



Broj:

Podgorica, 30. oktobar 2019. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 8 Zakona o zaštiti konkurencije («Sl. list CG», br. 44/12 i 13/18), člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 12/18), a na osnovu Prijedloga mišljenja v.d. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, dostavljenog shodno članu 22 stav 1 tačka 7 Zakona o zaštiti konkurencije, daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predlog Zakona o putevima nije u skladu sa zakonom o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je dopisom 34/19-01-4871/14 od 19.9.2019. a koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: Agencija) pod brojem 02-677/1 od 19.09.2019. godine dostavilo Predlog zakona o putevima (u daljem tekstu: Predlog zakona), radi davanja Mišljenja.

Agencija je konstatovala da se Predlogom zakona uređuju pravni položaj javnih i nekategorisanih puteva, način upravljanja, finansiranje i izgradnja javnih puteva, održavanje, zaštita, nadzor kao i druga pitanja od značaja za puteve.

U pogledu odredbi Zakona o kontroli državne pomoći, Agencija je analizirala odredbe člana 13, koje uređuju poslove upravljanja javnim putevima (organizovanje naplate i kontrola naplate naknade za upotrebu javnog puta (putarina ili korisnička naknada)), u slučaju da državnim putevima ne upravlja organ uprave, već privredno društvo koje osniva Vlada.

Dodatno, Agencija je uzela u obzir član 20. Predloga zakona koji uređuje visinu, način i uslove plaćanja naknade za javne puteve. U tom smislu, analiziran je uticaj na konkurenciju u slučaju da upravljanje državnim putevima bude povjereno privrednom društvu, te da sredstva od naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dijela ili putnog objekta (putarina ili korisnička naknada), predstavljaju prihod tog privrednog društva.

Naime, putevi dostupni za javnu upotrebu su opšta infrastruktura i finansiranje njihove izgradnje se ne odnosi na državnu pomoć, u smislu člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18 od 23.02.2018).

Opšta putna infrastruktura je tipičan slučaj prirodnog monopola koji je dostupan potencijalnim korisnicima pod jednakim i nediskriminatornim uslovima. U tom slučaju,

finansiranje izgradnje putne infrastrukture obično ne utiče na konkurenciju, niti prijeti da naruši konkurenciju na tržištu.

Međutim, Predlog zakona predviđa naplatu naknada kako slijedi:

1. godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon;
2. posebna godišnja naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila u svrhu obezbjeđenja nesmetanog odvijanja saobraćaja i pružanja informativnih usluga korisnicima puta;
3. naknada za vanredni prevoz;
4. naknada za upotrebu javnog puta, njegovog dijela ili putnog objekta (putarina ili korisnička naknada);

Agencija je analizirala situaciju u kojoj državnim putevima ne upravlja organ uprave, već privredno društvo koje osniva Vlada i hipotetičku mogućnost da se to privredno društvo, osim upravljanja državnim putevima bavi i drugim, takođe ekonomskim djelatostima. U tom slučaju neophodno je osigurati da se sredstva predviđena za poslove upravljanja javnim putevima (organizovanje naplate i kontrola naplate naknade za upotrebu javnog puta (putarina ili korisnička naknada)), ne mogu upotrijebiti za direktno, ili indirektno subvencionisanje druge djelatnosti, kojom se to privredno društvo bavi. Mogućnost „prelivanja“ subvencija na druge ekonomske aktivnosti onemogućava se vođenjem zasebnih računa (tzv. odvojenog knjigovodstva), raspodjelom troškova i prihoda na odgovarajući način i osiguranjem da bilo kakvo javno finansiranje ne koristi drugim ekonomskim aktivnostima preduzeća kome je Vlada povjerila da upravlja autoputevima, brzim saobraćajnicama, djelovima državnog puta i putnim građevinskim objektima.

Stav Agencije zasniva se na članu 212. Obaviještenja Evropske komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01), koji glasi: *„Kako bi cjelovito javno finansiranje određenog projekta bilo izvan područja primjene pravila o državnim pomoćima, države članice moraju osigurati da se finansiranje, koje je predviđeno za izgradnju infrastrukture, ne može upotrijebiti za unakrsno subvencionisanje ili direktno subvencioniranje drugih ekonomskih djelatnosti, uključujući i upravljanje infrastrukturom. Unakrsno subvencionisanje može se isključiti tako da se osigura da se vlasnik infrastrukture ne bavi ni jednom drugom ekonomskom djelatnošću ili, ako se vlasnik infrastrukture bavi nekom drugom ekonomskom djelatnošću, vođenjem odvojenih računa, primjerenom raspodjelom troškova i prihoda, te osiguranjem da druge djelatnosti nemaju koristi od javnog finansiranja.“*

Dakle, država može uspostaviti zakonski monopol činjenicom da dodjeljuje upravljanje državnih puteva i/ili upravljanje naplate državnih puteva preduzeću osnovanom za tu namjenu. Kako bi se isključilo narušavanje konkurencije u takvoj situaciji, moraju se ispuniti uslovi bliže definisani u Okviru Evropske unije za državnu pomoć u obliku naknada za javne usluge (52012XC0111(03), SL C 8, 11.1.2012, koji je sastavni dio Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Službeni list CG“, br. br. 35/14/2/15, 38/15 i 20/16).

U tom smislu, primjedba koju Agencija ima na Predlog zakona odnosi se na mogućnost da preduzeće koje će upravljati državnim putevima bude poslovno aktivno i za neku drugu, odvojenu ekonomsku djelatnost, zbog čega se mora isključiti

mogućnost tzv „unakrsnog subvencionisanja“. Ovo zahtijeva obavezu uspostavljanja odvojenih računa za takvo privredno društvo da bi se postigla transparentnost u finansiranju, odnosno isključila mogućnost unakrsnog subvencionisanja dvije aktivnosti.

Dakle, potrebno je članove 13 i 20 Predloga zakona dopuniti tako da, u slučaju da je upravljanje (što podrazumjeva i naplatu putarine) povjereno preduzeću osnovanom od strane Vlade koje obavlja još neku djelatnost osim navedene, kao i privrednom društvu izabranom putem tendera, to privredno društvo će imati obavezu vođenja odvojenog knjigovodstva, kako bi se onemogućilo prelivanje sredstava na druge (eventualne) ekonomske djelatnosti tog preduzeća.

U ostalom dijelu Predloga zakona, sa aspekta državne pomoći, Agencija nema primjedbi.

ČLAN SAVJETA

Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA

Miodrag Vujović