног поступка застаревају према Уредби у року од 10 година од дана додељивања стране субвенције. Свака мера коју би Комисија у том року предузела, доводи до прекида рока застарелости (члан 38).

### **Посебне одредбе о преиспитивању страних субвенција у поступку концентрације**

Уредба садржи посебне одредбе у вези преиспитивања страних субвенција у процесу концентрација предузећа. Наиме, у случају концентрација Комисија има дужност да врши процену страних субвенција које су додељиване у периоду од три године које претходе

закључењу споразума, објављивању јавног надметања или стицању контролног удела у предузећу, тј. пре 12. јула 2023. године (чланови 19. и 50. став 3). Према Уредби, концентрација постоји у случају спајања два или више предузећа или њихових делова, као и у случају када једно предузеће стекне контролу над једним или више предузећа или њихових делова. Контрола према Уредби може се остварити кроз власништво над имовином предузећа или његових делова, као и кроз права и уговоре којима се омогућава утицај на доношење пословних одлука. Обавеза пријављивања концентрације постоји ако барем једно предузеће које се спаја, стечено предузеће или тзв. заједнички подухват има седиште на подручју ЕУ, а остварује промет од најмање 500 милиона евра. Такође, ова обавеза постоји и у случају ако је током три године које претходе закључењу уговора, објављивању јавног надметања или стицању контролног удела из трећих земаља, предузећу додељен финансијски допринос у износу већем од 50 милиона евра. Конкретно се то односи на ситуације кад долази до стицања и спајања предузећа, или код тзв. заједничких подухвата. Према Уредби, концентрација неће постојати у случајевима када кредитне, осигуравајуће и друге финансијске установе, чија редовна делатност укључује финансијске трансакције за сопствени рачун или за рачун других привредних субјеката, привремено држе хартије од вредности које су стекле у одређеним предузећима с циљем њихове даље продаје, без коришћења управљачких права у предузећима, односно уз коришћење ових права с циљем припремања за продају тих предузећа или њихових делова, тј. њихове имовине у року од једне године од дана стицања. Овај рок Комисија изузетно може продужити кад се покаже да продају није било могуће спровести. Концентрације такође не подразумевају ни контролу коју стиче носилац јавне функције, а која се, према унутрашњем праву, односе на стечај, ликвидацију, несолвентност, обуставу плаћања, поравнања и сличне поступке. По правилу, концентрације подлежу обавези пријављивања Комисији, након закључења уговора, спровођења поступка јавних набавки или стицања удела (члан 21). У случају неиспуњавања ове обавезе, Комисија може преиспитати такву концентрацију. Ради прецизирања која страна субвенција нарушава унутрашње тржиште, Комисија према члану 49. Уредбе има право да донесе и делегирани акт у циљу повећања или смањења прага за пријављивање концентрације за 20%. Ако којим случајем Комисија посумња да је нека концентрација извршена уз помоћ страних субвенција претходном

периоду од три године, може затражити пријављивање концентрације. Концентрација која подлеже пријављивању не може се спровести док не прође рок од 25 радних дана. Ако Комисија покрене истражни поступак, концентрација се не може спровести у раздобљу од 90 дана од покретања главног поступка. Тај рок се може продужити на захтев предузећа до 20 радних дана, а Комисија изузетно може и суспендовати рок ако нађе да предузеће није доставило релевантне информације, односно није пристало да се подвргне инспекцијском надзору. Ако Комисија у том поступку донесе одлуку о обавезама или о неподношењу приговора, концентрација се не сме спровести. Ово, међутим, не спречава могућност спровођења поступка јавних набавки и продаје хартија од вредности на берзи, под условом да је концентрација редовно пријављена и да се у поступку заинтересована страна не користи гласачким правима повезаним са хартијама од вредности. Комисија изузетно може одобрити одступање од претходно наведених обавеза како би осигурало да не дође до нарушавања унутрашњег тржишта. Из истог разлога, Комисија према члану 25. став 3, тачка ц Уредбе, може донети одлуку о забрани концентрације. Такође, Комисија има право да донесе неку од мера којом се налаже предузећима да пониште дотичну концентрацију ради повраћаја у пређашње стање. Она може донети и привремене мере кад нађе да предузећа нису испунила предвиђене обавезе, односно нису благовремено извршила пријаву концентрације. Комисија такође има и право да изрекне новчане казне и пенале примењиве на концентрације (члан 26). Све одлуке у главном истражном поступку (о обавезама, неподношењу приговора и забрани концентрације), по правилу се доносе у року од 90 дана (изузев у случају продужења рока, о чему је претходно било речи). Изузетно, Комисија има могућност да донесе делегиране акте којима се скраћују рокови за прелиминарни или главни истражни поступак (члан 49. став 9). То овлашћење Комисије предвиђено је *pro futuro*, тј. према члану 50. Уредбе, почев од 12. јануара 2025. године, с роком трајања од пет година.

### **Посебне одредбе о преиспитивању страних субвенција у поступку јавних набавки**

Уредба садржи посебне одредбе којима се регулишу јавне набавке. Начела којима се уређују поступци јавних набавки укључују начела пропорционалности, забране дискриминације, једнаког поступања,

транспарентности и тржишног надметања (члан 32. став 7). Процена да ли се ради о штетним страним субвенцијама укљученим у овим поступцима обухвата период од три претходне године, а односи се на стране субвенције којима се предузећима омогућава привилегован статус у поступцима јавних набавки радова, роба или услуга (члан 27). Уредба се примењује само на јавне набавке, односно уговоре одобрене у поступку јавних набавки пре 12. јула 2023. године (члан 50, став 4). Њоме се ближе прописују прагови за пријављивање субвенција, ако је процењена вредност јавне набавке или оквирног споразума без ПДВ-а, израчуната сходно Директиви 2014/23/EУ, Директиви 2014/24/EУ и Директиви 2014/25/EУ, или према динамичном систему, тј. ако је једнака или већа од 250 милиона евра.<sup>7</sup> У поменутом случају, праг за пријављивање укључује предузећа и његове пословне јединице без пословне аутономије, холдинг предузећа, потом подуговараче и главне добављаче укључене у исту понуду у поступку јавне набавке током три последње године пре подношења пријава, а код ажурираних пријава укључује појединачне стране финансијске доприносе једнаке или веће од четири милиона евра. Ако је набавка подељена, онда обавеза пријављивања постоји ако процењена вредност набавке, или оквирног споразума без ПДВ-а, премашује вредност израчунату према претходно наведеним директивама или према динамичном систему, с тим да укупна вредност свих делова набавке може бити једнака или већа од 125 милиона евра, док је страни финансијски допринос једнак или већи од четири милиона евра (члан 28). Кад су испуњени напред наведени услови, привредни субјекти који учествују у поступку јавних набавки по правилу подносе пријаву јавном наручиоцу о страним субвенцијама (члан 29). У отвореном поступку јавних набавки, пријава се подноси само једанпут, заједно са понудом. Код вишефазних поступака јавних набавки пријава се подноси заједно са захтевом за учешћем, а потом у облику ажуриране пријаве или изјаве заједно са понудом или коначном понудом. Наручилац потом исту прослеђује

<sup>7</sup> "Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance", *OJ L 94*, 28.3.2014; "Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance", *OJ L 94*, 28.3.2014; "Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance", *OJ L 94*, 28.3.2014.

Комисији. У додатном року од десет дана, наручилац може затражити достављање релевантне документације. У случају непоступања по налогу, наручилац има право да одбије понуде и захтев за учешћем у поступку, о чему извештава Комисију. И сама Комисија има једнака овлашћења, као и дужност да прогласи неку понуду неправилном, чиме онемогућава привредног субјекта да узме учешће у поступку јавних набавки. Ради прецизирања која страна субвенција нарушава унутрашње тржиште, Комисија према члану 49. Уредбе има право да донесе и делегирани акт у циљу повећања или смањења прага за пријављивање јавних набавки за 20%. У том погледу, Комисија врши и евалуацију или процену на основу објективних критеријума потребе за променом прага за пријављивање, у периоду који не може бити краћи од две године. Ако наручилац код испитивања понуда посумња да се ради о страним субвенцијама, има обавезу да о томе обавести Комисију. Он према Уредби има и обавезу да без одлагања обавештава Комисију о поништеним јавним набавкама и о одбијању понуде дотичног привредног субјекта да узме учешће у овим поступцима. Такође, и друга физичка и правна лица имају могућност да укажу Комисији да се у предметном случају ради о страним субвенцијама која штете унутрашњем тржишту, или да је у поступку јавних набавки поднета лажна изјава.<sup>8</sup> Ако Комисија посумња да је привредни субјект остварио корист од страних субвенција у периоду од три године пре подношења понуде или захтева за учешће у поступку јавне набавке, она ће пре додељивања уговора затражити пријаву страних финансијских доприноса који су том субјекту доделиле треће земље, у било којем поступку јавне набавке који не подлеже обавезном пријављивању. По правилу, предузећа не би смела забилазити пријављивања код вршења финансијских операција и уговарања у поступцима јавних набавки, али и концентрација (члан 39). Прелиминарни истражни поступак Комисија спроводи у року од 20 дана од пријема пријаве. Током прелиминарног истражног поступка Комисија има право да одлучи да ли ће покренути главни истражни

---

<sup>8</sup> Почетком 2024. године Комисија је покренула две дубинске истраге по информацији ENEVO Group и LONGi Solar Technologie GmbH, с једне стране, и Shanghai Electric UK Co. Ltd., с друге стране. Поступак је покренут службено од стране румунског уговорног тела Societatea Parc Fotovoltaic Rovinari Est S.A., за пројектовање, изградњу и рад фотонапонског парка у Румунији, инсталисане снаге 454,97 мегавата. Овај пројекат је делимично финансиран из Фонда за модернизацију ЕУ. Видети: European Commission, *Press Release*, Brussels, 3 April 2024.

поступак о чему обавештава наручиоца и привредног субјекта. У року од 110 дана (уз могуће продужење од 20 дана) Комисија спроводи главни истражни поступак. Код вишефазних поступака јавних набавки, Комисија испитује потпуну пријаву са захтевом за учешћем у року од 20 дана од достављања те пријаве без окончавања прелиминарног поступка, тј. без покретања главног истражног поступка. Након подношења коначне понуде која садржи ажурирану пријаву, Комисија ће окончати прелиминарни поступак и покренути главни истражни поступак који не може трајати дуже од 90 дана. Главни поступак се окончава доношењем одлуке о обавезама, након спроведеног саветодавног поступка у којем учествује посебан одбор као помоћни орган Комисије, а сходно одредби члана 48. став 2. Уредбе.<sup>9</sup> Ако привредни субјект не понуди преузимање обавеза или Комисија нађе да то не би било упутно, она доноси одлуку о забрани доделе уговора. У таквом случају, уговор се може доделити првом наредном привредном субјекту са најповољнијом понудом. Коначно, ако Комисија утврди да привредни субјект није остварио корист од стране субвенције којом се нарушава унутрашње тржиште, Комисија може донети одлуку о неподношењу приговора (члан 31). Правило је да се током прелиминарног и главног истражног поступка могу наставити поступци јавних набавки. Ако Комисија не донесе одлуку у примереном року могућа је додела уговора било којем привредном субјекту, између осталих и субјекту који је поднео пријаву (члан 32. став 2). Као и код концентрација, Комисија према Уредби има право изрицати новчане казне које не могу прећи износ од 1%, односно од 10% њиховог укупног промета у претходној финансијској години. Такође, Комисија има право да изриче и периодичне пенале сходно одредби из члана 17. Уредбе (члан 33).

### **Посебне одредбе о обрачуну промета**

Уредба садржи посебне одредбе којима се предвиђа обрачун промета предузећа за претходну финансијску годину (члан 22). Овај обрачун промета роба и услуга не укључује рабате, порез на додату

---

<sup>9</sup> "Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers", *OJ L 55*, 28.2.2011.

вредност и друге фискалне обавезе, као ни промет између предузећа. Код концентрације предузећа узима се у обзир промет остварен у последње две године које су претходиле концентрацији. Притом се обрачун врши у погледу промета дотичног предузећа и предузећа у којима дотична предузећа имају власничка и управљачка права (више од половине капитала или пословне имовине, више од половине гласачких права, права на именовање чланова управног, надзорног и пословног одбора). Обрачун у наведеном смислу може укључивати и предузећа која имају наведена права у самом дотичном предузећу, односно предузећа у којима ова предузећа имају таква права. Обрачун обухвата промет између заједничког и дотичног предузећа, односно промет између заједничког предузећа и трећег предузећа. Укупни финансијски доприноси који су дати кроз стране субвенције обухватају сва наведене предузећа (члан 23). Специјална правила код обрачуна промета формулисана су за кредитне, осигуравајуће и друге финансијске установе.

### **Заједничка процесна правила**

Уредба у петом одељку садржи заједничка процесна правила која се односе на концентрације и јавне набавке, као и за друге економске делатности. На основу ових правила финансијски доприноси релевантни за одређене делатности могу се процењивати по *ex officio* и у другим делатностима. Комисија може поступити по пријави држава чланица, правних и физичких лица и спровести прелиминарни истражни поступак (члан 35). Ако утврди да постоји оправдана сумња да би стране субвенције у одређеном сектору, за одређену врсту економске делатности или на основу одређеног субвенцијског инструмента могле нарушити унутарашње тржиште, Комисија може спровести истраживање тржишта (члан 36). Током овог истраживања Комисија има могућност да затражи да подузећа или удружења подузећа доставе све потребне информације или може спровести потребне инспекцијске радње. Комисија такође има могућност да затражи од држава чланица или треће земље да доставе све релевантне информације. На крају овог поступка Комисија објављује резултате својих истраживања, које може користити у даљим поступцима. У односу на треће земље, Комисија има право да са њима води дијалог како би истражила могућности за обуставу или промену субвенција којима се нарушава унутрашње тржиште. Она има обавезу

да о томе обавести Европски парламент и Савет (члан 37). Према одредби члана 46. Уредбе, Комисија има могућност да објави и ажурира смернице у вези са критеријумима за утврђивање нарушавања унутрашњег тржишта најкасније до 12. јануара 2026. године, док је до 12. јула 2023. године имала могућност да донесе и одговарајуће извршне акте који се односе на формалне активности у вези са спровођењем Уредбе (нпр. у вези форме и садржаја концентрација, истражних поступака везаних за јавне набавке и др.).

#### **4) СТУПАЊЕ НА СНАГУ**

Уредба о страним субвенцијама ступила је на снагу 12. јануара 2023. године, тј. двадесетог дана од објављивања у Службеном листу ЕУ. Уредба се примењује почев од 12. јула 2023. године, с тим што се одредбе чланова 21. и 29. Уредбе примењују од 12. октобра 2023. године, чланова 47. и 48. од 11. јануара 2023. године, док се члан 14. (ставови 5, 6. и 7), примењује од 12. јануара 2024. године. Комисија иначе има обавезу да доставља годишње извештаје о примени и спровођењу ове Уредбе Европском парламенту и Савету. Постоји могућност стављања ван снаге Уредбе, у случају када се утврди да је материја страних субвенција које нарушавају унутрашње тржиште ЕУ у довољној мери уређена мултилатералним инструментима.

#### **5) ИЗВОРИ**

- Burnside, Alec, De Backer, Majrolein, "Industrial Strategy – Europe to control foreign subsidies threatening the internal market", *Competition Law Insight*, Volume 20, Issue 4, 2021.
- "Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid Text with EEA relevance", *OJ L* 352, 24.12.2013.
- "Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts", *OJ L* 395, 30.12.1989.
- "Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the



application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors”, *OJ L 76*, 23.3.1992.

- “Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance)”, *OJ L 1*, 4.1.2003.
- “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 24*, 29.1.2004.
- Димитријевић, Душко, „Нови Водич ЕУ о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама”, *Европско законодавство*, бр. 60, vol. XVI, 2017.
- Димитријевић, Душко, „Преусмеравање економске политике Европске уније након пандемије Ковид-19”, у: Невена Станковић, Драгана Дабић, Горан Бандов (урс), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2021.
- “Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance)”, *OJ L 216*, 20.8.2009.
- “Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.

- “Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance”, *OJ L 94*, 28.3.2014.
- Медовић, Владимир, *Појмовник ЕУ, Делегација ЕУ у Републици Србији, Београд, 2018.*
- “Regulation (EU) 2016/1035 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against injurious pricing of vessels (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016.
- “Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union (codification)”, *OJ L 176*, 30.6.2016.
- “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *OJ L 79I*, 21.3.2019.
- “Regulation (EU) 2019/712 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on safeguarding competition in air transport, and repealing Regulation (EC) No 868/2004”, *OJ L 123*, 10.5.2019.
- “Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union’s public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) (Text with EEA relevance)”, *OJ L 173*, 30.6.2022.
- “Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers”, *OJ L 55*, 28.2.2011.
- “Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market”, *OJ L 330*, 23.12.2022.
- European Commission, *Press Release*, Brussels, 3 April 2024.
- Stas, Karl, Geisel, Benjamin, “The Foreign Subsidies Regulation of the European Union: A New Instrument Levelling the Playing Field?”, *Global Trade and Customs Journal*, 2023.

- Su, Xueji, "A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?", *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 50, Issue 1, 2023.
- Van Damme, Isabelle, Reindl, Andreas, *The EU Foreign Subsidies Regulation*, Institute of Competition Law, Paris, 2024.

## 6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предметна Уредба донета је ради супротстављања нарушавајућим утицајима страних субвенција на тржишту ЕУ. Њена сврха је да служи обезбеђењу једнаких услова пословања привредних субјеката кроз контролу коју спроводи Комисија ослањајући се на широки асортиман процедуралних правила. На основу спроведене анализе њених одредби произилази да је Уредба о страним субвенцијама одступила од законодавног оквира ЕУ о државној помоћи. Стране субвенције се у праву ЕУ третирају одвојено, будући да се њима омогућава финансирање привредних делатности различитих предузећа на унутрашњем тржишту ЕУ. То конкретно значи и да предузећа која немају пословно седиште у ЕУ могу посредно узети учешће у различитим економским активностима на подручју ЕУ кроз учешћа у поступцима јавних набавки, концентрацијама капитала кроз спајања и аквизиције предузећа и др. Ови привредни субјекти кроз стране субвенције могу остварити корист коју иначе не би могли остварити у нормалним тржишним околностима, чиме нарушавају виталне економске интересе ЕУ. Стога се прави разлика између давања државне помоћи од стране држава чланица и субвенција које додељују треће земље. Ова диференцијација утиче на повећање процедуралних и суштинских забрана и оптерећења, не само за стране инвеститоре већ и за предузећа која редовно послују на подручју ЕУ, а чија је делатност повезана са страним субвенцијама. За Републику Србију ова чињеница може бити од значаја будући да у њој послују привредни субјекти чија се делатност одвија и на подручју ЕУ. Због страних субвенција које изазивају дисторзије на тржишту ЕУ, ови привредни субјекти могу се суочити са истражним поступцима које спроводи Комисија и њеним одлукама којима се намећу одређене обавезе и корективне мере. Поред тога, ови привредни субјекти могу бити суочени и са новчаним казнама и периодичним пеналима у складу са одредбама Уредбе. Увођење ових и низа других протекционистичких мера од стране ЕУ, отвара питање реалне могућности одржања једнаких услова

пословања свих привредних субјеката на њеном унутрашњем тржишту. То свакако не умањује значај ове Уредбе, која настоји да регулише равноправне и фер услове тржишне утакмице и да елиминише негативне последице страних субвенција у различитим економским делатностима унутар ЕУ.<sup>10</sup>

## EUROPEAN UNION REGULATION ON FOREIGN SUBSIDIES WHICH DISTORT THE INTERNAL MARKET

Duško DIMITRIJEVIĆ\*

**Abstract:** In recent years, foreign subsidies have significantly damaged the EU internal market. They led to unequal market competition among companies in various economic sectors, which, thanks to foreign financial aid, achieved profits that they could not have achieved under normal market conditions. The approval of subsidies by third countries negatively impacted public procurement procedures, capital concentration, and the acquisition of strategic assets, such as critical infrastructure or innovative technologies. Since no existing EU instrument on the provision of state aid dealt with this issue specifically, especially not with the problem of subsidised investments, financial investments, and subsidies in the field of service provision, it was necessary to fill the existing legal gap by adopting a new regulatory framework that would improve this situation. Therefore, in May 2021, the EU Commission presented a proposal for the Regulation on Foreign Subsidies. The proposal was adopted by the European Parliament and the Council after a mutual agreement in December of the same year. The regulation on foreign subsidies establishes a set of rules for the EU to deal more effectively with foreign subsidies that cause distortions and undermine the level playing field in its internal market based on a competitive market economy.

**Keywords:** EU, foreign subsidies, undermining the internal market.

---

<sup>10</sup> Xueji Su, "A Critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies Regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved?", *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 50, Issue 1, 2023, pp. 67-92; Burnside, Alec, De Backer, Majrolein, "Industrial Strategy – Europe to control foreign subsidies threatening the internal market", *Competition Law Insight*, Volume 20, Issue 4, 2021; Isabelle Van Damme, Andreas Reindl, *The EU Foreign Subsidies Regulation*, Institute of Competition Law, Paris, 2024.

\* Institute of International Politics and Economics, Belgrade.

E-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0003-3375-7280>

The work was created within the project "Serbia and Challenges in International Relations in 2024", financed by the Ministry of Education, Science and Technological Innovation of the Republic of Serbia, and implemented by the Institute of International Politics and Economics in 2024.