



Broj:

Podgorica, 25.03.2024. 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 podnijetoj od strane Fonda za zaštitu životne sredine, a na osnovu Predloga rješenja v.d. zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 25.03.2024. donosi

## R J E Š E N J E

1. Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici, načinu dodjeljivanja i korišćenja sredstava Fonda za zaštitu životne sredine ne predstavlja državnu pomoć, u smislu Zakona o kontroli državne pomoći
2. Nalaže se Fondu za zaštitu životne sredine da prije utvrđivanja, odnosno donošenja, dostavi Godišnji program rada Fonda Agenciji za zaštitu konkurencije, radi odlučivanja o usklađenosti sa Zakonom.

## O B R A Z L O Ž E N J E

### Zahtjev

Fond za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: „Eko-fond“) obratio se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjevom br. 05-430/23-519/1 od 10.11.2023. godine (zaveden u Agenciji pod br. 05-430/23-658/1 od 16.11.2023. godine) za ocjenu usklađenosti Pravilnika 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).

U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je Obrazac 1 - Prijava državne pomoći, u kojem je navedeno da mjera nije državna pomoć, da se na osnovu Pravilnika ne daje prednost korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, već se odnosi jednako na: privredna društva i druga pravna lica registrovana u skladu sa zakonom, preduzetnike, lokalnu samoupravu, organe državne uprave i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta države, nevladine organizacije i fizička lica.

U prilogu zahtjeva dostavljen je Pravilnik o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici, načinu dodjeljivanja i korišćenja sredstava Fonda za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu: „Pravilnik“), kojim se propisuju uslovi koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava Eko-fonda, kao i način dodjeljivanja i korišćenja sredstava.

### 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 dodjeluju 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**

Shodno članu 3 Pravilnika korisnici sredstava Eko-fonda mogu biti: privredna društva i druga pravna lica registrovana u skladu sa zakonom, preduzetnike, lokalnu samoupravu, organe državne uprave i druga pravna lica koja se finansiraju iz budžeta države, nevladine organizacije i fizička lica. Imajući u vidu da sredstva Eko-fonda, između ostalih mogu koristiti subjekti 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. U tom smislu, preporuka je Agencije razdvajanje mjera koje se odnose na državnu pomoć, od mjera koje to nijesu.

**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. . 35/14 ... 57/23) (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. Međutim, sudska praksa je jasno pokazala da čak i intervencije koje se, na prvi izgled, primjenjuju na preduzetnike u cjelini mogu biti selektivne u određenoj mjeri i, prema tome, mogu biti smatrane mjerama koje favorizuju određene preduzetnike ili proizvodnju određene robe.<sup>1</sup> Ni velik broj preduzetnika (koji čak mogu obuhvatati sve preduzetnike određenog sektora) ni raznolikost i veličina sektora kojima pripadaju ne pružaju razloge za zaključak da inicijativa države predstavlja opštu mjeru ekonomske politike, ako svi ekonomski sektori ne mogu imati koristi od iste.<sup>2</sup> Činjenica da pomoć nije usmjerena na jednog ili više posebnih primalaca koji su unaprijed definisani, već je predmet niza objektivnih kriterijuma na osnovu kojih se može dodijeliti, u okviru unaprijed utvrđenog budžeta ukupne raspodjele, neodređenom broju korisnika koji u početku nijesu pojedinačno identifikovani, nije dovoljna da se dovodi u pitanje selektivna priroda same mjere. Činjenica da je područje primjene mjere utvrđeno na objektivan način nije sama po sebi dovoljna za utvrđivanje opšteg karaktera mjere i ne isključuje selektivnost.<sup>3</sup> Obavještenje upućuje dalje, da bi se razjasnio pojam selektivnosti u okviru prava o državnoj pomoći, korisno je razlikovati materijalnu i geografsku selektivnost. Osim toga, korisno je iznijeti dodatne smjernice o određenim pitanjima povezanim s poreskim (ili sličnim) mjerama.

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

<sup>1</sup> 05 Presuda Suda pravde od 29. juna 1999, DMTransport, C-256/97, ECLI:EU:C:1999:332, stav 27 ; Presuda Opšteg suda od 6. marta 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava et al. protiv Komisije, Spojeni predmeti T-127/99, T-129/99 i T-148/99, ECLI:EU:T:2002:59, stav 149

<sup>2</sup> Presuda Suda pravde od 17. juna 1999, Belgija protiv Komisije, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, stav 32; Presuda Suda pravde od 8. novembra 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, stav 48

<sup>3</sup> Presuda Opšteg suda od 29. septembra 2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías protiv Komisije, T-55/99, ECLI:EU:T:2000:223, stav 40. Vidjeti i Presudu Opšteg suda od 13. septembra 2012, Italija protiv Komisije, T-379/09, ECLI:EU:T:2012:422, stav 47.



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. Sa druge strane selektivnost de facto može se uspostaviti u slučajevima u kojima, iako su službeni kriterijumi za primjenu mjere sastavljeni na generalan i objektivnan način, struktura mjere je takva da se njenim uticajima u znatnoj mjeri stavlja u povoljniji položaj određena grupa preduzetnika. 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.<sup>4</sup> 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 5 Pravilnika, i to na način da korisnici moraju imati sjedište odnosno prebivalište na teritoriji Crne Gore, da ulažu sredstva u sopstvene projekte i druge aktivnosti na području zaštite životne sredine, kao i da zaključe ugovor o korišćenju sredstava Eko-fonda. 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 predmetnoj prijavi, kao i u samom tekstu Pravilnika nije precizno naznačeno o kojim iznosima pomoći se radi, niti koji su specifični uslovi za dodjelu konkretne pomoći. Odredbom člana 13 Pravilnika definisano je predfinansiranje programa, projekata i drugih aktivnosti, u smislu do kojeg iznosa se vrši predfinansiranje i u kojem procentu. Norme člana 13, između ostalih, navode granice projekata u vrijednosti do 200.000,00 eura, što ukazuje na intenciju Eko-fonda da određeni projekti budu sprovedeni kroz institut pomoći male vrijednosti definisan Prilogom 7 Pravilnika o listi pravila državne pomoći. U prilog tome ide i odredba člana 11 Pravilnika koja takođe ukazuje da se sredstva Eko-fonda mogu dodijeliti, pored pomoći za zaštitu životne sredine i za usluge od opšteg interesa, i kao pomoći male vrijednosti. Međutim član 13 stav 4 Pravilnika ukazuje i na uslove za dodjelu preko 200.000,00 eura, što ukazuje na raznolikost programa koje

---

<sup>4</sup> Presuda Suda pravde od 18 July 2013, Oy, C-6/12 P, ECLI:EU:C:2013:525, stav 27 et seq.



sprovode Eko-fond. Pravilnik takođe propisuje mogućnost dodjele subvencija (subvencionisanje kamata kod komercijalnih kredita, subvencija na bazi ekoloških učinaka), donacija i sponzorstava. Sve navedene mogućnosti dodjele sredstava predstavljaju pravni osnov za dalju proceduru u sprovođenju projekata odnosno aktivnosti u cilju zaštite životne sredine ali ne i osnov za neposrednu dodjelu predmetnih sredstava.

### **Zaključak**

Iz navedenog se zaključuje da Pravilnik ne predstavlja šemu pomoći već osnov za šemu pomoći koja će biti donijeta u formi Godišnjeg programa rada koji je i propisan članom 6 Pravilnika – Poglavlje Utvrđivanje izvora i namjene finansijskih sredstava i koji definiše izvore, namjenu sredstava i prioritete za tekuću godinu. Godišnji program rada Eko-fonda sadrži ono što šema pomoći treba da sadrži: predmet, potencijalne korisnike pomoći, iznose sredstava po programu, projektu i drugoj aktivnosti, ukupan iznos sredstava namijenjen za programe i projekte, kao i rokove za dodjelu.

Imajući u vidu da Godišnji program rada predstavlja šemu pomoći, Eko-fond će biti u obavezi da shodno članu 11 Zakona o kontroli državne pomoći dostavi isti na ocjenu usklađenosti Agenciji.

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.