



Broj:

Podgorica, 6. oktobar 2020. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 20f stav 1 tačka 9, 19 stav 1 tačka 14 i 16 Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. list Crne Gore", br. 44/12 i 13/18) u postupku davanja mišljenja na zahtev Ministarstva saobraćaja i pomorstva, po predlogu v.d. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 06.10.2020.godine daje sljedeće

MIŠLJENJE

Agencija za zaštitu konkurencije nije nadležna po pitanju davanja mišljenja koje se tiče Predloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica i Predloga odluke o izmjeni i dopuni Statuta društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica, s obzirom da se istima ne vrši neposredno dodjela državne pomoći.

Prisustvo državne pomoći se cijeni kod donošenja odluke o dodjeljivanja poslova upravljanja putevima i putnim građevinskim objektima privredniom društvu u skladu sa članom 13 Zakona o putevima („Službeni list Crne Gore, broj 82/20“), te je nadležni organ uprave dužan da kod donošenja odluka iste dostavlja Agenciji za zaštitu konkurencije radi ocjene o prisustvu i usklađenosti državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Opis podnijetog zahtjeva

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva je dopisom broj 05- 639/1 od 1.10.2020. godine, a koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“), pod brojem 05-639/1 od dana 01.10.2020. godine, zatražila mišljenje o Predlogu odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica i Predlog odluke o izmjeni i dopuni Statuta društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica.

U podnijetom zahtjevu, navedeno je da je Vlada Crne Gore na sjednici održanoj dana 7. avgusta 2019. godine, usvojila Strategiju razvoja saobraćaja 2019-2035, te da je 14. avgusta 2020. godine na snagu stupio Zakon o putevima („Sl. list CG“, br. 82/20), čime su stvoreni preduslovi za redefinisiranje nadležnosti društva sa ograničenom

odgovornošću „Monte put“ Podgorica. Strategijom razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035 definisani su strateški pravci razvoja u narednom dugoročnom periodu gdje je posebna pažnja posvećena razvoju mreže autoputeva kao dio indikativnog proširenja Trans-evropske transportne mreže na prostoru Zapadnog Balkana, dok je stavom 2 člana 13 Zakona o putevima definisano da državnim putevima upravlja organ uprave, a stavom 3 ovog člana se definiše da izuzetno autoputevima, brzim saobraćajnicama, djelovima državnog puta i putnim građevinskim objektima može da upravlja i privredno društvo koje osniva Vlada.

U podnijetom zahtjevu, takođe je navedeno da, u skladu sa članom 2 stav 1 Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica ("Sl. list RCG", br. 76/05 i "Sl. list CG", br. 68/09 i 33/14), i članom 2 stav 2 Statuta Društva, osnivač Društva je Vlada Crne Gore. Vlada, kao osnivač i stopostotni vlasnik društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" d.o.o. Podgorica, u skladu sa članom 13 stav 3 Odluke o osnivanju društva, upravlja sa ukupnom dobiti ovog društva, odnosno donosi Odluku o raspodjeli dobiti ovog društva.

Prvobitno donešenom Odlukom o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica ("Sl. list RCG", br. 76/05), definisana je djelatnost Društva:

- Organizovanje održavanja tunela Sozina i prilaznih saobraćajnica (građevinsko i elektromašinsko održavanje), upravljanje i monitoring saobraćaja, naplata putarine i naknada za zakup putnog zemljišta i postavljanje natpisa u putnom zemljištu;
- Stručni građevinski nadzor, projektantski nadzor, izrada projektne dokumentacije, priprema tenderske dokumentacije i drugi poslovi tehničke pripreme, inženjering, konsalting i menadžment;
- Obavlja i druge poslove koje mu povjeri Vlada u vezi sa razvojem i izgradnjom autoputeva i putnih objekata u Crnoj Gori;
- Društvo može obavljati i druge poslove za koje je osnovano.

Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte-put" Podgorica ("Sl. list CG", br. 68/09) djelatnost Društva je proširena na način da je definisano, da u tada planiranom postupku realizacije projekta autoputa Bar-Boljare, obavlja poslove stručne kontrole utvrđene Ugovorom o koncesiji za izgradnju autoputa Bar-Boljare, kao predstavnik Koncedenta.

Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte-put" Podgorica ("Sl. list CG", br. 33/14) djelatnost Društva je proširena na način da je definisano da Društvo upravljanja projektom izgradnje autoputa Bar-Boljare, kao predstavnik Investitora.

U podnijetom zahtjevu za davanje mišljenja, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva dalje navodi da je Vlada Crne Gore na sjednici 7. avgusta 2014. godine, donijela Odluku o osnivanju poslovne jedinice za upravljanje projektom izgradnje autoputa Bar-Boljare ("Sl. list CG", br. 35/14), čija djelatnost je upravljanje projektom izgradnje autoputa Bar – Boljare: inženjerska djelatnost i tehničko savjetovanje – stručni građevinski nadzor, projektanski nadzor, izrada projektne dokumentacije,

priprema tenderske dokumentacije i drugi poslovi tehničke pripreme, inženjering, konsalting i menadžment. Precizirano je i to da je Kompanija "Monte-put" d.o.o. Podgorica i do sada takođe obavljala određene aktivnosti u vezi sa realizacijom i drugog planiranog autoputnog pravca u Crnoj Gori - Jadransko-jonskog koridora / Brza saobraćajnica duž crnogorskog primorja (Zaključak Vlade br. 03-1713 od 09.03.2006. i br. 03-5983/2 od 27.09.2007).

OCJENA

Nakon što je analizirala podnijeti zahtjev, koji se odnosi na izmjenu osnivačkih akata privrednog društva Monte put, Agencija je uzela u obzir odredbe Zakona o zaštiti konkurencije, koji definišu nadležnost Agencije, između ostalog da, daje mišljenja na zahtjev organa državne uprave, nadležnog organa lokalne samouprave i pravnog lica koje upravlja i raspolaže sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom u skladu sa zakonom u pripremi propisa i drugih akata kojima se uređuju pitanja u vezi dodjele državne pomoći i o primjeni propisa u oblasti zaštite konkurencije i državne pomoći.

Dakle, što se tiče davanja mišljenja po pitanju izmjene osnivačkih akata Monte put, Agencija nije nadležna, ali sa stanovišta zaštite konkurencije na tržištu, odnosno kontrole (potencijalne, moguće dodijele u budućem periodu) državne pomoći, Agencija je analizirala odredbe Predloga odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica, naročito u dijelu koji definiše djelatnost navedenog privrednog društva: upravljanje autoputevima, brzim saobraćajnicama, djelovima državnog puta, putnim građevinskim objektima i pratećim sadržajima, i to: priprema srednjoročnog i godišnjeg programa izgradnje, rekonstrukcija, održavanje i zaštita autoputeva, brzih saobraćajnica i djelova državnog puta i putnih građevinskih objekata; priprema poziva na nadmetanje i zaključivanje ugovora za: izradu tehničke dokumentacije, reviziju tehničke dokumentacije, izvođenje radova na građenju novih puteva i rekonstrukciji postojećih i stručni nadzor nad izvođenjem radova; planiranja redovnog održavanja, stručna kontrola nad redovnim održavanjem autoputeva, brzih saobraćajnica i djelova državnog puta i putnih građevinskih objekata; objavljivanje poziva za nadmetanje i zaključivanje ugovora za redovno i investiciono održavanje; vođenje evidencije; praćenje utroška finansijskih sredstava; pokretanje postupka za rješavanje imovinsko pravnih odnosa za izgradnju i rekonstrukciju autoputeva, brzih saobraćajnica i djelova državnog puta i putnih građevinskih objekata; organizovanje naplate i kontrola naplate naknade za upotrebu autoputeva, brzih saobraćajnica i djelova državnog puta i putnih građevinskih objekata (putarina ili korisnička naknada); praćenje stanja putne mreže; zaštita puta; upravljanje saobraćajem i organizovanje i obavljanje brojanja vozila, drugi poslovi od značaja za nesmetano odvijanje saobraćaja na ovim putevima, kao i ostale poslove koji se odnose na razvoj i izgradnju autoputeva i drugih putnih objekata u Crnoj Gori; organizovanje održavanja tunela "Sozina" i prilaznih saobraćajnica (građevinsko i elektromašinsko održavanje), upravljanje i monitoring saobraćaja, naplata putarine, organizovanje i održavanje pratećih sadržaja; stručni građevinski nadzor, projektantski nadzor, izrada projektne dokumentacije, priprema tenderske dokumentacije i drugi poslovi tehničke

pripreme, inženjering, konsalting i menadžment i upravljanje projektom izgradnje autoputa Bar-Boljare.

S obzirom na prethodno navedene djelatnosti DOO Monte put i kako bi se isključilo potencijalno narušavanje konkurencije na tržištu, 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).

Dakle, uzimajući u obzir da državnim putevima upravlja privredno društvo koje osniva Vlada i hipotetičku mogućnost da se to privredno društvo, osim upravljanja državnim putevima bavi i drugim, takođe ekonomskim djelatnostima, Agencija ukazuje da je neophodno 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 pravno lice bavi. Mogućnost „prelivanja“ subvencija na druge ekonomske aktivnosti onemogućava se vođenjem zasebnih računa (tzv. odvojenog knjigovodstva), raspodjelom troškova i prihoda na odgovarajući način i osiguravanje da bilo kakvo javno finansiranje ne koristi drugim ekonomskim aktivnostima preduzeća kome je Vlada provjerila da upravlja autoputevima, brzim saobraćajnicama, djelovima državnog puta i putnim građevinskim objektima. Svoj stav Agencija zasniva na članu 212. Obavještenja Evropske komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01), koji glasi: „Kako bi cijelo 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 osiguravanjem toga da druge djelatnosti nemaju koristi od javnog finansiranja.“

U tom smislu, s obzirom na mogućnost da DOO Monte put bude poslovno aktivno i za neku drugu, odvojenu ekonomsku djelatnost, zbog čega se mora isključiti mogućnost tzv „unakrsnog subvencionisanja“, Agencija zahtijeva da se koriste odvojeni računi, troškovi i prihodi se raspodjeljuju na odgovarajući način, a javno finansiranje za putne usluge se ne može koristiti za druge aktivnosti.

Ispunjenje prethodnog navedenog uslova, Agencija nalazi u članu 13 Zakona o putevima („Službeni list CG“, broj 82 /20), koji upravo zadužuje privredno društvo koje osniva Vlada, a koje upravlja autoputevima, brzim saobraćajnicama, djelovima državnog puta i putnim građevinskim objektima i opštinskim putevima kojima upravljaju nadležni organ lokalne uprave ili privredno društvo čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave odnosno privredno društvo ili preduzenik kome je jedinica lokalne samouprave povjerila te poslove, da vode odvojeno računovodstvo ukoliko pored upravljanja javnim putem obavljaju i neku drugu djelatnost.

Agencija ukazuje na član 220 Obaviještenja Evropske komisije o pojmu državne pomoći iz člana 107. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01), koji glasi: „Dok su putevi koji se koriste za besplatnu javnu upotrebu opšta infrastruktura i njihovo javno finansiranje ne potpada pod pravila o državnoj pomoći, naplata putarine predstavlja u mnogim slučajevima privrednu djelatnost. Međutim, izgradnja putne infrastrukture kao takve, uključujući puteve sa naplatom putarine - za razliku upravljanja putem sa naplatom putarine i pod uslovom da ne predstavlja namjensku infrastrukturu - obično ispunjava uslove iz stava 211 i njegovo finansiranje stoga obično ne utiče na trgovinu između država članica i ne narušava konkurenciju. Da bi se osiguralo da cjelokupno javno finansiranje datog projekta nije predmet pravila o državnoj pomoći države članice takođe moraju da obezbijede da su ispunjeni uslovi navedeni u stavu 212. Isto obrazloženje važi i za investicije u mostove, tunele i unutrašnje plovne puteve (na primjer rijeke i kanali).“

Agencija dodatno upućuje Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (kao podnosioca zahtjeva za davanje mišljenja na Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica i Predlog odluke o izmjeni i dopuni Statuta društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica) da, uzme u obzir stavove i tumačenja koje je Evropska komisija zauzela u slučaju „C-280/00 Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg EU:C:2003:415 and Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic, OJ C 8, 11.1.2012, p. 4.“.

Dakle, Agencija je dala mišljenje da nije nadležna da se izjašnjava na Predlog odluke o izmjenama i dopunama Odluke o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica i Predlog odluke o izmjeni i dopuni Statuta društva sa ograničenom odgovornošću "Monte put" Podgorica, ali Agencija napominje da je Monte put obavezan da vodi odvojeno (dvojno) računovodstvo za sve djelatnosti koje su u vezi sa upravljanjem državnim putem, u odnosu na druge djelatnosti, a sve u cilju kako bi se onemogućilo prelivanje sredstava na druge (eventualne) ekonomske djelatnosti tog preduzeća.

Takođe, Agencija ukazuje da je nenamjensko korišćenje državne pomoći za namjenu za koju nije dodijeljena (član 5 stav 4 Zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list Crne Gore", br. 012/18) i da se u tom slučaju shodno primjenjuju odredbe tog zakona kojima se uređuje povraćaj državne pomoći (na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata).

Imajući u vidu navedeno ocjenjeno je kao u dispozitivu ovog mišljenja.

ČLAN SAVJETA
Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA
Miodrag Vujović

Dostavljeno:

- Ministarstva saobraćaja i pomorstva
- u spise predmeta,
- a/a