Državna pomoć u sektoru energetike: Republika Srbija i EU

Beograd, Novembar 2026

ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje

IZDAVAČ
NALED

ZA IZDAVAČA
Violeta Jovanović

AUTOR
Vladimir Antonijević

EKSPERTSKI TIM
Dr Dušan Vasiljević
Mr Jasmina Radovanović
Dušan Kolundžić
Jelena Vejnović
Dušan Ogarević

Potpis autora

Analizu prihvatio/la

© NALED 2026 Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji, NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

Sadržaj

I. REZIME 5

II. UVOD I METODOLOGIJA 8

2.1. Metodološki pristup 9

III. POLITIKA KONKURENCIJE I POJAM DRŽAVNE POMOĆI 11

3.1. Politika konkurencije 11

3.1.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 13

3.1.2. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice 13

3.2. Definisanje ključnih pojmova (državna pomoć) 14

3.2.1. Postojanje učesnika na tržištu 15

3.2.2. Pripisivost državi i javna sredstva 16

3.2.3. Prednost i selektivnost 17

3.2.4. Uticaj na trgovinu i konkurenciju 18

3.3. Davalac i korisnik državne pomoći: opšte definicije, kontekst energetike 19

3.3.1. Pojam i značaj razdvajanja (eng. Unbundling) kao preduslova liberalizacije tržišta 19

3.3.2. Davalac državne pomoći 24

3.3.3. Korisnik državne pomoći 25

IV. REGULATORNI OKVIR 31

4.1. Pregled Evropske pravne tekovine u oblasti državne pomoći 31

4.1.1. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije 31

4.1.2. Pregled sekundarnog zakonodavstva Evropske unije 32

4.1.3. Soft law instrumenti Evropske unije i dopunski izvori prava 35

4.2. Sektorski pregled legislative o energetici 39

V. REGULATORNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI DRŽAVNE POMOĆI 41

5.1. Zakon o kontroli državne pomoći 41

5.2. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći 42

5.3. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike 43

5.3.1. Pomoć za zaštitu životne sredine u užem smislu 45

5.3.2. Pomoć za energetsku efikasnost i kogeneraciju 46

5.3.3. Pomoć za obnovljive izvore energije 48

5.3.4. Pomoć za energetski sistem 49

5.4. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte. 50

5.5. Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike 51

5.6. Uredba o pomoći male vrednosti (de minimis) 53

5.7. Uredba o naknadi za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa 53

5.8. Ocena stepena usklađenosti domaćeg pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU 54

5.8.1. Ocena Evropske Komisije 54

5.8.2. Neusklađenost pravnog okvira u oblasti energetike i zaštite životne sredine 56

VI. PODSTICAJI ZA ENERGETIKU U REPUBLICI SRBIJI 58

6.1. Državna pomoć za obnovljive izvore energije 58

6.1.1. Državna pomoć u obliku fid-in tarife 59

6.1.2. Državna pomoć kroz aukcijski model u Republici Srbiji (organizacija, kvote, tehnologije, rezultati sprovedenih aukcija) 63

6.1.3. Državna pomoć za mala postrojenja i kupci-proizvođači 67

6.2. Podsticaji za energetsku efikasnost 69

6.2.1. Da li subvencije domaćinstvima predstavljaju državnu pomoć? 70
6.2.2. Da li subvencije za javne zgrade predstavljaju državnu pomoć? 71
6.2.3. Da li subvencije privredi za energetsku efikasnost predstavljaju državnu pomoć? 72
6.3. Ulaganje u energetsku infrastrukturu 74
6.3.1. Kada ulaganje u energetsku infrastrukturu nije državna pomoć 74
6.3.2. Kada ulaganje u energetsku infrastrukturu jeste državna pomoć 76
6.3.3. Državne garancije za finansiranje energetske infrastrukture 77
6.4. Umanjenje cene električne energije 78
6.4.1. Regulisana cena za domaćinstva i zaštita energetski ugroženih kupaca 79
6.4.2. Obaveze nametnute privatnim snabdevačima 80
6.4.3. Komercijalni popusti pod tržišnim uslovima 80
6.4.4. Naknada gubitka snabdevaču 80
6.4.5. Mali kupci na garantovanom snabdevanju 81
6.4.6. Posebne cene za pojedine kupce ili sektore 81
6.4.7. Smanjenje troškova električne energije za energetski intenzivnu industriju unutar Evropske unije 81
6.5. Podsticaji za dekarbonizaciju industrije 82

VII. EX POST EVALUACIJA DRŽAVNE POMOĆI 84
7.1. Evaluacija državne pomoći u pravu EU 84
7.2. Metodologija evaluacije 85
7.3. Primer evaluacije Evropske komisije: Evaluacija EEAG kao osnova za CEEAG 86
7.4. Evaluacija državne pomoći u Republici Srbiji 86

VIII. PREGLED DODELJENE DRŽAVNE POMOĆI ZA ENERGETIKU U REPUBLICI SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI 88
8.1. Pregled dodeljene državne pomoći za energetiku u Republici Srbiji 88
8.2. Pregled dodeljene državne pomoći za energetiku u Evropskoj uniji 91

IX. NAPREDNE PRAKSE: PREGLED NAJZNAČAJNIJIH NOVIH SLUČAJEVA 97
9.1. Obnovljivi izvori: Dvosmerni ugovori za razliku u Rumuniji 97
9.2. Skladištenje energije: italijanski sistem MASCE 98
9.3. Dekarbonizacija industrije: nemački ugovori za razliku za ugljenik 98
9.4. Energetska infrastruktura: nemačka vodonična mreža 99
9.5. Zatvaranje kapaciteta na ugalj: RWE, LEAG I CE Oltenia 99
9.6. Cena električne energije za energetski intenzivnu industriju: prve šeme po CISAF-u 100

X. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA 101
10.1. Preporuke 103

XI. SPISAK SKRAĆENICA I NJIHOVIH ZNAČENJA 105

I. REZIME

Analiza se bavi pravnim režimom državne pomoći u sektoru energetike u Republici Srbiji i njegovom primenom, uporedo sa pravom i praksom Evropske unije. Iako nije država članica, Srbija je dužna da pravila o državnoj pomoći primenjuje na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, prema kriterijumima pravnih tekovina Evropske unije. Pitanje je za Srbiju posebno važno, jer su ključna energetska preduzeća u isključivom vlasništvu države, elektroenergetski sistem se oslanja na lignit, a domaća industrija je od 2026. godine izložena primeni Mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika.

Ključni nalazi:
Domaća pravila o pomoći u energetici zaostaju za pravom EU više od decenije. Pojam državne pomoći, pomoć male vrednosti i horizontalna pomoć usklađeni su sa aktuelnim pravom EU. Posebna pravila za zaštitu životne sredine i energetiku, međutim, počivaju na evropskim Smernicama EK o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku iz 2014. godine (EEAG) i izvornoj Opštoj uredbi o grupnim izuzećima (GBER) pre njenih obimnih revizija u EU. Srbija zato nema pravni osnov za pomoć koja je u EU postala nosilac energetske tranzicije (novi GBER, CEEAG, CISAF i dr.): za vodonik, skladištenje energije, dekarbonizaciju industrije, čistu mobilnost, energetske zajednice i zatvaranje kapaciteta na ugalj. Istovremeno je zadržana pomoć za kogeneraciju bez obzira na gorivo i za adekvatnost proizvodnje bez emisionih ograničenja, koju je pravo EU napustilo.

Prvi korak ka novim pravilima napravljen je bez domaćeg propisa. Šemu podsticaja za dekarbonizaciju industrije iz 2026. godine Komisija za kontrolu državne pomoći ocenila je neposrednom primenom novog okvira EU (CISAF). To pokazuje da Komisija ima kapacitet za primenu najnovijih pravila. Međutim, dok merila ne budu sadržana u domaćem propisu, davaoci i korisnici, ne mogu unapred znati po kojim će pravilima mera biti ocenjena.

Da li je mera državna pomoć ne zavisi od njenog oblika. Odlučujuće je da li javna sredstva daju selektivnu prednost određenom učesniku na tržištu. Takve prednosti nema kod podrške domaćinstvima, niti kod ulaganja u mreže pod zakonskim monopolom koje su dostupne svima pod jednakim uslovima. Ona, po pravilu, postoji kada se iz javnih sredstava finansira infrastruktura za potrebe jednog korisnika, kada se garancije daju bez tržišne premije preduzećima koja obavljaju i konkurentske delatnosti, i kada se pojedinim kupcima odobravaju povlašćene cene ili odlaganje plaćanja.

Potreba za doslednim poštovanjem klauzule o mirovanju (standstill) i jačanje uloge instituta prethodnog obaveštenja o eventualnoj pomoći (prenotification). Evropska komisija preporučuje Srbiji da obezbedi sistematsko poštovanje obaveze prijave i

zabrane sprovođenja pomoći pre odobrenja. U domaćem pravu to podrazumeva i doslednu primenu instituta obaveštavanja Komisije o potrebi prijave iz člana 28. Zakona o kontroli državne pomoći, naročito kad su u pitanju garancije za velike infrastrukturne projekte energetskih privrednih društava.

Struktura pomoći je jednostrana. Pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku rasla je u periodu 2020–2024. godine, ali je gotovo u celini reč o operativnoj pomoći za proizvodnju električne energije, a pomoć za ulaganja je izuzetak.

Aukcije su uspešna reforma, ali njihovi efekti nisu izmereni. Prelazak na aukcije sa dvosmernom tržišnom premijom, u kojima je u dva kruga dodeljeno 850 MW uz rast konkurencije, odgovara savremenom modelu EU. Ni ova ni bilo koja druga šema, međutim, nije naknadno evaluirana, iako Komisija za kontrolu državne pomoći za to ima ovlašćenje od 2023. godine.

Praksa EU pokazuje kuda treba ići. Novije odluke Evropske komisije počivaju na konkurentnoj dodeli, dvosmernim ugovorima, ograničenju pomoći na finansijski jaz, uslovljenosti pomoći merljivim rezultatima i transparentnosti finansiranja. Domaći okvir ova obeležja poznaje samo delimično.

Ključne preporuke:
Polazna preporuka je dalje usklađivanje domaćeg okvira sa pravnom tekovinom Evropske unije, i to upravo u oblasti u kojoj je raskorak najveći. To podrazumeva novu uredbu i uputstvo o pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energetiku, kojima bi se preuzeli izmenjena Opšta uredba o grupnim izuzećima iz 2023. godine (GBER) i Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju iz 2022. godine (CEEAG). Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (CISAF), koji Komisija za kontrolu državne pomoći već primenjuje neposredno. Na takav način Komisija bi dobila uporište u domaćem propisu, a davaoci i korisnici bi unapred znali po kojim pravilima se ocenjuje njihova mera. Usklađivanje treba da obuhvati i pomoć za zatvaranje kapaciteta na ugalj, za koju danas ne postoji pravni osnov, a bez koje se tranzicija sistema zasnovanog na lignitu ne može sprovesti u skladu sa pravilima o državnoj pomoći. Međutim, potonja okolnost često podrazumeva osnovu pregovaračke pozicije u pregovorima sa Evropskom unijom, imajući u vidu neophodne reforme u smislu zahteva za privremenim odlaganjem primene pravila.

Jednako je važno da se svaka mera podrške energetskom sektoru, bez obzira na formu, pre donošenja dostavi na ocenu Komisiji. To se posebno odnosi na zakone o davanju garancija i na akte Vlade upućene javnim preduzećima. Izmene Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, koje su u pripremi, i novi zakon o kontroli državne pomoći prilika su da se konkurentna dodela i naknadna evaluacija utvrde kao pravilo. Iskustvo sa aukcijama trebalo bi preneti i na druge oblasti:

dekarbonizacija industrije mogla bi se podržavati nadmetanjem po toni izbegnutog CO_2, a skladištenje energije i daljinsko grejanje konkurentnim izborom projekata.

Komisija za kontrolu državne pomoći već raspolaže alatima koje do sada nije koristila. Za šeme većeg obima, počev od aukcija za tržišne premije, trebalo bi da odredi naknadnu evaluaciju. Institut obaveštavanja o potrebi prijave trebalo bi da primenjuje dosledno. Podatke o dodeljenoj pomoći, koje su davaoci već dužni da objavljuju, trebalo bi objediniti u javno dostupan i pretraživ registar. Tako bi se kontrola postepeno pomerala sa pitanja da li je pomoć dodeljena po pravilima na pitanje da li je bila potrebna i delotvorna.

Jedinice lokalne samouprave treba da imaju u vidu da su i same davaoci državne pomoći kada podržavaju privredne subjekte, uključujući i slučaj kada preuzimaju troškove priključka investitora na mrežu. Takva pomoć mora imati pravni osnov i biti prijavljena. Programi energetske sanacije domaćinstava, naprotiv, nisu državna pomoć ako su korisnici fizička lica koja sredstva koriste za sopstveno stanovanje i ako je izbor izvođača otvoren i nediskriminatoran. Kod energetske obnove javnih zgrada potrebno je prethodno utvrditi da li se u objektu obavlja i ekonomska delatnost. Za toplane zasnovane na gasu pomoć je dostupna samo za projekte prelaska na energetski efikasan sistem, a za mreže samo do visine finansijskog jaza. Lokalne samouprave mogu biti i članovi zajednica obnovljivih izvora energije i preko njih podsticati lokalne projekte.

Istovremeno, neophodno je da javna energetska preduzeća imaju u vidu da cene niže od tržišnih, odlaganje plaćanja ili korišćenje infrastrukture pod povoljnijim uslovima mogu predstavljati državnu pomoć ako se odobravaju po nalogu ili uz usmeravanje države, pa takve mere treba prethodno proveriti. U suprotnom, primena nejednakih uslova kod istvrsnih transakcija sa različitim učescnicima, može predstavljati povredu konkurencije u obliku zloupotrebe državne pomoći. Finansiranje mreže ostaje izvan pravila o državnoj pomoći samo ako su delatnosti stvarno razdvojene, a računi odvojeni. Za garancije koje se odnose na konkurentske delatnosti potrebna je tržišna premija. Troškove sanacije sopstvenih deponija i kopova, prema načelu „zagađivač plaća", preduzeće snosi samo.

Privatnim privrednim subjektima analiza pre svega ukazuje na pravnu sigurnost. Zahtev za pomoć treba podneti pre početka projekta, jer bez toga pomoć nema podsticajni efekat. Treba proveriti da li je pomoć prijavljena i odobrena, jer se neusklađena pomoć vraća sa kamatom, i voditi računa o kumulaciji pomoći iz različitih izvora.

II. UVOD I METODOLOGIJA

Kontrola državne pomoći predstavlja jedno od najosetljivijih i najsloženijih područja politike konkurencije Evropske unije. Njeno jezgro čini jednostavno, ali dalekosežno pravilo: kada javna sredstva dospeju u ruke određenog učesnika na tržištu pod uslovima koji odstupaju od uobičajenih tržišnih okolnosti, konkurencija na unutrašnjem tržištu može biti narušena. Upravo iz tog razloga član 107(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) postavlja opštu zabranu državne pomoći, uz izuzetke koji su strogo definisani i podložni kontroli Evropske komisije.

Iako Republika Srbija nije država članica Evropske unije, ova pravila je obavezuju Srbija je dužna da ih prenese u sopstveno zakonodavstvo i primenjuje na osnovu dva međunarodna ugovora: Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Oba nalažu da se usklađenost pomoći ocenjuje prema kriterijumima prava EU.[1]

Energetika je oblast u kojoj se ovo pravilo primenjuje sa posebnim teškoćama. Energetski sektor istovremeno ima obeležja tržišta i javne službe. Proizvodnja i snabdevanje su delatnosti izložene konkurenciji, a prenos, transport i distribucija su prirodni monopoli. Država se u ovom sektoru tradicionalno javlja u više uloga: kao vlasnik najvećih energetskih privrednih subjekata, kao regulator cena i uslova pristupa mreži, kao garant njihovih kredita i kao nosilac ciljeva energetske, klimatske i socijalne politike. Te uloge se lako prepliću, a sa njima i granica između legitimne javne intervencije i državne pomoći koja narušava konkurenciju. Energetska tranzicija dodatno je zaoštrila ovo pitanje. Prelazak na obnovljive izvore, dekarbonizacija industrije, izgradnja nove infrastrukture i postepeno napuštanje uglja ne mogu se ostvariti bez značajnih javnih sredstava. Pravo EU je zato poslednjih godina gotovo u potpunosti preoblikovalo pravila o državnoj pomoći u energetici, kako bi ona podržala, a ne kočila zelenu tranziciju.[2]

Za Republiku Srbiju ovo pitanje ima naročitu težinu. Ključna privredna društva u energetskom sektoru „Elektroprivreda Srbije", „Elektromreža Srbije", „Elektrodistribucija Srbije", „Srbijagas" i „Transportgas Srbija", u isključivom su vlasništvu države i redovno koriste državne garancije i druge oblike podrške. Elektroenergetski sistem se u velikoj meri oslanja na lignit, a od 2026. godine domaća

[1] Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori", broj 83/08), čl. 73; Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice („Službeni glasnik RS", broj 62/06), čl. 18. i 94.

[2] Saopštenje Komisije, Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019; Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, str. 1.

industrija je izložena punoj primeni Mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika EU.[3]

Mere podrške u energetici su zato podvrgnute dvostrukom nadzoru: domaćem, preko Komisije za kontrolu državne pomoći, i regionalnom, preko institucija Energetske zajednice. Evropska komisija istovremeno ocenjuje da se pravila o državnoj pomoći u Srbiji ne primenjuju uvek, a Pregovaračko poglavlje 8 – Politika konkurencije još nije otvoreno.[4]

2.1. Metodološki pristup

Predmet analize je pravni režim i primenu državne pomoći u sektoru energetike u Republici Srbiji, posmatran uporedo sa pravom i praksom Evropske unije. Cilj je da se utvrdi:

- u kojoj meri domaći pravni okvir prati aktuelnu pravnu tekovinu EU;
- kako se pravila o državnoj pomoći primenjuju na ključne oblike javne intervencije u energetici;
- gde se nalaze najznačajniji nedostaci, i pravni i institucionalni.

Analiza je usmerena na šest pitanja:
ko u energetskom sektoru može biti davalac, a ko korisnik državne pomoći, imajući u vidu da su ključna preduzeća u državnom vlasništvu i da su prenos, transport i distribucija zakonski monopoli;
da li domaći propisi o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku odgovaraju pravu EU posle reformi iz 2022. i 2023. godine;
kada podsticaji za obnovljive izvore, energetsku efikasnost, ulaganje u infrastrukturu, državne garancije i intervencije u cenu električne energije i gasa predstavljaju državnu pomoć, a kada ne predstavljaju;
da li se efekti dodeljene pomoći naknadno procenjuju;
kakvi su obim i struktura dodeljene pomoći u Srbiji u poređenju sa EU;
koje se prakse država članica mogu prilagoditi domaćem kontekstu.

Analiza kombinuje normativni, uporednopravni i empirijski pristup.

Normativni deo polazi od propisa Republike Srbije o kontroli državne pomoći i energetici. Pojam državne pomoći tumači se prema Uputstvu o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, kojim je u domaće pravo preuzeto Obaveštenje Evropske komisije o pojmu državne pomoći.[5]

[3] Uredba (EU) 2023/956 Evropskog parlamenta i Saveta od 10. maja 2023. godine o uspostavljanju mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika, SL L 130, 16. 5. 2023, str. 52.
[4] European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, 4. 11. 2025, Ekonomski kriterijumi i Poglavlje 8.
[5] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23).

Uporednopravni deo se oslanja na primarno i sekundarno pravo EU, smernice i okvire Evropske komisije, praksu Suda pravde EU i odluke Komisije u pojedinačnim predmetima.

Empirijski deo zasnovan je na javno dostupnim aktima i podacima a naročito na: odlukama i mišljenjima Komisije za kontrolu državne pomoći, godišnjim izveštajima o dodeljenoj državnoj pomoći, registru povlašćenih proizvođača električne energije, izveštajima o sprovedenim aukcijama za tržišne premije, zakonima o davanju garancija Republike Srbije, izveštajima Evropske komisije i Sekretarijata Energetske zajednice.[6]

Analiza se ograničava na pravila o državnoj pomoći. Pitanja zaštite konkurencije, posebno zloupotrebe dominantnog položaja, razmatraju se samo u meri u kojoj su neophodna za razgraničenje od državne pomoći. Analiza obuhvata propise i praksu zaključno sa julom 2026. godine. Podaci o dodeljenoj pomoći odnose se na period 2020–2024. godine, za koji su dostupni godišnji izveštaji.

[6] Izvori su navedeni u odgovarajućim delovima analize.

III. POLITIKA KONKURENCIJE I POJAM DRŽAVNE POMOĆI

3.1. Politika konkurencije

Politika konkurencije jedna je od temeljnih politika Evropske unije i predstavlja ključni instrument za funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Njen pravni osnov čine članovi 101–109. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU), kao i član 3(3) Ugovora o Evropskoj uniji.7 Cilj politike je da se spreče narušavanja konkurencije, obezbedi ravnopravan položaj privrednih subjekata na tržištu i zaštiti interesi potrošača. Za sprovođenje politike nadležna je Evropska komisija, uz saradnju sa nacionalnim organima za zaštitu konkurencije država članica.[8]

Ugovor o funkcionisanju EU, u članu 101. zabranjuje sporazume, odluke udruženja i usaglašenu praksu između privrednih subjekata koji imaju za cilj ili posledicu sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu. Tipični primeri su fiksiranje cena, podela tržišta, ograničavanje proizvodnje i razmena osetljivih informacija. Član 102 UFEU zabranjuje zloupotrebu dominantnog položaja, poput nametanja nepravednih uslova poslovanja, ograničavanja proizvodnje ili primene različitih uslova na istovrsne poslove. Ova pravila primenjuju se i na privredne subjekte sa sedištem van EU ako njihovo ponašanje ima efekat na tržište Unije. U digitalnoj ekonomiji, regulativa o digitalnim tržištima uvodi dodatne obaveze za „čuvare pristupa" (gatekeepers), čime se antitrust pravila prilagođavaju novim izazovima.[9]

Kontrola koncentracija uređena je Uredbom o koncentracijama. Koncentracije koje imaju „dimenziju EU" moraju se prijaviti Evropskoj komisiji pre sprovođenja. Komisija ocenjuje da li bi spajanje značajno oslabilo efikasnu konkurenciju, posebno kroz stvaranje ili jačanje dominantnog položaja. Ako utvrdi da postoji takva opasnost, može zabraniti koncentraciju ili je odobriti uz uslove i obaveze. Ova oblast je visoko supranacionalizovana, jer Komisija raspolaže širokim diskrecionim ovlašćenjima.[10] Pored toga, Uredba o stranim subvencijama (2022/2560) omogućava kontrolu subvencija trećih zemalja koje mogu narušiti konkurenciju u koncentracijama i javnim nabavkama.[11]

---

[7] Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), čl. 101–109; Ugovor o Evropskoj uniji (TEU), čl. 3(3). Vidi: Evropski parlament, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/; Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, https://www.mei.gov.rs/.

[8] Evropska komisija deli nadležnost sa nacionalnim organima kroz Evropsku mrežu za konkurenciju (ECN).

[9] Uredba (EU) 2022/1925 Evropskog parlamenta i Saveta o tržištima koja se mogu osporiti i fer tržištima u digitalnom sektoru (Digital Markets Act).

[10] Više o tome pogledati: Uredbu Saveta (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između privrednih subjekata

[11] Vidi: Uredbu (EU) 2022/2560 Evropskog parlamenta i Saveta o stranim subvencijama koje narušavaju unutrašnje tržište

Ugovor o funkcionisanju EU, članovima 107–109. zabranjuje državnu pomoć koja daje selektivnu prednost pojedinim preduzećima ili proizvodnji, a koja može narušiti konkurenciju i uticati na trgovinu između država članica. Načelno je zabranjena, ali postoje izuzeci: pomoć za regionalni razvoj, istraživanje i razvoj, zaštitu životne sredine, obuku, zapošljavanje i slično. Komisija kontroliše dodelu pomoći i može naložiti povraćaj nedozvoljene pomoći. Državna pomoć je politički najosetljivija oblast konkurencijske politike i često predstavlja kamen spoticanja u pristupnim pregovorima.

Liberalizacija sektora koji su tradicionalno bili pod državnom kontrolom kao što su telekomunikacije, energetika, saobraćaj, sprovodi se sektorskim propisima i predstavlja deo šireg procesa otvaranja tržišta. Liberalizacija je u neposrednoj vezi sa politikom konkurencije, pri čemu se pojedinačni segmenti liberalizacije pored sektorskog poglavlja najčešće obrađuje u okviru sektorskih poglavlja (energetika, saobraćaj, trans-evropske mreže). Sama pravila konkurencije, međutim, kroz član 106. UFEU i druge odredbe, ograničavaju ponašanje javnih preduzeća i preduzeća sa posebnim ili isključivim pravima, kako bi se sprečilo da zloupotrebe svoj položaj i jasno kontrolisali prihodi u vezi sa sprovođenjem poverenih usluga od opšteg ekonomskog interesa.

U pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom, politika konkurencije obuhvaćena je Poglavljem 8 – Politika konkurencije. Ovo poglavlje pokriva zloupotrebu dominantnog položaja, restriktivne sporazume, kontrolu koncentracija, državnu pomoć i liberalizaciju. U revidiranoj metodologiji pregovora iz 2020. godine, Poglavlje 8 svrstano je u Klaster 2 – Unutrašnje tržište.12 Kandidat mora da dokaže da je uskladio nacionalno zakonodavstvo sa pravilima EU, da je uspostavio efikasno telo za zaštitu konkurencije i da ima verodostojnu praksu sprovođenja. Treba imati u vidu da se deo pravila o državnoj pomoći u oblastima poljoprivrede, ribarstva i saobraćaja razmatra i u odgovarajućim sektorskim poglavljima, dok se liberalizacija pojedinih sektora takođe prati kroz ta poglavlja.

Za energetiku je pored poglavlja 8, značajno i Poglavlje 15 – Energetika, koje je deo Klastera 4 – Zelena agenda i održiva povezanost. Ono obuhvata, između ostalog, unutrašnje tržište električne energije i gasa, razdvajanje delatnosti i obnovljive izvore energije. Srbija je Klaster 4 otvorila 14. decembra 2021. godine.[13] Državna pomoć u energetici, međutim, ostaje predmet Poglavlja 8.

[12] Prema revidiranoj metodologiji proširenja (2020), Poglavlje 8 svrstano je u Klaster 2 – Unutrašnje tržište. Vidi: Evropska služba za spoljno delovanje (EEAS), https://www.eeas.europa.eu/.

[13] European Commission, Thirteenth meeting of the Accession Conference with Serbia at ministerial level, 14. 12. 2021. Više o tome na: https://enlargement.ec.europa.eu/news/thirteenth-meeting-accession-conference-serbia-ministerial-level-2021-12-14_en

3.1.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Osnovni ugovorni okvir odnosa Republike Srbije i Evropske unije je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane (u daljem tekstu: SSP). Sporazum je potpisan u Luksemburgu 29. aprila 2008. godine, a na snagu je stupio 1. septembra 2013. godine, po okončanju ratifikacije u svim državama članicama. Do tada su se trgovinske odredbe, uključujući i pravila o državnoj pomoći, primenjivale preko Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima (u daljem tekstu: PTS ili Prelazni sporazum). On je potvrđen u istom broju službenog glasila i primenjivao se od 1. februara 2010. godine.

Za oblast državne pomoći ključan je član 73. Sporazuma (odnosno član 38. Prelaznog sporazuma). Pravila o državnoj pomoći definisana su upravo članom 73, a državna pomoć je u sporazumima koje EU zaključuje sa potencijalnim kandidatima jedna od najdetaljnije uređenih oblasti. Odredba proglašava nespojivom sa pravilnim funkcionisanjem Sporazuma svaku državnu pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili proizvodima, u meri u kojoj može uticati na trgovinu između EU i Srbije. Takve prakse se ocenjuju na osnovu kriterijuma koji proizlaze iz pravila o konkurenciji u EU, tada člana 87. Ugovora o EZ, a danas člana 107. UFEU, kao i iz pratećih interpretativnih instrumenata Komisije. Srbija je time preuzela obavezu da ne samo prenese evropska materijalna pravila, već i da ih tumači i primenjuje u skladu sa praksom EU, uključujući smernice i okvire Komisije.

Sporazum sadrži i institucionalne i proceduralne obaveze. To su osnivanje operativno nezavisnog tela za kontrolu državne pomoći, obezbeđivanje transparentnosti kroz godišnje izveštavanje o dodeljenoj pomoći, kao i pravila o regionalnoj pomoći i posebna pravila za sektor čelika. Na ovim obavezama zasniva se domaći zakonodavni okvir.

3.1.2. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice

Paralelno sa SSP-om, u energetskom sektoru Srbija je vezana i Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice, potpisanim u Atini 25. oktobra 2005. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 2006. godine. [14] Zakon o energetici iz 2004. godine donet je upravo kao preduslov za potpisivanje ovog ugovora. Cilj Ugovora je stvaranje integrisanog regionalnog energetskog tržišta i postepeno preuzimanje pravne tekovine EU u oblasti energetike, životne sredine, konkurencije i obnovljivih izvora energije.

[14] Republika Srbija ga je potvrdila Zakonom o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija („Službeni glasnik RS", broj 62/06).

Pravila o državnoj pomoći u Energetskoj zajednici sadržana su pre svega u članu 18. Ugovora. On, po uzoru na SSP, kao nespojivu sa pravilnim funkcionisanjem Ugovora označava svaku javnu pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili energetskim resursima. Takva pomoć se ocenjuje na istovetan način kako je to propisano i SSP-om.[15] Član 19. Ugovora dopunjuje ovo pravilo odredbama o javnim preduzećima i preduzećima sa posebnim ili isključivim pravima.

Dok SSP uspostavlja opštu, horizontalnu obavezu kontrole državne pomoći u svim sektorima, Ugovor o Energetskoj zajednici tu obavezu sektorski pojačava i povezuje sa preuzimanjem evropskih pravnih tekovina iz oblasti energetike. Za razliku od SSP-a, Energetska zajednica raspolaže i sopstvenim mehanizmom nadzora i rešavanja sporova. Sekretarijat Energetske zajednice može pokrenuti postupak zbog povrede obaveza protiv ugovorne strane, a Ministarski savet može utvrditi povredu.

Zbog toga su mere podrške u energetici u Srbiji, poput podsticaja za obnovljive izvore, regulisanih cena i finansiranja javnih energetskih preduzeća, predmet dvostrukog nadzora: domaćeg, preko Komisije za kontrolu državne pomoći, i regionalnog, preko institucija Energetske zajednice.

3.2. Definisanje ključnih pojmova (državna pomoć)

Državna pomoć je, u najkraćem, svaki oblik intervencije države ili upotrebe javnih sredstava kojim se određenom učesniku na tržištu daje ekonomska prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim okolnostima, čime se narušava ili može narušiti konkurencija i uticati na trgovinu između država članica EU.

Pravni osnov ove definicije je član 107(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), koji propisuje da je „svaka pomoć koju dodeli država članica ili koja se dodeljuje putem državnih sredstava u bilo kom obliku, a koja narušava ili preti da naruši konkurenciju stavljanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva sa unutrašnjim tržištem u meri u kojoj utiče na trgovinu između država članica".[16]

[15] Od značaja predstavlja okolnost da je članom 94. Ugovora propisano da se pojmovi iz pravne tekovine tumače u skladu sa praksom Suda pravde EU.
[16] Ugovor o funkcionisanju EU, član 107. "Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market."

U srpskom pravu, ova definicija je preuzeta kroz član 3. stav 1. Zakona o kontroli državne pomoći. Državna pomoć se određuje kao svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije.[17]

Od naročitog značaja predstavlja okolnost da se ne smatra svako javno finansiranje državnom pomoći. Da bi mera bila kvalifikovana kao državna pomoć, moraju biti kumulativno ispunjena četiri kriterijuma, koji su razrađeni u nastavku.[18]

3.2.1. Postojanje učesnika na tržištu

Pravila o državnoj pomoći primenjuju se samo ako je korisnik pomoći učesnik na tržištu. Ovo je prvi i osnovni filter bez kojeg se ostali kriterijumi ne mogu primeniti.

Učesnik na tržištu je svako pravno ili fizičko lice koje obavlja ekonomsku delatnost, bez obzira na njegovu pravnu formu, način finansiranja i vlasničku strukturu. Ovaj princip se naziva princip neutralnosti koji ukazuje na okolnost da pravni oblik organizacije nije relevantan.[19] Sud EU je dosledno definisao učesnika na tržištu kao svaki subjekat koji se bavi ekonomskom delatnošću, nezavisno od njegovog pravnog statusa.[20] Ekonomska delatnost predstavlja delatnost proizvodnje ili prometa robe ili pružanja usluga na tržištu. Ovo uključuje i neprofitne organizacije (udruženja, sportske organizacije, sindikate, verske zajednice) ako obavljaju ekonomsku delatnost. Takođe, subjekti koji su deo javne uprave smatraju se učesnicima na tržištu kada obavljaju ekonomsku delatnost.[21] Za razliku od toga, neekonomske delatnosti na koje se pravila o državnoj pomoći ne primenjuju uključuju: vojsku, policiju, bezbednost i kontrolu vazdušnog i pomorskog saobraćaja, nadzor i kontrolu zagađenja životne sredine, organizaciju i izvršenje krivičnih sankcija, uređenje i revitalizaciju javne površine koju vrši javni organ, kao i prikupljanje podataka u javne svrhe na osnovu zakonske obaveze.[22] Kada je reč o javnim organima, ključno je utvrditi da li se ekonomska delatnost koju obavljaju može odvojiti od poslova državne uprave ili poverenih

[17] Član 3. stav 1. Zakona o kontroli državne pomoći.
[18] Kumulativni kriterijumi državne pomoći su utvrđeni Uputstvom o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć koji prenosi Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (2016/C 262/01).
[19] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tačka 6.
[20] Presuda Suda od 23. aprila 1991, Klaus Höfner i Fritz Elser protiv Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, stav 21.
[21] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tačka 8.
[22] Pravo konkurencije bliže razrađuje granične slučajeve za socijalno osiguranje, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i kulturu. Na primer, javne zdravstvene ustanove koje se finansiraju iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne predstavljaju učesnike na tržištu, ali one koje naplaćuju usluge direktno od korisnika ili osiguravajućeg društva to čine u delu tih usluga. Javne obrazovne ustanove koje se finansiraju iz javnih sredstava nisu učesnici na tržištu, ali usluge koje se finansiraju iz školarina kojima se pokrivaju svi stvarni troškovi jesu ekonomske delatnosti.

poslova. Ako može, javni organ se smatra učesnikom na tržištu u odnosu na tu delatnost. Ako ne može, ne smatra se učesnikom na tržištu.

3.2.2. Pripisivost državi i javna sredstva

Drugi kriterijum zahteva kumulativno ispunjenje dva uslova: mera se može pripisati državi i postoji prenos javnih sredstava.

Pripisivost državi postoji kada javni organ direktno dodeljuje pomoć korisniku, kao i kada osniva posebno pravno lice (javno ili privatno telo) da upravlja i/ili raspolaže tim sredstvima, čak i ako to telo uživa diskreciono pravo pri raspodeli sredstava. Kada meru preduzima javno preduzeće ili drugi učesnik na tržištu nad kojim država može da vrši kontrolni uticaj, mera se ne može automatski pripisati državi. Potrebno je utvrditi da su javni organi na bilo koji način učestvovali u donošenju mere.[23]

Javna sredstva obuhvataju sredstva iz budžeta Republike Srbije, budžeta lokalne vlasti, organizacija za obavezno socijalno osiguranje, drugih fondova i sredstva svakog pravnog lica (javnih i privatnih) koje upravlja i/ili raspolaže javnim sredstvima. Prenos javnih sredstava postoji i u slučaju kada centralna banka po određenim uslovima obezbeđuje finansijska sredstva određenoj kreditnoj instituciji.

Od naročitog značaja za razumevanje predstavlja okolnost da nije neophodan faktički prenos sredstava.[24] Dovoljno je da država odustane od naplate javnih prihoda koji bi u redovnim okolnostima bili naplaćeni. Ovo uključuje poreska oslobođenja, umanjenje doprinosa za socijalno osiguranje, oslobođenje od plaćanja izrečenih novčanih kazni i slično. Takođe, nastanak stvarnog rizika za dodatno opterećenje države (izdavanjem garancije ili ugovornom obavezom) smatra se javnim sredstvima.

Posebno je značajno pravilo o sredstvima iz centralizovano upravljanih fondova EU. Sredstva iz strukturnih fondova, Evropske investicione banke ili međunarodnih finansijskih institucija smatraju se javnim sredstvima samo ako javni organi imaju diskreciono pravo da odlučuju o njihovom korišćenju, naročito o izboru korisnika. Ako EU ili druge institucije direktno dodeljuju sredstva korisnicima, bez diskrecionog prava javnog organa, ista ne predstavljaju javna sredstva.

[23] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć propisuje osam indikatora za utvrđivanje pripisivosti: obaveza postupanja po zahtevima javnih organa; specifičan položaj javnog učesnika na tržištu; obaveza postupanja po direktivama; integrisanost u strukturu javne uprave; priroda delatnosti; pravni položaj; stepen nadzora; i drugi pokazatelji koji ukazuju na uključenost javnih organa.
[24] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tačka 48.

3.2.3. Prednost i selektivnost

Treći kriterijum ima dva elementa koja se zajedno ocenjuju: postojanje prednosti i selektivnost te prednosti.

Prednost postoji ako mera daje korisniku ekonomsku korist koju ne bi mogao ostvariti u uobičajenim tržišnim okolnostima bez državne intervencije.[25] Prednost se ne ocenjuje prema obliku mere, niti prema njenom cilju, već isključivo prema efektu koji mera ima na korisnika.[26] Oblik, odnosno instrument kojim se omogućava prednost uključuju direktna bespovratna sredstva, zajmove, garancije, direktna ulaganja, davanja u naturi, umanjenje poreskih i neproreskih obaveza, oslobođenje od troškova koje drugi učesnici plaćaju u uporedivim okolnostima, kao i nadoknadu troškova koje učesnik po pozitivnim propisima nije dužan da snosi.

Centralno mesto u oceni prednosti zauzima MEO test (test tipičnog učesnika na tržištu u privatnoj svojini). Njegov osnovni princip je procena da li se javni organ ponašao, u konkretnoj situaciji, na isti način kako bi se ponašao tipični učesnik na tržištu u privatnoj svojini. Ako se javni organ nije tako ponašao, korisniku javnih sredstava daje se ekonomska prednost koju u uobičajenim tržišnim uslovima ne bi ostvario. MEO test primenjuje se samo u odnosu na ostvarenu prednost i utvrđene obaveze koje su nastale u vezi sa učešćem države kao učesnika na tržištu u privatnoj svojini, pri čemu se ne analiziraju neekonomske delatnosti koje država obavlja kao javni organ.

Usklađenost sa tržišnim uslovima ocenjuje se ex-ante, uzimajući u obzir informacije dostupne u trenutku donošenja odluke. Javni organ snosi teret dokazivanja da je odluka doneta na osnovu ekonomske procene uporedive sa procenom koju bi izvršio tipični privatni učesnik.[27]

Selektivnost postoji ako mera daje prednost samo određenim učesnicima na tržištu, kategorijama učesnika ili sektorima. Opšte mere koje se primenjuju na sve učesnike pod jednakim uslovima nisu selektivne, osim ako je njihov stvarni efekat takav da stavlja određene učesnike u znatno povoljniji položaj. Selektivnost može biti materijalna (de jure ili de facto), regionalna (ako se mera primenjuje na određenom području) ili horizontalna.[28]

---

[25] „Državna intervencija“ ne odnosi se samo na pozitivne radnje javnih organa već obuhvata i nepreduzimanje mera u određenim okolnostima (npr. nepreduzimanje radnji radi naplate dugova).
[26] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tačka 62.
[27] Usklađenost sa tržišnim uslovima može se utvrditi direktno na osnovu tržišnih podataka (pari passu transakcija, javno nadmetanje), ili ako tržišnih podataka nema, na osnovu uporedne analize (benchmarking) ili drugih opšteprihvaćenih metoda procene, kao što su interna stopa prinosa (IRR) ili neto sadašnja vrednost (NPV).
[28] Mera koja odstupa od opšteg pravnog režima može biti opravdana prirodom ili načelima tog režima, na primer: sprečavanje poreskih prevara, specifični računovodstveni zahtevi, načelo poreske neutralnosti, izbegavanje dvostrukog oporezivanja, ili optimizacija naplate poreskih dugova. Odstupanje mora biti proporcionalno i ne sme prelaziti minimum neophodan za postizanje legitimnog cilja.

3.2.4. Uticaj na trgovinu i konkurenciju

Poslednji kriterijum zahteva da mera narušava ili postoji opasnost da će narušiti konkurenciju na tržištu i da utiče na trgovinu između Republike Srbije i zemalja članica Evropske unije.

Narušavanje konkurencije postoji ako mera poboljšava položaj korisnika u odnosu na druge učesnike na tržištu. Dovoljno je da mera omogućava korisniku da zadrži ili ojača svoj položaj u odnosu na konkurente. Čak i mala pomoć ili pomoć malom preduzeću ne isključuje narušavanje konkurencije. Narušavanje ne postoji ako je usluga predmet zakonskog monopola koji isključuje svaku konkurenciju, ako usluga ne predstavlja konkurenciju drugim uslugama i ako je isključeno unakrsno subvencionisanje.

Uticaj na trgovinu ne mora biti stvaran, dovoljno je da mera može da utiče na trgovinu. Uticaj može postojati i ako korisnik nije direktno uključen u prekograničnu trgovinu, jer subvencija otežava drugim učesnicima ulazak na tržište. Međutim, uticaj ne može biti samo hipotetički pretpostavljen, u konkretnoj situaciji utvrđuje se na osnovu predvidivih efekata mere. Mera koja ima samo lokalan karakter i ne utiče na prekogranična ulaganja ili poslovno nastanjivanje ne utiče na trgovinu.[29]

U energetici je ovaj uslov po pravilu ispunjen. Električnom energijom i prirodnim gasom trguje se preko granica, a Ugovor o osnivanju Energetske zahednice obavezuje Srbiju da svoje tržište otvori i poveže sa tržištem EU. Pomoć domaćem proizvođaču, snabdevaču ili trgovcu zato jača njegov položaj u odnosu na konkurente iz država članica koji bi mogli da snabdevaju domaće tržište ili da se na njemu nastane, i točka i kada sam korisnik ne izvoti energiju.[30]

[29] Npr. objekti za sport i rekreaciju koji služe lokalnom stanovništvu; lokalni kulturni događaji; bolnice i zdravstvene ustanove usmerene na lokalno stanovništvo; informativni mediji sa lokalno ograničenom publikom; mali aerodromi i luke za lokalne korisnike; kao i žičare u područjima sa ograničenim turističkim kapacitetima. Takođe, finansiranje infrastrukture koja se koristi isključivo za neekonomske delatnosti ne podleže pravilima o državnoj pomoći.

[30] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač. 202 (sa fusnotom 57) i 203; Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice („Službeni glasnik RS", broj 62/06), čl. 2.

3.3. Davalac i korisnik državne pomoći: opšte definicije, kontekst energetike

Definicije davaoca i korisnika državne pomoći su predviđene članom 4. Zakona o kontroli državne pomoći.

3.3.1. Pojam i značaj razdvajanja (eng. Unbundling) kao preduslova liberalizacije tržišta

Pojam razdvajanja za potrebe ove analize podrazumeva razdvajanje konkurentnih energetskih delatnosti proizvodnje i snabdevanja od nekonkurentnih delatnosti upravljanja prenosnim (transportnim) i distributivnim sistemom. U tom značenju pojam je prihvaćen u energetskim propisima EU i Republike Srbije.

Razdvajanje predstavlja obavezu da se delatnosti koje čine prirodne monopole (prenos, transport i distribucija) organizaciono, pravno i računovodstveno odvoje od delatnosti koje su izložene konkurenciji, a to su proizvodnja i snabdevanje. Bez takvog razdvajanja, vertikalno integrisano preduzeće koje istovremeno kontroliše mrežu i proizvodnju ili snabdevanje imalo bi i motiv i mogućnost da diskriminiše konkurente (na primer, da im uskrati pristup mreži, naplati više tarife ili im pruži nepovoljnije uslove priključenja).[31]

Shodno prethodnom, razdvajanje predstavlja suštinski preduslov liberalizacije. Liberalizacija podrazumeva otvaranje tržišta za nove učesnike i pravo krajnjih kupaca da biraju snabdevača. Ako operator prenosnog sistema ostane pod kontrolom istog subjekta koji dominira proizvodnjom, tržište ostaje zatvoreno u praksi, bez obzira na formalno otvaranje. Evropska komisija je u Sektorskom istraživanju tržišta gasa i električne energije iz 2007. godine zaključila da postojeći nivo pravnog i funkcionalnog razdvajanja ne otklanja sukob interesa unutar vertikalno integrisanih preduzeća. To je bio neposredan povod za donošenje Trećeg energetskog paketa.[32]

[31] Hiltrud Breyer (Verts/ALE) to the Commission. Implementation of the electricity directive. Official Journal 046 E , 13/02/2001 P. 0030 - 0031

[32] Communication from the Commission, Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report), COM(2006) 851 final, 10. 1. 2007.

Treći energetski paket Evropske unije (usvojen 2009)[33] uveo je tri modela razdvajanja za operatora prenosnog odnosno transportnog sistema[34]:

1) Vlasničko razdvajanje (model OU, eng. ownership unbundling), prema kome vertikalno integrisano privredno društvo mora izdvojiti svoju mrežu i formirati odvojeno pravno lice koje upravlja prenosom. Isti vlasnik ne može kontrolisati i proizvodnju/snabdevanje i operatora prenosnog sistema.
2) Uvođenje nezavisnog operatora sistema (model ISO, eng. independent system operator), prema kome vertikalno integisano privredno društvo zadržava vlasništvo nad mrežom, ali upravljanje prenosi na odvojeni, nezavisni subjekat.
3) Nezavisni operator prenosa, odnosno transporta (model ITO, engl. independent transmission operator), prema kome operator prenosnog ili transportnog sistema ostaje u sastavu vertikalno integrisanog privrednog društva i zadržava vlasništvo nad mrežom. Njegova nezavisnost obezbeđuje se strogim pravilima o organizacionom, funkcionalnom i finansijskom odvajanju: operator je posebno pravno lice sa sopstvenom imovinom, zaposlenima i nadzornim telom, a nadzor nad sprovođenjem ovih pravila vrši posebno lice zaduženo za usklađenost.[35]

Kod vlasničkog razdvajanja, uslov da isto lice ne kontroliše i operatora prenosnog sistema i proizvodnju ili snabdevanje smatra se ispunjenim i kada država kontroliše obe delatnosti, ako tu kontrolu vrše dva različita, međusobno nezavisna javna tela.[36]

Razdvajanje operatora distributivnog sistema uređeno je posebno i manje strogo. Vlasničko razdvajanje nije obavezno, ali operator distributivnog sistema koji je deo vertikalno integrisanog privrednog društva mora biti pravno, organizaciono i u odlučivanju nezavisan od ostalih delatnosti koje se ne odnose na distribuciju. Države mogu izuzeti od ove obaveze operatore distributivnih sistema koji opslužuju manje od 100.000 priključenih kupaca.[37]

---

[33] Direktiva 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine koja se odnosi na zajednička pravila za unutrašnje tržište električne energije i ukidanje Direktive 2003/54/EZ, Direktiva 2009/73/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. Godine koja se odnosi na zajednička pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa i ukidanje Direktive 2003/55/EZ, Uredba (EZ) 714/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o uslovima za pristup mreži za prekograničnu razmenu električne energije i ukidanju Uredbe (EZ) 1228/2003, Uredba (EZ) 715/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o uslovima za pristup mreži za transport prirodnog gasa i ukidanju Uredbe (EZ) br. 1775/2005, Uredba (EZ) 713/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o osnivanju Agencije za saradnju Regulatora u oblasti energetike.

[34] Direktiva 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine koja se odnosi na zajednička pravila za unutrašnje tržište električne energije i ukidanje Direktive 2003/54/EZ, čl. 9, 13 – 14 i 17 – 23; Direktiva 2009/73/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. Godine koja se odnosi na zajednička pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa, čl. 9, 13 – 14 i 17 – 23

[35] Direktiva 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije, SL L 211, 14. 8. 2009, čl. 17–23; Direktiva 2009/73/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog gasa, SL L 211, 14. 8. 2009, čl. 17–23.

[36] Direktiva 2009/72/EZ, član 9. stav 6; Direktiva 2009/73/EZ, član 9. stav 6.

[37] Direktiva 2009/72/EZ, čl. 26; Direktiva 2009/73/EZ, član 26. čl. 1. i 4.

Pravila o razdvajanju u sektoru električne energije zadržana su, uz manje izmene, i u Direktivi (EU) 2019/944, a u sektoru gasa u Direktivi (EU) 2024/1788.[38]

Za Republiku Srbiju Treći paket je postao obavezujući preko Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, odlukom Ministarskog saveta iz oktobra 2011. godine. Rok za prenošenje bio je 1. januar 2015. godine.[39]

3.3.2. Razdvajanje u sektoru električne energije u Republici Srbiji

U Republici Srbiji, pravno razdvajanje prenosa električne energije od ostalih delatnosti uvedeno je Zakonom o energetici iz 2004. godine. Na osnovu tog zakona Vlada je osnovala Javno preduzeće „Elektromreža Srbije" (JP EMS), koje je počelo sa radom 1. jula 2005. godine kao samostalan pravni subjekt.[40]

Prenos je time izdvojen iz JP „Elektroprivreda Srbije" (EPS), koji je zadržao proizvodnju, distribuciju i snabdevanje. Zakon o energetici iz 2011. godine dalje je razradio pravila o razdvajanju i otvaranju tržišta.[41] Zakon o energetici iz 2014. godine preneo je odredbe Trećeg paketa i za operatora prenosnog sistema električne energije predvideo model vlasničkog razdvajanja.[42]

EMS je 2016. godine promenio pravnu formu u akcionarsko društvo. Agencija za energetiku Republike Srbije (AERS) ga je 2017. godine sertifikovala kao operatora prenosnog sistema.[43] Sekretarijat Energetske zajednice je i posle toga ukazivao da Vlada neposredno kontroliše i EMS i EPS, što nije u skladu sa zahtevima vlasničkog razdvajanja.[44] Ovo pitanje rešeno je izmenama Zakona o energetici iz jula 2023. godine. Njima je osnovana Republička komisija za energetske mreže, koja od ministarstva nadležnog za energetiku preuzima vršenje prava države u EMS-u, dok EPS ostaje pod nadzorom ministarstva.

---

[38] Direktiva (EU) 2019/944 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. juna 2019. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije, SL L 158, 14. 6. 2019, str. 125, čl. 35. i 43–52; Direktiva (EU) 2024/1788 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnja tržišta gasova iz obnovljivih izvora, prirodnog gasa i vodonika, SL L 2024/1788, 15. 7. 2024, čl. 42–56.

[39] Odluka Ministarskog saveta Energetske zajednice D/2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. godine.

[40] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 84/2004); Odluka o osnivanju Javnog preduzeća za prenos električne energije i upravljanje prenosnim sistemom („Službeni glasnik RS", br. 12/2005 i 58/2005).

[41] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 – ispr., 93/2012 i 124/2012).

[42] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 145/2014, 95/2018 – dr. zakon, 40/2021, 35/2023 – dr. zakon, 62/2023 i 94/2024).

[43] Odluka Saveta AERS-a o sertifikaciji AD „Elektromreža Srbije" iz avgusta 2017. godine; Vidi: Energy Community Secretariat, Opinion 3/17 od 15. juna 2017. godine

[44] Energy Community Secretariat, pregled sertifikacije operatora prenosnih sistema, www.energy-community.org pristupljeno dana 25. Jul 2026. godine

Distribucija je razdvajana u dve faze. EPS je 2015. godine objedinio distributivna preduzeća u zavisno društvo „EPS Distribucija" d.o.o., čime je ostvareno pravno razdvajanje unutar grupe. Formalno izdvajanje iz sistema EPS-a sprovedeno je na osnovu zaključka Vlade iz decembra 2020. godine. Celokupan osnivački i vlasnički udeo prenet je na Republiku Srbiju krajem 2020. godine, a društvo je početkom 2021. godine promenilo naziv u „Elektrodistribucija Srbije" d.o.o. (EDS) nad čijim radom nadzor vrši Ministarstvo privrede.[45]

Na takav način Republika Srbija je u svojim obavezama otišla dalje od minimuma koji evropska pravna tekovina zahteva za distribuciju. Sva tri subjekta (EPS, EMS i EDS) ostala su u isključivom vlasništvu države.

Elementarne pretpostavke za liberalizaciju tržišta električne energije postoje od 2008. godine, kada su svi kupci, izuzev domaćinstava, stekli pravo da biraju snabdevača.[46] Regulisane cene su, međutim, bile niže od tržišnih, pa kupci nisu imali ekonomski interes da promene snabdevača. Do stvarne promene došlo je tek kada su kupci postepeno, počev od 2013. godine, gubili pravo na snabdevanje po regulisanim cenama.[47] Domaćinstva i mali kupci formalno mogu birati snabdevača, ali u praksi i dalje koriste garantovano snabdevanje po regulisanim cenama, koje obavlja EPS.

3.3.3. Razdvajanje u sektoru prirodnog gasa u Republici Srbiji

U sektoru prirodnog gasa razdvajanje je sprovedeno znatno kasnije i uz veće teškoće. JP „Srbijagas" dugo je istovremeno obavljalo transport, distribuciju, javno snabdevanje i trgovinu prirodnim gasom. Zato je njegovo razdvajanje godinama bilo glavna sporna tačka u odnosima Srbije sa Energetskom zajednicom, kao i jedan od uslova za otvaranje Pregovaračkog poglavlja 15 – Energetika.[48]

Sekretarijat Energetske zajednice pokrenuo je protiv Srbije postupak zbog povrede obaveza (predmet ECS-9/13) zbog nesprovođenja razdvajanja Srbijagasa i „Jugorosgaz-Transporta". Ministarski savet je najpre Odlukom 2014/03/MC-EnC utvrdio povredu. Zatim je Odlukom 2016/17/MC-EnC od 14. oktobra 2016. godine utvrdio ozbiljnu i trajnu povredu, jer Srbija nije sprovela prethodnu odluku.[49]

---

[45] Ugovor o prenosu udela od 29. decembra 2020. godine, upisan u Registar privrednih subjekata 31. decembra 2020. godine; Odluka Vlade o izmenama osnivačkog akta od 28. januara 2021. godine.

[46]

[47] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 57/2011), prelazne i završne odredbe o pravu na javno snabdevanje.

[48] Tek nakon preduzimanja konkretnih koraka na razdvajanju upravljanja i obezbeđivanju operativne nezavisnosti operatera transportnog sistema (OTS), uklonjene su ključne blokade, što je omogućilo otvaranje Poglavlja 15 otvoreno u okviru klastera 4, u decembru 2021. godine.

[49] Energy Community, predmet ECS-9/13; Odluke Ministarskog saveta 2014/03/MC-EnC i 2016/17/MC-EnC.

Srbijagas je „Transportgas Srbija" d.o.o. osnovao 20. avgusta 2015. godine. Prema navodima Srbijagasa, društvo od 1. oktobra 2019. godine posluje samostalno. U početnoj fazi Sekretarijat ga je ipak ocenjivao kao formalno preduzeće bez stvarne samostalnosti, zavisno od matičnog društva, a AERS je odbio njegov zahtev za sertifikaciju.50 Pomak je usledio posle zaključka Vlade iz decembra 2020. godine kojim je usvojen plan reorganizacije Srbijagasa. Plan je predviđao razdvajanje transporta i distribucije između Srbijagasa, Transportgasa Srbija i Distribucijagasa Srbija, licenciranje novih društava i prenos njihovih udela na Republiku Srbiju. 51Nadzorni odbor Srbijagasa je 20. maja 2021. godine doneo odluku o prenosu 100% udela u Transportgasu Srbija na Republiku Srbiju.[52]

Prenos vlasništva na državu nije sam po sebi otklonio problem nezavisnosti, jer je država preko istog organa kontrolisala i operatora transportnog sistema i snabdevača. Ovo pitanje rešeno je, kao i u slučaju EMS-a, izmenama Zakona o energetici iz 2023. godine i osnivanjem Republičke komisije za energetske mreže. Transportgas Srbija je potom podneo zahtev za sertifikaciju po modelu nezavisnog operatora sistema. AERS je 25. jula 2024. godine doneo preliminarnu odluku. Sekretarijat Energetske zajednice je u Mišljenju 3/24 od 21. novembra 2024. godine izrazio primedbe, pre svega u pogledu pravnog razdvajanja vlasnika transportnog sistema i njegovih obaveza iz člana 14(5) Direktive o gasu. AERS je konačnu odluku doneo 21. marta 2025. godine.[53] Izbor konkretnog modela znači da vlasništvo nad mrežom ne prelazi na operatora, već operator upravlja mrežom u ime vlasnika.

Gasni sektor Srbije karakterišu i dva operatora sa ruskim kapitalom. AERS je 2017. godine uslovno sertifikovao „Jugorosgaz-Transport" po modelu ISO, uprkos negativnom mišljenju Sekretarijata. Nakon što je Ministarski savet u predmetu ECS-10/17 utvrdio povredu, AERS je opozvao sertifikaciju. „Gastrans", operator srpske deonice gasovoda TurkStream u vlasništvu Gazproma (51%) i Srbijagasa (49%), sertifikovan je 2020. godine po modelu ITO i izuzet na 20 godina od pravila Trećeg paketa o razdvajanju, pristupu treće strane i tarifama.[54]

Razdvajanje na nivou distribucije i snabdevanja krajnjih kupaca ostalo je nepotpuno. Distribuciju prirodnog gasa obavlja 31 operator distributivnog sistema, uglavnom lokalna javna ili privatna preduzeća koja istovremeno obavljaju i javno snabdevanje na svom području. Većina njih opslužuje manje od 100.000 kupaca, pa za njih ne važi obaveza pravnog i funkcionalnog razdvajanja.[55]

---

[50] Energy Community Secretariat, pregled sertifikacije operatora prenosnih/transportnih sistema.
[51] Zaključak Vlade Republike Srbije iz decembra 2020. godine o usvajanju Plana reorganizacije JP „Srbijagas" i Akcioni plan za njegovo sprovođenje.
[52] Odluka Nadzornog odbora JP „Srbijagas" od 20. maja 2021. godine.
[53] AERS, Preliminarna odluka od 25. jula 2024. godine; Energy Community Secretariat, Opinion 3/24 on the certification of Transportgas Srbija, 21. 11. 2024; AERS, Konačna odluka od 21. marta 2025. godine.
[54] AERS, Odluka br. 311.01-2/2016-C-I od 20. juna 2017. godine (Jugorosgaz-Transport); Energy Community Secretariat, Opinion 02/17; predmet ECS-10/17; AERS, Odluka o sertifikaciji „Gastrans" d.o.o. od 20. februara 2020. godine; Energy Community Secretariat, Opinion 05/19 i Opinion 01/2019.
[55] Direktiva 2009/73/EZ, čl. 26(4).

Formalno, tržište prirodnog gasa potpuno je otvoreno od 1. januara 2015. godine. Pravo na slobodan izbor snabdevača imaju svi kupci, uključujući domaćinstva, dok pravo na regulisano javno snabdevanje imaju samo domaćinstva i mali kupci.[56] I sam regulator je u vreme otvaranja ocenjivao da ne postoje uslovi za efikasan razvoj tržišta, budući da je Srbijagas dominantan snabdevač na veliko.

Okvir za sektor gasa dodatno je izmenjen krajem 2025. godine, kada je Narodna skupština usvojila poseban Zakon o gasu, kojim se ova oblast izdvaja iz Zakona o energetici.[57] U isto vreme, prateći nove modele vlasništva nad mrežom i usklađivanje sa zahtevima Energetske zajednice, Vlada je dala saglasnost na osnivanje privrednog društva „Gas infrastruktura" d.o.o. Novi Sad,[58] čime su stvoreni institucionalni preduslovi za rešavanje dugogodišnjih otvorenih pitanja u pogledu razdvajanja delatnosti i vlasništva nad infrastrukturom. Prema osnivačkom aktu, primarni cilj društva je vršenje funkcije vlasnika transportnog sistema nad kojim delatnost obavlja nezavisni operator sistema. Ovim rešenjem se odgovara na primedbu Sekretarijata Energetske zajednice iz Mišljenja 3/24, koja se odnosila na nepoštovanje zahteva pravnog razdvajanja vlasnika transportnog sistema iz člana 15(1) Direktive o gasu. Model ISO, za razliku od vlasničkog razdvajanja, dopušta da vlasnik mreže ostane u sastavu vertikalno integrisanog preduzeća. Zato činjenica da je „Gas infrastruktura" zavisno društvo Srbijagasa sama po sebi nije protivna evropskoj pravnoj tekovini, ali zahteva da vlasnik bude pravno, organizaciono i u odlučivanju nezavisan od delatnosti proizvodnje i snabdevanja. Vlada je potom, u januaru 2026. godine, odredila „Transportgas Srbija" d.o.o. Novi Sad za operatora transportnog sistema odgovornog za uređivanje i administriranje tržišta prirodnog gasa.[59]

3.3.4. Davalac državne pomoći

Davalac državne pomoći je nadležni organ Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, ili svako pravno lice koje upravlja i/ili raspolaže javnim sredstvima i dodeljuje državnu pomoć u bilo kom obliku. Definicija obuhvata dve grupe subjekata.

Prvu čine organi javne vlasti na svim nivoima. U energetskom sektoru to su pre svega Vlada, kada odobrava državne garancije, dokapitalizaciju ili otpis potraživanja javnih preduzeća, i ministarstvo nadležno za energetiku, kada uređuje šeme podsticaja za

[56] AERS, Otvaranje tržišta prirodnog gasa 1. januara 2015. godine, prezentacija, Beograd, 18. 9. 2014.
[57] Zakon o gasu („Službeni glasnik RS", br. 109/2025), usvojen u 3. decembra 2025. godine.
[58] Vlada je 19. novembra 2025. dala prethodnu saglasnost na odluku o osnivanju društva „Gas infrastruktura" Novi Sad, koje će biti vlasnik infrastrukture u skladu sa međunarodnim obavezama, dok Srbijagas nastavlja snabdevanje tržišta. APR je društvo registrovao 4. decembra 2025. godine. Osnovni kapital iznosi milion dinara, a jedini vlasnik je Srbijagas.
[59] Odluka Vlade o određivanju operatora transportnog sistema odgovornog za uređivanje i administriranje tržišta prirodnog gasa („Službeni glasnik RS", br. __/2026)

obnovljive izvore energije. Tu su i autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave, koje su osnivači brojnih toplana i operatora distributivnih sistema prirodnog gasa.

Drugu grupu čine pravna lica koja upravljaju ili raspolažu javnim sredstvima, bez obzira na pravnu formu. U nju spadaju i javna preduzeća i privredna društva u vlasništvu države, kao što su EPS, EMS, EDS, Srbijagas i Transportgas, kao i subjekti preko kojih se sprovode šeme podsticaja.

Za razgraničenje je ključno i načelo tržišnog učesnika, koje domaći zakon izričito predviđa. Mera ne predstavlja državnu pomoć ako se Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili pravno lice koje upravlja javnim sredstvima ponaša u skladu sa uobičajenim tržišnim uslovima.60 Ako bi privatni učesnik na tržištu, u istim okolnostima, preduzeo istu transakciju pod istim uslovima, korisnik ne dobija prednost, pa ni pomoć, bez obzira na to ko je davalac.

3.3.5. Korisnik državne pomoći

Korisnik državne pomoći je učesnik na tržištu, odnosno svako pravno ili fizičko lice koje u obavljanju ekonomske delatnosti proizvodnje i/ili prometa robe i/ili pružanja usluga na tržištu, u bilo kom obliku, koristi državnu pomoć.[61]

Korisnik mora biti učesnik na tržištu, što znači da obavlja proizvodnju ili promet robe, odnosno pruža usluge na tržištu. Pravna forma, način finansiranja i vlasnička struktura nisu relevantni.[62] Pravila o državnoj pomoći primenjuju se na svakog korisnika, bez obzira na to da li je u privatnoj ili državnoj svojini. Iz istog razloga domaćinstva, kao krajnji kupci električne energije i gasa, nisu korisnici državne pomoći. Pogodnosti koje im se pružaju, poput regulisanih cena, ne potpadaju pod pravila o državnoj pomoći, za razliku od istovrsnih pogodnosti za privredne kupce.

U energetskom sektoru Republike Srbije ključni subjekti (EPS, EMS, EDS, Srbijagas, Transportgas) su u isključivom vlasništvu države. Oni se istovremeno mogu pojaviti kao korisnici i kao davaoci državne pomoći. Zakon o kontroli državne pomoći davaocem smatra, pored Republike, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, i svako pravno lice koje upravlja ili raspolaže javnim sredstvima.

60 Zakon o kontroli državne pomoći, čl. 6.
61 Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 73/2019), čl. 4.
62 Presuda Suda pravde od 23. aprila 1991, Höfner i Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, t. 21; presuda od 12. septembra 2000, Pavlov i dr., spojeni predmeti C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, t. 74–75.

3.3.6. Proizvođač i snabdevač u državnom vlasništvu kao korisnik i davalac državne pomoći

Proizvođač električne energije u državnom vlasništvu obavlja ekonomsku delatnost proizvodnje i prodaje električne energije na tržištu. Isto se odnosi i na snabdevača prirodnim gasom u državnom vlasništvu. Kao takvi, oni su učesnik na tržištu i mogu biti korisnik državne pomoći.

U praksi ovi subjekti mogu primati državnu podršku u različitim oblicima. To mogu biti državne garancije za kredite kod međunarodnih finansijskih institucija, subvencije za investicione projekte, dokapitalizacija, otpis ili konverzija obaveza prema državi, olakšice pri plaćanju javnih dažbina ili direktna budžetska davanja. Svaki od ovih oblika podrške predstavlja potencijalnu državnu pomoć ako se njime rizik prenosi sa korisnika na državu ili mu se omogućava finansiranje pod uslovima povoljnijim od tržišnih. Merilo je test tržišnog učesnika: da li bi privatni investitor ili zajmodavac uporedive veličine, u istim okolnostima, preduzeo istu transakciju pod istim uslovima.[63]

Međutim, dominantni proizvođač električne energije, odnosno snabdevač gasom u državnom vlasništvu može biti i davalac državne pomoći. Razlika postoji kada preduzeće postupa na osnovu zakonske obaveze koja se jednako odnosi i na privatne učesnike na tržištu, a sredstva ne prolaze kroz mehanizam pod kontrolom države. Tada se, prema praksi Suda EU, ne radi o državnim resursima.[64] Nasuprot tome, kada se troškovi takve obaveze nadoknađuju iz naknade koju plaćaju svi krajnji kupci, a kojom upravlja subjekt određen zakonom, sredstva se smatraju državnim resursima.[65] Ova razlika je od neposrednog značaja za podsticaje za obnovljive izvore energije. Garantovani snabdevač preuzima električnu energiju od povlašćenih proizvođača, a troškovi se pokrivaju naknadom za podsticaj koju plaćaju krajnji kupci.

Da bi se njegovo postupanje moglo kvalifikovati kao dodela državne pomoći, potrebno je da se to postupanje može pripisati državi.

Prema praksi Suda EU, kada meru preduzima javno preduzeće ili drugi učesnik na tržištu nad kojim država može direktno ili indirektno da vrši kontrolni uticaj, ta mera se ne može automatski pripisati državi. Potrebno je utvrditi da su javni organi na bilo koji način učestvovali u donošenju te mere.[66]

---

[63] Obaveštenje Komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107(1) UFEU (2016/C 262/01), odeljak 4.2; presuda Suda pravde od 5. juna 2012, Komisija protiv EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, t. 78–85. Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tačka 62.

[64] Presuda Suda pravde od 13. marta 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, t. 59–61; presuda od 13. septembra 2017, ENEA, C-329/15, EU:C:2017:671.

[65] Presuda Suda pravde od 17. jula 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, EU:C:2008:413, t. 66–74; presuda od 19. decembra 2013, Association Vent De Colère! i dr., C-262/12, EU:C:2013:851, t. 25–37.

[66] Predmet C-482/99, Francuska protiv Komisije (Stardust Marine), ECLI:EU:C:2002:294, tač. 50-52.

Indikatori pripisivosti mere državi uključuju: postojanje posebne odluke ili instrukcije državnog organa (npr. zaključak ili odluka Vlade), integrisanost javnog preduzeća u strukturu državne uprave, prirodu delatnosti i način na koji se obavlja na tržištu, pravni status preduzeća, stepen nadzora koji državni organi vrše nad upravljanjem preduzeća, kao i sve druge pokazatelje koji ukazuju na učešće javnih organa u donošenju mere.[67]

Najčešći oblici državne pomoći u energetici se sagledavaju kada proizvođači električne energije isporučuju električnu energiju određenim kupcima po cenama nižim od tržišnih ili kroz omogućavanje određenih povoljnosti u plaćanju (selektivno odlaganje plaćanja), ali i kroz omogućavanje iskorišćavanja sopstvene infrastrukture po povoljnijim uslovima od tržišnih. Uslov je da su te mere naložene ili usmerene od strane države, odnosno da se mogu pripisati državi, shodno čemu bi se proizvođač mogao potencijalno smatrati davaocem državne pomoći.[68]

Ovakve mere se pripisuju državi ako su naložene ili usmerene od strane države. Proizvođač, odnosno snabdevač, tada se može smatrati davaocem državne pomoći. Ako bi istu odluku pod istim uslovima doneo i privatni prodavac, na primer radi plasmana viška energije ili očuvanja kupca čija je naplata izvesnija u budućnosti, nema prednosti, pa ni pomoći.[69] U sektoru gasa ovo pitanje je posebno izraženo. Dugovanja velikih industrijskih kupaca prema JP „Srbijagas" višegodišnja su tema izveštaja Evropske komisije i Energetske zajednice, a deo potraživanja konvertovan je u vlasničke udele.

Posebnu pažnju zaslužuje situacija kada proizvođač ili snabdevač donosi poslovne odluke samostalno, pa se one ne mogu pripisati državi, a istovremeno je dominantan učesnik na tržištu.

Naime, činjenica da određena poslovna odluka ne predstavlja državnu pomoć ne znači da je ta odluka automatski izuzeta od primene pravila o zaštiti konkurencije. Naprotiv, ako proizvođač ima dominantan položaj na relevantnom tržištu, njegovo ponašanje podleže posebnim obavezama prema Zakonu o zaštiti konkurencije. Primenjivanje nejednakih uslova na istovrsne poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se oni dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente, predstavlja povredu konkurencije.[70] Ova zabrana ne zahteva dokazivanje stvarnog efekta isključenja, dovoljno je da nejednaki uslovi mogu dovesti određenog učesnika u nepovoljniji

[67] Ibid. tač. 55-56.
[68] Ako država učestvuje u odlučivanju kroz vlasništvo, imenovanje rukovodstva, smernice u poslovanju ili direktne intervencije, pripisivost je verovatnija.
[69] Videti, po analogiji, odluku Komisije o dugoročnim ugovorima o kupovini električne energije u Mađarskoj (C 41/2005), SL L 225, 2009, i presudu Suda pravde od 21. marta 2013, Komisija protiv Buczek Automotive, C-405/11 P, EU:C:2013:186 (ponašanje javnog poverioca u odnosu na privatnog poverioca).
[70] Član 16. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije

konkurentski položaj.[71] Ni postojanje državnog naloga ne isključuje primenu pravila o konkurenciji ako je preduzeću preostala autonomija u odlučivanju.[72]

Za proizvođača električne energije, odnosno snabdevača gasom u državnom vlasništvu to znači da, kada samostalno odlučuje o cenama, uslovima pristupa mreži ili pružanju podataka, mora obezbediti da na istovrsne poslove primenjuje jednake i transparentne uslove prema svim relativnim učesnicima, jer u suprotnom, čak i ako mera ne predstavlja državnu pomoć, može predstavljati zloupotrebu dominantnog položaja.

3.3.6.1. Operator prenosnog sistema i operator distributivnog sistema kao davalac i korisnik državne pomoći

Operatori prenosnog sistema električne energije (EMS), transportnog sistema prirodnog gasa (Transportgas Srbija) i distributivnih sistema (EDS i operatori distributivnih sistema gasa obavljaju ekonomske delatnosti. Kao takvi, oni su učesnici na tržištu i mogu biti korisnici državne pomoći. Isto važi i za vlasnika transportnog sistema u modelu nezavisnog operatora sistema („Gas infrastruktura" d.o.o. Novi Sad).

Međutim, njihov položaj je specifičan jer su istovremeno prirodni i zakonski monopoli. Prirodni monopol proizlazi iz ekonomskih karakteristika delatnosti. Prenos, transport i distribucija zahtevaju izgradnju i održavanje jedinstvene mreže, pa je postojanje više paralelnih operatora neefikasno. Zakonski monopol proizlazi iz zakonskog okvira koji tim operatorima dodeljuje isključivo pravo obavljanja delatnosti na određenom području.

Ova dvostruka priroda monopola ima važne posledice za primenu pravila o državnoj pomoći. Prema stavu Evropske komisije, a u skladu sa tačkom 199. Uputstva Komisije za kontrolu državne pomoći o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, narušavanje konkurencije ne postoji ako su kumulativno ispunjena četiri uslova:
usluga je predmet zakonskog monopola uspostavljenog u skladu sa pravom EU;
monopol isključuje konkurenciju kako na tržištu, tako i za tržište, jer ne postoji mogućnost da se obavljanje delatnosti poveri drugom subjektu, na primer putem javnog poziva;
usluga nije u konkurenciji sa drugim uslugama;
ako je operator aktivan i na drugom tržištu otvorenom za konkurenciju, isključeno je unakrsno subvencionisanje, što se obezbeđuje vođenjem odvojenih računa, srazmernom raspodelom troškova i prihoda i time da sredstva namenjena monopolskoj delatnosti ne služe konkurentskoj.

[71] Presuda Suda pravde od 19. aprila 2018, MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-525/16, EU:C:2018:270, t. 26–37.
[72] Presuda Suda pravde od 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom protiv Komisije, C-280/08 P, EU:C:2010:603, t. 80–85.

Ako su ovi uslovi ispunjeni, državna podrška koja se odnosi isključivo na monopolsku delatnost ne predstavlja državnu pomoć, jer nedostaje jedan od kumulativnih uslova. Za finansiranje energetske infrastrukture Evropska Komisija je u Smernicama o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (CEEAG) predvidela poseban okvir ocene.[73]

Međutim, to ne znači da operatori prenosnog i distributivnog sistema ne mogu biti korisnici državne pomoći. Oni mogu primati državne garancije, subvencije ili druge oblike podrške koji se odnose na njihove konkurentske delatnosti ili na unakrsno subvencionisanje između monopolističke i konkurentske delatnosti.74 Kod operatora distributivnih sistema gasa rizik je izražen jer, zbog izuzeća od obaveze pravnog i funkcionalnog razdvajanja za operatore sa manje od 100.000 kupaca, veliki broj njih istovremeno obavlja distribuciju i javno snabdevanje.

Potrebno je razlikovati dve situacije. Prvu čine regulisane tarife za pristup sistemu koje utvrđuje regulatorno telo, a plaćaju korisnici sistema. One po pravilu ne uključuju državne resurse. Drugu čini situacija u kojoj država iz budžeta pokriva troškove koje regulisana tarifa ne pokriva. Tek u tom slučaju postavlja se pitanje naknade za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa. Takva naknada ne predstavlja državnu pomoć ako su ispunjeni kriterijumi iz presude Altmark[75]:

a. obaveza javne usluge mora biti jasno definisana;
b. parametri naknade moraju biti unapred utvrđeni na objektivan i transparentan način;
c. naknada ne sme prelaziti troškove uvećane za razumnu dobit;
d. operator mora biti izabran u postupku javne nabavke ili, ako to nije slučaj, naknada mora biti utvrđena na osnovu troškova prosečnog, dobro vođenog preduzeća.

Ako kriterijumi nisu ispunjeni, naknada predstavlja državnu pomoć, ali može biti usklađena pod uslovima iz paketa pravila o uslugama od opšteg ekonomskog interesa iz 2012. godine i odgovarajućih domaćih propisa.[76]

Operator može biti i davalac potencijalne državne pomoći. To je slučaj kada trećim licima omogući povlašćene uslove, na primer pri priključenju na sistem, dodeli prekograničnih kapaciteta ili nabavci pomoćnih usluga i balansne energije, ako je takva

[73] Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju iz 2022. godine (2022/C 80/01), odeljak 4.9.
[74] Na primer, ako operator distributivnog sistema obavlja i komercijalne delatnosti (prodaja opreme, usluge održavanja), državna podrška tim delatnostima podleže pravilima o državnoj pomoći.
[75] Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Altmark Trans, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 88–93.
[76] Odluka Komisije 2012/21/EU; Okvir EU za državnu pomoć u obliku naknade za javne usluge (2012/C 8/03); Saopštenje Komisije (2012/C 8/02); Uredba Komisije (EU) 2023/2832 o de minimis pomoći za usluge od opšteg ekonomskog interesa; Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS", br. 40/21 i 84/24); Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti de minimis pomoći za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS", broj 84/24);

odluka rezultat naloga ili usmeravanja države i ako su ispunjeni svi kumulativni uslovi postojanja pomoći.

Kao i kod proizvođača, operator koji je zakonski ili prirodni monopolista mora na istovrsne poslove primenjivati jednake i transparentne uslove prema svim relevantnim učesnicima. Ova obaveza istovremeno proizlazi iz pravila o konkurenciji i iz obaveze nediskriminatornog pristupa trećih lica sistemu iz energetskih propisa.[77]

[77] U predmetu broj: 5/0-02-563/2016-1 iz 2016. godine, Komisija je utvrdila da je operator distributivnog sistema električne energije zloupotrebio dominantan položaj time što je primenjivao nejednake uslove na istovrsne poslove, konkretno, zahtevao je od komercijalnih snabdevača električnom energijom da polože garancije za pristup sistemu, dok je istovremeno izuzeo svoje povezano društvo od te obaveze, uz dodatne razlike u načinu obračuna i mestu polaganja garancija. Komisija je ocenila da takvo postupanje stavlja konkurentske snabdevače u nepovoljniji položaj i predstavlja zloupotrebu dominantnog položaja. Iako je taj predmet kasnije vraćen na ponovni postupak zbog procesnih razloga, Komisija je jasno stavila do znanja da će dosledno sprovoditi Zakon o zaštiti konkurencije i obezbeđivati jednak tretman svih učesnika na tržištu, bez obzira na njihovu veličinu i oblik svojine.

IV. REGULATORNI OKVIR

4.1. Pregled Evropske pravne tekovine u oblasti državne pomoći

4.1.1. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

Pravila o državnoj pomoći čine jedan od stubova politike konkurencije Evropske unije. Njihov cilj je da spreče da države članice, selektivnim davanjima iz javnih sredstava, narušavaju jednake uslove poslovanja na unutrašnjem tržištu. Osnov ovih pravila nalazi se u članovima 107–109. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Član 107. utvrđuje pojam i zabranu državne pomoći, kao i izuzetke od zabrane dok član 108. uređuje nadležnost Evropske komisije i postupak kontrole. Ugovor članom 109. ovlašćuje Savet da donosi propise o primeni prethodna dva člana.

Zabrana državne pomoći nije apsolutna. Član 107. stav 2. UFEU navodi kategorije pomoći koje su po samom ugovoru spojive sa unutrašnjim tržištem, kao što su pomoć socijalnog karaktera pojedinačnim potrošačima i pomoć za otklanjanje štete prouzrokovane prirodnim nepogodama. Član 107. stav 3. predviđa kategorije pomoći koje Komisija može oceniti kao spojive. Za energetski sektor najznačajnija je tačka (c), prema kojoj je moguća pomoć za olakšavanje razvoja određenih privrednih delatnosti, ako ne utiče nepovoljno na uslove trgovine u meri suprotnoj zajedničkom interesu. Na ovom osnovu počivaju Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju i Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor. Tačka (b), koja dozvoljava pomoć za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi države članice, bila je osnov za krizne okvire usvojene tokom pandemije i energetske krize 2022. godine.

Postupak kontrole zasniva se na načelu prethodne prijave. Prema članu 108. stav 3. UFEU, države članice dužne su da Evropsku komisiju obaveste o svakom planu dodele nove pomoći ili izmene postojeće, i ne smeju je sprovesti dok Evropska komisija ne donese odluku (tzv. standstill obaveza). Pomoć dodeljena suprotno ovoj obavezi je nezakonita i, ako je pritom neusklađena, mora se povratiti zajedno sa kamatom. Član 108. stav 4. i član 109. omogućavaju da se određene kategorije pomoći unapred izuzmu od obaveze prijave. Koristeći navedeni pravni osnov Evropski Savet je doneo tzv. uredbu o ovlašćenju, a Evropska komisija Opštu uredbu o grupnim izuzećima i uredbe o pomoći male vrednosti.

Uz članove 107–109, za energetiku je značajan i član 106. stav 2. UFEU. Prema toj odredbi, preduzeća kojima je povereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa podležu pravilima konkurencije samo ukoliko primena tih pravila ne sprečava

obavljanje poverenih zadataka. Ova odredba je pravni osnov režima naknade za usluge od opšteg ekonomskog interesa, koji se primenjuje, na primer, na daljinsko grejanje i javno snabdevanje energijom.

4.1.1.1. Obaveštenje Komisije o pojmu državne pomoći

Elemente pojma državne pomoći Evropska komisija je sistematizovala u Obaveštenju o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. UFEU iz 2016. godine. Obaveštenje nije pravno obavezujuće, ali kodifikuje praksu Suda EU i Opšteg suda i predstavlja autentično tumačenje Komisije o tome kako ona primenjuje pojam pomoći. Zbog toga je postalo standardni referentni izvor kako za države članice, tako i za države koje su obavezu usklađivanja preuzele međunarodnim ugovorima.

Za energetski sektor Obaveštenje je značajno po više osnova. Ono razjašnjava pojam preduzeća i ekonomske delatnosti, pa time i pitanje kada su javna preduzeća učesnici na tržištu. Detaljno uređuje pripisivost mera javnih preduzeća državi i pojam državnih resursa, uključujući i naknade propisane zakonom kojima se finansiraju podsticaji za obnovljive izvore energije. Razrađuje test tržišnog učesnika, prema kome mera ne predstavlja pomoć ako se država ponaša kao racionalan privatni investitor, zajmodavac ili prodavac. Uređuje selektivnost, uključujući poreske olakšice i umanjenja naknada za pojedine kategorije kupaca. Najzad, Obaveštenje utvrđuje uslove pod kojima zakonski monopol isključuje narušavanje konkurencije, kao i posebna pravila o javnom finansiranju infrastrukture, uključujući energetsku. Ovi kriterijumi su od neposrednog značaja za ocenu položaja operatora prenosnog, transportnog i distributivnog sistema.

4.1.2. Pregled sekundarnog zakonodavastva Evropske unije

Na osnovu ovlašćenja iz člana 109. UFEU, sekundarno pravo EU razrađuje pravila iz Ugovora u tri pravca. Uređuje postupak kontrole, unapred utvrđuje kategorije pomoći koje su usklađene bez prethodne prijave i izuzima pomoć male vrednosti iz pojma državne pomoći. Ove propise dopunjuju soft law instrumenti Komisije, koji su predmet narednog odeljka.

a. Proceduralna uredba

Uredba Saveta (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila za primenu člana 108. UFEU, uređuje postupak kontrole državne pomoći pred Komisijom.[78] Ona razlikuje nekoliko vrsta postupaka. Prvi je postupak za prijavljenu pomoć, u kome Komisija u

[78] Uredba Saveta (EU) 2015/1589 od 13. jula 2015. godine o utvrđivanju detaljnih pravila za primenu člana 108. UFEU, SL L 248, 24. 9. 2015, str. 9, čl. 16, 17 i 24.

roku od dva meseca od dana kada primi prijavu sa svim potrebnim podacima sprovodi preliminarno ispitivanje i odlučuje da pomoć odobri ili da otvori formalni istražni postupak. Drugi je postupak za nezakonitu pomoć, odnosno pomoć sprovedenu bez prijave. Treći je postupak za zloupotrebu pomoći, kada korisnik pomoć koristi suprotno odluci o odobrenju. Četvrti je postupak za postojeće šeme pomoći. Za pravnu sigurnost ključne su odredbe o povraćaju: ako Komisija utvrdi da je nezakonita pomoć i neusklađena, nalaže državi da je povrati od korisnika zajedno sa kamatom. Ovlašćenje Komisije da naloži povraćaj zastareva za deset godina od dana dodele pomoći. Uredba utvrđuje i prava zainteresovanih strana, pre svega konkurenata korisnika, da podnesu pritužbu i učestvuju u postupku. Domaći procesni okvir je oblikovan po ovom modelu i u celosti oslikava predmetnu uredbu EU.

b. Opšta uredba o grupnim izuzećima (GBER)

Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 utvrđuje kategorije pomoći koje se smatraju spojivim sa unutrašnjim tržištem i izuzimaju od obaveze prethodne prijave, pod uslovom da ispunjavaju opšte i posebne uslove Uredbe.[79] Država pritom samo dostavlja Komisiji sažete informacije o meri i obezbeđuje transparentnost dodele. GBER je vremenom postao glavni instrument dodele pomoći: prema podacima Komisije, države članice su 2024. godine dodeljivale pomoć po osnovu 6.509 mera zasnovanih na GBER-u, što čini 69% svih aktivnih mera.[80]

Za energetiku je ključan odeljak 7 GBER, koji obuhvata pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku. Njime se, pored ostalog, uređuje pomoć za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora i vodonika iz obnovljivih izvora, za mere energetske efikasnosti, za efikasno daljinsko grejanje i hlađenje, za energetsku infrastrukturu, kao i za smanjenje naknada za električnu energiju za energetski intenzivne korisnike. S obzirom da je GBER je više puta menjan, za energetiku najznačajnija je izmena iz 2023. godine, kojom je Uredba usklađena sa Smernicama iz 2022. godine. Ta izmena je proširila mogućnosti podrške sektorima ključnim za zelenu tranziciju i neto-nultu industriju, povećala pragove za prijavu i produžila važenje GBER-a do 31. decembra 2026. godine.

GBER je trenutno u postupku potpune revizije. Komisija je 25. februara 2026. godine pokrenula javne konsultacije o nacrtu nove uredbe, čiji je cilj dalje smanjenje administrativnog opterećenja, jednostavnija primena i tumačenje, kao i prilagođavanje društvenim, tehnološkim i tržišnim promenama. Usvajanje nove uredbe planirano je za kraj 2026. godine, sa stupanjem na snagu 1. januara 2027. godine.

c. Pomoć male vrednosti (de minimis)

[79] Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. juna 2014. godine o utvrđivanju određenih kategorija pomoći kao spojivih sa unutrašnjim tržištem primenom članova 107. i 108. UFEU, SL L 187, 26. 6. 2014, str. 1.
[80] Evropska komisija, Review of the General Block Exemption Regulation, www.competition-policy.ec.europa.eu

Uredba Komisije (EU) 2023/2831 polazi od pretpostavke da pomoć malog iznosa ne može da utiče na trgovinu između država članica niti da naruši konkurenciju.[81] Zato takva pomoć ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107. stav 1. UFEU. Gornja granica iznosi 300.000 evra po jednom preduzeću u bilo kom periodu od tri godine. To znači da se pri svakoj novoj dodeli sabira sva pomoć male vrednosti koje je preduzeće primilo u prethodne tri godine, računato unazad od dana nove dodele, a ne po kalendarskim ili fiskalnim godinama. Prethodna uredba predviđala je 200.000 evra. Uredba uvodi i obavezu vođenja centralnog registra de minimis pomoći i važi do 31. decembra 2030. godine.

Uz opštu, Komisija je donela i posebnu Uredbu (EU) 2023/2832 o de minimis pomoći za preduzeća koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa.[82] Ona predviđa viši prag od 750.000 evra u periodu od tri godine po preduzeću. Za energetski sektor ova uredba je relevantna pre svega za manje toplane i lokalne komunalne subjekte kojima je povereno obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa.

d. Usluge od opšteg ekonomskog interesa

Pomoć u obliku naknade za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa uređena je posebnim paketom pravila iz 2012. godine, koji počiva na članu 106. stav 2. UFEU. Paket čine tri instrumenta.

Saopštenje Komisije o primeni pravila o državnoj pomoći na naknadu za obavljanje usluga tumači pojam ovih usluga i razrađuje kriterijume iz presude Altmark. Ako su ti kriterijumi ispunjeni, naknada uopšte ne predstavlja državnu pomoć.[83]

Odluka Komisije 2012/21/EU proglašava usklađenom i izuzima od prijave naknadu do 15 miliona evra godišnje, kao i naknadu u određenim sektorima nezavisno od iznosa.[84]

Okvir EU za državnu pomoć u obliku naknade za javne usluge utvrđuje uslove usklađenosti za naknadu iznad praga Odluke, koja se prijavljuje Evropskoj Komisiji.[85] U energetskom sektoru ovaj režim je od posebnog značaja za daljinsko grejanje, koje u Srbiji obavljaju toplane čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave. Relevantan je i za javno i garantovano snabdevanje po regulisanim cenama, kao i za eventualne obaveze javne usluge operatora sistema.

[81] Uredba Komisije (EU) 2023/2831 od 13. decembra 2023. godine o primeni članova 107. i 108. UFEU na de minimis pomoć, SL L, 2023/2831, 15. 12. 2023.
[82] Uredba Komisije (EU) 2023/2832 od 13. decembra 2023. godine o primeni članova 107. i 108. UFEU na de minimis pomoć dodeljenu preduzećima koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, SL L, 2023/2832, 15. 12. 2023.
[83] Saopštenje Komisije o primeni pravila Evropske unije o državnoj pomoći na naknadu za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, SL C 8, 11. 1. 2012, str. 4.
[84] Odluka Komisije 2012/21/EU od 20. decembra 2011. godine, SL L 7, 11. 1. 2012, str. 3.
[85] Okvir Evropske unije za državnu pomoć u obliku naknade za javne usluge (2011), SL C 8, 11. 1. 2012, str. 15.

4.1.3. Soft law instrumenti Evropske unije i dopunski izvori prava

Kada pomoć nije obuhvaćena GBER-om, ona se prijavljuje Komisiji, koja ocenjuje njenu usklađenost na osnovu člana 107. stav 3. UFEU. Kriterijume te ocene Komisija utvrđuje u smernicama, okvirima i saopštenjima. Ovi akti formalno nisu izvori prava, ali obavezuju Komisiju koja ih je usvojila, jer se njima samoograničava u vršenju diskrecionih ovlašćenja.[86]

Zbog toga u praksi imaju gotovo normativno dejstvo. U energetskom sektoru primenjuju se četiri ključna instrumenta: jedan trajni i tri privremena ili tranziciona, donošena kao odgovor na uzastopne krize.

Pored navedenog, od značaja predstavlja i soft law koji reguliše referentnu i diskontnu stopu, obračun garancije, pomoći za sanaciju i restrukturiranje i dr.

e. Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (CEEAG)

Smernice je Evropska komisija usvojila 27. januara 2022. godine i one se primenjuju od januara 2022. godine.[87] Zamenile su Smernice o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energiju iz 2014. godine (EEAG) i predstavljaju osnovni instrument ocene pomoći u energetici koja se prijavljuje Komisiji. Njihovo usvajanje je neposredna posledica Evropskog zelenog dogovora, pa im je cilj da pravila o državnoj pomoći usklade sa ciljem klimatske neutralnosti.

CEEAG primenjuju zajednički metod ocene. Pomoć mora olakšavati razvoj određene ekonomske delatnosti i imati podsticajni efekat, odnosno podsticati korisnika na ulaganje koje bez pomoći ne bi preduzeo. Mora biti neophodna i primerena, a njen iznos srazmeran, što se po pravilu obezbeđuje dodelom u konkurentnom nadmetanju. Najzad, pozitivni efekti pomoći moraju prevazilaziti negativne efekte na konkurenciju i trgovinu. Smernice potom utvrđuju posebna pravila za pojedine kategorije pomoći. Za energetski sektor najznačajniji su odeljci o pomoći za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, uključujući obnovljive izvore i niskougljenične tehnologije, o sigurnosti snabdevanja električnom energijom kroz mehanizme kapaciteta, o energetskoj infrastrukturi, o daljinskom grejanju i hlađenju, o smanjenju naknada za električnu energiju za energetski intenzivne korisnike i o zatvaranju elektrana i rudnika na ugalj, treset i uljne škriljce. Poslednji odeljak je posebno relevantan za Srbiju u svetlu budućeg zatvaranja termoelektrana i rudnika lignita. Smernice istovremeno sužavaju

[86] Videti, npr., presudu Suda pravde od 28. juna 2005, Dansk Rørindustri i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti C-189/02 P i dr., EU:C:2005:408, t. 209–211.
[87] Saopštenje Komisije, Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, str. 1.

mogućnost podrške fosilnim gorivima. Investicije u gas mogu se podržati samo izuzetno i pod uslovom da ne ugrožavaju ostvarenje klimatskih ciljeva, odnosno da ne dovode do dugoročnog „zaključavanja" emisija.

f. Privremeni krizni i tranzicioni okvir (TCTF)

Početkom rusko-ukrajinskog sukoba i naglog rasta cena energije, Komisija je 23. marta 2022. godine usvojila Privremeni krizni okvir (TCF), koji je izmenjen u julu i oktobru iste godine. Okvir je 9. marta 2023. godine zamenjen Privremenim kriznim i tranzicionim okvirom (TCTF).[88]

Krizni deo, zasnovan na članu 107. stav 3. tačka (b) UFEU, omogućavao je državama da podrže preduzeća pogođena krizom. Obuhvatao je ograničene iznose pomoći, likvidnosnu podršku u obliku garancija i povoljnih kredita, pomoć za pokrivanje dodatnih troškova zbog izuzetno visokih cena gasa i električne energije i pomoć za smanjenje potrošnje električne energije. Ovaj deo je postepeno ukinut: odeljci o likvidnosnoj podršci i smanjenju potrošnje istekli su 31. decembra 2023. godine, a odeljci o ograničenim iznosima pomoći i pomoći za visoke cene energije 30. juna 2024. godine.

Tranzicioni deo, zasnovan na članu 107. stav 3. tačka (c) UFEU, služio je ubrzanju zelene tranzicije. Obuhvatao je pomoć za ubrzano uvođenje obnovljivih izvora i skladištenja energije, za dekarbonizaciju industrijskih procesa i za investicije u strateške sektore neto-nulte ekonomije. Ovaj deo je važio do 31. decembra 2025. godine, a njegovu ulogu preuzeo je Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (CISAF). TCTF je značajan za Srbiju kao merilo za ocenu domaćih mera podrške privredi i domaćinstvima tokom energetske krize 2022. i 2023. godine.

g. Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (CISAF)

Komisija je 25. juna 2025. godine usvojila Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor, koji prati strategiju Čist industrijski dogovor (Clean Industrial Deal) iz februara 2025. godine.[89] CISAF se primenjuje do 31. decembra 2030. godine i zasniva se na članu 107. stav 3. tačka (c) UFEU. Za razliku od CEEAG, predviđa pojednostavljenu ocenu za ciljane kategorije pomoći, a cilj mu je da ubrza dekarbonizaciju evropske privrede i jača konkurentnost industrije.

CISAF obuhvata nekoliko oblasti. Prva je ubrzano uvođenje obnovljivih izvora energije i niskougljeničnih goriva, uz pojednostavljena pravila za tendere. Druga je privremeno smanjenje cene električne energije za energetski intenzivne korisnike (odeljak 4.5), koje

[88] Saopštenje Komisije, Privremeni krizni i tranzicioni okvir za mere državne pomoći za podršku privredi nakon agresije Rusije na Ukrajinu, SL C 101, 17. 3. 2023, str. 3.
[89] Saopštenje Komisije, Okvir za mere državne pomoći za podršku Čistom industrijskom dogovoru, 25. 6. 2025.

omogućava pomoć do 50% prosečne godišnje veleprodajne cene za deo potrošnje, uz obavezu korisnika da ulaže u dekarbonizaciju. Ostale oblasti su dekarbonizacija industrijske proizvodnje, razvoj proizvodnih kapaciteta za čiste tehnologije i smanjenje rizika privatnih ulaganja u ove oblasti. CISAF time postaje, uporedo sa CEEAG, glavni instrument za podršku obnovljivim izvorima i industriji u tranziciji.

h. Privremeni okvir za državnu pomoć u kontekstu krize na Bliskom istoku (METSAF)

Eskalacija sukoba u Iranu i širem regionu Bliskog istoka od februara 2026. godine dovela je do faktičkog zatvaranja Ormuskog moreuza i naglog rasta cena nafte, gasa i đubriva. Kao odgovor, Komisija je 29. aprila 2026. godine, u okviru paketa „AccelerateEU", usvojila Privremeni okvir za državnu pomoć u kontekstu krize na Bliskom istoku (METSAF).[90] Okvir se primenjuje na pomoć dodeljenu od 1. marta do 31. decembra 2026. godine, a Komisija će tokom njegove primene preispitivati sadržaj, obuhvat i trajanje okvira u zavisnosti od razvoja situacije.

METSAF je usmeren na sektore najizloženije posledicama krize: poljoprivredu, ribarstvo, transport i energetski intenzivnu industriju. Preduzećima u poljoprivredi, ribarstvu i transportu može se dodeliti pomoć zasnovana na stvarnoj potrošnji, radi pokrivanja dela povećanja cena goriva ili đubriva, kao i pojednostavljena pomoć u malim iznosima. Za energetski sektor najznačajnija je privremena izmena CISAF-a. Intenzitet pomoći u šemama za smanjenje cene električne energije odobrenim po odeljku 4.5 CISAF-a povećava se sa 50% na najviše 70% prihvatljive potrošnje, bez istovremenog povećanja obaveze dekarbonizacije. Uz to, dozvoljena je kumulacija ove pomoći sa kompenzacijom indirektnih troškova emisija iz sistema EU ETS, do polovine iznosa pomoći dodeljene po CISAF šemama.

Mere po METSAF-u moraju se prijaviti Komisiji, ali okvir predviđa ubrzan postupak odobravanja. METSAF ne zamenjuje postojeća pravila, već predstavlja dodatni, privremeni sloj fleksibilnosti uz njih. Time se nastavlja praksa Komisije da na velike krize, od finansijske krize 2008. godine, preko pandemije, do rata u Ukrajini, odgovara privremenim okvirima koji državama daju veću slobodu, a istovremeno sprečavaju prekomerno narušavanje unutrašnjeg tržišta.

i. Obaveštenje Evropske komisije o pomoći u obliku garancija

Državne garancije su jedan od najčešćih oblika podrške javnim energetskim preduzećima, posebno za kredite kod međunarodnih finansijskih institucija. Obaveštenje Komisije o primeni pravila o državnoj pomoći na garancije utvrđuje kada pojedinačna garancija ne predstavlja pomoć. Korisnik ne sme biti u finansijskim teškoćama. Garancija mora biti vezana za konkretnu finansijsku transakciju, ograničena

[90] Saopštenje Komisije, Privremeni okvir za mere državne pomoći u kontekstu krize na Bliskom istoku, 29. 4. 2026.

iznosom i trajanjem i ne sme pokrivati više od 80% neizmirenog kredita. Za garanciju se mora plaćati premija koja odgovara tržišnoj ceni rizika. Za mala i srednja preduzeća Obaveštenje predviđa unapred utvrđene premije koje se smatraju tržišnim. Ako uslovi nisu ispunjeni, element pomoći jednak je razlici između tržišne premije i premije koja je stvarno plaćena. Ovi kriterijumi su neposredno primenljivi na ocenu garancija koje Republika Srbija izdaje za kredite EPS-a i Srbijagasa.

j. Određivanje referentne i diskontne stope

Saopštenje Komisije o reviziji metode za utvrđivanje referentnih i diskontnih stopa daje merilo tržišne kamatne stope. Referentna stopa jednaka je osnovnoj stopi, uvećanoj za maržu od 60 do 1.000 baznih poena, u zavisnosti od kreditnog rejtinga korisnika i nivoa obezbeđenja kredita. Ona služi za tri svrhe. Prvo, za utvrđivanje elementa pomoći u kreditima datim po kamati nižoj od tržišne. Drugo, za diskontovanje pomoći koja se isplaćuje u ratama, radi izračunavanja njene sadašnje vrednosti. Treće, kao osnov za obračun kamate pri povraćaju nezakonite pomoći. Komisija redovno objavljuje osnovne stope, a u domaćem pravu se primenjuje odgovarajući akt Komisije za kontrolu državne pomoći.

k. Ostali relevantni instrumenti

Uz navedene akte, u energetskom sektoru mogu biti relevantni i drugi instrumenti Evropske komisije.

Smernice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u teškoćama primenjuju se na pomoć preduzećima koja bez intervencije države ne bi mogla da opstanu, što je od značaja za ocenu otpisa potraživanja ili njihove konverzije u kapital kod energetski intenzivnih kupaca u teškoćama.[91]

Saopštenje o važnim projektima od zajedničkog evropskog interesa omogućava podršku velikim prekograničnim projektima, kao što su projekti u oblasti vodonika i baterija.[92]
Smernice o pomoći u vezi sa sistemom trgovine emisijama dozvoljavaju kompenzaciju indirektnih troškova emisija koji se prenose kroz cenu električne energije na energetski intenzivne korisnike.[93]

[91] Smernice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje nefinansijskih preduzeća u teškoćama, SL C 249, 31. 7. 2014, str. 1.
[92] Saopštenje Komisije o kriterijumima za ocenu usklađenosti državne pomoći za promovisanje važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa, SL C 528, 30. 12. 2021, str. 10.
[93] Smernice o određenim merama državne pomoći u kontekstu sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte posle 2021. godine, SL C 317, 25. 9. 2020, str. 5, sa izmenama.

4.2. Sektorski pregled legislative o energetici

Pravila o državnoj pomoći u energetici ne primenjuju se izolovano. Ona su usko povezana sa sektorskim propisima EU o energetici i klimi, koji određuju ciljeve kojima pomoć sme da služi i oblike u kojima se ona sme dodeljivati. Zbog toga je za razumevanje okvira državne pomoći neophodno ukratko prikazati ključne strateške i zakonodavne akte.

Evropska komisija je u decembru 2019. godine predstavila Evropski zeleni dogovor, strateški okvir čiji je osnovni cilj da EU do 2050. godine postane klimatski neutralna.[94] Dogovor je pravno obavezujući oblik dobio usvajanjem Evropskog zakona o klimi, koji utvrđuje cilj klimatske neutralnosti do 2050. godine i međucilj smanjenja neto emisija gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na 1990. godinu.[95] Za politiku državne pomoći Zeleni dogovor je bio prekretnica, jer je izričito najavio reviziju pravila kako bi ona podržala, a ne kočila zelenu tranziciju. Rezultat te revizije su Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju iz 2022. godine i izmene Opšte uredbe o grupnim izuzećima iz 2023. godine.

Radi ostvarenja međucilja do 2030. godine, Komisija je u julu 2021. godine predložila zakonodavni paket poznat kao „Spremni za 55" (Fit for 55).[96] Paket obuhvata reformu i proširenje sistema trgovine emisijama (EU ETS), uvođenje mehanizma za prilagođavanje ugljenika na granicama (CBAM), reviziju direktiva o obnovljivim izvorima energije i energetskoj efikasnosti, kao i reviziju pravila o oporezivanju energije. Za Republiku Srbiju poseban značaj ima CBAM, jer opterećuje uvoz električne energije u EU proizveden u zemljama koje nemaju uporediv sistem određivanja cene ugljenika. Nakon rusko-ukrajinskog sukoba ciljevi paketa dopunjeni su planom REPowerEU, usmerenim na brže smanjenje zavisnosti od ruskih fosilnih goriva.[97]

Direktiva (EU) 2018/2001 o promovisanju korišćenja energije iz obnovljivih izvora (RED II)[98] predstavlja osnovni akt o obnovljivim izvorima energije. Direktivom (EU) 2023/2413 (RED III) obavezujući cilj EU podignut je na najmanje 42,5% udela obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji energije do 2030. godine. Za državnu pomoć od ključnog značaja je član 4. Direktive, koji uređuje šeme podrške. Prema toj odredbi, podrška za električnu energiju iz obnovljivih izvora mora biti tržišno zasnovana, mora izbegavati nepotrebna narušavanja tržišta i, po pravilu, dodeljivati se

[94] Komunikacija Komisije, Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019.
[95] Uredba (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. juna 2021. godine o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti (Evropski zakon o klimi), SL L 243, 9. 7. 2021, str. 1.
[96] Komunikacija Komisije, „Spremni za 55": ostvarivanje klimatskog cilja EU za 2030. na putu ka klimatskoj neutralnosti, COM(2021) 550 final, 14. 7. 2021.
[97] Komunikacija Komisije, Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final, 18. 5. 2022.
[98] Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2018. godine o promovisanju korišćenja energije iz obnovljivih izvora, SL L 328, 21. 12. 2018, str. 82, izmenjena Direktivom (EU) 2023/2413, SL L, 2023/2413, 31. 10. 2023.

u formi tržišne premije, a ne fiksne otkupne cene, osim za male instalacije. Podrška se dodeljuje u otvorenim, transparentnim, konkurentnim i nediskriminatornim postupcima, što u praksi znači putem aukcija. Član 6. štiti stabilnost podrške i zabranjuje izmene koje bi retroaktivno pogoršale položaj investitora. Ova pravila odražavaju se i u srpskom zakonodavstvu, koje je napustilo sistem fid-in tarifa i uvelo aukcije za tržišne premije. Direktiva je za Srbiju obavezujuća preko Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.[99]

Direktiva (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije[100], zajedno sa Uredbom (EU) 2019/943, čini jezgro Paketa čiste energije za sve Evropljane. Za temu ove analize posebno je važan član 5. Direktive, prema kome snabdevači slobodno određuju cenu električne energije. Javna intervencija u formiranje cena, odnosno regulisane cene, dozvoljena je samo izuzetno: za energetski siromašne i ugrožene kupce, kao i, prelazno i pod strogim uslovima, za domaćinstva i mikro preduzeća. Reformom tržišta iz 2024. godine[101] uvedena je mogućnost da se, u slučaju krize cena koju proglasi Savet EU, regulisane cene privremeno primenjuju i na širi krug kupaca, uključujući mala i srednja preduzeća. Ista reforma je u Uredbi 2019/943 propisala da se direktna cenovna podrška za nove investicije u proizvodnju električne energije iz vetra, sunca, geotermalne energije, hidroenergije bez akumulacije i nuklearne energije, počev od 2027. godine, po pravilu dodeljuje u formi dvosmernih ugovora za razliku. Prema tom modelu, proizvođač dobija razliku do ugovorene cene kada je tržišna cena niža, ali vraća razliku kada je tržišna cena viša. Direktiva sadrži i pravila o razdvajanju operatora sistema i o pristupu trećih lica mreži, koja su obrađena u delu analize o razdvajanju. Za Srbiju je Direktiva obavezujuća preko Energetske zajednice.

Za sektor prirodnog gasa, Direktiva (EU) 2024/1788 i Uredba (EU) 2024/1789 zamenjuju Direktivu 2009/73/EZ i Uredbu 715/2009.[102] Paket zadržava modele razdvajanja operatora transportnog sistema, uvodi pravila za vodonične mreže i predviđa postepeno ukidanje dugoročnih ugovora za fosilni prirodni gas posle 2049. godine. Kao i u sektoru električne energije, uređuje i uslove pod kojima su dozvoljene regulisane cene gasa za domaćinstva.

[99] Odluka Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2021/14/MC-EnC od 30. novembra 2021. godine o preuzimanju i prilagođavanju Direktive (EU) 2018/2001 i Direktive (EU) 2019/944 u pravne tekovine Energetske zajednice (izmenjena Odlukom br. 2022/02/MC-EnC od 15. decembra 2022. godine).
[100] Direktiva (EU) 2019/944 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. juna 2019. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i izmeni Direktive 2012/27/EU, SL L 158, 14. 6. 2019, str. 125.
[101] Direktiva (EU) 2024/1711 i Uredba (EU) 2024/1747 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024. godine o izmeni direktive i uredbe u pogledu poboljšanja dizajna tržišta električne energije Unije.
[102] Direktiva (EU) 2024/1788 i Uredba (EU) 2024/1789 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. juna 2024. godine o zajedničkim pravilima za unutrašnja tržišta gasa iz obnovljivih izvora, prirodnog gasa i vodonika.

V. REGULATORNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI DRŽAVNE POMOĆI

Pravni okvir kontrole državne pomoći u Republici Srbiji ima tri nivoa. Na vrhu su međunarodne obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. One zabranjuju državnu pomoć koja narušava konkurenciju i zahtevaju da se njena usklađenost ocenjuje prema kriterijumima koji proizlaze iz prava EU.

Drugi nivo čini Zakon o kontroli državne pomoći, koji uređuje pojam pomoći, institucionalni okvir i postupak kontrole. Treći nivo čine podzakonski akti. Vlada uredbama propisuje uslove i kriterijume usklađenosti pojedinih vrsta pomoći, a Komisija za kontrolu državne pomoći uputstvima uređuje način na koji ocenjuje usklađenost.

Ovakva struktura u osnovi prati logiku prava EU. Uredbe Vlade po pravilu preuzimaju sadržinu Opšte uredbe o grupnim izuzećima (GBER) i de minimis uredbi, dok uputstva Komisije preuzimaju sadržinu smernica i saopštenja Evropske komisije.

Ključno pitanje za ovu analizu je koliko domaći akti prate aktuelno stanje pravne tekovine EU. Kao što će biti pokazano, u sektoru energetike i zaštite životne sredine taj zaostatak je znatno veći nego u drugim oblastima.

5.1. Zakon o kontroli državne pomoći

Zakon o kontroli državne pomoći donet je 2019. godine i zamenio je zakon iz 2009. godine. Uređuje kontrolu državne pomoći radi zaštite konkurencije na tržištu, primene načela tržišne ekonomije i podsticanja privrednog razvoja, kao i transparentnost u dodeli pomoći. Uređuje i osnivanje, položaj, organizaciju i ovlašćenja Komisije za kontrolu državne pomoći. Zakon se ne primenjuje na pomoć u poljoprivredi i ribarstvu, koja se uređuje posebnim propisima u skladu sa SSP-om.

Zakon definiše državnu pomoć kao svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda kojim korisnik stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu.[103] Definicija je šira od formulacije člana 107. stav 1. UFEU, jer polazi od javnog rashoda, odnosno umanjenog prihoda. Ipak, u suštini obuhvata iste kumulativne elemente: državne resurse, prednost, selektivnost i narušavanje

[103] Zakon o kontroli državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 73/2019), član 3. stav 1.

konkurencije. Zakon definiše i davaoca i korisnika pomoći, o čemu je bilo reči u delu analize o subjektima državne pomoći.

Zakonom je Komisija za kontrolu državne pomoći uspostavljena kao samostalno telo. Prema ranijem zakonu, Komisija je delovala uz stručnu i administrativnu podršku Ministarstva finansija, što je bio jedan od glavnih prigovora Evropske komisije u pogledu njene operativne nezavisnosti. Komisija ocenjuje postojanje i usklađenost državne pomoći, rešava o pravima i obavezama davalaca i korisnika, kontroliše namensko korišćenje dodeljene pomoći i daje mišljenja o usklađenosti propisa sa pravilima o državnoj pomoći. Zakon razlikuje postupak prethodne kontrole, kada davalac prijavljuje pomoć pre dodele, i postupak naknadne kontrole već dodeljene pomoći, i predviđa povraćaj neusklađene pomoći.[104]

5.2. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći

Vlada je 2. aprila 2026. godine usvojila novu Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći, koja je stupila na snagu 11. aprila 2026. godine.[105] Uredba bliže uređuje kriterijume za dodelu horizontalne pomoći mikro, malim i srednjim učesnicima na tržištu, kao i pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije, usavršavanje, zapošljavanje, otklanjanje štete od prirodnih katastrofa, sportsku i višenamensku infrastrukturu i lokalnu infrastrukturu. Njome se preuzima relevantna sadržina izmene GBER-a iz 2023. godine

Za energetski sektor ova uredba ima dvostruki značaj. S jedne strane, primenjuje se i na energetske subjekte. Pošto je uredba za zaštitu životne sredine i energetiku zastarela, horizontalna uredba je za pojedine oblike podrške zelenoj tranziciji, pre svega za istraživanje, razvoj i inovacije, trenutno jedini savremen pravni osnov. S druge strane, ona ilustruje asimetriju domaćeg okvira. Horizontalna pomoć je usklađena sa GBER-om u verziji iz 2023. godine, dok je pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku i dalje uređena prema verziji GBER-a i smernicama iz 2014. godine. Domaći okvir, dakle, ne prati izmene GBER-a iz 2023. upravo u onom delu koji je Evropska komisija najviše menjala radi zelene tranzicije.

Uredba se primenjuje na sve sektore privrede, uz određena isključenja. Za energetiku je najvažnije isključenje pomoći za olakšavanje zatvaranja nekonkurentnih rudnika uglja. U pravu EU takva pomoć bila je uređena posebnom Odlukom Saveta

[104] Zakon je trenutno u postupku zamene. Ministarstvo finansija je u martu 2026. godine objavilo Nacrt novog zakona o kontroli državne pomoći.
[105] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 32/2026). Prestale su da važe odredbe čl. 2. st. 1, čl. 8–17, čl. 34–56, čl. 58. st. 3. i 4, čl. 59. st. 4. i čl. 62. Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 62/21 i 77/25 – dr. propis).

2010/787/EU, a danas i odeljkom 4.12 CEEAG. U domaćem pravu ne postoji akt koji bi uređivao uslove za takvu pomoć. S obzirom na zavisnost Elektroprivrede Srbije od lignita i očekivano postepeno zatvaranje rudnika, ova praznina predstavlja jedan od ključnih nedostataka domaćeg okvira za energetsku tranziciju.

Uredba predviđa nekoliko oblika pomoći malim i srednjim preduzećima (MSP), konkretno pomoć za snabdevanje energentima, posebno u kriznim situacijama na tržištu energije.

Pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije je za energetski sektor najznačajnija kategorija horizontalne pomoći. Uredba obuhvata pomoć za:

a. projekte istraživanja i razvoja, uključujući projekte koji su dobili Pečat izvrsnosti;
b. sufinansiranje projekata iz programa Horizont 2020 i Horizont Evropa;
c. istraživačku infrastrukturu;
d. infrastrukturu za testiranje i eksperimentisanje;
e. inovacione klastere;
f. inovacije MSP;
g. procesne i organizacione inovacije.

Za energetiku je ovo trenutno jedini savremen domaći osnov za podršku istraživanju i razvoju u oblastima kao što su:

a. proizvodnja i skladištenje vodonika;
b. skladištenje električne energije;
c. pametne mreže i digitalizacija distributivnih i prenosnih sistema;
d. hvatanje i skladištenje ugljenika;
e. integracija promenljivih obnovljivih izvora.

S obzirom da se javna energetska preduzeća tretiraju kao veliki učesnici na tržištu, za njih važe osnovni intenziteti, uz mogućnost povećanja za efektivnu saradnju, na primer sa fakultetima i institutima.

5.3. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike

Osnovni domaći akt o državnoj pomoći u energetici je Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike iz 2021. godine. Uredba se primenjuje na dve kategorije pomoći: na pomoć učesnicima na tržištu u sektoru energetike i na pomoć za zaštitu životne sredine svim učesnicima na tržištu, bez obzira na sektor u kome posluju. Uredba je zamenila

odredbe o pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku iz ranije Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći iz 2010. godine. Prema obrazloženju Komisije, Uredbom se prenosi relevantna sadržina Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 u izvornoj verziji iz 2014. godine i Smernica o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014–2020 (EEAG). Uredba je istovremeno pravni osnov za donošenje uputstava Komisije.

Uredba počiva na opštim kriterijumima usklađenosti iz EEAG: transparentnosti pomoći, podsticajnom efektu i opravdanosti troškova. Pomoć je transparentna ako se njen bruto iznos može izračunati bez procene rizika. Takve su, na primer, subvencije, subvencionisane kamate i garancije čiji je bruto ekvivalent izračunat na propisan način. Podsticajni efekat postoji ako korisnik podnese zahtev za pomoć pre početka projekta. Uredba potom uređuje pojedinačne kategorije pomoći, kao što su pomoć za obnovljive izvore energije, energetsku efikasnost, kogeneraciju, daljinsko grejanje i energetsku infrastrukturu.

Osnovni problem ove uredbe je njena vremenska neusklađenost sa pravom EU. Uredba je doneta krajem 2021. godine, samo nekoliko nedelja pre nego što je Evropska komisija u januaru 2022. godine usvojila nove Smernice (CEEAG) koje su zamenile EEAG. Ni posle izmene GBER-a 2023. godine Uredba nije menjana. Posledica je da domaći okvir ne poznaje niz kategorija i instrumenata koji su danas u središtu politike državne pomoći EU:

a. smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte u širem smislu, uključujući dekarbonizaciju industrijskih procesa i elektrifikaciju;
b. proizvodnju vodonika iz obnovljivih izvora i niskougljeničnog vodonika;
c. samostalno skladištenje električne i toplotne energije;
d. infrastrukturu za punjenje i snabdevanje vozila sa niskim ili nultim emisijama;
e. energetske zajednice i proizvodnju za sopstvenu potrošnju;
f. smanjenje naknada za podsticaj obnovljivih izvora za energetski intenzivne korisnike;
g. zatvaranje elektrana i rudnika na ugalj, uključujući naknadu za izgubljenu dobit i pokrivanje socijalnih i ekoloških troškova.

Nijedna od ovih kategorija nije obuhvaćena domaćom Uredbom. Za Srbiju je posebno značajno odsustvo pravila o zatvaranju kapaciteta na ugalj, jer je pomoć za zatvaranje nekonkurentnih rudnika uglja izričito izuzeta iz primene Uredbe, a drugi propis koji bi je uređivao ne postoji.

Ovaj zaostatak ima i praktične posledice. Sekretarijat Energetske zajednice je zauzeo stav da je praćenje CEEAG pravno obavezujuće za nacionalne institucije ugovornih strana zadužene za sprovođenje pravila o državnoj pomoći, kao i za sam Sekretarijat. Stav se zasniva na obavezi tumačenja pravila o državnoj pomoći u skladu sa kriterijumima prava EU iz člana 18. stav 2. i člana 94. Ugovora o osnivanju Energetske

zajednice. To otvara mogućnost razilaženja: Komisija za kontrolu državne pomoći primenjuje domaće propise zasnovane na EEAG, a Sekretarijat Energetske zajednice istu meru ocenjuje prema CEEAG. Sa stanovišta pravne sigurnosti davalaca i korisnika, posebno investitora u obnovljive izvore energije, ovaj raskorak predstavlja ozbiljan nedostatak.

Kategorije pomoći iz Uredbe mogu se sistematizovati u četiri grupe: pomoć za zaštitu životne sredine u užem smislu, pomoć za energetsku efikasnost, pomoć za obnovljive izvore energije i pomoć za energetski sistem.

5.3.1. Pomoć za zaštitu životne sredine u užem smislu

Pomoć za ulaganje radi dostizanja viših standarda od propisanih se dodeljuje za ulaganja koja omogućavaju viši nivo zaštite životne sredine od propisanih domaćih standarda ili, ako standardi ne postoje, povećanje nivoa zaštite.[106] Ne može se dodeliti za dostizanje standarda koji su propisani, ali se još ne primenjuju, osim za nabavku i prilagođavanje transportnih vozila. Opravdani troškovi su dodatni troškovi ulaganja u odnosu na ekološki manje prihvatljivo ulaganje koje bi bilo sprovedeno bez pomoći. Intenzitet iznosi do 40% opravdanih troškova, uz uvećanje od 10 procentnih poena za srednja i 20 za mala pravna lica i regionalni bonus od 15 procentnih poena, a najviše 15 miliona evra po učesniku na tržištu. Za energetski sektor ova kategorija je relevantna, na primer, za ulaganja termoelektrana u smanjenje emisija zagađujućih materija iznad propisanih graničnih vrednosti. Treba, međutim, imati u vidu da se pomoć ne može dodeliti za ispunjavanje obaveza iz Nacionalnog plana za smanjenje emisija iz velikih postrojenja za sagorevanje i Direktive o industrijskim emisijama, jer je reč o propisanim standardima.

Pomoć za rano usklađivanje sa novim standardima se dodeljuje za ulaganja kojima se korisnik usklađuje sa novim domaćim standardima pre početka njihove primene, pod uslovom da se ulaganje završi najmanje godinu dana pre tog roka.[107] Intenzitet zavisi od veličine korisnika i od toga koliko ranije je ulaganje završeno: od 10% do 20% ako je završeno tri ili više godina ranije, odnosno od 5% do 15% ako je završeno između jedne i tri godine ranije, uz regionalni bonus i najviše 15 miliona evra.

Pomoć za sanaciju kontaminiranih lokacija se dodeljuje za ulaganja kojima se sanira šteta po životnu sredinu, uključujući pogoršanje kvaliteta zemljišta i voda.[108] Primenjuje se načelo „zagađivač plaća": pomoć se ne može dodeliti licu odgovornom za štetu. Može se dodeliti licu koje izvodi radove ako odgovorno lice nije identifikovano ili ne

[106] Uredba je zamenila odredbe o pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku iz ranije Uredbe o pravilima za dodelu državne pomoći iz 2010. godine, član 8.
[107] Ibid, član 9.
[108] Ibid, član 21.

može da snosi troškove. Intenzitet iznosi do 100% opravdanih troškova, umanjenih za povećanje vrednosti zemljišta, a najviše 20 miliona evra. Odredba odgovara članu 45. GBER-a iz 2014. godine. Za energetiku je ova kategorija relevantna za sanaciju deponija pepela i šljake termoelektrana i rekultivaciju površinskih kopova. Primena načela „zagađivač plaća" ovde, međutim, po pravilu isključuje pomoć samoj Elektroprivredi Srbije kao zagađivaču odnosno ne može joj se dodeliti državna pomoć za tu konkretnu namenu. Pomoć bi bila moguća samo za lokacije za koje odgovorno lice nije moguće utvrditi ili ono ne može da snosi troškove, na primer za napuštene industrijske lokacije čiji zagađivač više ne postoji.[109]

Pomoć za reciklažu i ponovnu upotrebu otpada, pomoć za izradu studija životne sredine, pomoć za izmeštanje i pomoć u obliku sistema trgovanja dozvolama za emisije110 odgovaraju članovima 47. i 49. GBER-a iz 2014. godine, odnosno odgovarajućim odeljcima EEAG. Za energetski sektor relevantna je pomoć za izradu studija, koja obuhvata i energetske preglede (do 50%, uz uvećanja za MSP). Velikim pravnim licima ne može se dodeliti pomoć za obavezne energetske preglede.

Pomoć u obliku smanjenja dažbina za zaštitu životne sredine[111] se dodeljuje isključivo putem šeme, a korisnici moraju plaćati najmanje minimalni iznos dažbine propisan propisima o zaštiti životne sredine. Odredba odgovara članu 44. GBER-a iz 2014. godine. Danas je posebno relevantna zbog Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte iz 2025. godine. Poreski kredit za proizvođače električne energije iz tog zakona, koji je izričito označen kao državna pomoć, morao bi se oceniti upravo u svetlu ove odredbe ili odredbi o pomoći za smanjenje emisija. Treba ukazati i na to da se član 44. GBER-a odnosi na smanjenje poreza na energente u smislu Direktive o oporezivanju energije, a ne na smanjenje poreza na emisije. Primerenost domaćeg osnova za ocenu poreskog kredita je zato otvoreno pitanje.

5.3.2. Pomoć za energetsku efikasnost i kogeneraciju

Pomoć za ulaganje u mere energetske efikasnosti se dodeljuje za ulaganja kojima učesnik na tržištu postiže viši nivo energetske efikasnosti od propisanog.[112] Opravdani troškovi su dodatni troškovi ulaganja. Intenzitet iznosi do 30%, uz uvećanja od 20 procentnih poena za mala i 10 za srednja pravna lica, regionalni bonus od 15 procentnih poena i najviše 15 miliona evra. Odredba odgovara članu 38. GBER-a iz 2014. godine.

---

[109] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", broj 99/21), čl. 21. i Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS", br. 135/04, 36/09, 36/09 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon, 43/11 – US, 14/16, 76/18, 95/18 – dr. zakon i 94/24 – dr. zakon), čl. 9.
[110] Ibid, član 23, 25, 27 i 28.
[111] Ibid, član 20.
[112] Ibid, član 10

Pomoć za projekte energetske efikasnosti zgrada se dodeljuje u obliku finansijskog doprinosa, kapitala, garancije ili zajma fondu za energetsku efikasnost ili finansijskom posredniku, koji je u potpunosti prenosi vlasnicima ili zakupcima zgrada.113 Zajam ili garancija mogu iznositi najviše 10 miliona evra po projektu i krajnjem korisniku, a pokrivenost garancijom po pravilu ne može preći 80%. Privatni ulagači moraju učestvovati sa najmanje 30% ukupnog finansiranja, a Uredba detaljno uređuje izbor upravljača fondova, podelu rizika i tržišno poslovanje posrednika. Odredba odgovara članu 39. GBER-a iz 2014. godine. Ona je relevantna za modele finansiranja energetske obnove zgrada, uključujući i programe Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti.

Pomoć za visokoefikasnu kogeneraciju se dodeljuje kao operativna i kao pomoć za ulaganje.[114] Pomoć za ulaganje dodeljuje se samo za nove ili obnovljene kapacitete koji obezbeđuju uštedu primarne energije u odnosu na odvojenu proizvodnju toplotne i električne energije. Intenzitet iznosi do 45%, uz uvećanja za MSP i regionalni bonus, a najviše 15 miliona evra. Operativna pomoć za proizvodnju električne energije iz visokoefikasne kogeneracije dodeljuje se pod uslovima koji važe za obnovljive izvore. Odredba odgovara članu 40. GBER-a iz 2014. godine.

Važno je primetiti da Uredba ne ograničava pomoć za kogeneraciju prema vrsti goriva. Pomoć se, dakle, može dodeliti i za kogeneraciju na prirodni gas, mazut ili ugalj, ukoliko postrojenje ispunjava kriterijum visoke efikasnosti. Prema CEEAG i GBER-u iz 2023. godine, podrška ulaganjima u postrojenja na fosilna goriva je bitno ograničena. Pomoć za postrojenja na prirodni gas dozvoljena je samo izuzetno, uz dokazivanje da ne ugrožava ostvarenje klimatskih ciljeva i da ne dovodi do „zaključavanja" emisija. Za domaće toplane, koje su u velikoj meri zasnovane na prirodnom gasu, ova razlika je od velikog praktičnog značaja.

Pomoć za energetski efikasno daljinsko grejanje i hlađenje se dodeljuje za ulaganja u proizvodne jedinice i u distributivnu mrežu energetski efikasnog sistema daljinskog grejanja i hlađenja.[115] Za proizvodne jedinice intenzitet iznosi do 45% dodatnih troškova, uz uvećanja za MSP i regionalni bonus. Za distributivnu mrežu pomoć ne sme prelaziti razliku između ukupnih troškova ulaganja i operativne dobiti (tzv. finansijski jaz), a najviše 20 miliona evra. Odredba odgovara članu 46. GBER-a iz 2014. godine. Pojam „energetski efikasnog daljinskog grejanja" preuzet je iz Direktive o energetskoj efikasnosti iz 2012. godine. On podrazumeva sistem koji koristi najmanje 50% energije iz obnovljivih izvora, 50% otpadne toplote, 75% toplote iz kogeneracije ili 50% iz kombinacije ovih izvora. Većina domaćih toplana, koje se snabdevaju prirodnim gasom u konvencionalnim kotlovima, ne ispunjava ovaj kriterijum. Pomoć po ovoj odredbi im je zato dostupna samo za projekte prelaska na efikasan sistem.

113 Ibid, član 11
114 Ibid, član 12.
115 Ibid, član 22

5.3.3. Pomoć za obnovljive izvore energije

Pomoć za ulaganje u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora se dodeljuje samo za nova postrojenja, pre puštanja u rad, i ne sme zavisiti od proizvodnje.[116] Ne može se dodeliti za hidroelektrane koje nisu u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine, što je posebno relevantno zbog sporova oko malih hidroelektrana u Srbiji. Intenzitet iznosi do 45% opravdanih troškova, odnosno 30% za mala postrojenja za koja se ne može utvrditi uporedivo ulaganje, uz uvećanja za MSP, regionalni bonus i najviše 15 miliona evra. Ako se pomoć dodeljuje u konkurentnom postupku, intenzitet može iznositi do 100% opravdanih troškova.

Operativna pomoć za proizvodnju električne energije predstavlja centralnu vrstu pomoći za sistem podsticaja obnovljivim izvorima u Srbiji, jer predstavlja okvir za ocenu aukcija za tržišne premije iz Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije.[117] Pomoć se dodeljuje u konkurentnom postupku na osnovu jasnih, transparentnih i nediskriminatornih kriterijuma. Postupak može biti ograničen na određene tehnologije ako bi postupak otvoren za sve tehnologije doveo do neoptimalnog rezultata, a naročito zbog potencijala novih tehnologija, diversifikacije, ograničenja mreže, troškova integracije ili rizika od narušavanja tržišta biomase. Pomoć se dodeljuje u obliku premije na tržišnu cenu po kojoj proizvođač prodaje električnu energiju na tržištu, pod uslovom da cena nije negativna. Korisnici preuzimaju balansnu odgovornost. Za mala postrojenja Uredba predviđa izuzetke. Za postrojenja snage do 1 MW, odnosno za vetroelektrane do 6 MW ili sa manje od šest proizvodnih jedinica, pomoć se može dodeliti bez konkurentnog postupka. Za postrojenja do 500 kW, odnosno vetroelektrane do 3 MW ili sa manje od tri jedinice, ne primenjuju se ni pravila o premiji i balansnoj odgovornosti. Ovi pragovi odgovaraju EEAG. Pomoć se dodeljuje do potpune amortizacije postrojenja, umanjena za ranije dodeljenu pomoć za ulaganje.

Operativna pomoć za mala postrojenja odgovara članu 43. GBER-a iz 2014. godine. Pomoć po jedinici energije ne sme prelaziti razliku između nivelisanih troškova proizvodnje i tržišne cene, pri čemu stopa prinosa ne sme prelaziti relevantnu swap stopu uvećanu za 100 baznih poena. Operativna pomoć za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora osim električne, operativna pomoć za postojeća postrojenja na biomasu nakon amortizacije i pomoć putem zelenih sertifikata preuzete su iz odgovarajućih odeljaka EEAG. Za ove kategorije, kao i za pojedinačnu pomoć velikim postrojenjima, član 29. Uredbe propisuje dodatne kriterijume ocene. Primenjuju se na lokacije gde kapacitet proizvodnje obnovljive električne energije prelazi 250 MW, na proizvodnju biogoriva iznad 150.000 tona godišnje i na kogeneraciju iznad 300 MW.[118]

[116] Ibid, član 13.
[117] Ibid, član 14.
[118] Ibid, član 15 – 18.

5.3.4. Pomoć za energetski sistem

Pomoć za prikupljanje i skladištenje ugljenika se dodeljuje za ulaganja u tehnologiju CCS i kao operativna pomoć, uključujući elektrane na fosilna goriva i industrijska postrojenja. [119] Obuhvata samo troškove vezane za CCS, a najviše 50 miliona evra po projektu.

Pomoć za ulaganje u energetsku infrastrukturu se dodeljuje za infrastrukturu za električnu energiju, gas, naftu i CO2, koja se nalazi u Srbiji ili je povezuje sa najmanje jednom drugom zemljom.[120] Infrastruktura mora biti dostupna u skladu sa propisima o energetici, što podrazumeva pristup trećih lica i regulisane tarife. Pomoć ne sme prelaziti finansijski jaz, odnosno razliku između opravdanih troškova i operativne dobiti, a najviše 50 miliona evra po projektu. Odredba odgovara članu 48. GBER-a iz 2014. godine. Kao što je navedeno, zahvaljujući članu 3. stav 2. Uredbe, pomoć je dostupna na celoj teritoriji Srbije. Ova odredba je neposredno relevantna za operatore sistema (EMS, EDS, Transportgas i operatore distributivnih sistema gasa).

Uredba, međutim, ne obuhvata infrastrukturu za vodonik i skladištenje energije, koje su uvedene izmenama GBER-a iz 2023. godine. Ne razrađuje ni odnos između ove pomoći i situacija u kojima finansiranje infrastrukture pod zakonskim monopolom uopšte ne predstavlja državnu pomoć. To pitanje je obrađeno u delu analize o operatorima sistema kao korisnicima pomoći.

Pomoć za adekvatnost proizvodnje se dodeljuje proizvođačima električne energije radi obezbeđivanja stabilnog snabdevanja, kao investiciona ili operativna pomoć, uz najviše razumnu stopu prinosa i najviše 15 miliona evra po projektu. Odredba potiče iz odeljka 3.9 EEAG. Za energetiku u Srbiji ovo je jedna od najosetljivijih odredbi. U pravu EU mehanizmi kapaciteta podležu strogim uslovima. Moraju biti tehnološki neutralni, otvoreni za upravljanje potrošnjom i skladištenje i zasnovani na proceni adekvatnosti. Od 2019. godine postoji i apsolutno ograničenje: kapaciteti koji emituju više od 550 g CO2 po kWh ne mogu učestvovati u mehanizmima kapaciteta.[121]

CEEAG je ova pravila dalje razradio u odeljku o sigurnosti snabdevanja električnom energijom. Domaća Uredba ne sadrži ni jedan od ovih uslova. Formalno, ona omogućava pomoć za raspoloživost kapaciteta i termoelektranama na lignit. Praksa Evropske komisije pokazuje da je održavanje lignitskih elektrana u rezervi, van tržišta, više puta odobravano. Komisija je 2016. godine odobrila nemački plan prema kome je osam lignitskih blokova ukupne snage 2,7 GW, uz naknadu, povučeno sa tržišta i

[119] Ibid, član 19.
[120] Ibid, član 24.
[121] Uredba (EU) 2019/943 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. juna 2019. godine o unutrašnjem tržištu električne energije, SL L 158, 14. 6. 2019, čl. 22. st. 4.

premešteno u bezbednosnu rezervu koja se aktivira samo u vanrednim situacijama.[122] Mera je obrazložena ciljem smanjenja emisija i sigurnošću snabdevanja. Blokovi su po isteku rezerve trebalo da budu trajno zatvoreni, a odluka je doneta i bez tendera za izbor elektrana. Komisija je potom 2022. godine, tokom gasne krize, odobrila privremenu meru od 450 miliona evra kojom je pet od tih elektrana stavljeno u pripravnost za slučaj nestašice gasa, do marta 2024. godine. Ovu meru je ocenila kao pomoć za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi, a elektrane su po njenom isteku trajno zatvorene.[123]

5.4. Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Vlada je 2023. godine donela Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte.[124]

Uredba bliže uređuje pomoć za podsticanje ulaganja u proizvodnju opreme koja se koristi za postizanje nulte stope emisije, kao što su baterije, solarni paneli, vetroturbine, toplotne pumpe, elektrolizeri i oprema za hvatanje, korišćenje i skladištenje ugljenika. Obuhvata i ulaganja u proizvodnju komponenti te opreme, kao i u proizvodnju ili ponovnu upotrebu sirovina neophodnih za njenu proizvodnju. Uredbom se preuzima sadržina odeljka 2.8 Privremenog kriznog i tranzicionog okvira (TCTF). Pomoć je usklađena samo ako su kumulativno ispunjeni uslovi propisani uredbom, u zavisnosti od toga da li se dodeljuje na osnovu šeme ili kao individualna pomoć. Kao cilj uredbe navedeno je poboljšanje konkurentnosti Srbije kao lokacije za ulaganja u ove sektore na evropskom prostoru.

Položaj ove uredbe danas je paradoksalan. Odeljak 2.8 TCTF prestao je da važi 31. decembra 2025. godine, a njegovu ulogu u pravu EU preuzeo je Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (CISAF). Domaća uredba je formalno i dalje na snazi, ali, prateći rok iz TCTF-a, ograničava dodelu pomoći nakon 31. decembra 2025. godine. Domaći ekvivalent CISAF-a još nije donet, a njegova izrada je u toku. Republika Srbija

[122] Odluka Evropske komisije od 27. maja 2016. godine u predmetu SA.42536, Nemačka – Prebacivanje lignitskih elektrana u bezbednosnu rezervu (Sicherheitsbereitschaft).
[123] Odluka Evropske komisije od 30. septembra 2022. godine u predmetu SA.103662, Nemačka – Privremena lignitska rezerva za snabdevanje.
[124] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za ulaganje u sektore od značaja za dostizanje nulte stope emisije gasova sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS", br. 45/23).

tako trenutno nema operativni pravni osnov za dodelu ove vrste pomoći, iako je reč o oblasti koju i Strategija industrijske politike i evropski okvir označavaju kao prioritetnu.

5.5. Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike

Na osnovu Uredbe iz 2021. godine, Komisija za kontrolu državne pomoći donela je Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike.[125] Uredba propisuje kategorije pomoći, intenzitete i gornje granice. Uputstvo uređuje način na koji Komisija ocenjuje da li pomoć ispunjava opšta merila usklađenosti. Ta merila u celini slede metod iz EEAG: doprinos cilju od zajedničkog interesa, potreba za intervencijom države, primerenost, podsticajni efekat, srazmernost, odnos pozitivnih i negativnih efekata na konkurenciju i trgovinu, i transparentnost.

Za energetski sektor posebno su značajna pravila o podsticajnom efektu i srazmernosti. Podsticajni efekat postoji ako je zahtev za pomoć podnet pre početka radova. Za velika pravna lica davalac mora dostaviti i alternativni scenario, odnosno analizu istog ulaganja bez pomoći, uz akte upravljačkih organa, poslovne planove i finansijske projekcije. Ekonomska isplativost ulaganja dokazuje se neto sadašnjom vrednošću, internom stopom prinosa ili stopom prinosa na uložena sredstva.[126] Pomoć je srazmerna ako je ograničena na neto dodatne troškove u odnosu na alternativni scenario. Uputstvo za pojedine vrste pomoći u prilogu određuje šta se smatra alternativnim scenarijem. Kada se pomoć dodeljuje u konkurentnom postupku, uslovi o dokazivanju podsticajnog efekta se ne primenjuju, a pomoć se smatra srazmernom. Operativna pomoć za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora smatra se srazmernom ako se dodeljuje u konkurentnom postupku otvorenom za sve proizvođače iz obnovljivih izvora. Odstupanje je dozvoljeno samo ako davalac dokaže da bi otvoren postupak doveo do neoptimalnog rezultata.[127] Ovo je merilo prema kome je ocenjivan aukcijski model iz odeljka o tržišnim premijama.

Uputstvo zatim uređuje ocenu četiri posebne grupe pomoći.

Prva grupa obuhvata pomoć za visokoefikasnu kogeneraciju, energetski efikasno daljinsko grejanje i hlađenje i mere energetske efikasnosti. Operativna pomoć za

[125] Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", br. 42/23).
[126] Ibid, tač. 28-43
[127] Ibid, Tač. 32, 44-46, 55 I 60

energetsku efikasnost može se dodeliti najviše za pet godina, do visine neto dodatnih troškova.[128]

Druga grupa je pomoć za energetsku infrastrukturu. Potreba za intervencijom države postoji ako projekat ispravlja tržišni nedostatak, ako je infrastruktura dostupna uz regulisane tarife i ako doprinosi sigurnosti snabdevanja. Pomoć ne sme preći razliku između neto sadašnje vrednosti ulaganja i alternativnog scenarija.[129] Uputstvo ovde pravi razliku važnu i za ocenu iz odeljka o infrastrukturi. Za infrastrukturu na regulisanom tržištu smatra se da negativni efekti ne prevazilaze pozitivne. Za infrastrukturu van regulisanog tržišta i za podzemna skladišta gasa narušavanje konkurencije se ocenjuje u svakom slučaju posebno, prema dostupnosti infrastrukture, postojanju alternativne infrastrukture i tržišnom udelu korisnika.[130]

Treća grupa je pomoć za adekvatnost proizvodnje. Za nju Uputstvo preuzima glavne uslove iz EEAG:

- davalac mora dokazati potrebu procenom uticaja promenljive proizvodnje, upravljanja potrošnjom i interkonektora;
- naknada se plaća po MW raspoloživog kapaciteta, a ne po prodatom MWh;
- mera mora biti otvorena za različite tehnologije, upravljanje potrošnjom i operatore iz drugih država;
- mera mora sadržati mehanizam protiv prekomerne dobiti.[131]

Četvrta grupa je pomoć u obliku smanjenja naknade za podsticaj proizvodnje energije iz obnovljivih izvora za energetski intenzivne korisnike. Ona je moguća samo kroz šemu, za sektore iz priloga Uputstva ili za korisnike kod kojih troškovi električne energije čine najmanje 20% troškova proizvodnje, odnosno koji pripadaju sektoru sa najmanje 4% učešća u trgovini. Korisnik mora plaćati najmanje 15% naknade, a izuzetno manje, ali ne manje od 4%, odnosno 0,5% bruto dodate vrednosti.[132]

Uputstvo sadrži i dve grupe pravila koje domaća praksa još ne koristi.

Prva su pravila o transparentnosti. Davalac je dužan da u roku od šest meseci od odluke o dodeli objavi na posebnoj internet stranici podatke o meri, korisnicima, instrumentu, iznosu i datumu dodele, za pojedinačne iznose veće od 500.000 evra. Druga su pravila o evaluaciji. Komisija pri oceni usklađenosti može odrediti da se šema naknadno evaluira, naročito kada su predviđena značajna sredstva, kada šema ima nove karakteristike ili se očekuju značajne tržišne, tehnološke ili regulatorne promene. Evaluaciju sprovodi nezavisni stručnjak, a ona se objavljuje i dostavlja Komisiji

[128] Ibid, tač. 70-77
[129] Ibid, tač. 78 - 83
[130] Ibid, tač. 84-85
[131] Ibid, tač. 86 - 96
[132] Ibid, tač 97 – 108 I Prilog 2.

najkasnije po isteku šeme, odnosno pre njenog produženja. Rezultati se moraju uzeti u obzir pri kasnijoj oceni mera sa sličnim ciljem.

Uputstvo, međutim, deli sudbinu Uredbe na kojoj se zasniva. Doneto je 2023. godine, a preuzima EEAG, koje u pravu EU ne važe od januara 2022. godine. Ono je, dakle, u trenutku donošenja odražavalo pravila koja Evropska komisija više nije primenjivala. Zato u njemu nema uslova koje su CEEAG uvele ili pooštrile: posebnih pravila za fosilna goriva, obaveze javnih konsultacija, ograničenja emisija za mehanizme kapaciteta (550 g CO_2/kWh) i kategorija pomoći za vodonik, skladištenje i čistu mobilnost.

5.6. Uredba o pomoći male vrednosti (de minimis)

Pomoć male vrednosti u Srbiji uređena je dvema uredbama Vlade iz 2025. godine. Prva je Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći)[133], usklađena sa Uredbom Komisije (EU) 2023/2831. Druga je Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći) za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa[134], usklađena sa Uredbom Komisije (EU) 2023/2832. Obe uredbe uređuju gornju granicu iznosa pomoći, pravila o kumulaciji i obaveze davalaca i korisnika.
Usvajanjem ovih uredbi domaći okvir za de minimis pomoć praktično je izjednačen sa aktuelnim pravom EU. To je jedna od retkih oblasti u kojoj zaostatka gotovo nema. Za energetski sektor ove uredbe su relevantne pre svega na lokalnom nivou.

Opšta de minimis uredba primenjuje se, na primer, na manje programe podrške energetskoj efikasnosti i ugradnji solarnih panela za privredne subjekte. Uredba o de minimis pomoći za usluge od opšteg ekonomskog interesa primenjuje se na manje toplane i druge komunalne energetske subjekte kojima jedinice lokalne samouprave poveravaju obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa.

5.7. Uredba o naknadi za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa

Iako nije uvek u fokusu analiza energetskog sektora, Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od opšteg

[133] Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći) („Službeni glasnik RS", br. 17/25).
[134] Uredba o pravilima i uslovima za dodelu pomoći male vrednosti (de minimis pomoći) za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS", br. 17/25).

ekonomskog interesa[135] ima veliki praktičan značaj za energetiku. Ona preuzima sadržinu Okvira EU za državnu pomoć u obliku naknade za javne usluge i Odluke Komisije 2012/21/EU. Primenjuje se na naknadu koja se dodeljuje učesniku na tržištu kome je povereno obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa, osim u železničkom i drumskom javnom prevozu i javnim medijskim servisima. Uslugom od opšteg ekonomskog interesa smatra se ekonomska delatnost koja u redovnim tržišnim uslovima ne može da se pruži u neophodnom obimu, kvalitetu ili kontinuitetu bez učešća države.
U energetici ovaj režim obuhvata pre svega daljinsko grejanje. Toplane u Srbiji su po pravilu javna komunalna preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, koje im često iz budžeta pokrivaju razliku između regulisane cene grejanja i troškova. Uredba može biti relevantna i za javno i garantovano snabdevanje električnom energijom i gasom po regulisanim cenama.

5.8. Ocena stepena usklađenosti domaćeg pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU

5.8.1. Ocena Evropske Komisije

Polazna osnova za ocenu stepena usklađenosti je godišnji izveštaj Evropske Komisije o Srbiji. Izveštaj za 2025. godinu objavljen je 4. novembra 2025. godine i obuhvata period od 1. septembra 2024. godine do 1. septembra 2025. godine.[136]

U oblasti politike konkurencije (Poglavlje 8) Komisija ocenjuje da je Srbija umereno pripremljena. Konstatuje da je tokom 2024. godine postignut ograničen napredak, koji se sastojao u završetku inventara šema državne pomoći. Preporuke iz prethodne godine sprovedene su samo u ograničenoj meri i zato ostaju na snazi. Komisija preporučuje da Srbija u narednom periodu:

a. uskladi postojeće fiskalne šeme državne pomoći sa pravnom tekovinom EU i obavezama iz SSP-a;
b. obezbedi da se obaveze prijave i zabrane sprovođenja pomoći pre odobrenja sistematski poštuju za sve mere državne pomoći i izgradi pouzdanu praksu primene propisa o zaštiti konkurencije i kontroli državne pomoći;
c. u skladu sa Reformskom agendom, završi akcioni plan za usklađivanje svih postojećih šema koje su ocenjene kao neusklađene sa obavezama iz SSP-a.[137]

[135] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u obliku naknade za obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa („Službeni glasnik RS", br. 99/21, 48/23 i 87/25).
[136] European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4. 11. 2025.
[137] Vlada 25. juna 2026. godine usvojila Inventar državne pomoći 2017–2026, sa Akcionim planom koji utvrđuje rokove za usklađivanje neusklađenih šema. Ova aktivnost je predviđena Reformskom agendom Republike Srbije 2024–2027 u okviru Plana rasta za Zapadni Balkan i predstavlja preduslov za ispunjavanje merila za otvaranje Poglavlja 8 – Politika konkurencije.

Poglavlje 8 i dalje nije otvoreno, jer Srbija još radi na ispunjavanju merila za njegovo otvaranje.[138] Za energetski sektor posebno je značajna ocena iz dela izveštaja o ekonomskim kriterijumima. Komisija tamo navodi da se pravila o državnoj pomoći ne primenjuju uvek, zbog snažnog političkog pritiska da se finansijski podrže javna preduzeća i veliki strani investitori, kao i da javna preduzeća i dalje imaju prenaglašeno prisustvo u mnogim strukturno važnim sektorima.[139] Komisija takođe preporučuje da se Zakon o budžetskom sistemu uskladi sa pravom EU, između ostalog u pogledu transparentnosti kapitalnih transfera i garancija javnim preduzećima.[140] Preporučuje i donošenje preostalih podzakonskih akata za primenu Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu države.[141] Imajući u vidu da su ključni subjekti energetskog sektora (EPS, EMS, EDS, Srbijagas i Transportgas) u državnom vlasništvu i da redovno koriste državne garancije, ove ocene se u velikoj meri odnose upravo na energetiku.

U oblasti energetike (Poglavlje 15) Komisija ocenjuje da je Srbija umereno pripremljena i da je postigla izvestan napredak. Kao rezultate navodi sertifikaciju Transportgasa, usklađivanje sa Paketom za integraciju tržišta električne energije i početak njegove primene, izdavanje upotrebne dozvole za gasni interkonektor sa Bugarskom i dalje usklađivanje sa Direktivom o obnovljivim izvorima energije. Preporuke se, između ostalog, odnose na završetak razdvajanja Srbijagasa i uspostavljanje upravljačkog okvira za pravednu tranziciju, u skladu sa usvojenim akcionim planom.[142]

Nakon perioda koji obuhvata izveštaj, preduzeto je nekoliko koraka koji odgovaraju preporukama Komisije:

a. doneta je nova horizontalna uredba (april 2026);
b. objavljen je Nacrt novog zakona o kontroli državne pomoći (mart 2026);
c. Vlada je usvojila Inventar državne pomoći 2017–2026 sa Akcionim planom za usklađivanje neusklađenih šema (jun 2026);
d. Komisija za kontrolu državne pomoći donela je više uputstava kojima se preuzimaju saopštenja Evropske komisije (jun i jul 2026).

Ovi koraci će verovatno biti ocenjeni u sledećem izveštaju Komisije. Nijedan od njih, međutim, ne odnosi se na pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku.

[138] European Commission, Serbia 2025 Report, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4. 11. 2025, odeljak 1.3
[139] Ibid, 1.2, Ekonomski kriterijumi – Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije.
[140] Ibid, Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna politika.
[141] Ibid, Poglavlje 20 – Preduzetništvo i industrijska politika.
[142] Ibid, Poglavlje 15 – Energetika.

5.8.2. Neusklađenost pravnog okvira u oblasti energetike i zaštite životne sredine

Kada se ocena Evropske Komisije dopuni sopstvenom analizom propisa, dolazi se do zaključka da je stepen usklađenosti domaćeg okvira neujednačen.

U oblastima opšteg značaja Srbija je u poslednje dve godine napredovala: preuzela je de minimis uredbe iz 2023. godine, izmene GBER-a iz 2023. godine za horizontalnu pomoć i Saopštenje o referentnim i diskontnim stopama. U oblasti energetike i zaštite životne sredine, naprotiv, nijedan ključni akt EU donet posle 2014. godine nije preuzet. Domaći okvir u ovoj oblasti počiva na GBER-u u verziji iz 2014. godine i na Smernicama 2014–2020 (EEAG), koje u pravu EU ne važe od januara 2022. godine.

Tabela 1. Pregled transponovane evropske pravne tekovine iz oblasti državne pomoći u energetici i zaštiti životne sredine

Akt EU	Godina	Status u Republici Srbiji
CEEAG	2022	Nije preuzeto; domaći okvir zasnovan na EEAG 2014–2020
GBER, odeljak 7, posle izmene 2023/1315	2023	Nije preuzeto; preuzet samo horizontalni deo
TCF / TCTF, krizni deo	2022–2023	Nije preuzeto; preuzet samo odeljak 2.8 (Uredba 45/23)
CISAF	2025	Nije preuzeto; izrada u toku
METSAF	2026	Nije preuzeto
Smernice o pomoći u vezi sa ETS	2020	Nije preuzeto
Saopštenje o IPCEI	2021	Nije preuzeto
Pravila o pomoći za zatvaranje kapaciteta na ugalj (CEEAG 4.12)	2022	Nije preuzeto; pomoć za zatvaranje rudnika izričito izuzeta iz domaćeg okvira

Posledica prikazanog je da domaći okvir ne poznaje ključne kategorije pomoći za energetsku tranziciju: vodonik, skladištenje energije, dekarbonizaciju industrije, čistu mobilnost, energetske zajednice i zatvaranje kapaciteta na ugalj. Istovremeno, **pozitivni propisi ne sadrži savremene mehanizme dodele i nadzora, kao što su ugovori za razliku, javne konsultacije i ex post evaluacija šema**. Zadržana su rešenja koja su u pravu EU napuštena, kao što su pomoć za kogeneraciju bez obzira na gorivo, mehanizmi kapaciteta bez emisionih ograničenja i privremeni izuzetak za učesnike u teškoćama iz vremena pandemije.

Investitori u obnovljive izvore energije i druge energetske projekte zavise od stabilnosti sistema podrške. Iskustvo pojedinih država članica, pre svega Španije, pokazuje da naknadne izmene šema podrške radi njihovog usklađivanja sa pravilima o državnoj

pomoći, odnosno radi fiskalne održivosti, mogu dovesti do velikog broja međunarodnih arbitražnih sporova.[143] Pravna nesigurnost oko usklađenosti domaćih šema povećava percepciju regulatornog rizika, a time i cenu kapitala za energetske projekte u Srbiji.

Najmanje vidljiva, ali dugoročno možda i najznačajnija posledica jeste to što **domaći okvir ne omogućava korišćenje instrumenata koji su u EU postali standard.** Države članice danas mogu da podrže proizvodnju vodonika, skladištenje energije, dekarbonizaciju industrije i zatvaranje kapaciteta na ugalj. Mogu i da, prema CISAF-u i METSAF-u, energetski intenzivnoj industriji privremeno smanje troškove električne energije do 70% prosečne veleprodajne cene za deo potrošnje. Republika Srbija nema domaći pravni osnov za osmišljavanje usklađenih mera ove vrste, sa izuzetkom šeme podsicaja za dekarbonizaciju iz 2026. godine, koja počiva na neposrednoj primeni CISAF-a (Odeljak 5.5). Zbog toga je Republika Srbija u nepovoljnom položaju u pogledu energetske tranzicije, a domaća industrija u odnosu na konkurente iz EU. To je naročito važno zbog Mehanizma za prekogranično prilagođavanje ugljenika (CBAM), prema kome od 1. januara 2026. godine uvoznici u EU snose trošak emisija sadržanih u ugljenično intenzivnim proizvodima, uključujući i proizvode iz Srbije.

[143] Videti Odluku Komisije SA.40348 (2017) o španskoj šemi podrške obnovljivim izvorima energije.

VI. PODSTICAJI ZA ENERGETIKU U REPUBLICI SRBIJI

6.1. Državna pomoć za obnovljive izvore energije

Podsticaji za obnovljive izvore energije predstavljaju skup mera i instrumenata kojima se podstiče proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora, kao što su vodotokovi, biomasa, biogas, vetar i sunce. Pravni osnov ovog sistema danas je, pre svega, Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS", br. 40/2021, 35/2023 i 94/2024 – dr. zakon), kojim se uređuju sistemi podsticaja, integracija obnovljivih izvora u tržište, garancije porekla i proizvodnja za sopstvenu potrošnju. Zakonom je korišćenje energije iz obnovljivih izvora utvrđeno kao javni interes i od posebnog značaja za razvoj Republike Srbije.

Podsticaji za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, po pravilu, predstavljaju državnu pomoć. Bez obzira na to da li se dodeljuju u obliku fid-in tarife ili tržišne premije, finansiraju se iz naknade za podsticaj koju plaćaju svi krajnji kupci električne energije, čiju visinu utvrđuje Vlada i koja se prikuplja i raspodeljuje po mehanizmu propisanom zakonom. Prema praksi Suda pravde EU, takva sredstva predstavljaju državne resurse.

Usklađenost ove državne pomoći danas se ocenjuje prema Uredbi o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", broj 99/21) i Uputstvu za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", broj 42/23). Do donošenja Uredbe 2021. godine, usklađenost se ocenjivala prema Uredbi o pravilima za dodelu državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 13/10 i dr.).

Prvi pravni okvir za podsticaje uspostavljen je na osnovu Zakona o energetici iz 2004. godine, koji je uveo status povlašćenog proizvođača električne energije, donošenjem Uredbe o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije 2009. godine.

Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", broj 57/2011) potom je definisao fid-in tarifu kao podsticajnu otkupnu cenu električne energije iz obnovljivih izvora i iz kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije koja zadovoljava propisane kriterijume. Propisao je i da Vlada, na predlog ministarstva, utvrđuje mere podsticaja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i za otkup te energije, kao i visinu naknade za podsticaj.

Usvajanjem Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije 2021. godine Srbija je uspostavila prvi sveobuhvatni pravni okvir posvećen obnovljivim izvorima i započela prelazak na tržišne premije i aukcijski model. Tržišna premija predstavlja dodatak na tržišnu cenu električne energije, izražava se u evrocentima po kWh i utvrđuje se u postupku aukcije. Poseban segment sistema čine mala postrojenja, za koja je zadržana fid-in tarifa, i kupci-proizvođači. Institut kupca-proizvođača uveden je istim zakonom 2021. godine. On omogućava građanima i privredi da proizvode električnu energiju za sopstvene potrebe, umanje račun za električnu energiju i višak isporuče u elektroenergetski sistem. Kasnijim izmenama, 2023. i 2024. godine, menjan je režim obračuna za kupce-proizvođače.

6.1.1. Državna pomoć u obliku fid-in tarife

Fid-in tarifa (engl. Feed-in Tariff – FiT) i tržišna premija (engl. Feed-in Premium – FiP) mehanizmi su podrške proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora. Oba mehanizma obezbeđuju proizvođačima predvidljiviji prihod i time podstiču ulaganja u nove kapacitete, ali se bitno razlikuju po načinu na koji povezuju proizvođača sa tržištem. Kod fid-in tarife proizvođač prodaje svu proizvedenu električnu energiju po unapred utvrđenoj fiksnoj ceni, nezavisno od tržišne cene, a po pravilu ne snosi ni balansnu odgovornost. Kod tržišne premije proizvođač prodaje električnu energiju na tržištu i dobija premiju kao dodatak tržišnoj ceni, pa je izložen tržišnim signalima i snosi balansnu odgovornost.

Na osnovu Zakona o energetici iz 2011. godine, sistem fid-in tarifa uređen je početkom 2013. godine donošenjem:

a. Uredbe o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije („Službeni glasnik RS", broj 8/2013), i
b. Uredbe o načinu obračuna i načinu raspodele prikupljenih sredstava po osnovu naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije („Službeni glasnik RS", broj 8/2013).

Visina fid-in tarife utvrđivana je u zavisnosti od izvora energije i snage postrojenja. Članom 13. Uredbe o merama podsticaja za povlašćene proizvođače električne energije u tvrđene su sledeće podsticajne otkupne cene:

a. vetroelektrane: 9,2 c€/kWh;
b. solarne elektrane: od 12,4 do 14,6 c€/kWh;
c. male hidroelektrane: od 6 do 12,6 c€/kWh;
d. elektrane na biomasu: od 8,22 do 13,26 c€/kWh.

Uredbama su utvrđene i ukupne kvote kapaciteta za koje se mogao steći status povlašćenog proizvođača, posebno za vetroelektrane i solarne elektrane. Ugovori o otkupu zaključivani su na 12 godina. Troškove sistema snosili su krajnji kupci kroz

naknadu za podsticaj iskazanu u računu za električnu energiju. Električnu energiju od povlašćenih proizvođača otkupljivao je garantovani snabdevač, JP „Elektroprivreda Srbije", koji je preuzimao i balansnu odgovornost za ove proizvođače. Ovaj sistem je doprineo izgradnji prvih značajnijih projekata u Srbiji, iako su ga pratile spore administrativne procedure.

Vlada je 2016. godine donela paket uredbi kojima je celokupan sistem podsticaja dodatno uređen:

a. Uredbu o uslovima i postupku sticanja statusa povlašćenog proizvođača električne energije, privremenog povlašćenog proizvođača i proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS", broj 56/2016);
b. Uredbu o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije („Službeni glasnik RS", broj 56/2016);
c. Uredbu o ugovoru o otkupu električne energije („Službeni glasnik RS", broj 56/2016).

Komisija za kontrolu državne pomoći je Rešenjem broj 401-00-00113/1/2016-01 od 1. septembra 2016. godine ocenila Uredbu o podsticajnim merama kao dozvoljenu državnu pomoć. Prema Rešenju, planirani iznos državne pomoći za 2016, 2017. i 2018. godinu iznosio je 12,3 milijarde dinara. U periodu od 2016. do 2019. godine uredbe su dopunjavane, a visina naknade utvrđivana je svake godine. Komisija je potom Rešenjem broj 110-00-00008/2018-01/4 od 14. juna 2019. godine dozvolila državnu pomoć koja se dodeljuje na osnovu Uredbe o podsticajnim merama („Službeni glasnik RS", br. 56/2016, 60/2017 i 91/2018).

Prema Registru statusa na dan 10. juna 2026. godine, u celom periodu primene fid-in tarifa status povlašćenog proizvođača steklo je ukupno 233 privredna društva, ukupne instalisane snage 557,43 MW. Do 2016. godine, odnosno do donošenja novog paketa uredbi, status je steklo 81 društvo, a od 2016. do 10. juna 2026. godine još 152 društva. Pored toga, 36 društava je u statusu privremenog povlašćenog proizvođača, od čega 31 elektrana na biogas. Pravo na podsticajnu otkupnu cenu traje koliko i podsticajni period, odnosno 12 godina, a skraćuje se ako je elektrana puštena u rad pre zaključenja ugovora o otkupu. Po isteku podsticajnog perioda, povlašćeni proizvođač prodaje električnu energiju po tržišnim uslovima (bilo na slobodnom tržištu, preko bilateralnih ugovora ili u okviru balansne odgovornosti). Struktura povlašćenih proizvođača po tehnologijama prikazana je u Tabeli 2.[144]

[144] Registar status na dan 10. Jun 2026. godine
https://www.mre.gov.rs/extfile/sector/sr/161/92/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81%D0%B0%20-%2010.06.2026.pdf

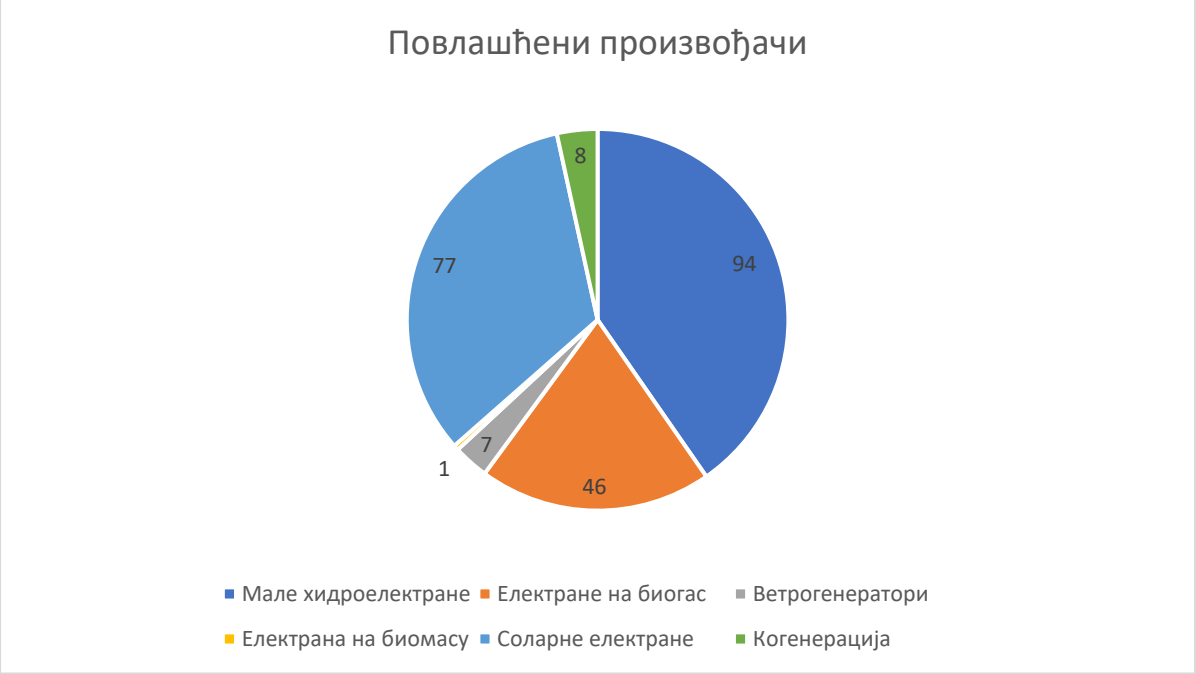
Tabela 2. Povlašćeni proizvođači električne energije u sistemu fid-in tarifa, stanje na dan 10. juna 2026. godine

Tehnologija	Broj statusa do 2016.	Broj statusa 2016–2026.	Ukupan broj	Instalisana snaga (MW)	Udeo u ukupnoj snazi
Vetroelektrane	–	7	7	397,46	71,3%
Male hidroelektrane	9	85	94	56,37	10,1%
Kogeneracione elektrane	4	4	8	49,55	8,9%
Elektrane na biogas	–	46	46	46,48	8,3%
Solarne elektrane	68	9	77	5,18	0,9%
Elektrane na biomasu	–	1	1	2,39	0,4%
Ukupno	81	152	233	557,43	100%
Privremeni povlašćeni proizvođači			*36 (od toga 31 biogas)*		

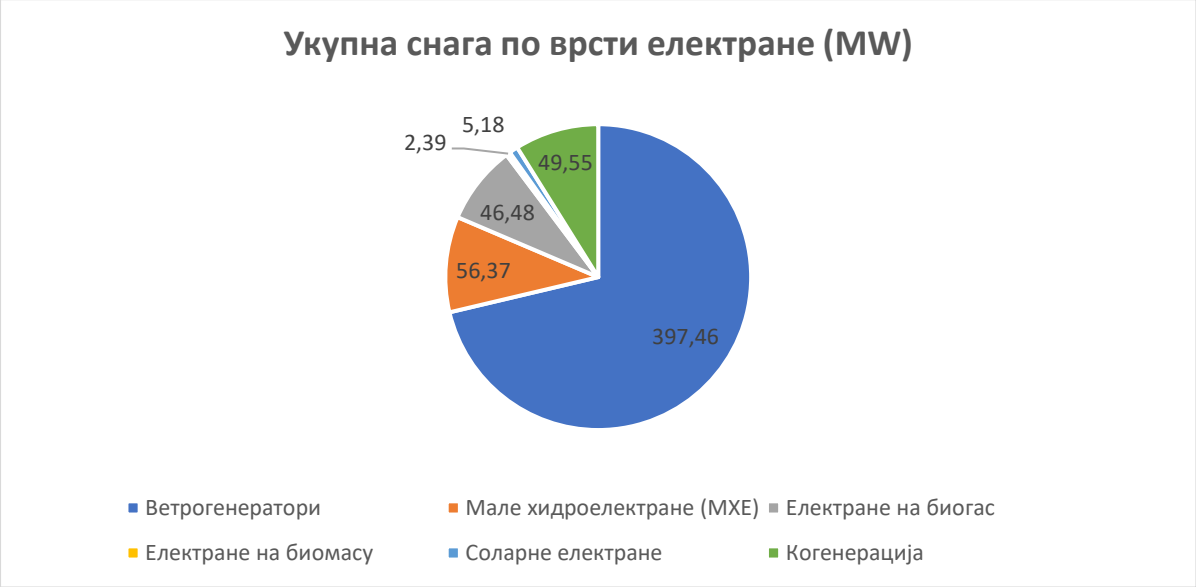
Izvor: Ministarstvo rudarstva i energetike, Registar povlašćenih proizvođača električne energije, stanje na dan 10. juna 2026. godine; obrada autora.

Iz Tabele 2 proizlaze tri zaključka. Prvo, broj povlašćenih proizvođača i njihov udeo u snazi bitno se razlikuju po tehnologijama. Male hidroelektrane su najbrojnije (ima ih 94), ali je reč o postrojenjima male snage, od 50 do 1.760 kW, koja zajedno čine tek nešto više od 10% podržane snage. Vetroelektrane, naprotiv, sa svega sedam postrojenja čine preko 71% ukupne podržane snage, pa se na njih odnosi i najveći deo troškova sistema. Drugo, struktura se posle 2016. godine promenila. Do 2016. godine dominirale su male solarne elektrane, a posle toga male hidroelektrane i elektrane na biogas, koje zajedno čine 131 od 152 nova statusa. Treće, novih statusa za solarne elektrane posle 2016. godine gotovo da nije bilo, što se može objasniti ograničenom kvotom za solarne elektrane u sistemu fid-in tarifa.

Grafik 1. Prikaz povlašćenih proizvođača 31. decembra 2021. godine[145]



Grafik 2. Prikaz ukupne instalisane snage povlašćenih proizvođača do 2021. godine



Pored povlašćenih proizvođača, Registar statusa sadrži i privremene povlašćene proizvođače. Privremeni povlašćeni proizvođač je prelazni status u sistemu podsticaja zasnovanom na fid-in tarifama. On omogućava investitoru da rezerviše pravo na podsticaj dok elektrana još nije izgrađena, tako da po izgradnji i ispunjenju propisanih uslova stekne status povlašćenog proizvođača i pravo na podsticajnu otkupnu cenu. Mehanizam je bio posebno važan za velike projekte, pre svega vetroelektrane, kod

[145] Registar statusa na dan 10. jun 2026. godine https://www.mre.gov.rs/extfile/sector/sr/161/92/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81%D0%B0%20-%2010.06.2026.pdf

kojih je investicioni ciklus dug, a u uslovima ograničenih kvota investitoru je bilo potrebno obezbediti sigurnost pre nego što uloži značajna sredstva.

Mehanizam fid-in tarifa bio je jedan od osnovnih instrumenata podsticanja ulaganja u proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora u ranoj fazi razvoja tržišta električne energije. Međutim, ciljevi smanjenja emisija ugljen-dioksida koje je Srbija preuzela međunarodnim obavezama zahtevaju izgradnju znatno većih kapaciteta. S obzirom da fid-in tarifa garantuje fiksnu otkupnu cenu, trošak sistema raste srazmerno povećanju podržanih kapaciteta i razlici između podsticajne i tržišne cene. To potvrđuje i Uredba o visini posebne naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije u 2021. godini, koju je Vlada donela 18. decembra 2020. godine i kojom je naknada povećana sa 0,093 din/kWh na 0,437 din/kWh, pre svega zbog priključenja velikih vetroelektrana.[146]
Imajući u vidu da se troškovi sistema podsticaja finansiraju iz naknade koju plaćaju svi krajnji kupci, povećanje obima podržanih kapaciteta neposredno povećava troškove domaćinstava i privrede. U zemljama u kojima je cena električne energije tradicionalno korišćena i kao instrument socijalne politike, ovaj efekat je politički posebno osetljiv. To je jedan od razloga za prelazak na tržišne premije i konkurentne mehanizme dodele podrške, koji podsticaj ograničavaju na iznos neophodan da bi projekat bio izvodljiv.

Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, donet u aprilu 2021. godine, uveo je za veća postrojenja sistem aukcija za tržišne premije, dok je fid-in tarifa zadržana samo za mala postrojenja i demonstracione projekte.

6.1.2. Državna pomoć kroz aukcijski model u Republici Srbiji (organizacija, kvote, tehnologije, rezultati sprovedenih aukcija)

Energetska zajednica je u novembru 2016. godine pozvala Srbiju da izmeni Zakon o energetici i sistem podsticaja zasnovan na fid-in tarifama. Među predloženim izmenama isticali su se uvođenje javnog nadmetanja (aukcija) i ukidanje statusa privremenog povlašćenog proizvođača, što je bio jasan signal da se sistem podrške mora promeniti.[147] Do suštinske promene došlo je 2021. godine kada je Narodna skupština 20. aprila 2021. godine donela Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije, koji je stupio na snagu 30. aprila 2021. godine. Zakonom je za veća postrojenja napušten raniji model opšte primene fid-in tarifa i uveden sistem aukcija i tržišnih premija, dok su fid-in tarife zadržane za mala postrojenja i demonstracione projekte.

[146] Uredba o visini posebne naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije u 2021. godini („Službeni glasnik RS", broj 152/2020)
[147] https://balkangreenenergynews.com/rs/energetska-zajednica-poziva-srbiju-da-usvoji-izmene-zakona-o-merama-podrske-za-obnovljive-izvore-energije-postupak-javnog-nadmetanja/

Istovremeno, uređen je i pravni okvir za kupce-proizvođače. Mehanizam podsticaja razrađen je podzakonskim aktima, i to:

a. Uredbom o tržišnoj premiji i fid-in tarifi („Službeni glasnik RS", broj 112/2021),
b. Uredbom o modelu ugovora o tržišnoj premiji („Službeni glasnik RS", broj 112/2021),
c. Uredbom o kvotama u sistemu tržišne premije („Službeni glasnik RS", broj 107/2021).

Komisija za kontrolu državne pomoći je Mišljenjem broj 401-00-00237/2021-01/3 od 4. novembra 2021. godine ocenila navedene uredbe kao usklađenu šemu državne pomoći. Usklađenost je ocenjivala prema pravilima o pomoći za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora iz Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", broj 99/21). Prve aukcije, međutim, nisu raspisane odmah. Prema navodima Ministarstva rudarstva i energetike, za njihovo sprovođenje bilo je potrebno doneti i propis o preuzimanju balansne odgovornosti i kriterijumima za utvrđivanje likvidnosti unutardnevnog tržišta.[148] Iz navedenog razloga u 2021. i 2022. godini nije bilo dodele pomoći po osnovu ovih uredbi.

Ministarstvo rudarstva i energetike je 7. novembra 2024. godine dostavilo prijavu državne pomoći u vezi sa sada već usvojenom Uredbom o tržišnoj premiji i fid-in tarifi („Službeni glasnik RS", broj 90/2024), Uredbom o naknadi za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije („Službeni glasnik RS", broj 50/24), Planom sistema podsticaja korišćenja obnovljivih izvora za period 2023-2025. Komisija za kontrolu državne pomoći razmatrajući dostavljenu prijavu, donela je Mišljenje broj: 011-00-00077/2024-01/2[149] kojim smatra da dodela podsticaja u vidu tržišne premije proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora na osnovu Predloga uredbe o tržišnoj premiji i fid-in tarifi predstavlja usklađenu šemu državne pomoći.

Kako je navedeno u mišljenjima Komisije za kontrolu državne pomoći[150], aukcije podrazumevaju da Ministarstvo rudarstva i energetike raspisuje aukcije za određene kapacitete (kvote) za različite tipove elektrana. Investitori se takmiče nudeći cenu po kojoj su spremni da prodaju struju. Pobednicima aukcija se dodeljuje ugovor o tržišnoj premiji na period od 15 godina. Članom 4. Uredbe o tržišnoj premiji i tarifi propisano je da se tržišna premija isplaćuje u visini razlike između ostvarene cene i referentne tržišne cene za isporučenu električnu energiju u elektroenergetski sistem. Ovlašćena ugovorna strana isplaćuje proizvođaču tržišnu premiju samo u slučajevima kada je za isporučenu električnu energiju ostvarena cena veća od referentne tržišne cene primenjive u odgovarajućem obračunskom intervalu u okviru obračunskog perioda. U slučaju da je referentna tržišna cena veća od ostvarene cene, odnosno negativne

[148] Vidi https://balkangreenenergynews.com/rs/srbija-ce-aukcije-za-vetroparkove-raspisati-u-trecem-kvartalu/
[149] Vidi https://kkdp.gov.rs/odluke/43
[150] Javni poziv broj 312-01-517/2023-10

premije, povlašćeni proizvođači dužni su da ovlašćenoj ugovornoj strani isplate takvu razliku na način predviđen Uredbom o modelu ugovora o tržišnoj premiji („Službeni glasnik RS", broj 112/2021). Na svetskom tržištu postoje tržišne premije koje mogu biti fiksne ili plutajuće i jednostrane ili dvostrane, a shodno prikazanom načinu obračuna izabrani model odgovara plutajućoj i dvostranoj premiji.
Ministarstvo rudarstva i energetike sprovelo je dve faze javnih poziva za dodelu prava na tržišnu premiju za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, solarnih elektrana i vetroelektrana. Prva faza sprovedena je 2023. godine, dok je druga faza realizovana 2024/2025. godine.

6.1.2.1. Aukcija za solarne elektrane i vetroelektrane sprovedene 2023. i 2024/2025. godine

Prva aukcija za solarne elektrane sprovedena je na osnovu Javnog poziva[151] Ministarstva rudarstva i energetike, sa utvrđenom kvotom od 50 MW. Prijave je podnelo sedam učesnika, od kojih je pet prošlo fazu kvalifikacije, a nakon otvaranja finansijskih ponuda, formirana je rang-lista i ukupno popunjen kapacitet iznosio je 25,2 MW. Istovremeno sa solarnom aukcijom, Ministarstvo je objavilo Javni poziv za vetroelektrane sa kvotom od 400 MW. U postupku je učestvovalo devet učesnika, od kojih je osam prošlo fazu kvalifikacije, a nakon otvaranja finansijskih ponuda, formirana je rang-lista i ukupno popunjen kapacitet iznosio je 400 MW[152].

Druga solarna aukcija pokrenuta je Javnim pozivom Ministarstva[153], sa kvotom od 124,8 MW. Prijave je podnelo 34 učesnika za ukupni ponuđeni kapacitet od 378,94 MW. Od toga je 30 prijava prošlo fazu kvalifikacije, a kvotu je popunilo pet prijava, a ukupno popunjen kapacitet iznosio je 124,8 MW[154]. Četiri prijave nisu prošle fazu kvalifikacije. Druga vetroaukcija sprovedena je na osnovu istog Javnog poziva sa kvotom od 300 MW[155]. U postupku je učestvovalo sedam učesnika sa ukupnim ponuđenim kapacitetom od 458,13 MW, svih sedam prijava prošlo je fazu kvalifikacije, a kvotu je popunilo pet elektrana, sa ukupno popunjenim kapacitetom koji je iznosio 300 MW[156].

Tabela 3. Pregled sprovedenih aukcija u 2023. i 2024/2025. godini

Godina	Tehnologija	Kvota	Prijave	Kvalifikovani	Dodeljeno	Dodeljeno
2023	Solar	50 MW	7	3	3	25,2 MW
2023	Vetar	400 MW	9	8	4	400 MW

151 Javni poziv broj 312-01-517/2023-10
152 Izveštaj o sprovedenoj aukciji za vetroelektrane u postupku po javnom pozivu br. 312-01-517/2023-10 od 13.06.2023. godine
153 Javni poziv broj 003307089 2024
154 Izveštaj o sprovedenoj aukciji za solarne elektrane u postupku po javnom pozivu br. 003307089 2024 14820 004 000 000 001 od 27.11.2024. godine
155 Javni poziv broj 003307089 2024
156 Izveštaj o sprovedenoj aukciji za vetroelektrane u postupku po javnom pozivu br. 003307089 2024 14820 004 000 000 001 od 27.11.2024. godine

2024/25	Solar	124,8 MW	34	30	5	124,8 MW
2024/25	Vetar	300 MW	7	7	5	300 MW

Uporednom analizom obe faze sprovedenih aukcija za dodelu prava na tržišnu premiju za solarne elektrane i vetroelektrane, sprovedenih 2023. i 2024/2025. godine, na osnovu javno dostupnih Izveštaja o sprovedenim aukcijama za solarne elektrane i vetroelektrane[157] mogu se izvući sledeći zaključci. Uočen je značajan rast interesovanja i broja učesnika, što može ukazivati na veću konkurenciju, naročito u segmentu solarne energije. Dok je 2023. godine na solarnoj aukciji učestvovalo 7 učesnika, već 2024. godine broj učesnika je porastao na 34, što ukazuje na povećanje interesovanja investitora u posmatranom periodu. Na vetroaukciji 2023. godine bilo je 9 učesnika, a 2024. godine 7 učesnika, što ukazuje na stabilno, mada neznatno manje interesovanje u ovom segmentu. Takođe, cenovni trendovi pokazuju da su na solarnim aukcijama 2023. godine ponuđene cene bile oko 88–90 €/MWh, dok su na vetroaukcijama iste godine cene bile značajno niže, od 64,48 do 79 €/MWh, što može ukazivati na povoljniju troškovnu strukturu tih projekata u datim uslovima, ali same po sebi ne dokazuju opštu veću konkurentnost vetroenergije. Utvrđeno je da Komisija za sprovođenje aukcije dosledno primenjuje stroge kvalifikacione uslove, posebno u pogledu dostavljanja uverenja suda da se ne vodi krivični postupak, potvrda Narodne banke Srbije o postojanju neblokiranih računima, postojanja energetske dozvole i ispunjenosti uslova minimalnog ponuđenog kapaciteta od 70% ukupnog kapaciteta[158]. Dalje, u postupku su prihvaćena naknadna pojašnjenja u skladu sa uslovima javnog poziva i relevantnim pravilima kada su u pitanju potvrde Narodne banke Srbije, prihvatajući naknadna pojašnjenja i mišljenja NBS, što je omogućilo da dve prijave ipak budu kvalifikovane.

U obe faze aukcija postojali su slučajevi marginalnih ponuda, učesnici koji nisu mogli da popune kvotu celim ponuđenim kapacitetom, ali su prihvatili dodelu dela kapaciteta, čime je omogućeno maksimalno iskorišćenje raspoloživih kvota. Javno dostupni izveštaji sadrže obrazloženja rezultata i razloga za odbijanje pojedinih prijava, što doprinosi transparentnosti postupka.

Sprovedene aukcije predstavljaju instrument za dodelu podrške novim proizvodnim kapacitetima OIE na konkurentnoj osnovi, sa ukupnom dodeljenom kvotom od 850 MW, što predstavlja znatno uvećanje u pogledu instalisanog kapaciteta proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora u odnosu na period dodele fid-in tarifa.

[157] https://oieaukcije.mre.gov.rs/
[158] https://oieaukcije.mre.gov.rs/

6.1.3. Državna pomoć za mala postrojenja i kupci-proizvođači

Zakonodavni okvir za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora u Srbiji doživeo je 2021. godine ključnu transformaciju donošenjem Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Ovaj zakon doneo je značajnu promenu modela podsticaja, prelaskom sa modela zagarantovanih cena na tržišno orijentisan sistem. Suština ove promene najbolje se vidi u novom tumačenju fid-in tarife, definisane članom 33. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, i njenom odnosu prema ranijem modelu iz Zakona o energetici.

U ranijem periodu, do donošenja Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, fid-in tarifa je bila stub politike podsticaja. Mehanizam je bio zasnovan na Zakonu o energetici, i razrađen uredbama Vlade. Povlašćenim proizvođačima je nudio sigurnost korz dugoročan ugovor o otkupu električne energije i fiksnu prodajnu otkupnu cenu po kWh. Cilj je bio da se kroz predvidive prihode privuku investicije i izgrade novi kapaciteti. Međutim, ovaj sistem, iako efikasan za pokretanje tržišta, nije podsticao tehnološki napredak niti snižavanje troškova, jer je cena bila unapred određena i nezavisna od tržišnih kretanja.

Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije donosi značajnu promenu, pa tako umesto fid-in tarife, glavni mehanizam podrške postaje tržišna premija, dodatak na tržišnu cenu struje. Ovim se proizvođači izlažu tržišnim signalima, a podrška se dodeljuje kroz konkurentne aukcije, gde se proizvođači takmiče nudeći nižu premiju. Upravo u ovom kontekstu, član 33. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije definiše novu, ograničenu ulogu fid-in tarife, koja se primenjuje na kategorije propisane zakonom i podzakonskim aktima. Ona više nije opšti podsticaj, već je svedena na izuzetak, namenjen isključivo malim postrojenjima i demonstracionim projektima.

Najvažnija novina koju donosi član 33. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije jeste način sticanja ovog prava. Za razliku od ranijeg javnog poziva, fid-in tarifa se sada stiče isključivo u postupku aukcija, na osnovu kvota koje propisuje Vlada. To znači da čak i mali proizvođači moraju da se takmiče za pravo na garantovanu cenu, što uvodi element tržišne utakmice i efikasnosti. Ovaj član takođe daje Vladi ovlašćenje da dalje diferencira kvote prema vrsti, veličini ili rekonstrukciji elektrane, čime se omogućava finansijska podrška upravo onim projektima koji su najpotrebniji. Pored toga, podsticajni period je produžen sa 12 na 15 godina, što deluje kao kompenzacija za povećanu neizvesnost.

Odnos člana 33. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije prema ranijem modelu nije samo tehnička izmena, već predstavlja ključni instrument za uključivanje malih proizvođača u energetsku tranziciju, ali pod strožim i konkurentnijim uslovima. Pored navedenog, Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije uvodi dva potpuno nova koncepta u srpskom energetskom sistemu kupca-proizvođača i zajednice obnovljivih izvora energije. Ovim institutima zakon ne samo da liberalizuje proizvodnju električne energije, već i stvara okvir za aktivno učestvovanje građana i lokalnih zajednica u zelenoj tranziciji, potpuno drugačiji od klasičnog modela gde su proizvođači i potrošači bili strogo odvojeni.

Član 58. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije definiše kupca-proizvođača kao lice koje istovremeno proizvodi i troši električnu energiju. Njegova ključna prava su: proizvodnja za sopstvenu potrošnju, skladištenje energije, i isporuka viška u sistem. Ono što ovu kategoriju čini jedinstvenom jeste da kupci-proizvođači ne mogu koristiti podsticajne mere, tačnije ni tržišnu premiju ni fid-in tarifu, niti imaju pravo na garancije porekla. Njihov model nije subvencionisana proizvodnja, već optimizacija sopstvene potrošnje.

Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije postavlja i jasne tehničke limite: instalisana snaga ne može biti veća od odobrene snage priključka. Za domaćinstva limit je 10,8 kW, za kupce-proizvođače koja nisu domaćinstva 150 kW, dok za jednofazne priključke važi ekvivalent od 10A. Ovim se kupci-proizvođači smeštaju u domen malih, distribuiranih kapaciteta, isključujući mogućnost da postanu industrijski proizvođači pod ovim statusom.

Odnos sa snabdevačem regulisan je članom 59. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, na način da se uvodi ključni mehanizam neto merenje, odnosno neto obračun. Suština je u tome da se višak proizvedene energije u toku jednog perioda može iskoristiti u potrošnji u drugom periodu. Obračunski period traje godinu dana i završava se 1. aprila. Ovo je izuzetno važno za solarne panele, jer omogućava da višak proizveden leti pokrije zimsku potrošnju.

Ipak, postoji važno ograničenje, kupac-proizvođač nema pravo na novčano potraživanje za višak energije koji premaši ukupnu preuzetu energiju u toku obračunskog perioda. To znači da se višak ne naplaćuje i da sistem podstiče samodovoljnost, a ne profitnu proizvodnju.

Član 60. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije garantuje kupcu-proizvođaču prioritetan pristup sistemu, osim u slučaju ugrožene bezbednosti. Operator sistema je dužan da instalira napredno brojilo koje omogućava odvojeno merenje predate i preuzete energije. Član 61. dodatno propisuje vođenje registra kupaca-proizvođača, sa podacima o vrsti objekta, snazi i lokaciji. Ovo omogućava precizno praćenje i planiranje na nivou sistema.

Posebna novina su zajednice obnovljivih izvora, koje su definisane kao pravna lica sa otvorenim i dobrovoljnim članstvom, gde kontrolu vrše članovi sa prebivalištem ili sedištem u blizini postrojenja. Ovaj geografski uslov je ključan, da zajednica mora biti lokalna. Član 63. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije proširuje krug članova na fizička i pravna lica, lokalne samouprave, ali sa ograničenjima da privredna društva mogu učestvovati samo ako im proizvodnja struje nije pretežna delatnost. Na taj način, zajednice ostaju u domenu građanskih inicijativa, a ne komercijalnih energetskih projekata. Primarni cilj, prema članu 64. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije je zadovoljenje energetskih potreba članova na održiv način, donoseći ekološke, ekonomske i socijalne koristi lokalnoj zajednici. Najvažnija razlika između ova dva modela sadržana je u članu 65. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije zajednica obnovljivih izvora energije može steći status povlašćenog proizvođača i koristiti podsticajne mere (tržišnu premiju), za razliku od individualnih kupaca-proizvođača. Dok je kupac-proizvođač usmeren na sopstvenu potrošnju i isključen iz sistema subvencija, zajednica može biti nosilac projekta OIE, investirati, razvijati projekte i ostvarivati prihode na tržištu, ali sa jasnom društvenom i lokalnom komponentom.

Uvođenjem kupca-proizvođača i zajednica obnovljivih izvora, zakon pravi strateški iskorak ka decentralizaciji energetskog sektora. Kupci-proizvođači su model individualne energetske samodovoljnosti, dok su zajednice model kolektivne akcije, sa mogućnošću da postanu pravi učesnici na tržištu. Ovim se ne samo podstiče proizvodnja zelene energije, već se građanima daje alat da postanu aktivni kreatori, a ne samo pasivni potrošači energetske politike. Uvođenjem instituta kupca-proizvođača i zajednica obnovljivih izvora proširen je krug subjekata koji mogu učestvovati u proizvodnji i korišćenju električne energije iz OIE, čime je stvoren normativni okvir za decentralizovanu proizvodnju električne energije.

6.2. Podsticaji za energetsku efikasnost

Energetska efikasnost je jedna od ključnih komponenti savremene energetske i klimatske politike. Unapređenje energetske efikasnosti smanjuje potrošnju energije i emisije gasova sa efektom staklene bašte, povećava energetsku sigurnost, smanjuje troškove domaćinstava i privrede i doprinosi konkurentnosti privrede. Pravo EU zato energetsku efikasnost tretira kao „prvi gorivo" i propisuje obavezu da se načelo „energetska efikasnost na prvom mestu" primenjuje u planiranju i investicionim odlukama u energetici i drugim sektorima.[159] Mere energetske efikasnosti su, u tom smislu, istovremeno instrument klimatske politike, smanjenja energetskog siromaštva i podsticanja investicija.

[159] Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. septembra 2023. godine o energetskoj efikasnosti i izmeni Uredbe (EU) 2023/955, SL L 231, 20. 9. 2023, str. 1, čl. 3.

U Republici Srbiji unapređenje energetske efikasnosti ima poseban značaj, imajući u vidu relativno visoku energetsku intenzivnost privrede i veliki potencijal uštede u sektoru zgrada. Pravni okvir čini Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije, kojim je osnovana i Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti.[160] Država poslednjih godina sprovodi različite programe podrške, uključujući subvencionisanje energetske sanacije domaćinstava, javnih objekata i privrednih subjekata. Finansiranje se ostvaruje kombinacijom sredstava republičkog budžeta, budžeta jedinica lokalne samouprave i međunarodnih finansijskih institucija. Kroz projekat „Čista energija i energetska efikasnost za građane", na primer, domaćinstvima se subvencionišu pojedinačne mere do 50% vrednosti investicije, a paketi mera do 65%.[161]

Sa stanovišta kontrole državne pomoći, posebno je važno razlikovati mere koje predstavljaju državnu pomoć od mera koje, iako se finansiraju iz javnih sredstava, uopšte nisu državna pomoć. Ovo pitanje je naročito značajno kod subvencija domaćinstvima.

6.2.1. Da li subvencije domaćinstvima predstavljaju državnu pomoć?

Činjenica da se mera finansira iz javnih sredstava sama po sebi nije dovoljna da bi ona predstavljala državnu pomoć. Potrebno je ispitati sve elemente pojma državne pomoći, a pre svega pitanje korisnika i postojanja ekonomske delatnosti. Kako je ranije objašnjeno u analizi, državna pomoć je svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda kojim korisnik stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije. Stoga, Korisnik državne pomoći može biti samo učesnik na tržištu, odnosno lice koje obavlja ekonomsku delatnost proizvodnje ili prometa robe ili pružanja usluga na tržištu.
Domaćinstvo koje subvenciju koristi za izolaciju sopstvene kuće, zamenu stolarije, ugradnju efikasnijeg sistema grejanja ili druge mere kojima smanjuje sopstvenu potrošnju energije, po pravilu ne obavlja ekonomsku delatnost. Ono nastupa kao krajnji potrošač, a ne kao učesnik na tržištu. Subvencija koja je neposredno usmerena fizičkom licu za unapređenje energetske efikasnosti njegovog stambenog objekta zato, u tipičnom slučaju, ne predstavlja državnu pomoć. Programi energetske sanacije domaćinstava namenjeni fizičkim licima za sopstveno stanovanje su, po svojoj prirodi, mera socijalne, energetske i ekološke politike.

[160] Zakon o energetskoj efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije („Službeni glasnik RS", broj 40/21).
[161] Vidi www.cistaenergija.rs

Pravni oblik korisnika, međutim, nije odlučujući. Prema praksi Suda pravde EU, učesnikom na tržištu smatra se svaki subjekt koji obavlja ekonomsku delatnost, bez obzira na pravni status, način finansiranja i to da li je osnovan radi sticanja dobiti.[162] Zato i udruženja, sportske organizacije ili verske zajednice mogu biti korisnici državne pomoći ako nude robu ili usluge na tržištu. Isto važi za fizička lica. Ako fizičko lice izdaje objekat u okviru organizovane delatnosti ili ga koristi za pružanje usluga, treba ispitati da li subvencija daje prednost u toj delatnosti. Ista investicija, na primer zamena stolarije, ima različit tretman u zavisnosti od korisnika i namene objekta: subvencija fizičkom licu za porodičnu kuću nije isto što i subvencija privrednom društvu za poslovni objekat.

Postoji i dodatni aspekt koji se često zanemaruje. Šema namenjena domaćinstvima može, posredno, predstavljati državnu pomoć privrednim subjektima koji izvode radove ili isporučuju opremu. To je slučaj ako se subvencija može ostvariti samo za robu ili usluge određenih, unapred odabranih privrednih subjekata, odnosno ako uslovi šeme pogoduju pojedinim proizvođačima ili izvođačima.[163] Da bi se ovaj rizik izbegao, izvođači i dobavljači treba da se biraju na osnovu javnog poziva otvorenog za sve koji ispunjavaju objektivne uslove, a uslovi šeme ne smeju davati prednost domaćim proizvodima ili određenim privrednim subjektima.

Zato je kod programa za domaćinstva potrebno već u fazi oblikovanja mere jasno definisati krajnje korisnike i način izbora izvođača. Ako su korisnici fizička lica koja sredstva koriste za sopstveno stanovanje, a izbor izvođača je otvoren i nediskriminatoran, nema osnova za kvalifikovanje subvencije kao državne pomoći.

6.2.2. Da li subvencije za javne zgrade predstavljaju državnu pomoć?

Posebno pitanje je finansiranje energetske efikasnosti javnih zgrada, kao što su škole, vrtići, bolnice, domovi zdravlja i zgrade organa lokalne samouprave. Na prvi pogled bi se moglo zaključiti da takvo finansiranje ne može biti državna pomoć jer je korisnik javni subjekt. Ni ovaj zaključak nije apsolutan. Odlučujuće je da li se infrastruktura koristi za ekonomsku delatnost.

Ako se energetska sanacija odnosi na zgradu organa javne vlasti koja se koristi za vršenje javnih ovlašćenja, finansiranje po pravilu nije državna pomoć.[164] Isto važi za javno obrazovanje koje se organizuje u okviru nacionalnog obrazovnog sistema i finansira pretežno iz javnih sredstava, kao i za zdravstvene usluge u sistemu

[162] Presuda Suda pravde od 23. aprila 1991, Höfner i Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, t. 21;
[163] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć ("Sl. glasnik RS", broj 34/2023) tač. 136 I 137.
[164] Ibid, tač. 14.

zasnovanom na načelu solidarnosti. Javne škole, vrtići i domovi zdravlja u Srbiji, po pravilu, spadaju u ove kategorije.

Ako javni subjekt koristi objekat i za ekonomsku delatnost, na primer izdaje prostor ili pruža komercijalne usluge, treba ispitati da li finansiranje daje ekonomsku prednost. Za objekte sa mešovitom upotrebom pravo EU predviđa praktično pravilo. Ako je ekonomska upotreba čisto sporedna, odnosno ako je neposredno povezana sa neekonomskom delatnošću i ne prelazi 20% godišnjeg kapaciteta infrastrukture, celokupno finansiranje može ostati van pravila o državnoj pomoći.[165] U suprotnom je potrebno razgraničiti troškove i prihode ekonomske i neekonomske delatnosti. Kod javnih objekata zato nije dovoljno utvrditi vlasništvo. Treba analizirati način korišćenja objekta, vrstu delatnosti i eventualnu ekonomsku korist od finansiranja.

U evropskog pravnoj tekovini, javne zgrade imaju i posebnu ulogu primera. Revidirana Direktiva o energetskoj efikasnosti obavezuje države članice da svake godine obnove najmanje 3% ukupne podne površine zgrada u vlasništvu javnih tela, i to do nivoa zgrada sa gotovo nultom ili nultom emisijom. Ova obaveza je proširena sa zgrada centralne vlasti na zgrade javnih tela na svim nivoima.[166] U Srbiji se takođe sprovode programi podrške energetskoj efikasnosti javnih objekata, između ostalog za domove zdravlja, vrtiće i škole. Sa stanovišta kontrole državne pomoći preporučljivo je da se kod svakog takvog programa prethodno izvrši klasifikacija delatnosti koje se obavljaju u objektu.

6.2.3. Da li subvencije privredi za energetsku efikasnost predstavljaju državnu pomoć?

Najjasnija situacija postoji kada se subvencije za energetsku efikasnost dodeljuju privrednim subjektima. Privredno društvo koje ulaže u izolaciju proizvodnog objekta, efikasnost proizvodne linije, sisteme grejanja i hlađenja ili energetski menadžment obavlja ekonomsku delatnost. Ako mu se iz javnih sredstava obezbeđuje prednost koju ne bi ostvarilo pod tržišnim uslovima, takva subvencija predstavlja državnu pomoć i mora imati pravni osnov.

U domaćem pravu taj osnov je pre svega Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike. Uredba predviđa pomoć za ulaganje u mere energetske efikasnosti do 30% opravdanih troškova, uz uvećanja od 20 procentnih poena za mala i 10 za srednja pravna lica i regionalni bonus od 15 procentnih poena, a najviše 15 miliona evra. Opravdani

[165] Ibid, tač. 216, fusnota 59.
[166] Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. septembra 2023. godine o energetskoj efikasnosti i izmeni Uredbe (EU) 2023/955, SL L 231, 20. 9. 2023, str. 1, čl. 6.

troškovi su samo dodatni troškovi ulaganja u odnosu na manje efikasnu alternativu.[167] Uredba uređuje i pomoć za projekte energetske efikasnosti zgrada preko fondova za energetsku efikasnost i finansijskih posrednika, uz obavezno učešće privatnih ulagača od najmanje 30%.[168] Istovremeno, Uredbom se uređuje i pomoć za energetske preglede do 50% troškova, pri čemu se velikim pravnim licima ne može dodeliti pomoć za energetske preglede koje su dužni da sprovode po zakonu.[169]

Pored osnova iz pomenute uredbe, pomoć se može dodeliti i kao de minimis pomoć ili kao horizontalna pomoć za ulaganje MSP.[170]

Za razliku od domaćeg okvira, CEEAG iz 2022. godine sadrže poseban odeljak 4.2 o pomoći za poboljšanje energetske i ekološke performanse zgrada.[171] On polazi od tržišnih nedostataka specifičnih za zgrade, pre svega od nesklada interesa vlasnika, koji snosi troškove obnove, i zakupca, koji ostvaruje uštede.[172] CEEAG omogućavaju da se, uz energetsku obnovu zgrade, podrže i povezana ulaganja: instalacije za proizvodnju i skladištenje energije iz obnovljivih izvora, infrastruktura za punjenje električnih vozila i oprema za digitalizaciju upravljanja energijom.

Izmenom GBER-a iz 2023. godine deo ove pomoći izuzet je od prijave.[173]

Od naročitog značaja za pitanje energetske efikasnosti učesnika na tržištu predstavlja kumulacija državne pomoći stečene iz različitih izvora. Naime, investicija privrednog subjekta može biti istovremeno podržana iz nacionalnih sredstava, lokalnog budžeta, međunarodnih finansijskih institucija ili drugih programa. U takvim situacijama potrebno je voditi računa o pravilima kumulacije državnih pomoći i o tome da ukupna podrška ne dovede do prekoračenja maksimalnog intenziteta pomoći koji je dozvoljen odgovarajućim pravnim osnovom.

Kao što je istaknuto u ranije delu analize, Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike je zasnovana na pravilima iz 2014. godine ine poznaje integrisanu pomoć za zgrade. Iz tog razloga **domaći davaoci ne mogu jednom merom, po usklađenim pravilima, podržati energetsku obnovu poslovne zgrade zajedno sa ugradnjom solarnih panela, baterija ili punjača**.

---

[167] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike („Službeni glasnik RS", broj 99/21), čl. 10.
[168] Ibid, član 11.
[169] Ibid, član 25.
[170] Uredba o uslovima i kriterijumima usklađenosti horizontalne državne pomoći („Službeni glasnik RS", br. 32/2026).
[171] Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, str. 1, odeljak 4.2.
[172] Na primer, vlasnik objekta može snositi troškove energetske obnove, dok deo koristi od smanjene potrošnje energije može ostvariti zakupac. Zbog takve neusklađenosti troškova i koristi privatna ulaganja mogu biti manja od društveno poželjnog nivoa, što predstavlja opravdanje za javnu intervenciju.
[173] Uredba Komisije (EU) 2023/1315, SL L 167, 30. 6. 2023, kojom je izmenjena Uredba (EU) br. 651/2014;

6.3. Ulaganje u energetsku infrastrukturu

Dugo se smatralo da javno finansiranje infrastrukture ne predstavlja državnu pomoć, jer izgradnju infrastrukture država preduzima u opštem interesu, a ne kao učesnik na tržištu. Ovaj pristup je napušten kada je Sud pravde EU u presudi Leipzig-Halle potvrdio da izgradnja infrastrukture namenjene komercijalnom korišćenju predstavlja ekonomsku delatnost, pa i njeno finansiranje podleže pravilima o državnoj pomoći.[174] Ovaj stav preuzima i domaći okvir. Prema Uputstvu o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, na finansiranje energetske infrastrukture koja se koristi za pružanje energetskih usluga uz naknadu primenjuju se pravila o državnoj pomoći.[175] Energetska infrastruktura obuhvata, naročito, infrastrukturu za prenos, distribuciju i skladištenje električne energije, gasa i nafte.

Iz toga, međutim, ne proizlazi da svako ulaganje u energetsku infrastrukturu jeste državna pomoć. Pravila o državnoj pomoći primenjuju se, ali je potrebno utvrditi da li su ispunjeni svi kumulativni elementi pojma pomoći. Pri tome se pomoć ispituje na svakom nivou posebno: na nivou vlasnika ili nosioca projekta, operatora infrastrukture i krajnjih korisnika.[176]

6.3.1. Kada ulaganje u energetsku infrastrukturu nije državna pomoć

6.3.1.1. Infrastruktura bez komercijalne upotrebe

Javno finansiranje infrastrukture ne predstavlja državnu pomoć kada se infrastruktura ne koristi u komercijalne svrhe i dostupna je bez ograničenja svim korisnicima.[177] Neekonomskom delatnošću smatra se i uređenje javne površine koje vrši javni organ, uključujući pripremu za izgradnju i obezbeđivanje priključaka na komunalne usluge, kao što su gas i električna energija.[178]
Opremanje lokacija priključcima na opštu mrežu, kada ga sprovodi lokalna samouprava i kada lokacija ostaje dostupna svima, zato po pravilu nije državna pomoć.

[174] Presuda Suda pravde od 19. decembra 2012, Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle protiv Komisije, C-288/11 P, EU:C:2012:821, t. 40–43; videti i presudu Prvostepenog suda od 12. decembra 2000, Aéroports de Paris protiv Komisije, T-128/98, EU:T:2000:290.
[175] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač. 226 i fusnota 66.
[176] Ibid, tač. 231 - 235.
[177] Ibid, tač. 210 – 211.
[178] Ibid, tač, 15.

6.3.1.2. Opšta mreža pod zakonskim monopolom

Najvažniji slučaj u energetici je finansiranje prenosnog i distributivnog sistema koji pripada operatoru sa zakonskim monopolom. Prema Uputstvu, narušavanje konkurencije ne postoji ako su kumulativno ispunjena četiri uslova:[179]

1) usluga je predmet zakonskog monopola uspostavljenog u skladu sa propisima;
2) monopol isključuje konkurenciju i na tržištu i za tržište;
3) usluga nije u konkurenciji sa drugim uslugama;
4) isključeno je unakrsno subvencionisanje, što se obezbeđuje vođenjem odvojenih računa ako je pružalac aktivan i na drugom tržištu.

Operatori prenosnog i distributivnog sistema električne energije i operatori transportnog i distributivnog sistema prirodnog gasa obavljaju delatnost na osnovu licence, na određenom području i uz regulisan pristup trećih lica i regulisane tarife.[180] Kada je mreža otvorena za sve korisnike pod istim, regulisanim uslovima, a operator ne obavlja konkurentske delatnosti ili ih obavlja odvojeno, ulaganje u mrežu po pravilu ne narušava konkurenciju i ne predstavlja državnu pomoć vlasniku ili operatoru. Isto važi i za krajnje korisnike, jer pristup mreži ostvaruju pod jednakim, regulisanim uslovima. Ovaj pristup prati i praksa Evropske komisije, izražena u analitičkim smernicama o finansiranju infrastrukture.[181]

Za razgraničenje su ključni zahtevi razdvajanja delatnosti obrađeni u ranijem delu analize. Bez stvarnog razdvajanja, četvrti uslov se ne može smatrati ispunjenim, jer postoji rizik da javna sredstva namenjena mreži posredno koriste konkurentskoj delatnosti vertikalno integrisanog preduzeća.

6.3.1.3. Ulaganje pod tržišnim uslovima

Pomoć ne postoji ni kada se država ponaša kao privatni ulagač, na primer kada ulaže u infrastrukturu čiji se troškovi, uključujući razumnu dobit, pokrivaju iz tarifa koje plaćaju korisnici.[182] Kod otvorene infrastrukture koja nije namenjena određenim korisnicima, ova procena se može izvršiti na osnovu toga da li očekivani prihodi od svih korisnika obezbeđuju povraćaj uloženog.[183]

[179] Ibid, tač. 199, sa fusnotama 55 I 56.
[180] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 145/14, 95/18 – dr. zakon, 40/21, 35/23 – dr. zakon, 62/23 i 94/24), odredbe o licenci, pristupu sistemu i regulisanim cenama pristupa, Zakon o gasu („Službeni glasnik RS", broj 109/25)
[181] European Commission Staff Working Document - Analytical grid on the application of State aid rules to the financing of energy infrastructure projects.
[182] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač. 70-79
[183] Ibid, tač. 237.

6.3.2. Kada ulaganje u energetsku infrastrukturu jeste državna pomoć

6.3.2.1. Infrastruktura otvorena za konkurenciju

Prva situacija je infrastruktura koja je u konkurenciji sa drugom infrastrukturom ili se ne finansira isključivo iz regulisanih tarifa. To su, na primer, LNG terminali, skladišta gasa, trgovački interkonektori ili skladišta električne energije. U takvim slučajevima ne postoji zakonski monopol u smislu Uputstva, pa javno finansiranje daje prednost vlasniku ili operatoru. Evropska komisija takvu pomoć redovno ocenjuje kao usklađenu kada doprinosi sigurnosti snabdevanja i diversifikaciji izvora, ali je pri tome ograničava na finansijski jaz projekta.[184]

U domaćem pravu osnov za ocenu usklađenosti je član 24. Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike. Prema njemu, pomoć ne sme preći razliku između opravdanih troškova i operativne dobiti ulaganja, a najviše 50 miliona evra po projektu.

6.3.2.2. Namenska infrastruktura

Druga situacija, u praksi verovatno češća, jeste infrastruktura namenjena jednom ili ograničenom broju korisnika. Isključenje državne pomoći kod infrastrukture počiva na pretpostavci da je ona dostupna svim korisnicima bez ograničenja i da nikoga ne stavlja selektivno u povoljniji položaj.[185] Test tržišnog učesnika na nivou krajnjih korisnika izričito se vezuje za otvorenu infrastrukturu koja nije namenjena određenim korisnicima. Infrastruktura izgrađena za potrebe jednog korisnika ne ispunjava ove pretpostavke. To može biti priključni vod ili gasovod do jednog industrijskog postrojenja, ili mreža koja služi isključivo jednom proizvođaču. Ako takav korisnik ne snosi troškove izgradnje i korišćenja infrastrukture po tržišnim uslovima, ostvaruje ekonomsku prednost.[186] Ovo razgraničenje je u skladu i sa domaćim energetskim propisima, prema kojima troškove priključenja na sistem, po pravilu, snosi podnosilac zahteva za priključenje.[187]

Kada država ili jedinica lokalne samouprave preuzme troškove priključka konkretnog investitora, ona ga oslobađa troška koji bi inače morao da snosi. Takva mera, po pravilu,

---

[184] Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, odeljak 4.9. Videti, npr., odluke Komisije o pomoći za LNG terminale u Litvaniji i Hrvatskoj: Evropska komisija, Odluka od 20. novembra 2013. godine, Državna pomoć SA.36740 (2013/N) – Lithuania: Aid to Klaipėda LNG Terminal, C(2013) 8203 final; Evropska komisija, Odluka od 31. jula 2019. godine, Državna pomoć SA.51983 (2019/N) – Croatia: Construction and operation of the LNG Terminal at Krk Island, C(2019) 5812 final.

[185] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač 210 i 219.

[186] Ibid, tač. 232 I 234.

[187] Zakon o energetici, čl. 122, 144 I 268

predstavlja državnu pomoć tom investitoru, koja mora imati pravni osnov, na primer u pravilima o regionalnoj pomoći.

6.3.3. Državne garancije za finansiranje energetske infrastrukture

Garancija države predstavlja prenos javnih sredstava, jer stvara stvaran rizik dodatnog opterećenja budžeta, čak i kada nikada ne bude aktivirana.[188] Prednost korisniku postoji ako mu garancija omogućava kredit po kamatnoj stopi koju na tržištu ne bi mogao da ostvari, ili kredit koji bez garancije ne bi uopšte mogao da dobije.[189] Neograničene garancije, kao i implicitne garancije koje proizlaze iz odgovornosti države za dugove preduzeća na koja se ne primenjuju pravila o stečaju, nisu u skladu sa tržišnim uslovima.[190] Na ovom stavu Evropska komisija i Sud EU dosledno insistiraju, i to i u slučajevima energetskih i istraživačkih preduzeća u javnom vlasništvu.[191]

Garancija ne predstavlja državnu pomoć ako su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:[192]

1) korisnik nije u teškoćama;
2) garancija je vezana za određenu finansijsku transakciju, ograničena na najviši fiksni iznos i određeni period;
3) zajmodavac snosi deo rizika, što se smatra ispunjenim kada garancija pokriva najviše 80% neizmirenog kredita i kada zajmodavac i garant gubitke snose srazmerno;
4) za garanciju se plaća tržišna premija.

Pokrivenost može iznositi do 100% kada se garancija daje za finansiranje učesnika na tržištu čija je isključiva delatnost obavljanje poverene usluge od opšteg ekonomskog interesa, ako garanciju daje isti organ koji tu uslugu poverava.[193]

Ulaganja javnih energetskih preduzeća u infrastrukturu u Srbiji se u velikoj meri finansiraju kreditima domaćih poslovnih banaka i međunarodnih finansijskih institucija, uz garanciju Republike Srbije. Garancija Republike Srbije daje se u formi zakona.[194]

---

[188] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač 46 I 49

[189] Ibid, tač. 115.

[190] Ibid, tač. 116.

[191] Presuda Suda pravde od 3. aprila 2014, Francuska protiv Komisije (La Poste), C-559/12 P, EU:C:2014:217; presuda Suda pravde od 19. septembra 2018, Komisija protiv Francuske i IFP Énergies nouvelles, C-438/16 P, EU:C:2018:737.

[192] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač 120 I 123.

[193] Ibid, tač. 124 podtačka (2)

[194] Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist Nemačke razvojne banke KfW, Frankfurt na Majni, po zaduženju Akcionarskog društva „Elektromreža Srbije", Beograd (Regionalni program energetske efikasnosti u prenosnom sistemu) („Službeni glasnik RS", broj 51/17); Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist Nemačke razvojne banke KfW, Frankfurt na Majni, po zaduženju Akcionarskog društva „Elektromreža Srbije", Beograd (Regionalni program za energetsku efikasnost u prenosnom sistemu II) („Službeni glasnik RS", broj 18/21). Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist OTP banke Srbija ad Novi Sad, Banke Poštanska štedionica ad Beograd i Banca Intesa

Zakoni o davanju garancija po pravilu uređuju iznos, zajmodavca, namenu i regresno pravo Republike, ali u njima se ne pominje premija za garanciju. Ako premija ne postoji, garancija ne ispunjava uslove iz Uputstva i daje korisniku prednost. Iz toga, međutim, još ne proizlazi da je reč o državnoj pomoći. Kada je korisnik operator mreže sa zakonskim monopolom, kao što su EMS i EDS, a garancija obezbeđuje finansiranje ulaganja u regulisanu mrežu, prednost se odnosi na delatnost u kojoj ne postoji konkurencija. Ako su ispunjeni uslovi iz Uputstva o zakonskom monopolu, uključujući i zabranu unakrsnog subvencionisanja, takva garancija ne narušava konkurenciju i ne predstavlja državnu pomoć.[195] Garancija za regulisanu mrežu, dakle, ne mora biti državna pomoć, ali razlog nije u samoj garanciji, već u monopolskom karakteru delatnosti koju finansira.

Drugačija je situacija kada je korisnik garancije vertikalno integrisano preduzeće koje, pored mrežne delatnosti, obavlja i konkurentske delatnosti, kao što su snabdevanje i trgovina gasom. U tom slučaju četvrti uslov nije ispunjen sam po sebi. Treba dokazati da se kredit koristi isključivo za mrežnu infrastrukturu, da se o tome vode odvojeni računi i da korist od garancije ne prelazi na konkurentske delatnosti. U suprotnom, garancija predstavlja državnu pomoć, koja mora biti prijavljena Komisiji za kontrolu državne pomoći i ocenjena prema pravilima o pomoći za energetsku infrastrukturu.

Evropska komisija je i velike energetske projekte koji nisu infrastrukturni sa državnim garancijama odobravala kao usklađenu pomoć tek pošto je premija za garanciju povećana na tržišni nivo.[196]

Za domaću praksu iz toga proizlazi preporuka da se u postupku donošenja zakona o garancijama za energetska preduzeća sistematski pribavlja mišljenje Komisije za kontrolu državne pomoći. Pri tome treba utvrditi da li se garancija odnosi na delatnost pod zakonskim monopolom i, ako to nije slučaj, predvideti tržišnu premiju.

6.4. Umanjenje cene električne energije

Država može uticati na cenu električne energije na više načina, kroz regulisanje cene za određene kategorije kupaca, nalaganjem ili preporukom javnom snabdevaču da određenim kupcima prodaje električnu energiju po nižoj ceni, odobravanjem posebnih

AD Beograd po osnovu zaduženja Elektrodistribucije Srbije d.o.o. Beograd („Službeni glasnik RS", broj 51/25). Zakoni o davanju garancije Republike Srbije u korist Banca Intesa AD Beograd, UniCredit Bank Srbija AD Beograd, OTP banka Srbija AD Novi Sad i Banka Poštanska štedionica AD Beograd za izmirivanje obaveza JP „Srbijagas" Novi Sad („Službeni glasnik RS", broj 56/26);

[195] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač 199. I fusnota 68.

[196] Odluka Komisije u predmetu SA.34947, Ujedinjeno Kraljevstvo – Pomoć za nuklearnu elektranu Hinkley Point C (2014), u delu koji se odnosi na kreditnu garanciju; presuda Opšteg suda od 12. jula 2018, Austrija protiv Komisije, T-356/15, EU:T:2018:439, potvrđena presudom Suda pravde od 22. septembra 2020, C-594/18 P, EU:C:2020:742.

cena pojedinim kupcima ili sektorima, umanjenjem naknada i dažbina koje se plaćaju uz cenu električne energije i neposrednim subvencionisanjem troškova električne energije iz budžeta.

Ove mere nemaju isti tretman sa stanovišta pravila o državnoj pomoći, pa se svaka mera mora posebno ispitati.

Korisnik državne pomoći može biti samo učesnik na tržištu.[197] Kod umanjenja cene električne energije prednost mogu ostvariti krajnji kupci, ali i snabdevač, ako mu država nadoknađuje gubitak nastao prodajom po nižoj ceni.

Ako javni učesnik na tržištu prodaje robu po ceni nižoj od tržišne, smatra se da postoji odricanje od javnih sredstava i davanje prednosti kupcu. Sredstva javnih učesnika na tržištu predstavljaju javna sredstva kada ih država usmerava ka drugom učesniku na tržištu. Mera javnog preduzeća ne pripisuje se, međutim, državi automatski. Potrebno je utvrditi da li su javni organi učestvovali u njenom donošenju, na primer kroz obavezu preduzeća da postupa po zahtevima ili smernicama javnih organa.[198]

6.4.1. Regulisana cena za domaćinstva i zaštita energetski ugroženih kupaca

Domaćinstva ne obavljaju ekonomsku delatnost i nisu učesnici na tržištu. Regulisana cena električne energije za domaćinstva zato ne predstavlja državnu pomoć njima, bez obzira na to da li je niža od tržišne. Isto važi za posebne mere zaštite energetski ugroženih kupaca. Zakon o kontroli državne pomoći pomoć socijalnog karaktera namenjenu potrošačima bez diskriminacije u pogledu porekla robe izričito tretira kao usklađenu.

Regulisane cene za domaćinstva podležu, međutim, sektorskim pravilima. Direktiva (EU) 2019/944[199] dozvoljava javnu intervenciju u formiranje cena za energetski siromašne i ugrožene kupce, a za domaćinstva i mikro preduzeća samo prelazno i pod uslovom da intervencija služi opštem ekonomskom interesu, da je srazmerna, vremenski ograničena i nediskriminatorna, što je potvrdio i Evropski sud pravde.[200]

[197] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač. 5 i 6.
[198] Ibid, tač. 38 - 40.
[199] Direktiva (EU) 2019/944 Evropskog parlamenta i Saveta od 5. juna 2019. godine, SL L 158, 14. 6. 2019, čl. 5, izmenjena Direktivom (EU) 2024/1711.
[200] Presuda Suda pravde od 20. aprila 2010, Federutility i dr., C-265/08, EU:C:2010:205; presuda Suda pravde od 7. septembra 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637.

U Srbiji pravo na garantovano snabdevanje po regulisanim cenama imaju domaćinstva i mali kupci, a cenu na zahtev EPS-a odobrava Agencija za energetiku Republike Srbije.[201]

6.4.2. Obaveze nametnute privatnim snabdevačima

Ako propis nalaže privatnim snabdevačima da električnu energiju prodaju ili kupuju po određenoj ceni, a sredstva se prenose neposredno između učesnika na tržištu, bez posredovanja javnog tela, nema prenosa javnih sredstava.[202]

Međutim, ista obaveza nametnuta javnom preduzeću, u kombinaciji sa pripisivošću, može međutim predstavljati prenos javnih sredstava. Evropski sud pravde je povlašćenu tarifu za gas koju je javno kontrolisano preduzeće odobravalo određenoj grupi kupaca ocenio kao državnu pomoć koja se može pripisati državi.[203]

6.4.3. Komercijalni popusti pod tržišnim uslovima

Popusti koje javni snabdevač samostalno odobrava na osnovu objektivne komercijalne politike, na primer prema količini potrošnje, ne predstavljaju državnu pomoć ako se mogu opravdati testom tržišnog učesnika.[204] Ako su takve metodologije zasnovane na troškovima i tržišnim uslovima i primenjuju se jednako na sve kupce u istoj kategoriji, nema državne pomoći.[205]

S obzirom da je EPS dominantan učesnik na tržištu, primena nejednakih uslova prema kupcima u istoj situaciji može biti problematična sa stanovišta zaštite konkurencije i kada nije državna pomoć, imajući u vidu odredbe o zloupotrebi dominantnog položaja.[206]

6.4.4. Naknada gubitka snabdevaču

Odsustvo pomoći domaćinstvima ne znači da regulisana cena nema posledice sa stanovišta pravila o državnoj pomoći. Ako je regulisana cena niža od troškova

[201] Zakon o energetici („Službeni glasnik RS", br. 145/14 i dr.), član 190 I 89; Agencija za energetiku Republike Srbije, saopštenje o odobravanju cene za garantovano snabdevanje od 28. novembra 2022. godine.
[202] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač. 58 I fusnota 8. Presuda Suda pravde od 13. marta 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160.
[203] Presuda Suda pravde od 2. februara 1988, Van der Kooy i dr. protiv Komisije, spojeni predmeti 67/85, 68/85 i 70/85, EU:C:1988:38.
[204] Uputstvo o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć („Službeni glasnik RS", broj 34/23), tač.
[205] EPS je usvojio nove metodologije formiranja cena za kupce na komercijalnom snabdevanju, kojima se kupci grupišu prema potrošnji, a velikim kupcima mogu se odobriti popusti. Iste okolnosti se odnose I na dužinu zaključenog ugovora.
[206] Zakon o zaštiti konkurencije („Službeni glasnik RS", br. 51/09 i 95/13), čl. 16. st. 2. tač. 3).

snabdevanja, a država snabdevaču gubitak nadoknađuje iz budžeta ili na drugi način, ta naknada može predstavljati pomoć snabdevaču. Ova pretpostavka je zasnovana isključivo na osnovu stepena otvorenosti tržišta snabdevanja.

Ona ne predstavlja državnu pomoć samo ako ispunjava uslove za naknadu za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa: jasno poverenu obavezu, unapred utvrđene parametre naknade, odsustvo prekomerne naknade i troškove tipičnog, dobro vođenog učesnika na tržištu. U suprotnom se usklađenost ocenjuje prema pravilima o naknadi za usluge od opšteg ekonomskog interesa.

6.4.5. Mali kupci na garantovanom snabdevanju

Mali kupci koji imaju pravo na garantovano snabdevanje su, za razliku od domaćinstava, privredni subjekti. Ako je regulisana cena za njih niža od tržišne, a električnu energiju im po toj ceni prodaje javni snabdevač na osnovu propisa i odluke regulatora, ispunjeni su elementi prenosa javnih sredstava i pripisivosti, a kupci ostvaruju prednost. Za ocenu je ključno da li regulisana cena pokriva troškove snabdevanja. Ako ih pokriva, prednost ne postoji ili je zanemarljiva. Ako ih ne pokriva, mala preduzeća ostvaruju prednost u odnosu na ona koja se snabdevaju na tržištu, a gubitak snosi javni snabdevač.

6.4.6. Posebne cene za pojedine kupce ili sektore

Povlašćene cene koje javni snabdevač odobrava pojedinačnim kupcima ili sektorima, na primer velikim industrijskim potrošačima ili strateškim investitorima, predstavljaju državnu pomoć ako su rezultat naloga ili usmeravanja države, a niže su od cene koju bi pod istim uslovima ponudio privatni snabdevač. Sud pravde EU je potvrdio stav Komisije da su povlašćene tarife za električnu energiju koje je Italija omogućila pojedinim proizvođačima aluminijuma predstavljale novu, neusklađenu državnu pomoć.[207]

6.4.7. Smanjenje troškova električne energije za energetski intenzivnu industriju unutar Evropske unije

Evropska pravna tekovina poznaje i posebne osnove za smanjenje troškova električne energije energetski intenzivnoj industriji:

[207] Presuda Suda pravde od 21. jula 2011, Alcoa Trasformazioni protiv Komisije, C-194/09 P, EU:C:2011:497.

1) CEEAG dozvoljavaju smanjenje naknada iz kojih se finansira podrška obnovljivim izvorima energije za sektore izložene međunarodnoj konkurenciji;[208]
2) Smernice o pomoći u vezi sa sistemom trgovine emisijama dozvoljavaju kompenzaciju indirektnih troškova emisija koji se prenose kroz cenu električne energije;[209]
3) CISAF omogućava privremeno smanjenje cene električne energije za energetski intenzivne korisnike do 50% prosečne veleprodajne cene za deo potrošnje, uz obavezu ulaganja u dekarbonizaciju,[210] METSAF je ovaj intenzitet povećao na 70%.[211]

Zajedničko svim ovim instrumentima je da su ograničeni na sektore izložene riziku, na deo potrošnje ina određeni intenzitet, kao i da su, po pravilu, povezani sa obavezom dekarbonizacije.

U domaćem pravu nijedan od ovih osnova nije preuzet. Kada podrška energetski intenzivnoj industriji u pogledu cene električne energije postoji, ona se zato po pravilu ostvaruje posredno, preko cena javnog snabdevača. To je najnetransparentniji i pravno najrizičniji oblik intervencije.

6.5. Podsticaji za dekarbonizaciju industrije

Vlada je u junu 2026. godine usvojila Uredbu o uslovima, kriterijumima i načinu dodele sredstava podsticaja za dekarbonizaciju i rokovima i načinu izveštavanja o korišćenju tih sredstava i Uredbu o vrstama mera i načinu izveštavanja o realizovanim merama za smanjenje emisija ugljen-dioksida ekvivalenta.[212] Uredbe su donete na osnovu Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte.[213] Davalac pomoći je Ministarstvo zaštite životne sredine.

Uredbom o uslovima, kriterijumima i načinu dodele sredstava podsticaja za dekarbonizaciju i rokovima i načinu izveštavanja o korišćenju tih sredstava, uspostavljena je šema državne pomoći u obliku bespovratnih sredstava iz budžeta. Korisnici su obveznici poreza na emisije: proizvođači veštačkih đubriva, cementa, gvožđa i čelika, aluminijuma i električne energije. Podsticaji se dodeljuju za mere

[208] Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, odeljak 4.11.
[209] Smernice o određenim merama državne pomoći u kontekstu sistema trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte posle 2021. godine, SL C 317, 25. 9. 2020, str. 5.
[210] Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (CISAF), 25. 6. 2025, odeljak 4.5.
[211] Privremeni okvir za državnu pomoć u kontekstu krize na Bliskom istoku (METSAF), 29. 4. 2026.
[212] Uredbe su objavljene u „Službenom glasniku RS", broj 51/2026.
[213] Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS", br. 109/25 i 80/2026), čl. 7. st. 2;

kojima se smanjuju emisije ili povećava energetska efikasnost njihovih industrijskih aktivnosti, između ostalog za:

1) upotrebu vodonika i niskougljeničnih goriva;
2) proizvodnju energije iz obnovljivih izvora za sopstvenu potrošnju na lokaciji;
3) skladištenje energije;
4) fleksibilnu elektrifikaciju;
5) hvatanje ugljenika.

Intenzitet pomoći iznosi od 20% do 60% opravdanih troškova, u zavisnosti od vrste mere, uz uvećanje za mala i srednja pravna lica. Najviši iznos je 200 miliona evra po meri, a godišnji budžet šeme do 131,7 miliona evra. Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora podržava se samo ako se energija proizvodi na lokaciji ili u industrijskom parku, preko zatvorene mreže, uz najmanje 80% sopstvene potrošnje. Prirodni gas je dozvoljen samo izuzetno, uz plan postepenog prestanka korišćenja do 2040. godine. Ugovor se raskida, a sredstva se vraćaju, ako se ne ostvari najmanje 80% očekivanog smanjenja emisija.[214]

Komisija za kontrolu državne pomoći je Mišljenjem od 2. juna 2026. godine ocenila Predlog uredbe kao usklađenu šemu državne pomoći. Način ocene je značajniji od samog ishoda. Pošto domaći propis koji bi preuzeo CISAF ne postoji, Komisija se oslonila na odredbu Uredbe o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike prema kojoj pomoć koja ne ispunjava posebna pravila može izuzetno biti usklađena ako ispunjava dopunske uslove. Kao merilo je neposredno primenila CISAF, i to njegov odeljak o dekarbonizaciji industrijske proizvodnje, kao instrument tumačenja prema članu 73. SSP-a.[215] Ovo je prvi slučaj u kome je Komisija pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku ocenila neposredno prema aktu EU donetom posle 2022. godine, a ne prema domaćem propisu zasnovanom na EEAG.

Šema je za ovu analizu značajna iz dva razloga. Prvo, to je prva domaća šema koja omogućava pomoć za dekarbonizaciju industrije, uključujući i energetski intenzivnu industriju. Ona, međutim, podržava samo ulaganja, a ne i tekuće troškove električne energije. Drugo, po svojoj logici je bliža CISAF-u nego domaćem okviru iz 2021. godine.

Pomoć je ograničena na minimum neophodan za realizaciju ulaganja, gornje granice po meri su znatno više, a pomoć se vraća ako mere ne dovedu do očekivanog smanjenja emisija.

[214] Mišljenje Komisije za kontrolu državne pomoći br. 011-00-00036/2026-01/3 od 2. juna 2026. godine;
[215] Komisija se poziva na Communication from the Commission – Framework for State Aid measures to support the Clean Industrial Deal (C/2025/3602), odeljak 5.

VII. EX POST EVALUACIJA DRŽAVNE POMOĆI

7.1. Evaluacija državne pomoći u pravu EU

Kontrola državne pomoći tradicionalno je usmerena na prethodnu (ex ante) ocenu usklađenosti mere sa pravilima. Iskustvo je, međutim, pokazalo da formalna usklađenost ne garantuje da će mera u praksi ostvariti svoje ciljeve. Evropska komisija je zato u okviru reforme poznate kao Modernizacija državne pomoći (State Aid Modernisation, SAM) uvela sistem ex post evaluacije za određene šeme državne pomoći.[216] Sistem počiva na načelu „velike stvari na veliki način, male na mali" (big on big, small on small). Evaluacija se zahteva za šeme sa velikim budžetom, šeme sa novim karakteristikama i šeme za koje se predviđaju značajne promene na tržištu, u tehnologiji ili propisima.

Obaveza evaluacije danas je ugrađena u ključne akte. Prema Smernicama o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (CEEAG), od 1. januara 2023. godine evaluacija je obavezna za šeme čiji budžet ili knjiženi rashod prelazi 150 miliona evra u bilo kojoj godini, odnosno 750 miliona evra tokom ukupnog trajanja, ako šema traje duže od tri godine.[217] Prema Opštoj uredbi o grupnim izuzećima (GBER), šeme sa prosečnim godišnjim budžetom većim od 150 miliona evra izuzete su od prijave samo prvih šest meseci. Posle toga grupno izuzeće prestaje da važi, osim ako Komisija ne odobri plan evaluacije.[218]

Postupak evaluacije je strogo uređen.[219] Država mora da prijavi nacrt plana evaluacije, koji postaje deo ocene Komisije i, kada se odobri, obavezujući element odluke. Evaluaciju sprovodi stručnjak nezavisan od davaoca pomoći. Potrebni su najmanje jedan privremeni i jedan završni izveštaj, koji se objavljuju, a završni izveštaj se dostavlja Komisiji pre isteka šeme. Plan evaluacije time prestaje da bude tehnička analiza i dobija normativnu dimenziju. Mora obuhvatiti ciljeve šeme, evaluaciona pitanja, indikatore rezultata, metodologiju, izvore podataka, vremenski okvir, institucionalni aranžman i pravila o objavljivanju.

Komisija pri tome naglašava da evaluacija nije isto što i praćenje (monitoring). Praćenje proverava da li se mera sprovodi u skladu sa odobrenim uslovima, a izveštavanje služi transparentnosti. Evaluacija se bavi efikasnošću i delotvornošću mere i odgovara na tri pitanja:

---

[216] Saopštenje Komisije, Modernizacija državne pomoći u EU, COM(2012) 209 final, 8. 5. 2012.
[217] Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju 2022, SL C 80, 18. 2. 2022, odeljak 5
[218] Uredba Komisije (EU) br. 651/2014, SL L 187, 26. 6. 2014, čl. 1. st. 2. tač. (a).
[219] European Commission, Common methodology for State aid evaluation, SWD(2014) 179 final, 28. 5. 2014.

1) da li je mera promenila ponašanje korisnika;
2) da li je ostvaren javni cilj;
3) da li su pozitivni efekti nadmašili negativne efekte na konkurenciju i trgovinu.

Evaluaciona pitanja se zato grupišu u tri kategorije: neposredni efekti, posredni efekti, te primerenost i srazmernost mere. Evaluacija ne dovodi u pitanje zakonitost već dodeljene pomoći, ali se njeni rezultati uzimaju u obzir pri produženju šeme i pri oblikovanju budućih mera sa sličnim ciljem. Planovi i izveštaji objavljuju se, između ostalog, u javnom repozitorijumu Evropske komisije, što doprinosi transparentnosti i učenju na osnovu prethodnih iskustava.

7.2. Metodologija evaluacije

Suština evaluacije je pitanje šta bi se dogodilo da pomoć nije dodeljena. Bez odgovora na to pitanje nije moguće utvrditi da li je pomoć imala podsticajni efekat ili je samo finansirala aktivnost koja bi se ionako dogodila. Neto efekat pomoći izražava se kao prosečan efekat na korisnike (Average Treatment Effect on the Treated): $ATT = E(Y_1 - Y_0 \mid D = 1)$. Y_1 je ostvareni ishod kod korisnika pomoći (npr. ulaganje, zaposlenost ili instalisani kapacitet), a Y_0 je ishod koji bi isti korisnici ostvarili bez pomoći.[220] S obzirom da Y_0 nije moguće neposredno posmatrati, evaluacija ga procenjuje pomoću kontrolne grupe koja je po relevantnim karakteristikama što sličnija korisnicima. Prema metodologiji Generalnog direktorata za konkurenciju Evropske komisije (DG COMP), analiza suprotnih činjenica (eng. Counterfactual analisys) je minimalni standard prihvatljive evaluacije.[221]

U praksi se najčešće koriste tri metode:

1) Razlika u razlikama (difference-in-differences, DiD) upoređuje promenu ishoda kod korisnika i kod uporedive grupe koja pomoć nije dobila, pre i posle uvođenja mere. Na primer, ako su korisnici šeme za obnovljive izvore povećali kapacitete za 40%, a uporediva grupa bez pomoći za 25%, neto efekat pomoći iznosi 15 procentnih poena.
2) Uparivanje (matching) formira kontrolnu grupu od subjekata koji su korisnicima najsličniji po relevantnim karakteristikama. Posebno je pogodno za podršku MSP, istraživanju i inovacijama.
3) Regresioni diskontinuitet (regression discontinuity design, RDD) primenjuje se kada pravo na pomoć zavisi od jasnog praga. Upoređuju se subjekti neposredno iznad i ispod praga, čija je razlika u pogledu prava na pomoć praktično slučajna.

Ove metode imaju ograničenja, naročito u merenju posrednih efekata i ocene srazmernosti. Zato je za kredibilnu evaluaciju presudno da se izvori podataka, po

[220] European Commission, Common methodology for State aid evaluation, SWD(2014) 179 final, 28. 5. 2014.
[221] Ibid,

mogućstvu administrativni registri poput poreskih podataka, registara privrednih subjekata i podataka socijalnog osiguranja, obezbede već u fazi oblikovanja šeme.

7.3. Primer evaluacije Evropske komisije: Evaluacija EEAG kao osnova za CEEAG

Kako evaluacija oblikuje propise, najbolje pokazuje postupak revizije Smernica o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku iz 2014. godine (EEAG). Usvajanju CEEAG u januaru 2022. godine prethodile su ex post evaluacija, sprovedena u okviru provere podobnosti (Fitness Check) paketa Modernizacije državne pomoći, i formalna procena uticaja.[222]

Evaluacija je pokazala da je obaveza postepenog prelaska na konkurentno nadmetanje, uvedena EEAG-om, doprinela značajnom padu troškova podrške obnovljivim izvorima. Prosečna cena podrške za vetroelektrane smanjena je za oko 62%, a za solarne elektrane za oko 51% između 2015. i 2019. godine.[223] Analiza je pokazala da je efikasnost smanjenja poreza za energetski intenzivne korisnike varirala među državama članicama, u zavisnosti od načina finansiranja politike obnovljivih izvora. U državama poput Nemačke i Italije, procenat računa za električnu energiju koji čine porezi za ne-energetski intenzivne korisnike porastao je sa manje od 15% u 2009. na više od 40% u 2018. godini.[224]

Istovremeno je ukazala na nedostatke: neprilagođenost novim tehnologijama, nedovoljnu usklađenost sa klimatskim ciljevima EU i neujednačenu delotvornost umanjenja naknada za energetski intenzivne korisnike. Na osnovu tih nalaza CEEAG su proširile obuhvat pomoći, konkurentno nadmetanje uvele kao opšte pravilo i pooštrile pravila za fosilna goriva. Evaluacija tako nije bila formalnost, već empirijska osnova novog regulatornog okvira.

7.4. Evaluacija državne pomoći u Republici Srbiji

U domaćoj praksi pojam ex post kontrola se odnosi na kontrolu zakonitosti, a ne na evaluaciju efekata. Komisija odlučuje o postojanju i usklađenosti pomoći, ali na osnovu javno dostupnih podataka **ne postoji nijedna sprovedena ex post evaluacija neke šeme državne pomoći**. Evaluacija se ne zahteva ni domaćom uredbom o pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku, koja je zasnovana na EEAG.

[222] European Commission, Impact Assessment accompanying the Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines, 2022. Brussels, 27.1.2022 , SWD(2022) 19 final
[223] Ibid, str. 37
[224] Ibid, odeljak 1.4

Okvir za evaluaciju se ipak postepeno uspostavlja. Uredba o sadržini i obliku prijave državne pomoći iz 2023. godine predviđa da prijava sadrži i podatke o evaluaciji šeme.[225] Nacrt novog zakona o kontroli državne pomoći, objavljen u martu 2026. godine, predviđa obavezu evaluacije u određenim slučajevima i prekršajnu odgovornost davaoca ako evaluacija ne bude sprovedena kada je propisana.[226] Međutim, ključna okolnost je kako će podzakonski akti urediti kriterijume i metodologiju evaluacije, i da li će Komisija imati kapacitet da je zahteva i ocenjuje.

Energetski sektor je prirodno polje za prve evaluacije. Aukcijski model tržišnih premija predstavlja značajan napredak u odnosu na fid-in tarife, jer cenu podrške utvrđuje nadmetanjem i, zahvaljujući dvosmernoj premiji, smanjuje rizik prekomerne naknade. Nedostaje, međutim, sistematska procena njegovih stvarnih efekata. Bez kontrafaktualne analize nije moguće utvrditi da li bi vetroelektrane i solarne elektrane koje su dobile premiju bile izgrađene i bez nje. Na to ukazuje i podatak da dobitnici grade elektrane veće snage od one za koju su dobili premiju. Aukcije pri tome same stvaraju podatke pogodne za kvazieksperimentalnu analizu. Postojanje kvote, najviše ponuđene cene i rang-liste omogućava primenu regresionog diskontinuiteta, poređenjem projekata koji su premiju dobili sa onima koji su joj bili najbliži, ali je nisu dobili. Poređenje sa projektima koji su gradnju nastavili bez premije, kao i sa tehnologijama koje šemom nisu obuhvaćene, omogućava primenu metode razlike u razlikama.

Na ograničenja dosadašnjih ocena podrške obnovljivim izvorima u Srbiji ukazao je i OECD, prema kome metod vrednovanja ovih šema ne uzima u obzir vrednost prenosa rizika ni trajanje garantovanih cena. Naime, OECD je konstatovao da je uvođenje fid-in tarifa u Srbiji jesu generisale pozitivnu indukovanu podršku, ali da metod vrednovanja ovih šema ne uzima u obzir vrednost prenosa rizika niti dužinu garantovanih cenovnih sporazuma.[227]

[225] Uredba o sadržini i obliku prijave državne pomoći („Službeni glasnik RS", broj 15/23).
[226] Ministarstvo finansija, Nacrt zakona o kontroli državne pomoći, mart 2026;
[227] OECD (2025), Energy Prices and Subsidies in the Western Balkans: Reforms for a Fair and Green Future, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/082ea26a-en

VIII. PREGLED DODELJENE DRŽAVNE POMOĆI ZA ENERGETIKU U REPUBLICI SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

8.1. Pregled dodeljene državne pomoći za energetiku u Republici Srbiji

Ovaj deo analizira obim, strukturu i ciljeve državne pomoći u sektoru energetike u Republici Srbiji u periodu 2020–2024. godine. Analiza je zasnovana isključivo na podacima iz godišnjih izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći, koji su javno dostupni na internet stranici Komisije za kontrolu državne pomoći.[228] Izveštaji pružaju uvid u sredstva dodeljena u okviru sektorske državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike. Posmatrani period karakteriše kontinuiran rast apsolutnih iznosa ove vrste pomoći. Njen udeo u ukupnoj državnoj pomoći bio je relativno stabilan do 2023. godine, a 2024. godine je znatno porastao.

Grafik 3. Ukupan iznos državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike u Republici Srbiji po godinama



Prema objavljenim godišnjim izveštajima, državna pomoć za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike porasla je sa 16,6 milijardi dinara u 2020. godini na 26,6 milijardi dinara u 2024. godini.

[228] Komisija za kontrolu državne pomoći, Godišnji izveštaji o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji za 2020, 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu. https://kkdp.gov.rs/tekst/207/godisnji-izvestaji-o-dodeljenoj-drzavnoj-pomoci.php

Najzastupljeniji oblik državne pomoći u ovom sektoru je podrška proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora. Ova pomoć dodeljuje se na osnovu Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije i svrstava se u sektorsku državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku.[229] Cilj mere je podsticanje proizvodnje električne energije iz energije sunca, vetra, vode, biomase i biogasa, čime se doprinosi smanjenju emisija i povećanju energetske nezavisnosti. Instrument dodele su fid-in tarife, odnosno podsticajne otkupne cene, koje se u izveštajima svrstavaju u kategoriju instrumenata „ostalo". Ovaj mehanizam proizvođačima obezbeđuje sigurnost otkupne cene i dugoročnu isplativost ulaganja. Kako je pokazano u prethodnom delu analize, pri tome ih ne izlaže tržišnim signalima.

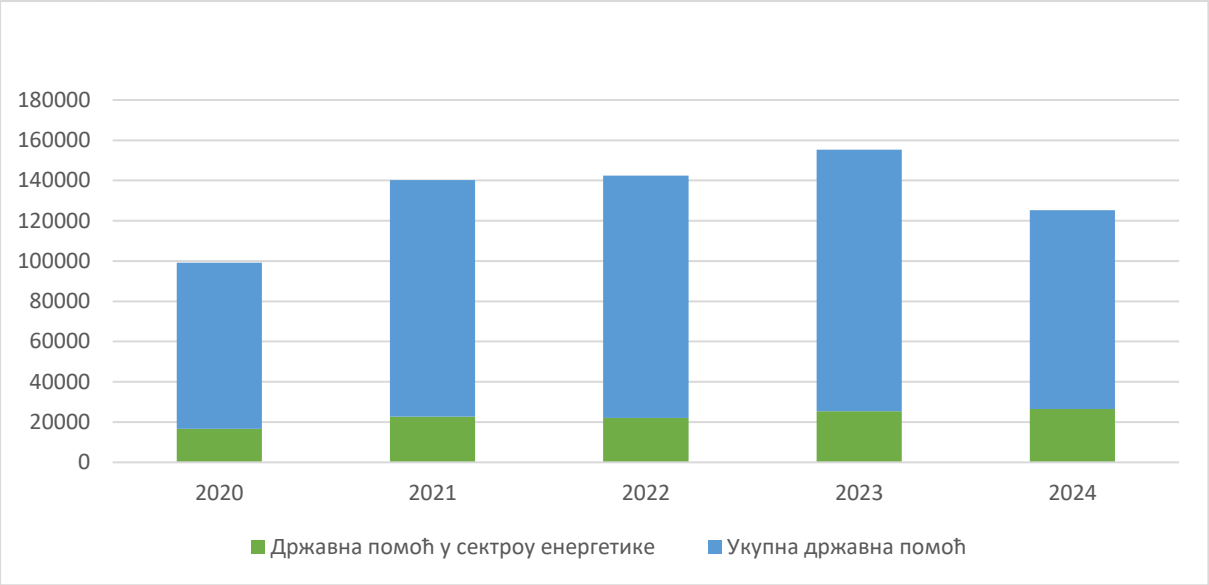
Drugi oblik pomoći je podrška visokoefikasnoj kombinovanoj proizvodnji električne i toplotne energije, koja se dodeljuje na osnovu iste uredbe i istim instrumentom. Izveštaji je, međutim, prikazuju zbirno sa podsticajima za obnovljive izvore, pa njeno učešće u ukupnoj pomoći nije moguće utvrditi. Cilj ove pomoći je podsticanje kombinovane proizvodnje, koja koristi toplotu koja bi se inače izgubila i tako smanjuje potrošnju primarne energije u odnosu na odvojenu proizvodnju. Treba, međutim, imati u vidu da sistem fid-in tarifa obuhvata i kogeneraciju na prirodni gas, pa ovaj deo pomoći nije u celini usmeren na obnovljive izvore.

Treći oblik je pomoć za ulaganje u postojeće proizvodne kapacitete. U ovu grupu spada pomoć koju je Ministarstvo rudarstva i energetike dodelilo JP „Elektroprivreda Srbije" za rekonstrukciju turbina na blokovima A3–A6 TE „Nikola Tesla A", radi kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije za potrebe daljinskog grejanja Beograda. Komisija za kontrolu državne pomoći ocenila je ovu pomoć kao usklađenu pomoć za visokoefikasnu kogeneraciju. Ukupan iznos pomoći je 642,6 miliona dinara, od čega je 416,5 miliona dinara dodeljeno u decembru 2022. godine, a 226,1 milion dinara planiran je za 2023. godinu.[230] Instrument dodele su subvencije, odnosno bespovratna sredstva. Ova pomoć je po obimu znatno manja od podsticaja za obnovljive izvore, ali je jedina pomoć za ulaganje u sektoru energetike u posmatranom periodu.

Udeo ove pomoći u ukupnoj državnoj pomoći kretao se na sledeći način:

[229] Uredba o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije („Službeni glasnik RS", br. 56/16, 60/17 i 91/18).
[230] Rešenje Komisije za kontrolu državne pomoći br. 401-00-00049/2023-01/4 od 6. aprila 2023. godine.

Grafik 4. Udeo državne pomoći za zaštitu životne sredine i sektoru energetike u ukupnoj državnoj pomoći (iznos u milionima RSD)



U posmatranom periodu primetan je rast državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike, sa značajnim skokom u 2021. godini. Skok se poklapa sa donošenjem Uredbe o visini posebne naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije u 2021. godini, kojom je naknada povećana sa 0,093 din/kWh na 0,437 din/kWh.[231] i povećanje pomoći i povećanje naknade, iz koje se pomoć finansira, posledica su istog uzroka: priključenja velikih vetroelektrana na sistem i rasta obima podržanih kapaciteta.

[231] Uredba o visini posebne naknade za podsticaj povlašćenih proizvođača električne energije u 2021. godini („Službeni glasnik RS", broj 152/20).

Grafik 5. Udeo državne pomoći za zaštitu životne sredine i sektoru energetike u BDP-u



Udeo državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike u BDP-u u posmatranom periodu nije prelazio 0,36%, koliko je iznosio 2023. godine. Najniži je bio 2020. godine, 0,26% BDP-a.

Iako apsolutni iznosi rastu, udeo ove pomoći u ukupnoj državnoj pomoći bez poljoprivrede bio je do 2023. godine relativno stabilan, oko 19–20%. U 2024. godini skočio je na gotovo 27%. To je pre svega posledica smanjenja ukupne državne pomoći u 2024. godini, sa 129,8 na 98,6 milijardi dinara, dok je pomoć u sektoru energetike nastavila da raste.

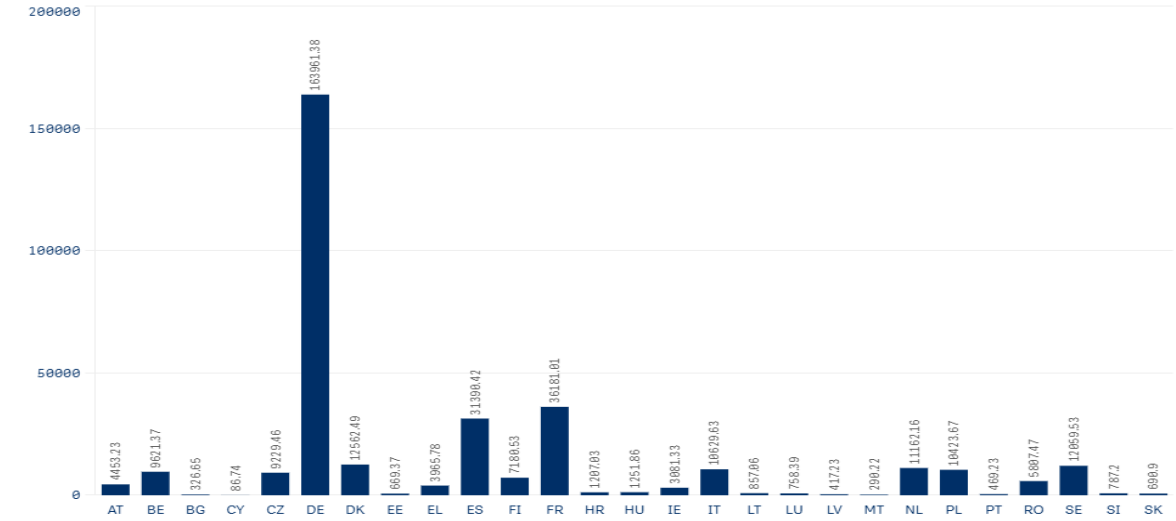
8.2. Pregled dodeljene državne pomoći za energetiku u Evropskoj uniji

U periodu 2020–2024. godine državna pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku u Evropskoj uniji prolazila je kroz izrazite oscilacije, koje odražavaju i rastuće ambicije Evropskog zelenog dogovora i posledice energetske krize. Iako su ukupna izdvojena sredstva dostigla vrhunac 2020. godine sa 77 milijardi evra[232], ovaj sektor je suočen sa drastičnim padom od čak 46% u 2022. godini[233], kada su hitne mere zbog rata u Ukrajini privremeno preusmerile budžetska sredstva, a visoke cene električne energije smanjile potrebnu podršku obnovljivim izvorima. Međutim, oporavak je započeo već 2023. godine, a 2024. beleži nastavak rasta na 68,82 milijarde evra[234]. Ovaj oporavak nije samo kvantitativne prirode; on donosi i značajnu strukturnu promenu, sa fokusa

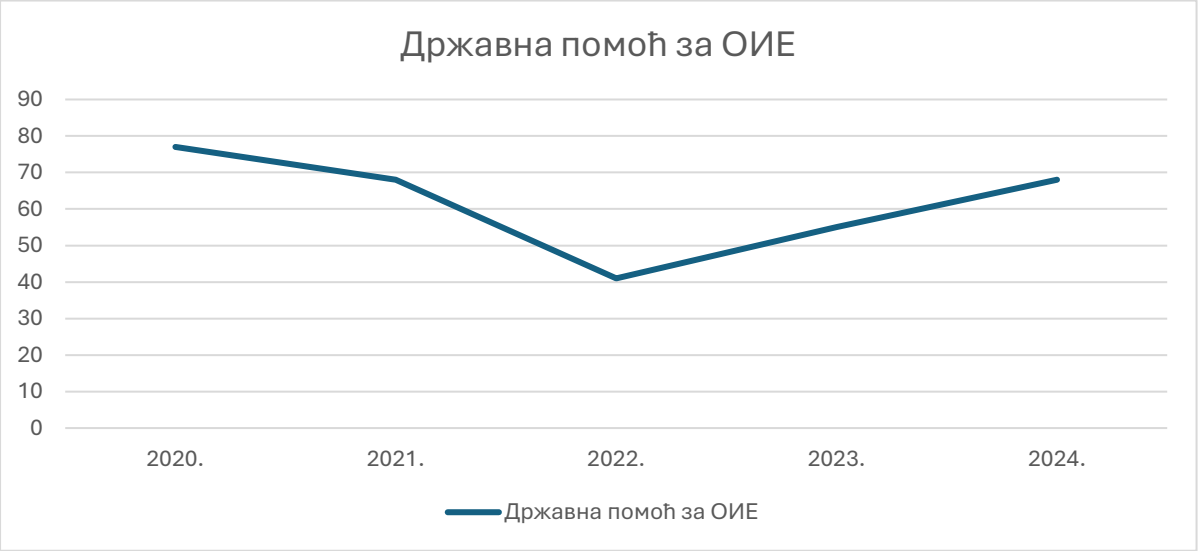
[232] Evropska komisija, State Aid Scoreboard 2021 – Note, str. 42
[233] Evropska komisija, State Aid Scoreboard 2023 – Note, str. 39
[234] Evropska komisija, State Aid Scoreboard 2025 – Note, str. 7

isključivo na smanjenje emisija (dekarbonizaciju), prelazi se na investicije u energetsku proizvodnju, obnovljive izvore i infrastrukturu, vođen novim CEEAG smernicama i prelaznim merama iz „*TCTF*" okvira. Istovremeno, menja se i struktura instrumenata; dok su ranije dominirale složene fid-in tarife, sve veći značaj dobijaju direktni grantovi i poreske olakšice, posebno prema šemama državne pomoći u skladu sa GBER-om, što omogućava članicama da brže i fleksibilnije odgovaraju na zelene izazove.

Grafik 6. Državna pomoć za zaštitu životne sredine i sektoru energetike prema državi članici (u milionima evra) [235]



Grafik 7. Ukupan iznos državne pomoći za OIE u EU po godinama [236]



[235] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en
[236] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en

Od 2022. godine, podaci su detaljniji i razlikuju tri ključna podcilja: dekarbonizacija, energetska proizvodnja (obnovljiva energija, infrastruktura) i smanjenje ekoloških poreza.

Tabela 4. Prikaz državne pomoći u EU prema cilju (u milijardama€)

Godina	Ukupna izdvajanja	Dekarbonizacija	Energetska proizvodnja	Smanjenje ekoloških poreza
2020.	77.0	~61.6 (80%)	~7.7 (10%)	~7.7 (10%)
2021.	68.51	~54.8 (80%)	~6.85 (10%)	~6.85 (10%)
2022.	41.51	25.48 (**49%**)	9.44 (**18%**)	14.21 (**34%**)
2023.	55.32	29.16 (**53%**)	20.89 (**38%**)	~5.27 (**9%**)
2024.	68.82	30.45 (**44%**)	27.31 (**40%**)	11.05 (**16%**)

Napomena: Za 2020. i 2021. godinu, procenat za podciljeve je izračunat na osnovu opisnih podataka u izveštajima Evropske komisije, dok su za 2022–2024. korišćeni tačni brojevi iz izveštaja Evropske komisije.

Tabela 4. prikazuje državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku u EU u periodu 2020–2024. godine, ukupno i prema podciljevima. Ukupna izdvajanja su u posmatranom periodu oscilirala. Najviša su bila 2020. godine (77 milijardi €), a do 2022. godine su pala na 41,51 milijardu €, odnosno gotovo za polovinu. U 2023. i 2024. godini su ponovo porasla, na 55,32, odnosno 68,82 milijarde €, ali nisu dostigla nivo iz 2020. godine.

Od 2022. godine izveštaji Komisije omogućavaju preciznije razlikovanje tri podcilja: dekarbonizacije, proizvodnje energije (obnovljivi izvori i infrastruktura) i smanjenja ekoloških poreza. Najupadljivija promena je rast pomoći za proizvodnju energije, sa 9,44 milijarde € u 2022. godini na 20,89 milijardi € u 2023. i 27,31 milijardu € u 2024. godini. Njen udeo je tako porastao sa 18% na 40% ukupne pomoći za ovaj cilj. Pomoć za dekarbonizaciju je u istom periodu u apsolutnom iznosu blago rasla, sa oko 25 na oko 30 milijardi €, ali joj je udeo opao sa oko polovine na 44%. Smanjenje ekoloških poreza je najpromenljivija kategorija. Iznosilo je 14,21 milijardu € u 2022. godini, oko 5,3 milijarde € u 2023. i 11,05 milijardi € u 2024. godini.

Pad ukupne pomoći u 2022. godini treba tumačiti u kontekstu energetske krize. Najveći deo pomoći za obnovljive izvore isplaćuje se kao razlika između garantovane i tržišne cene. Kada su veleprodajne cene električne energije 2022. godine naglo porasle, potreba za ovom podrškom se smanjila, a u pojedinim šemama sa dvosmernom premijom proizvođači su višak čak vraćali.

Tabela 5. Prikaz udela prema instrumentu u državnoj pomoći za zaštitu životne sredine I energetiku u EU[237]

Godina	Direktni grantovi	Poreske olakšice	Garancije	Ostalo (npr. Feed-in тарифе)
2020.	20%	17%	1%	62%
2021.	18%	17%	1%	64%
2022.	26%	23%	2%	49%
2023.	28%	26%	2%	44%
2024.	31%	26%	2%	41%

Napomena: "Ostalo" uključuje fid in tarife, premije i druge složene instrumente, koji su uglavnom deo prijavljenih mera (npr. nemačka šema EEG[238]).

Tabela 5. prikazuje strukturu državne pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku u EU prema instrumentu dodele. Na početku posmatranog perioda dominirala je kategorija „ostalo", koja obuhvata fid-in tarife, tržišne premije i druge složene instrumente operativne pomoći. Njen udeo je 2020. i 2021. godine iznosio 62%, odnosno 64%. Od 2022. godine taj udeo kontinuirano opada, do 41% u 2024. godini. Istovremeno raste udeo direktnih grantova, sa 18–20% na 31%, i poreskih olakšica, sa 17% na 26%. Garancije su u celom periodu marginalan instrument, sa udelom od 1–2%.

Ova promena odražava dva procesa. Prvi je postepeno smanjenje relativnog značaja dugoročnih šema operativne pomoći za obnovljive izvore, čija je potreba za podrškom opala zbog pada troškova tehnologija i rasta tržišnih cena. Drugi je rast pomoći za ulaganja, na primer u dekarbonizaciju industrije, infrastrukturu i skladištenje, koja se po pravilu dodeljuje u obliku grantova, često u okviru GBER-a. Poređenje sa Srbijom je ovde posebno upečatljivo. U domaćoj pomoći za energetiku kategorija „ostalo", odnosno fid-in tarife, čini gotovo celokupnu pomoć, a grantovi se pojavljuju samo izuzetno. Struktura domaće pomoći tako danas odgovara strukturi pomoći u EU od pre više od jedne decenije.

Tabela 6. Prikaz državne pomoći prema obavezi prijave Evropskoj komisiji (u milijardama evra)

Godina	Prijavljene mere (EEAG/CEEAG)	Izuzete mere (GBER)
2020.	~60.5 (79%)	~16.5 (21%)
2021.	~52.4 (76%)	~16.1 (24%)
2022.	~21.8 (52%)	~19.8 (48%)
2023.	~33.5 (61%)	~22.0 (39%)
2024.	~49.8 (72%)	~19.1 (28%)

[237] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en
[238] Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) (2014) BGBl I 1066

Tabela 6. prikazuje državnu pomoć za zaštitu životne sredine i energetiku u EU prema tome da li je dodeljena na osnovu mera prijavljenih Komisiji ili mera izuzetih od prijave na osnovu GBER-a. Prijavljene mere su u celom periodu činile veći deo pomoći, ali se njihov udeo znatno menjao. U 2020. i 2021. godini iznosio je 79%, odnosno 76%. Najveći deo te pomoći činile su dugoročne šeme podrške obnovljivim izvorima, ocenjene prema EEAG. U 2022. godini udeo prijavljenih mera pao je na 52%, pa su se one gotovo izjednačile sa merama po GBER-u. U 2023. i 2024. godini ponovo je porastao, na 61%, odnosno 72%.

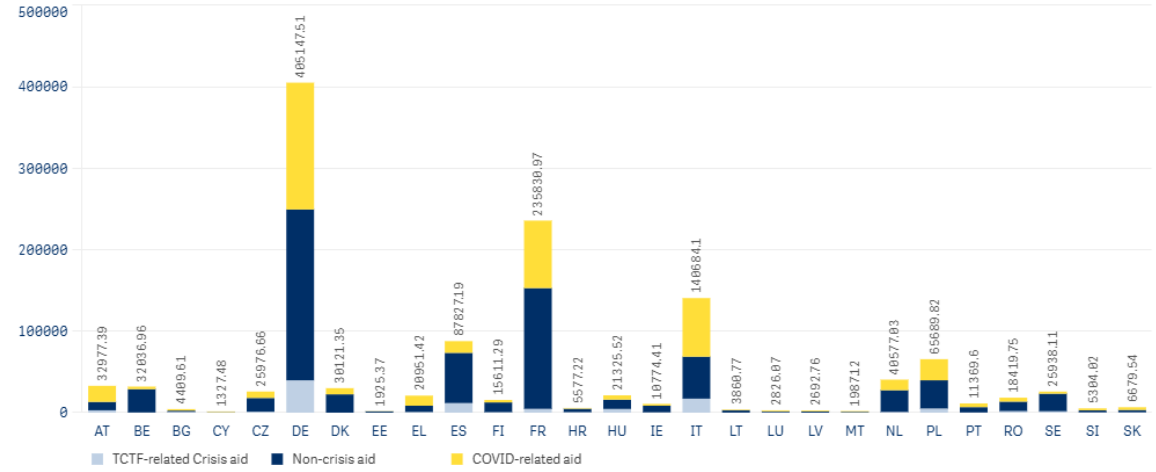
Iznos pomoći po GBER-u je, za razliku od prijavljenih mera, bio relativno stabilan, između 16 i 22 milijarde € godišnje. Promene udela su tako gotovo u celini posledica oscilacija prijavljenih mera. Njihov pad u 2022. godini prati pad potrebne podrške obnovljivim izvorima zbog visokih tržišnih cena, a rast u 2023. i 2024. godini prati primenu novih šema odobrenih prema CEEAG.

Iz tabela 4–6 proizlaze tri zaključka. Prvo, iznos pomoći za životnu sredinu i energetiku u EU u velikoj meri zavisi od tržišnih cena električne energije, jer se najveći deo operativne pomoći isplaćuje kao razlika do garantovane cene. Drugo, struktura pomoći se pomera sa operativne pomoći za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora ka pomoći za ulaganja u proizvodnju energije, infrastrukturu i dekarbonizaciju. Treće, GBER je postao trajan i stabilan kanal dodele pomoći, kojim se godišnje dodeljuje između 16 i 22 milijarde evra bez prethodne prijave Komisiji.

TCTF je uveden u martu 2022. godine kao odgovor na krizu izazvanu ruskom agresijom na Ukrajinu, a u martu 2023. godine proširen je kako bi podržao prelazak na ekonomiju sa nultom neto stopom emisija. U periodu 2020–2024. godine u Evropskoj uniji ukupno je dodeljeno oko 1.260 milijardi evra državne pomoći. Od toga je 710,22 milijarde evra dodeljeno za nekrizne mere, a 97,57 milijardi evra za mere po TCTF-u.[239]

[239] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en

Grafik 8. Pregled TCTF mera, Nekrizhnih mera i mera za ublažavanje posledica Covid - 19



U 2023. godini, rashodi po osnovu TCTF-a iznosili su 39.45 milijardi evra (21% ukupnih rashoda za državnu pomoć u EU i 0,23% BDP-a EU)[240]. U 2024. godini, za tranzicione sekcije TCTF-a dodeljeno je 3,84 milijarde evra, sa fokusom na obnovljive izvore energije, industrijsku dekarbonizaciju i strateške sektore[241].

Najveći korisnici u periodu 2022 –2024. godine su Nemačka sa 39,79 milijardi evra, Italija 17,24 milijardi evra i Španija 11,82 milijarde evra. TCTF je omogućavao različite instrumente, a prema objavljenim podacima najzastupljeniji su bile direktne subvencije sa učešćem od 46%, zatim garancije i krediti sa oko 6%[242].

Pomoć je bila usmerena na sektore pogođene krizom i one ključne za zelenu tranziciju, pa je tako Nemačka dodelila 16,91 milijardi evra za kompenzaciju visokih cena električne i gasne energije (mehanizam „kočnice cena"), Španija je odobrila 1,2 milijarde evra za proizvodnju obnovljivog vodonika, Poljska 1,2 milijarde evra za skladištenje električne energije, a Luksemburg 520 miliona evra za dekarbonizaciju.

TCTF je predstavljao značajan, ali privremen instrument za odgovor na krizu i podršku tranziciji. Iako su odobreni iznosi bili ogromni, stvarna isplata je bila znatno manja. Pomoć je bila koncentrisana u nekoliko velikih ekonomija, a instrumenti su varirali od direktnih subvencija do garancija i kredita. Fokus se postepeno pomerao sa hitnih kriznih mera ka dugoročnijim ciljevima zelene tranzicije, što je na kraju dovelo do zamene TCTF-a novim Okvirom za čistu industrijsku tranziciju (CISAF) od juna 2025. godine

[240] Evropska komisija, State Aid Scoreboard 2024 – Note, str. 15
[241] Evropska komisija, State Aid Scoreboard 2025 – Note, str. 8
[242] https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard_en

IX. NAPREDNE PRAKSE: PREGLED NAJZNAČAJNIJIH NOVIH SLUČAJEVA

Posle usvajanja CEEAG 2022. godine i CISAF-a 2025. godine, Evropska komisija je odobrila niz šema koje pokazuju kako nova pravila funkcionišu u praksi. Za Srbiju su one dvostruko korisne. Pokazuju pravac u kome se kreće pravo EU, a istovremeno su gotovi modeli za oblasti u kojima domaći okvir zaostaje. Ovde su prikazani slučajevi iz oblasti koje su obrađene u glavi V, kao i iz oblasti koje domaći okvir još ne poznaje.

9.1. Obnovljivi izvori: Dvosmerni ugovori za razliku u Rumuniji

Komisija je 6. marta 2024. godine odobrila rumunsku šemu dvosmernih ugovora za razliku za vetroelektrane na kopnu i solarne elektrane. Budžet šeme je oko 3 milijarde evra, a cilj je 5 GW novih kapaciteta.[243] Ugovori se zaključuju na 15 godina od početka rada postrojenja. Aukcije sprovodi operator prenosnog sistema u dva kruga (2 GW u 2024. i 3 GW u 2025. godini). Ponude se rangiraju prema ugovorenoj ceni, a dobitnici dobijaju cenu koju su ponudili. Proizvođači električnu energiju prodaju na organizovanom tržištu. Kada je referentna cena niža od ugovorene, ugovorna strana im plaća razliku, a kada je viša, proizvođači vraćaju razliku. Referentna cena je mesečni prosek cena na tržištu za dan unapred, ponderisan proizvodnjom. Ozbiljnost ponuda obezbeđuje se garancijom za ponudu od 20.000 evra po MW i garancijom za izvršenje od 75.000 evra po MW. Šema se finansira iz posebnog fonda likvidnosti, prvenstveno sredstvima iz Fonda za modernizaciju EU.

Rumunski model je po osnovnoj logici veoma blizak srpskom modelu tržišnih premija: konkurentno nadmetanje, dvosmerna premija i 15 godina trajanja. Razlikuje se u tri elementa koji su za Srbiju poučni:

1) jasno propisanim finansijskim garancijama ozbiljnosti projekta;
2) posebnim fondom likvidnosti, odvojenim od opšte naknade;
3) obavezom pribavljanja dozvole za priključenje u kratkom roku posle zaključenja ugovora.

U regionu je slične aukcije, uz tehničku podršku EBRD-a, uvela i Crna Gora. Njena prva aukcija za 250 MW solarnih elektrana raspisana je u julu 2025. godine.[244]

[243] Evropska komisija, Odluka od 6. marta 2024. godine, Državna pomoć SA.108510 (2024/N) – Contracts for Difference support scheme for the production of renewable electricity from onshore wind and solar photovoltaic, C(2024) 1592 final.

[244] EBRD, „Montenegro launches its first renewable energy auction", 11. 7. 2025, https://www.ebrd.com/home/news-and-events/news/2025/montenegro-renewable-energy-auction.html

9.2. Skladištenje energije: italijanski sistem MASCE

Komisija je u decembru 2023. godine odobrila italijansku šemu od 17,7 milijardi evra za izgradnju centralizovanog sistema skladištenja električne energije, ukupnog kapaciteta većeg od 9 GW, odnosno 71 GWh.[245] Investitori se biraju u konkurentnom nadmetanju, prema najmanjem iznosu pomoći po ponuđenom kapacitetu. Dobijaju godišnja plaćanja koja pokrivaju troškove ulaganja i rada. Kapacitet se zatim, preko posebne platforme, nudi trećim licima kao standardizovan proizvod za vremensko pomeranje energije. Šema obuhvata reverzibilne hidroelektrane i litijum-jonske baterije, a lista tehnologija se preispituje svake dve godine.

Model pokazuje kako se skladištenje može podržati tako da ne služi jednom proizvođaču, već celom tržištu, jer se kapacitet nudi svim učesnicima pod jednakim uslovima. **Pozitivni propisi u Republici Srbiji ne poznaju samostalno skladištenje kao kategoriju pomoći**.

9.3. Dekarbonizacija industrije: nemački ugovori za razliku za ugljenik

Prvu šemu ugovora za razliku za ugljenik (Klimaschutzverträge) Komisija je odobrila početkom 2024. godine, prema odeljku 4.1 CEEAG. Nemačka je 12. marta 2024. godine pokrenula prvi postupak nadmetanja, ukupnog obima 4 milijarde evra.[246] Korisnici nude iznos pomoći po toni izbegnutog CO_2. Pomoć pokriva razliku između tog iznosa i cene ugljenika koju bi inače platili, korigovanu za kretanje cena energenata u odnosu na referentni sistem. Isplaćuje se godišnje, tokom 15 godina. Projekti moraju u roku od tri godine smanjiti emisije za 60%, a u roku od 15 godina za 90% u odnosu na najbolju dostupnu konvencionalnu tehnologiju. Ponude se rangiraju prema troškovnoj efikasnosti (80%) i relativnom smanjenju emisija (20%). Ako ciljevi nisu ostvareni, pomoć se umanjuje, a može se tražiti i njen povraćaj.

Za Srbiju je ovaj model posebno važan jer cilj odgovara cilju Uredbe o podsticajima za dekarbonizaciju iz 2026. godine. Razlika je u načinu dodele. Domaća uredba dodeljuje bespovratna sredstva po javnom pozivu, uz intenzitet do određenog procenta opravdanih troškova. Nemački model, naprotiv, dodeljuje pomoć nadmetanjem po ceni izbegnute tone CO_2 i vezuje je za stvarno ostvareno smanjenje emisija.

---

[245] Evropska komisija, Odluka od 20. decembra 2023. godine, Državna pomoć SA.104106 (2023/N) – Italian Electricity Storage Scheme (MASCE), C(2023) 9170 final.

[246] Evropska komisija, Odluka od 16. februara 2024. godine, Državna pomoć SA.104880 (2024/N) – Germany: "Förderprogramm Klimaschutzverträge" – Climate Protection Contracts scheme, C(2024) 1021 final.

9.4. _Energetska infrastruktura: nemačka vodonična mreža

Komisija je u junu 2024. godine odobrila nemačku šemu od 3 milijarde evra za izgradnju osnovne vodonične mreže dužine oko 9.700 km. Od toga je oko 60% preuređenih gasovoda, a 3.880 km novih vodoničnih cevovoda.[247] Mrežu grade i njome upravljaju privatni operatori transportnog sistema. Država im daje garanciju koja im omogućava da se kod razvojne banke KfW zaduže po kamati nižoj od tržišne.

9.5. Zatvaranje kapaciteta na ugalj: RWE, LEAG I CE Oltenia

Komisija je 11. decembra 2023. godine odobrila naknadu od 2,6 milijardi evra preduzeću RWE za prevremeno zatvaranje lignitskih elektrana u Rajnskoj oblasti. Naknada se isplaćuje u ratama do 2030. godine, a dogovorom iz 2022. godine prestanak korišćenja uglja u toj oblasti pomeren je na 2030. godinu bez dodatne naknade.[248] Komisija je potom 18. novembra 2025. godine odobrila naknadu do 1,75 milijardi evra preduzeću LEAG za zatvaranje lignitskih elektrana u Lužici najkasnije do 2038. godine. Naknada pokriva fiksne dodatne troškove prevremenog zatvaranja.[249] Oba slučaja proistekla su iz istog postupka, koji je Komisija vodila više godina, i iz zakona kojim je Nemačka utvrdila redosled i rokove zatvaranja.

Za Srbiju je, međutim, najrelevantniji slučaj rumunskog preduzeća Complexul Energetic Oltenia, proizvođača električne energije iz lignita u većinskom državnom vlasništvu, sa više od 8.000 zaposlenih. Komisija je u januaru 2022. godine uslovno odobrila pomoć za restrukturiranje do 2,66 milijardi evra za period 2021–2026. godine.[250] Pomoć se sastojala od bespovratnih sredstava iz državnog budžeta (1,33 milijarde evra) i iz Fonda za modernizaciju EU (771 milion evra). Preduzeće i tržišni ulagači morali su da obezbede više od 30% troškova restrukturiranja, od čega polovinu novim finansiranjem po tržišnim uslovima. Restrukturiranje obuhvata postepeno gašenje blokova na ugalj, izgradnju zamenskih kapaciteta (gasna elektrana od 1.325 MW i solarne elektrane od 735 MW), smanjenje broja zaposlenih i izdvajanje toplane u Krajovi u posebno pravno lice. Kao mere za ograničavanje narušavanja konkurencije,

[247] Evropska komisija, Odluka od 21. juna 2024. godine, Državna pomoć SA.112108 (2024/N) – Germany: TCTF: Core Hydrogen Network, C(2024) 4381 final.
[248] Evropska komisija, Odluka od 11. decembra 2023. godine, Državna pomoć SA.53633 (2021/C) – Phase-out of lignite-fired power plants (RWE), C(2023) 8953 final.
[249] Evropska komisija, Odluka od 18. novembra 2025. godine, Državna pomoć SA.53633 (2021/C) – Phase-out of lignite-fired power plants (LEAG).
[250] Evropska komisija, Odluka od 26. januara 2022. godine, Državna pomoć SA.59974 (2021/C) – Restructuring aid to Complexul Energetic Oltenia S.A., C(2022) 553 final

predviđeni su zajedničko ulaganje sa drugim proizvođačima u nove kapacitete, zabrana sticanja udela u konkurentima i zabrana isticanja državne pomoći kao konkurentske prednosti.

Slučaj ima i poučan nastavak. Rumunija je u decembru 2025. godine zatražila od Komisije odstupanje od rasporeda gašenja blokova na ugalj i izmenu plana restrukturiranja. Kao razloge je navela kašnjenje izgradnje zamenskih kapaciteta i regionalne rizike za snabdevanje, jer je glavni snabdevač Moldavije i snabdeva i Ukrajinu. Komisija je ocenu započela u martu 2026. godine.[251]

9.6. Cena električne energije za energetski intenzivnu industriju: prve šeme po CISAF-u

Komisija je 16. aprila 2026. godine odobrila prve tri šeme za privremeno smanjenje cene električne energije za energetski intenzivne korisnike po odeljku 4.5 CISAF-a:

- Bugarska: 334 miliona evra, od 1. jula 2025. do 30. juna 2028. godine;[252]
- Nemačka: 3,8 milijardi evra, od 1. januara 2026. do 31. decembra 2028. godine;[253]
- Slovenija: 90 miliona evra, od 1. januara 2026. do 31. decembra 2028. godine.[254]

Sve tri šeme obavezuju korisnike da znatan deo dobijene pomoći ponovo ulože u mere dekarbonizacije. Nemačka šema obuhvata 91 sektor intenzivan u pogledu potrošnje električne energije i trgovine, uključujući hemijsku industriju, staklo i proizvode od gume i plastike.[255]

Za Srbiju su posebno poučne Slovenija i Bugarska, jer su po veličini privrede i strukturi industrije bliže Srbiji od Nemačke. Pokazuju da se podrška privredi u pogledu cene električne energije može ostvariti transparentno, iz budžeta, vremenski ograničeno i uz obavezu dekarbonizacije.

---

[251] Romania Insider, „EC reviews Romania's request to delay coal plant closures at CE Oltenia", 2. 3. 2026, https://www.romania-insider.com/european-commission-ce-oltenia-coal-march-2026

[252] Evropska komisija, Odluka od 16. aprila 2026. godine, Državna pomoć SA.118224 (2026/N) – CISAF Section 4.5: Support mechanism for energy-intensive users (Bulgaria), C(2026) 2410 final.

[253] Evropska komisija, Odluka od 16. aprila 2026. godine, Državna pomoć SA.118042 (2026/N) – CISAF Section 4.5: Temporary reduction in electricity price for energy-intensive undertakings (Germany), C(2026) 2412 final.

[254] Evropska komisija, Odluka od 16. aprila 2026. godine, Državna pomoć SA.118115 (2026/N) – CISAF Section 4.5: Temporary energy price reduction for energy-intensive companies (Slovenia), C(2026) 2415 final.

[255] IWR, „EU approves German industrial electricity price relief for energy-intensive industry from 2026", 21. 5. 2026, https://www.renewable-energy-industry.com/news/world/article-7447-eu-approves-german-industrial-electricity-price-relief-for-energy-intensive-industry-from-2026

X. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Predmet ovog rada bio je pravni režim državne pomoći u sektoru energetike Republike Srbije, posmatran u svetlu obaveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, kao i u poređenju sa evropskom pravnom tekovinom. Polazna hipoteza bila je da domaći okvir, iako u svojim opštim postavkama usklađen sa pravnom tekovinom EU, u oblasti energetike sistemski zaostaje za njenim razvojem. Pretpostavljeno je i da se taj zaostatak ne može objasniti isključivo normativnim razlozima, već i strukturom sektora u kome država istovremeno nastupa kao vlasnik, regulator i davalac pomoći. Rezultati analize ovu hipotezu u celini potvrđuju, uz nekoliko važnih ograda.

Na normativnom planu utvrđeno je da domaći okvir kontrole državne pomoći počiva na stabilnim i u osnovi usklađenim temeljima. Pojam državne pomoći, posle preuzimanja Obaveštenja Evropske komisije Uputstvom o načinu za ocenjivanje da li transakcija sadrži državnu pomoć, tumači se u skladu sa praksom Suda pravde EU. Pravila o pomoći male vrednosti, horizontalnoj pomoći i referentnim stopama usklađena su sa aktuelnim stanjem prava EU. Ta usklađenost, međutim, ne obuhvata oblast koja je za energetiku najvažnija. Posebna pravila o pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku, sadržana u Uredbi iz 2021. godine i Uputstvu iz 2023. godine, zasnovana su na Smernicama za period 2014–2020 i izvornoj verziji Opšte uredbe o grupnim izuzećima. Ona ne prate Smernice iz 2022. godine i izmene Opšte uredbe o grupnim izuzećima iz 2023. godine, koje su danas na snazi unutar Evropske unije. Posledica je raskorak koji nije samo vremenski, već i kvalitativni. Domaćem pravu nepoznate su kategorije pomoći koje su u pravu EU postale nosioci energetske tranzicije (npr. pomoć za proizvodnju i korišćenje vodonika, skladištenje energije, dekarbonizaciju industijre, čistu mobilnost, enegetske zajednice i zatvaranje kapaciteta na ugalj). Izuzetak je šema podsticaja za dekarbonizaciju industrije iz 2026. godine, ali ona ne počiva na domaćem propisu o državnoj pomoći, već na neposrednoj primeni okvira EU (odeljak 5.5). Istovremeno su zadržana rešenja koja je pravo EU napustilo kao nespojiva sa klimatskim ciljevima, poput pomoći za kogeneraciju bez obzira na vrstu goriva i pomoći za adekvatnost proizvodnje bez emisionih ograničenja. Taj raskorak dobija na težini kada se ima u vidu stav Sekretarijata Energetske zajednice da su nove smernice obavezujuće i za institucije ugovornih strana. Domaći organ i regionalna institucija tako mogu istu meru oceniti prema različitim merilima, što je teško spojivo sa načelom pravne sigurnosti.

U pogledu primene, analiza je pokazala da se odgovor na pitanje da li određena mera predstavlja državnu pomoć ne može izvesti iz njenog oblika, već isključivo iz ocene kumulativnih elemenata pojma pomoći u konkretnim okolnostima. U radu je to pokazano na nizu tipičnih situacija u energetici. Subvencije domaćinstvima i regulisane cene za domaćinstva ne predstavljaju državnu pomoć, jer korisnik nije učesnik na

tržištu. Finansiranje opšte energetske mreže, odnosno prenosno, transportnog i distributivog sistema koji je pod jednakim, regulisnaim uslovima dostupan svim korisicima, ne predstavlja državnu pomoć ako se delatnost obavlja kao zakonski monopol i ako je isključeno unakrsno subvencionisanje. U tom slučaju ne postoji konkurencija koja bi mogla biti narušena. Isto važi i za državne garancije za kredite kojima se takva mreža finansira. Za razliku od prethodnog, kada se javna sredstva dodele određenom korisniku, odnosno infrastruktura izgrađena za potrebe jednog ili ograničenog broja korisnika, na primer priljučni vod ili gasovod do jednog industrijskog postrojenja, predstavlja pomoć tom korisniku ako ne snosi troškove njene izgradnje i korišćenja po tržišnim uslovima. Isto se odnosi i na garancije za vertikalno integrisana preduzeća za koje se ne plaća tržišna premija, za povlašćene cene pojedinim kupcima i za toleridanje neplađanja. U tim slučajevima, po pravilu, ispunjeni su svi elementi pojma državne pomoći. Praktična wposledica je da se o postojanju pomoći ne može suditi po nazivu ili formi akta. Zakoni o davanju garancije, akt o cenama ili zaključak Vlade upućen javno preduzeću mogu sadržati državnu pomoć jednako kao i subvencija. Zato i takve mere moraju biti predmet prethodne ocene Komisije za kontrolu državne pomoći, što je jedna od preporuka ove analize.

Empirijski deo analize upotpunjuje ovu sliku. Zvanični podaci, dostupni zaključno sa 2024. godinom, pokazuju rast pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku u periodu 2020–2024. godine i njenu izrazito jednostranu strukturu. Pomoć je gotovo u celini svedena na operativnu pomoć za proizvodnju električne energije, pa struktura domaće pomoći danas odgovara strukturi pomoći u EU od pre više od jedne decenije.

Rad je identifikovao i razvojne procese. Prelazak sa fid-in tarifa na aukcije sa dvosmernom tražišnom premijom predstavlja primer uspešne recepcije savremenog modela podrške, koji je u pojedinim elementima prethodio standardu koji je upravo Evropska unija kasnije učinila obaveznim. Ova ocena odnosi se na model dodele, ane na obim njegove primene. Do sada su sprovedena dva kruga aukcija, 2’23. i 2024/2025. godine, sa ukupno 850 MW dodeljene kvote, pa će o stvarnim efektima modela biti moguće suditi tek posle više ciklusa i njihove evaluacije. Neposredna primena Okvira za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor u mišljenju Komisije za kontrolu državne pomoći kojim se ceni usklađenost Uredbe o podsticajima za dekarbonizaciju iz 2026. godine, pokazuje da Komisija raspolaže kapacitetom za primenu najnovijih pravila. Ona istovremeno otvara pitanje da li se neposreda primena akata koji nisu preuzeti u domaće pravo može strati trajnim rešenjem ili samo privremenim oremođćavanjem normativne praznine. Autor se priklanja drugom stanovištu, prema kome pravna siguranost davalac i korsnika zahteva da merila ocene budu unapred poznata i sadržana u domaćem propisu, a ne da zavise od toga da li će organ u konkretnom slučaju posegnuti za aktom EU.

Uporedna analiza novijih slučajeva iz prakse Evropske komisije ukazala je na zajednička obeležja savremenog pristupa pomoći u energetici. To su konkurentna dodela kao

pravilo, dvosmerni ugovori kojima se sprečava prekomerna naknada, ograničenje pomoći na finansijski jaz, uslovljenost pomoći merljivim rezultatima i transparentnost izvora finansiranja. Domaći okvir ova obeležja poznaje samo delimično. Konkurentna dodela i dvosmerni ugoor primenjuju se samo u akukcijama za tržišne prmeije, dok mala postrojenja i dalje dobijaju fiksnu fid-in tarifu. Šema podsticaja za dekarbonizaciju iz 2026. godine pomć ograničava na minimum neophodan za realizacicju ulaganja i uslovljava je ostvarenim smanjenjem emisija, ali je dodeljuje po javnom pozivu, kao procenat opravdanih troškova, a ne nadmetanjem.

10.1. Preporuke

Iz izloženog proizlaze preporuke de lege ferenda, koje se mogu sagledati na tri nivoa.

Na normativnom nivou, prioritet je zatvaranje jaza između domaćeg okvira i pravne tekovine EU upravo u onom delu u kome je on najveći. To podrazumeva novu uredbu o pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energetiku, kojom bi se preuzele izmene Opšte uredbe o grupnim izuzećima iz 2023. godine, kao i odgovarajuće uputstvo kojim bi se preuzele Smernice iz 2022. godine. Neposredna primena Okvira za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor, koju je Komisija za kontrolu državne pomoći već sprovela, trebalo bi da dobije uporište u domaćem propisu, kako merila ocene ne bi zavisila od odluke organa u konkretnom slučaju. Posebnu pažnju zaslužuje pomoć za zatvaranje kapaciteta na ugalj. Za nju danas ne postoji nikakav pravni osnov, a bez njega energetska tranzicija sistema zasnovanog na lignitu ne može biti sprovedena u skladu sa pravilima o državnoj pomoći.

Na institucionalnom nivou, ključno je da mere podrške energetskom sektoru, bez obzira na formu u kojoj se donose, budu podvrgnute prethodnoj oceni. To se pre svega odnosi na zakone o davanju garancija energetskim preduzećima i na akte Vlade kojima se javnim preduzećima nalaže ili preporučuje određeno postupanje prema trećim licima. Evropska komisija u svom izveštaju preporučuje Srbiji da obezbedi da se obaveza prijave i zabrana sprovođenja pomoći pre odobrenja sistematski poštuju za sve mere državne pomoći (tzv. poštovanje standstill klauzule). U domaćem pravu to podrazumeva i doslednu primenu instituta obaveštavanja Komisije o potrebi prijave iz člana 28. Zakona o kontroli državne pomoći. Ako se u ovim slučajevima sistematski pribavlja mišljenje Komisije za kontrolu državne pomoći, pitanje državne pomoći bi se postavljalo pre, a ne posle donošenja mere. U istom pravcu ide i potreba za jačanjem transparentnosti. Uputsvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike već obavezuje davaoce da na posebnoj internet stranici objave podatke o korisnicima i iznosima pomoći većim od 500.000 evra, a Evropska komisijapreporučuje veću transparentnost kapitalnih transfera i garncija javnim preduzećima. Ove podatke trebalo bi objediniti u javno dostupan i pretraživ

registar odluka i korisnika pomoći, kako bi se primena pravila mogla pratiti na jednom mestu.

Na nivou prakse, preporuke se odnose na način na koji se pomoć dodeljuje i procenjuje. Iskustvo sa aukcijama za tržišne premije pokazuje da domaći sistem može uspešno da primeni konkurentnu dodelu i dvosmerne ugovore. Ista logika mogla bi se primeniti i na druge oblike pomoći. Podrška dekarnonizaciji industrije mogla bi se, umesto po javnom pozivu kao procenat opravdanih troškova, dodeljivati nadmetanjem po iznosu pomoći po toni izbegnutog CO2, po izoru na nemače ugovore za razliku za ugljenik. Za skladištenje energije mogle bi se organizovati aukcije za dugoročno obezbeđivanje kapaciteta koje se nudi svim učesnicima na tržištu pod jednakim uslovima, po uzoru na italijanski MASCE. Komisija za kontrolu državne pomoći bi, uz to, trebalo da počne da koristi ovlašćenje da za šeme većeg obima odredi naknadnu evaluaciju, koje joj Uputstvo za ocenjivanje usklađenosti državne pomoći za zaštitu životne sredine i u sektoru energetike daje još od 2023. godine. Novi zakon o kontroli državne pomoći, čiji je nacrt Ministarstvo finansija objavilo u martu 2026. godine, trebalo bi tu mogućnost da pretvori u obavezu. Tako bi se kontrola državne pomoći postepeno pomerala sa pitanja da li je pomoć dodeljena u skladu sa pravilima na pitanje da li je bila potrebna i delotvorna.

Rad otvara i pravce daljeg istraživanja. Posebno bi bilo korisno empirijski proceniti podsticajni efekat aukcija za tržišne premije i kvantifikovati implicitnu podršku javnim energetskim preduzećima kroz cene, garancije i otpis potraživanja. Bilo bi korisno i ispitati kako bi se pravila o pomoći za zatvaranje kapaciteta na ugalj mogla primeniti na konkretne planove energetske tranzicije Republike Srbije. Takva istraživanja dobijaće na značaju kako se bude približavao trenutak pristupanja Evropskoj uniji. Od tog trenutka pitanje usklađenosti mera podrške u energetici prestaje da bude predmet ocene u pregovorima i postaje pitanje neposredne primene evropske pravne tekovine, sa svim posledicama koje iz toga proizlaze za postojeće šeme pomoći i njihove korisnike.

XI. SPISAK SKRAĆENICA I NJIHOVIH ZNAČENJA

Skraćenica	Značenje
AD	akcionarsko društvo
AERS	Agencija za energetiku Republike Srbije
APR	Agencija za privredne registre
ATT	prosečan efekat na korisnike pomoći (engl. *Average Treatment Effect on the Treated*)
BDP	bruto domaći proizvod
BGBl	*Bundesgesetzblatt*, službeni list Savezne Republike Nemačke
CBAM	Mehanizam za prekogranično prilagođavanje ugljenika (engl. *Carbon Border Adjustment Mechanism*)
CCS	hvatanje i skladištenje ugljenika (engl. *Carbon Capture and Storage*)
CEEAG	Smernice o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (engl. *Climate, Energy and Environmental Aid Guidelines*)
CISAF	Okvir za državnu pomoć uz Čist industrijski dogovor (engl. *Clean Industrial Deal State Aid Framework*)
COM	oznaka dokumenata Evropske komisije upućenih drugim institucijama EU
DG COMP	Generalni direktorat za konkurenciju Evropske komisije
DiD	metoda razlike u razlikama (engl. *difference-in-differences*)
ECLI	evropski identifikator sudske prakse (engl. *European Case Law Identifier*)
ECN	Evropska mreža za konkurenciju (engl. *European Competition Network*)
ECS	oznaka predmeta Sekretarijata Energetske zajednice
EDS	„Elektrodistribucija Srbije" d.o.o.
EEAG	Smernice o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energetiku 2014–2020 (engl. *Environmental and Energy Aid Guidelines*)
EEAS	Evropska služba za spoljno delovanje (engl. *European External Action Service*)
EEG	nemački Zakon o obnovljivim izvorima energije (nem. *Erneuerbare-Energien-Gesetz*)
EMS	AD „Elektromreža Srbije"
EPS	JP „Elektroprivreda Srbije"
ETS	sistem trgovine emisijama EU (engl. *Emissions Trading System*)
EU	Evropska unija
EZ	Evropska zajednica
FiP	tržišna premija (engl. *Feed-in Premium*)
FiT	fid-in tarifa (engl. *Feed-in Tariff*)
GBER	Opšta uredba o grupnim izuzećima (engl. *General Block Exemption Regulation*)
IPCEI	važni projekti od zajedničkog evropskog interesa (engl. *Important Projects of Common European Interest*)
IRR	interna stopa prinosa (engl. *Internal Rate of Return*)
ISO	model nezavisnog operatora sistema (engl. *Independent System Operator*)
ITO	model nezavisnog operatora prenosa, odnosno transporta (engl. *Independent Transmission Operator*)
JP	javno preduzeće
KfW	Nemačka razvojna banka (nem. *Kreditanstalt für Wiederaufbau*)
LNG	tečni prirodni gas (engl. *Liquefied Natural Gas*)
MC-EnC	oznaka odluka Ministarskog saveta Energetske zajednice (engl. *Ministerial Council of the Energy Community*)

MEO	test tipičnog učesnika na tržištu u privatnoj svojini (engl. *Market Economy Operator*)
METSAF	Privremeni okvir za državnu pomoć u kontekstu krize na Bliskom istoku (engl. *Middle East Crisis Temporary State Aid Framework*)
MSP	mala i srednja preduzeća, odnosno mala i srednja pravna lica
NBS	Narodna banka Srbije
NPV	neto sadašnja vrednost (engl. *Net Present Value*)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OIE	obnovljivi izvori energije
OTS	operator transportnog sistema
OU	model vlasničkog razdvajanja (engl. *Ownership Unbundling*)
PTS	Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima
RDD	regresioni diskontinuitet (engl. *Regression Discontinuity Design*)
RED II / RED III	Direktiva (EU) 2018/2001 / Direktiva (EU) 2023/2413 o obnovljivim izvorima energije (engl. *Renewable Energy Directive*)
RS	Republika Srbija
RSD	srpski dinar
SA	oznaka predmeta državne pomoći Evropske komisije (engl. *State Aid*)
SAM	Modernizacija državne pomoći (engl. *State Aid Modernisation*)
SL	Službeni list Evropske unije
SOEI	usluga od opšteg ekonomskog interesa
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SWD	radni dokument službi Evropske komisije (engl. *Staff Working Document*)
TCF	Privremeni krizni okvir (engl. *Temporary Crisis Framework*)
TCTF	Privremeni krizni i tranzicioni okvir (engl. *Temporary Crisis and Transition Framework*)
TE	termoelektrana
TEU	Ugovor o Evropskoj uniji (engl. *Treaty on European Union*)
UFEU	Ugovor o funkcionisanju Evropske unije
EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
MACSE	italijanski sistem centralizovanog skladištenja električne energije (ital. Meccanismo di Approvvigionamento di Capacità di Stoccaggio Elettrico)

ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje

Sweden
Sverige

NALED