



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 011-00-00024/2026-01/4

Датум: 3. април 2026. године

Зорана Жунковића 3

Београд

На основу члана 11. став 2. и члана 31. став 3. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19), Савет Комисије за контролу државне помоћи, на 32. седници одржаној 3. априла 2026. године, доноси следеће

МИШЉЕЊЕ

Поступајући у складу са чланом 30. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19 – у даљем тексту: Закон) и Уредбом о садржини и облику пријаве државне помоћи („Службени гласник РС“, број 15/23), Министарство заштите животне средине је, дана 1. априла 2026. године, доставило Комисији за контролу државне помоћи пријаву државне помоћи, заведену у Комисији под бројем: 011-00-00024/2026-01 (достављену дописом број: 000692990 2026 14850 007 000 012 002 од 30. марта 2026. године). Пријава је поднета на Општем обрасцу пријаве државне помоћи (у даљем тексту: Пријава) а у вези са Предлогом уредбе о врсти, критеријумима, висини, елементима, условима и начину доделе подстицајних средстава оператерима који врше поновну употребу и поновно искоришћење отпада у сврху доделе подстицајних средстава у периоду 2026-2028. Уз Пријаву су достављени и Анализа природе подстицаја и њихове усклађености са државном помоћи (у даљем тексту: Анализа), Прилог 1-Образац пријаве Министарства заштите животне средине за доделу подстицајних средстава оператерима који врше поновну употребу и поновно искоришћење отпада и Прилог 2 - Максимални износи подстицајних средстава по јединици масе количине отпада, као и квоте за врсте отпада који су предмет ове уредбе за период од ступања на снагу ове уредбе до 31. октобра 2026. године. Пријава је допуњена електронском поштом дана 1. априла 2026. године уз достављење коригованог текста Предлога уредбе о врсти, критеријумима, висини, елементима, условима и начину доделе подстицајних средстава оператерима који врше поновну употребу и поновно искоришћење отпада у сврху доделе подстицајних средстава у периоду 2026-2028 (у даљем тексту: Предлог уредбе).

Предмет пријаве државне помоћи је Предлог уредбе којом се прописују врсте, критеријуми, висина, елементи, услови и начин доделе подстицајних средстава оператерима који врше поновну

употребу и поновно искоришћење отпада, а која се доноси на основу одредбе члана 98. став 4. Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС“, број 109/25).

Министарство заштите животне средине је у достављеној Анализи као разлог за доношење Предлога уредбе навело потребу за усклађивање са планским документима из области управљања отпадом, односно са Програмом управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031 године ("Службени гласник РС", број 12/22 – у даљем тексту: Програм), и то са Посебним циљем 1: Унапређен систем управљања комуналним отпадом кроз повећану стопу рециклаже, смањено одлагање биоразградивог отпада на депоније и смањено одлагање отпада на несанитарне депоније (Мера 1.1. Проширење обухвата сакупљања на 100%) и Посебним циљем 3: Повећана стопа сакупљања, поновне употребе и рециклаже посебних токова отпада и ефикасније коришћење ресурса (Мера 3.2. Унапређење мреже сакупљања посебних токова отпада).

Давалац државне помоћи је Министарство заштите животне средине (у даљем тексту: Министарство), а корисник подстицајних средстава је оператер постројења за поновно искоришћење отпада који поседује важећу дозволу у складу са прописом којим се уређује управљање отпадом, односно прописом којим се уређује спречавање и контрола загађивања животне средине. Корисници могу бити предузетници, мала, средња и велика правна лица, а процењени годишњи број корисника је од 11 до 50.

Подстицајна средства, осим помоћи мале вредности, не могу се доделити корисницима који су у тешкоћама, у смислу прописа којима се уређује контрола државне помоћи, као ни корисницима којима је изречена обавеза повраћаја незаконите или неусклађене државне помоћи.

Планирано је да се подстицајна средства додељују у периоду од 2026. до 2028. године, а процењени годишњи буџет подстицајних средстава је 2.675.000.000,00 динара, која се додељују у облику бесповратних средстава путем субвенција.

Подстицајна средства која се додељују на основу Предлога уредбе имају за циљ заштиту животне средине кроз унапређење система поновне употребе и поновног искоришћења отпада, у складу са принципима одрживог развоја, хијерархијом управљања отпадом и принципом циркуларне економије. Подстицајна средства на основу Предлога уредбе додељују се за операције поновног искоришћења отпадних гума, отпада од електричне и електронске опреме, отпадних уља, истрошених батерија или акумулатора и отпадних возила осим за операције поновног искоришћења у енергетске сврхе. Подстицајна средства, као државна помоћ, додељују се у висини која се утврђује по јединици масе (kg или t) количине отпада за коју је планирано поновно искоришћење и обухватају оперативне трошкове обављања делатности управљања отпадом који се односе на сакупљачку мрежу и сортирање отпада у оквиру трошкова поновног искоришћења отпада. Министарство је у Анализи посебно нагласило да оператери постројења за поновно искоришћење предметних типова отпада немају законску обавезу у погледу количине и третмана, сакупљања и сортирања отпада, те да би се овим подстицајима досегао стандард заштите животне средине који превазилази прописане стандарде.

Подстицајна средства не могу се додељивати ретроактивно, односно за делатности управљања отпадом које су реализоване пре дана подношења захтева за доделу подстицајних средстава.

Као додатни разлог доношења Предлога уредбе, Министарство у Анализи истиче да је у Извештају Европске комисије за Србију за 2025. годину наведено да Србија има добар ниво усклађености са европском правном тековином у области отпада, али да имплементација напредује споро и да и даље постоји потреба за спровођењем система проширене одговорности произвођача за поједине токове отпада. То значи да систем још увек није у стању да се ослони само на обавезе произвођача, постојеће тржишне приходе и регулаторни притисак, већ му је потребан прелазни, дисциплинован и циљани инструмент подршке. Такође, истакнуто је и да су количине отпада које се поново искоришћавају недовољне, и да значајан део посебних токова отпада уопште не улази у формални и у потпуности проверљив систем.

Даље, Министарство истиче да мера помоћи из Предлога уредбе помера тежиште ка почетним фазама ланца, односно ка сакупљању, транспорту и сортирању, и да таква промена није случајна, већ да одражава чињеницу да је управо у том делу система тржишни неуспех/несавршеност ("market failure") најизраженији и да без интервенције државе највећи део не улази у формалне токове. Предлог уредбе има изразито транзициони карактер, а сврха предложене мере није само да обезбеди краткорочну подршку, већ и да припреми систем за прелаз ка моделу у коме ће доминантну улогу имати проширена одговорност произвођача и тржишни механизми. У Анализи Министарство такође наводи, да предложени модел не субвенционише читав ланац, већ само онај сегмент у коме је у Републици Србији тржишни неуспех најизраженији, те да ће довести до тога да оператер и даље има подстицај да оптимизује даљи третман отпада, подиже квалитет излазног резултата из процеса и да буде технолошки ефикасан.

Министарство у Анализи показује да је Предлог уредбе по свом циљу и структури усклађен са „Waste Framework Directive“¹, којом се успоставља општи оквир Европске уније за управљање отпадом, укључујући дефиниције, хијерархију отпада, обавезу заштите животне средине и здравља људи, као и ширу оријентацију ка ефикасном коришћењу ресурса и циркуларној економији. Усклађеност се испољава на четири нивоа. Прво, циљ Предлога уредбе је унапређење поновне употребе и поновног искоришћења, што је хијерархијски супериорније од одлагања. Друго, подржавају се механизми који повећавају количину отпада у формалном систему, што је предуслов да би се уопште могла остварити припрема за поновну употребу, рециклажа и други облици. Треће, ова уредба не фаворизује одлагање или неконтролисано уклањање, већ управо супротно: гради инфраструктурно-оперативни предуслов за више нивое хијерархије. Четврто, код отпадних уља Предлог уредбе је усклађен са европским приступом да се при третману даје приоритет регенерацији или другим рециклажним операцијама са еквивалентним или бољим укупним исходом по животну средину. Министарство посебно наглашава да није довољно дати подстицај операторима да би се испуниле све обавезе у области отпада, већ делује као транзициони инструмент унутар шире логике „Waste Framework Directive“, која подразумева и одвојено сакупљање, проширену одговорност произвођача, техничке стандарде и контролу токова отпада.

¹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives

Министарство наводи да се очекује да ће се током периода примене Предлога уредбе стабилизovati токови отпада, развити и проширити сакупљачка инфраструктура, повећати формализација тржишта, генерисати поуздани подаци о реалним трошковима управљања отпадом. Ови ефекти су кључни предуслови за постепени прелаз ка моделима који се заснивају на проширеној одговорности произвођача, тржишним механизмима и индустријској тражњи за секундарним сировинама.

Чланом 11. Предлога уредбе прописано да се право на подстицај стиче у поступку аукција, при чему се аукција може организовати јединствено за две или више врста отпада. Такође, Министарство спроводи аукције на основу расположивих квота, које су претходно, сходно члану 10. Предлога уредбе, утврђене од стране министра надлежног за послове заштите животне средине. Наиме, у обрзаложењу наведених чланова, Министарство истиче да се на предложени начин обезбеђује да средства буду додељена онима који могу да постигну најбољи резултат уз најнижи трошак по јединици отпада. Поступак аукције се покреће објављивањем јавног позива (у даљем тексту: Јавни позив) од стране Министарства, и Јавни позив нарочито садржи: ко има право да поднесе пријаву за учествовање на аукцији; расположиве квоте по врсти отпада; максималне износе подстицајних средстава по јединици масе количине отпада по врсти отпада; начин и форму пријављивања на аукције; списак докумената која се достављају уз пријаву за учествовање на аукцији; податке о условима за квалификацију, услове и поступак спровођења фазе надметања и попуњавања квоте и критеријуме за оцењивање и рангирање финансијских понуда, у складу са овом уредбом и јавним позивом у складу са одредбама ове уредбе; рокове у поступку аукције; податак о начину достављања, врсти, износу и року важења финансијског инструмента обезбеђења за озбиљност понуде који се доставља у поступку аукције; рок за реализацију плана за количине отпада које морају бити поновно искоришћене (обрачунском периоду) и податке о правним лековима у поступку аукције.

Чланом 13. Предлога уредбе уређен је поступак аукција који се састоји се од три фазе: квалификација, надметање и одабир најбољих понуда. Министарство у Анализи детаљније објашњава да је фаза надметања дизајнирана тако да се квалификовани учесници такмиче понудама испод максималне цене по врсти отпада. Понуде изнад максималне цене се не разматрају. Ово је кључно за фискалну контролу, зато што Министарство већ унапред ограничава највиши дозвољени ниво подршке по јединици масе. Рангирање од најниже до највише цене и попуњавање квоте по том редоследу представљају класичну конкурентну логику која минимизује трошак. У случају исте цене, преостала квота расподељује се пропорционално понуђеном капацитету поновног искоришћења. То смањује ризик арбитрарног избора и омогућава да и у случају истоветне цене постоји јасно правило расподеле. Укупно посматрано, овај модел је знатно економски рационалнији од система у ком би сви корисници аутоматски добијали исти износ подстицаја, без такмичења и без везе са квотама.

Чланом 18. Предлога уредбе прописано је да ће Министарство објављивати одлуке о спроведеној аукцији на интернет страници Министарства, док је чланом 20. Предлога уредбе уређени контрола и надзор.

Поред подстицаја која се додељују у поступку аукција, члан 9. Предлога уредбе предвиђа и доделу помоћ мале вредности (*de minimis*), у складу са прописима којима се уређује додела помоћи мале вредности, при чему се подстицајна средства додељена као помоћ мале вредности не могу кумулирати са другом државном помоћи за исте оправдане трошкове, ако би таква кумулација довела до прекорачења дозвољеног интензитета или износа државне помоћи. Такође, наведени члан Предлога уредбе прописује и обавезу корисника да, уз пријаву, достави писану изјаву о свим помоћима мале вредности или било којим другим државним помоћима које је примио у релевантном трогодишњем периоду, у складу са прописима којима се уређује државна помоћ.

Налаз и оцена Комисије

На 32. седници Савета Комисије, одржаној 3. априла 2026. године, Савет је на основу достављених података и информација и других доступних података оценио постојање и усклађеност државне помоћи садржане у Предлогу уредбе са правилима за доделу државне помоћи.

- Постојање државне помоћи

Узимајући у обзир да је предмет оцене додела средстава на основу Предлога уредбе, којим се ближе прописују врсте, критеријуми, висина, елементи, услови и начин доделе подстицајних средстава оператерима који врше поновну употребу и поновно искоришћење отпада, Комисија је анализирали постојање државне помоћи односно испуњеност услова у смислу члана 3. став 1. Закона. Наиме, државна помоћ представља сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Упутством о начину за оцењивање да ли трансакција садржи државну помоћ („Службени гласник РС“, број 34/23) је ближе уређен начин на који Комисија оцењује да ли мера (трансакција) коју спроводи надлежни орган Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима садржи државну помоћ.

У складу са тачком 3. Упутства о начину за оцењивање да ли трансакција садржи државну помоћ, да би трансакција садржала државну помоћ, неопходно је да мера обухвата следеће кумулативне и међусобно условљене елементе: (1) постојање учесника на тржишту; (2) стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода (приписивост мере држави и њено финансирање јавним средствима); (3) стављање одређеног учесника на тржишту у повољнији положај у односу на конкуренте или давање предности производњи одређене робе и/или услуге (предност и селективност); (4) постојање опасности од нарушавања конкуренције на тржишту и утицаја на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

С тим у вези, Комисија је приступила утврђивању да ли мера садржана у Предлогу уредбе као садржи све наведене елементе.

1) Постојање учесника на тржишту

Анализирајући испуњеност елемента који се односи на постојање учесника на тржишту Комисија је узела у обзир чињеницу да је Предлогом уредбе предвиђено да су корисници средстава оператери постројења за поновно искоришћење отпада који поседују важећу дозволу у складу са прописом којим се уређује управљање отпадом односно, прописом којим се уређује спречавање и контрола загађивања животне средине. Узимајући у обзир наведено Комисија сматра да је први елемент недвосмислено испуњен односно да су подстицајна средства намењена искључиво учесницима на тржишту у смислу тачке 6. Упутства, којом је прописано да је учесник на тржишту свако правно или физичко лице које обавља економску делатност без обзира на његову правну форму (облик организовања), начин финансирања и власничку структуру (принцип неутралности).

2) Стварни или потенцијални јавни расход или умањењено остварење јавног прихода (приписивост мере држави и њено финансирање јавним средствима)

Имајући у виду да се подстицајна средства по Јавном позиву додељују се корисницима средстава у висини износа који је за ове намене опредељен у оквиру наведеног јавног позива и то до износа опредељеног у буџету Републике Србије односно доступног на позицији предвиђеној за ове намене, наведено указује на потенцијални јавни расход, чиме се испуњава услов за постојање приписивости мере држави и њено финансирање јавним средствима.

3) Стављање одређеног учесника на тржишту у повољнији положај у односу на конкуренте или давање предности производњи одређене робе и/или услуге (предност и селективност)

Узимајући у обзир да је Предлогом уредбе предвиђено да се бесповратна средства додељују одређеним корисницима, наведена мера омогућава изабраним корисницима, као учесницима на тржишту, остваривање економске користи коју не би могли да остваре у уобичајеним тржишним околностима, чиме им се даје предност у односу на друге учеснике на тржишту. Имајући у виду да се средства додељују само одређеним корисницима, те да се они на тај начин стављају у повољнији положај у односу на конкуренте, Комисија је утврдила да је мера селективна.

4) Постојање опасности од нарушавања конкуренције на тржишту и утицаја на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније (утицај на трговину и конкуренцију)

Имајући у виду да се средства додељују само одређеним корисницима, у либерализованом сектору у којем постоји конкуренција на тржишту, те да корисници на тај начин стичу повољније услове у односу на друге учеснике на тржишту, Комисија је утврдила да се на такав начин, може нарушити односно да постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. С обзиром на то да су средства намењена потенцијалним корисницима активним на тржишту поновне употребе и прераде отпада, те да је наведено тржиште отворено за трговину, Комисија оцењује да додела наведених средстава може утицати на трговину са земљама чланицама Европске уније.

Сходно наведеном, Комисија је утврдила да додела средства у складу са Предлогом уредбе, **представља државну помоћ сагласно члану 3. став 1. Закона.**

С обзиром на то да корисници нису унапред одређени, као и то да се Предлогом уредбе уређују критеријуми, услови и начин под којим потенцијални корисници добијају бесповратна средства, Комисија сматра да Предлог уредбе представља шему државне помоћи у смислу члана 3. став 2. Закона, којим је дефинисано да је шема државне помоћи скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, или предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати).

- Оцена усклађености државне помоћи

Чланом 5. став 2. тачка 3) Закона прописано је да државна помоћ може бити усклађена ако се додељује у складу са овим законом, а нарочито ради унапређења развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, ако се тиме не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније.

Имајући у виду да је Предлогом уредбе предвиђена додела државне помоћи која има за циљ заштиту животне средине кроз унапређење система поновне употребе и поновног искоришћења отпада, у складу са принципима одрживог развоја, хијерархијом управљања отпадом и принципом циркуларне економије, Комисија је превасходно приступила испитивању услова и критеријума прописаних Уредбом о условима и критеријумима усклађености државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике („Службени гласник РС“, број 99/21 - Уредба). Уредбом је прописано да државна помоћ која не испуњава услове и критеријуме из ове уредбе, изузетно може бити усклађена ако испуњава допунске услове, и то да доприноси остваривању циља од заједничког интереса, да постоји потреба за интервенцијом државе, да државна помоћ има подстицајни ефекат да је мера државне помоћи примерена, да је државна помоћ пропорционална (сведена на минимум), да позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте на конкуренцију и трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније и да су подаци доступни јавности. Начин за оцењивање допунских услова ближе је прописан Упутством за оцењивање усклађености државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике („Службени гласник РС“, број 42/23 - Упутство). Узимајући у обзир основна начела наведене Уредбе и Упутства којима је регулисано питање усклађености државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике, Комисија је предметну државну помоћ ценила нарочито у складу са правним тековинама Европске уније, конкретно инструментима тумачења на основу члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08 – у даљем тексту: ССП)). У погледу инструмената тумачења, Комисија је, у овом случају, највише сагледала критеријуме предвиђене Смерницама Европске

Комисије за примену правила о државној помоћи за климу, заштиту животне средине и енергетику 2022 (у даљем тексту: Смернице)².

Смерницама је прописано да државна помоћ која се додељује за заштиту животне средине и у сектору енергетике може бити усклађена ако: 1) се државном помоћи олакшава развој привредне делатности; 2) државна помоћ има подстицајни ефекат; 3) постоји потреба за интервенцијом државе; 4) је мера државне помоћи примерена; 5) је државна помоћ пропорционална (сведена на минимум); 6) је државна помоћ транспарентна и 7) позитивни ефекти превазилазе негативне ефекте на трговину и конкуренцију.

У складу са чланом 5. став 2. тачка 3) Закона, да би државна помоћ била усклађена, мера помоћи мора допринети развоју одређених привредних делатности. С тим у вези, Смернице упућују да давалац државне помоћи мора да утврди привредне делатности за које је државна помоћ намењена, као и начин на који ће бити подстакнут развој тих привредних делатности³. Наведена државна помоћ би требало да спречи или смањи негативне ефекте привредне делатности на животну средину или да олакша развој привредне делатности и на тај начин допринесе њеној одрживости⁴. Такође, давалац је дужан да опише да ли ће и како помоћ допринети остваривању утврђених циљева климатске политике којима ће се допринети повћању заштите животне средине.⁵

Сагледавајући наведене критеријуме, Комисија је прво узела у обзир да је Предлогом уредбе утврђена делатност сакупљања и сортирања отпада која ће бити подстакнута овом мером, и то доделом државне помоћи за оперативне трошкове, односно за операције поновног искоришћења отпадних гума, отпада од електричне и електронске опреме, отпадних уља, истрошених батерија или акумулатора и отпадних возила, сходно чему се доприноси развоју привредне делатности сакупљања и сортирања. Даље, узето је у обзир и објашњење из Анализе у коме Министарство наводи да предложени модел не субвенционише читав ланац, већ само онај сегмент у коме је у Републици Србији тржишни неуспех најизраженији, те да ће довести до тога да оператер и даље има подстицај да оптимизује даљи третман отпада, подиже квалитет излазног резултата из процеса и да буде технолошки ефикасан. Коначно узето је у обзир и то да државна помоћ има за циљ да допринесе реализацији Посебног циља 1 и Посебног циља 3 који су утврђени Програмом управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031 године. Конкретно, Мера 1.1. у оквиру Посебног циља 1 предвиђа проширење обухвата сакупљања отпада на 100%, док мера 3.2. у оквиру Посебног циља 3 предвиђа унапређење мреже сакупљања посебних токова отпада.

Имајући у виду наведено, Комисија оцењује да је Министарство утврдило да ће доделом државне помоћи привредној делатности сакупљања и сортирања отпада, допринети смањењу негативних ефеката на животну средину као и будућој одрживости наведене привредне делатности а што је уједно у складу и са циљевима утврђеним Програмом, а све у складу са одредбама Смерница.

² Communication from the Commission – Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022 (2022/C 80/01).

³ Тачка 23. Смерница.

⁴ Тачка 24. Смерница.

⁵ Тачка 25. Смерница.

Сагледавајући да ли државна помоћ има подстицајни ефекат, Комисија је сагледала одредбе Смерница сходно којима државна помоћ доприноси развоју привредне делатности само ако има подстицајни ефекат, односно када подстиче корисника да промени своје понашање, на начин који је више еколошки прихватљив, а коју без помоћи не би обављао или би обављао у ограниченом или другачијем облику.⁶ Државна помоћ нема подстицајни ефекат ако је корисник поднео писани захтев за доделу државне помоћи даваоцу након почетка радова повезаних са пројектом⁷. Наведени захтев може да буде у различитим формама, укључујући и конкурентан поступак надметања при чему захтев мора најмање да садржи назив подносиоца, опис пројекта или активности, укључујући његову локацију, као и износ помоћи неопходан за његову реализацију⁸. Државна помоћ нема подстицајни ефекат ако се додељује за достизање стандарда у Републици Србији који су прописани.⁹

Узимајући у обзир критеријуме за оцену да ли државна помоћ има подстицајни ефекат, Комисија је најпре узела у обзир да је чланом 8. Предлога уредбе прописано да се подстицајна средства не могу додељивати ретроактивно, односно за делатности управљања отпадом које су реализоване пре дана подношења захтева за доделу подстицајних средстава, док се право на подстицајна средства стиче у поступку аукције. Ради остваривања права учешћа на аукцији, подносилац захтева је дужан да достави назив подносиоца, опис пројекта или активности, укључујући његову локацију, као и износ помоћи неопходан за његову реализацију. Даље, Министарство у Анализи показује да је један од циљева подстицаја оптимизација даљег третман отпада, подизање квалитета излазног резултата из процеса и да буде сам поступак буде технолошки ефикасан. Министарство је у Анализи истакло да оператери постројења за поновно искоришћење отпада немају законску обавезу у погледу количине и третмана, сакупљања и сортирања отпада, и да би се доделом подстицаја досегао стандард заштите животне средине који превазилази прописане стандарде.

Сходно свему наведеном, Комисија оцењује да државна помоћ у Предлогу уредбе има подстицајни ефекат у складу са одредбама Смерница, и да је тиме испуњен и први (позитивни услов) оцене усклађености државне помоћи.

У погледу потребе за интервенцијом државе, Смернице наводе да мера државне помоћи мора бити усмерена на ситуацију у којој може донети значајан развој који тржиште само по себи није у стању да обезбеди, на пример исправљањем тржишних неуспеха повезаних са пројектима или активностима за које се помоћ додељује.¹⁰ Међутим, само постојање тржишних неуспеха није довољно да се докаже неопходност државне помоћи, имајући у виду да је државна помоћ усмерена само на преостали тржишни неуспех, који није решен другим политикама или мерама које не садрже државну помоћ.¹¹ У случају доделе помоћи за одвојено сакупљање и сортирање отпада или других производа, материјала или супстанци, давалац државне помоћи мора доказати да је такав вид одвојеног сакупљања и сортирања недовољно развијен, и да је државна помоћ

⁶ Тачка 26. Смерница

⁷ Тачка 29. Смерница

⁸ тачка 30. Смерница

⁹ Тачка 32. Смерница

¹⁰ Тачка 34. Смерница

¹¹ Тачка 35. Смерница

неопходна током прелазног периода ради олакшавања развоја активности повезаних са одвојеним сакупљањем и сортирањем отпада, при чему мора узети у обзир све обавезе које учесници на тржишту имају у оквиру система проширене одговорности произвођача прописаних чланом 8. „Waste Framework Directive“.¹²

Узимајући у обзир критеријуме којима се оцењује потреба за интервенцијом државне, Комисија је најпре узела у обзир Анализу у којој Министарство наводи да предложени модел не субвенционише читав ланац, већ само онај сегмент у коме је у Републици Србији тржишни неуспех најизраженији. Наиме од три сегмента која су наведена у Анализи, Министарство истиче први и најважнији “upstream сегмент”, односно сакупљање и сортирање отпада. Управо у овом делу система трошкови су највиши, а економска исплативост најслабија, посебно у мање густо насељеним подручјима или за сложене токове отпада. С тим у вези, Министарство је доставило појашњење да предложени систем подстицаја за оператере, заснован на аукцијама и финансирању оперативних трошкова сакупљања и сортирања, не представља изоловану меру, већ је део шире и постепено конструисане јавне политике. Ова политика има за циљ, трансформацију система управљања отпадом, развој циркуларне економије, смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште и јачање индустријске конкурентности. У том контексту, предложени модел представља решење које омогућава стабилизацију система и припрему за увођење комплекснијих механизма. Такође, Министарство истиче да кључни елемент Предлога уредбе јесте јасно дефинисан временски оквир примене подстицаја у периоду од 2026. до 2028. године, током којег се очекује се да ће се стабилизирати токови отпада, развити и проширити сакупљачка инфраструктура, повећати формализација тржишта, генерисати поуздани подаци о реалним трошковима управљања отпадом. Наведени ефекти су кључни предуслови за постепени прелаз ка моделима који се заснивају на проширеној одговорности произвођача, тржишним механизмима и индустријској тражњи за секундарним сировинама.

Имајући у виду наведено, Комисија оцењује да је Министарство успело да покаже да је мера државне помоћи неопходна током прелазног периода ради олакшавања развоја привредне делатности сакупљања и сортирања отпада.

У погледу примерености државне помоћи, Смернице упућују да предложена мера помоћи мора представљати одговарајући инструмент интервенције за постизање задатог циља, односно не сме постојати други инструмент интервенције или други облик помоћи који би изазивао мање нарушавања конкуренције, а којим би се могли постићи исти резултати¹³. Државна помоћ представља одговарајући инструмент када давалац докаже да други инструменти интервенције нису подједнако погодни за допринос развоју предметних привредних активности и када може доказати да не постоји други облик помоћи који би довео до мањег нарушавања конкуренције¹⁴.

Комисија, на основу Анализе које је доставило Министарство, оцењује да је, у поређењу са другим врстама инструмената, државна помоћ у облику директне субвенције најпримеренији инструмент, имајући у обзир циљ мере, оправдане трошкове као и сам поступак остваривања права на државну

¹² Тачка 236. Смерница

¹³ Тачка 39. Смерница.

¹⁴ Тач. 43. и 44. Смерница.

помоћ. Такође, Комисија је узела у обзир и да оператери постројења за поновно искоришћење предметних типова отпада немају законску обавезу у погледу количине и третмана, сакупљања и сортирања отпада, да је планирано да се шемом државне помоћи обезбеди краткорочна подршка, и да припреми систем за прелаз ка моделу у коме ће доминантну улогу имати проширена одговорност произвођача и тржишни механизми. На овај начин, предложена шема државне помоћи треба да реши тржишни неуспех који није регулисан другим политикама, а која би након спровођења требало да омогући ефикаснију примену других политика и успостављање ефикасног тржишно заснованог механизма у циљу постизања вишег нивоа заштите животне средине.

Сагледавајући да ли је државна помоћ пропорционална, Комисија је узела у обзир одредбе Смерница сходно којима се државна помоћ која се додељује у конкурентном поступку надметања у складу са критеријумима наведеним у тачкама 49) и 50) Смерница сматра пропорционалном.¹⁵ Државна помоћ је пропорционална ако су испуњени следећи критеријуми: поступак надметања је конкурентан, и то: отворен је, јасан, транспарентан и недискриминаторски, заснован на објективним критеријумима, дефинисаним унапред у складу са циљем мере; критеријуми се објављују унапред да би се омогућила ефективна конкуренција; буџет или обим који се односи на процес лицитирања је обавезујуће ограничење у смислу да се може очекивати да неће сви понуђачи добити помоћ, очекивани број понуђача је довољан да обезбеди ефикасну конкуренцију, накнадна прилагођавања исхода процеса надметања се избегавају јер могу угрозити ефикасност исхода надметања.¹⁶ Критеријуми који се користе за рангирање понуда требало би да допринесу главним циљевима мере и да имају директну или индиректну везу са износом државне помоћи коју тражи корисник, при чему се критеријуми могу одредити у виду државне помоћи по датој јединици.¹⁷ Од додатних услова, Смернице наводе да приликом доделе државне помоћи за оперативне трошкове сакупљање и сортирање отпада, свака државна помоћ додељена за улагање које се користи за одвојено сакупљање и сортирање отпада у вези са одређеним токовима отпада или врстама отпада се мора одбити од оперативне помоћи додељене том истом постројењу и да се државна помоћ може доделити на период од највише пет година¹⁸. Коначно, државна помоћ може бити додељена истовремено у оквиру више шема помоћи или кумулирана са државном или *de minimis* помоћима за исте прихватљиве трошкове, под условом да укупан износ помоћи додељене за један пројекат или активност не доведе до прекомерне накнадне нити премаши максимално дозвољени износ помоћи¹⁹.

Узимајући у обзир критеријуме којима се оцењује пропорционалност државне помоћи, најпре су сагледане у обзир одредбе члана 11. Предлога уредбе, који је прописано да се право на подстицај стиче се у поступку аукција. Такође, чланом 12. Предлога уредбе прописано је да се поступак аукције покреће објављивањем Јавног позива од стране Министарства, при чему Јавни позив садржи услове и критеријуме унапред одређене и познате свим потенцијалним учесницима аукције, док су максимални износ подстицајних средстава по јединици масе количине отпада, као и квоте за врсте отпада одређени на основу анализе тржишта коју је израдила Привредна комора

¹⁵ Тачка 246. Смерница.

¹⁶ Тачка 49. Смерница.

¹⁷ Тачка 50. Смерница.

¹⁸ Тачка 247. Смерница.

¹⁹ Тачка 56. Смерница.

Србије. Даље, чланом 17. Предлога уредбе прописано да се учесници после фазе квалификација и надметања, у зависности од понуде које су дали, рангирају од најниже до највише понуђене цене и по том редоследу попуњавају квоту. Предлог уредбе је ограничен на период од три године, а чланом 8. Предлога уредбе прописано је да ће се износ додељених подстицајних средстава умањити за сваку претходно додељену државну помоћ за улагање која је додељена за исте оправдане трошкове. Најзад, члан 9. Предлога уредбе прописује да се подстицајна средства додељена као помоћ мале вредности не могу кумулирати са другом државном помоћи за исте оправдане трошкове, ако би таква кумулација довела до прекорачења дозвољеног интензитета или износа државне помоћи.

Имајући у виду наведено, Комисија сматра да је државна помоћ садржана у Предлогу уредбе пропорционална.

Давалац је дужан да обезбеди транспарентност додељене државне помоћи објављивањем информација о додељним средствима²⁰, а што је и предвиђено чланом 18. Предлога уредбе којим је прописано да Министарство објављује одлуке о спроведеној аукцији на интернет страници Министарства, сходно чему Комисија оцењује да је предложена мера транспарентна.

Да би се спречили негативни ефекти државне помоћи на конкуренцију и трговину, шема државне помоћи може бити ограничена на максимални период од десет година.²¹ Такође, државна помоћ не сме бити ограничена на повећање потражње за отпадом или другим материјалима и ресурсима намењеним поновној употреби, рециклажи или опоравку, без јачања капацитета сакупљања тих материјала.²²

Наведени критеријуми су узети у обзир приликом разматрања чињенице да је Предлог уредбе ограничен на период од три године, да предложена шема државне помоћи има изразито транзициони карактер који за циљ има припреми систем за прелаз ка моделу у коме ће доминантну улогу имати проширена одговорност произвођача и тржишни механизми, те да је мера усмерена на „upstream сегмент“, односно сакупљање и сортирање отпада. Управо у овом делу система трошкови су највиши, а економска исплативост најслабија, посебно у мање густо насељеним подручјима или за сложене токове отпада чиме ће се допринети повећању количина отпада који улази у формални систем. Комисија оцењује да је предложена мера дизајнирана на начин се спречи негативни ефекти на конкуренцију и трговину, а нарочито у погледу временског ограничења и јачања капацитета сакупљања тих материјала.

Као последњи корак оцене усклађености, Комисија испитује да ли позитивни ефекти државне помоћи превазилазе негативне ефекте са аспекта утицаја на конкуренцију и трговину, а нарочито да ли позитивни ефекти државне помоћи доприносе развоју привредне делатности, укључујући њен допринос заштити животне средине и циљевима политике за заштиту животне средине и преласку на еколошки одрживе активности.²³ У погледу оцене утицаја негативних ефеката на

²⁰ Тач. 58. до 61. Смерница.

²¹ Тачка 70. Смерница.

²² Тач. 249. и 250. Смерница.

²³ Тачка 71. Смерница.

конкуренцију и трговину, Комисија је разматрала да ли за предметну привредену делатност за коју је државна помоћ намењена постоје негативне екстерналије, као и да ли такве екстерналије негативно утичу на конкуренцију и трговину између Републике Србије и држава чланица Европске уније у мери која би била супротна заједничком интересу или би довела до погоршавања тржишних неефикасности, укључујући посебно оне екстерналије би онемогућиле постизање климатских циљева утврђених Програмом²⁴.

Сходно претходном, Комисија сматра позитивни ефекти превазилазе негативне ефекте предложене државне помоћи, будући да је Министарство утврдило привредну делатност, њене позитивне ефекте и начин ће допринети остваривању циљева климатске политике, те да предложена мера има ефекат подстицаја и да је пропорционална, и да јасно отклања утврђени тржишни неуспех. Од значаја за оцену је и то што предложена мера омогућава учешће малих и средњих учесника на тржишту као и то што мера помоћи предвиђа конкурентан поступак надметања, али и то што је мера временски ограничена на период од три године.²⁵ Имајући у виду наведене елементе, Комисија оцењује да је укупни биланс шеме позитиван.

Државна помоћ за заштиту животне средине и у сектору енергетике сматра се усклађеном ако се додељује учеснику на тржишту који се не налази у поступку повраћаја државне или *de minimis* помоћи, као и учесницима на тржишту који нису били у тешкоћама у смислу прописа о контроли државне помоћи²⁶, а што је и предвиђено чланом 6. Предлога уредбе.

Чланом 9. Предлога уредбе предвиђена је додела подстицајних средства за обављање делатности управљања отпадом, у складу са правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи), те се иста у складу са чланом 8. став 2. Закона и чланом 2. став 2. Уредбе о правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) („Службени гласник РС“, број 17/25) не пријављује Комисији већ одлуку о оправданости доделе доноси давалац. С тим у вези, Комисија указује на неопходност поштовања Уредбе о правилима и условима за доделу помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи) приликом доделе *de minimis* помоћи, а нарочито у погледу обавеза даваоца из члана 11. те уредбе.

Имајући у виду све напред наведено, Комисија је мишљења да Предлог уредбе представља усклађену шему државне помоћи сходно члану 5. став 2. тачка 3) Закона.

ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ

Драгица Јорговић, с.р.

Доставити:

- Министарству за заштиту животне средине, и
- архиви.

²⁴ Тачка 72. Смерница.

²⁵ Тач. 75. и 76. Смерница.

²⁶ Тач. 14. и 15. Смерница.