



Broj:

Podgorica, 05.04.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 33/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 stav 1 i 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Glavnog grada Podgorica, a na osnovu prijedloga mišljenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 05.04.2023.godine donosi

## MIŠLJENJE

Preuzimanje obaveza dijela kreditnog zaduženja po kreditu za rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi, od strane Glavnog grada Podgorica, ne odnosi se na pitanja državne pomoći, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći.

## O b r a z l o ž e n j e

### Zahtjev

Glavni grad Podgorica (u daljem tekstu: „Glavni grad“) podnio je Zahtjev za davanje mišljenja broj: 01-018/23-2213 od 07.03.2023. godine, zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) pod brojem: 05-430/23-219/1 dana 10.03.2023. godine, koji se odnosi na preuzimanje dijela preostalog kreditnog zaduženja po kreditu za rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi.

U prilogu akta dostavljen je Obrazac 1 - Prijava za državnu pomoć (u daljem tekstu: „Prijava“); Nacrt Odluke o preduzimanju dijela preostalog kreditnog zaduženja po kreditu za rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi; Statut DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, broj: 27744 od 31.12.2014. godine; Odluka Odbora direktora o usvajanju predloga o preuzimanju dijela preostalog kreditnog zaduženja kod Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore, br. 01-078/23-3390/1 od 16.02.2023. godine; Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o kreditnom zaduženju DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica za izgradnju sekundarne kanalizacione mreže i proširenje sistema vodosnadbijevanja („Sl. list CG“ br. 047/21); kopija Ugovora o kreditu, broj: 0102-2214/1 od 12.06.2013. godine, između JP „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica i Investiciono-razvojnog fonda CG (u daljem tekstu: „IRF CG AD“); kopija Ugovora o kreditu, broj: 05-13011-2546-22/1 od 21.03.2022. godine, između IRF CG i DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica.

## Prijava pomoći

Kako je navedeno u Prijavi, prijavljena mjera podrazumijeva direktno davanje sredstava iz Budžeta Glavnog grada Podgorice. Prijavljenom mjerom se ne daje prednost korisniku DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, s obzirom da se predmetna mjera dodjeljuje kao naknada za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa u skladu sa Okvirom Evropske unije za državnu pomoć u obliku naknada za javne usluge.

Prijavom je navedeno da je Skupština Glavnog grada Podgorica osnovala DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, kao jednočlano društvo, radi obavljanja poslova komunalne djelatnosti snadbijevanja pitkom vodom Glavnog grada – Podgorice, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sa teritorije Glavnog grada, u skladu sa odlukom o osnivanju i statutom društva. Ova odluka predstavlja akt o povjeravanju vršenja usluge od opšteg ekonomskog interesa. Saglasno članu 3 stav 7 Zakona o komunalnim djelatnostima („Sl. list CG“, br. 66/19), sve komunalne djelatnosti koje obavlja DOO „Vodovod i kanalizacija“ smatraju se uslugama od opšteg ekonomskog interesa.

Nadalje je navedeno da je članom 1 Predloga Odluke o preuzimanju dijela preostalog kreditnog zaduženja po kreditu za rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi propisano da dio ukupnog duga po kreditnom aranžmanu između IRF AD i DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, po Ugovoru o kreditu koji dopijeva u periodu od 01.01.2023. godine do 31.01.2027. godine u iznosu od 864.992,47 eura, a koji je investiran u rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi, preuzima Glavni grad. Obaveze dopijevaju po godinama u sljedećim iznosima: 2023. godine iznos od 160.568,26 eura; 2024. godine iznos od 236.359 eura; 2025. godine iznos od 228.774,16 eura; 2026. godine iznos 221.197,54 eura i 2027. godine iznos 18.093,44 eura.

Prijavom je navedeno da predmetno privredno društvo nema drugih djelatnosti, te da svoje poslovanje finansira iz sredstava ostvarenih pružanjem usluge od opšteg ekonomskog interesa. S obzirom da ovo društvo obavlja svoju djelatnost samo na teritoriji Glavnog grada, nema ni narušavanja konkurencije, jer je jedino takvo privredno društvo koje može pružiti usluge snadbijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda na teritoriji Glavnog grada.

Takođe, mjera ne ugrožava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima, s obzirom da se predmetnom naknadom za pružanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa ne daje prednost ovom privrednom društvu.

Navedena naknada za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa koja se ogleda u preuzimanju dijela ukupnog duga po kreditnom aranžmanu između IRF CG AD i DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica neophodno je jer je dio duga koji preuzima Glavni grad, investiran u rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi, nad kojom su prenešena vlasnička prava na „Vodovod i kanalizacija“ Tuzi, čiji je osnivač Opština Tuzi, a u skladu sa članom 5 Odluke o privremenom uređenju odnosa između Glavnog grada i Opštine Tuzi, do konačne raspodjele imovine za stvaranje uslova za rad Opštine Tuzi („Sl. list CG“, br. 47/21). Iz navedenog razloga, DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica nema koristi od pomenute vodovodne infrastrukture na teritoriji Opštine Tuzi, iako je uložio u izgradnju

iste. Troškovi održavanja vodovodnog sistema Tuzi, povećavaju troškove poslovanja DOO „Vodovod i kanalizacija“, a shodno važećim propisima ne mogu biti uključeni u cijenu vode, kako ih ne bi plaćali građani Podgorice, zbog čega se očekuju umanjeni prihodi i po tom osnovu.

## Ocjena

Prilikom ocjene predmetnog zahtjeva Agencija je uzela u obzir odredbe Obavještenja koje se odnose na infrastrukturu i uputstvo u vezi sa pojmom državne pomoći koje se odnosi na javno finansiranje infrastrukture koja se koristi u ekonomske svrhe, kao i bilo koje drugo javno finansiranje koje favorizuje privrednu djelatnost.<sup>1</sup> Međutim, imajući u vidu strateški značaj javnog finansiranja infrastrukture, ne samo za promociju rasta, kao i pitanja koja se u vezi sa tim mogu javiti, Agencija je analizirala da li se daje prednost i ima li uticaj na konkurenciju i na trgovinu između Crne Gore i država članica (uslov iz člana 2 stav 1 tačka 4 Zakona), posebno zbog toga što infrastrukturni projekti često uključuju nekoliko kategorija aktera i angažovana državna pomoć može se potencijalno koristiti za izgradnju (uključujući i proširenja ili poboljšanja), rad ili upotrebu infrastrukture<sup>2</sup>. Dakle, Agencija pravi razliku između graditelja i/ili prvog vlasnika („graditelj/vlasnik“<sup>3</sup>) infrastrukture, operatora (tj. preduzeća koja direktno koriste infrastrukturu za pružanje usluga krajnjim korisnicima, uključujući preduzeća koja dobiju infrastrukturu od graditelja/vlasnika da je komercijalno koriste ili koja dobiju koncesiju ili zakup za korišćenje i upravljanje infrastrukturom), i krajnjih korisnika infrastrukture, iako ove funkcije u nekim slučajevima mogu da se preklapaju.

Agencija ukazuje da ako se privredni subjekt bavi privrednim i neprivrednim djelatnostima, davalac državne pomoći - podnosilac prijave mora da saglasno tački 206. Obavještenja, obezbijedi da se javno finansiranje predviđeno za nekomercijalne djelatnosti ne može koristiti za unakrsno subvencioniranje privrednih djelatnosti. Ovo može naročito da se obezbijedi ograničavanjem javnog finansiranja na neto troškove (uključujući i troškove kapitala) nekomercijalne djelatnosti, koji se identifikuju na osnovu jasnog razdvajanja računa.

Agencija je zaključila da, kao što je Sud pravde i potvrdio u svojoj presudi *Leipzig / Halle*, da izgradnja infrastrukture, odnosno njenog dijela, može da spada u vršenje javnih ovlašćenja države<sup>4</sup> i da u tom slučaju javno finansiranje infrastrukture (ili odgovarajućeg dijela infrastrukture) ne podliježe pravilima o državnoj pomoći. Naime, s obzirom na posebne okolnosti slučaja, ocjenjuje se da izgradnja infrastrukture ima samo lokalni uticaj, a time nema uticaj na trgovinu između Crne Gore i država članica, jer se isporučuje roba i/ili usluge u ograničenom prostoru unutar države, što znači da neće imati više od marginalnog uticaja na uslove prekograničnih investicija ili osnivanja.

---

<sup>1</sup> „Javno finansiranje infrastrukture“ ima za cilj da obuhvati sve oblike opredjeljivanja državnih sredstava za izgradnju, sticanje ili rad infrastrukture.

<sup>2</sup> Ovaj odsjek se ne odnosi na potencijalnu pomoć izvođačima koji su uključeni u izgradnju infrastrukture.

<sup>3</sup> „Vlasnik“ podrazumijeva bilo koje lice koje ostvaruje efektivna prava vlasništva nad infrastrukturom i od nje uživa ekonomske koristi. Na primjer, u slučaju da vlasnik delegira svoja vlasnička prava posebnom subjektu (na primjer lučkoj upravi) koji upravlja infrastrukturom u ime vlasnika, to se može posmatrati kao zamjena vlasnika u svrhu kontrole državne pomoći.

<sup>4</sup> Presuda Suda pravde od 19. decembra 2012. godine, aerodrom *Mitteldeutsche Flughafen AG i aerodrom Leipzig-Halle GmbH* protiv Komisije C-288/11 P ECLI:EU:C:2012:821, stav 47.

Ipak, Agencija je analizirala i mogućnost određenog javnog finansiranja infrastrukture, naročito lokalne ili opštinske infrastrukture, čak i ako se komercijalno eksploatiše. Jedna značajna karakteristika takvih slučajeva je, shodno tački 196 Obavještenja, da su uglavnom lokalnog karaktera, kao i da je očigledno malo vjerovatno da će uticati na prekograničnu investiciju više nego marginalno.

Dodatno, u Crnoj Gori je evidentno odsustvo direktne konkurencije između sveobuhvatne mreže infrastruktura, je je privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture isključeno, ili potpuno neznatno.<sup>5</sup> U mrežnoj infrastrukturi Crne Gore različiti elementi mreže međusobno se dopunjuju, ali se ne takmiče jedni sa drugima i čine prirodni monopol, a za takvu mrežnu infrastrukturu ponavljanje bi bilo neracionalno.

Kako su predmetna sredstva Glavnog grada namijenjena finansiranju djelatnosti od javnog interesa i preuzimanju dijela preostalog kreditnog zaduženja, koja su uložena u rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi, Agencija ukazuje da su vodosnabdijevanje, vodovodna infrastruktura i mreže otpadnih voda najčešći prirodni monopoli, u mjeri u kojoj se koriste za pružanje usluga krajnjim korisnicima pod jednakim i nediskriminatornim uslovima.

Dakle, isključuje se prisustvo državne pomoći i nema potencijalnog uticaja na trgovinu ili narušavanje konkurencije za izgradnju vodne infrastrukture u slučaju prirodnog monopola i neznatnog privatnog finansiranja, ukoliko vodovodne mreže predstavljaju prirodne monopole koji nisu u konkurenciji sa drugim infrastrukturama iste prirode, jer bi njihovo dupliranje bilo neekonomično, a privatno finansiranje izgradnje takve infrastrukture je obično beznačajno.

Uticaj na trgovinu i/ili narušavanje konkurencije je obično isključeno u pogledu izgradnje infrastrukture u slučajevima kada u isto vrijeme:

- (i) infrastruktura se ne suočava sa direktnom konkurencijom,
- (ii) privatno finansiranje je beznačajno i
- (iii) infrastruktura nije dizajnirana da selektivno favorizuje određeno preduzeće ili sektoru, ali pruža koristi za društvo u celini.

Postoje okolnosti u kojima određene infrastrukture nisu u direktnoj tržišnoj konkurenciji s drugim infrastrukturama iste vrste ili s drugim infrastrukturama drukčije vrste koje nude iste, ili slične usluge. Nepostojanje direktne tržišne konkurencije među infrastrukturama vjerovatno postoji kod sveobuhvatnih mrežnih infrastruktura koje su prirodni monopoli, tj. čije bi dupliranje bilo neekonomično, zbog čega je privatno finansiranje izgradnje infrastruktura neznatno – navedeno je u stavu 211 Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) koje je sastavni dio Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 35/14...52/22).

Dalje, izgradnja sveobuhvatne mreže za vodosnabdijevanje i kanalizaciju kao takva obično ispunjava gore navedene uslove i stoga njeno finansiranje ne narušava konkurenciju niti utiče na trgovinu između država članica i Crne Gore. Uslov relevantan za beznačajno privatno

---

<sup>5</sup> Pitanje da li postoji samo neznatno tržišno finansiranje u datom sektoru mora da se procijeni na nivou države članice prije nego na regionalnom ili lokalnom nivou, slično kao i procjena postojanja tržišta u državi članici (vidjeti, na primjer, presudu Opšteg suda od 26. novembra 2015. godine, *Španija protiv Komisije* T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, stav 44).

finansiranje vodne infrastrukture mora se procijeniti na nivou cijele države članice, a ne na regionalnom ili lokalnom nivou.

Da bi cjelokupno javno finansiranje datog projekta vodne infrastrukture bilo van pravila o državnoj pomoći, Glavni grad mora da obezbijedi da se sredstva obezbijedena za izgradnju vodne infrastrukture u gore navedenoj situaciji ne mogu koristiti za unakrsno subvencionisanje ili indirektno subvencionisanje druge privredne aktivnosti DOO „Vodovod i kanalizacije“ Podgorica, uključujući rad vodne infrastrukture. Unakrsno subvencionisanje se može isključiti tako što će se obezbijediti da se vlasnik/programer infrastrukture ne bavi bilo kojom drugom ekonomskom djelatnošću ili – ako je vlasnik/programer infrastrukture angažovan u bilo kojoj drugoj ekonomskoj delatnosti – vođenjem odvojenih računa, raspoređivanjem troškova i prihoda u odgovarajuću način i obezbjeđivanje da svako javno finansiranje ne koristi drugim aktivnostima. U mnogim državama članicama EU u sektoru voda odgovornost za upravljanje i upravljanje vodnom infrastrukturom je odgovornost države (tj. lokalnih ili regionalnih vlasti), bilo preko administrativnog organa ili javnog preduzeća, što se često ostvaruje pod zakonskim monopolom.

U svojoj odluci od 4. aprila 2007. po predmetu N 588/2006 – Holandija – mjera subvencije vital Gelderland, OJ C 107, str. 1, Komisija je smatrala da mjere subvencija koje koriste samo kompanijama za pitku vodu (u vlasništvu lokalnih vlasti) na holandskom tržištu, koje nije otvoreno za konkurenciju, nemaju potencijal da utiču na konkurenciju i trgovinu između država članica. Međutim, utvrđeno je da mjere otvorene za druge korisnike ili koje se tiču industrijske vode – koje je bilo tržište otvoreno za konkurenciju – imaju takav potencijal. Kako se upravljanje i rad vodnih infrastrukture u mnogim državama članicama odvija na lokalnim, geografski zatvorenim i odvojenim tržištima koja nisu predmet konkurencije, javna finansijska podrška koja se stavlja na raspolaganje upravnicima/operaterima javne infrastrukture u takvim slučajevima ne može uticati na trgovinu između država članica EU.

### **Zaključak**

Imajući u vidu da vodosnadbijevanje, vodovodna infrastruktura i mreža otpadnih voda predstavljaju prirodni monopol u mjeri u kojoj se koriste za pružanje usluga krajnjim korisnicima pod jednakim i nediskriminatornim uslovima, utvrđeno je da se preuzimanje dijela kreditnog zaduženja DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, u vidu kredita za rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opštine Tuzi, ne odnosi na pitanja državne pomoći, shodno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći.

S poštovanjem,

**PREDSJEDNIK SAVJETA**

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Glavnom grada Podgorica, Njegoševa 13, Podgorica

-u spise predmeta i

-a/a