



PRIRUČNIK O HRVATSKOM, MAĐARSKOM I POLJSKOM
ISKUSTVU U PREGOVORIMA O PRISTUPANJU EU U
POGLAVLJU O KONKURENCIJI ZA DIO KOJI SE ODNOSI
NA DRŽAVNU POMOĆ

MANUAL ON CROATIAN, HUNGARIAN AND POLISH
EXPERIENCE IN ACCESSION NEGOTIATIONS TO THE EU IN
THE COMPETITION CHAPTER FOR STATE AID PART

Koautori / Co-authors: Daiga Lagzdina, Marijana Liszt, Eszter Hargita, Mikolaj Stasiak



This Project is funded by
The European Union



This Project is funded by
The European Union

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

This Project is managed
and implemented by GIZ

Priručnik o hrvatskom, mađarskom
i poljskom iskustvu u pregovorima
o pristupanju EU u poglavlju o
konkurenciji za dio koji se odnosi na
državnu pomoć



Manual on Croatian, Hungarian
and Polish experience in accession
negotiations to the EU in the
Competition chapter
for State aid part

Naslov:

Priručnik o hrvatskom, mađarskom i poljskom iskustvu u pregovorima o pristupanju EU u poglavlju o konkurenciji za dio koji se odnosi na državnu pomoć/
Manual on Croatian, Hungarian and Polish experience in accession negotiations to the EU in the Competition chapter for State aid part

Koautori:

Daiga Lagzdina, rukovodilac tima (Uvod)
Marijana Liszt, ekspert (Hrvatsko iskustvo)
Eszter Hargita, ekspert (Mađarsko iskustvo, Završni komentari)
Mikolaj Stasiak, ekspert (Poljsko iskustvo)

Uredila

Daiga Lagzdina, rukovodilac tima

Izdavač:

Jačanje upravljačkih kapaciteta u oblasti državne pomoći u Crnoj Gori – SAM Projekat
Podgorica, Crna Gora
T: +382(0)78 103 675
F: +382(0)78 103 625
W: <http://www.sam.org.me>

Ministarstvo finansija Crne Gore
Odjeljenje za državnu pomoć
T: +382 (0)20 215 006
F: +382 (0)20 215 005
W: www.mif.gov.me

Za izdavača:

Daiga Lagzdina
Šefika Kurtagić

Priprema i štampa:

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž: 100 komada

Podgorica, oktobar 2014.

Ova publikacija je napravljena u okviru projekta "Jačanje upravljačkih kapaciteta u oblasti državne pomoći u Crnoj Gori – SAM Projekat" koji je implementiran od strane Njemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) GmbH.

SAM projekat podržan je od strane Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost SAM projekta i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

This publication has been produced within the project "Strengthening State Aid Management - SAM Project" which was implemented by Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

SAM project was supported by the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the SAM Project and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

Evropska unija je sastavljena od 28 država članica koje su odlučile da postepeno povežu svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno, tokom perioda proširenja od više od 50 godina, one su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja uz zadržavanje kulturnih različitosti, tolerancije i individualnih sloboda.

Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan njenih granica.

The European Union is made up of 28 Member States who have decided to gradually link together their know-how, resources and destinies. Together, during a period of enlargement of more than 50 years, they have built a zone of stability, democracy and sustainable development whilst maintaining cultural diversity, tolerance and individual freedoms.

The European Union is committed to sharing its achievements and its values with countries and peoples beyond its borders.

Sadržaj

I. Uvod	9
II. Iskustvo Hrvatske u pristupnim pregovorima sa EU	11
III. Iskustvo Mađarske u pristupnim pregovorima sa EU	25
IV. Iskustvo Poljske u pristupnim pregovorima sa EU	33
V. Završne napomene	41

Contents

I. Introduction.....	45
II. Experience of Croatia in the accession negotiations with the EU	47
III. Experience of Hungary on the accession negotiations to the EU.....	62
IV. Experience of Poland on the accession negotiations to the EU	71
V. Concluding remarks	79

Priručnik o hrvatskom, mađarskom
i poljskom iskustvu u pregovorima
o pristupanju EU u poglavlju o
konkurenciji za dio koji se odnosi na
državnu pomoć

I. Uvod

Pristupni pregovori¹ su instrument koji se koristi za praćenje i pružanje pomoći državama članicama da se pripreme za pristupanje i da ocijene koliko su spremne. Svaka država se ocjenjuje po sopstvenim zaslugama sa stanovišta ispunjenosti pristupnih kriterijuma. Pregovori pomažu zemljama kandidatima da se pripreme za ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji.

Pregovori se odnose na usvajanje i sprovođenje *acquisa* Zajednice, što prati Komisija. Komisija djeluje pod nadzorom država članica. *Acquis* je podijeljen u poglavlja i ima onoliko poglavlja koliko ima oblasti u kojima se mora ostvariti napredak. O svakom poglavlju pregovara se pojedinačno, a za otvaranje i zatvaranje svakog poglavlja definišu se mjerljivi referentni kriterijumi.

Rezultati pregovora (sa ishodom političkog i ekonomskog dijaloga) ugrađuju se u nacrt ugovora o pristupanju, kada se zakluče pregovori o svim poglavljima. Po potrebi, sistem prelaznih mjera omogućava da se pregovori zakluče čak i ukoliko prenošenje *acquisa* nije završeno.

Evropska komisija usvaja svoj "paket proširenja"² svake godine, a najnovija strategija proširenja za period 2013-2014. usvojena je u jesen 2013. godine³.

Proces pristupanja je danas rigorozniji i sveobuhvatniji nego ranije. Ta činjenica odražava razvoj politika EU kao i iskustva stečena u prethodnim proširenjima. Proces se zasniva na strogo ali pravičnom uslovljavanju gdje napredovanje ka članstvu zavisi od koraka koje svaka od zemalja preduzima kako bi ispunila utvrđene kriterijume.⁴

Nakon što je 2006. godine Skupština Crne Gore proglasila nezavisnost od državne zajednice Srbija i Crna Gora, put Crne Gore ka pristupnim pregovorima započeo je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU 2007. godine i podnošenjem zahtjeva za članstvo u EU 2008. godine⁵.

1 Prema glosaru koji je Evropska komisija objavila za izraz 'pristupni pregovori' na internet stranici Evropske komisije

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accesion_negotiations_en.htm

2 Za detaljnije informacije vidi internet stranicu Evropske komisije

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

3 Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu 'Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014,' usvojeno 16. oktobra 2013. godine

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

4 *Ibid.*, strana 2

5 http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro/index_en.htm

Evropski savjet je decembra 2010. Crnoj Gori dodijelio status zemlje kandidata. Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su u junu 2012. godine. Nakon otvaranja pristupnih pregovora, sproveden je proces analitičkog pregleda (skrininga). Svi sastanci analitičkog pregleda završeni su do jula 2013.⁶

U svjetlu tekućeg procesa pristupnih pregovora Crne Gore biće predstavljeno iskustvo Hrvatske (postala članica EU 1. jula 2013) i Mađarske i Poljske (postale članice EU 1. maja 2004) u pregovaračkim pitanjima relevantnim za državnu pomoć u okviru poglavlja koje se odnosi na konkurenciju.

6 Radni dokument Službe Komisije 'Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013. godinu', usvojen 16. oktobra 2013. (strana 3)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013.pdf

II. Iskustvo Hrvatske u pristupnim pregovorima sa EU

Dan ranije

Od početka primjene Privremenog sporazuma između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Hrvatske, sa druge strane, 1. januara 2002⁷, od Hrvatske se zahtijevalo ne samo da postepeno uskladi svoje zakonodavstvo u oblasti zaštite konkurencije sa pravnom tekovinom EU već i da sprovede kriterijume utvrđene pravilima o konkurenciji koji važe u EU. Ova dva zahtjeva proizilaze iz teksta Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Hrvatske, sa druge strane (u daljem tekstu: SSP),⁸ koji je stupio na snagu 1. februara 2005. godine i koji je u stvari ključni dokument za cjelokupni pregovarački proces i osnovni instrument usklađivanja propisa u ovoj oblasti. Puna implementacija SSP-a trebalo je da pomogne Hrvatskoj u njenim pripremama za članstvo u EU. Isto tako, napredak u pristupnim pregovorima zavisio bi i od ispunjavanja obaveza Hrvatske iz SSP-a.

Članom 70 stav 1 SSP-a predviđeno je da ukoliko može uticati na trgovinu između Hrvatske i Zajednice, sljedeće je, između ostalog, nespojivo sa pravilnim funkcionisanjem SSP-a: (i) svi sporazumi između privrednih društava, odluke udruženja privrednih društava i usaglašene prakse između privrednih društava koji za cilj ili posljedicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije, (ii) zloupotreba dominantnog položaja na teritoriji Zajednice ili Hrvatske u cjelini ili na njenom znatnom dijelu od strane jednog ili više privrednih društava, i (iii) svaka državna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju favorizovanjem određenih privrednih društava ili određenih proizvoda. Uz to, članom 70 stav 2 SSP-a bilo je predviđeno da sve postupke koji su suprotni navedenim odredbama treba tumačiti na osnovu „kriterijuma koji proizilaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, a naročito čl. 81, 82, 86 i 87 Ugovora o EZ (sada 101, 103, 106 i 107 UFEU) i interpretativnih instrumenata koje su usvojile institucije Zajednice“. Članom 70 stav 3 SSP-a nadalje je bilo predviđeno da Hrvatska treba da obezbijedi da operativno nezavisnom tijelu budu povjerene nadležnosti potrebne za punu primjenu navedenih pravila, u odnosu na privatna i javna privredna društva i privredna društva kojima su dodijeljena posebna prava.

Odredbe SSP-a o pravu konkurencije su samo na prvi pogled iste kao odredbe evropskih sporazuma između EU i zemalja kandidata koje su pristupile EU 2004. godine. Postojala je, međutim, jedna bitna razlika. Evropski sporazumi sadržali su i odredbu kojom se od savjeta za pridruživanje zahtijevalo da od-

7 Privremeni sporazum stupio je na snagu 1. marta 2002. godine.

8 SSP je potpisan 29. oktobra 2001. god. u Luksemburgu.

lukom usvoje potrebna pravila za sprovođenje odredaba o konkurenciji. Uz to, neki sporazumi između EU i novih država članica iz Petog proširenja sadržali su u aneksima zajedničku deklaraciju koja se odnosila na pravila o konkurenciji (i kojom je zahtijevano ispitivanje mogućnosti neposrednog dejstva pravila o konkurenciji). Hrvatski SSP nije sadržao navedenu odredbu niti je takva zajednička deklaracija bila sadržana u njegovim aneksima.

Shodno tome, hrvatski SSP, kao novija generacija sporazuma o pridruživanju u to vrijeme, znatno se razlikovao od evropskih sporazuma u oblasti prava konkurencije⁹. Činjenica da se od Savjeta za stabilizaciju i pridruživanje nije zahtijevalo da usvoji pravila za sprovođenje, odnosno primjenu „kriterijuma koji proizilaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, a naročito relevantnih članova Ugovora o EZ (sada UFEU) i interpretativnih instrumenata koje su usvojile institucije EU” pripisala je neposredno dejstvo ovim kriterijumima. Drugim riječima, ovo je podrazumijevalo direktnu primjenu tih kriterijuma. I to je zaista organ nadležan za konkurenciju u Hrvatskoj i primjenjivao na taj način.

Naime, SSP-om je hrvatski organ za konkurenciju ovlašćen i obavezan da primjenjuje „kriterijume koji proizilaze iz primjene pravila o konkurenciji koji se primjenjuju u Zajednici, a naročito čl. 81, 82, 86 i 87 Ugovora o EZ i interpretativnih instrumenata koje su usvojile institucije Zajednice“, bez obzira na hrvatsko domaće pravo konkurencije. Iz tog razloga, ukoliko djelatnosti nekog privrednog društva utiču na trgovinu između Zajednice i Hrvatske, usklađenost tih djelatnosti sa pravilima o konkurenciji ocjenjuje se ne samo na osnovu hrvatskog zakonodavstva već se mora uzeti u obzir i cjelokupno zakonodavstvo EU koje se odnosi na konkurenciju. Shodno tome, ukoliko se hrvatsko pravo konkurencije razlikuje od pravila o konkurenciji EU primat je trebalo dati pravilima EU. Uz opšta načela prava EU, primat prava konkurencije EU proizilazio je i iz člana 140 Ustava Hrvatske, kojim je predviđeno da međunarodni ugovori koji su zaključeni i potvrđeni u skladu sa ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutrašnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i da imaju primat u smislu pravne snage. Iz tog slijedi da je SSP imao primat u odnosu na domaće propise a SSP-om je bila predviđena primjena prava EU. Ovaj pristup je sproveden posebnim odredbama hrvatskog Zakona o državnoj pomoći i Zakona o konkurenciji koji su tada bili na snazi.

Uopšteno o pregovorima

Na osnovu hrvatskog iskustva, pregovori za pristupanje EU nisu pravi pregovori u tehničkom smislu te riječi, već je to u stvari proces usklađivanja i prilagođavanja zemlje kandidata vrijednostima i pravnom, ekonomskom i socijalnom sistemu Evropske unije.

⁹ Hrvatski SSP je “unaprijeđena” verzija sporazuma o pridruživanju i sadržao je strože odredbe o konkurenciji i državnoj pomoći nego tzv. evropski sporazumi.

Kandidat mora da prihvati pravnu tekovinu EU i mora da dokaže spremnost za punu implementaciju *acquisa*, dok se u drugim poglavljima pregovori odnose na uslove i načine usklađivanja zakonodavstva kandidata sa *acquisem* i na sredstva za njegovo sprovođenje. O samom *acquisu* ne može se pregovarati, ali ukoliko zemlja kandidat iz opravdanih razloga smatra da će joj biti potreban duži vremenski period za usklađivanje u okviru određenog poglavlja može predložiti prelazne periode – ograničene i vremenski i u obimu. Ovo, međutim, nije bilo moguće za Hrvatsku u Poglavlju o konkurenciji zbog strogih i jasnih odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) o pravilima o konkurenciji i državnoj pomoći. Prosto rečeno: pristupni pregovori u okviru poglavlja o konkurenciji za Hrvatsku su bili samo verifikacija ispunjenosti obaveza koje proizilaze iz SSP-a.

Bez obzira na upravo rečeno, analitički pregled u Poglavlju o konkurenciji bio je jedan od prvih zadataka analitičkog pregleda za Hrvatsku 2005. godine dok je istovremeno Poglavlje o konkurenciji bilo poslednje zatvoreno poglavlje – zatvoreno je tek onog dana kada su 2011. godine završeni cjelokupni pregovori o pristupanju EU. A to nije bilo bez razloga. I pored jasnih i glasnih odredaba SSP-a i uprkos činjenici da je Hrvatska legislativno bila u izuzetno velikoj mjeri usklađena sa *acquisem* čak i prije nego što su započeti pregovori, ispostavilo se da je sprovođenje i kredibilno izvršenje *acquisa* u ovoj oblasti veliki izazov i prilično težak zadatak koji treba obaviti.

Mjerila (benchmarks) – nova ključna riječ

4. maja 2006. godine, Hrvatska je primila Nacrt konačnog izvještaja o analitičkom pregledu sa preporučenim „mjerilima za otvaranje poglavlja“ (*opening benchmarks*) koja su potvrđena Pismom Austrijskog predsjedništva od 28. juna 2006. godine.

Šta su, dakle, „mjerila za otvaranje poglavlja“?

Ovo nije bio poznat pojam prije 16. marta 2005. godine kada je Savjet EU usvojio Pregovarački okvir za Hrvatsku i kada je Komisija osmislila tehnički sofisticiraniju a u stvari „komplikovaniju“ pregovaračku metodologiju za Hrvatsku, a sve zbog ustavne krize EU i umora od proširenja u tom trenutku.

Šta mjerila obuhvataju?

Mjerila za dato poglavlje mogu naročito da se odnose na: pitanja koja se odnose na usklađivanje propisa, zadovoljavajuće sprovođenje ključnih elemenata poglavlja, postojanje adekvatnog upravnog i pravosudnog kapaciteta ili ispunjavanje od strane kandidata postojećih obaveza koje odlikavaju *acquis* EU u datom poglavlju iz SSP-a.

Bilo je riječi o tome da će mjerila olakšati pregovarački proces i pripreme za pristupanje. Time se kandidatu u ranoj fazi i konkretno ukazuje na to šta je potrebno. Pripreme za članstvo biće konkretnije i ispunjavanje mjerila pouzdano će ukazati EU na stanje priprema u zemlji i dovešće do cjelishodnih pregovora.

Mjerila za otvaranje poglavlja o konkurenciji u Hrvatskoj bila su:

- Usvajanje Nacionalnog plana restrukturiranja za sektor čelika, koji je prihvatila Komisija, u skladu sa odredbama člana 5 stav 3 Protokola 2 o proizvodima od čelika SSP-a;
- Usvajanje pojedinačnih planova restrukturiranja za svako od brodogradilišta u poteškoćama kako bi bili u skladu sa zahtjevima člana 70 SSP-a. Takve pojedinačne planove restrukturiranja mora prihvatiti Komisija i onda bi se mogli ugraditi i u nacionalni program restrukturiranja.
- Usklađivanje Zakona o porezu na dobit, Zakona o promociji investicija i Zakona o slobodnim zonama sa pravilima EU o državnoj pomoći, u skladu sa zahtjevima člana 70 SSP-a.
- Dodatno mjerilo (koje nije predložila Komisija već su ga dodale države članice): dostaviti akcioni plan koji je prihvatila Komisija sa jasnim vremenskim okvirom za usklađivanje svih preostalih šema pomoći ili ekvivalentnih mjera koje su u popisu državne pomoći identifikovane kao neusklađene sa obavezama koje proizilaze iz SSP-a.
- Obezbijediti transparentnost u oblasti državne pomoći tako što će se završiti sveobuhvatan popis svih mjera državne pomoći za preostale sektore aluminijuma i metala, tekstilne, kožne i industrije obuće, automobilski i turistički sektor.

Hrvatska je održala tehničke konsultacije sa Evropskom komisijom o sadržini i značenju mjerila 28. septembra 2006. godine i saznala da ne samo da se o *acquisu* ne može pregovarati već to važi i za mjerila!

Fiskalni zakoni i Akcioni plan za usklađivanje

Za potrebe ovog priručnika, koncentrisaćemo se na ispunjavanje sljedećih mjerila za otvaranje poglavlja koji mogu biti od interesa za Crnu Goru:

- Akcioni plan
- usklađivanje takozvanih fiskalnih zakona (izraz „fiskalni zakoni“ koristimo kada govorimo o šemama pomoći koje sadrže poreske olakšice u pogledu poreza na dobit pravnih lica)

Vlada Republike Hrvatske – Pregovarački tim za pristupanje Republike Hrvatske Evropskoj uniji usvojio je u junu 2008. godine „Akcioni plan za usklađivanje svih preostalih šema pomoći ili ekvivalentnih mjera koje su u popisu

državne pomoći identifikovane kao neusklađene sa obavezama koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju¹⁰. Akcioni plan pripremljen je nakon Popisa postojećih šema pomoći i drugih pravnih akata na osnovu kojih je državna pomoć odobrena ili dodijeljena do 2. aprila 2003. godine¹⁰ koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 2. marta 2006. godine, u skladu sa obavezom iz člana 70 stav 6 SSP-a. U smislu Zakona o državnoj pomoći iz 2005. godine, šemom državne pomoći smatrao se akt na osnovu kojeg se, bez potrebe za dodatnim mjerama za sprovođenje, unaprijed neodređenim korisnicima državne pomoći dodjeljuje individualna državna pomoć i akt na osnovu kojeg se državna pomoć koja unaprijed nije vezana za poseban projekat dodjeljuje jednom ili više korisnika državne pomoći na neodređeno vrijeme i/ili u neodređenom iznosu.

Akcioni plan sadržao je tabelu sa nazivom šeme/drugih akata koji se moraju uskladiti, odredbama šeme/drugih akata koji se moraju uskladiti, nadležnim organom kome je povjereno usklađivanje i statusom usklađenosti. Akcioni plan sadržao je više od 45 akata, između ostalog: Zakon o slobodnim zonama, Zakon o promociji investicija, Zakon o porezu na dobit, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o ostrvima, Zakon o područjima posebnog državnog staranja (*Zakon o područjima posebne državne skrbi*), Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji.

Drugo važno mjerilo koje je trebalo da bude ispunjeno da bi se otvorilo poglavlje o konkurenciji bilo je usklađivanje tzv. „fiskalnih zakona“ sa *acquisem*. Pravnim okvirom Republike Hrvatske predviđen je bio režim poreskih mjera koje primaocima daju olakšicu smanjenjem poreskog opterećenja firme. Sljedeći propisi sadržali su državnu pomoć u obliku poreskih mjera: Zakon o promociji investicija, Zakon o slobodnim zonama, Zakon o područjima posebnog državnog staranja, Zakon o brdsko-planinskim područjima i Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara.

Zakonom o promociji investicija predviđene su podsticajne mjere i promocija investicija u privredne djelatnosti na teritoriji Republike Hrvatske i otvaranje novih radnih mjesta u vezi sa investicijom. Podsticajne mjere uređene Zakonom o promociji investicija primjenjuju se na investicione projekte koji obuhvataju: aktivnosti sektora prerade, tehnološke centre i strateške usluge poslovne podrške. Predviđene podsticajne mjere obuhvataju investicione projekte kojima se obezbjeđuju ekološki prihvatljive privredne djelatnosti i ostvaruje jedan ili više sljedećih ciljeva: uvođenje nove opreme i modernih tehnologija; uvođenje novih proizvodnih procesa i novih proizvoda; veća zaposlenost i viši stepen osposobljenosti zaposlenih; modernizacija i poboljšanje poslovnih aktivnosti; razvoj proizvodnih procesa koji obuhvataju proizvode više dodate vrijednosti; povećanje međunarodnih ekonomskih aktivnosti; povećanje ekonomskih aktivnosti u djelovima Republike Hrvatske gdje ekonomski rast i stopa zaposlenosti zaostaju za državnim prosjekom i u skladu sa mapom regionalnih

10 Ovo je bio datum stupanja na snagu prvog hrvatskog Zakona o državnoj pomoći.

pomoći; razvoj nove ponude usluga; ušteda energije; unapređenje IT djelatnosti; saradnja sa inostranim finansijskim institucijama; prilagođavanje hrvatske ekonomije evropskim standardima. Podsticajne mjere imaju oblik poreskih olakšica, carinskih preferencijala, pomoći za pokriće opravdanih troškova otvaranja novih radnih mjesta povezanih sa investicijom, pomoć za pokriće opravdanih troškova usavršavanja povezanih sa investicijom, podsticajne mjere za osnivanje i razvoj tehnoloških i inovacionih centara i strateških usluga poslovne podrške i podsticajne mjere za velike investicione projekte – investicioni projekti od značajnog ekonomskog interesa.

Ovo je bio prvi zakon koji je uspješno usklađen sa Smjernicama za regionalnu pomoć. Njime je usklađen hrvatski zakonodavni okvir u oblasti promocije investicija i u oblasti regionalne pomoći sa relevantnim *acquisem*. Promovisao je investicije u privrednim sektorima više dodate vrijednosti a predstavljao je i važan instrument koji je olakšao regionalni razvoj Republike Hrvatske, doprinoseći regionalnoj koheziji i većoj konkurentnosti regiona – županija, gradova i opština a time i ukupnom rastu nacionalne ekonomije. Godine 2007. donijeta je i Uredba o promociji investicija na osnovu navedenog Zakona o promociji investicija. Međutim, ovaj zakon nije se mogao sprovesti bez mape regionalnih pomoći koja je do tada trebalo da bude donijeta, ali je njeno donošenje kasnilo zbog više faktora, između ostalog i zbog toga što se nije znalo da je takva mapa neophodna za primjenu šema regionalne pomoći, uključujući i primjenu, tada, potpuno novog Zakona o promociji investicija.

Prema podacima Zavoda za statistiku Evropskih zajednica i hrvatskog Zavoda za statistiku o BDP po stanovniku prema SKM za period 2000–2002, sva tri regiona NUTS 2 u Hrvatskoj (Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska Hrvatska) bili su regioni koji su ispunjavali uslove za dodjelu regionalne pomoći (odstupanje iz člana 87 stav 3 tačka (a)). Što se tiče regionalne pomoći za mala i srednja privredna društva, maksimalni intenzitet regionalne pomoći (50%) može se povećati za 20% bruto ekvivalenta pomoći za pomoć koja se dodjeljuje malim privrednim društvima, odnosno za 10% bruto ekvivalenta pomoći za pomoć koja se dodjeljuje srednjim privrednim društvima. Vlada Hrvatske donijela je Odluku o mapi regionalnih pomoći 2. maja 2008. godine.

Uloženi su dodatni naponi kako bi se Zakon o slobodnim zonama uskladio sa odredbama člana 70 SSP-a i relevantnim *acquisem* u oblasti državne pomoći. Konačni tekst predloženih izmjena Zakona o slobodnim zonama izrađen je 4. aprila 2008. godine a 8. aprila 2008. godine dostavljen je službama Evropske komisije.

Nakon dodatnih pitanja/komentara Evropske komisije o navedenom konačnom tekstu izmjena i dopuna Zakona o slobodnim zonama koji su primljeni 23. aprila, Ministarstvo ekonomije, rada i preduzetništva dostavilo je 2. maja dodatne odgovore i pojašnjenja predstavnicima Evropske komisije.

Ministarstvo ekonomije, rada i preduzetništva predložilo je da se održe konsultacije sa predstavnicima Evropske komisije (GD za konkurenciju, GD za oporezivanje i carinsku uniju, GD za proširenje) da bi se pružila pojašnjenja određenih odredaba predloženih izmjena i dopuna Zakona o slobodnim zonama a naročito:

1. pojašnjenja koja se odnose na odredbe o postepenom smanjenju olakšica;
2. pojašnjenja koja se odnose na odredbe o kumulaciji pomoći;
3. pojašnjenja koja se odnose na način provjeravanja gornjih granica intenziteta pomoći, uzimajući u obzir veličinu privrednih društava/korisnika pomoći i u skladu sa Nacionalnom klasifikacijom teritorijalnih jedinica za statistiku (mapa regionalnih pomoći).

Ovdje treba napomenuti da je zadnja konačna verzija predloženih izmjena i dopuna Zakona o slobodnim zonama u potpunosti usklađena sa *acquisem* EZ u oblasti regionalne državne pomoći (Smjernice o nacionalnoj regionalnoj pomoći za period 2007-2013) imajući u vidu sljedeće činjenice:

Predloženo načelo postepenog smanjenja (degresivnosti) fiskalne pomoći obuhvatalo je isključivo mala i srednja privredna društva; bila je vremenski ograničena i u skladu sa svim načelima dodjele (operativne) fiskalne pomoći, naime:

- opravdana je u smislu svog doprinosa regionalnom razvoju (NUTS II);
- njena priroda i njena visina proporcionalni su slabostima koje pokušava da ublaži;
- vremenski je ograničena (vrijeme na koje može biti dodijeljena u skladu je sa NUTS II);
- progresivno se smanjuje – degresivna je (u skladu sa aranžmanima za postepeno ukidanje).

Predloženi model u pogledu pomoći za velike firme povezan je isključivo sa odredbama Zakona o promociji investicija iz 2006. godine koje su se odnosile na pomoć za velike firme i koje su u potpunosti bile usklađene sa *acquisem* EZ u oblasti regionalne državne pomoći dok aranžmani za postepeno ukidanje ne važe za velike firme.

Za korisnike postojeće pomoći koji su izvršili ulaganje u slobodnim zonama i koji su koristili fiskalnu pomoć prije nego što je SSP stupio na snagu (stečena prava) ograničenje pomoći utvrđeno je u skladu sa gornjim granicama intenziteta pomoći koje su predviđene mapom regionalnih pomoći za jasno ograničen vremenski period – najkasnije do 31. decembra 2016. godine.

Na osnovu Zakona o slobodnim zonama, 2008. godine usvojen je i Pravilnik o načinu obračuna izvršenih ulaganja i iskorišćene pomoći za ulaganja i o načinu ostvarenja poreske olakšice za korisnike slobodnih zona.

Važan dalji napredak u usklađivanju sa pravilima EU o fiskalnoj pomoći ostvaren je donošenjem izmjena Zakona o područjima posebnog državnog staranja, Zakona o brdsko-planinskim područjima i Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara. Ovim zakonima predviđene su mjere koje su imale za cilj da se otklone sve posljedice Domovinskog rata, da se ubrza razvoj područja koja se suočavaju sa ozbiljnim poteškoćama u razvoju, i da se ubrza povratak ljudi u ta područja i što je najvažnije oživljavanje privrednih djelatnosti u ovim područjima. Među mjerama koje imaju za cilj ostvarivanje navedenih ciljeva bila je tzv. operativna pomoć (oslobođenje od plaćanja poreza na dobit). Nakon što je sa Agencijom za zaštitu konkurencije Hrvatske održalo nekoliko sastanaka, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodoprivrede pripremlilo je izmjene ova tri zakona i 17. aprila 2008. godine dostavilo ih je Evropskoj komisiji (GD za konkurenciju) sa zahtjevom da se organizuje jedan tehnički sastanak na kojem bi se dodatno raspravljalo o izmjenama. U skladu sa zaključcima sa ovog sastanka Ministarstvo je pripremlilo konačnu verziju izmjena ova tri zakona.

Zakonom o područjima posebnog državnog staranja uređena su područja posebnog državnog staranja Republike Hrvatske i utvrđene podsticajne mjere kojima se olakšava obnova i razvoj predmetnih područja. Uspostavljanje područja posebnog državnog staranja trebalo bi da doprinese ravnomjernom regionalnom rastu i regionalnoj koheziji, povećanju stanovništva i ekonomskog razvoja, završetku planova obnove, povratku predratnog stanovništva i trajnom stambenom zbinjavanju. Pravna lica sa sjedištem i zanatlije sa prebivalištem na područjima posebnog državnog staranja ostvaruju, između ostalog, pravo na podsticajne mjere predviđene predmetnim zakonom. Područja posebnog državnog staranja utvrđena su na osnovu sljedećih kriterijuma: u odnosu na štete koje su ta područja pretrpjela tokom agresije protiv Republike Hrvatske (prva i druga grupa) i prema kriterijumu ekonomske razvijenosti, kriterijumu strukturnih poteškoća i demografskom kriterijumu (treća grupa).

Privredna društva koja obavljaju djelatnosti na područjima posebnog državnog staranja ostvarivala su pravo na državnu pomoć prema određenim kriterijumima. Pravo na smanjenje poreza ostvarivali su korisnici pomoći – poreski obveznici koji obavljaju djelatnost (osim djelatnosti poljoprivrede i ribarstva) na području posebnog državnog staranja i zapošljavaju više od pet zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% tih zaposlenih ima prebivalište ili boravište na području posebnog državnog staranja. Iznos poreskog oslobođenja zavisi od kategorizacije područja posebnog državnog staranja ali ipak ne smije da pređe nivo pomoći utvrđen Odlukom o objavljivanju pravila o pomoći male vrijednosti (pomoć *de minimis*). Poresko oslobođenje u skladu sa predmetnim zakonom vremenski je ograničeno i degresivno.

Zakonom o brdsko-planinskim područjima brdsko-planinska područja definišu se kao područja od interesa i pod posebnom zaštitom Republike Hrvatske radi podsticanja demografske obnove, naseljavanja, stvaranja preduslova da se prirodni i drugi dostupni resursi što kvalitetnije koriste za ekonomski razvoj

ovih područja i Republike Hrvatske u cjelini, uz očuvanje biološke i pejzažne različitosti, kao i kvalitetnijeg i ravnomjernijeg rješavanja socijalnih prilika i privrednog rasta i razvoja svih područja Republike Hrvatske. Pod brdsko-planinskim područjima podrazumijevaju se područja čija nadmorska visina, nagib i vertikalna raščlanjenost terena i njima uslovljene pedološke, klimatske i druge prirodne osobine predstavljaju otežane uslove za život i rad stanovnika. Poreski obveznici koji obavljaju djelatnost na brdsko-planinskom području, osim djelatnosti poljoprivrede i ribarstva, i zapošljavaju više od pet zaposlenih na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% zaposlenih ima prebivalište ili boravište na brdsko-planinskom području ili području posebnog državnog staranja, plaćaju porez na dobit u visini 75% od propisane poreske stope u periodu od 2008. do 2010. godine. Iznos oslobođenja od plaćanja poreza na dobit za navedene vremenske periode utvrđuje se u skladu sa kriterijumima utvrđenim Odlukom o objavljivanju pravila o pomoći male vrijednosti. Od 2011. godine poreski obveznici u ovim područjima treba da plaćaju porez na dobit u visini propisane važeće poreske stope.

Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara predviđene su podsticajne mjere za ubranu obnovu i razvoj Grada Vukovara i otklanjanje posljedica razaranja građevina i drugih posljedica Domovinskog rata. Budući da Grad Vukovar spada u prvu grupu područja posebnog državnog staranja i da je Zakonom o obnovi i razvoju Grada Vukovara utvrđeno da su obnova i razvoj ovog grada od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a imajući u vidu stepen regionalne razvijenosti utvrđeno je da bi trebalo primijeniti poreska oslobođenja, ali koja bi se progresivno smanjivala, tokom određenog vremenskog perioda. Poreski obveznici koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara, osim djelatnosti poljoprivrede i ribarstva, i zapošljavaju više od pet zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, pri čemu više od 50% zaposlenih ima prebivalište i boravište na području Grada Vukovara ili brdsko-planinskom području ili području posebnog državnog staranja, plaćaju porez na dobit kako slijedi:

- ne plaćaju porez na dobit, u periodu 2008-2010. godine,
- plaćaju 25% od propisane stope poreza na dobit u periodu 2011-2013. godine,
- plaćaju 75% od propisane stope poreza na dobit u periodu 2014-2016. godine.

Iznos oslobođenja od plaćanja poreza na dobit za navedene vremenske periode ne smije da pređe iznos utvrđen Odlukom o objavljivanju pravila o pomoći male vrijednosti. Od 2017. godine navedeni poreski obveznici plaćaće porez na dobit u visini propisane važeće poreske stope.

Donošenjem izmjena Zakona o brdsko-planinskim područjima 2008. i Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara 2009. i donošenjem novog Zakona o područjima posebnog državnog staranja 2008. god. ovi fiskalni zakoni su u potpunosti usklađeni sa pravilima EU o fiskalnoj pomoći. Usklađivanje pred-

metnih propisa izvršeno je u skladu sa prethodnim obavezujućim mišljenjima Agencije za zaštitu konkurencije Hrvatske (Agencija) i odredbama Zakona o državnoj pomoći.

Da zaključimo, proces usklađivanja fiskalnog paketa (uključujući i Zakon o promociji investicija i Zakon o slobodnim zonama, Zakon o područjima posebnog državnog staranja, Zakon o brdsko-planinskim područjima i Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara) završen je 2008. Posljednja tri propisa su dakle usklađena sa relevantnim *acquisem* (Pravila EZ o pomoći male vrijednosti) u pogledu poreskih oslobođenja.

Mjerila za zatvaranje Poglavlja o konkurenciji ili svjetlo na kraju tunela

Nacrt zajedničkog stava EU sadržao je sljedeća Mjerila za zatvaranje poglavlja za Hrvatsku:

- Hrvatska nastavlja da jača svoje administrativne kapacitete i da pokazuje zadovoljavajuće sprovođenje propisa iz oblasti konkurencije
- Hrvatska dovršava usklađivanje propisa sa *acquisem* EU
- Hrvatska donosi ažurirani nacionalni program restrukturiranja za sektor čelika i pojedinačne poslovne planove koje je prihvatila Komisija u skladu sa zahtjevima Protokola 2 o proizvodima od čelika SSP-a.
- Hrvatska obezbeđuje puno poštovanje pravila EU o državnoj pomoći u sektoru brodogradnje, a naročito:
 - za svako brodogradilište u poteškoćama, treba da bude donijet plan restrukturiranja usklađen sa *acquisem* EU i prihvaćen od strane Agencije za konkurenciju Hrvatske i Evropske komisije;
 - nijedno brodogradilište neće preuzimati nove narudžbine dok Komisija ne prihvati planove restrukturiranja
 - ukoliko neko brodogradilište ne bude u mogućnosti da podnese prihvatljiv plan restrukturiranja, Hrvatska će morati za to brodogradilište da usvoji stečajni plan u skladu sa svojim domaćim propisima prihvaćen od strane Agencije za konkurenciju Hrvatske i Evropske komisije. Takvim brodogradilištima više neće biti dopušteno da preuzimaju nove narudžbine i jedino će im biti dopušteno da primaju novu državnu pomoć koja je strogo ograničena na ono što je neophodno da bi se dovršile postojeće narudžbe.

Za potrebe ovog priručnika, koncentrisaćemo se na ispunjavanje sljedećih mjerila za zatvaranje poglavlja koji mogu biti od interesa za Crnu Goru:

- Hrvatska nastavlja da jača svoje administrativne kapacitete i da pokazuje zadovoljavajuće sprovođenje propisa iz oblasti konkurencije
- Hrvatska dovršava usklađivanje propisa sa *acquisem* EU

Zadovoljavajuće sprovođenje propisa - Conditio Sine Qua Non

Što se tiče administrativnih kapaciteta i sprovođenja propisa u oblasti državne pomoći, evo kako je Hrvatska uspjela da ispuni navedeno mjerilo:

Kontinuirano usklađivanje hrvatskog zakonodavnog okvira sa *acquisem* zahtijevalo je jačanje administrativnih kapaciteta u određenim vladinim organima koji učestvuju u izradi i sprovođenju šema pomoći, kao i u Agenciji kako bi se zadržala uspješnost u sprovođenju propisa o državnoj pomoći i pripremila ekonomija Hrvatske za članstvo u Evropskoj uniji.

U Odjeljenju za državnu pomoć Agencije bilo je devet zaposlenih, dok se redovno sprovodila obuka stručnog osoblja Agencije. Ograničena budžetska sredstva, i pored povećanja 2011. godine za 10.6% u odnosu na 2010, iziskivala su da se akcenat stavi na poboljšanje horizontalne strukture Agencije, jačanje upravljačkih sposobnosti i timskog rada rukovodećeg i stručnog osoblja. Akcenat je stavljen na predmete koji najviše utiču na konkurenciju, i na korišćenje dostupnih pravnih sredstava, kao što su pravila o predmetima male vrijednosti (*de minimis*).

Ministarstvo finansija je centralni organ nadležan za izradu zakona i drugih pravnih akata koji sadrže državnu pomoć. Njegov Odsjek za državnu pomoć, u okviru Uprave za ekonomske poslove, nadležan je za izradu propisa o državnoj pomoći. Krajem februara 2011, Odsjek je imao 4 državna službenika (2 ekonomista i 2 pravnika). Još jedan službenik je zaposlen u narednom periodu što je doprinijelo efikasnosti rada Odsjeka.

Drugi vladini organi koji su prema svom djelokrugu rada najčešći davaoci pomoći su Ministarstvo ekonomije, rada i preduzetništva, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo nauke, obrazovanja i sporta, Ministarstvo kulture, Ministarstvo turizma i druge institucije (npr. Hrvatska banka za obnovu i razvoj, Fond za razvoj i zapošljavanje, Fond za regionalni razvoj itd.).

Administrativni kapaciteti Ministarstva ekonomije, rada i preduzetništva vezani za dodjelu pomoći za mala i srednja privredna društva, zapošljavanje, usavršavanje i obuku, promociju investicija i podrške za korisnike slobodnih zona (pomoć male vrijednosti) uspostavljeni su (prenošenjem operativnih poslova za mala i srednja privredna društva u Agenciju za mala i srednja preduzeća Hrvatske) i trenutno su dovoljni. Ministarstvo ekonomije, rada i preduzetništva je stavilo u funkciju i nastavlja da razvija Registar pomoći za mala preduzeća Republike Hrvatske, tj. bazu podataka korisnika pomoći.

Vodi se računa i o jačanju administrativnog kapaciteta Ministarstva ekonomije, rada i preduzetništva u dijelu koji se odnosi na planiranje i sprovođenje šema pomoći namijenjenih unapređenju druge horizontalne pomoći. To je na primjer, podrška za istraživanje, razvoj i inovacije, gdje je uspostavljen odgovarajući institucionalni okvir, i za koji je predviđeno dodatno zapošljavanje kvalitetnog

stručnog kadra. Odsjek za intelektualnu svojinu, inovacije i nove tehnologije je novoosnovani odsjek u Upravi za industriju i privatizaciju. Predviđeno je dalje jačanje Odsjeka stručnim kadrom, kao i kontinuirana edukacija državnih službenika koji rade u Upravi za industriju u oblasti pripreme šema pomoći u cilju efikasnog sprovođenja, praćenja i kontrole korišćenja državne pomoći za velika i srednja privredna društva.

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodoprivrede je nadležno za sprovođenje Zakona o brdsko-planinskim područjima, Zakona o područjima posebnog državnog staranja i Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara, koji sadrže odredbe o državnoj pomoći. Uprava za područja posebnog državnog staranja nadležna je za obradu zahtjeva obveznika poreza na dobit za ostvarivanje prava na poreske olakšice u skladu sa Pravilnikom o načinu ostvarivanja poreske olakšice obveznika poreza na dobit na područjima posebnog državnog staranja, Pravilnikom o načinu ostvarivanja poreske olakšice obveznika poreza na dobit na brdsko-planinskim područjima i Pravilnikom o načinu ostvarivanja poreske olakšice obveznika poreza na dobit na području Grada Vukovara. U Upravi za područja posebnog državnog staranja tri službenika zaposlena su na poslovima zavođenja i obrade zahtjeva, kao i izdavanja potvrda o pravu na korišćenje poreskih olakšica.

Administrativni kapacitet Ministarstva turizma u oblasti državne pomoći ispunjava potrebe za njegov efikasan rad. Međutim, vodi se računa o potrebi za njegovim daljim jačanjem kako bi se stvorili uslovi za pripremu i sprovođenje novih podsticajnih programa i za unapređenje i poboljšanje tržišnih sposobnosti hrvatskog sektora turizma.

Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) usklađuje svoje poslovanje sa pravilima o državnoj pomoći na više nivoa: na organizacionom nivou, gdje njene jedinice predlažu kreditne programe i programe osiguranja izvoza; na nivou Jedinice "Saradnja s EU" ("Saradnja sa EU"), koja koordinira aktivnosti koje se odnose na usklađivanje propisa i postupak pribavljanja prethodne saglasnosti Agencije; kao i na funkcionalnom nivou, praćenje nivoa usklađenosti njenih aktivnosti sa važećim propisima. Programi vezani za državnu pomoć kreirani su u okviru organizacionih jedinica koje se bave, na primjer, malim i srednjim privrednim društvima, turizmom, infrastrukturom, poljoprivredom itd. Jedinica za saradnju sa EU uspostavljena je da bi se ispunila potreba za jačanjem kapaciteta za usklađivanje poslova HBOR sa *acquisem* EU.

Ministarstvo nauke, obrazovanja i sporta nadležno je za poslove koji se odnose na državnu pomoć za osnovna, primijenjena i razvojna istraživanja. Administrativni kapaciteti za ove poslove znatno su ojačani početkom 2011. kroz kadrovsko jačanje Odsjeka za tehnološki razvoj koji sprovodi program državne pomoći za istraživanja i razvoj, kao i osnivanjem Poslovno-inovacionog centra Hrvatske – BICRO (Uredba o osnivanju Poslovno-inovacionog centra Hrvatske) koji je između ostalog bio nadležan i za upravljanje programima pomoći i davanje pomoći za istraživanja, razvoj i inovacije u privatnom i javnom sektoru.

U vezi sa sprovođenjem propisa prije zatvaranja Poglavlja o konkurenciji, GD za konkurenciju bio je prilično zadovoljan sa rezultatima rada Agencije. Agencija je odobravala šeme sadržane u zakonima i kao posebne prijavljene programe. Agencija je takođe u tri predmeta pokrenula postupak po službenoj dužnosti: jedan je uključivao naknadno odobrenje državne pomoći odobrene društvu Rockwool Adriatic d.o.o., prethodno obavezujuće mišljenje na Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji i kontrolu programa Ministarstva turizma za subencionisanje turističkih agencija radi privlačenja turista. Agencija je bila veoma aktivna i u bavljenju predmetima koji su se odnosili na tzv. *advocacy* (davanje mišljenja). Takvi predmeti obuhvatali su davanje odgovora na pitanja davaoca pomoći i korisnika pomoći o primjeni pravila o državnoj pomoći, godišnji izvještaj o državnoj pomoći, kao i vođenje registra odobrene pomoći male vrijednosti.

Agencija je odobrila šeme državne pomoći i individualnu pomoć namijenjenu izdavačkoj djelatnosti, pomorskom i vazdušnom prevozu (prethodno obavezujuće mišljenje na Zakon o prevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom saobraćaju), proizvodnji kamene vune, hemikalija, farmaceutskih proizvoda, gumenih i plastičnih proizvoda, metala i gotovih proizvoda od metala, kompjutera, optičkih proizvoda, električne opreme, motornih vozila i prikolica, inovacijama u maloj brodogradnji, izvoznom kreditnom osiguranju i javnom radiodifuznom servisu (prethodno obavezujuće mišljenje na Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji).

U nekim predmetima, Agencija je utvrdila da su šeme pomoći usklađene sa Privremenim okvirom za mjere državne pomoći kojima se podržava pristup finansiranju u trenutnoj finansijskoj i ekonomskoj krizi, tako da je u ovom periodu Agencija zaista djelovala kao „produžena ruka“ same Komisije.

U jednom predmetu u tom periodu Agencija je čak naložila povraćaj neusklađene pomoći dodijeljene za restrukturiranje društva Tvornica obuće d.d. – u stečaju.

Javna radiodifuzija – Televizija sa granicom

Što se tiče preciznog usklađivanja zakonodavstva i završnih koraka usklađivanja propisa u oblasti državne pomoći, posebna pažnja posvećena je potpunom usklađivanju u sektoru javne radiodifuzije.

Tako je, u skladu sa svojim obavezama preuzetim po otvaranju pregovora u Poglavlju o konkurenciji, Republika Hrvatska nastavila proces dovršavanja usklađivanja zakonodavstva sa odgovarajućim pravilima EU u oblasti državne pomoći za javne radiodifuzne usluge. Ovaj proces započeo je u oktobru 2009. godine sa ciljem izmjene Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji iz 2003. godine i postizanja njegove potpune usklađenosti sa važećim pravilima o državnoj pomoći i najboljom praksom država članica EU.

Proces usklađivanja zasnivao se prvenstveno na Saopštenju Komisije o primjeni pravila o državnoj pomoći na javne radiodifuzne usluge iz oktobra 2009. godine koje je prenijeto Odlukom Vlade Hrvatske o objavljivanju pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge koja je donijeta u martu 2010. Pored toga, u njegovu finalnu verziju unijet je niz mišljenja i predloga primljenih tokom sprovedene javne rasprave, kao i komentari Agencije navedeni u njenom mišljenju na Nacrt zakona.

Hrvatski parlament je 3. decembra 2010. godine donio novi Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji koji je stupio na snagu 8. decembra 2010. Novim zakonom predviđeno je podsticanje konkurencije na tržištu radiodifuznih usluga i nezavisnost javnog radiodifuznog servisa. Zakon, između ostalog, sadrži odredbe kojima se definiše sadržaj i funkcija javnih usluga, povjeravanje, transparentnost, primjereno tržišno ponašanje, proporcionalnost pomoći, spoljna revizija, *ex ante* test značajno novih usluga i definicija značajno novih usluga. Zakon je takođe u potpunosti usklađen sa odredbama Zakona o elektronskim medijima.

Zakonom o Hrvatskoj radioteleviziji Hrvatska radiotelevizija (HRT) definiše se kao pravno lice koje ima status javne ustanove. Zakonom se uređuje njena djelatnost, funkcija i sadržaj javnih usluga, finansiranje, upravljanje, nadzor i način rada. Hrvatska radiotelevizija obavlja djelatnost pružanja javnih radiodifuznih usluga nezavisno od bilo kakvog političkog uticaja i pritiska nosilaca komercijalnih interesa.

Zakon precizno definiše i razdvaja obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga od obavljanja komercijalnih djelatnosti. Javne usluge HRT-a obuhvataju programske obaveze kojima se ispunjavaju demokratske, socijalne i kulturne potrebe hrvatskog društva, garantuje pluralizam, uključujući i kulturnu i jezičku različitost.

Zakonom su predviđene programske obaveze vezane za pružanje javnih usluga HRT-a kao i iznos i izvor njihovog finansiranja za koji je predviđeno da će biti definisan ugovorom zaključenim između HRT i Vlade Republike Hrvatske, a koji sadrži vrstu, obim i sadržaj svih javnih usluga koje HRT pruža u skladu sa Zakonom, za period od pet godina. Privremeni Ugovor potpisan je 6. marta 2011. godine za period do 1. januara 2013.

Djelatnost HRT-a finansira se prihodima od javnih i komercijalnih usluga na osnovu razdvojenih računa. HRT ne smije da koristi sredstva ostvarena od takse i drugih prihoda od javnih usluga za finansiranje komercijalnih djelatnosti HRT-a (unakrsno subvencionisanje). Zakonom je uređena i prekomjerna kompenzacija u skladu sa Odlukom Vlade Hrvatske o objavljivanju pravila o državnoj pomoći za javne radiodifuzne usluge. Sprovedenje finansijskih odredaba Zakona prati interna revizija i Nadzorni odbor HRT-a.

Savjet za elektronske medije, kao nezavisno regulatorno tijelo, ovlašten je da vrši spoljni nadzor sprovođenja odredaba Zakona i Ugovora, kao i da preduzima odgovarajuće mjere u vezi sa tim.

III. Iskustvo Mađarske u pristupnim pregovorima sa EU

Uvod

Prije promjene sistema (u socijalizmu) u Mađarskoj nije bilo politike državne pomoći već su samo usvajane mjere za podsticanje izvoza u zapadne zemlje i za podršku posebnim ulaganjima u svakom pojedinačnom slučaju posebno. Nakon promjene sistema, uvedena je neka vrsta politike državne pomoći, uglavnom radi rješavanja najvažnijih ekonomskih zadataka, između ostalog radi podsticanja stranih investicija u Mađarsku kako bi se modernizovala mađarska industrija.

Mađarska je potpisala Evropski sporazum u decembru 1991. Odredbe o državnoj pomoći Evropskog sporazuma stupile su na snagu marta 1992. godine na osnovu tzv. Privremenog sporazuma. Sporazum u cjelini je, pak, stupio na snagu 1994. godine.

Potreba da se izgradi pravni i institucionalni okvir pojavila se na osnovu Evropskog sporazuma. Mađarska je imala stav da je neophodno napraviti razliku između različitih faza integracije Mađarske, odnosno pridruživanja i pristupanja. Mađarska je bila mišljenja da u skladu sa Evropskim sporazumom nije bila u obavezi da u potpunosti primjenjuje pravila EU o državnoj pomoći.

EU je bila drukčijeg mišljenja, odnosno da Mađarska već u skladu sa Evropskim sporazumom mora da primjenjuje *acquis* u oblasti državne pomoći. Po njenom mišljenju puna i neodložna primjena *acquisa* u oblasti državne pomoći potrebna je i da bi se privredna društva prilagodila dosta prije pristupanja kako bi mogla da izdrže konkurentske pritiske na unutrašnjem tržištu. Za EU je bilo nezamislivo da će mađarska ekonomija moći da podrži prelazak za jedan dan na punu i pravilnu primjenu *acquisa* u oblasti državne pomoći.

Sadržina pristupnih pregovora

Mađarska je podnijela svoj zahtjev za članstvo u EU 1994. godine. Pristupni pregovori počeli su u martu 1998. godine. Poglavlje o konkurenciji otvoreno je februara 1999. U početku je traženo samo određeno približavanje pravnom okviru EU, ali je kasnije zahtijevano potpuno usklađivanje, kod najosjetljivijeg pitanja: promocije stranih investicija poreskim olakšicama.

Zahtjev EU bio je da se odmah ukinu relevantni mađarski propisi/zakoni, tj. prije datuma pristupanja i uvođenja pravila EU o državnoj pomoći sa posebnim akcentom na pravila o regionalnoj pomoći. EU je to tražila bez priznavanja tzv. stečenih prava privrednih društava koja su stečena na osnovu ulaganja izvršenih

prije ukidanja. EU je kao argument upućivala na jednake uslove konkurencije na jedinstvenom tržištu ali je glavni razlog za to mogla da bude zabrinutost da će previše kapitala ići iz zemalja EU u tzv. zemlje u tranziciji. Drugi argument je bio da je za primjenu *acquisa* u ovoj oblasti potrebna određena praksa (sprovođenje), tj. potrebno je vrijeme da se izvrježba funkcionisanje propisanog pravnog i institucionalnog okvira.

Mađarska je odbila zahtjev EU iz ustavnih i ekonomskih razloga. Potreban je bio kompromis. Trebalo je skoro četiri godine da se postigne kompromis i poglavlje je moglo da se zatvori tek nedjelju dana prije konačnog zatvaranja pregovora (runda pregovora u Kopenhagenu) u decembru 2002. Rješenje je bilo odstupanje koje je sadržalo konverziju uslova mađarskog prava u uslove veoma slične pravilima EU o regionalnoj pomoći. Ovo znači da je maksimalni iznos pomoći bio ograničen u procentu opravdanih troškova, međutim, uvedena pravila nisu bila u potpunosti u skladu sa tada važećim smjernicama o regionalnoj pomoći. Svrha konverzije bila je da se nađe rješenje koje neće prouzrokovati bitne gubitke onim preduzećima u Mađarskoj koja su već započela ulaganja u skladu sa prvobitnim mađarskim zakonom.

Što se tiče prvobitnog mađarskog zakona, Zakona o poreskim olakšicama za pravna lica, uslovi za dobijanje poreskih olakšica po tom zakonu utvrđeni Zakonom o porezu na dobit pravnih lica i porezu na dividendu bili su da se izvrši ulaganje određene vrijednosti. U obzir se nije uzimao samo obim ulaganja već i druge okolnosti kao npr. otvaranje novih radnih mjesta, nivo razvoja područja o kome je riječ. Opravdana poreska olakšica bila je 100% na period od 10 godina. Gornja granica poreske olakšice nije bila određena. Preduzetnik nije morao da pribavi bilo kakvu registraciju ili/i odobrenje za svoj projekat od države već je poreska olakšica bila automatska. Logika te odredbe prilično se razlikovala od logike pravila EU o regionalnoj pomoći.

To je bio ključni zadatak pregovora, ali trebalo je riješiti i puno drugih zadataka.

Da pogledamo sve različite zadatke koje je trebalo odraditi da bi se postigla usklađenost i riješio navedeni glavni problem.

Mađarska je dostavila svoju početnu pregovaračku poziciju o konkurenciji u februaru 1999. Obavezala se da će biti spremna da ispuni obaveze usklađivanja propisa, izvještavanja i prijavljivanja do datuma pristupanja. Mađarska nije tražila odstupanje, čak ni za gore navedeni slučaj poreske olakšice, ali je insistirala na zadržavanju stečenih prava predmetnih preduzeća.

Prije nego što je odgovorila na mađarsku pregovaračku poziciju EU je željela da utvrdi da li će Mađarska moći da ispuni obaveze koje preuzela. U tu svrhu EU je zatražila sljedeće informacije:

- važeće šeme pomoći (horizontalna, regionalna i sektorska pomoć) u Mađarskoj
 - materijalna pravila svih šema pomoći

- ocjenu usklađenosti, što znači da su mađarski organi morali da potvrde da li su pravila predmetne šeme u skladu sa relevantnim zakonodavstvom EU (smjernicama za regionalnu pomoć¹¹, smjernicama za pomoć za zaštitu životne sredine¹², okvir pomoći za usavršavanje i obuku¹³ itd.).
- vremenski okvir i precizan plan za postizanje potpune usklađenosti
- detaljne podatke o poreskim mjerama
- detaljne podatke o pomoći koju dodjeljuju lokalne uprave¹⁴
- informacije o Službi za praćenje državne pomoći (proceduralna pravila i administrativni kapacitet)
- kompletan popis pomoći i izvještaj o državnoj pomoći
- mapa regionalnih pomoći¹⁵
- uvođenje strožih pravila za osjetljive sektore (automobilska industrija, sektor čelika, sektor uglja) i za velike investicione projekte (više od 50 miliona eura)
- listu postojeće pomoći.

Put ka rješavanju zadataka

Poreske olakšice za pravna lica

Mađarska je 2000. godine pripremila zakon sa ciljem uvođenja novog sistema poreskih olakšica usklađenog sa pravilima EU o regionalnoj pomoći, sa planiranim stupanjem na snagu 2002, odnosno sa razumnim prelaznim periodom. Ovaj prelazni period bio je potreban da bi se ostavilo dovoljno vremena za usvajanje onim investitorima koji namjeravaju da ulažu u Mađarsku. Zakonom nije dirnuto u prava investitora koji su započeli svoju investiciju do kraja 2001. Na ovaj način mogli su da zadrže svoja stečena prava do 2011. Mađarska je bila mišljenja da se ta prava ne mogu oduzeti iz ustavnih razloga.

EU je ocijenila da je ovaj mađarski predlog neprihvatljiv uz argument da će imati efekte narušavanja konkurencije dosta nakon planiranog datuma pristupanja.

EU je 2001. godine pozvala Mađarsku da *neodložno* uskladi svoje šeme

11 SL C 74 od 10.3.1998.

12 SL C 72 od 10.3.1994.

13 SL C343 od 11.11.1998.

14 U Mađarskoj ima više od 3000 lokalnih uprava (opština).

15 Mađarskoj je bilo potrebno neko vrijeme da utvrdi mapu regionalnih pomoći koja je u potpunosti bila usklađena sa pravilima EU. Prvi veliki korak bilo je uvođenje jedinstvene gornje granice pomoći na nivou države. Kasnije – na zahtjev EU – Mađarska je morala da smanji gornju granicu pomoći za Središnji region kako bi ispoštovala pravila EU. Potpuna usklađenost uspostavljena je 2002.

fiskalne pomoći kojima se pruža neusklađena pomoć sa pravilima o državnoj pomoći. EU je takođe pozvala Mađarsku da dostavi podatke o pojedinačnim olakšicama odobrenim u okviru šema i ponudila mogućnost tehničkih konsultacija da bi se ispitala mogućnost da se te olakšice transformišu u usklađene mjere kao, na primjer, ograničavanjem oslobođenja od plaćanja poreza na procenat početnog ulaganja.

Zahtijevana transformacija odnosila se na manje od 50 privrednih društava, međutim, ta privredna društva doprinijela su modernizaciji i restrukturiranju mađarske ekonomije i njihova uloga bila je ključna sa stanovišta mađarskog izvoza i zapošljavanja. Takođe je bilo važno da Mađarska zadrži svoju reputaciju kao zemlja u kojoj investicioni uslovi ostaju povoljni i postoji vladavina prava (stečena prava ne mogu se oduzeti). Na osnovu ovih načela, Mađarska je smatrala da predmetnim privrednim društvima treba ponuditi dvije opcije, kao prioritet, transformaciju/konverziju stečenih prava u regionalnu pomoć. Međutim, za privredna društva koja nisu željela da učestvuju u konverziji, trebalo je da bude odobren prelazni period tokom kojeg bi njihova prava ostala nepromijenjena. Činjenica da su privrednim društvima ponuđene opcije u velikoj mjeri smanjila je rizik da bilo koje privredno društvo pravno ospori sveobuhvatno rješenje.

Konačni dogovor:

Opcija 1 – Konverzija neusklađenih poreskih olakšica za velika privredna društva u regionalnu pomoć za ulaganje za velika privredna društva (za mala i srednja privredna društva, EU nije zahtijevala transformaciju)

- Pomoć je bila ograničena na najviše 75% opravdanih troškova ulaganja ukoliko je privredno društvo započelo ulaganje u okviru šeme prije 1. januara 2000, i na 50% ukoliko je privredno društvo započelo ulaganje nakon 1. januara 2000;
- U industriji motornih vozila pomoć je bila dodatno ograničena, i utvrđena na nivou koji iznosi 40% maksimalne gornje granice pomoći (npr. gdje je gorenavedena gornja granica regionalne pomoći za druge vrste ulaganja bila 75%, formula daje $40\% \times 75\% = 30\%$).
- Što se tiče pomoći za ulaganja u usavršavanje i obuku, istraživanje i razvoj, zapošljavanje i životnu sredinu, pomoć je bila ograničena na odgovarajuće gornje granice intenziteta pomoći,
- Što se tiče ulaganja korisnika koje se odnosilo na javnu infrastrukturu, pomoć je bila ograničena na 100% rashoda nastalih do 31. decembra 2002.
- Opravdani troškovi definisani su u skladu sa kriterijumima koji proističu iz *acquisa* koji se primjenjuje na predmetni cilj pomoći. Troškovi koji su se mogli uzeti u obzir bili su troškovi nastali u periodu od 1. januara 1997. do 31. decembra 2005. godine u okviru programa koji je privredno društvo formalno donijelo do 31. decembra 2002. godine i koji je Ministarstvu finansija (Služba za praćenje državne

- pomoći i Poreska uprava) prijavljen najkasnije do 31. januara 2003.
- Period za izračunavanje ukupne pomoći koju je trebalo obuhvatiti navedenim gornjim granicama počeo je 1. januara 2003. godine. Pomoć zahtijevana i primljena na osnovu ranije dobiti koja je prethodila ovom datumu nije uzeta u obzir prilikom izračunavanja. Ukoliko su na dan pristupanja privredna društva već bila prekoračila maksimalnu gornju granicu, pomoć nije morala da bude vraćena.
- Morala su se poštovati pravila o kumulaciji.

Opcija 2 – bez konverzije za velika privredna društva

- Olakšice koje nisu konvertovane nisu se mogle smatrati postojećom pomoći, pa bi stoga Komisija bila u obavezi da pokrene postupak iz člana 108 stav 2 (formalna istraga).

Konačno, sva privredna društva su se u Mađarskoj odlučila za konverziju.

Da bi mogli da postignu ovaj kompromis, mađarski organi radili su u tijesnoj saradnji sa predmetnim privrednim društvima i pripremili su puno referentnih dokumenata za Komisiju kako bi opravdali stav Mađarske. Nadalje, na tu temu održano je nekoliko konsultacija sa Komisijom. Isto tako je bilo važno objasniti predmetnim privrednim društvima da će im pristupanje EU omogućiti veliko tržište, tako da je i njima bilo u interesu da sarađuju u rješavanju pitanja problematičnih poreskih olakšica.

Lokalne (poreske) olakšice

U Mađarskoj Vlada mora da djeluje u odnosu na autonomiju lokalnih uprava. Stoga je bilo teško uvesti obavezu prethodnog prijavljivanja za planove pomoći lokalnih uprava. Da bi obaveza prethodnog prijavljivanja obuhvatila i lokalne uprave, izmijenjen je Zakon o javnim finansijama.

Iz tog razloga bilo je teško sačiniti inventar za lokalne uprave. Da bi pribavila informacije o politici dodjeljivanja pomoći lokalnih uprava, Služba za praćenje državne pomoći počela je ispitivanje pojedinačnih slučajeva na dobrovoljnoj osnovi u saradnji sa nekim lokalnim samoupravama koje su imale više od 50 000 stanovnika.

Na osnovu iskustava stečenih iz navedene aktivnosti, smanjeno je pravo lokalnih uprava da odobravaju poreske olakšice. Opštinama je bilo (i jeste i dalje) dozvoljeno da odobravaju poreske olakšice samo za ona privredna društva čija poreska osnovica ne prelazi 2,5 miliona HUF (u to vrijeme to je bilo 10,000 EUR).

Što se tiče već odobrenih lokalnih poreskih olakšica, Mađarskoj je odobren prelazni period do 31. decembra 2007. za ove olakšice privrednim društvima koja ne koriste gore opisanu poresku olakšicu za porez na dobit. Da bi joj bio odobren ovaj prelazni period, Mađarska je objasnila da je gornja granica lokalnog poreza

na pravna lica 2% neto prihoda privrednog društva i da je malo vjerovatno da će za veliku većinu korisnika iznos pomoći preći prag pomoći male vrijednosti.

Off-shore

U okviru *off-shore* šeme, *off-shore* privredna društva plaćala su 3% poreza na dobit umjesto uobičajene stope (18%). EU je ocijenila da je ova šema suprotna načelima Kodeksa ponašanja za oporezivanje privrednih društava. U Pregovaračkom poglavlju 10 (Oporezivanje) Mađarska se obavezala da ispuni načela Kodeksa ponašanja; međutim, ova šema ne samo da je bila štetna već je u okviru nje dodjeljivana neusklađena operativna pomoć.

Da bi mogla da ispuni zahtjeve iz Poglavlja o konkurenciji, Mađarska se obavezala da obustavi tu šemu od 1. januara 2003. Sve individualne olakšice koje su bile odobrene ranije postepeno su ukinute do 31. decembra 2005.

Mapa regionalnih pomoći

Rad Službe za praćenje državne pomoći i njene procedure

Da bi ispunile svoje obaveze po Evropskom sporazumu i pripremajući se za pristupanje, pridružene zemlje postepeno su razvile svoje interne centralizovane postupke praćenja državne pomoći sa ciljem da se obezbijedi da centralni organ za kontrolu, organ za praćenje, dobija sve potrebne podatke od drugih organa državne i lokalne uprave. Organi za praćenje državne pomoći država pristupnica osnovani su ili u okviru njihovih državnih službi za zaštitu konkurencije ili u okviru ministarstva finansija, obično kao nezavisna odjeljenja.

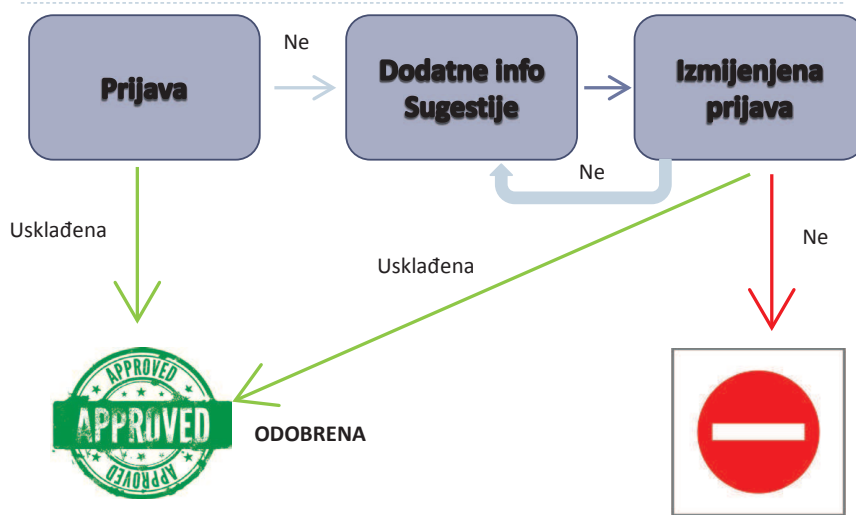
Mađarska je osnovala svoj organ za praćenje u okviru Ministarstva finansija. Tokom prvog perioda svog djelovanja (1996–1999), novi organ je podatke koji su mu bili potrebni za rad pribavljao isključivo u okviru postupka međuresornih konsultacija ili neformalnim kanalima, jer nije imao odgovarajući pravni status. Shodno tome, njegove preporuke, predlozi i komentari takođe nisu imali obavezujući karakter. Opšti stav prema njegovom radu bio je uglavnom pozitivan; međutim, zbog nepostojanja pravno-regulatornog okvira, njegovi predlozi – iako su se zasnivali na stručnosti, analizi i na obavezama preuzetim Evropskim sporazumom – nisu se u dovoljnoj mjeri poštovali, ako su se uopšte i poštovali.

Godine 1997, donijet je zakon kojim je ministru finansija dato ovlaštenje da obezbijedi da se državna pomoć u Mađarskoj može dodijeliti samo u skladu sa pravilima Zajednice o državnoj pomoći. Da bi se uspostavio pravni okvir za sprovođenje kontrole državne pomoći, 1999. godine donijeta je i vladina uredba o proceduralnim pravilima koja se odnose na prethodno prijavljivanje. Po tom osnovu zvanično je osnovana Služba za praćenje državne pomoći (SAMO), takođe u okviru Ministarstva finansija. Od tog trenutka SAMO je preuzela vođstvo u pripremama za dovršavanje pravnog okvira za kontrolu državne pomoći u Mađarskoj i uvođenju potrebnih postupaka.

Godine 2001, da bi se obaveze prethodnog prijavljivanja proširile i na lokalne uprave (opštine), odredbom Zakona o javnim finansijama uvedena je opšta zabrana dodjeljivanja državne pomoći kojom je preuzet tekst člana 87 stav 1 Ugovora o EZ. Izuzeća od opšte zabrane (definisana u skladu sa odgovarajućim pravilima EU) utvrđena su drugom novom uredbom vlade. Ova uredba smatrana je nekom vrstom Kodeksa o državnoj pomoći jer je sadržala detaljna pravila za svaki cilj pomoći (npr. regionalni razvoj, mala i srednja preduzeća, usavršavanje i obuka itd.) odobren članom 87 Ugovora o EZ.¹⁶

Proceduralna pravila Uredbe obavezivala su sve davaoce pomoći da *a priori* prijave svoje planove pomoći Službi za praćenje državne pomoći koja je ocjenjivala usklađenost svakog pojedinog predloga sa odgovarajućim mađarskim propisima i Evropskim sporazumom. Davalac pomoći morao je da se pridržava ove ocjene ukoliko je sadržala preporuke za postizanje usklađenosti plana pomoći. U praksi sistem nije bio (a nije ni sada) toliko krut. Kada bi SAMO primila prijavu i utvrdila da postoji problem sa usklađenošću, sugerisala bi izmjene kako bi se postigla usklađenost i zahtijevala bi od davaoca pomoći da ponovo prijavi izmijenjenu šemu. Ukoliko bi SAMO ocijenila da ne postoji način da se obezbijedi usklađenost odbila bi da izda odobrenje. U ovom slučaju davalac pomoći je mogao (i može) da se obrati Vladi i da zahtijeva od Vlade da preinači ocjenu Službe za praćenje državne pomoći kojom nije dozvoljeno uvođenje predmetne mjere. Kada bi Vlada odlučivala o tom pitanju imala je na raspolaganju i mišljenje Službe za praćenje državne pomoći.

Postupak - Usklađenost



▶ 8

1999. godine SAMO je imala 6-7 zaposlenih i njihov se broj postepeno povećavao. Godine 2003, SAMO je zapošljavala dvanaest ljudi od kojih su većina

¹⁶ Uredbom Vlade – u skladu sa *acquisem* Zajednice – utvrđena su bila i posebna pravila za osjetljive sektore (industrija čelika, vađenje uglja, industrija sintetičkih vlakana, automobilska industrija, brodogradnja, unutrašnji saobraćaj) i za velike investicione projekte.

bili službenici pravnici i ekonomisti. Predmete u okviru SAMO obrađivao je (i obrađuje) tim za određeni predmet koji obično čine dva službenika (poželjno je da jedan od njih bude ekonomista a drugi pravnik). Međutim, u najkomplicovanijim predmetima nerijetko i 4-5 ljudi radi na istom predmetu.

Od juna 1999. do pristupanja Mađarske EU u maju 2004, SAMO je ocijenila skoro 1200 planova pomoći (uključujući šeme pomoći, podšeme i *ad hoc* pomoć). Samo u 2003. godini ocijenili su 362 plana pomoći.

Velik broj predmeta rezultat je posebne strukture mađarskog sistema državne pomoći. Skoro se cjelokupna pomoć dodjeljuje kroz tzv. namjenske šeme koje su u funkciji različitih ciljeva pomoći (kao što su promocija investicija, mala i srednja preduzeća, zaštita životne sredine, turizam, istraživanje i razvoj, zapošljavanje, usavršavanje i obuka i rizični kapital). Da bi se sprovele namjenske šeme, davaoci pomoći objavljuju pozive za dostavljanje prijava/zahtjeva (podšeme) sa detaljnijim pravilima i detaljnijom definicijom konkretnih ciljeva u datoj godini. Dok je broj šema negdje između deset i dvadeset, broj podšema obično premašuje jednu stotinu. Obaveza prethodnog prijavljivanja primjenjuje se i na velike okvirne šeme uređene zakonima, aktima ministarstava ili vlade, i na podšeme u obliku poziva za dostavljanje prijava/zahtjeva. Sredstva odobrena za namjenske šeme usvajaju se Zakonom o godišnjem budžetu; sredstva odobrena za podšeme utvrđuju organi koji dodjeljuju pomoć u granicama opšte šeme. Velike šeme ostaju na snazi nekoliko godina, za razliku od podšema koje se moraju obnavljati svakih šest ili dvanaest mjeseci i njihovi ciljevi i kriterijumi mogu se mijenjati. *Ad hoc* pomoć se u Mađarskoj veoma rijetko dodjeljuje. Ukoliko se dodjeljuje, dodjeljuje se uglavnom odlukom vlade i obično je u formi državnih garancija.

Od sredine 1999. SAMO sistematski provjerava usklađenost mađarskog sistema državne pomoći sa pravilima Zajednice o državnoj pomoći. Ovo znači da je SAMO nastojala da pregleda svaki pojedini pravni akt i provjeri da li sadrži pomoć. Pretraživala je pravne akte po riječima „pomoć“ i „subvencija“. Pored toga, analizirani su svi poreski propisi.

Kao rezultat toga, ukinuti su neusklađeni elementi sistema državne pomoći (npr. intenziteti pomoći koji prelaze maksimalni dozvoljeni nivo, opravdani troškovi koji nisu definisani u skladu sa pravilima EU). Uslovi utvrđeni pravilima Zajednice (npr. maksimalni intenzitet pomoći, zahtjev minimalnih sopstvenih sredstava) postali su sastavni dio pravila o mađarskim mjerama pomoći. Ovaj proces je u biti povećao transparentnost sistema državne pomoći u Mađarskoj.

Iz tog razloga, pristupanje Mađarske Evropskoj uniji nije prouzrokovalo nikakvu štetu privrednim društvima u ovoj oblasti niti je donijelo bilo kakve velike izmjene sistema državne pomoći. Dozvoljeno je da se prethodne šeme u Mađarskoj nastave. Što se tiče pravila o poreskim olakšicama za ulaganja – kao što je objašnjeno prethodno u ovom poglavlju – one su usklađene sa zakonodavstvom Zajednice od 1. januara 2003. godine, a prelazni aranžmani za poreske olakšice odobrene prije 1. januara 2003. godine utvrđeni su Ugovorom o pristupanju.

IV. Iskustvo Poljske u pristupnim pregovorima sa EU

Uvod

Brza transformacija poljskog ekonomskog i političkog sistema početkom 90-tih pokrenula je diskusije da bi Poljska jednog dana mogla postati članica Evropske unije. U to vrijeme ipak niko nije znao da li bi se ovo moglo zaista i desiti.

Dana 19. maja 1990. godine Poljska je zvanično podnijela zahtjev za započinjanje pregovora o sporazumu o pridruživanju a pregovori su započeti u decembru 1990. Vlada Poljske je 16. decembra 1991. godine potpisala Evropski sporazum. Njime je uspostavljen odnos pridruživanja između EZ i Poljske, kao i pravni osnov za približavanje poljskog sistema *acquisu*.

Evropski sporazum stupio je na snagu 1. februara 1994. godine (njegov Dio treći o međusobnim trgovinskim odnosima stupio je na snagu ranije 1. marta 1992).

1998. godine započeti su sastanci analitičkog pregleda da bi se utvrdilo u kom je obimu poljsko pravo usklađeno sa pravom Zajednice. Analitički pregledi imali su za rezultat pregovaračke pozicije za svako od pregovaračkih poglavlja, uključujući Poglavlje 6: Politika konkurencije, koje je obuhvatalo državnu pomoć.

Nakon zapažanja iznesenih u pregovaračkim pozicijama, započeti su pregovori, kako bi se razradili zajednički pristupi postojećim problemima i približile pozicije utvrđene nakon analitičkih pregleda. Ovi pregovori završili su se u decembru 2002. utvrđivanjem uslova pod kojim je Poljska pristupila EU, uključujući i prelazne periode za različite oblasti *acquisa* za koje su Komisija i države članice dale svoje odobrenje za privremenu neusklađenost.

Ugovor o pristupanju potpisan je u Atini 16. aprila 2003. godine a 1. maja 2004. Poljska je postala država članica.

Državna pomoć 90-tih

I pored brzih promjena, reformi i spremnosti da se premosti jaz koji nas je dijelio od EU, proces usklađivanja propisa i razvijanja standarda zdrave tržišne ekonomije bio je veoma težak.

Naročito su koncepti koji su pripadali pravu konkurencije – uključujući pravo državne pomoći bili apstraktni, nepoznati i nerazumljivi. Pored toga ekonomija je bila slaba i bila joj je potrebna intervencija države naročito u obliku finansijske pomoći. Stoga, dok nije počeo proces analitičkog pregleda, veoma malo pažnje pridavalo se mogućnosti da bi Vlada u stvari mogla da naruši

konkurenciju dodjelom pomoći. Prioritet je bio da se stvore podsticaji za strane investitore da uđu na poljsko tržište i da minimizuju troškove transformacije za industriju koja je godinama zavisila od intervencije države i koja nije mogla samostalno da egzistira u tržišnoj ekonomiji. U takvim uslovima usklađivanje prava i ispunjavanje zahtjeva koje je Komisija postavljala poljskim vladama nije bio lak zadatak, jer je mogao potencijalno da ima za ishod masivno protivljenje protiv članstva u poljskom društvu koje je snosilo veoma visoke troškove reformi.

Ne treba posebno naglašavati da nije bilo propisa o državnoj pomoći koji su bili u skladu sa *acquisem* i da nije postojao mehanizam za prethodno (*ex ante*) ocjenjivanje mjera pomoći.

Istovremeno, članom 63 Evropskog sporazuma bilo je propisano da:

nespojiva je sa pravilnim funkcionisanjem Sporazuma, ukoliko može uticati na trgovinu između Zajednice i Poljske:

- *svaka javna pomoć koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju dajući prednost određenim privrednim društvima ili proizvodnji određene robe.*

Svako postupanje suprotno ovom članu ocjenjuje se na osnovu kriterijuma koji proizilaze iz primjene pravila [...] 92 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (član 107 UFEU). Savjet za pridruživanje će, u roku od tri godine od stupanja na snagu ovog sporazuma, utvrditi odlukom potrebna pravila za sprovođenje st. 1 i 2 (koje se odnose između ostalog i na državnu pomoć).

U vezi sa ovim odredbama, Komisija je zahtijevala da treba hitno donijeti odgovarajuće izmjene propisa kako bi se obezbijedilo sprovođenje Evropskog sporazuma. Istovremeno, Komisija je tvrdila da Evropski sporazum, kao međunarodni ugovor, treba smatrati propisom koji ima primat nad svim domaćim zakonima. Iz toga proizilazi da je sva neusklađena državna pomoć koja je realizovana nakon stupanja na snagu Evropskog sporazuma smatrana povredom tog sporazuma. Član 63 otvorio je vrata da se u Poljskoj primjenjuje cjelokupan *acquis* u oblasti državne pomoći.

Prve pregovaračke pozicije

Prva pregovaračka pozicija Vlade Poljske obuhvatala je sljedeća pitanja¹⁷:

- a. Specijalne ekonomske zone (u daljem tekstu: **SEZ**),
- b. Pomoć za zaštitu životne sredine, i pomoć za spašavanje i restrukturiranje,
- c. Pomoć za sektor uglja i čelika.

Poljska argumentacija zasnivala se na sljedećim faktorima:

¹⁷ Ovaj dokument obrađuje samo SEZ i pomoć za zaštitu životne sredine.

- Što se tiče SEZ: pravila se ne mogu promijeniti zbog stečenih prava investitora, SEZ su važan instrument za regionalni razvoj, Poljska ne može sebi da priušti da se odrekne ovog instrumenta jer predstavlja uspješnu mjeru za privlačenje stranih investitora;
- Što se tiče pomoći za zaštitu životne sredine i pomoći za spašavanje i restrukturiranje: poljska privredna društva ne mogu sama da snose veoma visoke troškove ulaganja u životnu sredinu, pomoć se mora dodijeliti i za prilagođavanje postojećim standardima EU, transformacija iziskuje da se pomoć za spašavanje i restrukturiranje dodjeljuje po fleksibilnijim pravilima;
- Za sektore uglja i čelika: pomoć se mora dodijeliti da bi se omogućilo dalje postojanje industrije, bez obzira da li bi pod uobičajenim pravilima tržišne ekonomije, privredna društva otišla pod stečaj. Proces transformacije bi stoga trebalo produžiti.

Komisija je odbila da prihvati takva opravdanja:

- Za SEZ: mehanizam je sproveden nakon stupanja na snagu Evropskog sporazuma. Koncept stečenog prava ne može se primijeniti. SEZ nudi državnu pomoć koja ima čisto operativni karakter¹⁸;
- Pravila o pomoći za zaštitu životne sredine ne primjenjuju se na prilagođavanje postojećim standardima. Nema opravdanja za primjenu fleksibilnijih pravila u slučaju pomoći za spašavanje i restrukturiranje.
- Sektorima uglja i čelika ne može se dodijeliti pomoć za neprekidno restrukturiranje. Što se tiče socijalnih troškova stečaja, država treba da se koncentriše na podsticanje nezaposlenih radnika na prekvalifikaciju, i na revitalizaciju degradiranih (kontaminiranih) područja.

Zakon o SEZ iz 1994. godine izmijenjen je tek 2001. godine, međutim za korisnike koji su stekli pravo na poreska oslobođenja prije nego što je izmjena stupila na snagu (1.1.2001), stara pravila ostala su nepromijenjena. Iz tog razloga 2001. godina bila je referentni datum za pregovore.

18 Članom 12 Zakona o specijalnim ekonomskim zonama bilo je predviđeno da: Prihod od djelatnosti koja se obavlja na teritoriji zona može se u cjelini ili djelimično osloboditi plaćanja poreza na dobit na period koji je jednak polovini perioda na koji je zona uspostavljena. U toku druge polovine – prihod se mogao dodatno osloboditi plaćanja poreza za do 50%.

Konačan ishod pregovora¹⁹

Ovaj dio obrađen je shodno konačnom tekstu Akta o uslovima pristupanja Republike Češke, Republike Estonije, Republike Kipra, Republike Letonije, Republike Litvanije, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Republike Slovačke i prilagođavanjima ugovora na kojima se zasniva Evropska unija (u daljem tekstu: Akt o uslovima pristupanja).

SEZ

Kao što je već navedeno, Zakon o SEZ izmijenjen je tek 2001. To je omogućilo da se povuče linija razdvajanja između privrednih društava koja su ušla u zone i stekla prava da primaju pomoć koja nije bila u skladu sa *acquisem*, i privrednih društava koja su primala pomoć spojivu sa unutrašnjim tržištem (naime na osnovu pravila predviđenih za regionalnu pomoć za ulaganja).

Pregovori su stoga bili usmjereni na prvu grupu i imali su za rezultat sljedeća rješenja:

- a. Mala privredna društva mogla su da koriste državnu pomoć koja im je dodijeljena na osnovu Zakona o SEZ iz 1994. god. – do kraja 2011,
- b. Takva mogućnost predviđena je i za srednja privredna društva – međutim ograničena na kraj 2010,
- c. Za druga privredna društva:
 - i. Pomoć nije smjela da pređe 75% opravdanih troškova ulaganja – ovo se ipak odnosilo samo na privredna društva koja su ušla u zone prije 1. januara 2000. godine. Za privredna društva koja su ušla u zone 2000. godine, intenzitet pomoći je utvrđen na nivou od 50% opravdanih troškova.
 - ii. Za druga privredna društva aktivna u sektoru motornih vozila – intenzitet pomoći je utvrđen na nivou od 30% opravdanih troškova ulaganja.

Period za izračunavanje pomoći koju treba uključiti pod navedene gornje granice od 75% i 50% (30% za sektor motornih vozila) počinje 1. januara 2001; cjelokupna pomoć koja je tražena i primljena na osnovu dobiti koja je prethodila ovom datumu bila je isključena iz izračunavanja.

Navedeni prelazni aranžmani trebalo je da stupe na snagu ukoliko Poljska izmijeni Zakon o specijalnim ekonomskim zonama uvođenjem navedenih izmjena olakšica za mala i srednja privredna društva i za velika privredna društva koje su odobrene u skladu sa Zakonom o specijalnim ekonomskim zonama iz 1994. godine do 31. decembra 2000. godine, i uskladi sve postojeće individualne olakšice sa navedenim aranžmanima do pristupanja. Svaku pomoć dodijeljenu po Zakonu o specijalnim ekonomskim zonama iz 1994. godine koja nije bila

¹⁹ SL L 236, 23.9.2003, str. 879

usklađena sa navedenim uslovima do datuma pristupanja trebalo je smatrati novom pomoći.

Kao što je navedeno u Aktu o uslovima pristupanja konačno rješenje problema SEZ zasnivalo se na pravljajući razlike između privrednih društava – naročito u pogledu njihove veličine i shodno tome njihovog uticaja na tržište, kao i u pogledu obavljanja djelatnosti u osjetljivom sektoru industrije motornih vozila.

Takav pristup, koji je predviđao detaljan pregled predmeta, pokazao se kao odgovarajući, jer je omogućavao da se diskusija sa Komisijom usmjeri na stvarni uticaj štetne mjere, a ne na raspravu oko mjere kao takve (bez ikakvog konkretnog pravljjenja razlike na osnovu sektora, veličine, iznosa pomoći itd.). Ovo je takođe omogućilo da se pregovori koncentrišu na oblasti u kojima je pomoć SEZ zaista bila problematična (velika privredna društva, osjetljivi sektor).

Pomoć za zaštitu životne sredine

Ključno pitanje tokom pregovora bila je nemogućnost privrednih društava da snose visoke troškove dostizanja standarda EU u oblasti životne sredine.

Opet, na početku pregovora ovo je bio opšti pristup – nije bio opravdan veličinom korisnika, njihovom finansijskom sposobnošću da vrše ulaganja ili vrstom standarda (novi, postojeći, koji se odnose na različite direktive EU u oblasti životne sredine). Takav pristup Komisija je u toku pregovora često dovodila u pitanje sve dok nije postignut zajednički stav da se pitanja o kojima se pregovara u okviru Poglavlja o životnoj sredini povežu sa Poglavljem o konkurenciji i da se tako uzajamno opravdaju zajedničke potrebe u ovim poglavljima. Realno to je značilo da je svaki zahtjev za prelaznim periodom u Poglavlju o životnoj sredini bio potkrijepljen odgovarajućim zahtjevom za prelaznim periodom u Poglavlju o konkurenciji, da bi se, naime, dozvolilo dodjeljivanje državne pomoći za dostizanje standarda utvrđenih pravom EU.

Shodno tome, državna pomoć bila je dozvoljena pod sljedećim uslovima:

- a. do kraja 2007. god. – za dostizanje standarda utvrđenih direktivama: 76/464/EEZ (o zagađenju uzrokovanom ispuštanjem određenih opasnih supstanci u vodenu sredinu Zajednice), 82/176/EEZ (o graničnim vrijednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje žive u industriji hlor-alkalne elektrolize), 83/513/EEZ (o graničnim vrijednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje kadmijuma), 84/156/EEZ (o graničnim vrijednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje žive u sektorima koji ne koriste hlor-alkalnu elektrolizu) i 86/280/EEZ (o graničnim vrijednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje određenih opasnih supstanci koje su navedene u Listi I Priloga Direktive 76/464/EEZ). Intenzitet pomoći utvrđen je na nivou koji odgovara mapi regionalnih pomoći, sa dodatkom od 15 pp za mala i srednja privredna društva;

- b. do datuma koji su određeni za Poglavlje o životnoj sredini (v. Aneks XII, Poglavlje 13 o životnoj sredini, Odjeljak C, tačka 2, i Odjeljak B, tačka 3 Akta o uslovima pristupanja) – za dostizanje standarda iz direktiva: 91/271/EEZ (o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda) i 1999/31/EZ (o deponijama otpada). Intenzitet pomoći utvrđen je na nivou koji odgovara mapi regionalnih pomoći, sa dodatkom od 15 pp za mala i srednja privredna društva;
- c. do datuma koji su određeni za Poglavlje o životnoj sredini (v. Aneks XII, Poglavlje 13 o životnoj sredini, Odjeljak D, tačka 1 Akta o uslovima pristupanja) – za postojeća postrojenja da dostignu standarde u skladu sa Direktivom 96/61/EZ (o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja). Intenzitet pomoći utvrđen je na nivou od 30% opravdanih troškova ulaganja. Za ostala postrojenja (koja nisu predmet Aneksa XII, Poglavlje 13 o životnoj sredini, Odjeljak D, tačka 1 Akta o uslovima pristupanja) intenzitet pomoći utvrđen je na istom nivou – prelazni period je, međutim, bio ograničen do 31. oktobra 2007;
- d. do datuma navedenih u Aneksu XII, Poglavlje 13 o životnoj sredini, Odjeljak D, tačka 2 Akta o uslovima pristupanja – za postizanje standarda iz Direktive 2001/80/EZ (o ograničenju emisije određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorijevanje). Intenzitet pomoći bio je ograničen na 50% opravdanih troškova ulaganja.

Kao rezultat toga, svaki prelazni period za dodjeljivanje državne pomoći za zaštitu životne sredine bio je usmjeren na dostizanje konkretnog postojećeg standarda. Ovo je, za razliku od opšteg pristupa koji je predstavljen na početku pregovora, bilo opravdano detaljnim potrebama i specifičnostima sektora privrede. Za određene prelazne periode bio je utvrđen vremenski rok, kao i iznosi pomoći.

Dodatna pitanja

Pored gorenavedenih pitanja na koja je ukazano u prvim pregovaračkim pozicijama i koja su nakon toga nastavljena da bi se postigao zajednički konsenzus, službe Komisije ispitivale su i proces restrukturiranja sektora uglja i čelika u Poljskoj. Opšti cilj tog ispitivanja bio je da se obezbijedi da privredna društva u ova dva sektora budu održiva na dan pristupanja i da se mogu nadmetati na zajedničkom tržištu.

Naročito je restrukturiranje industrije čelika postalo predmet interesovanja a slučaj državne pomoći društvu Huta Częstochowa preispitivan je posljednjeg mjeseca prije pristupanja. Ovaj slučaj ispitivan je u kontekstu odredaba Protokola br. 8 Ugovora o pristupanju o restrukturiranju poljske industrije čelika²⁰.

²⁰ SL L 236, 23.9.2003, str. 948.

Protokol je zabranjivao dodjeljivanje pomoći za restrukturiranje društvu Huta Częstochowa (treba napomenuti da je određen broj privrednih društava naveden u Protokolu ali da Huta Częstochowa nije bilo jedno od njih). I pored ove zabrane, poljski organi preduzeli su mjere da obezbijede da Huta Częstochowa ponovo stekne sposobnost da funkcioniše u uobičajenim tržišnim uslovima. Komisija je tvrdila da ove mjere predstavljaju pomoć za restrukturiranje.

Ubrzo nakon što je Poljska postala članica EU Komisija je donijela odluku o otvaranju formalnog postupka istrage i pozvala na dostavljanje komentara u skladu sa članom 88 stav 2 Ugovora o EZ (član 108 stav 2 UFEU)²¹.

Glavno pitanje koje je Komisija postavila u odluci bilo je usmjereno na to da li se može smatrati da mjere koje su preduzeli poljski organi u odnosu na društvo Huta Częstochowa ne predstavljaju pomoć. Poljski organi su tvrdili da su mjere restrukturiranja takve da se može smatrati da ispunjavaju test privatnog povjerioca, odnosno da bi tržišni povjerilac bio spreman da se opredijeli za njih a ne da se odluči za likvidaciju društva.

Komisija je izrazila sumnje u to da li se zaista te mjere mogu smatrati postupanjem tržišnog povjerioca u okolnostima koje su tada postojale, naime (poslovni) plan restrukturiranja društva Huta Częstochowa.

Konačna odluka donijeta je tek 2006²². Komisija je zauzela stav da određeni iznosi pomoći nisu spojivi sa zajedničkim tržištem. Komisija je naložila povraćaj takve pomoći.

Uz to, Komisija je detaljnije pregledala određeni broj drugih slučajeva restrukturiranja koji su u vrijeme 2003-2004 smatrani problematičnim, između ostalog: državna pomoć za FSO (automobilska industrija) i brodogradilišta. Svi ovi slučajevi nastavljeni su nakon pristupanja i imali su za rezultat odluke Komisije, neke od njih negativne uz obavezu povraćaja pomoći. Taj posao detaljnog pregleda kroz pojedinačne slučajeve predstavljao je dio provjeravanja koliko je poljska uprava spremna za pristupanje i zahtjeve zakonodavstva EU.

Usklađivanje propisa

Komisija je u vrijeme procesa analitičkog pregleda očekivala da će Poljska izvršiti neophodne zakonodavne izmjene kako bi se uspostavio sistem kontrole državne pomoći. Poljska uprava odlučila je da prilagodi Zakon o pravilima za dodjelu državne pomoći. Poslovi kontrole povjereni su 2000. godine Službi za zaštitu konkurencije i potrošača (OCCP).

Komisija je pomno pratila način na koji je OCCP ispunjavala svoje zadatke tako što je provjeravala rezultate vršenja kontrole i njen administrativni kapacitet.

²¹ SL C 204, 12.8.2004, str. 6.

²² SL L 366, 21.12.2006, str. 1.

Prva iskustva bila su naročito teška jer je Zakon o pravilima za dodjelu državne pomoći bio često u suprotnosti sa drugim aktima koji su predstavljali osnov za dodjelu pomoći. Stoga su prvih mjeseci službenici iz različitih ministarstava, vladinih organa, i same OCCP, koji su bili uključeni u dodjeljivanje državne pomoći i njeno ocjenjivanje u skladu sa odredbama Zakona o pravilima za dodjelu državne pomoći, učestvovali u obukama i radionicama. Izgradnja kapaciteta je u to vrijeme smatrana najvažnijim korakom. I zaista je pomogla kasnije kada je proces kontrole državne pomoći postao zahtjevniji i kada je Komisija pratila i proces ocjenjivanja državne pomoći.

Struktura jedinice OCCP-a koja se bavila državnom pomoći bila je prilagođena karakteristikama prava EZ o državnoj pomoći. Ova struktura obuhvatala je odsjeke za horizontalnu, regionalnu i sektorsku pomoć, kao i za praćenje, prikupljanje podataka i izvještavanje.

Primjena Zakona o pravilima za dodjelu državne pomoći koji je formulisan po uzoru na pravo EZ koje je tada bilo na snazi, iziskivala je dvije glavne nadležnosti: ukazivanje koje važeće akte/zakone kojima je predviđeno dodjeljivanje državne pomoći treba prilagoditi zahtjevima prava EZ, i pregled novih nacrt propisa u kontekstu prethodne (*ex ante*) kontrole državne pomoći.

Takva prethodna kontrola od strane nezavisnog organa bila je glavni zahtjev koji je Komisija postavila na početku uspostavljanja sistema kontrole. Poljska uprava je odlučila da će predsjedniku OCCP biti povjereno da vrši poslove kontrole²³ jer nije uključen u dodjeljivanje državne pomoći i nezavisan je od svih organa koji dodjeljuju pomoć.

Da bi obavila prethodnu kontrolu OCCP je trebalo da pregleda sve zakone/akte (šeme pomoći po sadašnjoj nomenklaturi). U tom cilju, iste su dostavljali radi pregleda relevantni organi davaoci pomoći (obrađivači nacrt/predloga propisa). Predsjednik OCCP izdavao je mišljenja o usklađenosti nacrt/predloga sa Zakonom o pravilima za dodjelu državne pomoći. Istovremeno uveden je sistem prethodne kontrole mjera individualne pomoći (naročito za restrukturiranje).

U praksi, Komisija je detaljno provjeravala kako OCCP obavlja svoje zadatke, tako što je periodično provjeravala listu predmeta i mišljenja OCCP.

23 U nekim drugim zemljama kandidatima, poslovi kontrole bili su povjereni i ministru finansija.

V. Završne napomene

Glavni cilj u Poglavlju o konkurenciji (državnoj pomoći) u procesu pristupnih pregovora sa EU za zemlju kandidata je da se utvrdi strategija koja obezbjeđuje da svi učesnici u „igri državne pomoći“, odnosno privredna društva, davaoci pomoći i centralni organ za praćenje, do trenutka pristupanja budu spremni da ispune zahtjeve punopravnog članstva.

Ovo podrazumijeva usklađene šeme pomoći, mjere, nadležni organ i adekvatne postupke.

Na osnovu iskustava stečenih iz prethodnih pregovora, može se zaključiti da EU, nakon pristupanja, zahtijeva potpunu usklađenost u svakoj oblasti. Štaviše, nije dovoljno obećati da će Crna Gora postići potpunu usklađenost do trenutka pristupanja, neophodno je prikazati korake (Akcioni plan za neusklađene šeme, rješenje za problematične slučajeve (osjetljive sektore), fiskalna pomoć) koji će dovesti do potpune usklađenosti. Takođe je neophodno dokazati da postoji nadležni organ koji razumije šta treba da se uradi i koji je sposoban da nadgleda aktivnosti pripreme.

Da bi uspješno obavili navedene zadatke Odjeljenje za pripremu državne pomoći Ministarstva finansija (u daljem tekstu: Odjeljenje) i Komisija za kontrolu državne pomoći (u daljem tekstu: Komisija) moraju da imaju kompletnu sliku o sistemu državne pomoći (inventaru) i moraju da imaju stav o potrebnim koracima za usklađivanje pravila o državnoj pomoći i pravila o mjerama državne pomoći (uključujući i problematične). Takođe je veoma važno da davaoci pomoći znaju da postoji Odjeljenje/Komisija, da treba tražiti mišljenje Odjeljenja/Komisije, da preporuke Odjeljenja/Komisije treba poštovati i da mora da ima pristup podacima radi otkrivanja nezakonite državne pomoći.

Ukoliko utvrdite da bi primjena cjelokupnog *acquisa* uzrokovala velike poteškoće za Crnu Goru u određenim oblastima, Crna Gora treba da pronađe načine za rješavanje pitanja koja su problematična Evropskoj komisiji. Zemlja treba da predstavi rješenja koja su barem formalno u skladu sa pravilima EU. Iskustva iz ovog priručnika pokazuju da EU ima određenu fleksibilnost ali da nije u poziciji da potpuno odstupi od *acquisa* EU u kontekstu pristupnih pregovora.

Da bi mogli da pregovarate sa Evropskom komisijom nije dovoljno da poznajete svoj sistem već morate da razumijete i da znate pravila EU o državnoj pomoći uključujući i predmete Suda. Vaš predlog će lakše biti odobren ukoliko možete da pokažete konkretne slične primjere iz sadašnjih država članica. Važno je takođe da potkrijepite svoje pozicije detaljnim objašnjenjima, statističkim podacima itd.

Pored toga, Odjeljenje/Komisija mora da objasni davaocima pomoći zbog čega su potrebne promjene a možda će to isto morati da uradi i za korisnike.

Sve to je veoma težak posao za koji je potrebno vrijeme, znanje i strpljenje. Međutim, ako ne počnete da radite na ovim pitanjima na vrijeme, na kraju više neće biti vremena za pregovore već samo radikalne promjene koje mogu biti bolne za zainteresovane strane (davaoce pomoći, privredna društva, Odjeljenje, Komisiju). Stoga bi trebalo

- započeti pripreme za pregovore na vrijeme jer je to složen posao.
- odrediti prioritete i razraditi strategiju za njihovo postizanje.
- posvetiti dovoljno vremena teškim pitanjima, pripremiti obrazloženja i ne bi smjeli biti nestrpljivi.

U velikoj mjeri uspjehnost priprema a kasnije i članstva u EU zavisi od Crne Gore (Odjeljenja/Komisije).

Manual on Croatian, Hungarian
and Polish experience in accession
negotiations to the EU in the
Competition chapter
for State aid part

I. Introduction

Accession negotiations¹ are the instrument used for monitoring and helping candidate countries to prepare for accession and for assessing how ready they are. Each country is judged on its own merits from the point of view of compliance with the accession criteria. Negotiations help candidate countries to prepare to fulfil the obligations of European Union membership.

Negotiations relate to the adoption and implementation of the Community *acquis*, which is monitored by the Commission. The Commission is acting under the surveillance of the Member States. The *acquis* is divided into chapters, and there are as many chapters as areas in which progress must be made. Each chapter is negotiated individually, and measurable reference criteria are defined for the opening and closing of each chapter.

The results of the negotiations (with the outcome of political and economic dialogues) are incorporated into a draft accession treaty, once the negotiations on all chapters are closed. Where appropriate, the system of transitional measures allows negotiations to be concluded even if transposal of the *acquis* has not been completed.

Every year the European Commission is adopting its “enlargement package”², where the latest enlargement strategy for 2013-2014 has been adopted in fall of 2013³.

The accession process today is more rigorous and comprehensive than in the past. This reflects the evolution of EU policies as well as lessons learned from previous enlargements. The process is built on strict but fair conditionality with progress towards membership dependent on the steps taken by each country to meet the established criteria.⁴

Montenegro’s way to accession negotiations started after Montenegro’s parliament declared independence from the State Union of Serbia and Montenegro in 2006 by signing Association and Stabilisation agreement with the EU in 2007 and by applying for EU membership in 2008⁵

1 According to glossary published by the European Commission on term ‘Accession negotiations’, published in the webpage of the European Commission

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accesion_negotiations_en.htm

2 Please refer for more details in webpage of the European Commission

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm

3 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014’, adopted on 16 October 2013

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

4 *Ibid.*, page 2

5 http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro/index_en.htm

The European Council of December 2010 granted the status of candidate country to Montenegro. Accession negotiations with Montenegro were opened in June 2012. After the opening of accession negotiations, the screening process was conducted. By July 2013, all screening meetings had been completed.⁶

In the light of on-going Montenegro's accession negotiation process experience of Croatia (joined EU on 1 July 2013) and Hungary and Poland (joined EU and 1 May 2004) will be presented in negotiating state aid relevant issues under the Competition chapter.

6 Commission Staff Working document 'Montenegro 2013 progress report', adopted on 16 October 2013 (page 3)
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/mn_rapport_2013.pdf

II. Experience of Croatia in the accession negotiations with the EU

The Day Before

Since the beginning of the application of the Interim Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part, on January 01, 2002⁷, Croatia has been required not only to gradually harmonise its competition legislation with the EU *acquis* but also to implement the criteria laid down in the competition rules applicable in the EU. These two requirements arise from the wording of the Interim Agreement and the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part (hereinafter: the SAA),⁸ which entered into force on 1 February 2005 and which in fact is the key document also throughout the negotiating process and a fundamental instrument of legal harmonisation in this field. The full implementation of the SAA was meant to help Croatia in its preparations for EU-membership. Conversely, progress in the accession negotiations would also be dependent on Croatia's fulfilment of its commitments under the SAA.

Article 70(1) of the SAA provided that, insofar as they may affect trade between Croatia and the Community, the following are, *inter alia*, incompatible with the proper functioning of the SAA: (i) all agreements between undertakings, decisions made by associations of undertakings and concerted practices between undertakings which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition, (ii) abuse by one or more undertakings of a dominant position in the territories of the Community or Croatia as a whole or in a substantial part thereof, and (iii) any State aid which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or certain products. In addition, Article 70(2) of the SAA provided that any practices contrary to the above provisions were to be interpreted on the basis of the "criteria arising from the application of the competition rules applicable in the Community, in particular Articles 81, 82, 86 and 87 (now 101, 103, 106 and 107 of the TFEU) of the EC Treaty and interpretative instruments adopted by the Community institutions". Article 70(3) of the SAA further provided that Croatia should ensure that an operationally independent body would be entrusted with the powers necessary for the full application of the stated rules, regarding private and public undertakings and undertakings to which special rights have been granted.

The provisions of the SAA relating to competition law were only on the first sight the same as those of the European agreements between the EU and

⁷ The Interim Agreement entered into force on March 01, 2002.

⁸ The SAA was signed on 29 October 2001 in Luxembourg.

the candidate countries that acceded to the EU in 2004. There was, however, a major difference. The European agreements also contained a provision requiring the Association Councils to adopt by decision the necessary rules for the implementation of the competition provisions. In addition, some of the Agreements between the EU and the new Member States of the Fifth Enlargement contained a joint declaration in their annexes referring to competition rules (and requiring examination of a possible direct effect of the competition rules). The Croatian SAA did not contain the said provision, nor was such a joint declaration attached in its annexes.

Consequently, the Croatian SAA, as the newer generation of the association agreements at that time, differed considerably from the European Agreements in the area of competition law⁹. The fact that the Stabilisation and Association Council was not required to adopt implementing rules for the application of the “criteria arising from the application of the competition rules applicable in the Community, in particular relevant Articles of the EC Treaty (now the TFEU) and interpretative instruments adopted by the EU institutions” attributed direct effect to these criteria. In other words, this amounted to the direct applicability of such criteria. And this indeed has been in that manner applied by the competition authority in Croatia.

Namely, the SAA authorized and obliged the Croatian competition authority to apply the “criteria arising from the application of the competition rules applicable in the Community, in particular Articles 81, 82, 86 and 87 of the EC Treaty and interpretative instruments adopted by the Community institutions”, irrespective of Croatian national competition law. Hence, if an undertaking’s activities affect trade between the Community and Croatia, the compliance of such activities with competition rules is assessed not only on the basis of Croatian legislation, but the entire EU legislation concerning competition must also be taken into account. Thus, if Croatian competition law differs from the EU competition rules, priority was to be given to the EU rules. In addition to the general principles of EU law, the supremacy of EU competition law was also derived from Article 140 of the Croatian Constitution, which provides that international agreements concluded and ratified in accordance with the Constitution and made public, and which are in force, shall be part of the internal legal order of the Republic of Croatia and shall have priority in terms of legal effects. From this it follows that the SAA had priority over national laws and the SAA provided for the application of EU law. This approach has been implemented by the specific provisions of the Croatian State Aid Act and the Competition Act in that time.

9 The Croatian SAA has been the “upgraded” version of the Association Agreements, and contained stricter provisions on competition and state aid than the so called Europe Agreements.

The General Flavor of Negotiations

Based on Croatian experience, the EU accession negotiations are not real negotiations in the technical sense of that word, but actually a process of harmonisation on the part of the candidate country to the values and to the legal, economic and social system of the European Union.

The Candidate must accept the EU *acquis communautaire* and must prove readiness for the full implementation of the *acquis* and in other chapters the negotiations refer to the conditions and ways for the Candidates' own legislation to be harmonized with the *acquis* and to the means for its implementation. The mere *acquis* is not negotiable, but if a Candidate Country considers for justifiable reasons it will need longer period of time for harmonization in a particular chapter it may propose for transitional periods - limited in time and scope. However, this has not been possible for Croatia in Competition Chapter due to the strict and clear provisions of the Stabilisation and association agreement (SAA) with regard to the competition and state aid rules. Put into simple words: the accession negotiations in Competition chapter for Croatia have been only the verification of the fulfillment of the obligations arising from the SAA.

Notwithstanding the just said, the screening in the Competition chapter has been one of the first screening exercises for Croatia in 2005 and at the same time, the Competition chapter has been the last one closed – it has closed only on the day the entire EU accession negotiations finished in 2011. And it has been for a reason. In spite of the loud and clear provisions of the SAA, and in spite of the fact that Croatia has been legislatively to an extremely large extent aligned with the *acquis* even before the negotiations started, the implementation and credible enforcement of the *acquis* in this field proved to be a great challenge and a quite difficult task to be accomplished.

The Benchmarks – the New Keyword

On 4 of May 2006 Croatia has received Draft Final Screening Report with the recommendation of the “opening benchmarks” which have been confirmed in the 28 of June 2006 Letter of the Austrian Presidency.

Now, what are the “opening benchmarks”?

This has not been a known term before the 16 of March 2005 when the EU Council adopted the Negotiation Framework for Croatia and when, the Commission has come up with a technically more sophisticated and in fact more “complicated” negotiating methodology for Croatia, and all due to the EU constitutional crisis and enlargement fatigue at that moment.

So, the benchmarks are conditions laid down by the EU for provisional closure, or, where appropriate, for the opening of accession negotiations on

individual chapters. Opening benchmarks are proposed by the Commission to the Council in its Screening reports and then the Council decides on the benchmarks and the EU presidency communicates them to the candidate country. The Closing benchmarks, on the other hand, are proposed in the Draft Common Position submitted by the Commission to the Council and they are adopted together with the EU Common Position.

What do benchmarks consist of?

Benchmarks for a given chapter could refer in particular to: issues related to legislative alignment, a satisfactory track record in implementation of key elements of the chapter, the existence of an adequate administrative and judicial capacity or the fulfillment by a candidate of existing obligations that mirror the EU *acquis* in the chapter under the SAA.

It has been said that the benchmarks would facilitate the negotiation process and preparations for the accession. Thereby the candidate will receive early and concrete indications of what is required. Preparations for membership would be more focused and the fulfillment of benchmarks would provide sound indications to the EU about the state of preparations in the country and would lead to meaningful negotiations.

The opening benchmarks for Competition chapter in Croatia have been the following:

- Adoption of the National Restructuring Plan for the steel sector, accepted by the Commission, in line with the provisions of the Article 5 (3) of the Protocol 2 on steel products to the SAA;
- Adoption of individual restructuring plans for each of the shipyards in difficulties so as to be in line with the requirements of article 70 of the SAA. Such individual restructuring plans must be accepted by the Commission and could then also be incorporated into a national restructuring programme.
- Aligning the Profit Tax Act, the Investment Promotion Act and the Free Zones Act with EU State aid rules, in line with the requirements of Article 70 of the SAA.
- Additional benchmark (not suggested by the Commission but added by the Member States): Present an Action Plan accepted by the Commission, with a clear timetable for the alignment of all other remaining aid schemes or equivalent measures identified in the state aid inventory as incompatible with the obligations resulting from the SAA.
- Ensure transparency in the area of state aid by completing the comprehensive inventory of all state aid measures for the remaining sectors of aluminium and metal, textiles, leather and shoes, automobiles and tourism.

Croatia held technical consultations with the European Commission on the contents and the meaning of the benchmarks on 28 of September 2006 and found out that not only the *acquis* but also the benchmarks are also not negotiable!

The Fiscal Acts and the Action Plan for alignment

For the purpose of this Manual let's concentrate on the fulfilling of the following opening benchmarks that may be of interest for Montenegro:

- the Action Plan
- the alignment of the so called Fiscal acts (we referred to “fiscal acts” when talking about the aid schemes containing tax concessions with regard to corporate tax)

The Government of the Republic of Croatia – the Negotiating Team for the Accession of the Republic of Croatia to the European Union has adopted in June of 2008 the “Action Plan For the Alignment of All Other Remaining Aid Schemes Or Equivalent Measures Identified In the State Aid Inventory as Incompatible with the Obligations Resulting From the Stabilization and Association Agreement”. The Action Plan has been prepared following the List of the existing aid schemes and other legal documents on the basis of which state aid has been authorised or granted until 2 April 2003¹⁰ which has been adopted by the Government of the Republic of Croatia on March 2, 2006, pursuant the obligation from the Article 70 (6) of the SAA. Within the meaning of the 2005 State Aid Act, state aid scheme meant any legal document on the basis of which, without any additional implementing measures required, individual aid may be granted to ex ante unspecified aid beneficiaries, and any legal document on the basis of which state aid which is not linked to a particular project may be awarded to one or more aid beneficiaries for an indefinite period of time and/or in an indefinite amount.

The Action Plan contained a table with the name of the scheme/other legal documents which must be aligned, provisions of the scheme/other legal documents which must be aligned, the competent authority entrusted with the alignment and the status of alignment. The Action Plan contained more than 45 documents, and *inter alia*: the Free Zones Act, The Investment Promotion Act, The Profit Tax Act, the Act on Hilly and Mountainous Regions, The Islands Act, the Act on Areas of Special State Concern, the Act on the Reconstruction and Development of the City of Vukovar and the Croatian Radio-television Act.

The other important benchmark which had to be fulfilled on order to open the chapter on competition has been the alignment of so called “Fiscal acts” with the *acquis*. The legal framework of the Republic of Croatia provided

¹⁰ This was the date of the entrance into force of the first Croatian State Aid Act,

for a regime of tax measures which confer on recipients an advantage through a reduction in the firm's tax burden. The following legislation contained state aid in the form of tax measures: The Investment Promotion Act the Free Zones Act, the Act on Areas of Special State Concern, the Act on Hilly and Mountainous Areas and the Act on Reconstruction and Development of the Town of Vukovar.

The Investment Promotion Act provided for incentive measures and promotes investment in economic activities in the territory of the Republic of Croatia and job creation linked to investment. The incentive measures regulated by the Investment Promotion Act apply to investment projects covering: the manufacturing sector activities, technology centers and strategic business support services. The envisaged incentive measures cover the investment projects which ensure environmentally friendly economic activities and pursue one or more of the following objectives: introduction of new equipment and modern technologies; introduction of new production processes and new products; increase in employment and a higher level of training of employees; modernisation and improvement of business activities; development of production processes involving more value added products; increase in international economic activities; increase in economic activities in the parts of the Republic of Croatia where the economic growth and employment rate fall behind the state's average and in compliance with the regional aid map; development in respect of the provision of new services; energy saving; enhancement of IT activities; co-operation with foreign financial institutions; adjustment of the Croatian economy to the European standards. The incentive measures take the form of tax advantages, tariff preferences, aid to cover eligible costs of the job creation linked to an investment, aid to cover eligible costs of training linked to an investment, incentive measures for the establishment and development of technology and innovation centres and strategic business support services and incentive measures for large investment projects - investment projects of significant economic interest.

This has been the first law to be successfully aligned with the Regional Aid Guidelines. It aligned the Croatian legislative framework in the area of investment promotion and the area of regional aid with the relevant *acquis*. It promoted investment in more value added sectors of the economy and also represented an important instrument facilitating regional development of the Republic of Croatia, contributing to regional cohesion and increasing competitiveness of the regions – counties, towns and municipalities and thereby to overall growth of the national economy. The Regulation on investment promotion pursuant to the above mentioned Investment Promotion Act has also been adopted in 2007. However, this law couldn't have been implemented without a Regional Aid Map which had to be adopted by then, but its adoption has been delayed caused by many factors, among others the lack of knowledge that such a map would be necessary in order to apply the regional aid schemes, including the, at the moment brand new Investment Promotion Act.

According to the data of the Statistical Office of the European Communities and the Croatian Bureau of Statistics on per capita GDP measured in PPS

for the period 2000.-2002, all three NUTS 2 regions in Croatia (North-Western Croatia, Central and Eastern (Panonian) Croatia and Adriatic Croatia) were regions eligible for the grant of regional aid (The derogation in Article 87 (3) (a)). In the case of regional aid granted to small and medium-sized enterprises, the maximum regional aid intensity (50%) may be increased by 20% GGE for aid granted to small enterprises and by 10% GGE for aid granted to medium-sized enterprises. The Government of Croatia adopted the Decision on regional aid map on 2 May 2008.

Further efforts were made to bring the Free Zones Act into compliance with the provisions of Article 70 of the SAA and the relevant *acquis* in the area of state aid. The final text of the proposed amendments to the Free Zones Act was drafted on 4 April 2008 and on 8 April 2008 submitted to the European Commission services.

Following the EC's additional questions/comments on the above mentioned final text of the amendments to the Free Zones Act received on 23 April, the Ministry of the Economy, Labour and Entrepreneurship submitted additional answers and explanations to the EC representatives on 2 May.

The Ministry of the Economy, Labour and Entrepreneurship has proposed consultations to be held with the EC representatives (DG Competition, DG Taxation and Customs Union, DG Enlargement) with the view to providing explanations relating to certain provisions of the proposed amendments to the Free Zones Act particularly concerning the following:

1. explanations in respect of the provisions relating to the phasing out arrangements;
2. explanations in respect of the provisions relating to cumulation of aid;
3. explanations in respect of the method how the aid intensity ceilings are scrutinized, taking into account the size of the undertakings/aid beneficiaries and in line with the National Classification of Territorial Units for Statistics (regional aid map).

It should be noted here that the last final version of the proposed amendments to the Free Zones Act has been fully adjusted to the EC *acquis* in the area of regional state aid (Guidelines on national regional aid for 2007-2013) taking into account the following facts:

The proposed principle of degressivity of fiscal aid covered exclusively small and medium-sized enterprises; it was limited in time and in line with all principles for granting operating (fiscal) aid as follows:

- it is justified in terms of its contribution to regional development (NUTS II);
- its nature and its level is proportional to the handicaps it seeks to alleviate;

- it is limited in time (the time in which it may be granted is in line with NUTS II);
- it is progressively reduced – digressive (in line with phasing out arrangements).

The proposed model in respect of aid for large firms has been linked exclusively with the provisions of the 2006 Investment Promotion Act) relating to aid for large firms which were fully adjusted to the EC *acquis* in the area of regional state aid whereas phasing out arrangements are not applicable to large firms.

For the existing aid beneficiaries who had made investment in Free Zones and had been using fiscal aid before the SAA entered into force (acquired rights) the limitation of aid was set in line with the aid intensity ceilings established by the regional aid map for a clearly limited period of time – until 31 December 2016 at the latest.

Pursuant to the Free Zones Act the Ordinance on the method of calculation of realized investment and used investment aid and on the tax payer eligibility requirements) has also been adopted in 2008.

Important further progress in alignment with the EU fiscal aid rules has been achieved with the adoption of the amendments to the Act on Areas of Special State Concern, the Act on Mountainous and Hilly Areas, and the Act on the Reconstruction and Development of the Town of Vukovar. These Acts stipulated the measures which aimed to eliminate the consequences of the Homeland War, to speed up the development of the areas that experience serious difficulties in development, and to accelerate the return of people in these areas and most important to revive business activities in these areas. Among the measures aimed at achieving the aforementioned objectives was the so called “operating aid” (tax relief on profit tax). After several meetings were held with the Croatian Competition Agency, The Ministry of Regional Development, Forestry and Water Management, has prepared the amendments of these three Acts and on the 17th of April 2008 submitted them to the European Commission (DG COMPETITION) with the request for organizing one technical meeting where some further discussion on the amendments would take place. In compliance with the conclusions from this meeting the Ministry has prepared the final version of the amendments of these three Acts.

The Act on Areas of Special State Concern regulated the areas of special State concern of the Republic of Croatia and stipulated the incentive measures to facilitate reconstruction and development of the areas concerned. The establishment of the areas of special State concern should contribute to a balanced regional growth and regional cohesion, population growth and economic development, conclusion of the reconstruction plans, return of the pre-war population and permanent solutions to the housing problem. Legal persons with their place of establishment and tradesmen with their residence in the areas of special state

concern are, inter alia, eligible for incentives provided by the Act concerned. The areas of special State concern are established on the basis of the following criteria: in respect of the damages such areas suffered during the aggression against the Republic of Croatia (the first and second group) and depending on the economic development, structural handicaps and population criteria (the third group).

Undertakings performing activities in the areas of special State concern were eligible to state aid under specified criteria. Eligible for tax reductions are aid beneficiaries – the tax payers engaged in a business activity (excluding agriculture and fisheries) within an area of special State concern and permanently employing more than five employees, provided that more than 50% of these employees have permanent or habitual residence in an area of special State concern. The amount of tax relief depends on the categorization of the areas of special State concern, yet it may not exceed the aid level provided under the Decision on the publication of the rules on *de minimis* aid. The tax relief under the Act concerned is limited in time and degressive.

The Act on Hilly and Mountainous Areas defines hilly and mountainous areas as areas of interest and under special protection of the Republic of Croatia for the purpose of stimulating demographic renewal settlement and creating pre-conditions for the best possible utilization of natural and other available resources for the economic development of these areas and of the Republic of Croatia as a whole, while preserving biological and landscape variety and facilitating a balanced economic growth and improved social conditions and regional cohesion of the Republic of Croatia. Hilly and mountainous areas are those areas whose altitude, angle and vertical terrain profile and the related pedological, climatic and other natural characteristics determine the difficult living and working conditions for the population. Taxpayers who are engaged in a business activity within the hilly and mountainous area, other than an activity of agriculture and fisheries, and permanently employing more than five employees, on the condition that more than 50% of these employees have permanent or habitual residence in a hilly and mountainous area or in an area of special state concern, are subject to payment of profit tax in the amount of 75% of the statutory tax rate in the period from 2008 to 2010. The level of tax reduction for the specified time periods must be in line with the criteria set by the Decision on the publication of the rules on *de minimis* aid. As of 2011, the taxpayers in these areas shall be subject to corporate tax payments in line with the statutory tax base then in effect.

The Act on the Reconstruction and Development of the Town of Vukovar provides for incentive measures aimed at expeditious reconstruction and development of the Town of Vukovar and removing the consequences of the destruction of buildings and other consequences of the Homeland War. Given that the Town of Vukovar falls under the first group of the areas of special state concern and given that the Act on the Reconstruction and Development of the Town of Vukovar stipulates that the reconstruction and development of this town is of special interest for the Republic of Croatia, and taking into account

the level of regional development, it has been determined that tax reductions should be applicable, yet progressively reduced, during a set period of time. Tax payers who are engaged in a business activity within the area of the Town of Vukovar, other than agriculture and fisheries, and permanently employing more than five employees, on the condition that more than 50% of these employees have permanent or habitual residence in the area of the Town of Vukovar or in a hilly or mountainous area or in an area of special state concern, shall be subject to profit tax payments as follows:

- no profit tax shall be paid in the period from 2008 to 2010,
- 25% of the statutory profit tax rate shall be paid in the period from 2011 to 2013,
- 75% of the statutory profit tax rate shall be paid in the period from 2014 to 2016.

The profit tax exemption for the time periods referred above may not exceed the amount set in the Decision on the publication of the rules on *de minimis* aid. As of 2017, the taxpayers mentioned above shall pay profit tax in the amount of the statutory tax rate in effect in that year.

Through the adoption of the amendments to the Act on Hilly and Mountainous Areas in 2008 and the Act on the Reconstruction and Development of the Town of Vukovar in 2009 and the adoption of the new Act on Areas of Special State Concern in 2008 these fiscal acts have been fully aligned with the EU rules concerning fiscal aid. The alignment of the pieces of legislation concerned has been carried out in line with the preliminary binding opinions issued by the Croatian Competition Agency (Agency) and the provisions of the State Aid Act.

In conclusion, the alignment process of the fiscal package (including the Investment Promotion Act and the Free Zones Act, the Act on Areas of Special State Concern, the Act on Hilly and Mountainous Areas and the Act on the Reconstruction and Development of the Town of Vukovar) was concluded in 2008. The last three pieces of legislation are thus in line with the relevant *acquis* (EC rules on *de minimis* aid) with regard to the tax reductions.

The Closing Benchmarks in Competition Chapter or the Light at the End of a Tunnel

The Draft Common Position of the EU contained the following Closing benchmarks for Croatia:

- Croatia continues to build its administrative capacity and to demonstrate a satisfactory enforcement record in the area of competition
- Croatia completes the legislative alignment with the EU *acquis*
- Croatia adopts an updated national restructuring programme for the steel sector and individual business plans, accepted by the

Commission, in line with the requirements of Protocol 2 on steel products to the SAA.

- Croatia ensures full respect of the EU state aid rules in the ship-building sector, namely:
 - For each of the shipyards in difficulty a restructuring plan in line with EU *acquis* has to be adopted and accepted by the Croatian Competition Agency and the European Commission;
 - No new orders will be taken by any of the shipyards, until the restructuring plans are accepted by the Commission
 - Should any shipyard not be able to present an acceptable restructuring plan, Croatia will have to adopt a liquidation plan in line with its national legislation for that yard accepted by the Croatian Competition Agency and by the European Commission. Such yards will no longer be allowed to take new orders and will only be allowed to receive new State aid strictly limited to what is necessary for the completion of existing orders.

For the purpose of this Manual let's concentrate on the fulfilling of the following Closing benchmarks that may be of interest for Montenegro:

- Croatia continues to build its administrative capacity and to demonstrate a satisfactory enforcement record in the area of competition
- Croatia completes the legislative alignment with the EU *acquis*

Satisfactory Enforcement Record – the Conditio Sine Qua Non

With regard to the administrative capacity and enforcement record in the area of state aid here is how Croatia managed to fulfil the mentioned benchmark:

The continuous alignment of the Croatian legislative framework with the *acquis* has called for the strengthening of administrative capacities within the particular governmental bodies which participate in drafting and implementing the aid schemes, as well as within the Agency in order to preserve effectiveness in the enforcement of state aid rules and to prepare the Croatian economy for membership in the European Union.

There have been nine employees working in the Agency's State Aid Department, while training of Agency's expert staff has been conducted on regular occasion. The limited budgetary resources, despite the increase in 2011 of 10.6% comparing to 2010, required emphasis on improving the horizontal structure of the Agency, the strengthening of managerial and professional staff management skills and teamwork. The focus has been on cases with the greatest effect on competition, and the use of available remedies, such as rules on matters of minor importance (*de minimis*).

The Ministry of Finance has been a central authority responsible for drafting of laws and other legal documents containing State aid. Its State Aid

Section, within Economic Affairs Department, has been in charge of drafting state aid regulations. At the end of February 2011, the Section consisted of 4 civil servants (2 economist and 2 lawyers). Another employee has been recruited in the forthcoming period, which has contributed to effectiveness of the Section's work.

Other governmental bodies which are by their scope of work the most common aid grantors, are the Ministry of the Economy, Labour and Entrepreneurship, the Ministry of Regional Development, Forestry and Water Management, the Ministry of Science, Education and Sports, the Ministry of Culture, the Ministry of Tourism and other institutions (e.g. the Croatian Bank for Reconstruction and Development, the Development and Employment Fund, the Regional Development Fund etc.).

Administrative capacities of the Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship related to the allocation of aid for small and medium-sized enterprises, employment, training, investment promotion and support for users of free zones (*de minimis* aid) has been established (by the transfer of operational activities for SMEs in the Croatian Agency for SMEs) and is at this time sufficient. MELE has put into operation and continues to develop the Register aid for small businesses of the Republic of Croatia, i.e. a database for user support.

The strengthening of administrative capacity of MELE is also taken into account in part related to the planning and implementation of aid schemes designed to promote other horizontal aid. For example, support for research, development and innovation, where an appropriate institutional framework was established, and for which further quality expert staff recruitment is envisaged. The Department of Intellectual Property, Innovation and New Technology has been a newly established Department in the Directorate for Industry and Privatization. Further strengthening of the professional staff of the Department is envisaged, as well as continuing education of civil servants working in the Directorate for industry in the area of preparation of aid schemes for the purpose of effective implementation, monitoring and control of the use of state aid for large and medium-sized enterprises.

The Ministry of Regional Development, Forestry and Water Management is in charge of implementation of Act on Hilly and mountainous Areas, Act on Areas of Special State Concern and the Act on the Reconstruction and Development of the City of Vukovar, which include provisions on state aid. The Directorate for Areas of Special State Concern is in charge of processing applications of income tax payers for the realization of tax benefits in accordance with the Ordinance on the manner of tax relief for income tax payers in areas of special state concern, the Ordinance on the manner of tax relief for income tax payers in the hilly and mountainous areas and the Ordinance on the manner of tax relief for income tax payers in the City of Vukovar. Within the Directorate for Areas of Special State Concern, 3 employees have been employed on tasks dealing with entry and processing of applications, and issuing of certificates on right to use tax benefits.

The administrative capacities of the Ministry of Tourism in the area of state aid have been meeting the needs for its efficient operation. However, the need of its further building is taken into account in order to create conditions for preparation and implementation of new incentive programmes and for the enhancement and improvement of market competences of Croatian tourism sector.

The Croatian Bank for Reconstruction and Development (HBOR) has been aligning its business activities with the state aid rules on several levels: on the organizational level, where its units are proposing credit programmes and export insurance programmes; on the level of the Unit “Suradnja s EU” (“EU Cooperation”), coordinating activities concerning legislation alignment and the procedure of acquiring Agency’s prior consent; as well as on the functional level, monitoring the level of alignment of its activities with the legislation in force. State aid related programmes were created within the organizational units dealing with, for example SME’s, tourism, infrastructure, agriculture etc. The EU Cooperation Unit was established in order to meet the need for capacity building as regards putting HBOR’s activities in line with the EU *acquis*.

The Ministry of Science, Education and Sports (MSES) is responsible for activities relating to state aid for basic research, applied research and experimental development. Administrative capacities for these activities have significantly strengthened in early 2011 by strengthening of staff through the Department for Technological Development, which conducts the program of state aid for research and development. Also, by the establishment of the Business Innovation Center of Croatia – BICRO (the Regulation on the establishment of Business Innovation Center of Croatia, which among other things, was responsible for program management support and support for research, development and innovation in the private and public sector.

With regard to the enforcement record before the closing of Competition Chapter, DG Competition has been quite happy with the outcome of the Agency’s practice. The Agency has been approving schemes contained in the laws and as separate Programmes which have been notified. Also, the Agency initiated 3 cases ex officio: one involving ex post approval of state aid granted to Rockwool Adriatic d.o.o., a preliminary binding opinion on the Croatian Radio-Television Act and the inquiry into the programme of the Ministry of Tourism of subsidizing travel agencies for the purpose of attracting tourists. The Agency has been very active dealing with advocacy cases as well. Such cases included answering questions to aid providers and beneficiaries regarding application of state aid rules, annual report on state aid and keeping the register on granted *de minimis* aid.

The Agency approved state aid schemes and individual aid intended for the activities of publishing, air and maritime transport (preliminary binding opinion to the Act on Liner Shipping and Seasonal Coastal Maritime Transport), manufacture of rock wool, chemicals, pharmaceutical, rubber and plastic prod-

ucts, metal and finished metal products, computers, optical products, electrical equipment, motor vehicles and trailers, innovation in small shipbuilding, export credit insurance and public service broadcasting (preliminary binding opinion to the Croatian Radio-Television Act).

In some cases the Agency found that the aid schemes have been compatible with the Temporary Framework for State Aid Measures to Support Access to Finance in the Current Financial and Economic Crisis, so in this period the Agency indeed acted as the “extended arm” of the Commission itself.

In one case in that period the Agency even ordered recovery of incompatible aid granted for restructuring of Tvornica obuće d.d. - in bankruptcy.

Public Broadcasting – Television With Frontier

Now, regarding the fine-tuning of the legislation and the final steps of the legal alignment in the field of state aid, special attention has been granted to the full alignment in the public broadcasting sector.

So, pursuant to its obligations undertaken upon the opening of the negotiations in Competition Chapter, the Republic of Croatia continued with the finalization of legislative alignment with the relevant EU rules in the area of state aid in public service broadcasting. This procedure started in October 2009 with the aim of amending the 2003 Croatian Radio-Television Act and achieving its full alignment with the existing state aid rules and best practices of EU Member States.

The alignment procedure was primarily based on the Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting of October 2009 which was transposed by the Croatian Government’s Decision on the publication of state aid rules for public service broadcasting, adopted in March 2010. Besides this, a number of opinions and suggestions received during public consultations were included in its final version, as well as the Agency’s comments set in its opinion on the draft Act.

The new Croatian Radio-Television Act was adopted by the Croatian Parliament on 3 December 2010, and entered into force on 8 December 2010. The new Act has provided for promoting competition on the broadcasting market and independence of the public services broadcaster. The Act contains, among other provisions, the definition of the public service remit, entrustment, transparency, market conform behaviour, proportionality of aid, external auditing, the ex-ante test for significant new services and definition of a significant new service. The Act has also been fully aligned with the provisions of the Electronic Media Act .

The Croatian Radio-Television Act defines the Croatian Radio-Television (HRT) as a legal person holding the status of a public entity. The Act regulates its activities, function and content of public services, financing, management,

control and mode of operations. The Croatian Radio-Television performs public service broadcasting activities independent from any political influence and pressures originating from stakeholders of commercial interests.

The Act precisely defines and separates performing the activities of providing public services from the commercial activities. HRT's public services include programme-related obligations which meet democratic, social and cultural needs of Croatian society, guarantees pluralism, including cultural and language diversity.

The Act provided for programme-related public service obligations of the HRT as well as the amount and source of finance thereof envisaged to be defined by an Agreement concluded between the HRT and the Government of the Republic of Croatia, which contains the type, scope and content of all public services provided by the HRT pursuant to the Act, on a five-years basis. The provisional Agreement was signed on 6 March 2011 for a period until 1 January 2013.

The activities of the HRT shall be financed by public and commercial revenues on the basis of separate accounting. The HRT shall not use the funds generated from fees and other public revenues for financing commercial activities of the HRT (cross-subsidizing). The Act also regulated overcompensation in line with the Croatian Government's Decision on the publication of state aid rules for public service broadcasting. Implementation of the financially related provisions of the Act shall be monitored by the internal audit and the HRT Supervisory Board.

The Electronic Media Council as an independent regulatory body is empowered to conduct the external supervision of enforcement of the Act's provisions and the Agreement as well as to take necessary measures of enforcement.

III. Experience of Hungary on the accession negotiations to the EU

Introduction

Before the change of system (in the socialism) there was no State aid policy in Hungary, only measures were adopted for promoting exportations to the western countries and for supporting special investments on a case by case basis. After the change of system, a certain kind of State aid policy had been introduced, mainly with the purpose to solve the most important economic tasks, among them to stimulate foreign investments in Hungary in order to modernise the Hungarian industry.

Hungary signed the Europe Agreement in December 1991. The State aid provisions of the Europe Agreement entered into force in March 1992 under the so-called Interim agreement. As for the whole Agreement, it entered into force in 1994.

The need to build up the legal and institutional frameworks had been emerging on the basis of the Europe Agreement. Hungary had the position that it was necessary to distinguish the different stages of Hungary's integration, namely the association and the accession. Hungary was on the opinion that the under the Europe Agreement it was no obliged to fully apply the EU State aid rules.

The EU had a different opinion, stating that Hungary had to apply the State aid acquis already under the Europe Agreement. In its opinion the full and immediate application of the State aid acquis is also necessary in order to adapt companies well before the date of accession to be able to withstand the competitive pressures of the internal market. It was unimaginable for the EU that the Hungarian economy would be able to support the switching from one day to the next to the full and correct application of the State aid acquis.

Content of the accession negotiations

Hungary submitted its application for membership to the EU in 1994. The accession negotiation started in March 1998. The Competition Charter was opened on February 1999. At the beginning only certain approximation to the EU legal framework had been asked, but later on a total harmonisation had been requested, in the most sensitive issue: in foreign investment promotion by tax benefits.

The requirement of the EU side was the immediate abolishment of the relevant Hungarian regulations/laws, i.e. before the date of accession and the

introduction of the EU State aid rules with special regard to the regional aid rules. The EU side wanted it without recognizing the so called acquired rights of enterprises gained by investments made before the abolishment. The EU side was referring as argument to the equal competition conditions on the Single Market but the main underlying reason might have been the concern that too much capital would go from EU-countries to the so-called countries in transition. Another argument was that the application of the *acquis* of this field needs certain practice (enforcement), i.e. time is needed for exercise the functioning of the required legal and institutional frames.

The EU request was rejected by Hungary for constitutional and economic reasons. A compromise was needed. To find the compromise took almost four years and the chapter could be closed only a week before the final closure of the negotiations (Copenhagen negotiation round) in December 2002. The solution was a derogation containing the conversion of the conditions of the Hungarian law to the conditions very similar to the EU regional aid rules. This means that the maximum aid amount was limited in percentage of the eligible costs, however the rules introduced were not fully in line with the regional aid guidelines in force at that time. The purpose of the conversion was to find a solution which will not cause essential loss to those enterprises in Hungary which had begun investment in accordance with the original Hungarian law.

As to the original Hungarian law, the “Act on Corporate Tax Benefits Law”, the conditions of getting tax benefits according to that law defined by the Act on Corporate Tax and Dividend Tax were to carry out an investment in a certain value. It was not only the size of the investment that was taken into account, but also other considerations, e.g. job creation, development level of the area concerned. The eligible tax benefit was 100% for 10 years. The upper limit of the benefit was not determined. The entrepreneur did not need to get any registration or/and any approval for his project from the State, the tax benefit was automatic. The logic of the provision was quite different from that of the EU regional aid rules.

That had been the central task of the negotiations, but a lot of other tasks had to be solved.

Let us have a look at all types of work we had to accomplish in order to achieve the harmonisation and to solve the above mentioned main problem.

Hungary submitted in its initial position paper on competition in February 1999. It committed to be ready to comply with legal harmonisation, reporting and notification obligations by the date of accession. Hungary did not asked for any derogation, even for the above mentioned tax allowance case, but insisted for maintenance of acquired rights of the enterprises concerned.

Before answering the Hungarian position paper the EU wanted to verify whether Hungary would be able to comply with its commitments. With that purpose the EU asked the following information:

- aid schemes (horizontal, regional and sectoral aid) in force in Hungary
 - the substantive rules of all the aid schemes
 - compatibility assessment, which means that the Hungarian authorities had to confirm whether the rules of the scheme in question were in line with the relevant EU legislation (regional aid guidelines¹¹, environmental aid guidelines¹², training aid framework¹³, etc.).
 - timetable and precise plan to establish full compliance
- detailed information on tax measures
- detailed information on aid granted by the local governments¹⁴
- information on the State Aid Monitoring Office (procedural rules and administrative capacity)
- complete aid inventory and State aid report
- regional aid map¹⁵
- introduction of stricter rules for the sensitive sectors (car industry, steel, coal) and for large investment projects (above EUR 50 million)
- existing aid list

The road leading to the solution of the tasks

Corporate Tax Benefits

In 2000 Hungary has prepared the law with the aim to introduce a new tax benefit system in line with the EU regional aid rules, with planned entering into force in 2002, it means with a reasonable transitional period. This transitional period was required to grant sufficient time for adoption to those investors aiming to invest in Hungary. The law did not touch the rights of those investors who started their investment until the end of 2001. In this way they could keep their acquired rights until 2011. Hungary had the opinion that those rights could not be taken away because of constitutional reasons.

The EU found this Hungarian proposal unacceptable with the argument that it would have distortive effects well beyond the target date of accession.

11 OJ C 74 of 10.3. 1998

12 OJ C 72 of 10.3.1994

13 OJ C343 of 11.11.1998

14 In Hungary there are more than 3000 local governments (municipalities).

15 The establishment of the fully EU conform regional aid map took some time for Hungary. The first big step was the introduction of a uniform aid ceiling for the country. Later on – on the request of the EU – Hungary had to decrease the aid ceiling for the Central region in order to comply with the EU rules. The full conformity was established in 2002.

In 2001 the EU invited Hungary to bring its fiscal aid schemes providing incompatible aid into compliance with the State aid rules *with immediate effect*. The EU also invited Hungary to provide information on the individual benefits granted under the schemes and offered the possibility of a technical consultation to explore the possibilities for the transformation of these benefits into compatible measures for example by limiting the tax exemption to a percentage of the initial investment.

Less than 50 companies were affected by the required transformation, however, these undertakings contributed to the modernisation and restructuring of the Hungarian economy and their role were essential from the point of view of the Hungarian export and employment. It was also important for Hungary to keep its reputation as a country where the investment conditions remain favourable and the rule of the law prevails (acquired rights cannot be taken away). Based on these principles Hungary considered that the companies concerned should be offered two options, as a priority, transformation/conversion of the acquired rights into regional aid. However, for those companies who were not willing to participate in the conversion, a transitional period should be granted during which their rights would remain intact. The fact that options were offered to the companies greatly reduced the risk that the overall solution was legally challenged by any company.

Final deal:

Option 1 – Conversion of incompatible tax benefits for large companies into regional investment aid for large companies (for SMEs – the EU did not ask for transformation)

- The aid was limited to a maximum of 75% of the eligible investment costs if the company started the investment under the scheme before 1 January 2000, and to 50% if the company started the investment after 1 January 2000;
- In the motor vehicle industry the aid was further limited, and set at a level that corresponds to 40% of the maximum aid ceiling (e.g., where the above-mentioned regional aid ceiling for other types of investment was 75%, the formula gave $40\% \times 75\% = 30\%$).
- In case of aid for training, research and development, employment and environmental investment, the aid was limited to the relevant aid intensity ceilings,
- In case of investment by the beneficiary in relation to the public infrastructure, the aid was limited to 100% of the expenditures incurred by 31 December 2002.
- Eligible costs were defined in line with the criteria arising from the *acquis* applicable to the aid objective concerned. The costs that could be taken into account were those incurred between 1 January

1997 and 31 December 2005 under a programme that was formally decided by the company by 31 December 2002 and notified to the Ministry of Finance (State Aid Monitoring Office and Tax Department) until 31 January 2003 at latest.

- The period for the calculation of the total aid to be included under the above ceilings started on 1 January 2003. All aid claimed and received on the basis of the past profits preceding this date was not taken into account in the calculation. If at the date of accession, companies had already exceeded the maximum ceiling, the aid would not have to be reimbursed.
- Cumulation rules were to be respected.

Option 2 – no conversion for large companies

- The benefits not converted could not be considered as existing aid, therefore the Commission would be obliged to open a 108 (2) procedure (formal investigation).

Finally all the companies opted for conversion in Hungary.

In order to be able to achieve this compromise, the Hungarian authorities worked closely together with the companies concerned, they prepared plenty of background documents for the Commission to justify the Hungarian position. Furthermore, several consultations were held with the Commission on the issue. It was also important to explain for the companies concerned that the EU accession would provide them large market, therefore it was also their interest to cooperate in solving the issue of the problematic tax benefits.

Local (tax) benefits

In Hungary the Government has to act in respect of the autonomy of the local governments. Therefore it was difficult to introduce the prior notification obligation for aid plans of the local governments. In order to extend the prior notification for local governments, the Act on Public Finance was amended.

Because of this, it was also difficult to have the inventory for local governments. In order to gain information on the aid policy of the local governments, the State Aid Monitoring Office started a case-by-case examination on a voluntary basis in cooperation with some of the local governments having more than 50 000 citizens.

Based on the experiences gained from the above exercise, the right of local governments to grant tax benefits were curtailed. The municipalities were (and are) allowed to grant tax benefits only for those undertakings whose taxable base does not exceed HUF 2.5 million (it was EUR 10 000 at that time).

As for the already granted local tax benefits, Hungary received a transitional period until 31 December 2007 for these benefits to companies that were not benefitting from the above explained Corporate Tax Benefit. In order to have this transition Hungary explained that the upper limit of the local business tax is 2% of the net receipts of an undertaking and that for the vast majority of the beneficiaries the aid amount would be unlikely to surpass the de minimis threshold.

Off shore

In the off shore scheme the off shore companies paid 3% corporate tax instead of the normal level (18%). The EU found that this scheme was contrary to the principles of the Code of Conduct on Business Taxation. In Negotiation Chapter 10 (Taxation) Hungary undertook to comply with the principles of the Code of Conduct; however, this scheme was not only harmful, but also granted incompatible operating aid.

In order to be able to comply with the requirements under the Competition Chapter, Hungary undertook to stop the scheme as of 1 January 2003. All individual benefits had been granted earlier were phased out by 31 December 2005.

Regional aid map

Operating of SAMO and its procedures

In order to fulfil their obligations under the Europe Agreement and while preparing for accession, the associated countries gradually built up their internal, centralised State aid monitoring procedures with the aim of ensuring that the central control body, the Monitoring Authority, received all the necessary information from other Government departments at both central and local levels. The Monitoring Authorities of the accession countries were established within either National Competition Offices or Ministries of Finance, usually as independent units.

Hungary established its Monitoring Authority within the Ministry of Finance. During its first period of activity (1996 – 1999), the new Authority obtained the information necessary for its work only in the framework of the inter-ministerial consultation procedure or through informal channels, as it lacked any proper legal status. Consequently, its recommendations, proposals and comments also lacked any mandatory character. The general attitude towards its activity was mostly positive; however, in the absence of the legal regulatory background, its proposals – although based on professional competence, analysis and on obligations taken under the Europe Agreement – were not sufficiently followed, if they were followed at all.

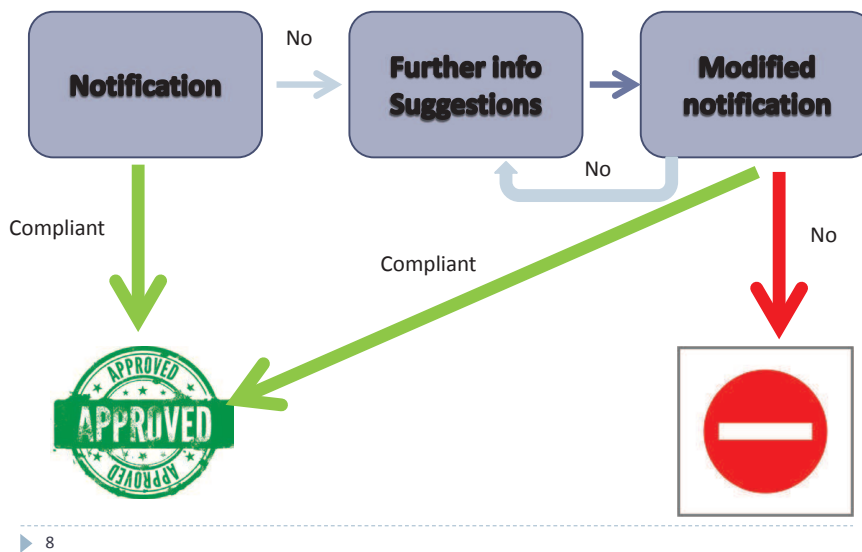
In 1997 a law was passed which gave the Minister of Finance powers to ensure that State aid in Hungary could only be granted in accordance with the State aid rules of the Community. In order to set up the legal background for implementing State aid control, a Government Decree¹ on procedural rules relating to prior notification was also adopted in 1999. On that basis the State Aid Monitoring Office (SAMO) was formally established, also within the Ministry of Finance. Since that time SAMO has taken the lead in the preparations for completing the legal framework for State aid control in Hungary and in introducing the necessary practices.

In 2001, in order to extend prior notification obligations to local governments (municipalities), a general prohibition on granting State aid was introduced by a provision of the Act on Public Finance² which took over the wording of Article 87(1) EC. The exemptions from the general prohibition (defined in accordance with the relevant EU rules) were laid down in another new Government Decree³. This Decree was considered as a kind of State Aid Code as it included the detailed rules for each aid objective (e.g. regional development, SMEs, training etc.) authorised under Article 87 EC.¹⁶

The procedural rules of the Decree obliged all aid grantors to notify their aid plans a priori to SAMO, which assessed each proposal for compatibility with the relevant Hungarian rules and the Europe Agreement. The aid grantor had to follow this assessment in case it contained recommendations for establishing the compatibility of the aid plan. In practice, the system was (and is) not so rigid. Once SAMO received a notification and found a compatibility problem, it suggested modifications in order to establish compliance, and also asked the aid grantor to renotify the modified scheme. If SAMO found that there was no way to ensure compatibility it refused the approval. In this case the aid grantor could (and can) go to the Government asking the Government to overrule the assessment of SAMO not allowing the introduction of the measure in question. When the Government decided on the issue it also had the SAMO's opinion in hand.

¹⁶ The Government Decree – in line with the Community acquis – also laid down special rules for sensitive sectors (steel industry, coal mining, synthetic fibre industry, car industry, shipbuilding, inland transport) and for large investment projects.

Procedure - Compliance



In 1999 the staff of SAMO was 6-7 and number grew gradually. In 2003 SAMO employed twelve people; most of them staff lawyers and economists. The cases within SAMO was (and is) dealt by a case team normally composed by 2 people (preferably one economist – one lawyer). However in the most complicated cases it is not rare that 4-5 people is working on the same case.

Between June 1999 and Hungary's accession to the EU in May 2004, SAMO assessed nearly 1200 plans for aid (including aid schemes, sub-schemes and ad hoc aid). They assessed 362 aid plans in 2003 alone.

The high number of cases results from the special structure of the Hungarian State aid system. Almost all aid is granted through so-called earmarked schemes that serve different aid objectives (such as promotion of investment, SMEs, environmental protection, tourism, research and development, employment, training and risk capital). In order to implement earmarked schemes, the aid grantors publish calls for applications (sub-schemes) with more detailed rules and a detailed definition for the specific objectives in the given year. While the number of schemes falls between ten and twenty, the number of sub-schemes usually exceeds one hundred. Prior notification applies to both major framework schemes regulated by acts, ministerial or governmental decrees, and to sub-schemes in the form of calls for applications. The appropriations for the earmarked schemes are adopted in the Act on Annual Budget; those for the sub-schemes are determined by the aid-granting bodies within the limits of the general appropriation scheme. Major schemes remain in force for several years, in contrast to sub-schemes which have to be renewed every six or twelve months with potentially changing objectives and criteria. Ad hoc aid in Hungary is very rarely granted. If it is, then it is granted essentially by government decision and is usually in the form of State guarantees.

Since the mid-1999 SAMO has systematically reviewed the compatibility of the Hungarian State aid system with the Community State aid rules. This means that SAMO tried to check each and every legal piece whether it contained aid or not. It searched the legal pieces for the word “aid” and “subvention”. Moreover all the tax regulation was screened.

As a result, the incompatible elements of the State aid system (e.g. aid intensities exceeding the maximum level permissible, eligible costs defined not in line with EU rules) were abolished. The conditions set by the Community rules (e.g. maximum aid intensity, minimum own resource requirement) became an integral part of the rules for Hungarian aid measures. This process has essentially increased the transparency of the State aid system in Hungary.

In consequence, Hungary’s accession to the European Union has not caused any harm to undertakings in this field nor has it brought about any major changes to the State aid system. The previous schemes were allowed to continue in Hungary. As for the rules for tax benefits on investments – as it was explained above – they were brought in line with the Community legislation as of 1 January 2003, and transitional arrangements for tax benefits granted before 1 January 2003 were set by the Accession Treaty.

IV. Experience of Poland on the accession negotiations to the EU

Introduction

The rapid transformation of the Polish economic and political system at the beginning of the 90` triggered discussions that Poland could one day become a member of the European Union. At that time though, nobody knew whether this could actually happen.

On 19 May 1990 Poland officially applied for launching of negotiations for an agreement of associating, and the negotiations began in December 1990. On 16 December 1991 the Polish Government signed the Europe Agreement. It established an associate relationship between the EC and Poland, as well as legal grounds for approximation of the Polish system with *acquis*.

The Europe Agreement came into force on 1 February 1994 (its III part on the mutual trade relations came into force earlier on 1 March 1992).

In 1998 screening sessions started in order to determine the extent to which the Polish law was in accordance with the community law. Screenings ended up with position papers on each of the negotiation chapters, including Chapter 6: Competition policy, which covered State aid.

Upon observations made in position papers, the negotiations started, in order to elaborate common approaches to existing problems and to approximate positions established after screenings. These negotiations ended up in December 2002 with establishing the conditions on which Poland entered the EU, including transitional periods for different areas of *acquis* for which the Commission and the Member States granted their approval for temporal non-compliance.

The Accession Treaty was signed in Athens on 16 April 2003 and on 1 May 2004 Poland became a Member State.

State aid in the 90`

Despite rapid changes, reforms and willingness to make up the gap dividing us from the EU, the process of harmonisation of law and building up standards of healthy market economy was very difficult.

In particular, concepts belonging to competition law – including State aid law, were abstract, unknown and un-understandable. On top of that the economy was weak and required State intervention especially in the form of financial assistance. Therefore, until the screening process started, very little attention was given to possibility that the Government could actually infringe competition by

granting aid. The priority was to create incentives for foreign investors to enter the Polish market and to minimise the costs of transformation for the industry which for years had been depended on State intervention and could not exist on its own in the market economy. In such circumstances harmonisation of law and fulfilling the requirements which the Commission was imposing on the Polish Governments was not an easy task, as it could potentially result in massive opposition against the membership in the Polish society bearing very high costs of reforms.

It goes without saying that there was no State aid legislation in line with *acquis* and no mechanism of ex ante assessment of aid measures.

At the same time, Article 63 of the Europe Agreement stipulated that:
the following are incompatible with the proper functioning of the Agreement, in so far as they may affect trade between the Community and Poland:

- *any public aid which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods.*

*Any practices contrary to this Article shall be assessed on the basis of criteria arising from the application of the rules of [...] 92 of the Treaty establishing the European Community (Art. 107 TFEU). The Association Council shall, within three years of the entry into force of this Agreement, adopt by decision the necessary rules for the implementation of paragraphs 1 and 2 (relating *inter alia* to State aid).*

Referring to these provisions, the Commission demanded that the appropriate legislative changes should have urgently been put into force, so that implementation of the Europe Agreement was ensured. At the same time, the Commission argued, that the Europe Agreement, as an international agreement, should have been considered a legislation superior vis-à-vis any domestic laws. As a result, any incompatible State aid implemented after the Europe Agreement entered into force had been considered a violation of this agreement. Article 63 opened a gate for the whole *acquis* in the State aid field to be applied in Poland.

First Position Papers

The first Position Paper of the Polish Government covered the following issues¹⁷:

- a. Special Economic Zones (further referred to as: “SEZ”),
- b. Environmental aid, and Rescue and Restructuring aid,
- c. Aid for coal and steel sector.

¹⁷ This paper refers only to SEZ and environmental aid.

Polish argumentation was based on the following factors:

- With regard to SEZ: rules cannot be changed due to acquired rights of investors, SEZ are an important instrument for regional development, Poland cannot afford abandoning this instrument, as it constitutes a successful measure to attract foreign investors;
- With regard to environmental aid and rescue and restructuring aid: Polish undertakings cannot bear very high costs of environmental investments themselves, aid must be granted also to adapt to existing EU standards, transformation requires that rescue and restructuring aid is granted under more flexible rules;
- For coal and steel sectors: aid must be granted to allow further existence of the industry, irrespective of whether under normal market economy rules, undertakings should have gone bankrupt. The process of transformation should therefore be extended.

The Commission refused to accept such justifications:

- For SEZ: the mechanism was implemented after the Europe Agreement entered into force. The concept of acquired right cannot be applied. SEZ offer State aid which has purely operating character¹⁸;
- Environmental aid rules do not apply for adjusting to existing standards. There is no justification for applying more flexible rules in case of rescue and restructuring aid.
- Coal and steel sectors cannot be granted aid for perpetual restructuring. In case of social costs of bankruptcies, State should focus on encouraging the unemployed workers to change qualifications, and on revitalization of degraded (contaminated) areas.

The Law on SEZ of 1994 was amended only in 2001, however with regard to beneficiaries who had obtained the right for tax exemptions before the amendment came into force (1.01.2001), the old rules remained unchanged. Therefore, the year 2001 was a reference date for negotiations.

Final outcome of negotiations¹⁹

This part has been shaped according to the final reading of the Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the

18 Article 12 of the Law on Special Economic Zones envisaged that:

Income from the economic activity conducted on the territory of the zones can be entirely or partially exempted from the income tax for the period corresponding to ½ of the period for which the zone has been established. For the remaining half – income could have been further exempted up to 50%.

19 OJ L 236, 23.9.2003, p. 879

Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (further referred to as “the Act concerning the conditions of accession”).

SEZ

As already indicated, the Law on SEZ was amended only in 2001. This allowed to draw a division line between undertakings who entered into zones and acquired rights to receive aid which was not in line with acquis, and undertakings who were receiving aid compatible with the internal market (namely on the basis of rules foreseen for regional investment aid).

Negotiations therefore were focused on the first group and resulted in the following solutions:

- a. Small undertakings were able to benefit from State aid granted to them on the basis of the Law on SEZ of 1994 – until the end of 2011,
- b. With regard to medium sized undertakings such possibility was also foreseen – however limited to the end of 2010,
- c. For other undertakings:
 - i. Aid could not exceed 75% of eligible investment costs – however this concerned only those undertakings who entered zones before 1 January 2000. For these undertakings who entered zones in the year 2000, the intensity of aid was established at the level of 50% of eligible costs,
 - ii. Active in the motor vehicle sector – the intensity of aid was set on the level of 30% of eligible investment costs.

The period for calculating the aid to be included under the abovementioned ceilings of 75 % and 50 % (30 % in the case of motor vehicle sector) shall start on 1 January 2001; all aid claimed and received on the basis of profits that precede this date shall be excluded from the calculation.

The transitional arrangements above were supposed to come into effect if Poland had modified the Law on Special Economic Zones introducing the above modifications to the benefits of both small and medium-sized enterprises and large undertakings granted under the Law of 1994 on Special Economic Zones up until 31 December 2000, and has brought all existing individual benefits in line with the above arrangements by accession. Any aid granted under the Law on Special Economic Zones of 1994 which was not brought into compliance with the above conditions by the date of accession was supposed to be considered as new aid.

As indicated in the Act concerning the conditions of accession the final solution to SEZ issue was based on differentiation between undertakings

– notably with regard to their size and resulting thereof impact on the market, as well as with regard to conducting business activity in the sensitive sector of motor vehicle industry.

Such approach, where detailed examination of the case was provided, proved to be appropriate, as it allowed to direct the discussion with the Commission to actual influence of the harmful measure, instead of disputing over the measure as such (with no specific differentiation on the basis of sector, size, amount of aid, etc.). This also allowed to focus the negotiations on these areas where the SEZ aid was indeed problematic (large undertakings, sensitive sector).

Environmental aid

The key issue during negotiations was the disability of undertakings to bear high costs of reaching the EU environmental standards.

Again, at the beginning of the negotiations this was an overall approach – not justified by beneficiaries` size, their financial capability to invest or type of standard (new, existing, referring to various environmental EU directives). Such approach was frequently questioned by the Commission during negotiations up until a common position was reached to link issues being negotiated under the Chapter Environment with the Chapter Competition and therefore justify the mutual needs in these Chapters one by another. In real terms it meant that any request for transitional period in the Chapter Environment was substantiated by the relevant request for transitional period in the Chapter Competition, namely in order to allow for granting State aid to reach standards established by the EU law.

Consequently, State aid was allowed under the following conditions:

- a. Until the end of 2007 – to reach standards established under Directives: 76/464/EEC (on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community), 82/176/EEC (on limit values and quality objectives for mercury discharges by the chlor-alkali electrolysis industry), 83/513/EEC (on limit values and quality objectives for cadmium discharges), 84/156/EEC (on limit values and quality objectives for mercury discharges by sectors other than the chlor-alkali electrolysis industry) and 86/280/EEC (on limit values and quality objectives for discharges of certain dangerous substances included in List I of the Annex to Directive 76/464/EEC). The intensity of aid was set up at the level corresponding to the regional aid map, with bonus of 15 pp. for SMEs;
- b. Until the dates specified for the Chapter Environment (see Annex XII, Chapter 13 on Environment, Section C, point 2, and Section B, point 3 of the Act concerning the conditions of accession) – to reach standards under Directives: 91/271/EEC (concerning urban

waste water treatment) and 1999/31/EC (on the landfill of waste). The intensity of aid was set up at the level corresponding to the regional aid map, with bonus of 15 pp. for SMEs;

- c. Until the dates specified for the Chapter Environment (see Annex XII, Chapter 13 on Environment, Section D, point 1 of the Act concerning the conditions of accession) – for existing installations to reach standards under Directive 96/61/EC (concerning integrated pollution prevention and control). The aid intensity was established at the level of 30% of eligible investment costs. For remaining installations (not subject to Annex XII, Chapter 13 on Environment, Section D, point 1 of the Act concerning the conditions of accession) the intensity of aid was established at the same level – however, the transitional period was limited to 31 October 2007;
- d. Until the dates specified in Annex XII, Chapter 13 on Environment, Section D, point 2 of the Act concerning the conditions of accession – to reach standards under Directive 2001/80/EC (on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants). The aid intensity was limited to 50 % of the eligible investment costs.

As a result, any transitional period for granting environmental State aid was focused on reaching specified existing standard. This, unlike the general approach presented at the beginning of the negotiations, was justified by detailed needs and specificities of sectors of economy. Timeframe as well as amounts of aid were attached to particular transitional periods.

Additional issues

Apart from the above mentioned issues which had been indicated in the first position papers and were continued afterwards in order to reach a common consensus the services of the Commission were also investigating the process of coal and steel restructuring in Poland. The general aim of the exercise was to ensure that enterprises in these two sectors could be viable at the date of accession and could compete on the common market.

In particular, the restructuring of the steel industry became a subject of interest and the case of State aid for Huta Częstochowa was scrutinized in the last month before accession. This case was examined in the context of the provisions of the Protocol No 8 of the Accession Treaty on the restructuring of the Polish steel industry²⁰. The Protocol prohibited granting restructuring aid to Huta Częstochowa (please note that a number of companies were mentioned in the Protocol, however Huta Częstochowa was not one of them). Despite this prohibition, the Polish authorities undertook measures in order to ensure that

²⁰ OJ L 236, 23.9.2003, p. 948.

Huta Częstochowa regains its ability to function under normal market conditions. The Commission argued that these measures were restructuring aid.

Soon after Poland joined the EU the Commission adopted a decision opening the formal investigation procedure and inviting to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC Treaty (108(2) TFUE)²¹.

The main question raised by the Commission in the decision was focused on whether actions undertaken by the Polish authorities with regard to Huta Częstochowa could be considered non-aid. The Polish authorities argued that the restructuring measures were such that could be perceived as meeting the private creditor test, notably that a market creditor would be willing to choose them instead of opting for liquidation of the company.

The Commission raised doubts whether indeed such measures could be considered as behavior of a market creditor within existing at that time circumstances, namely restructuring (business) plan of Huta Częstochowa.

The final decision was adopted only in 2006²². The Commission took the view that certain amounts of aid were not compatible with the common market. The Commission ordered recovery of such aid.

Additionally, the Commission took a closer look to a number of other restructuring cases which were considered fragile at the time of 2003-2004, inter alia: State aid for FSO (automotive industry) and shipyards. All these cases continued after accession and resulted in Commission decisions, some of them negative with recovery of aid. Such an exercise of screening through individual cases was a part of checking how the Polish administration is prepared for accession and requirements of EU Law.

Harmonisation of law

The Commission was expecting at the time of the screening process that Poland would make necessary legislative adjustments in order to create a State aid controlling system. The Polish administration chose to adapt the Law on rules of granting State aid. The controlling responsibilities were delegated in the year 2000 to the Office for Competition and Consumer Protection (OCCP).

The Commission closely monitored the way the OCCP fulfilled its tasks by checking its controlling performance and administrative capacity.

The first experiences were particularly difficult since the Law on rules for granting State aid was often in contradiction to other acts being basis for granting aid. Therefore, during the first months officials from different ministries,

21 OJ C 204, 12.8.2004, p. 6

22 OJ L 366, 21.12.2006, p. 1

governmental agencies, and OCCP itself, involved in granting of State aid and its assessment according to the provisions of Law on rules for granting State aid, were participating in trainings and workshops. Capacity building was considered to be the most important step at that time. Indeed it helped later when the process of State aid control became more advanced and when the Commission was also monitoring the process of State aid assessment.

Structure of OCCP unit dealing with State aid was adjusted to the characteristics of the EC Law on State aid. This structure included divisions for horizontal, regional and sectoral aid, as well as monitoring, gathering data and reporting.

Application of the Law on rules for granting State aid, which patterned after the EC Law at that time, required two main responsibilities: indicating which existing acts/laws foreseeing granting aid require adjusting to the requirements of the EC Law, and examining of new legislative drafts in the context of the ex ante control of State aid.

Such ex ante control by the independent authority was the main requirement established by the Commission at the beginning of the creation of the controlling system. The Polish administration decided that the Chairman of the OCCP will be delegated to perform the controlling tasks²³ as it was not involved in granting of State aid and was independent from any aid granting authority.

Ex ante control required that any laws/acts (aid schemes in present nomenclature) needed to be examined by the OCCP. To this end, they were submitted for examination by the relevant aid granting authorities (authors of legislative drafts). The Chairman of the OCCP was issuing opinions on compliance of the drafts with the Law on rules for granting State aid. At the same time a system of ex ante control of individual aid measures (in particular restructuring) was introduced.

In practice, the Commission was examining with scrutiny how the OCCP performs its tasks, by verifying periodically lists of cases and OCCP's opinions.

23 In some other candidate countries the controlling responsibilities were also delegated to the Minister of Finance.

V. Concluding remarks

The main goal in the Competition (State aid) Chapter in the EU accession negotiation process for the candidate country is to establish a strategy which ensures that all the participants in the “State aid game”, namely undertakings, aid grantors and the central monitoring authority will be prepared by the time of accession to comply with the requirements of the full membership.

This means compatible aid schemes, measures, competent authority and adequate procedures.

On the basis of the experiences gained from the previous negotiations, one can conclude that EU requires full compliance upon accession in each field. Moreover, it is not enough to promise that Montenegro will reach full compliance by the time of accession, it is necessary to demonstrate the steps (Action plan for incompatible schemes, solution for problematic cases (sensitive sectors), fiscal aid) leading to the full compliance. It is also indispensable to prove that there is a competent body who understands what shall be done and able to supervise the preparation exercise.

In order to successfully fulfill the above tasks the State Aid Control Unit of the Ministry of Finance (hereinafter – SACU) and the State Aid Control Commission (hereinafter – SACC) has to have a full picture on the State aid system (inventory) and has to have a view on the necessary steps for the alignment of the State aid rules and the rules of the State aid measures (including the problematic ones). It is also very important that the existence of SACU/SACC shall be known among the aid grantors, its opinions are to be asked, its recommendations are to be followed and it has to have access to information in order to detect unlawful State aid.

If you have to find that the application of the full *acquis* would cause major difficulty for Montenegro in certain fields, Montenegro has to find out the ways to solve the problematic issues with the European Commission. The country has to present solutions which are at least formally in line with the EU rules. The experiences referred to in this booklet show that the EU has some flexibility but it is not in the position to deviate complete from the *EU acquis* in the context of the accession negotiations.

In order to be able to negotiate with the European Commission it is not enough to be familiar with your own system, you have to understand and know the EU State aid rules including the Court cases. It will facilitate the approval of your proposal if you are able to show concrete, similar examples from the present Member States. It is also important to support your positions with detailed explanation, statistics, etc.

Besides the above, the SACU/SACC has to explain the need for changes for the aid grantors and might to do so also for the beneficiaries.

All this is a very difficult task that needs time, knowledge and patience. However, if you do not start to work on these issues in time, at the end of the day there will be no time for negotiations, but only radical changes that can be painful for the stakeholders (aid grantors, companies, SACU, SACC). Therefore you should

- start preparations for negotiations in time, it is a complex task.
- establish your priorities and work out a strategy how to reach them.
- give enough time to the difficult issues, prepare explanatory notes and do not be impatient.

The major part of the success in preparation and later in the EU membership depends on Montenegro (SACU/SACC).