

Rizici ulaganja u proizvodnju uglja i struje na bazi uglja u zemljama Zapadnog Balkana, Ukrajini i Moldaviji usled pravila o državnoj pomoći

Kratak pregled studije: Pravila o državnoj pomoći u sektoru proizvodnje uglja i energetskom sektoru predviđena Ugovorom o energetskoj zajednici i evropskim pravom

Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Energetske zajednice 2005. godine [1], ugovorne strane [2] su se saglasile da će se i na njihovoj teritoriji primenjivati propisi Evropske unije o zaštiti konkurencije. Kao deo evropskog prava o zaštiti konkurencije, pravila o državnoj pomoći imaju značajnu ulogu u sprečavanju nedozvoljene nelojalne konkurencije na energetskom tržištu i omogućavanju državnih intervencija isključivo na osnovu validnih razloga. Međutim, pravila o državnoj pomoći i postupanje po istima i dalje nisu uzeli dovoljno maha u svakodnevnoj praksi ugovornih strana i određene investicije u energetskom sektoru planiraju se bez adekvatnog obaziranja na pomenuta pravila. Ova studija stoga sadrži kratak pregled trenutne situacije kako bi se skrenula pažnja na relevantne odredbe evropskog prava i naglasili rizici kada se po njima ne postupa prilikom planiranja ulaganja. U drugom delu se razmatraju i slučajevi u Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Crnoj Gori, Srbiji i Ukrajini i razrađuju pitanja u vezi sa državnom pomoći u meri u kojoj je to moguće na osnovu ograničenih javno dostupnih informacija.

U svim slučajevima je utvrđeno da zanemarivanje rizika koje državna pomoć nosi sa sobom može prouzrokovati probleme investicionim projektima i/ili postrojenjima za proizvodnju električne energije. Objašnjenjem

značenja državne pomoći i srodnih pravila, kao i isticanjem najučestalijih oblika dodele državne pomoći (zajmovi pod povlašćenim uslovima i garancije, kapitalna ulaganja, dugoročni ugovori, privatizacija), studija pokazuje da je neophodno da ugovorne strane pažljivo analiziraju svoje opcije pre konačnog preuzimanja obaveze finansiranja nekog energetskog projekta bilo koje vrste. Takođe se naglašava da korišćenje državnih resursa za finansiranje bilo kog projekta u energetskom sektoru često vodi ka dodeli državne pomoći.

Ukoliko određeno preduzeće bude favorizovano dodelom državnih sredstava, podrazumeva se da će intervencija ovakve vrste uticati na konkurenciju i trgovinu među državama potpisnicama Ugovora. Takođe, pošto se ovakva mera zapravo tretira kao državna pomoć, to ne znači da se njeno sprovođenje automatski zabranjuje, nego da je ugovorna strana u obavezi da postupa u skladu sa evropskim pravilima o državnoj pomoći i pronađe način da takvu meru uskladi sa njima. Međutim, u određenim slučajevima to vodi ka modifikaciji prvobitnih planova ili pak rezultira zabranom same mere. Ovaj pregled takođe sadrži pravila Evropske unije koja dozvoljavaju dodelu državne pomoći u skladu sa zajedničkim tržištem u sektorima za proizvodnju uglja i proizvodnju električne energije.

Države koje se ne pridržavaju pravila o državnoj pomoći suočavaju se za ozbiljnim rizicima tužbi kako na nacionalnom tako i na međunarodnom (evropskom) nivou. Učesnici na tržištu, nevladine organizacije i ostala treća lica svesna su da se regulativa o državnoj pomoći može sprovesti različitim sredstvima te da se lako mogu podneti žalbe i prigovori koji mogu biti osnova za sudske postupke. Ugovorne strane bi mogle da izvuku pouku iz primera Mađarske koja je sredinom devedesetih godina prošlog veka potpisala dugoročne ugovore o kupovini struje, što je dovelo do šestogodišnjeg postupka pred domaćim sudom koji se vodio u prošloj deceniji, nakon čega je usledilo nekoliko tužbi

pred Evropskim sudom pravde u Luksemburgu i pred različitim međunarodnim arbitražnim sudovima.

S dužnom pažnjom i uz prethodno poštovanje pravila o državnoj pomoći, ovakvi rizici mogu biti smanjeni. U sektoru gde se odluke donose nakon dugotrajnog planiranja, ulaganja umnogome zavise od visine troškova i dobitak je jedino moguć tek na duže staze. Potrebno je da ugovorne strane preduzmu sve neophodne korake kako bi obezbedile pravnu sigurnost i iz ugla evropskih pravila o državnoj pomoći. Svrha ove kratke studije je da doprinese podizanju svesti ugovornih strana kada je reč o državnoj pomoći i sprečavanju skupih grešaka, kao i da ponudi rešenja za moguće probleme.

Napomene:

Kompletna verzija studije čiji su autori Peter Staviczky i Phedon Nicolaidis dostupna je na: bankwatch.org/publications/EnCom-stateaid

Prpratne studije slučaja dostupne su na: bankwatch.org/publications/EnCom-stateaid-cases

[1] Ugovor o osnivanju Energetske zajednice stupio je na snagu 2006. godine, s ciljem da se formira zajedničko energetska tržište između EU i nekih njenih suseda. Za cilj ima i da se energetska politika EU proširi na regione jugoistočne Evrope i Crnog mora. To podrazumeva obavezu zemalja potpisnica da sprovedu određenu regulativu EU u vezi sa energijom i zaštitom životne sredine i ispune ciljeve u pogledu obnovljive energije.

[2] Ugovorne strane trenutno čine Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Srbija i Ukrajina.

Mogući slučajevi dodele državne pomoći u oblasti proizvodnje uglja i struje na bazi uglja na osnovu javno dostupnih informacija¹

Prilog studiji *Pravila o državnoj pomoći u sektoru proizvodnje uglja i energetskom sektoru predviđena Ugovorom o energetske zajednici i evropskim pravom*. Dostupno na: bankwatch.org/publications/EnCom-stateaid

Srbija

Termoelektrana i kop Kostolac B

Na termoelektrani na lignit Kostolac B trenutno se izvode radovi vezani za unapređenje mera zaštite životne sredine, nakon čega sledi izgradnja novog bloka Kostolac B3 i proširenje kapaciteta površinskog kopa Drmno. Ovaj proces se sastoji iz dve faze koje se finansiraju iz kredita kineske Eksim banke.

29. decembra 2011. godine potpisan je ugovor između Vlade Republike Srbije i kineske Eksim banke u vrednosti od 293 miliona dolara, što je 85% troškova prve faze projekta, koja obuhvata rekonstrukciju blokova B1 i B2, ugradnju sistema za odsumporavanje, izgradnju pristaništa na Dunavu i železničke infrastrukture. U ovom ugovoru, Republika Srbija je primalac zajma i u obavezi je da otplati iznos istog, dok je TE-KO Kostolac, kao deo državne kompanije Elektroprivreda Srbije (EPS), krajnji korisnik sredstava.² Stoga država preuzima obaveze u vezi sa otplatom kredita.

17 decembra 2014. godine, ugovor o zajmu potpisali su ministar finansija u ime Vlade Republike Srbije i kineska Eksim banka u visini od 608,26 miliona dolara za potrebe druge faze projekta Kostolac, čime se predviđa izgradnja trećeg bloka u termoelektrani Kostolac B i proširenje površinskog kopa Drmno. Ovaj iznos pokriva 85% vrednosti projektovanja, nabavke i izgradnje, a izvođač radova je kineska kompanija CMEC, sa kojom je u novembru 2013. godine potpisan ugovor. 19. januara 2015. godine Skupština Srbije usvojila je zakon kojim se potvrđuje ugovor o zajmu koji je ušao u državni budžet za 2015. godinu.³

U državnom budžetu za 2015. godinu (član 3) rezervisana su sredstva za garancije na komercijalne kredite namenjene drugoj fazi projekta Kostolac u vrednosti od 80 miliona evra. Opis projekta je sledeći: JP „Elektroprivreda Srbije” – Učešće za drugu fazu paketa projekata TE -KO Kostolac (Izgradnja novog energetskeg bloka na lokaciji Drmno – Kostolac B Faza II i proširenje kapaciteta rudnika).⁴ Još uvek nije poznato o kojim se komercijalnim kreditima radi i da li su potpisani ikakvi ugovori o kreditima.

1 Referenca na Prilog.

2 Zakon o potvrđivanju ugovora o zajmu dostupan je na: <http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/11/Prilog-1-Zakon-Garancija-za-kredit-I-faza.pdf>

3 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

4 Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

Srpska nevladina organizacija CRTA je u prvoj polovini 2014. godine objavila izveštaj o prvoj i drugoj od gore navedenih tačaka (ugovor o zajmu koji se pominje u drugoj tački tada još uvek nije bio potpisan, ali je bio u planu, i sredstva su već bila odvojena u republičkom budžetu za 2014. godinu). Izveštaj na engleskom jeziku dostupan je na: <http://bankwatch.org/sites/default/files/CRTAreport-Kostolac-subsidies-30Jun2014.pdf>

Mere koje se pominju u vezi sa termoelektranom Kostolac B postavljaju pitanje državne pomoći, ali se konačan odgovor na isto ne može dati. Učešće kineske Eksim banke samo po sebi ne ukazuje na korišćenje državnih sredstava pošto Kina ne pripada EU niti je potpisnik Ugovora o Energetskoj zajednici. Međutim, u slučaju kada je država na poziciji druge ugovorne strane i primaoca izvoznog kredita koji će se kasnije iskoristiti za unapređenje i proširenje termoelektrane, menja se status ove mere. Republika Srbija ima kontrolu nad iznosom izvoznih kredita, čime oni postaju državna sredstva. Mora se napomenuti da evropska pravila o državnoj pomoći mogu da se odnose na finansiranje infrastrukture i pristaništa, ali je to ipak van domašaja Ugovora o Energetskoj zajednici. Opšte gledano, infrastrukturni projekti mogu da se finansiraju u visini nedostajućih finansijskih sredstava shodno evropskim pravilima o državnoj pomoći.

Kada je reč o radovima na unapređenju zaštite životne sredine i izgradnje novog bloka snage 350 MW, neophodno je prvo ispitati da li je ovaj projekat održiv i profitabilan po principu investitora tržišne ekonomije⁵. Ukoliko projekat pravi dovoljno prihoda da se pokriju troškovi, uključujući deprecijaciju, otplatu duga i profit iznad uobicajenih ulaganja bez rizika (prinos na državne obveznice sa rokom dospeća adekvatnim životnom veku projekta) ponderisan u skladu sa rizicima projekta, onda se čak i može tvrditi da učešće države ne vodi ka sticanju prednosti koja se ne može dobiti na tržištu. Svaka favorizacija sa strane kineske Eksim banke ne treba da se uzima u obzir.

S druge strane, vezano za državne garancije za kredite komercijalnih banaka, obračunava se i plaća tržišna vrednost za državne garancije i ispunjavaju se ostali uslovi predviđeni u napomenama Evropske komisije o državnim garancijama.

Isti pristup se primenjuje i na proširenje površinskog kopa. Za obe tržišne aktivnosti neophodno je proceniti profitabilnost posmatrajući ih zajedno, pošto će se ugalj dobijen iz proširenog kopa koristiti u istoj termoelektrani, a oni čine jedinstven privredni subjekat. Sve odluke države su međusobno povezane i međuzavisne. Stoga, primenom principa investitora tržišne ekonomije, neophodno je proceniti finansijsku izloženost svih mera i očekivanu stopu prinosa. Sistem za odsumporavanje sam po sebi može biti pogodan za dodelu pomoći u smislu zaštite životne sredine kada bi mogao da se posmatra odvojeno. Glavno pitanje je da li ovakav sistem odgovara zahtevima pravnog okvira (acquis) Energetske zajednice. Ukoliko je odgovor pozitivan, projekat je prihvatljiv samo u meri (visini troškova) u kojoj prevazilazi ove zahteve (npr. obezbeđenje još manjih emisija ugljen dioksida).

⁵ „The market economy investor principle“ – MEIP – princip po kome država ulaže sredstva u projekte na isti način i pod istim uslovima pod kojima bi privatni investitor doneo ekvivalentnu odluku.

Rudarski basen Kolubara

Srpska nevladina organizacija CRTA je 2013. godine obavila istraživanje podrške koju Republika Srbija pruža javnom preduzeću Elektroprivreda Srbije (EPS) u svrhu izgradnje termoelektrane Kolubara B kao i njenoj ćerki kompaniji Rudarskom basenu Kolubara.⁶

1. Državna garancija za kredit Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u visini od 52 miliona evra za finansiranje projekta „EPS Power II”, koji podrazumeva nabavku BTO sistema (bager, transporter i odlagač) za potrebe kopa Tamnava-Zapadno polje. Pored odgovora koje je Ministarstvo za energetiku dalo na osnovu upita po Zakonu o dostupnosti informacija, u svrhu ove žalbe nije omogućen uvid u detalje o proceduri i uslovima davanja pomenute garancije.
2. Državna garancija za kredit nemačke razvojne banke KfW u vrednosti od 25 miliona evra i bespovratnu pomoć u visini od 9 miliona evra na ime projekta nabavke BTO sistema (bager, transporter i odlagač) za potrebe kopa Tamnava-Zapadno polje. Pored odgovora koje je Ministarstvo za energetiku dalo na osnovu upita po Zakonu o dostupnosti informacija, u svrhu ove žalbe nije omogućen uvid u detalje o proceduri i uslovima davanja pomenute garancije.
3. Državna garancija za kredit Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) u visini od 80 miliona evra za projekat „Unapređenje životne sredine u kolubarskom basenu”, kojim se između ostalog finansira nabavka BTO sistema (bager, transporter i odlagač) i sistema za napajanje energijom površinskog kopa „Polje C”u Kolubarskom basenu. Ugovor o garanciji između Republike Srbije i Evropske banke za obnovu i razvoj potpisan je 28. jula 2011. godine (Službeni glasnik RS br.8/2011). Republika Srbija na ovaj način bezuslovno garantuje pravovremenu isplatu svake sume koja dospeva na otplatu shodno Ugovoru o kreditu. Pored toga, Republika Srbija preuzela je obavezu sprovođenja mera podrške EPS-u kako bi ovo preduzeće moglo da ispuni sve obaveze predviđene Ugovorom o kreditu zarad uspešne realizacije projekta, gde god postoji opravdani razlog da se tvrdi da sredstva dostupna EPS-u nisu dovoljna za pokrivanje procenjenih troškova za sprovođenje projekta. Ugovor se stoga odnosi na celokupan iznos kredita, ali nije jasno da li je EPS platio ikakvu naknadu Vladi Srbije za uslugu obezbeđenja garancije.
4. Državna garancija za kredit nemačke razvojne banke KfW u visini od 65 miliona evra i bespovratna sredstva u iznosu od 9 miliona evra za isti projekat pod nazivom „Unapređenje tehnologije eksploatacije u RB Kolubara u cilju povećanja efikasnosti termoelektrana i smanjenja uticaja na životnu sredinu”. Zakon o potvrđivanju ugovora o zajmu između Republike Srbije i Nemačke razvojne banke KfW usvojen je 24. decembra 2012. godine (Službeni glasnik RS br. 121/2012). Republika Srbija je preuzela obavezu da kao garant izmiruje obaveze JP EPS u iznosu do 74 miliona evra, čime se pokrivaju iznos zajma od 65 miliona evra i bespovratna sredstva u visini od 9 miliona evra. Ugovor se stoga odnosi na celokupan iznos kredita, ali nije jasno da li je EPS platio ikakvu naknadu Vladi Srbije za uslugu obezbeđenja garancije.

6 <http://www.istinomer.rs teme/da-li-je-drzavna-pomoc-eps-u-u-interesu-gradana/>

5. Prenos prava svojine (zemljišta i objekti) za realizaciju projekta izgradnje termoelektrane Kolubara B. Odlukom o izmenama Odluke o osnivanju JP EPS iz 31. maja 2009 godine, Vlada Republike Srbije dala je Elektroprivredi Srbije pravo svojine (zemljište i objekte) neophodne za sprovođenje projekta Kolubara B. Tržišna rednost svih nepokrenosti iznosi 1,4 milijarde dinara (12,7 miliona evra prema kursu na dan 18. novembar 2013). Predmetne nepokretnosti su dodeljene EPS-u od strane Vlade Republike Srbije i to Odlukom o izmenama Odluke o osnivanju javnog preduzeća za proizvodnju, distribuciju i trgovinu električnom energijom (Službeni glasnik RS br. 54/2010).

Sve tri garancije u vezi sa Rudarskim basenom Kolubara mogu da se povežu sa pravilima o državnoj pomoći. Ključna stavka je pokrivanje garancija, koje ne sme biti veće od 80%. Prenos prava svojine nad nepokretnostima može da bude u skladu sa evropskim pravilima o državnoj pomoći na dva načina (pod pretpostavkom da je vrednost nepokretnosti iznad iznosa de minimis državne pomoći). Prvo, princip investitora tržišne ekonomije može biti ispunjen ukoliko vrednost nepokretnosti predstavlja profitabilnu investiciju sa strane države. I u ovom slučaju se sve državne mere moraju posmatrati zbirno, pošto su povezane i imaju zajednički cilj. Drugo, EPS može da plati tržišnu vrednost nepokretnosti. Ovo se ne pominje u dostupnim materijalima. Ukoliko su nepokretnosti dodeljene bez naknade ili ispod tržišne vrednosti, ovakvo favorizovanje se takođe mora uzeti u obzir prilikom procene pridržavanja principa investitora tržišne ekonomije.