



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 14 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku ocjene usklađenosti državne pomoći po prijavi državne pomoći podnijetog od strane Fonda za zaštitu životne sredine, a na osnovu Predloga rješenja v.d. zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 15.03.2024. donosi

RJEŠENJE

Pravilnik o postupku objavljivanja javnog konkursa, vrednovanju prijava, odabiru korisnika sredstava DOO Fonda za zaštitu životne sredine Crne Gore, ne predstavlja šemu državne pomoći, u smislu člana 4 stav 1 Zakona o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Fond za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: „Eko-fond“) obratio se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjevom br. 01-430/23-519/3 od 10.11.2023. godine (zaveden u Agenciji pod br. 05-430/23-659/1 od 16.11.2023. godine) za ocjenu usklađenosti Pravilnika o postupku objavljivanja javnog konkursa, vrednovanju prijava, odabiru korisnika sredstava (u daljem tekstu: „Pravilnik“).

U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je Obrazac 1 - Prijava državne pomoći, u kojem je navedeno da mjera nije državna pomoć, da se na osnovu istog ne daje prednost korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, već je zastupljen jednaki tretman kako za fizička lica, tako i za pravna kao i za ostale korisnike sredstava Eko-fonda.

U Prijavi je takođe navedeno da se na osnovu samog pravilnika uređuje sadržaj i postupak objavljivanja javnog konkursa, postupak vrednovanja prijava i odlučivanja o odabiru fizičkih i pravnih lica kojima Eko-fond odobrava finansijska sredstava za pripremu, sprovođenje i razvoj programa, projekata i drugih aktivnosti u području zaštite životne sredine i području energetske efikasnosti.

Ocjena

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći (u daljem tekstu: „Zakon“), propisano je da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji



položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;

3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;

4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova iz člana 2 Zakona.

Dodjela sredstava iz budžeta

Eko-fond se finansira iz: sredstava eko-naknada; kredita, donacija i pomoći; instrumenata, programa i fondova Evropske unije, Ujedinjenih nacija i međunarodnih organizacija; stranih ulaganja namijenjenih zaštiti životne sredine i drugih izvora u skladu sa zakonom. Dalje, na osnovu člana 77 stav 2 alineja 3 Zakona o životnoj sredini („Sl. list CG“ br. 52/16 i 73/19), člana 5 Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine ("Sl. listu RCG", br. 26/97, 9/00, 52/00 i "Sl. listu CG", br. 33/08, 5/09, 64/09, 40/11, 49/11 i 119/22) Agencija za zaštitu životne sredine donosi rješenja po osnovu kojih se vrše naplate eko naknada odnosno prikupljaju sredstva za finansiranje Eko-fonda i to: naknada za uvoz supstanci koje uništavaju ozonski omotač, naknada za ispuštanje zagađujućih materija u vazduhu, naknada za stvaranje i deponovanje opasnog otpada.

Shodno Uredbi o aktivnostima odnosno djelatnostima koje emituju gasove sa efektom staklene bašte za koje se izdaje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene bašte, Eko-fond ostvaruje prihode od naknada za prenos emisionih kredita. Shodno članu 76 stav 4 Zakona o životnoj sredini, propisano je da se sredstva Eko-fonda koriste za: finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou, u cilju očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora i energije, sprovođenje ciljeva i načela zaštite životne sredine, radi postizanja integralnog i cjelovitog očuvanja kvaliteta životne sredine, očuvanja biološke, geološke i predione raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja, kao i ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu. Imajući u vidu navedeno, Agencija zaključuje da Eko-fond raspolaže sa sredstvima koja se direktno ili indirektno dodjeljuju iz Budžeta Države Crne Gore.

Pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu

Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici, načinu dodjeljivanja i korišćenja sredstava Fonda za zaštitu životne sredine (br. 01-077/23-413/4 od 25.09.2023. godine), odredbom člana tri definiše se da korisnici sredstava mogu biti: privredna društva i druga pravna lica registrovana u skladu sa zakonom, preduzetnici, lokalna samouprava, organi državne uprave i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta države, nevladine organizacije i fizička lica. Imajući navedeno u vidu Agencija jasno je da se sredstava fonda na koje se odnosi pravilnik koji je podnijet u predmetnom zahtjevu, može odnositi na subjekte koji obavljaju privrednu djelatnost, zaključuje se da je u određenom stepenu ispunjen i navedeni uslov postojanja državne pomoći.



Naime, predmet ocjene Agencije načelno su samo one mjere koje podstiču odnosno predstavljaju ekonomsku aktivnost na tržištu (najčešće su korisnici ovih mjera preduzeća i preduzetnici) i koje se dodjeljuju u cilju obavljanja privredne djelatnosti, pri čemu, oblik organizovanja nije odlučujući. Ovo znači da i neprofitne, nevladine organizacije, kao i udruženja građana i svaki drugi subjekt, mogu biti korisnici državne pomoći, u smislu člana 3 stav 2 Zakona, ukoliko se radi o aktivnosti koja obuhvata ponudu robe ili usluga na tržištu, jer pravni status i način na koji se subjekt finansira nijesu relevantni.

Shodno članu 3 Pravilnika Javni konkurs za ostvarivanje prava na sredstva Eko-fonda raspisuje izvršni direktor Eko-fonda, na osnovu Godišnjeg programa raspisivanja javnih konkursa, u skladu sa programom rada i finansijskim planom Eko-fonda, na osnovu prioriteta utvrđenih u skladu sa nacionalnim strateškim i planskim dokumentima u području zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije. Javni konkurs se objavljuje, najmanje jednom u kalendarskoj godini. U članu 4 Pravilnika naveden je sadržaj javnog konkursa, a u članu 5 se navodi da se prijava može podnositi u pisanoj ili elektronskoj formi na propisanom obrascu sa određenim rokom propisanim u članu 6 Pravilnika. Dalje, Pravilnikom je definisano da Eko-fonda odobrava finansijska sredstva za podršku pripremi, sprovođenju i razvoju, programa projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, a koji sadrže najmanje jedan klimatsko-energetski ili indikator iz oblasti životne sredine, kao i stavke koje treba da sadrže programi, projekti i druge aktivnosti.

Takođe, Pravilnikom je definisano da postupak vrednovanja prijava sprovodi Komisija za sprovođenje javnog konkursa, koju čine zaposleni Eko-fonda sa visokim obrazovanjem i da se vrednovanje prijava za programe, projekte i druge aktivnosti Eko-fonda sastoji iz dvije faze. Prva faza je ocjena ispunjenosti formalno-pravnih uslova a druga stručne analize i ocjene prijava, gdje je Komisija dužna da utvrdi da li su prijave podnijete blagovremeno, da li su dopuštene i da li su potpune. U slučaju da prijave ne ispunjavaju formalno-pravne uslove, Komisija je dužna ocijeniti u skladu sa kriterijumima za vrednovanje prijava.

Finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu

Pitanje selektivnosti pomoći detaljnije je definisano Obavještenjem Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016 / C 262/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao prilog 2f Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list“ br. . 35/2014, 2/2015, 38/2015, 20/2016, 33/2020, 38/2020, 53/2020, 98/2020, 130/2020, 44/2021, 107/2021 i 131/2021, 15/2022, 52/2022, 34/2023, 57/2023 i 115/2023) (u daljem tekstu „Obavještenje“). Naime, u Odjeljku 5.1. tačka 117. Obavještenja se navodi da bi bila u okviru područja primjene člana 107 stav 1 Ugovora, državna mjera mora stavljati „određene preduzetnike ili proizvodnju određene robe u povoljniji položaj”. Stoga nijesu sve mjere kojima se ekonomski subjekti stavljaju u povoljniji položaj uključene u pojam pomoći nego samo one kojima se prednost određenim preduzetnicima ili kategorijama preduzetnika ili određenim ekonomskim sektorima dodjeljuje na selektivan način. Dalje se u Obavještenju navodi da mjere čisto opšte primjene koje ne pogoduju samo određenim preduzetnicima ili proizvodnji određene robe ne spadaju u područje primjene člana 107 stav 1 Ugovora.

Selektivnost de jure proizlazi direktno iz pravnih kriterijuma za dodjelu mjere koja je službeno rezervisana samo za određene preduzetnike (na primjer: preduzetnike određene veličine, aktivne u određenim sektorima ili određenog pravnog statusa, društva osnovana ili nova na listi regulisanog tržišta tokom određenog perioda; društva koja pripadaju grupi koja ima određene karakteristike ili kojoj su



povjerene određene funkcije unutar grupe, problematična društva ili preduzeća za izvoz ili preduzeća koja obavljaju djelatnosti vezane za izvoz. Sa druge strane selektivnost de facto može se uspostaviti u slučajevima u kojima, iako su službeni kriterijumi za primjenu mjere sastavljeni na generalan i objektivan način, struktura mjere je takva da se njenim uticajima u znatnoj mjeri stavlja u povoljniji položaj određena grupa preduzetnika (kao u prethodno navedenim primjerima). Selektivnost de facto mogla bi biti rezultat uslova ili prepreka koje su uvele države koje određene preduzetnike sprečavaju da ostvare korist od mjere. Na primjer, primjena poreske mjere (npr. poreski kredit) samo na investicije koje premašuju određeni finansijski iznos.

Shodno predmetnom Obavještenju, potrebno je utvrditi da li se mjerom određeni preduzetnici ili proizvodnja određene robe stavljaju u povoljniji položaj u poređenju s ostalim preduzetnicima koji su u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, u pogledu svojstvenog cilja referentnog sistema. Međutim, u tu svrhu države članice se ne mogu osloniti na ciljeve vanjske politike, poput ciljeva regionalne, ekološke ili industrijske politike, da bi opravdale različiti tretman preduzetnika u okviru određenog sistema. U tom smislu, struktura naknada za posebne svrhe poput poreza povezanih sa životnom sredinom i zdravljem uvedenih da bi se onemogućile određene djelatnosti ili proizvodi koji imaju nepovoljan učinak na životnu sredinu ili zdravlje ljudi, obično će sadržavati ciljeve politike koji se sprovode. Ako se mjerom određeni preduzetnici ili proizvodnja određene robe stavljaju u povoljniji položaj u uporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, mjera se smatra selektivnom prima facie.

U predmetnom slučaju, konkretni uslovi koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Eko-fonda, definisani su članom 12 Pravilnika, i to na način da projekti moraju na neki način doprinijeti zaštiti i unapređenju životne sredine u smislu smanjenja emisija CO₂, smanjenja emisija drugih polutanata, poboljšanja kvaliteta životne sredine, smanjenja potrošnje energije, korišćenje obnovljivih izvora energije i slično. Imajući u vidu da se Pravilnikom mogu dodijeliti sredstva preduzetnicima koja se odnose isključivo na aktivnosti u području zaštite životne sredine, Agencija zaključuje da je selektivnost prisutna u predmetnom slučaju, što predstavlja de facto selektivnost mjere.

Pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima

Jedna od nadležnosti Agencije je da utvrđuje usklađenost šeme državne pomoći, koja predstavlja akt (zakon, podzakonski akt, odluka, ugovor ili program) na osnovu kojeg se korisniku neposredno, u skladu sa uslovima određenim tim aktom, može dodijeliti državna pomoć na određeno ili na neodređeno vrijeme i u određenom ili neodređenom iznosu.

U predmetnom slučaju, radi se o aktu Eko-fonda koji uređuje se sadržaj i postupak objavljivanja konkursa kao i postupak odlučivanja o odabiru korisnika sredstava.

Dalje, konkretni kriterijumi za vrednovanje prijave, definisani su članom 12 Pravilnika, i to, relevantnost projekata kao i održivost i uticaj projekata. Takođe, bitni kriterijumi, definisani članom 13, za dodjelu subvencija na bazi učinka vezuju se za predložene programe, projekte i druge aktivnosti koji imaju pozitivno ocijenjene ekonomske indikatore buduće investicije, bez obzira na strukturu finansiranja pod uslovom da prethodno nijesu podržani drugim subvencijama na lokalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou.

Agencija utvrđuje usklađenost šeme državne pomoći, koja predstavlja akt (zakon, drugi propis, odluka, ugovor ili program) na osnovu kojeg se korisniku neposredno, u skladu sa uslovima određenim tim aktom, može dodijeliti državna pomoć na određeno ili na neodređeno vrijeme i u određenom ili neodređenom iznosu.



Analizirajući Pravilnik Fonda zaključuje se da taj akt nije šema državne pomoći, u smislu člana 4 stav 1 Zakona, već Pravilnik uređuje sadržaj i postupak objavljivanja konkursa kao i postupak odlučivanja o odabiru korisnika sredstava.

Zaključak

Iz navedenog se zaključuje da Pravilnik ne predstavlja pravu šemu pomoći, u smislu člana 4 stav 1 Zakona. 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:

- Fondu za zaštitu životne sredine, II Crnogorskog Bataljona 2C, 81000 Podgorica, Crna Gora,
- u spise predmeta i
- a/a.