

Samir Sabljica*

Primjena načela *in dubio pro conventione* u rješenjima Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod
2. Državna pomoć kao oblik državne intervencije na tržištu
3. Refleksija procesa evropskih integracija u oblasti državne pomoći
4. Politološki elementi SSP-a
5. Pravni aspekti SSP-a
6. Svrha i ciljevi SSP-a
7. Zakonodavni okvir i regulatorno tijelo u oblasti državne pomoći u BiH
8. Značaj načela *in dubio pro conventione* za pravnu praksu u BiH
9. Značaj Rješenja Vijeća za državnu pomoć BiH
10. Činjenično stanje u predmetima Vijeća za državnu pomoć BiH
11. Zaključak

1. Uvod

U ovom radu će se generalno razmatrati implementacija člana 71 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih Zajednica i njenih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane odnosno člana 36 Privremenog sporazuma između istih ugovornih strana. Ovi članovi reguliraju pitanje uspostavljanja odgovarajućeg pravnog i institucionalnog okvira u BiH u oblasti državne pomoći, koji bi vremenom postao kompatibilan sistemu državne pomoći kakav je trenutno na snazi u EU. U procesu pridruživanja Evropskoj uniji uspostavljanje sistema kontrole državne pomoći jedan je od osnovnih preduslova za ispunjavanje kriterija o članstvu, ali i jak instrument za jačanje konkurentnosti ekonomije u datoj zemlji. Predmet analize su tri rješenja Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine u kojima je to Vijeće koristilo interpretativnu harmonizacijsku klauzulu proisteklu iz PS/SSP-a. Naime, Vijeće je kao nadležni državni organ prilikom konkretnog rješavanja podnijetih zahtjeva za odobrenje državne pomoći uzimalo u obzir i propise EU.

* Diplomirani pravnik, magistar politologije, član Vijeća za državnu pomoć BiH.

2. Državna pomoć kao oblik državne intervencije na tržištu

Državna pomoć (State aid, Staatshilfe) je oblik državne intervencije koja se koristi za poticanje određene ekonomske aktivnosti, sektora ili preduzetnika čime oni ostvaruju prednosti koje inače ne bi mogli ostvariti na tržištu redovnim poslovanjem ili bi ih mogli ostvariti i bez državne pomoći, ali pod znatno težim uvjetima. Radi se o javnim sredstvima, koja su prikupljena od poreskih obveznika, i koja se dalje, sistemom redistribucije, raspoređuju prema određenim preduzećima (javna i privatna), sektorima, regijama itd. Posljedica državne intervencije je da se određeni ekonomski sektori više favoriziraju u odnosu na druge. Na taj način državna pomoć može da naruši konkurenciju jer pravi razliku između kompanija koje primaju pomoć i onih koje je ne primaju. U Evropskoj uniji (EU) zakonodavni okvir prati primordijalnu ideju EU u oblasti državne pomoći koja se može sažeti u postulatu da je subvencioniranjem kompanija neophodno izbjegavati nepropisno narušavanje konkurencije i trgovine. Misita navodi da se radi o „najoriginalnijem“ dijelu zajedničke politike u oblasti konkurencije¹. Politika EZ/EU² koja se odnosi na državnu pomoć treba da spriječi države članice da štite ili promovišu svoja preduzeća na štetu konkurencije u okviru EU. Glavni cilj je da se obezbijedi neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta EU, da se poveća konkurentnost i da se kreira prostor bez unutrašnjih barijera bilo koje vrste³, kako je još 1957. godine u Rimu propisano članom 2 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (UEEZ)⁴. U svrhu uspostave zajedničkog tržišta, tadašnja Zajednica je kreirala sistem kojim osigurava da konkurencija na tržištu Zajednice ne bude narušena⁵. Članovi 92, 93 i 94 UEEZ-a su utvrđena pravna pravila o državnoj pomoći. Ugovor o osnivanju EZ ove članove numeriče kao članove 87, 88 i 89. Konačno nakon Lisabonskog ugovora, ostali su na pravnoj snazi samo dva ugovora: Ugovor o Evropskoj uniji (dalje: UEU) i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (dalje: UFEU) te je novim numerisanjem državna pomoć regulisana članovima 107, 108 i 109 UFEU-a⁶.

3. Refleksija procesa evropskih integracija u oblasti državne pomoći

EU zahtijeva od zemalja kandidata za članstvo u EU da oblast državne pomoći usklade znatno prije samog prijema u članstvo. Zemlja kandidat je obavezna da stvori sve bitne pretpostavke na osnovu dva osnovna načela: načela transparentnosti i načela integralnog prikaza državne pomoći kako bi se kreirao odgovarajući zakonodavni okvir i regulatorno tijelo. Ovakav pravni i institucionalni okvir bi vremenom bio identičan onome u EU, što podrazumijeva kreiranje pravnih pravila za nadziranje i međunarodno izvještavanje o direktnim i indirektnim

¹ N. Misita, *Evropska unija – Pravo konkurencije*, Sarajevo 2012, s. 187.

² Ugovorom iz Lisabona od 13. 12. 2007. godine, kojim se mijenjaju i dopunjuju Ugovor o EU i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, koji je stupio na snagu 01. 12. 2009. godine, na pravnoj snazi su Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Oba ugovora ne koriste više izraze Zajednica i Evropska zajednica te se umjesto njih koriste izrazi Unija i Evropska unija. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona „nestala” je Evropska zajednica pa tako i brojni izrazi izvedeni iz engleskog „Community” (komunitarne institucije, komunitarno pravo i sl).

³ V. C. Quigley/A. Collins, *EC State Aid Law and Policy*, Oxford – Portland Oregon 2003, ss. 72-75.

⁴ Ovaj čl. je kasnije čl. 2 UEZ-a proširen - Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1997) OJ C 340, 10. 11. 1997.

⁵ Čl. 3 (f) UEEZ-a kasnije čl. 3 (g) UEZ-a (bilj. 4)

⁶ Consolidated version of The Treaty on the Functioning of The European Union, OJ C 83, 30. 03. 2010.

subvencijama za preduzeća u oblasti industrije, koja su usklađena sa pravilima EU.⁷ Pravila državne pomoći u EU su plod dugogodišnjeg iskustva i truda uloženog da se izbalansira ekonomski suverenitet država članica, s jedne, i Ugovorima utvrđene obaveze institucija EU da se zaštiti konkurencija i trgovina na unutrašnjem tržištu EZ/EU, s druge strane.

U periodu dok BiH nije donijela zakon i ustanovila neovisnog regulatora državne pomoći, sa međunarodnog aspekta, analiza stanja je pokazivala da BiH sve više zaostaje u procesu evropskih integracija za ostalim zemljama zapadnog Balkana⁸. Usvajanje zakona o državnoj pomoći i njegova kasnija implementacija je uslov iz člana 71 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EZ i njenih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane (SSP)⁹ odnosno člana 36 Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine (PS)¹⁰, kojim je utvrđena obaveza da BiH do 1. jula 2010. godine donese zakon i uspostavi neovisno državno tijelo za implementaciju tog zakona, sa ulogom regulatornog organa. Međunarodne obaveze da upravlja transparentnim državnim sistemom regulisanja državne pomoći i subvencija, uključujući međunarodne zahtjeve za izvještavanje utvrđene su za BiH i članom 21 Sporazuma CEFTA 2006¹¹, zatim članom 18 Ugovora o uspostavi Energetske zajednice¹², ali potiču i iz procesa pridruživanja BiH Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO). Zakon predstavlja važan iskorak BiH u procesu evropskih integracija i ispunjavanja međunarodnih obaveza BiH što predstavlja glavni eksterni benefit.

4. Politološki elementi SSP-a

U politološkom smislu SSP sadrži kontekstualnost koja se izvodi iz člana 49 UEU¹³, iz Kopenhagenskih kriterija¹⁴ i različitih dokumenata EU (odluke Vijeća EU, Agende, Izvještaji Evropske komisije itd), kojima se pledira na zemlju kandidata da ispunji sve uvjete za članstvo u EU. Politološki elemenat se reflektuje u tome što postoji jak „politički pritisak” za provedbom reformi određenog sadržaja i smjera koje će voditi konačnom prihvatanju *acquis-a*. U političkom

⁷ V. J. Stjuart/ D. Vuletić, *Uvod u reguliranje državne pomoći prema pravu EZ*, Sarajevo 2006, ss. 95-107.

⁸ V. Komisija, 05. 11. 2008, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2008. godinu, COM (2008) 674; Komisija, 14. 10. 2009, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2009. godinu, COM (2009) 533; Komisija, 09. 11. 2010, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, COM (2010) 660; dostupno na http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10098&langTag=bs-BA, očitavanje 24. 03. 2016.

⁹ Sl. gl. BiH 10/08 - izdanje Međunarodni ugovori.

¹⁰ Sl. gl. BiH 05/08 - izdanje Međunarodni ugovori.

¹¹ Čl. 21 CEFTA Sporazuma u suštini zabranjuje korištenje državne pomoći koja može narušiti konkurenciju davanjem prednosti određenim robama (uz izuzetak poljoprivrednih roba), ukoliko ona može uticati na trgovinu između država strana u Sporazumu. Principi koji će se koristiti za ocjenu praksi koje mogu prekršiti pravila iznesena u Sporazumu su, u stvari, pravila o državnoj pomoći EU iz čl. 87 UEZ-a. CEFTA zahtijeva od svih zemalja strana Sporazuma da osiguraju transparentnost u području državne pomoći putem godišnjeg izvještavanja o ukupnom iznosu i raspodjeli dodijeljene državne pomoći. Na zahtjev bilo koje strane, Sporazum traži da se pruže dodatni detalji o programima pomoći i o konkretnim pojedinačnim slučajevima dane državne pomoći. Na kraju, do 2010. godine, sve Strane u Sporazumu CEFTA moraju uspostaviti neovisno državno tijelo za regulisanje državne pomoći.

¹² Sl. gl. BiH 09/06 - izdanje Međunarodni ugovori.

¹³ Svaka evropska država koja poštuje načela navedena u čl. 2 može da zatraži da postane članica Unije. Ona podnosi zahtjev Vijeću, koje se konsultuje sa EK i nakon dobivanja saglasnosti od EP, jednoglasno donosi odluku. EP svoju odluku usvaja apsolutnom većinom članova koji ga čine.

¹⁴ Kriteriji iz Kopenhagena su uslovi za članstvo u Evropskoj uniji, koji su postavljeni na sastanku Evropskog vijeća u Kopenhagenu 1993. godine.

smislu je snažno izražen princip uvjetovanosti (conditionality)¹⁵ koji se tretira kao proces razmjene između EU i zemlje kandidata u kojem EU nudi realističnu perspektivu članstva, ako zemlja kandidat implementira širok spektar domaćih reformi¹⁶. Opravdanje EU za zahtjevanje reformi je u tome što ona sebe vidi kao supra-nacionalnu zajednicu sa specifičnim pravilima koja iziskuju prilagođavanje ključnim obilježjima postojećeg članstva: stabilnost sistema koji osigurava demokratiju, vladavinu prava, koji podržava uspješno funkcionisanje tržišne privrede i sposoban je da primjenjuje pravila zajednice sadržana u *acquis communautaire*¹⁷.

5. Pravni aspekti SSP-a

S pravnog aspekta se uočava posebnost SSP-a koja se ogleda u specifičnosti sadržaja jer neke odredbe nije moguće primjeniti da se prethodno ne interpretiraju u kontekstu *acquis-a communautaire* EU. Ogladni primjer je član 71 stav 2 SSP-a koja nalaže da BiH mora primjeniti pravila EZ/EU o konkurenciji ali i instrumente interpretacije koje su razvile institucije EZ/EU. Pravni element se ogleda i u tome što SSP propisuje određena prava i obaveze za strane u Sporazumu¹⁸.

S obzirom da SSP kao međunarodni sporazum sadrži aspekte koji su izvan nadležnosti EU, tačnije koji su u nadležnosti država članica, sporazum se mora zaključiti kao tzv. „mješoviti sporazum“¹⁹, tj. pored ratifikacije od strane EZ (sada EU) mora biti ratifikovan od svih država članica, Evropskog parlamenta i same države kandidatkinje. Dakle, za sprovedbu su dijelom odgovorne institucije EU, a dijelom države članice.

Klauzula lojalnosti za BiH izvire iz člana 125 SSP-a²⁰ kojim je utvrđena obaveza BiH da preduzme sve opće i posebne mjere za ispunjavanje svojih obaveza prema ovom sporazumu. Ova klauzula je po principu „ogledala“ (engl. mirror) identična član 10 UEZ-a²¹ kojim se utvrđuje da su države članice obavezne preduzeti sve mjere da bi osigurale ispunjenje obaveza iz Ugovora uz napomenu da je u Ugovoru iz Lisabona odredba član 10 UEZ-a inkorporirana u član 4 stav 3 UEU²².

¹⁵ V. Vijeće ministara BiH - Direkcija za evropske integracije, *Analiza razvoja principa uslovljenosti EU*, Sarajevo 2010.

¹⁶ Princip „mrkve i štapa“ u principu uslovljenosti uključuje povlačenje/uskraćivanje beneficija od pristupanja i zaustavljanje ili usporavanje procesa, ako vlada zemlje kandidatkinje ne ostvari napredak u reformama.

¹⁷ Vijeće ministara BiH - Direkcija za evropske integracije (bilj. 15), s. 4.

¹⁸ EU je ona ugovorna strana koja ocjenjuje napredak, dok zemlje kandidati ispunjavaju obaveze bez mogućnosti dovođenja u pitanje odluka koje EU donosi, a koje bi eventualno mogle da budu na štetu zemalja kandidata.

¹⁹ T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003, s. 163.

²⁰ Čl. 125 st. 1 SSP: Strane će preduzeti sve opće ili posebne mjere koje su potrebne za ispunjavanje svojih obaveza prema ovom sporazumu. One će osigurati postizanje ciljeva utvrđenih u ovom sporazumu. St. 2: Strane su saglasne da, na zahtjev jedne strane, odmah izvrše konsultacije odgovarajućim kanalima kako bi razgovarale o svakom pitanju koje se tiče tumačenja ili provođenja ovog sporazuma i drugih relevantnih aspekata odnosa među stranama. St. 3 Svaka strana upućuje Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje svaki spor koji se tiče primjene i tumačenja ovog sporazuma. U tom slučaju primjenjuje se čl. 126 i, zavisno od slučaja, Protokol br. 6.

²¹ Čl. 10 UEZ (bivši čl. 5) Države-članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, općenite ili posebne, da bi osigurale ispunjenje obaveza koje proizlaze iz ovog Ugovora ili su posljedica aktivnosti koju poduzimaju institucije Zajednice. One će olakšati ostvarivanje zadaća Zajednice. Suzdržat će se od svih mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva ovog Ugovora.

²² Misita (bilj. 1), s. 212.

6. Svrha i ciljevi SSP-a

Druga posebnost SSP-a su svrha i njegovi ciljevi. Svrha SSP-a je stabilizacija i tranzicija privrede BiH sa ex-socijalističke (planske) na tržišnu ekonomiju, obavezna regionalna saradnja sa drugim zemljama zapadnog Balkana, mogućnost prijema u članstvo EU (EU nije obavezna da pozitivno odgovori na aplikaciju). Ciljevi SSP-a se mogu sublimirati kao: uspostava političkog dijaloga EU i BiH, početak postepenog usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquisem* EU, regionalna saradnja u sklopu Procesu Stabilizacije i Pridruživanja, promocija ekonomskih odnosa dviju strana i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine EU i BiH od kojih su posljednja dva navedena cilja upravo u funkciji stvaranja uvjetno rečeno „zajedničkog tržišta” između BiH i EU²³.

7. Zakonodavni okvir i regulatorno tijelo u oblasti državne pomoći u BiH

Zakon o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini²⁴ (ZOSDP) donesen je u okviru procesa usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU. Po uzoru na primarno pravo EU, ZOSDP korespondira sa osnovnim principima državne pomoći normativno regulisanim članom 107 UFEU.²⁵ Takođe, niz podzakonskih akata²⁶ proisteklih iz zakona, usvaja osnovne principe i postulate iz sekundarnih izvora prava EU.

Uspostava sistema državne pomoći u BiH ima za cilj bolju koordinaciju i usmjeravanje sredstava u razvojne projekte i fokusiran poticaj privredi u pravcu poboljšanja konkurentnosti BiH, te uspostavljanje osnova za ravnomjeran razvoj svih krajeva BiH (regionalne pomoći). Pozitivna strana ZOSDP-a se ogleda i u smanjenu potencijalnih malverzacija sa budžetskim sredstvima, uvođenju veće budžetske discipline i racionalnijem trošenju budžetskih sredstava. ZOSDP ima svoju anti-korupcionu dimenziju jer će sve zainteresirane strane imati uvida u podatke o dodjeljenim državnim pomoćima.

Na osnovu odredbi ZOSDP-a, BiH je osnovala Vijeće za državnu pomoć BiH (Vijeće) kao samostalni državni organ nadležan za primjenu i sprovođenje odredbi tog zakona koje je započelo sa radom u novembru 2012. godine. Vijeće ima obavezu sačinjavanja redovnih godišnjih izvještaja o državnoj pomoći što proizilazi iz odredbe člana 71 stav 5 SSP-a. Takođe, prema odredbama člana 10 stav 4 i člana 19. stav 1 ZOSDP-a, Vijeće je obavezno da izradi i usvoji Godišnji izvještaj o državnoj pomoći u BiH i dostavi ga Vijeću ministara BiH do 30. juna tekuće godine. Navedeni izvještaj, Vijeće ministara BiH je nakon usvajanja obavezno dostaviti

²³ V. Vijeće ministara BiH - Direkcija za evropske integracije, *Osnovni prikaz SSP*, Sarajevo 2008.

²⁴ Sl. gl. BiH 10/12.

²⁵ Shodno čl. 4 st. 2 ZOSDP, Zakon se ne primjenjuje na: državnu pomoć za poljoprivredu i ribarstvo, državnu pomoć nacionalnoj sigurnosnoj ili vojnoj industriji i javnu potrošnju na infrastrukturu.

²⁶ Pored Zakona, državna pomoć u Bosni i Hercegovini regulisana je i sljedećim podzakonskim aktima: Uredbom o namjeni, kriterijima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sl. nov. FBiH 99/13), Uredbom o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj (Sl. gl. RS 105/13), Odlukom o postupcima i obrascima za podnošenje obavještenja o državnoj pomoći i praćenje državne pomoći (Sl. gl. BiH 64/13), Uredbom o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći u Republici Srpskoj (Sl. gl. RS 105/13), Uredbom o načinu i procedurama prijavljivanja državne pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sl. nov. FBiH 104/13), Uredbom o metodologiji izrade godišnjeg izvještaja o dodijeljenoj državnoj pomoći u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sl. nov. FBiH 41/15) i Uredbom o metodologiji izrade Godišnjeg izvještaja i popisa dodijeljene državne pomoći u Republici Srpskoj (Sl. gl. RS 54/14).

međunarodnim institucijama, u skladu sa zaključenim sporazumima o recipročnom izvještavanju.

Pored zadataka koji se odnose na izradu godišnjeg izvještaja o državnoj pomoći, ZOSDP-om su Vijeću povjereni zadaci koji se odnose na odobravanje programa/shema državne pomoći i pojedinačne državne pomoći, odlučivanje o povratu nezakonito dodijeljene državne pomoći, uspostavljanje i upravljanje popisom programa/shema državne pomoći započetim prije osnivanja Vijeća, pokretanje istraga i naknadna procjena dodijeljene državne pomoći, ako postoji dovoljno indikacija da se ista nezakonito koristi, kao i ostale aktivnosti koje se odnose na dodjelu i kontrolu dodjele državne pomoći, te na saradnju sa organima za sprovođenje ZOSDP-a i davaocima državne pomoći.

8. Značaj načela *in dubio pro conventione* za pravnu praksu u BiH

Još jedna posebnost SSP-a s pravnog aspekta je ugovorna klauzula usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis-em*. Harmonizacijska klauzula, ugrađena u SSP zemalja zapadnog Balkana i gotovo istovjetnog sadržaja, tipično propisuje da će aspirant uskladiti postojeće zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU²⁷. Ugovorne obaveze za BiH su obaveza aktivne harmonizacije koju provode zakonodavna i izvršna vlast te obaveza interpretativne harmonizacije u skladu sa načelom *in dubio pro conventione* za što je zadužena sudska vlast, tj. interpretaciju nacionalnog prava u skladu s međunarodnim ugovorom²⁸. Teoretski bi bosanskohercegovački sudovi SSP²⁹ trebali nužno shvatiti kao instrument harmonizacije – sudovi bi imali pravnu obavezu primjenjivati različite kategorije primarnog i sekundarnog prava EU.

U tom smislu član 43 stav 7 Zakona o konkurenciji³⁰ normira da se Konkurencijsko vijeće, u svrhu ocjene datog slučaja, može koristiti sudskom praksom Suda EU i odlukama Evropske Komisije. Kako članovi Konkurencijskog vijeća imaju status upravnih sudija (član 22 stav 2 ZOK-a), to bi se Konkurencijsko vijeće analogno moglo smatrati jednom vrstom *sui generis* „upravnog suda” na čije odluke se nema pravo žalbe ali se ima pravo pokretanja upravnog spora pred Sudom Bosne i Hercegovine. S druge strane, ZOSPD ne sadrži istovjetnu odredbu ali određuje član 7 stav 5 da se “članovi Vijeća za državnu pomoć BiH biraju između priznatih stručnjaka iz područja ekonomije ili prava”, te propisuje da je Vijeće, kao kolegijalni organ odlučivanja, neovisna institucija BiH koja samostalno obavlja svoje poslove i da je dužna da osigura dosljednu primjenu ZOSDP na cijeloj teritoriji BiH ((član 4. stav (3) tačka a) i član 7 ZOSDP)³¹. Kao i da su odluke Vijeća konačne bez prava na žalbu, ali sa mogućnošću sudskog preispitivanja pokretanjem upravnog suda pred Sudom BiH (član 16 ZOSDP). Ono što je još

²⁷ Čl. 70 SSP - BiH se obavezuje da osigura postepeno usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-em* i osigura provedbu propisa. Usklađivanje će se provoditi na osnovu programa koji će dogovoriti Evropska komisija i Bosna i Hercegovina.

²⁸ V. S. Rodin, *Pridruživanje Hrvatske evropskoj uniji: Preobrazba pravnog sustava*, dostupno na <http://www.ijf.hr/Eu/rodin.pdf>, očitavanje 24. 03. 2016.

²⁹ SSP je stupio na snagu 01. 06. 2015.

³⁰ Sl. gl. BiH 48/05, 76/07 i 80/09.

³¹ Status članova Vijeća nespojiv je s bilo kojom izravnom ili neizravnom, stalnom ili povremenom dužnosti ili funkcijom koja njihovu neovisnost može izložiti riziku ili stvoriti potencijalni sukob interesa. Članovi Vijeća mogu obavljati akademske djelatnosti i raditi u profesionalnim i znanstvenim tijelima.

bitnije je da se član 1 stav 2 ZOSDP uvodi opcija da je Vijeće nadležno za primjenu i provedbu Zakona u skladu sa pravilima EU o državnoj pomoći.

9. Značaj Rješenja Vijeća za državnu pomoć BiH

U predmetima broj UP/I 07-26-2/14 (aerodrom Banja Luka)³², broj UP/I 06-26-1-12/14 (aerodrom Mostar)³³ i broj UP/I 07-26-1-13/14 (aerodrom Tuzla)³⁴ koja su okončana donošenjem upravnih rješenja, Vijeće se našlo pred izazovom rješavanja konkretnih zahtjeva, a zbog postojanja određenih pravnih praznina u postojećim podzakonskim aktima. Odnosno, zbog činjenice da u zakonodavstvo BiH još uvijek nisu transponovani svi bitniji izvori sekundarnog prava EU. Položaj Vijeća je otežan zato što pravo državne pomoći u BiH predstavlja još uvijek nerazvijenu granu prava sa slabo razvijenom upravnom i sudskom praksom. Vijeće sa ovim rješenjima čini krupan korak ka uspostavi sistema državne pomoć kakav nalažu ZOSDP i SSP. Treba podsjetiti na najznačajniji aspekt sva tri rješenja da je Vijeće na osnovu člana 1 stav 2 ZOSDP uzelo u obzir i propise EU što je predstavljalo obavezu koja je za institucije BiH proizlazila iz člana 36 stav 2 PS-a, odnosno sada predstavlja obavezu iz člana 71 stav 2 SSP-a, koji je konačno stupio na snagu 01. 06. 2015. godine.

10. Primjena ZOSDP i drugih propisa u predmetima pred Vijećem za državnu pomoć BiH

Vijeće za državnu pomoć BiH je, u postupcima koje je provelo u tri predmeta, donijelo rješenja koja su gotovo identična u pogledu materijalnopravnog sadržaja. Ono što je bitno zapaziti je da je Vijeće, prilikom supsumiranja činjeničnog stanja pod pravne norme, primijenilo zakonodavstvo BiH, te je osim ZOSDP kao relevantne propise primijenilo Uredbu o namjeni, kriterijumima i uslovima za dodjelu državne pomoći u Republici Srpskoj³⁵, Uredbu o namjeni, kriterijima i uvjetima za dodjelu državne pomoći u Federaciji BiH³⁶, Zakon o vazduhoplovstvu BiH³⁷ i Pravilnik o uslovima i načinu izdavanja potvrde aerodromskog operatora.³⁸

³² Razmatrajući zahtjev Ministarstva saobraćaja i veza Republike Srpske, Vijeće je Rješenjem br. UP/I 07-26-2-4/14 od 07. 07. 2014. godine odobrilo državnu pomoć koja se dodjeljuje Preduzeću za usluge u zračnom saobraćaju „Aerodromi Republike Srpske“ a.d. Banja Luka u obliku subvencije u iznosu od 1.900.000,00 KM za obavljanje usluge od općeg ekonomskog interesa, jer je u skladu sa Zakonom o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini. Rješenje je objavljeno u Sl. gl. BiH 61/14.

³³ Razmatrajući zahtjev Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Vijeće je Rješenjem br. UP/I 06-26-1-12-2/14 od 29. 12. 2014. godine odobrilo *ex post* prijavljenu državnu pomoć korisniku JP „Međunarodna zračna luka-aerodrom Mostar“ d.o.o. Mostar, u obliku subvencije u iznosu od 430.000 KM, za obavljanje usluge od općeg ekonomskog interesa, jer je ocijenjena kao usklađena sa Zakonom o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini. Rješenje je objavljeno u Sl. gl. BiH 05/15.

³⁴ Razmatrajući zahtjev Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Vijeće je Rješenjem br. UP/I 07-26-1-13-6/14 od 29. 12. 2014. godine odobrilo *ex post* državnu pomoć koja se dodjeljuje korisniku JP „Međunarodni aerodrom Tuzla“ d.o.o. Živinice u obliku subvencije u iznosu od 430.000 KM za obavljanje usluge od općeg ekonomskog interesa, jer je usklađena sa Zakonom o sistemu državne pomoći u Bosni i Hercegovini. Rješenje je objavljeno u Sl. gl. BiH 05/15.

³⁵ Sl. gl. RS 105/13.

³⁶ Sl. nov. FBiH 99/13.

³⁷ Sl. gl. BiH 33/09.

³⁸ Sl. gl. BiH 28/05.

Vijeće je, u skladu sa propisanim pravilom da se državna pomoć dodjeljuje ako program ili pojedinačni projekat državne pomoći zadovoljava propisane uslove, bilo u obavezi da konsultuje odredbe PS/SSP. Budući da SSP u vrijeme donošenja rješenja još nije stupio na snagu, Vijeće je postupilo u skladu sa odredbom člana 36 stav 1 tačka c) PS, koji stipulira da je svaka državna pomoć kojom se narušava ili prijeti narušavanju konkurencije davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima nespojivo s propisnim funkcionisanjem PS-a, u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između Zajednice i BiH. Vijeće je takođe konsultovalo i odredbu stav 2 člana 36 PS-a, koji propisuje da se svaka praksa suprotna toj odredbi ocjenjuje na osnovu kriterija koji proizilaze iz primjene konkurencijskih pravila važećih u Zajednici³⁹.

Kako Uredbom nisu propisani kriteriji i uslovi za dodjelu državne pomoći za upravljanje aerodromima, Vijeće je, motivirano primjenom načela *in dubio pro conventione* u konkretnom slučaju, shodno članu 36 stav 2 PS⁴⁰, uzelo u obzir i sljedeće propise EU vezane za dodjelu državne pomoći aerodromima i vazdušnim prevoznicima: Komunikacija Komisije – Smjernice o državnoj pomoći aerodromima i vazdušnim prevoznicima⁴¹, Odluka Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državnu pomoć u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa⁴² i Presuda Suda EU od 24. jula 2003. godine u slučaju „Altmark“⁴³, a sve shodno obavezama BiH iz člana 36 PS/člana 71 SSP-a.

Kako se u konkretnim predmetima radilo o državnoj pomoći koja je postojala i prije stupanja na snagu ZOSDP (tzv. zatečene državne pomoći), Vijeće je konsultovalo i član 36 stav 6 PS-a, prema kojem treba ustanoviti sveobuhvatan inventar programa državne pomoći koji su uspostavljeni prije osnivanja Vijeća i uskladiti ih s kriterijima iz člana 36 stav 2 u roku od najviše četiri godine od stupanja na snagu ovog sporazuma⁴⁴. Slijedom navedenoga, bosanskohercegovačke institucije koje su nadležne za tržišnu konkurenciju i državnu pomoć (koja je u širem smislu dio konkurencije)⁴⁵, ovlaštene su i obavezne primjenjivati kriterije koji proizilaze iz primjene pravila o konkurenciji EZ/EU i iz instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije EZ/EU. Na taj način PS/SSP obavezuju bosanskohercegovačka tijela za zaštitu konkurencije da rješavajući određene slučajeve, primjenjuju ne samo bosanskohercegovačko pravo, nego i da vode računa o odgovarajućem pravu EZ/EU. Bitno je naglasiti da se kriteriji, standardi i instrumenti tumačenja EZ/EU ne primjenjuju kao primarni izvor prava, nego samo kao pomoćno sredstvo za tumačenje. Odredbe člana 36 stav 2 i 6 SSP-a valja promatrati u kontekstu obaveze Bosne i Hercegovine, koja izvire iz SSP-a, da svoje zakonodavstvo, pa tako i ono koje se tiče konkurencije, uskladi s pravnom stečevinom EU i da zatečene državne pomoći vremenom uskladi sa pravilima EU. Kada primjenjuje zakonodavstvo,

³⁹ Posebno čl. 81, 82, 86 i 87 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice.

⁴⁰ S obzirom da je u vrijeme donošenja Rješenja na snazi bio samo PS a SSP je konačno stupio na snagu poslije donošenja Rješenja odnosno 01. 06. 2015.

⁴¹ OJ EU, C 99/3, 04. 04. 2014.

⁴² OJ EU, L 7/3, 11. 01. 2012.

⁴³ Case C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark judgment), ECLI:EU:C:2003:415.

⁴⁴ PS je stupio na snagu 01. 07. 2008, pa je rok 01. 07. 2012.

⁴⁵ V. Misita (bilj. 1) ss. 187-207.

obaveza je institucija BiH da to čine na način kako je to slučaj u EZ/EU, dakle po smislu i u duhu propisa EZ/EU.

11. Zaključak

Zakon o sistemu državne pomoći u BiH je od velikog značaja za evropske integracione procese BiH. On pokazuje da se BiH opredjelila da prihvati standarde EU u oblasti državnog intervencionizma, ali i namjeru BiH da reformira oblast subvencija u industriji. Reforma državne pomoći podrazumijeva preusmjeravanje ograničenih javnih finansijskih resursa u ekonomski samoodržive projekte, s potencijalom da podstaknu razvoj i zapošljavanje, te postepeno smanjivanje subvencija sektorima i kompanijama koje ostvaruju ekonomski gubitak. Osnivanjem Vijeća za državnu pomoć, BiH je realizirala obavezu iz SSP-a za osnivanjem samostalne, nezavisne, operativno funkcionalne institucije na državnom nivou, koja će vršiti nadzor nad dodjelom državne pomoći i njenim korištenjem, te koja ima ovlaštenje da odredi povrat nezakonito dodijeljene državne pomoći.

Uspostava sistema državne pomoći unijela je mnoge nove elemente u pravni sistem BiH, poput doktrine učinka, a posebno posrednog dejstva pravnih propisa EU. Obaveza koja proističe iz SSP-a pruža mogućnost da BiH interpretira domaće pravo u svjetlu prava EU, te da kroz takvu interpretaciju pokuša dati isto značenje i efekte kakvi bi nastali izravnom primjenom norme EU. Ovakva obaveza institucija BiH da interpretativnom harmonizacijom pravni poredak BiH približi pravnom poretku EU proizilazi iz pristanka BiH da potpiše i ratificira SSP.