

کمک‌های دولتی در حقوق رقابت اتحادیه اروپایی برای رویارویی با پیامدهای همه‌گیری بیماری کووید ۱۹

سعید شجاعی ارانی*

چکیده

همه‌گیری بیماری کووید-۱۹ و اقداماتی که دولت‌ها برای پیشگیری از گسترش این بیماری انجام دادند، سبب شد تا دادوستد در بسیاری از حوزه‌های اقتصادی، مانند گردشگری، خودروسازی، حمل و نقل هوایی و ورزش بسیار کاهش یابد. پیامد کوتاه‌مدت این رخداد کاهش درآمد بنگاه‌ها و پیامد بلندمدت آن در آستانه ورشکستگی قرار گرفتن بسیاری از شرکت‌های متوسط یا بزرگ خواهد بود. برای پیشگیری از چنین وضعیتی و به‌ویژه به رکود کشیده شدن اقتصاد، کشورها می‌توانند با دادن کمک‌های مالی مستقیم یا غیرمستقیم بنگاه‌ها را در خروج از بحران یاری کنند. برای آنکه چنین کمک‌هایی خود پیامد ضدرقابتی بر بازار نداشته باشند، سیستم‌های حقوق رقابت قواعد ویژه‌ای را برای پیش‌بینی و اجرای کمک‌های دولتی مقرر می‌کنند. در این مقاله به بررسی سازوکارهای موجود در حقوق رقابت اتحادیه اروپا و نقش نهادهای اروپایی و ملی در پیش‌بینی، پیاده‌سازی و کنترل کمک‌های دولتی خواهیم پرداخت. سیستم مورد مطالعه به دلیل پیش‌بینی اصل ممنوعیت کمک دولتی و نیز راهکارهای گوناگون برای دادن کمک دولتی در شرایط استثنایی، توانسته است میان اصل رقابت آزاد در بازار مشترک و نیاز به دخالت دولت در کمک به بنگاه‌های در خطر، آشتی برقرار کند. چنین سازوکاری هنوز در ایران به درستی پیش‌بینی نشده است و کمک‌های دولتی بدون نظارت پیش‌بینی می‌توانند سبب نابرابری میان بنگاه‌های عمومی و خصوصی و کوچک‌تر شدن بخش خصوصی شوند.

کلید واژگان:

کمک دولتی، حقوق رقابت اتحادیه اروپا، کووید ۱۹، معاهده درباره عملکرد اتحادیه اروپایی.

* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.

مقدمه

کمک‌های دولتی^۱ می‌توانند در دو گروه جای گیرند: گروه نخست، هنگامی پیش می‌آیند که یک دولت به عنوان بازیگر اقتصادی پا به بازار می‌گذارد و تمام یا بخشی از یک بنگاه یا بازار را در اختیار خود می‌گیرد. معاهده دربارهٔ عملکرد اتحادیه اروپا (زین پس معاهده) کمک دولت به بنگاه‌های عمومی را به آسانی نپذیرفته است (ماده ۱۰۶).^۲ گروه دوم، که موضوع اصلی مقاله پیش‌رو است، به کمک‌هایی مربوط می‌شود که دولت نه به عنوان بازیگر اقتصادی، که برای بازیگران اقتصادی تصویب می‌کند. معاهدهٔ اتحادیه در مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹ این گونه از کمک را نیز به دشواری ممکن می‌داند.^۳

در حقوق کشورهای عضو اتحادیه اروپا نرُمی فراتر از قانون عادی وجود ندارد که بتواند نهادهای داخلی (ملی) را وادار به پذیرش و پیروی از اصول اقتصاد بازار و رقابت آزادانه نماید.^۴ به بیان بهتر، برای شناخت حقوق رقابت اتحادیه در زمینهٔ کمک دولتی،^۵ مهم‌ترین منبع بررسی ما قانون و رویهٔ اروپایی خواهد بود. در چهارچوبی که معاهده برای کمک‌های دولتی ایجاد کرده است، اصل بر ناسازگاری میان کمک دولتی و بازار اروپایی است، بی‌آنکه واژهٔ ممنوعیت یا واژه‌های همسان آن به کار رفته باشند. به بیان بهتر، در کنار اصل ناسازگاری، استثنای فراوانی

1. State Aids.

2. Article 106 (ex-article 86 TCE) 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.

۳. به مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹ باید ماده ۱۰۶ را نیز افزود زیرا هدف از آن پیروی دولت‌ها از اصل رقابت آزاد و اقتصاد بازار است.

4. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), Droit de la concurrence, droit interne et droit de l'Union européenne, LGDJ, 7e éd. 2016, p. 447.

۵. فصل قواعد رقابت معاهده دارای دو بخش است: قواعد رقابت مربوط به شرکت‌های تجاری (۱۰۱ تا ۱۰۶) و قواعد مربوط به کمک‌های دولتی (۱۰۷ تا ۱۰۹).

وجود دارند تا براساس دسته‌بندی کمک‌های پیشین و کمک‌های نوین، دولت‌ها بتوانند کارویژه‌های اقتصادی خود (پیاده‌سازی سیاست‌های اقتصادی) را بهتر انجام دهند.^۱ در زمان‌هایی که رخدادهای پیش‌بینی‌ناپذیر ثبات مالی، اقتصادی یا زیست‌بومی را با خطر جدی روبرو کند، استثنای اصل ممنوعیت کمک دولتی به کار گرفته می‌شوند. البته، همه کمک‌های دولتی باید براساس سازوکار کنترل پیشینی از سوی کمیسیون اروپایی ارزیابی شوند. این ارزیابی برپایه قواعد رقابت آزاد انجام می‌شود و نه اقدامات گسترش‌دهنده آزادی تجارت میان کشورهای عضو اتحادیه.^۲

ماده ۱۰۷ دربردارنده قواعد ماهوی درباره کمک دولتی است. در این ماده اصل بر ناسازگاری کمک دولتی با بازار اروپایی است، اما کمک‌هایی که به بهبود بیلان اقتصادی بینجامند، به عنوان استثنا پذیرفته شده‌اند. شیوه نگارش کوتاه این ماده سبب شده است تا تفسیر دادگاه‌ها به ویژه درباره مفهوم کمک دولتی ناگزیر باشد. ماده ۱۰۸ شیوه کنترل اروپایی (فراملی) کمک‌های دولتی را سازمان‌دهی می‌کند که در آن نقش نخست به کمیسیون داده شده است؛ هرچند در جاهایی قضات ملی نیز در این فرایند نقش مهمی دارند. ماده ۱۰۹ نیز به شورا اجازه می‌دهد تا برپایه پیشنهاد کمیسیون و پس از نظرخواهی از پارلمان مقررات بایسته برای پیاده‌سازی بهتر مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ را تصویب کند.

برای شناخت کمک‌های دولتی در سیستم اتحادیه اروپا، باید جدای از معاهده درباره عملکرد، به بررسی آرای دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی (زین پس، دیوان) پرداخت؛ به‌ویژه آنکه کمک‌های دولتی یکی از موضوعاتی است که دیوان آرای بسیاری درباره آن داده است. البته، معاهده کمک دولتی را تعریف نمی‌کند؛ پس، باید به سراغ آرای دیوان رفت. یکی از نخستین آرا به سال ۱۹۹۶ بازمی‌گردد.^۳ براساس رأی دیوان، «مفهوم کمک دولتی نه تنها دربرگیرنده کمک مالی مانند یارانه‌هاست، بلکه کمک‌هایی را نیز در خود جای می‌دهد که سبب کاهش هزینه‌های

1. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), op. cit., p. 448.

2. BERROD (F.), « Aides: notion », Répertoire de droit européen, Dalloz2008, p. 5.

3. CJCE, Arrêt du 11 juillet 1996, Affaire C-39/94. 58. La notion d'aide recouvre dès lors non seulement des prestations positives telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques.

یک بنگاه است. این گونه از کمک‌ها دارای ماهیت و پیامدهای همسانی با کمک‌های مالی هستند». در رأی دیگری در سال ۲۰۰۹ سنجۀ ذهنی یا بی‌طرفانه^۱ و گسترده‌ای را برای ارزیابی و شناخت کمک دولتی به کار گرفته^۲ که پس از آن در چند رأی دیگر آمده است.^۳

بازبینی سیستم کمک‌های دولتی در سال ۲۰۱۲ که از سوی کمیسیون اروپا انجام شد، سبب شد تا دولت‌ها بتوانند در بازه زمانی کوتاه‌تری به بنگاه‌ها کمک کنند. همچنین، گزارش زمستان ۲۰۱۹ کمیسیون نشان می‌دهد که از سال ۲۰۱۵ تا ۲۰۱۸ دولت‌ها توانسته‌اند ۹۶ درصد کمک‌های جدید را براساس آیین‌نامه عمومی معافیت‌ها^۴ و بدون نیاز به اعلام پیشاپیش انجام دهند.^۵ کمیسیون باید در پایان سال ۲۰۲۰ با بررسی و ارزیابی نتایج بازبینی سال ۲۰۱۲ درباره ادامه یا بازبینی سیستم موجود و برخی از مصوبات سال ۲۰۱۲ تصمیم بگیرد. البته، برخی از مصوبات مانند آیین‌نامه عمومی معافیت‌ها و آیین‌نامه حداقل‌ها^۶ تا سال ۲۰۲۲ تمدید شده‌اند.

ماده ۱۰۷ دارای سه بخش است: در پاراگراف نخست شرایط ناسازگاری کمک دولتی با بازار داخلی آمده‌اند. در پاراگراف دوم، برخی از کمک‌های سازگار با بازار مشترک برشمرده شده‌اند. در بخش سوم، کمک‌های دولتی ناسازگار که در پاراگراف نخست آمده‌اند، به شکل استثنایی و با شرایطی پذیرفته شده‌اند. در بند نخست، بخش‌هایی از یک تعریف حقوقی به همراه پیامدهای اقتصادی آمده‌اند. به بیان بهتر، در کنار دو پیامد «کاهش رقابت یا تهدید به کاهش رقابت» و

1. Objective.

2. 72. Plus généralement, la notion d'aide d'État, existante ou nouvelle, répond à une situation objective. Ainsi que le fait valoir la Commission, cette notion ne saurait dépendre du comportement ou des déclarations des institutions.

3. CJCE, Arrêt du 2 décembre 2009, l'affaire C-89/08 P.

4. Conseil, Règlement 2015/1588 du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides horizontales.

5. CJUE, n° C-272/12, Arrêt de la Cour, Commission européenne contre Irlande du 10 décembre 2013, C-272/12 : «53. Toutefois, ainsi que le fait valoir la Commission, la notion d'aide d'État répond à une situation objective et ne saurait dépendre du comportement ou des déclarations des institutions (arrêt Commission/Irlande, point 72)».

Arrêt du Tribunal du 22 avril 2016 : 88. la Cour [...] a observé que la notion d'aide d'État répond à une situation objective et ne peut dépendre du comportement ou des déclarations des institutions.

6. Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

«کاهش دادوستد میان کشورهای عضو» دو ویژگی «کمک‌های داده شده از سوی دولت یا از منابع مالی دولت، به هر شکل که باشد» و «به سود بنگاه‌ها یا برخی کالاها باشند»، هم آمده است که می‌توان آنها را سازنده‌های تعریف حقوقی دانست.

بر این اساس، کمک دولتی دارای ویژگی‌های زیر است:

- کمک دولتی یا کمک عمومی برآمده از منابع دولتی؛

- سود یا بهره‌گزینشی؛

- آسیب رسیدن به رقابت؛

- آسیب رسیدن به دادوستد میان کشورهای عضو.^۱

در این مقاله نخست به بررسی کمک‌های دولتی و سازگاری یا ناسازگاری آنها با بازار اروپایی خواهیم پرداخت (گفتار نخست). سپس، سازوکار نظارت بر کمک‌های دولتی در زمانه بحران بهداشتی کرونا را مطالعه می‌کنیم (گفتار دوم).

۱. کمک‌های دولتی: سازگاری و ناسازگاری عملکرد دولت با بازار اروپایی

در این گفتار، نخست به بررسی مفهوم یا چیستی کمک دولتی در حقوق رقابت اتحادیه اروپا می‌پردازیم (بخش نخست). پس از آن، سنجه‌های ناسازگاری و سازگاری کمک دولتی با بازار اروپایی را مطالعه خواهیم کرد (بخش دوم).

۱.۱. مفهوم یا چیستی کمک دولتی

برای شناخت کمک دولتی باید دو ویژگی خاستگاه دولتی و سودآور بودن کمک دولتی برای بنگاه هم‌زمان وجود داشته باشند.

۱.۱.۱. خاستگاه دولتی

برپایه یکی از نخستین آرای دیوان در این زمینه، مراد از کمک دولتی یا کمک از منابع دولتی «هر کمکی است که ریشه در منابع دولتی داشته باشد».^۲ بر این اساس، خاستگاه دولتی کمک دارای دو عنصر است: نهاد تصمیم‌گیرنده درباره کمک دولتی و پرداخت کمک از منابع عمومی.

1. Ministère de l'économie et des finances, Vade-mecum des aides d'État, 9e éd., 2019, p. 12.

2. CJCE, arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne c/Commission, Affaire 284/84 : « 17. En effet, celui-ci [article 107 du Traité], en mentionnant les aides accordées par "les→

۱.۱.۱.۱. نهاد تصمیم‌گیرنده برای کمک دولتی

در ماده ۱۰۷، گزاره کمک‌های «داده شده از سوی دولت‌ها یا از منابع مالی دولت» نشان‌دهنده آن است که ممکن است در کنار کمک مستقیم «دولت‌ها» نهادهای حقوق عمومی یا خصوصی کمکی را از منابع دولتی پرداخت کنند.

۱.۱.۱.۱.۱. کمک مستقیم دولت‌ها

در حقوق اروپایی همان مفهومی از دولت پذیرفته شده که در حقوق بین‌الملل عمومی شناخته شده است؛ یعنی همه نهادهای دولتی و همه واحدهای سرزمینی که وابسته به دولت هستند.^۱ دیوان در رأی خود یادآور شده است که «کمک‌های داده شده از سوی واحدهای سرزمینی منطقه‌ای یا محلی کشورهای عضو، جدای از شخصیت/ وضعیت حقوقی یا برگزیدن آنها، مشمول قاعده بررسی/ کنترل سازگاری [شان با بازار] بر اساس ماده ۹۲ [۱۰۷ کنونی] معاهده می‌شوند».^۲

۱.۱.۱.۱.۲. نهادهای حقوق عمومی یا خصوصی

دیوان در یکی از آرای خود آشکارا به توانایی یا صلاحیت یک نهاد برای دادن کمک اشاره کرده است. بر اساس این رأی «نیازی نیست/ نباید میان کمکی که خاستگاه آن دولت (یا واحدهای منطقه‌ای و محلی دولت) است و کمکی که از نهادهای عمومی یا خصوصی که دولت برای مدیریت و پرداخت کمک ایجاد کرده یا برگزیده است، آمده است، فرق گذاشت».^۳ این سنج در بسیاری دیگر از آرای دیوان^۱ پذیرفته شده است.

«Etats ou au moyen de ressources de l'Etat sous quelque forme que ce soit», vise toute aide financée au moyen de ressources publiques ».

1. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), Droit de la concurrence, droit interne et droit de l'Union européenne, op. cit., p. 457.

2. CJCE, arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne c/Commission, Affaire 284/84. « 17. Il s'ensuit que les aides accordées par des entités régionales et locales des Etats membres, quels que soient le statut et la désignation de celles-ci, sont soumises à l'examen de conformité à l'article 92 du Traité ».

3. CJCE, arrêt du 22 mars 1977, Steinicke et Weilig, Affaire 78/76: « 21. Attendu que l'interdiction de l'article 92, paragraphe 1 englobe l'ensemble des aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le cas où l'aide est accordée directement par l'Etat ou par des organismes publics ou prives qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide ; que, pour l'application de l'article 92, ce sont cependant essentiellement les effets de l'aide en ce qui concerne les entreprises ou producteurs bénéficiaires qu'il y a lieu →

۱.۱.۱.۲. پرداخت کمک از منابع عمومی

برای آنکه کمک دولتی این ویژگی را داشته باشد، باید دو عنصر کمک مالی^۲ به بنگاه و از منابع عمومی وجود داشته باشند.

۱.۱.۱.۲.۱. چستی کمک مالی

بر اساس آرای دیوان، کمک مالی باید از منابع عمومی باشد و دیگر کمک‌ها را نمی‌توان دولتی نامید.^۳ در رأی دیگری، دیوان هدف ماده ۱۰۷ از به‌کارگیری مفهوم کمک مالی را «در بر گرفتن همه امتیازهایی می‌داند که دولت خود مستقیماً یا به وسیله یکی از نهادهای عمومی یا خصوصی برگزیده یا ایجادشده از سوی همان دولت»^۴ پرداخت می‌شوند. پس، امتیازی که «سبب انتقال مستقیم یا غیرمستقیم منابع دولت به یک بنگاه نشود، دادن امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم از راه منابع دولتی به شمار نخواهد آمد».

۱.۱.۱.۲.۲. چستی منابع عمومی

منابع عمومی منابع مالی‌ای هستند که در اختیار نهادهای عمومی قرار دارند که مهم‌ترین آنها اعتبارهایی‌اند که در بودجه کل کشور یا واحدهای محلی وجود دارند. بر اساس آرای گوناگون دیوان، منابع عمومی «همه ابزارهای مالی را دربرمی‌گیرد که بخش عمومی بتواند به شیوه‌ای مؤثر برای پشتیبانی از بنگاه‌ها به کار گیرند، چه این ابزارها بخشی از منابع مالی همیشگی این

← de prendre en considération et non la situation des organismes distributeurs ou gestionnaires de l'aide » ; CJCE, arrêt du 2 février 1988, Van der Kooy e.a. Affaires jointes 67, 68 et 70/85: « 35. Il convient de rappeler que (...) il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'Etat et ceux où l'aide est accordée par des organismes publics ou privés que l'Etat institue ou désigne en vue de gérer l'aide ».

1. CJCE, arrêt du 21 mars 1991, Italie c/Commission, Affaire C. 303/88 ; CJCE, arrêt du 30 janvier 1985, Commission c/ France, Affaire 290-83.

2. Financement.

3. CJCE, arrêt du 24 janvier 1978, Ministère public néerlandais c/ van Tiggele, Affaire 82/77 : « 25. Que les avantages qu'une telle intervention dans la formation des prix comportent pour les distributeurs du produit ne sont pas accordés en effet, ni directement ni indirectement, au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 92 » ; CJCE, arrêt du 17 mars 1993, Sloman Neptun, Affaire C.72/91 et C. 73/91.

4. CJCE, arrêt du 7 mai 1998, Affaire C-52/97, C-53/97 et C.54/97.

بخش باشند یا نباشند».^۱ آنچه در آرای دیوان برای شناسایی منابع مالی مهم شمرده شده است، تسلط بخش عمومی بر منابع به کار گرفته شده برای کمک به بنگاه‌هاست.^۲

۱.۱.۲. سود یا بهره اقتصادی

بر اساس بند نخست ماده ۱۰۷ معاهده، اگر کمک دولتی تنها برخی از بنگاه‌ها یا برخی از کالاها را هدف قرار دهد و از این راه به بهره‌مندی اقتصادی گزینشی برای آنها بینجامد، با قواعد بازار داخلی ناسازگار و ممنوع خواهد بود. کمیسیون در یکی از تصمیم‌هایش یادآوری کرده است که «بر پایه اصل بی‌طرفی درباره رژیم مالکیت در کشورهای عضو و اصل برابری میان بنگاه‌های عمومی یا خصوصی، عملکرد کمیسیون، به ویژه هنگام بررسی کمک دولتی (ماده ۱۰۷)، نمی‌تواند به زیان یا سود بنگاه‌های دولتی باشد».^۳ از دیدگاه دیوان، آنچه در این زمینه مهم است، پیامدها یا برونداد^۴ کمک دولتی است و نه هدف یا وصف حقوقی آن.^۵ بهره‌مندی اقتصادی به زبان ساده باید به افزایش دارایی بنگاه بدون پرداخت هزینه بینجامد.

۱.۱.۲.۱. افزایش دارایی بنگاه

چنین افزایشی ممکن است در چهارچوب کمک مستقیم مانند دادن اعتبار مالی،^۶ پیش‌پرداخت بدون بهره یا بخشیدن سهم دولت از درآمدهای بنگاه یا کمک غیرمستقیم مانند

1. CJCE, arrêt du 16 mai 2000, France c/Ladbroke, Affaire C-683/98: «que l'article 92 [107], paragraphe 1, du traité englobe tous les moyens pécuniaires que le secteur public peut effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine dudit secteur».

2. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), Droit de la concurrence, droit interne et droit de l'Union européenne, op. cit., p. 463.

3. Commission, décision du 31 janvier 1996 concernant la recapitalisation de la compagnie Iberia, JOCE, n° L104 du 27 avril 1996: « Le traité et l'accord posent le principe de neutralité à l'égard du régime de propriété dans les États membres et le principe d'égalité entre les entreprises publiques et privées (article 222 du traité et article 125 de l'accord). En vertu de ces principes, l'action de la Commission ne peut être ni préjudiciable ni avantageuse pour les entreprises publiques, notamment lorsque la Commission examine une opération au regard des dispositions de l'article 92 [107] du traité et de l'article 61 de l'accord».

4. Effets.

5. CJCE, arrêt du 2 juillet 1974, Italie c/Commission, Allocations familiales dans le secteur textile, Affaire 173-73; CJCE, arrêt du 7 juin 1988, Grèce c/Commission, Affaire 57/86.

6. Subvention.

تشویق خریداران کالا یا خدمت به خرید از یک یا چند تولیدکننده معین باشد. البته، افزایش دارایی ممکن است از راه کاهش بدهی‌ها یا کسری بودجه بنگاه نیز خود را نشان دهد. دیوان در رویه خود بارها بر گستردگی مفهوم کمک مالی پافشاری کرده است: «مفهوم کمک گسترده‌تر از مفهوم اعتبار مالی است؛ زیرا هم‌زمان دربرگیرنده پرداخت کمک مالی و نیز کاهش هزینه‌هایی است که یک بنگاه باید از بودجه خود بپردازد»^۱.

۱.۱.۲.۲. افزایش رایگان دارایی بنگاه

ویژگی دوم در بهره‌مندی اقتصادی آن است که بنگاه مابه‌ازا یا برابری برای افزایش دارایی یا کاهش بدهی‌های خود نپردازد. به بیان بهتر، کمک باید رایگان یا بسیار ارزان باشد. در اینجا نیز شیوه یا فرم کمک مهم نیست، بلکه ویژگی رایگان آن مهم است.

۱.۲. سنجه‌های ناسازگاری و سازگاری کمک دولتی با بازار اروپایی

در این بخش، نخست به بررسی اصل ناسازگاری کمک دولتی با بازار اروپایی خواهیم پرداخت و سپس، کمک‌های سازگار با آن را بررسی می‌کنیم.

۱.۲.۱. کمک‌های دولتی ناسازگار با بازار اروپایی

سنجه‌های ناسازگاری با بازار اروپایی چه در زمینه کمک دولتی و چه در زمینه رویه‌های ضدرقابتهی بنگاه‌های یکی‌اند؛ یعنی آسیب زدن به رقابت (۱) و کاهش دادوستد میان کشورهای عضو اتحادیه (۲).

۱.۲.۱.۱. آسیب زدن به رقابت

رقابت تجاری هنگامی آسیب خواهد دید که بنگاه بهره‌مند از کمک دولتی، دارای رقبایی در بازار ویژه باشد و کمک تبعیض‌آمیز باشد؛ یعنی بهره‌مندی یک بنگاه به زیان بنگاه‌های دیگر تمام شود. البته، مفهوم رقابت در اینجا، مانند تبانی، سوءاستفاده از موقعیت مسلط یا کنترل ادغام است؛ بدین معنا که بر اساس رویه دیوان لازم نیست بنگاه برخوردار از کمک، دارای رقبای کنونی در بازار ویژه باشد یا تولیدش بیشتر شده باشد. آنچه مهم است، وجود رقبای آینده یا بالقوه است. بر همین اساس، کمک باید ویژگی‌گزینه‌ای یا نابرابر داشته باشد، هر چند به گروه بزرگی

1. TUE, 7 mars 2012, British Aggregates c/Commission, Affaire T-210-2.

از بنگاه‌ها داده شده باشد^۱ تا به رقابت آسیب برساند. پس، اگر بنگاه‌ها در وضعیت یکسان یا برابری نباشند، کمک دولتی نمی‌تواند سبب نابرابری و آسیب‌پذیر به رقابت باشد.

۱.۲.۱.۱.۱. کمک دولتی برای پوشش خسارت‌های پیش‌بینی‌ناپذیر

براساس بندهای b و c پارگراف ۲ ماده ۱۰۷ معاهده، دربارهٔ رخدادهای طبیعی پیش‌بینی‌ناپذیر ابهام کمتری در حقوق وجود دارد.^۲ به بیان دیگر، سیل، زمین‌لرزه، خشکسالی بلندمدت و گسترده، رانش یا فرونشست زمین را می‌توان در این دسته قرار داد. دیوان در گذشته در مواردی کمک‌های دولتی را براساس بند b پذیرفته است.^۳ آنچه کمتر در گسترهٔ اروپا دیده شده است، رخدادهای پیش‌بینی‌ناپذیری‌اند که خاستگاه آنها در طبیعت نیست، اما می‌توان برای آن نمونه‌هایی را برشمرد؛ مانند اعتصاب سراسری، آشوب یا برهم خوردن نظم عمومی و اقدام‌های خراب‌کارانه یا تروریستی. آنچه در اینجا مهم است، پیامدهای اقتصادی چنین رخدادهایی بر بازار ویژه سرزمینی (سراسر کشور یا یک منطقه) یا کالا-خدمت است؛ بدین معنا که خسارت چشمگیری بر اقتصاد آن بازار به بار آورده باشد.

۱.۲.۱.۱.۲. کمک دولتی به برخی ایالت‌های کشور آلمان

از آنجا که تقسیم آلمان به دو بخش شرقی (جمهوری دموکراتیک آلمان) و غربی (جمهوری فدرال آلمان) سبب زیان اقتصادی شهرهای هم‌مرز با بخش شرقی شده بود، قانونی برای کمک به این شهرها (به‌ویژه برلین) تصویب شد که پس از یکی شدن دو آلمان نسخ شد. بند c^۴ بازماندهٔ همان دوران است و امروز کاربردی ندارد.^۵

1. Commission, décision du 15 septembre 1980 relative au système de fiscalisation partielle des contributions patronales au système d'assurance contre la maladie en Italie.

2. b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires.

3. Commission, Rapport sur la politique de la concurrence, 1994, n° 354, p. 195.

4. c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

5. CJCE, arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne c/Commission.

۱.۲.۱.۲. کاهش دادوستد بازرگانی میان کشورهای عضو اتحادیه

۱.۲.۱.۲.۱. کارویژه کمیسیون در شناسایی کاهش دادوستد بازرگانی

از آنجا که کمک دولتی به یک یا چند بنگاه باید پیامد کاهش دادوستد را داشته باشد تا آن را ناسازگار با بازار اروپایی بدانیم، تشخیص چنین کاهشی کاری مهم و البته سخت خواهد بود؛ زیرا باید از یک سو کمک نابرابر را از پیاده‌سازی سیاست‌های اقتصادی جدا کرد و از سوی دیگر، پیامد پیش‌بینی شده در معاهده را نیز بررسی و ارزیابی نمود. از همین روست که در برخی آرای دیوان، کوتاهی کمیسیون در شناسایی مستدل چنین پیامدی سرزنش شده است.^۱

۱.۲.۱.۲.۲. مفهوم کاهش دادوستد بازرگانی میان کشورهای عضو اتحادیه

براساس رویه دیوان، «هنگامی که کمک مالی دولت به بهبود موقعیت یک بنگاه نسبت به بنگاه‌های دیگر در دادوستدهای میان اتحادیه می‌انجامد، این بنگاه‌ها را باید متأثر از کمک مالی دانست». ^۲ برای آنکه چنین کاهشی رخ داده باشد، باید بنگاه‌ها صادرکننده بخشی یا تمام کالا-خدمت خود باشند. در این صورت می‌توان با سنجش سهم بازاری بنگاه‌ها نیز برآورد کاهش دادوستد را انجام داد. ^۳ البته، در اینجا نیز پیامد می‌تواند براساس موقعیت آینده یا بالقوه بنگاه دریافت‌کننده کمک سنجیده شود؛ یعنی به بنگاه توانایی برای دستیابی به سهم مهمی از بازار ویژه در آینده بدهد. ^۴ آنچه نباید فراموش شود، اندازه و چهارچوب یا وصف حقوقی کمک دولتی است که می‌تواند در این زمینه مهم باشد. ^۵

۱.۲.۲. کمک‌های دولتی سازگار با بازار اروپایی

پاراگراف سوم ماده ۱۰۷ (بندهای a، b، c، و d) دربردارنده کمک‌هایی است که به دلیل پیامدهایشان می‌توانند با بازار اروپایی سازگار باشند^۶ (۱). بند پایانی (e) و نیز ماده ۱۰۹

1. CJCE, arrêt du 13 mars 1985, Royaume des Pays-Bas c/ Commission, Affaires 296 et 318/82 ; CJCE, arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne c/Commission, Affaire 284/84.

2. CJCE, arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris c/Commission, Affaire 730/79.

3. CJCE, arrêt du 2 février 1988, Van der Kooy e.a. Affaires jointes 67, 68 et 70/85.

4. CJCE, arrêt du 9 octobre 2014, Ministerion de Dfensa Navantia SA c/Concello de Ferrol, Affaire C-522/13.

5. CJCE, arrêt du 21 octobre 2003, van Calster, Affaire C-261/01 et 262/01.

6. 3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

سازوکاری را پیش‌بینی کرده‌اند که برای کمک‌های گروهی و براساس همکاری و هم‌اندیشی دو نهاد شورا و کمیسیون وجود دارد (۲).

۱.۲.۲.۱. کمک‌های دولتی سازگار براساس معاهده

این گروه از کمک‌ها را می‌توان براساس نگارش ماده ۱۰۷ در دو دسته کمک‌های دارای هدف بهبود اقتصادی و کمک‌های با هدف گسترش فرهنگ قرار داد. هر چند رویه دسته‌بندی‌های گسترده‌تری را پیش‌روی ما قرار می‌دهد. دیوان همواره یادآور شده است که کمک‌های دولتی این پاراگراف باید بنگاه‌ها را وادار کند تا اقداماتی را انجام دهند که با هدف آن بند از پاراگراف همخوانی دارد.^۱ البته، کمیسیون برای رویارویی با بحران اقتصادی که از سال ۲۰۰۸ به اروپا رسید، بیشتر بر بندهای b و c تأکید کرده است.^۲

۱.۲.۲.۱.۱. کمک‌های دولتی با هدف بهبود اقتصادی

چنان‌که گفتیم، هدف این گونه کمک‌ها باید بهبود اقتصاد باشد. در اینجا فهرستی از این کمک‌ها را بر اساس آرای دیوان می‌آوریم:

- کمک دولت به واحدهای سرزمینی محلی (منطقه) با هدف پیشرفت اقتصادی (براساس بندهای a^۳ و c)؛
- کمک به برخی فعالیت‌ها و کمک به بنگاه‌های در آستانه ورشکستگی^۴ (بند c)؛^۵
- کمک برای اجرای یک پروژه مهم با منفعت اروپایی (بند b)؛^۶
- کمک به بنگاه‌های کشورهایی که دچار بحران یا افول اقتصادی شده‌اند (بند b).

1. CJCE, arrêt du 17 septembre 1980, Affaire 730/79.

2. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), Droit de la concurrence, droit interne et droit de l'Union européenne, op. cit., p. 491.

3. a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale.

4. Aides horizontales.

5. c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

6. b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

۱.۲.۲.۱.۲. کمک‌های دولتی با هدف گسترش فرهنگ

این گونه کمک‌ها نه بر اساس آموزه بیلان اقتصادی که براساس ایده گسترش فرهنگ و پاسداری از میراث ملی داده می‌شود. در این مورد (بند d)^۱، دو شرط پیش‌بینی شده است:

- نخست آنکه، کمک باید به بخشی از فعالیت‌های اقتصادی باشد که به گسترش فرهنگ و پاسداری از میراث ملی بینجامد، مانند کمک دولت فرانسه به صنعت سینما؛

- دوم آنکه، کمک نباید سبب بدتر شدن شرایط دادوستد بازرگانی و رقابت در اتحادیه گردد؛ زیرا چنین امری ناسازگار با منفعت مشترک خواهد بود.

۱.۲.۲.۲. کمک‌های دولتی گروهی

در این گروه، کمک‌هایی قرار می‌گیرند که برپایه سازوکار اروپایی ماده ۱۰۹ در چهارچوب آیین‌نامه شورا (به پیشنهاد کمیسیون) تصویب می‌شوند.^۲ ویژگی این کمک‌های گروهی آن است که مشمول نظارت پیشینی نمی‌شوند.

۱.۲.۲.۲.۱. آیین‌نامه‌های کمیسیون اروپایی

چنین اختیاری پس از بازبینی معاهده در نشست لیسبون به کمیسیون داده شد.^۳ مهم‌ترین آیین‌نامه کمیسیون در این زمینه به سال ۲۰۱۵ بازمی‌گردد.^۴ این آیین‌نامه چهارچوب کلی (بخش‌های اقتصادی، اهداف کمک، اختیارات کمیسیون و فرایند) تصویب کمک‌های گروهی به بنگاه‌ها را معین کرده است. کمیسیون باید بازه زمانی اعتبار کمک‌ها را معین کند؛ زیرا کمک‌ها ویژگی زمانمند بودن دارند. همچنین، کمیسیون می‌تواند در صورت دستیابی به اهداف کمک یا دگرگونی اوضاع رخ دهد یا کارکرد بازار مشترک ایجاد کند، کمک‌ها را لغو کند.

1. d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

2. Article 109 (ex-article 89 TCE) Le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure.

3. BERNARD (E.), « Commission européenne », Répertoire de droit européen, Dalloz, 2012, p. 45.

4. Conseil, Règlement 2015/1588 du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides horizontales.

۱.۲.۲.۲.۲. بند پایانی ماده ۱۰۷ معاهده

بند پایانی ماده ۱۰۷ معاهده دربردارنده سازوکاری برای کمک دولتی است که تنها یک بار تاکنون (سال ۱۹۹۵) از آن استفاده شده و موضوع آن ساخت‌وساز کشتی بوده است.^۲

۲. سازوکار نظارت بر کمک‌های دولتی در زمانه بحران بهداشتی کرونا

در این گفتار نخست به بررسی سازوکار کنترل سازگاری کمک‌های دولتی با بازار رقابتی اروپا خواهیم پرداخت (بخش نخست) و سپس، کمک‌های دولتی به کار گرفته شده برای رویارویی با آسیب‌های اقتصادی ناشی از همه‌گیری بیماری کووید-۱۹ را ارزیابی خواهیم نمود (بخش دوم).

۲.۱. سازوکار نظارت بر کمک‌های دولتی

ماده ۱۰۸ معاهده مقررات ویژه نظارت بر کمک‌های دولتی را بیان کرده است. بر اساس شیوه نگارش ماده، چگونگی نظارت بر کمک‌ها را می‌توان در دو دسته کمک‌های نوین (آ) و کمک‌هایی که پیش‌تر داده شده‌اند، قرار داد (ب).

۲.۱.۱. کمک‌های نوین

در اینجا، نخست به گستره مفهومی که مقررات اروپایی برای کمک‌های نوین (۱) و سپس، فرایند کنترل سازگاری آنها با بازار اروپایی خواهیم پرداخت (۲).

۲.۱.۱.۱. مفهوم کمک‌های نوین^۳

آیین‌نامه ۱۲۸۹/۲۰۱۵، نخست کمک‌های کنونی را تعریف کرده و پس از آن، هر کمکی را که کنونی نیست، کمک نوین به شمار آورده است. همچنین، اگر کمک کنونی بازبینی شود، کمک نوین خواهد بود.

1. e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

2. Conseil de l'Union européenne, Règlement n°3094/95 du 22 décembre 1995 relatif aux aides à la construction navale.

3. Aides nouvelles.

۲.۱.۱.۲. فرایند کنترل کمک‌های نوین

بر اساس پاراگراف سوم ماده ۱۰۸ معاهده، هر یک از کشورهای عضو که قصد دادن چنین کمکی را داشته باشد، باید پروژه خود را به کمیسیون معرفی کند. اگر کمیسیون پروژه را سازگار با بازار مشترک ببیند، آن کشور حق خواهد داشت کمک را اجرا کند، وگرنه کمیسیون پروژه را برای بررسی بر اساس پاراگراف دوم ماده ۱۰۸ در دستور کار خود قرار دهد. در صورتی که کمکی بدون چینی کنترلی انجام شده باشد، کمک غیرقانونی خواهد بود.

۲.۱.۲. کمک‌های کنونی**۲.۱.۲.۱. مفهوم کمک‌های کنونی**

بر پایه آیین‌نامه ۱۲۸۹/۲۰۱۵ مهم‌ترین گونه این کمک‌ها عبارت‌اند از:
 - هر کمکی که پیش از اجرایی شدن معاهده در یکی از کشورهای عضو تصویب شده است و همچنان اعتبار قانونی دارد؛
 - هر کمکی که پس از اجرایی شدن معاهده کمیسیون یا شورا آن را مجاز دانسته است.

۲.۱.۲.۲. فرایند کنترل کمک‌های کنونی

برای نظارت با سازگاری این گونه از کمک‌ها با بازار اروپایی، فرایندی مبتنی بر همکاری کشورهای عضو پیش‌بینی شده است. بر اساس پاراگراف نخست ماده ۲۶۱ معاهده، کشورهای عضو باید در گزارش‌های سالانه خود درباره وضعیت کمک‌های کنونی به کمیسیون اطلاعات لازم بدهند. اگر کشوری از انجام این وظیفه خودداری کند، بر پایه پاراگراف نخست ماده ۱۰۸ و ماده ۲۱ آیین‌نامه ۱۲۸۹/۲۰۱۵ ملزم به این کار خواهد شد. اگر کمک دولتی، ناسازگار با بازار اروپایی تشخیص داده شود، کمیسیون کشور عضو را از تصمیم خود به همراه استدلال‌های تصمیم آگاه خواهد کرد. کشور عضو حق دارد تا به استدلال‌های کمیسیون پاسخ داده، درخواست بازبینی در این تصمیم را بدهد. در صورتی که کمیسیون همچنان بر نظر خود پافشاری کند، کشور عضو باید از ادامه کمک خودداری کند. بدیهی است که این تصمیم کمیسیون اثر قهقرایی ندارد و درستی کمک‌های پیشین را به چالش نمی‌کشد.

۲.۲. کمک‌های دولتی در زمانه بحران بهداشتی کرونا

با گسترش بیماری کرونا، کشورهای اروپایی اقدامات لازم برای رویارویی با همه‌گیری آن را پیش گرفتند. کاهش دادوستد بازرگانی و مصرف کالاها و خدمات سبب کاهش درآمد بخش‌های مهمی از اقتصاد، به ویژه بنگاه‌ها، و در آستانه ورشکستگی قرار گرفتن آنها گردید. از این رو، پیش‌بینی کمک‌های دولتی امری گریزناپذیر بود. کمیسیون اروپایی در راستای اختیار خود برای تعیین چهارچوب کمک‌های دولتی مقرراتی را تصویب نمود تا کشورهای عضو بتوانند در چهارچوب آن، کمک‌های گوناگون خود را به بنگاه‌ها برسانند (آ). با آمدن موج دوم همه‌گیری و پیش‌بینی ناپذیری زمان ریشه‌کنی بیماری، سران کشورهای اروپایی تصمیم گرفتند تا در اقدامی فراگیر، بسته‌ای از کمک‌های مالی را به همه کشورهای بدهند تا بتوان سریع‌تر و به شیوه‌ای کم و بیش برابر، زیان‌های اقتصادی پساکرونا را کاهش داد. این اقدام همسو و هماهنگ با اصول حقوقی حاکم بر بودجه اروپایی بود؛ زیرا قرار نبود به نام کمک دولتی تعادل بودجه‌ای اروپا نادیده گرفته شود (ب).

۲.۲.۱. کمک‌های دولتی در گستره ملی

۲.۲.۱.۱. اعلامیه ۱۹ مارس ۲۰۲۰ (چهارچوب موقت)

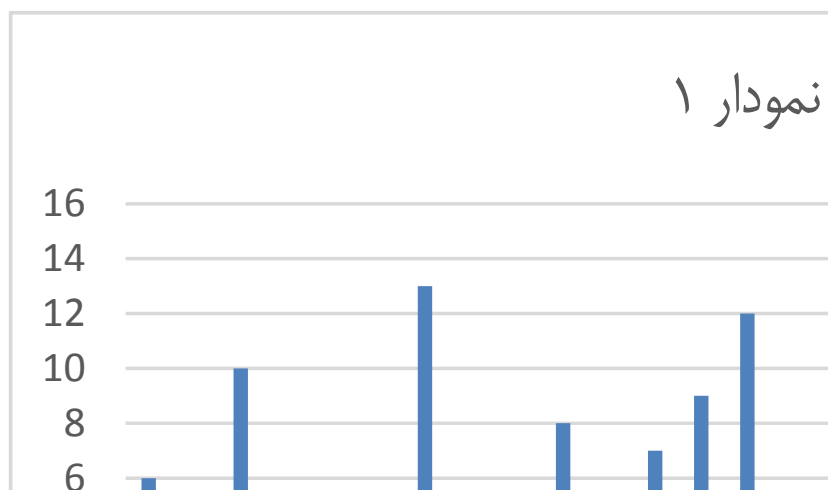
بر پایه ماده ۱۰۷ معاهده، کمیسیون تصمیم خود را برای آسان‌سازی کمک‌های دولتی در قالب اعلامیه‌ای در ماه مارس ۲۰۲۰ اعلام کرد.^۱ کمیسیون تصمیم خود را بر اساس بند b پاراگراف سوم این ماده، یعنی اقدامات موقت که تنها به دلیل شرایط ویژه می‌توان آنها را ناسازگار با بازار مشترک ندانست، شناخته است. در بخش سوم اعلامیه، گونه‌هایی از کمک مالی که دولت‌ها مجازند با هماهنگی کمیسیون و با پیروی از ایده رقابت آزاد و بازار داخلی تصویب کنند، آمده است. این نهاد در هر مورد، اندازه و زمان انجام کمک را نیز مشخص نموده است (۱۹ مارس تا ۳۱ دسامبر ۲۰۲۰). مهم‌ترین این اقدامات را می‌توان چنین برشمرد:

- کمک مالی مستقیم، پیش‌پرداخت یا امتیازهای مالیاتی؛^۲

1. Communication de la Commission, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, (2020/C 91 I/01).

2. Aides sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux.

- ضمانت وام بانکی؛^۱
 - وام بانکی با بهره پایین؛^۲
 - ضمانت وام بانکی و وام بانکی نزد مؤسسات مالی و بانک‌ها؛^۳
 - تضمین اعتبار برای صادرات کالا در کوتاه مدت.^۴
- ۲- اقدامات کشورهای عضو در چهارچوب اعلامیه ۱۹ مارس ۲۰۲۰. تاکنون کشورهای عضو اتحادیه کمک‌های گوناگونی را در گستره ملی، برای اهدافی که مواد ۱۰۷ و ۱۰۸ بیان کرده‌اند، پیش‌بینی کرده و پس از تصویب کمیسیون به اجرا گذاشته‌اند. در نمودار زیر کمک‌های هر کشور را تا زمان نگارش مقاله (مرداد ماه ۱۳۹۹) می‌آوریم.



نمودار ۱. شمار کمک‌های دولتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا برای کاهش زیان اقتصادی ویروس کووید-۱۹ برگرفته از داده‌های تارنمای کمیسیون اروپایی^۵

1. Aides sous forme de garanties sur les prêts.
2. Aides sous forme de taux d'intérêt bonifiés pour les prêts.
3. Aides sous forme de garanties et de prêts acheminés par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers.
4. Assurance-crédit à l'exportation à court terme.
5. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases_fr#allemagne.

کمک‌های دولتی را می‌توان بر پایه بنیاد قانونی آن نیز دسته‌بندی کرد. چنان که می‌دانیم، تا پیش از پدیداری ویروس کرونا، کمک‌های دولتی بر اساس ماده ۱۰۷ معاهده از سوی کشورهای عضو اتحادیه پیشنهاد و از سوی کمیسیون بررسی می‌شدند و درباره آنها تصمیم‌گیری می‌شد. همه‌گیری بیماری کووید-۱۹ سبب شد تا در کنار این راهکار، چهارچوب موقتی نیز پیش‌بینی شود تا بتوان براساس آن بهتر و زودتر کمک‌هایی را پیش‌بینی و اجرا کرد. نمودار شماره ۲ فراوانی و دگرگونی کمک‌ها برپایه هر یک از این دو راهکار را نشان می‌دهد.



۲.۲.۲. کمک‌های دولتی در گستره اروپایی

این گروه یا بسته از کمک‌ها را اتحادیه‌ای می‌نامیم؛ زیرا با ادامه وضعیت استثنایی ناشی از گسترش بیماری کووید-۱۹، کشورهای مهم اتحادیه تصمیم گرفتند تا پس از همفکری و هم‌اندیشی اقدامات مشترک و هماهنگ را در گستره اتحادیه برای کاهش زیان‌های اقتصادی و اجتماعی بگیرند. از آنجا که این اقدام نیازمند سرمایه مالی چشمگیری بود، باید همه کشورهای می‌پذیرفتند تا با دادن بخشی از منابع یا درآمدهای بودجه‌ای خود، بازار مشترک را از آسیب بیشتر در امان نگهدارند (۱). از همین رو، کمک‌های آینده باید با توجه به دو اصل بنیادین حقوق

1. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf.

اروپایی، یعنی ایجاد و پاسداری از بازار مشترک (حقوق رقابت) و ثبات اقتصادی و تعادل بودجه‌ای (حقوق بودجه)، پیش‌بینی و داده شوند (۲).

۲.۲.۲.۱. بازسازی اقتصاد کشورهای عضو

در این راستا، کمیسیون اجازه خواهد داشت تا در بازه زمانی ۲۰۲۱-۲۰۲۶ با استقراض حداکثر ۷۵۰ میلیارد یورو از بازارهای سرمایه و قرار دادن این اعتبارها در اختیار کشورهای عضو که بیشترین آسیب را از بیماری کووید-۱۹ دیده‌اند، به آنها کمک کند تا اقتصاد خود را بازسازی کنند. از این مبلغ، ۳۶۰ میلیارد یورو برای دادن وام و ۳۹۰ میلیارد یورو برای هزینه کردن در اختیار کشورها قرار داده خواهد شد. این کشورها باید بدهی خود را تا سال ۲۰۵۸ بازگردانند. با آنکه تا این تاریخ هنوز همه داده‌ها درباره سهم هر یک از کشورهای عضو در دسترس همگان قرار داده نشده است، اما بر اساس نمودار ۳ که برگرفته از تارنمای کمیسیون اروپاست، می‌توان اندازه کمک دریافتی را چنین دانست.

روشن است که همه این اعتبارها برای کمک مستقیم به بنگاه‌ها و شرکت‌ها نیست. اما هر کشوری می‌تواند بخشی از آن را در اختیار این اشخاص قرار دهد. همچنین کشورها می‌توانند از راه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های اقتصادی و افزایش گرایش به مصرف کالا و خدمات به کمک بنگاه‌ها و شرکت‌های زیان‌دیده بیایند. به هر حال، پیش‌نیاز دریافت چنین اعتباری بررسی و پذیرش برنامه بازسازی اقتصادی هر کشور از سوی کمیسیون و شورای اروپاست. این برنامه که دربرگیرنده اصلاحات و سرمایه‌گذاری است، باید نشان دهد در دو سال آینده (۲۰۲۱-۲۰۲۳) چه کارهایی در کشور هدف انجام خواهد گرفت تا پیامدهای زیان‌بار کووید-۱۹ جبران شود.



نمودار ۳. سهم کشورهای اروپایی از کمک مالی پیش‌بینی شده برای بازسازی اقتصادی (میلیارد یورو) برگرفته از داده‌های تارنمای کمیسیون اروپایی

۲.۲.۲.۲. کمک‌های دولتی و بازسازی اقتصادی در چهارچوب بودجه فراسالانه اتحادیه اروپا
اعتبارهایی که برای کمک مستقیم و غیرمستقیم به اقتصاد کشورهای اروپایی پیش‌بینی شده‌اند، بار مالی چشمگیری را برای اتحادیه به وجود خواهد آورد. از آنجا که این کمک‌ها در چهارچوب یک برنامه چندساله^۱ داده می‌شوند، اتحادیه اروپا برنامه مالی بلندمدت خود را تغییر خواهد داد. در کنار این، کشورهای عضو باید با انجام اصلاحات اقتصادی، منابع مالی جدیدی را به بودجه اروپا اضافه کنند تا اتحادیه بتواند هم بار مالی کمک‌ها را تحمل کند و هم با افزایش کسری بودجه به سمت عدم تعادل بودجه‌ای کشیده شود.^۲

1. Cadre financier pluriannuel.

۲. برای مطالعه پیش‌نیازها، چهارچوب و گستره برنامه بلندمدت اتحادیه، نک:

<https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf>.

نتیجه‌گیری

در سیستم حقوق رقابت اتحادیه اروپایی کمک‌های دولتی به بنگاه‌های تجاری به دلایل زیر ممنوع است:

۱. افزایش هزینه‌های عمومی و در پی آن نیاز به افزایش درآمدهای عمومی، به‌ویژه مالیاتی؛
 ۲. کاستن یا از میان بردن رقابت میان بنگاه‌های اقتصادی در گستره ملی و منطقه‌ای؛
 ۳. کاستن از قدرت بازاری بنگاه‌هایی که کمک دریافت نمی‌کنند؛
 ۴. گسترش بیکاری در بلند مدت با شکست بنگاه‌های بی‌بهره از کمک یا حتی بنگاه‌های دریافت‌کننده کمک؛
 ۵. کاهش انگیزه مدیران بنگاه‌ها برای مدیریت درست و بهینه منابع مالی بنگاه؛
 ۶. افزایش فساد دولتی با افزایش رقابت میان بنگاه‌ها برای به‌دست آوردن کمک دولتی.
- در کنار این ممنوعیت، قوانین اروپایی و نیز رویه قضایی کمک‌هایی را که چنین آثاری را به دنبال نداشته باشند، در شرایط ویژه‌ای مجاز دانسته‌اند.^۱ بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ و بحران بهداشتی سال ۲۰۱۹ که با همه‌گیری بیماری کووید-۱۹ به وجود آمد، دو نمونه از رخدادهای پیش‌بینی‌ناپذیری است که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا می‌توانستند بر اساس معاهده، برای پیشگیری از گسترش آثار آن بر اقتصاد، قاعده ممنوعیت کمک‌های دولتی را نادیده بگیرند. شیوه نگارش مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹ معاهده و رویه قضایی دیوان، به درستی و با دقت گستره و گونه‌های کمک دولتی مجاز را از پیش تعیین کرده بود. در این میان، نقش کلیدی کمیسیون^۲ و شورای

۱. مشروط بودن کمک دولتی یکی از ویژگی‌های مهم اما کمتر شناخته شده آن است. بر اساس این ویژگی، کمیسیون می‌تواند از کشورهای عضو بخواهد تا ماهیت یا شمار دریافت‌کنندگان کمک را تغییر دهند. در کنار این تغییر بنیادی، کمیسیون می‌تواند کمک‌ها را بر پایه برنامه سیاست اروپایی در خدمت توسعه اتحادیه قرار دهد. برای بررسی بیشتر این ویژگی، نک:

PEJOUT (O.), *La conditionnalité en droit des aides d'Etat*, Thèse Droit, Université de Bordeaux, 2017, 1069, p.

۲. کمیسیون تلاش کرده است تا از راه حقوق نرم (Soft law) یعنی آیین‌نامه‌ها، معافیت‌های گروهی و دستورالعمل‌های راهبردی جلوی تلاش بی‌پایان کشورهای عضو برای کمک به بنگاه‌های ملی را بگیرد. پیامد این کار گسترش کاربرد ماده ۱۰۷ معاهده به‌ویژه بند نخست آن است. البته، صلاحیت انحصاری کمیسیون در این زمینه نیز نقش داشته است؛ زیرا کمیسیون نمی‌تواند صلاحیت کنترل پیشینی کمک‌ها را به دولت‌ها واگذار کند. چنین کاری در تضاد با اصل تعارض منافع خواهد بود؛ زیرا کشور کمک‌دهنده نمی‌تواند خود هم موضوع کنترل باشد و هم انجام‌دهنده کنترل. در این زمینه، نک: ←

اروپا در تعیین چهارچوبی فراگیر برای اقدامات کشورهای عضو و کنترل پیشینی کمک‌ها سبب شد تا دولت‌های اروپایی بتوانند با سرعت اقداماتی هماهنگ و سازگار با بازار اروپایی را به کار ببندند تا بنگاه‌ها دچار زیان اقتصادی کمتری شوند. آنچه باید یادآور شد، هماهنگی میان سیاست اقتصادی و سیاست کمک‌های دولتی در اتحادیه اروپاست. این هماهنگی که از سال ۱۹۹۰ بیشتر شده است، سبب چهارچوب‌بندی کمک دولتی بر اساس برنامه بلندمدت اقتصادی اروپایی است.^۱ باید یادآوری نمود که با وجود زیان‌های گسترده‌ای که این همه‌گیری بر اقتصاد کشورهای اروپایی، به ویژه در جنوب این قاره، داشت، الزام به بررسی و نظارت پیشینی که در معاهده پیش‌بینی شده است، سبب شد تا مقررات حقوق رقابت اروپایی در زمینه کمک‌های دولتی زیر پا گذاشته نشوند. در کنار آن، برنامه اقدامات موقت نیز چنان که دیدیم، راهکاری بهینه و هماهنگ در اختیار کشورهای عضو گذاشت تا بتوانند در بازه زمانی کوتاه بیش از یک صد کمک دولتی را به بنگاه‌ها و شرکت‌هایی که در گستره فراملی، ملی یا منطقه‌ای فعالیت می‌کردند، بدهند. بیماری کووید-۱۹ سبب شد تا مقررات تازه‌ای درباره بخشی از حقوق رقابت اتحادیه اروپایی به وجود بیاید تا در آینده پیامدهای چنین رخداد‌های پیش‌بینی‌ناپذیری کمتر و کوتاه‌مدت‌تر باشند.

ممنوعیت کمک‌های دولتی در سیستم حقوق رقابت ایران نیز پذیرفته شده است. بر این اساس، همه بنگاه‌های تجاری در ایران پیرو قواعد رقابتی‌اند.^۲ این گونه از کمک‌ها زمانی اعتبار خواهند داشت که ویژگی «تبعیض‌آمیز» و پیامدهای ضد رقابتی «تسلط در بازار یا اختلال در رقابت» را نداشته باشد.^۳ با این همه، سیستم حقوق رقابت ایران در زمینه کمک دولتی هنوز در حالت جنینی قرار دارد و به دلایل گوناگون دارای ناکارآمدی بسیار است. دولتی بودن اقتصاد ایران و نقش مهم شرکت‌های دولتی که هر سال بخشی از بودجه خود را از خزانه عمومی

←MALHERBE (J.), « Les aides d'état en droit communautaire », in Anne SPIRITUS-DASSESE, *Le juge de commerce face au droit communautaire de la concurrence*, p. 2.
1. SAUTER (W.), *Coherence in EU competition law*, Oxford University Press, 2016, p. 214.

۲. ماده ۴۳. تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد این فصل‌اند.

۳. ماده ۵۲. هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود، ممنوع است.

دریافت می‌کنند، تضاد میان قانون رقابت و برخی قوانین مانند قانون محاسبات عمومی کل کشور، کم‌توانی شورای رقابت در پیگیری کمک‌های دولتی ضد رقابتی و نبود اراده در دولت برای کاهش نقش بنگاه‌های دولتی در اقتصاد سبب شده‌اند تا حقوق کمک‌های دولتی در ایران بسیار کم‌مایه باشد. از سوی دیگر، پیش‌بینی نشدن سازوکار لازم برای دادن کمک‌های دولتی در زمان‌های اضطراری و هم‌زمان کنترل پیشینی شورای رقابت بر این گونه از کمک‌ها سبب شده‌اند تا کمک‌های دولت در ایران ناهماهنگ با اقتصاد بازار و قواعد رقابت باشد. بررسی سیستم اروپایی می‌تواند هنگام بازبینی قانون رقابت ایران در زمینه کمک دولتی بسیار مفید باشد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

قانون

۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (اصلاحی ۱۱ اسفند ۱۳۸۹).

ب) منابع انگلیسی و فرانسوی

Articles

2. BERROD (F.), « Aides : notion », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2008.
3. BERNARD (E.), « Commission européenne », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2012.
4. EUROPEAN COMMISSION, Coronavirus Outbreak: List of Member State Measures approved under Articles 107(2) b, 107(3) b and 107(3) c TFEU and under the State Aid Temporary Framework, 29th July 2020.
5. MALHERBE (J.), « Les aides d'état en droit communautaire », in Anne SPIRITUS-DASSESE, *Le juge de commerce face au droit communautaire de la concurrence*.

Books & Thesis

6. DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), *Droit de la concurrence, droit interne et droit de l'Union européenne*, LGDJ, 7^e éd. 2016.
7. Ministère de l'économie et des finances, *Vade-mecum des aides d'État*, 9^e éd., 2019.
8. PEJOUT (O.), *La conditionnalité en droit des aides d'Etat*, Thèse Droit, Université de Bordeaux, 2017.
9. SAUTER (W.), *Coherence in EU competition law*, Oxford University Press, 2016.
10. VAN DEN BOSSCHE (A.-M.) et al., *Sourcebook on EU Competition Law*, Larcier, 2015.

Legislation

11. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée du 2016.

12. Commission, Règlement (UE) n ° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.
13. Conseil européen, Règlement 2015/1588 du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides horizontales.
14. Communication de la Commission, Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19, (2020/C 91 I/01).
15. Conseil européen, Conclusions de Réunion extraordinaire du Conseil européen (17 à 21 juillet 2020), Bruxelles, le 21 juillet 2020.

Decisions

16. CJCE, arrêt du 2 juillet 1974, Italie c/Commission, Allocations familiales dans le secteur textile, Affaire 173-73.
17. CJCE, arrêt du 22 mars 1977, Steinicke et Weinlig, Affaire 78/76.
18. CJCE, arrêt du 24 janvier 1978, Ministère public néerlandais c/ van Tiggele, Affaire 82/77.
19. CJCE, arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris c/Commission, Affaire 730/79.
20. CJCE, arrêt du 13 mars 1985, Royaume des Pays-Bas c/ Commission, Affaires 296 et 318/82.
21. CJCE, arrêt du 30 janvier 1985, Commission c/ France, Affaire 290-83.
22. CJCE, arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne c/Commission, Affaire 284/84.
23. CJCE, arrêt du 2 février 1988, Van der Kooy e.a. Affaires jointes 67, 68 et 70/85.
24. CJCE, arrêt du 7 juin 1988, Grèce c/Commission, Affaire 57/86.
25. CJCE, arrêt du 21 mars 1991, Italie c/Commission, Affaire C. 303/88
26. CJCE, arrêt du 17 mars 1993, Sloman Neptun, Affaire C.72/91 et C. 73/91.
27. CJCE, arrêt du 11 juillet 1996, Affaire C-39/94.
28. CJCE, arrêt du 16 mai 2000, France c/Ladbroke, Affaire C-683/98.
29. CJCE, arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne c/Commission.
30. CJCE, arrêt du 21 octobre 2003, van Calster, Affaire C-261/01 et 262/01.
31. CJCE, arrêt du 2 décembre 2009, l'affaire C-89/08 P.

32. CJUE, n° C-272/12, Commission européenne contre Irlande du 10 décembre 2013, C-272/12.
33. CJCE, arrêt du 9 octobre 2014, Ministerion de Dfensa Navantia SA c/Concello de Ferrol, Affaire C-522/13.
34. TUE, arrêt du 7 mars 2012, British Aggregates c/Commission, Affaire T-210-2.
35. Commission, décision du 15 septembre 1980, relative au système de fiscalisation partielle des contributions patronales au système d'assurance contre la maladie en Italie.
36. Commission, décision du 31 janvier 1996 concernant la recapitalisation de la compagnie Iberia, JOCE, n° L104 du 27 avril 1996.

Internet Sites

37. CURIA, The Court of Justice of the European Union: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/.
38. Doctrine, Toute l'information juridique : <https://www.doctrine.fr/>.
39. Europa : European Commission : <https://ec.europa.eu>.