



KOMISIJA ZA KONTROLU DRŽAVNE POMOĆI

Broj: 01-

Podgorica, 3. avgust 2015. godine

Na osnovu člana 10 stav 1, tačka 1 i člana 19 stav 3 Zakon o izmjenama i dopunama zakona o kontroli državne pomoći ("Službeni list CG" br. 74/09 i 54/11) i člana 196 ZUP-a ("Službeni list RCG", br. 60/03 i 32/11), Komisija za kontrolu državne pomoći, na sjednici održanoj 3. avgusta 2015. godine, donijela je

RJEŠENJE

Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama Crne Gore ocijenjen je kao usklađen sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije dostavilo je Komisiji za kontrolu državne pomoći, na ocjenu usklađenosti sa pravilima državne pomoći, Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama Crne Gore (akt broj: 345-01-2286/1-15 od 24. jula 2015.godine).

PRAVNA PODLOGA

- Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama Crne Gore
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane i Republike Crne Gore sa druge strane ("Službeni list CG" br. 7/07)

OPIS

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama Crne Gore napravljen je na način da se unaprijede i usavrše postojeća pravila, kao i da se doprinese potpunijoj harmonizaciji sa evropskim pravilima iz ove oblasti, kao i pravilima koja se tiču načina dodjele državne pomoći.

Naime, Crna Gora se, u kontekstu usklađivanja pravne tekovine sa pravnom tekovinom Evropske unije, obavezala da će, u okviru pregovaračkog poglavlja 8-konkurencija i državne pomoć, kreirati sveobuhvatan popis svih mjera državne pomoći pokrivenih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i definisati akcioni plan sa jasnim rasporedom za usklađivanje preostalih šema pomoći ili ekvivalentnih mjera koje su ocijenjene kao neusklađene sa obavezama koje rezultiraju iz SSP-a. Dodatno, u SSP-u, u članu 74, definisano je da po isteku perioda od tri godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma, Crna Gora će na javna preduzeća i na preduzeća kojima su dodijeljena posebna i ekskluzivna prava primjenjivati principe utvrđene u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice, s posebnim osvrtom na član 86¹.

Obzirom da je zakon o poštanskim uslugama („Službeni list Crne Gore“, br. 57/11) identifikovan je kao jedan od zakona koji je potrebno uskladiti sa pravilima o državnoj pomoći, Komisija za kontrolu državne pomoći (u daljem tekstu: Komisija) je pokrenula zvaničnu proceduru ocjene usklađenosti, svojim mišljenjem broj 01- 28/1 od 15. maja 2015. godine, a nakon informacija dobijenih od strane predstavnika Ministarstva za informaciono društvo i telekomunikacije (u daljem tekstu: Ministarstvo), Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (u daljem tekstu: Agencija) i Pošte Crne Gore (u daljem tekstu: Pošta).

Komisija je našla da su sljedeće izmjene zakona neophodne:

- jasno definisanje sadržaja javne (poštanske) usluge (čl. 6, 7, 8 i 86)
- operatoru univerzalne poštanske usluge mora da bude eksplicitno povjereno pružanje univerzalne poštanske usluge (UPU) od strane državnih organa (tzv. akt o povjeravanju) (licenca i član 117)
- iznos kompenzacije definisane UPU ne smije preći neto troškove pružene usluge definisane UPU uzimajući u obzir direktne ili indirektne prihode po osnovu pružanja poštanske usluge (čl. 98-101)
- u slučaju prekomjerne kompenzacije, ako iznos prekomjerne kompenzacije ne prelazi 10% prosječne godišnje kompenzacije, takva prekomjerna kompenzacija može se prenijeti na sljedeći period i oduzeti iz iznosa kompenzacije koja se plaća u tom periodu. Kompenzacija mora biti unaprijed plaćena (član 100)
- ukoliko je operator uključen u obavljanje i komercijalnih usluga, jasna i precizna razdvajanja između komercijalnih i nekomercijalnih aktivnosti, uključujući i jasno razdvajanje računa, moraju biti osigurani

¹ U odnosu na javna preduzeća i učesnike na tržištu kojima države članice daju posebna ili isključiva prava, države članice ne smiju donijeti niti zadržati na snazi nijednu mjeru koja je u suprotnosti sa pravilima iz Ugovora, naročito sa onim predviđenim članom 18 i čl. 101 do 109. 2) Učesnici na tržištu kojima je povjereno da vrše usluge od opšteg ekonomskog interesa ili koji imaju karakter monopola koji ostvaruje prihode, podliježu pravilima iz Ugovora, a naročito pravilima o konkurenciji, u onoj mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprječava, pravno ili stvarno, vršenje posebnih zadataka koji su im povjereni. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen u mjeri koja je suprotna interesima Unije. 3) Komisija obezbjeđuje primjenu odredaba ovog člana i, po potrebi, upućuje odgovarajuće direktive ili odluke državama članicama.

- trajanje ugovora/licence za pružanje UPU ne može biti duže od 10 godina. Ovaj period se može produžiti ako je operator UPU iz sopstvenih izvora imao značajne investicije, relevantne za pružanje UPU. Licenca može biti produžena jedino na bazi nove procedure, a ne na osnovu zahtjeva operatora UPU (član 73 stav 6 i član 117).

S tim u vezi, izmjene postojećeg zakona napravljene su na način da se postigne usklađenost sa Zakonom o kontroli državne pomoć ("Službeni list CG" br. 74/09 i 54/11) (u daljem tekstu: Zakon) i Pravilnikom o listi državne pomoći („Službeni list Crne Gore“, br. 35/14, 02/15 i 38/15) (u daljem tekstu: Pravilnik), Prilogom 2 - Odluka Komisije od 20. decembra 2011. godine o primjeni člana 106 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na državne pomoći u obliku naknada određenim preduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa.

Predloženim Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama uređuju se uslovi i način obavljanja univerzalne i drugih poštanskih usluga, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje poštanskih usluga, na način da se unaprijede i usavrše postojeća pravila, kao i da se doprinese potpunijoj harmonizaciji sa evropskim pravilima iz ove oblasti, kao i pravilima koja se tiču načina dodjele državne pomoći u predmetnoj oblasti.

Takođe, jedan od ciljeva izmjena i dopuna Zakona o poštanskim uslugama jeste i bolje uređenje obavljanja poštanske djelatnosti, odnosno postizanje većeg stepena kvaliteta, kroz otvaranje transparentnijih uslova za stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i pospješivanja tržišne konkurencije. Predlogom zakona o izmjenama i dopunama zakona o poštanskim uslugama postižu se bolji uslovi i način obavljanja univerzalne i drugih poštanskih usluga, i unaprijeđuju druga pitanja od značaja za obavljanje poštanskih usluga.

U smislu preciznijeg definisanja sadržaja poštanske usluge, odredba koja uređuje načela na kojima se zasniva uređivanje odnosa u oblasti poštanskih usluga dopunjena je načelom održivosti univerzalne poštanske usluge s obzirom na to da je uređenje odnosno naknada poštanskom operatoru ključna za obavljanje univerzalne poštanske usluge. Takođe, odredba kojom se uređuje značenje izraza je proširena za definiciju korisnika pristupa mreže univerzalnog poštanskog operatora, pa je definisano da operator koji pristupa poštanskoj mreži univerzalnog poštanskog operatora, na osnovu ugovora sa univerzalnim poštanskim operatorom, mora obavljati univerzalnu poštansku uslugu.

Imajući u vidu jedno od značajnijih pravila, da je neophodno da privredom društvu, tj. u ovom slučaju operatoru univerzalne poštanske usluge, eksplicitno bude povjereno pružanje UPU od strane državnih organa, Predlog sadrži i odredbe koje regulišu povjeravanje pružanje usluga od javnog interesa posjedovanjem licence. Takođe, Predlogom je uređeno pitanje sadržaja posebne licence kao i zahtjeva za izdavanje licence, prestanak važenja i oduzimanje posebne licence kao i brisanje iz registra poštanskih operatera.

Naime, definisano je da za dobijanje posebne licence iz člana 72 ovog zakona plaća se jednokratna naknada. Pored naknade iz stava 1 ovog člana imaoći posebni licenci plaćaju i godišnju naknadu za obavljanje poštanskih usluga, jednokratnu naknadu iz stava 1 ovog člana za upis u registar i godišnju naknadu Agenciji plaćaju i komercijalni poštanski operatori. Sredstva od naknada iz člana 81 ovog zakona su prihod Agencije i uplaćuju se na poseban račun (kompenzacioni fond). S tim u vezi, a u skladu sa pravilima roka povjeravanja usluga od opšteg ekonomskog interesa, član 73 Zakona o poštanskim uslugama, izmijenjen je tako da se posebna licenca izdaje na period od 10 godina i ne može se prenositi na drugo pravno lice, a u slučaju da je operator univerzalne poštanske usluge, u toku perioda važenja posebne licence, imao značajne investicije iz sopstvenih izvora relevantne za pružanje univerzalne poštanske usluge, Agencija može produžiti trajanje posebne licence samo na osnovu nove procedure, a ne na osnovu zahtjeva operatora univerzalne poštanske usluge, čime se obezbjeđuje dovoljan prostor za povraćaj ulaganja.

Javni poziv za izbor univerzalnog poštanskog operatora sprovodi Agencija, i isti se objavljuje u Službenom listu Crne Gore, kao i na internet stranici Agencije.

Kako zakonodavni okvir iz oblasti državne pomoći diktira posebna pravila, u slučaju kada je univerzalni poštanski operator i poštanski operatori angažovan i na polju komercijalnih aktivnosti, uvedeno je jasno razdvajanje računovodstva, odnosno razdvajanje javnih djelatnosti i djelatnosti komercijalnih usluga, uključujući jasno razdvajanje računa. Naime, kako je definisano Predlogom, odvojeno računovodstvo univerzalnog poštanskog operatora mora biti zasnovano na dosljednoj primjeni i objektivno utemeljenim načelima troškovnog računovodstva. Takvo računovodstvo univerzalnog poštanskog operatora služi kao izvor podataka za izračunavanje neto troška.

Shodno pravilu kojim se definiše da iznos kompenzacije definisane UPU ne smije preći neto troškove pružene definisane univerzalne poštanske usluge, uzimajući u obzir direktne ili indirektne prihode po osnovu pružanja poštanske usluge, usklađen je i član 99 Predloga zakona. Naime, neto trošak UPU se zasniva samo na troškovima koji su povezani s obavljanjem univerzalne poštanske usluge. Isto tako, definisan je način raspodjele sredstava iz kompenzacionog fonda koji se utvrđuje na način što se 60% opredjeljuje na ime troškova regulacije tržišta, a 40% za pokriće eventualnog neto troška univerzalnog servisa.

U cilju potpunog usklađivanja sa zakonodavnim okvirom koji reguliše povjeravanje obavljanja usluga od javnog interesa, neophodno je bilo Predlogom predvidjeti slučaj prekomjerne kompenzacije, tj. ako iznos prekomjerne kompenzacije ne prelazi 10% prosječne godišnje kompenzacije, takva prekomjerna kompenzacija može se prenijeti na sljedeći period i oduzeti iz iznosa kompenzacije koja se plaća u tom periodu, kao i da kompenzacija mora biti unaprijed plaćena.

Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da procedura opisana u Predlogu zakona propisuje da se trošak za pružanje UPU nadoknađuje operatoru univerzalne poštanske usluge kada mu se od strane regulatora verifikuje neto trošak, odnosno da ne postoji definisana

akontacija (plaćanje unaprijed), postojeće odredbe zadovoljavaju standarde predviđene gore navedenim pravilom vezanim za slučaj prekomjerne komenzacije, kao i, obzirom da se decidno definiše da se samo za dio univerzalne poštanske usluge koji izaziva neto trošak može tražiti naknada, ispunjavaju kriterijumi koje nalažu pravila dodjele državne pomoći.

Pristup poštanskoj mreži je dodatno uređen odredbama koje definišu da je univerzalni poštanski operator dužan da omogući pristup poštanskoj mreži drugim poštanskim operatorima koji obavljaju UPU, kao i drugim poštanskim operatorima koji su u postupku izdavanja licence za obavljanje UPU, uz ispunjenje uslova utvrđenih ovim zakonom.

OCJENA

Predlogom zakona je propisano:

- *Jasna definicija univerzalne poštanske usluge kao usluge od javnog interesa* - UPU je poštanska usluga propisanog kvaliteta i standarda, koja se obavlja u kontinuitetu, bez diskriminacije, pod jednakim uslovima i po pristupačnoj cijeni za sve korisnike u unutrašnjem i međunarodnom poštanskom saobraćaju.
- *Akt o povjeravanju*, odnosno licenca o pružanju javnih usluga, kako je navedeno u Predlogu zakona izdaje se na period od 10 godina i ne može se prenositi na drugo pravno lice.
- *Ograničeni iznos kompenzacije za pružanje javnih usluga* osiguran je činjenicom da se naknada troškova vrši obaveznom prethodnom verifikacijom nastalih troškova, obračunatih po strogo određenim standardizovanim pravilima.
- *Obaveza vođenja dvojnog računovodstva i neto troškovi obavljanja univerzalne poštanske usluge* - univerzalni poštanski operator mora obavljati računovodstvene poslove na način da se mogu utvrditi prihodi i troškovi ostvareni od univerzalnih poštanskih usluga odvojeno od prihoda i troškova ostvarenih od drugih poštanskih (komercijalnih) usluga. Univerzalni poštanski operator je dužan da internim obračunom obezbijedi alokaciju troškova svih poštanskih usluga, kako bi se omogućio pregled prihoda i rashoda za svaku poštansku uslugu
- *Postojanje redovne i efikasne kontrole* - nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, drugih propisa i akata donijetih na osnovu ovog zakona, kao i međunarodnih sporazuma i konvencija čiji je potpisnik Crna Gora, vrše Ministarstvo i Agencija, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđenim ovim zakonom.

Sve navedene izmjene u skladu su sa Zakonom o kontroli državne pomoći, kao i sa Prilogom 2 Pravilnika.

Imajući u vidu navedeno, Komisija je donijela rješenje i odlučila kao u dispozitivu.

PRAVNA POUKA: Ovo Rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda u roku od 30 dana od dana prijema rješenja.

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Mitar Bajčeta

Dostavljeno:

- Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije,
- a/a.