



Broj:

Podgorica, 30.05.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 20f stav 1 tačka 10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 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 Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, a na osnovu prijedloga direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 30.05.2023. godine donosi

MIŠLJENJE

Obezbjeđenje dodatnih sredstava iz tekuće budžetske rezerve za nabavku i ugradnju mobilnih postrojenja za prečišćavanje vode za regionalni vodovodni sistem, ne odnosi se na pitanja državne pomoći, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za davanje mišljenja br. 04-322/23-1994/11 od 05.05.2023. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/23-324/1 od 09.05.2023. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa Informacijom o aktivnostima na ublažavanju posljedica pada izdašnosti vodoizvorišta regionalnog vodovodnog sistema „Bolje Sestre“. Uz Inicijalni akt, Ministarstvo je dostavilo predmetnu Informaciju, Prijavu za državnu pomoć – Obrazac 1 (u daljem tekstu: „Prijava“) i Akt Ministarstva finansija, broj: 02-01-430/23-3122/1 od 28.04.2023. godine.

Prijava pomoći

Kako je navedeno u inicijalnom Zahtjevu, zahtjev za pomoć odnosi se na obezbjeđenje sredstava za nabavku mobilnih postrojenja za prečišćavanje vode za potrebe regionalnog vodovodnog sistema.

Zbog pada izdašnosti vodoizvorišta regionalnog vodovodnog sistema „Bolje Sestre“, potrebno je preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se obezbijedilo uredno vodopsnadbijevanje opština na

crnogorskom primorju.

Da se ne bi dovelo u pitanje vodosnadbijevanje crnogorskog primorja, bilo je potrebno iznaći alternativna rješenja za obezbjeđivanje nedostajućih količina vode. U tom smislu, predložene su odgovarajuće mjere (dugoročne, kratkoročne i hitne). Hitne mjere imaju za cilj da se obezbijede potrebne količine vode i za turističku sezonu 2023. ogidune i iste bi bile kompatibilne sa planiranim kratkoročnim i dugoročnim mjerama. Hitnim mjerama predviđena je nabavka dva mobilna postrojenja za prečišćavanje vode koja bi se zahvatala u neposrednoj blizini postojećeg vodozahvata, kapaciteta 2x50 l/s. Shodno dostavljenoj ponudi, za nabavku i ugradnju tih postrojenja, sa pripadajućom opremom (cijevima i pumpama), potrebno je iz državnog budžeta obezbijediti sredstva u iznosu od 577.000 eura (pozicija: tekuće budžetske rezerve). Prema predlogu zaključaka koje bi trebalo da donese Vlada Crne Gore, navedena sredstva bi se tretirala kao ulaganje Države u osnovna sredstva za koja se uvećava osnovni kapital DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, koje upravlja regionalnim vodovodnim sistemom.

Kako je navedeno u Prijavi, prijavljena mjera podrazumijeva direktno davanje sredstava iz državnog budžeta. Prijavljenom mjerom se ne daje prednost korisniku DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“. Takođe, mjera ne ugrožava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država, jer korisnik državne pomoći navedeno privredno društvo na tržištu na kojem posluje nema konkurenciju.

Nadalje je Prijavom navedeno da je pravni osnov za dodjelu pomoći: Uredba o Vladi Crne Gore („Sl.list CG“, br. 63/22); Zakon o regionalnom vodosnadbijevanju Crnogorskog primorja („Sl. List CG“, br. 56/16) i Odluka o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ („Sl.lis CG“, br 79/17).

Takođe, DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ ne raspolaže sredstvima kojima bi nabavio potrebnu opremu za preduzimanje hitnih mjera na rješavanju pitanja obezbjeđenja nedostajućih količina vode za crnogorsko primorje. Korisnik državne pomoći - predmetni privredni subjekat, obavlja djelatnost od javnog, odnosno opšteg ekonomskog interesa (regionalno vodosnadbijevanje crnogorskog primorja i osnovano je upravo za obavljanje te djelatnosti), tako da iz državne pomoći ne može obavljati drugu djelatnost.

Prijavom je navedeno da ne postoji kumulacija ove mjere sa nekom drugom pomoći za pokrivanje istih opravdanih troškova.

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.¹ Međutim, imajući u vidu strateški značaj

¹ „Javno finansiranje infrastrukture“ ima za cilj da obuhvati sve oblike opredjeljivanja državnih sredstava za

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 infrastrukture².

Dakle, Agencija pravi razliku između graditelja i/ili prvog vlasnika („graditelj/vlasnik”)³ 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 države⁴ 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.

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, jer je privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture isključeno, ili

izgradnju, sticanje ili rad infrastrukture.

² Ovaj odsjek se ne odnosi na potencijalnu pomoć izvođačima koji su uključeni u izgradnju infrastrukture

³ „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 (npr. lučkoj upravi) koja upravlja infrastrukturom u ime vlasnika, to se može posmatrati kao zamjena vlasnika u svrhu konotacije državne pomoći.

⁴ 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

potpuno neznatno.⁵ 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 namijenjena finansiranju djelatnosti od javnog interesa, odnosno nabavka i ugradnja dva postrojenja za prečišćavanje vode, koja će u vidu osnovnih sredstava uvećati osnovni kapital DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ koje upravlja regionalnim vodovodnim sistemom, 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 nediskriminatorskim 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 cjelini.

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...34/23).

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 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, Ministarstvo mora da obezbijedi da se sredstva obezbijedena za izgradnju vodne infrastrukture u gore navedenoj situaciji ne mogu koristiti za unakrsno subvencionisanje

⁵ 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).

ili indirektno subvencionisanje druge privredne aktivnosti DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, 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 upravnici/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 obezbjeđivanje sredstava za nabavku i ugradnju mobilnih postrojenja za prečišćavanje vode, kojim će se uvećati osnovni kapital DOO „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, ne odnosi na pitanja državne pomoći, shodno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, IV Proleterske brigade 19,
Podgorica,
-a/a.