



Република Србија

**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 110-00-00008/2018-01/4

14. јун 2019. године

Кнеза Милоша 20, Београд

На основу члана 9. став 1. тач. 2) и 3), члана 11. ст. 1. и 2. и члана 16. став 1. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 51/09) и чл. 136. и 137. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18), у поступку накнадне контроле дозвољености државне помоћи која се додељује на основу Уредбе о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије („Службени гласник РС“, бр. 56/16, 60/17 и 91/18), коју додељује Министарство рударства и енергетике, по пријави државне помоћи Број: 110-00-00073/2018-06, дана 22. новембра 2018. године, са седиштем у ул. Немињиној бр. 22-26, Београд, које представља министар Александар Антић, Комисија за контролу државне помоћи на 160. седници одржаној 14. јун 2019. године, доноси

РЕШЕЊЕ

I ДОЗВОЉАВА СЕ државна помоћ која се додељује на основу Уредбе о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије („Службени гласник РС“, бр. 56/16, 60/17 и 91/18).

II Ово решење објавити на интернет презентацији Комисије за контролу државне помоћи.

Образложење

Комисија за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) је примила 4. децембра 2018. године, допис број: 100-00-00073/2018-06 од 22. новембра 2018. године Министарства рударства и енергетике. Уз допис је достављен Предлог уредбе о измени Уредбе о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије, са пратећом документацијом у вези са доделом државне помоћи за суфинансирање производње електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије са Општим обрасцем пријаве државне помоћи иприпадајућим прилозима (у даљем тексту: Пријава), чиме је министарство поступило у складу са чланом 3. став 2. Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10).

Одељење за контролу државне помоћи, као стручна служба Комисије, је затражило додатно појашњење које се тиче појединачних мера предвиђених у Пријави, на које је

Министарство рударства и енергетике одговорило електронским путем дана 17. априла 2019. године и 7. јуна 2019. године.

Анализом достављене Пријаве, Комисија је утврдила да је Предлог уредбе о измени Уредбе о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије усвојен 22. новембра 2018. године на 111. седници Владе, без претходног одлучивања Комисије, на основу чега је утврђено да давалац није поступио у складу са чланом 11. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 51/09 – у даљем тексту: Закон).

Сходно томе, Комисија је на 133. седници, одржаној 6. децембра 2018. године, у складу са чланом 16. став 1. Закона, покренула поступак накнадне контроле који за предмет испитивања има Уредбу о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије („Службени гласник РС“, бр. 56/16, 60/17 и 91/18, у даљем тексту: Уредба). Комисија је основано претпоставила да Уредба може представљати основ за доделу потенцијалне државне помоћи сагласно члану 2. тачка 1) Закона, имајући у виду да је идентификовано издвајање средстава којим корисник државне помоћи може стећи повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, а чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту.

Предмет разматрања дозвољености потенцијалне државне помоћи је Уредба којом је предвиђено трајање подстицајних мера до краја 2019. године. Уредба се доноси на основу члана 80. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 145/14 и 95/18 – др.закон).

Уредбом се предвиђа да се средства (feed-in тарифе) опредељују за повлашћене произвођаче електричне енергије и друге енергетске субјекте у складу са Законом о енергетици.

Корисници државне помоћи су повлашћени произвођачи електричне енергије и привремени повлашћени произвођачи¹. Процењени број повлашћених и привремених повлашћених произвођача, као корисника државне помоћи, се креће између 500 и 1000. Као давалац државне помоћи, предлагач прописа и подносилац пријаве препознато је Министарство рударства и енергетике (у даљем тексту: Подносилац пријаве или Давалац државне помоћи).

Процењени износ средстава неопходних за реализацију Уредбе у 2019. години је 1,14 милијарде динара.

Циљ Уредбе је додела средстава подстицаја производње електричне енергије из обновљивих извора енергије и високоефикасне когенерације, чиме би се омогућиле инвестиције у области обновљивих извора енергије и достизања обавезујућег удела обновљивих извора енергије од 27% у бруто финалној потрошњи који предвиђа

¹ Привремени повлашћени произвођач који је стекао статус повлашћеног произвођача електричне енергије у складу са Законом о енергетици и прописима донетим на основу њега, има право на подстицајне мере за електрану, односно део електране, које су важиле на дан подношења захтева за стицање статуса привременог повлашћеног произвођача, ако је у року важења статуса привременог повлашћеног произвођача стекао статус повлашћеног произвођача електричне енергије за ту електрану, односно део електране, осим ако Уредбом или уговором о откупу електричне енергије није другачије одређено.

Национални акциони план за коришћење обновљивих извора енергије („Службени гласник РС“, број 53/13, у даљем тексту: Национални акциони план)².

Опис Уредбе

Уредбом се утиче на подстицање производње електричне енергије из обновљивих извора енергије и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије. Откупна цена је дефинисана као цена електричне енергије по којој гарантовани снабдевач купује од повлашћеног произвођача електричне енергије додатно произведену електричну енергију у односу на максималну произведену електричну енергију у години подстицајног периода, односно кварталу подстицајног периода.

Поред наведеног, Уредбом је дефинисана и година подстицајног периода као део подстицајног периода од годину дана која почиње да тече првог дана подстицајног периода, док је квартал подстицајног периода дефинисан као време од три узастопне године које се обрачунава периодично. Истим чланом дефинисана је подстицајна откупна цена, преузимање балансне одговорности повлашћеног произвођача електричне енергије, те, на крају, и бесплатни приступ преносном, односно дистрибутивном систему електричне енергије.

Подносилац пријаве је истакао? да максимално ефективно време рада електране, односно дела електране, представља прописано ефективно време рада електране које се обрачунава за годину подстицајног периода. Прописано ефективно време рада електране одговара количини произведене енергије за коју повлашћени произвођач електричне енергије има право на подстицајну откупну цену.

Подносилац је Уредбом предвидео да се уговором о откупу електричне енергије уређује откуп електричне енергије од повлашћеног и привремено повлашћеног произвођача електричне енергије, као и услови и начин коришћења подстицајних мера. Даље, Подносилац пријаве је предвидео обавезу гарантованог снабдевача, у погледу куповине произведене електричне енергије у одређеном процентуалном износу, односно његову обавезу да у прописаном року закључи уговор о откупу електричне енергије са повлашћеним произвођачем електричне енергије, односно привременим повлашћеним произвођачем³. Повлашћени и привремени повлашћени произвођач електричне енергије остварују право на подстицајне мере закључењем Уговора о откупу електричне енергије са гарантованим снабдевачем.

Подстицајни период обухвата период од 12 година, почевши од дана првог читавања електричне енергије у електрани, односно делу електране, после дана стицања статуса повлашћеног произвођача електричне енергије.

Предвиђено је да се подстицајна откупна цена за производњу електричне енергије утврђује у зависности од врсте и инсталисане снаге електране, као и максималног ефективног времена рада за одговарајућу врсту електране. Давалац је предвидео да

² Одељак 2. пасус 6. Националног акционог плана (у складу са обрасцем предвиђеним, усвојен Закључком Владе 05 број 312-4537/2013 од 4. јуна 2013. године („Службени гласник РС“, број 53/13), а у складу са обавезама проистеклим из Директивом Европског парламента и Већа 2009/28/ЕЗ – Одлука ЕК 2009/548/ЕЗ и Одлуком Министарског савета Енергетске заједнице од 18. октобра 2012. године (D/2012/04/МС – EnC))

³ Наиме, гарантовани снабдевач има обавезу да обезбеди гаранције плаћања повлашћеном произвођачу електричне енергије у складу са уговором о откупу електричне енергије, те да води евиденцију закључених и престанка важења уговора о откупу електричне енергије и ту евиденцију јавно објави на својој интернет страници и друго.

исплаћује подстицајне откупне цене у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан испостављања рачуна, при чему ће се корекције подстицајних откупних цена вршити на годишњем нивоу.

Поштујући принцип транспарентности Подносилац је у оквиру Уредбе табеларно приказао висине подстицајне откупне цене и максимално ефективно време рада електране.

Максимална произведена електрична енергија се може откупити по подстицајној откупној цени која се уређује следећом формулом:

$$E_{el\ max} = P * t_{max}^4$$

Давалац државне помоћи је предвидео различите услове за остварење права на подстицајне мере у зависности да ли се у конкретном случају ради о повлашћеним произвођачима и/или привременим произвођачима. Поред наведеног, Давалац је предвидео и услове за остваривање права на подстицајне мере у случају фазне изградње електране.

Уредбом је предвиђена обавеза повлашћеног произвођача електричне енергије да сву произведену електричну енергију продају искључиво гарантованом снабдевачу, затим да воде евиденцију о утрошеним енергентима и достављају планове рада гарантованом снабдевачу, ако је инсталисана снага електране преко 5 MW.

Начин обрачуна, плаћање и прикупљање средстава по основу накнаде за подстицајне мере, као и начин расподеле прикупљених средстава по основу накнаде за подстицајне мере уређен је Уредбом о накнади за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије („Службени гласник РС”, број 12/16). Висину посебне накнаде за подстицај повлашћених произвођача Влада утврђује сваке године. Висина накнаде за 2019. годину износила је 0,093 дин/kWh како је утврђено Уредбом о висини посебне накнаде за подстицај у 2019. години („Службени гласник РС”, број 8/19). Овако прикупљена средства служе за образовање фонда из ког се исплаћују средства за реализацију Уредбе.

Поред тога, Уредба предвиђа и преузимање балансне одговорности за места примопредаје електричне енергије повлашћеног произвођача електричне енергије током подстицајног периода, а од стране гарантованог снабдевача, као и преузимање трошкова балансирања повлашћеног произвођача електричне енергије током подстицајног периода од стране гарантованог снабдевача и бесплатни приступ преносном, односно дистрибутивном систему електричне енергије.

Налаз и оцена Комисије

На 160. седници Комисије, одржаној 14. јуна 2019. године, анализом достављене документације, А имајући у виду дефиницију постављену чланом 2. став 1. тачка 1) Закона, ради утврђивања постојања државне помоћи у смислу наведене одредбе, Комисија испитује испуњеност следећих (кумулативних) услова: а) да мера мора бити додељена путем државних (јавних) средстава, б) да мора омогућити економску предност

⁴ $E_{el\ max}$ – максимална произведена електрична енергија за коју повлашћени произвођач електричне енергије има право откупа од стране гарантованог снабдевача по подстицајним откупним ценама датим у табели изражена у kWh;

P – инсталисана снага електране, односно дела електране, изражена у kW;

t_{max} – максимално ефективно време рада дато у члану 4. Уредбе о подстицајним мерама, изражено у h.

учеснику на тржишту, в) те да је мера селективне природе која г) нарушава или може нарушити конкуренцију.

Имајући у виду податке који су достављени у Пријави, тј. да корисници нису унапред одређени (познати), као и то да се Уредбом уређују критеријуми, услови и начин под којим би потенцијални корисници добијали подстицајна средства, Комисија сматра да Уредба може представљати шему државне помоћи у смислу члана 12. Закона. Анализирајући испуњеност услова који се односе на постојање стварног или потенцијалног јавног расхода или умањеног остварења јавног прихода, овај критеријум је јасно испуњен. Наиме, накнада за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије коју плаћају сви крајњи купци електричне енергије у складу са чланом 79. Закона о енергетици, представља јавни приход, који прикупља гарантовани снабдевач. Гарантовани снабдевач у складу са чланом 2. став 1. тачка 10) Закона о енергетици је снабдевач који обезбеђује јавну услугу гарантованог снабдевања и који од повлашћених произвођача откупљује електричну енергију, и обавља послове који се односе на спровођење подстицајних мера у складу са овим законом и прописима донетим на основу њега. Гарантовани снабдевач, у смислу одредби Општих услова снабдевања, испоставља рачуне крајњем купцу у складу са Методологијом за одређивање цене електричне енергије за гарантовано снабдевање („Службени гласник РС“, бр. 93/12, 123/12, 116/14, 109/15, 98/16, 99/18 и 4/19). Стога, на недвосмислен начин је утврђено постојање јавног прихода који се остварује путем наметнуте накнаде крајњим купцима електричне енергије, а који се путем субвенција као инструмента државне помоћи додељује повлашћеним и/или привременим повлашћеним произвођачима на начин прописан Законом о енергетици и Уредбом. Додатно, поред субвенције, предвиђено је и ослобађање од појединих трошкова прописивањем конкретне балансне одговорности, трошкова балансирања и бесплатном приступу преносном систему.

Стога, јавна подршка додељена на основу шеме омогућава привредним субјектима умањење трошкова које би иначе морали да сnose. Имајући у виду да су Уредбом постављени одређени квалитативни и квантитативни услови, Комисија је става да се мера као таква не може сматрати општом, хоризонталном мером. Сходно томе, само учесници на тржишту који испуњавају све квалификаторне услове остварују одређену економску предност у односу на своје конкуренте који их не испуњавају, што потврђује селективност такве мере без обзира на делатност или сектор привреде којем учесник на тржишту припада. Наведено може довести до нарушавања конкуренције на тржишту. Сходно претходном, Комисија је утврдила да се ради о државној помоћи, у складу са чланом 2. став 1. тачка 1) Закона, односно да Уредба представља основ за доделу државне помоћи.

У даљем поступку оцене дозвољености додељене државне помоћи, Комисија је ценила изјаву Подносиоца пријаве да се средства додељују са циљем омогућавања инвестиција у области обновљивих извора енергије и достизања обавезујућег удела обновљивих извора енергије од 27% у бруто финалној потрошњи који предвиђа Национални акциони план. Наиме, Уредбом се предвиђа да ће се наведени подстицаји остварити кроз а) подстицајни период од 12 година, б) подстицајну откупну цену по којој повлашћени произвођачи продају гарантованом снабдевачу одговарајући износ произведене енергије током или пре подстицајног периода, в) преузимање балансне одговорности за места примопредаје електричне енергије повлашћеног произвођача електричне енергије током подстицајног периода, а од стране гарантованог снабдевача, г) преузимање трошкова балансирања повлашћеног произвођача електричне енергије током подстицајног

периода од стране гарантованог снабдевача и д) бесплатни приступ преносном, односно дистрибутивном систему електричне енергије.

Анализирајући природу Уредбе, њен циљ, намену и квалификаторне околности, а нарочито да су средстава подстицаја намењена за обновљиве изворе енергије, Комисија сматра да је неопходно оценити усаглашеност исте са правилима о додели државне помоћи за производњу енергије из обновљивих извора, прописану чл. 40. и 43. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14), која се може доделити само ако не постоји обавезни стандард у Републици Србији у погледу учешћа електричне енергије из обновљивих извора енергије за индивидуалне привредне субјекте.

Комисија је најпре, утврдила да ли постоји обавезни стандард у Републици Србији у погледу учешћа енергије из обновљивих извора за индивидуалне привредне субјекте како би имала услов да даље оцени Уредбу у односу на правила постављена у чл. 40. и 43. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. Сходно томе, Комисија је прихватила образложење Подносиоца у којем је наведено да нису успостављени стандарди већ постоје задати општи циљеви у оквиру Националног акционог плана, односно да је циљ везан за достизање одговарајућег стандарда који се односи на успостављање најмање 27% бруто финалне потрошње енергије из обновљивих извора енергије у Републици Србији до 2020. године.

Имајући у виду претходно истакнути предуслов, Комисија је у наставку анализирао усклађеност наведене државне помоћи у односу на одредбе чл. 40. и 43. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. У складу са Уредбом о правилима за доделу државне помоћи, поменута државна помоћ се може доделити као оперативна или инвестициона државна помоћ. У том смислу, инвестициона државна помоћ се може доделити за оне оправдане трошкове који се односе на додатне трошкове улагања које сноси привредни субјект који се бави производњом електричне енергије из обновљивих извора у поређењу са трошковима који би такав привредни субјект имао приликом улагања у класичну електрану или класични систем грејања са истог инсталисаног капацитета у смислу учинка производње енергије. Са друге стране, оперативна државна помоћ се може доделити за разлику између трошкова производње енергије из обновљивих извора и тржишне цене тог облика енергије, а превасходно се односи на производњу из обновљивих извора енергије, која је намењена пласману на тржишту или за сопствени утрошак.

У образложењу Подносиоца пријаве је истакнуто да се откупном ценом, постиже покривање разлике између тржишне цене и цене која је у конкретној ситуацији регулисана од стране државе, са циљем да се смањи ризик инвестиције у обновљиве изворе енергије. Поред тога, сама природа оперативних трошкова је таква да се односе на различите трошкове настале свакодневним обављањем пословног процеса, односно трошкова производње. С тим у вези, сви трошкови у вези са отплатом инвестиције, а који се поред субвенције односе на преузимање балансне одговорности и трошкова балансирања повлашћеног снабдевача, као и бесплатни приступ преносном систему, односно дистрибутивном систему електричне енергије могу подвести под оправдане трошкове јер утичу на коначно формирање јединичне производне односно продајне цене, те самим тим могу представљати оправдане трошкове у смислу трошкова из члана 43. Уредбе.

Такође, Комисија је нарочито ценила образложење Подносиоца у Пријави, наводећи да се средства могу доделити само до завршетка процеса амортизације предметне инвестиције и да не смеју бити већа од трошкова те инвестиције. Поред тога, Подносилац је образложио да оправдане трошкове дефинише као отплату просечне инвестиције за 12 година. Наведено је значајно са становишта одредбе члана 43. став 2. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи која прописује да оперативна државна помоћ може да се додели само до завршетка процеса амортизације предметне инвестиције и не сме бити већа од трошкова те инвестиције.

Напомињемо, да је сходно члану 43. став 2. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, Давалац дужан да приликом одређивања износа оперативне државне помоћи, сваку државну помоћ додељену привредном субјекту за улагање у ново постројење мора одузети од производних трошкова. Наведено је од изузетног значаја са становишта кумулације државне помоћи а у контексту максималног дозвољеног интензитета државне помоћи и обрачуна евентуално прекомерног износа.

Узимајући у обзир наведено, Подносилац пријаве је у довољној мери приказао да се јавним финансирањем мера предвиђених Уредбом остварују циљеви јавне политике, те да је јавно финансирање неопходно и пропорционално. Такође, наведеним мерама се утиче на унапређење развоја одређених привредних делатности у Републици Србији, што омогућава остваривање Националног акционог плана, односно да се постигне задати циљ од 27% учешћа обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије до 2020. године, а да се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту. Комисија сматра да се додела државне помоћи на основу Уредбе, може окарактерисати као државна помоћ која се додељује за развој одређених привредних делатности у складу са чланом 5. став 1. тачка 3) Закона, и која је у складу са члановима 40. и 43. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи. Стога, имајући у виду да су одредбе Уредбе као шеме државне помоћи усаглашене са правилима за доделу државне помоћи, којима су прописана правила за доделу државне помоћи за производњу енергије из обновљивих извора, Комисија је донела одлуку као у ставу **I диспозитива овог решења.**

Имајући у виду конкретну управну ствар, Комисија напомиње да је одлучивала на основу података садржаних у Пријави, у вези са којом је, за тачност, веродостојност, истинитост и потпуност података наведених у Општем обрасцу пријаве државне помоћи и пратећој документацији која чини њен саставни део, одговоран Подносилац Пријаве, тј. давалац државне помоћи.

Комисија је, у складу са својим надлежностима, овом приликом само утврдила да ли је предметна државна помоћ у складу са правилима за доделу државне помоћи, у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, али даља контрола трошења јавних средстава и коришћење тих средстава је на даваоцу државне помоћи, који је у обавези да врши надзор да ли корисник државне помоћи троши средства у предвиђеном износу и за намену за коју су му та средства додељена.

У циљу обезбеђивања транспарентности а у складу са чланом 9. став 1. тачка б) Закона, Комисија је одлучила као у ставу **II диспозитива.**

Упутство о правном средству:

Ово решење је коначно у управном поступку.

Против овог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 9, у року од 30 дана од дана пријема.

За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001 - др. закон, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 - др. закон 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 и 95/18).


ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ
Владимир Антонијевић

Доставити:

- Министарству рударства и енергетике
- Архиви