



Broj:

Podgorica, 15.03.2024. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije, na osnovu člana 20f stav 1 tačka 5 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21), člana 18 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a u vezi sa članom 11 stav 1 i 2 i članom 14 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku ocjene usklađenosti državne pomoći po prijavi državne pomoći podnijetoj od strane Glavnog grada Podgorica, a na osnovu Predloga rješenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 15.03.2024. donosi

RJEŠENJE

Nacrt Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o davanju saglasnosti na Odluku o kreditnom zaduženju JP „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, za izgradnju sekundarne kanalizacione mreže i proširenja sistema vodosnabdijevanja ne narušava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između zemalja članica, zbog čega ne predstavlja državnu pomoć, u smislu člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći.

Po pravilu, Agencija za zaštitu konkurencije o istom neće donositi novu odluku.

Glavni grad je dužan 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 kanalizacija“ Podgorica, uključujući rad vodne infrastrukture.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Glavni grad Podgorica (u daljem tekstu: „Glavni grad“) podnio je Zahtjev broj: 01-018/24-149/2 od 16.01.2024. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) pod brojem: 05-430/24-24/1 dana 22.01.2024. godine, koji se odnosi na preuzimanje dijela ukupnog duga po kreditnom aranžmanu između Investiciono-razvojnog Fonda Crne Gore AD i DOO „Vodovod i kanalizacija“ - Podgorica.

U prilogu akta dostavljen je Obrazac 1 - Prijava za državnu pomoć (u daljem tekstu: „Prijava“); Nacrt odluke o izmjenama i dopunama Odluke o davanju saglasnosti na Odluku o kreditnom zaduženju JP „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica za izgradnju sekundarne kanalizacione mreže i proširenje sistema vodosnabdijevanja; Statut DOO „Vodovod i kanalizacija“ – Podgorica, broj: 36883/1 od 09.12.2021. godine; Odluka Odbora direktora doo „Vodovod i kanalizacija“ broj 05-400/23-6788 od 14.12.2023. godine; Odluka o davanju saglasnosti na Odluku o kreditnom zaduženju JP „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, za izgradnju sekundarne kanalizacione mreže i proširenje sistema vodosnabdijevanja („Sl. list CG-opštinski propisi“, br. 15/13, 28/20, 47/21 i 31/23); Ugovor o kreditu broj 0102-2214/1 od 12.06.2013. godine; Ugovor o kreditu broj 05-13011-2546-22/1 od 12.06.2013. godine kao i Mišljenje Savjeta Agencije za zaštitu konkurencije broj 01-430/23-219/4 od 05.04.2023. godine.

Kako je navedeno u inicijalnom Zahtjevu, zahtjev za pomoć odnosi se na preuzimanje dijela ukupnog duga po kreditnom aranžmanu između Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore AD (u daljem tekstu:



„IRF CG AD“) i DOO „Vodovod i kanalizacija“- Podgorica.

Prijavom je navedeno da je Skupština Glavnog grada Podgorica osnovala DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, kao jednočlano društvo, radi obavljanja poslova komunalne djelatnosti snabdijevanja 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 2a Nacrta odluke o izmjenama i dopunama Odluke o davanju saglasnosti na Odluku o kreditnom zaduženju JP „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica za izgradnju sekundarne kanalizacione mreže i proširenje sistema vodosnabdijevanja propisano da preuzimanje dijela ukupnog duga po kreditnom aranžmanu između IRF CG AD i DOO „Vodovod i kanalizacija“ – Podgorica, po Ugovoru o kreditu broj 05-13011-2546-22/1 od 21.03.2022. godine, koji dospijeva u periodu od 01.01.2024. godine do 31.01.2024. godine i odnosi se na glavnica duga u iznosu od 437.330,28 eura, a koji je investiran u rekonstrukciju i izgradnju vodovodne infrastrukture na području Opština Tuzi i Zeta.

Takođe je navedeno da će nakon stupanja na snagu predmetne odluke, Glavni grad preuzeti dug i platiti na način što će DOO „Vodovod i kanalizacija“ – Podgorica, mjesečno prenositi sredstva prema roku dospijeća iz amortizacionog plana u visini koja se odnosi na glavnica kredita tj. u visini 1/12 preuzetog duga za 2024. godinu od 437.330,28 eura. Obaveze dospijevaju po mjesecima u sljedećim iznosima: do 31.01.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 29.02.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.03.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 30.04.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.05.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 30.06.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.07.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; 31.08.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 30.09.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.10.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.11.2024. godine iznos od 36.444,19 eura; do 31.12.2024. godine iznos od 36.444,19 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 snabdijevanja vodom i prečišćavanja i odvođenja otpadnih voda na teritoriji Glavnog grada.

Dalje se u prijavi navodi da je 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 neophodna 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 i Opštine Zeta, 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.¹ 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.² 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, 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, je je privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture isključeno, ili potpuno nezatno.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 Glavnog grada namijenjena finansiranju djelatnosti od javnog

¹ „Javno finansiranje infrastrukture“ ima za cilj da obuhvati sve oblike opredjeljivanja državnih sredstava za 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 (na primjer lučkoj upravi) koji upravlja infrastrukturom u ime vlasnika, to se može posmatrati kao zamjena vlasnika u svrhu kontrole 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.

⁵ Pitanje da li postoji samo nezatno 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).



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 nijesu 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. 35/2014 ... 115/2023). 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, Glavni grad je dužan 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 kanalizacija“ 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 djelatnosti – 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 – Nizozemska – 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 nizozemskom 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 infrastruktura u mnogim državama članicama odvija na lokalnim, geografski zatvorenim i odvojenim tržištima koja nijesu 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 vodosnabdijevanje, 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 narušava konkurenciju i ne utiče na trgovinu između zemalja članica, što posljedično znači da se ne odnosi na pitanja državne pomoći, u smislu člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći.

Po pravilu, Agencija za zaštitu konkurencije o istom neće donositi novu odluku.

Glavni grad je dužan 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 kanalizacija“ Podgorica, uključujući rad vodne infrastrukture.

Imajući u vidu navedeno odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ovog rješenja se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od dana prijema rješenja.

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

- Glavnom gradu Podgorica, Njegoševa 13, 81000 Podgorica, Crna Gora,
- u spise predmeta i
- a/a.