



Crna Gora
Agencija za zaštitu konkurencije
Savjet

Broj: 01-410/7
Podgorica, 17.12.2018. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f stav 1 tačka 1 *Zakona o zaštiti konkurencije* (»Sl.list CG«, br. 44/12 i 13/18), člana 14 stav 2 *Zakona o kontroli državne pomoći* (»Sl. list Crne Gore«, br. 12/18) i člana 18 *Zakona o upravnom postupku* (»Sl. list Crne Gore«, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) odlučujući po zahtjevu Ministarstva održivog razvoja i turizma u postupku ocjene usklađenosti po prijavljenoj državnoj pomoći, a na osnovu Prijedloga rješenja v.d. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, shodno članu 22 stav 1 tačka 4 *Zakona o zaštiti konkurencije*, donosi:

R J E Š E N J E

Prijava državne pomoći Ministarstva održivog razvoja i turizma za izdavanje garancije za kreditno zaduženje JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, ne predstavlja državnu pomoć u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (u daljem tekstu: MORT) je svojim dopisom broj 113/19 od 29. oktobra 2018. godine dostavilo Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: Agencija) zahtjev za državnu pomoć koji se odnosi na garanciju države za kredit u iznosu od 11.000.000 eura za potrebe JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje.

Nakon uvida u dostavljenu dokumentaciju, Agencija je svojim dopisom broj 01-410/2 od 21. novembra 2018. godine zatražila dopunu zahtjeva i dokumentacije, u smislu određenja da li je navedeno privredno društvo u poteškoćama u skladu sa definicijom sadržanom u Pravilniku o listi pravila državne pomoći, Prilogom 1d - Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (52014XC0731(01)), SL C 249, 31.7.2014, str. 1-28) („Sl. list CG“, br. 35/14, 02/15, 38/15 i 20/16), obzirom da je privrednom društvu blokiran račun, kao i dodatne informacije i dokumentaciju u vezi sa uslovima kredita koji bi se obezbijedio garancijom države.

MORT je dopisom broj 113-191/89 od 11. decembra 2018. godine dostavio traženu dopunu zahtjeva.

OPIS ZAHTJEVA

Sa kompanijom Strabag AG, JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje (u daljem



tekstu Regionalni vodovod) je 1. aprila 2008. godine, zaključio ugovor o izgradni kontinentalnih cjevovoda regionalnog vodovoda za Crnogorsko primorje, sa čvrstim rokom izvođenja radova od 12 mjeseci. Pored Vlade Crne Gore, koja je većinski finansirala ove radove, kofinansirer je bila i Svjetska banka, u skladu sa čijim procedurama je i zaključen ovaj ugovor.

U oktobru i novembru 2009. godine, Strabag AG je tražio produženje roka za najmanje 14 mjeseci, odnosno neizvjestan završetak radova tek u 2011. godini, a da u tom momentu nije ispunio ni polovinu ugovorenih obaveza. Takođe, i misija Svjetske banke je, a što je konstatovano i u njihovim izvještajima, smatrala da Strabag AG nije u stanju da nadoknadi zakašnjenje i da je cjelokupan projekat vodosnabdijevanja crnogorskog primorja ozbiljno ugrožen, dok su izvođači na ostalim djelovima projekta redovno izvršavali svoje obaveze. U skladu sa navedenim, a nakon 20 mjeseci od potpisivanja ugovora i nakon što je postalo jasno da Strabag neće izvršiti svoju obavezu, ugovor sa Strabagom je raskinut.

Nakon raskida ugovora, Regionalni vodovod je preuzeo poslove koordinacije i organizacije izgradnje ovog dijela sistema, pa su tako radovi uspješno završeni već 15. jula 2010. godine, a 28. jula 2010. godine potrošačima na crnogorskom primorju su isporučene prve količine vode iz regionalnog vodovoda.

U međuvremenu, Strabag AG je, tužbom od 17. maja 2010. godine, pokrenuo arbitražni postupak protiv Regionalnog vodovoda pred arbitražnim sudom Međunarodne trgovinske komore (MTK) u Parizu, tvrdeći da nije bilo osnova za raskid ugovora. S obzirom da ugovor nije predviđao da će se sporovi rješavati po Arbitražnom pravilniku ove institucije, Regionalni vodovod je stavio primjedbu nenadležnosti.

Ipak, tročlani Arbitražni tribunal je 12. marta 2013. godine preglasavanjem donio odluku kojom je usvojio tužbeni zahtjev Strabag AG. Nakon toga, Strabag AG je 2014. godine, pred Privrednim sudom u Podgorici tražio da se donese odluka o priznanju arbitražne odluke. U ovom sporu, sudija je donio 4 puta odluku u korist Regionalnog vodovoda, ali je Apelacioni sud, postupajući po žalbi Strabag AG, dva puta ukidao odluke Privrednog suda.

Rješenjem Apelacionog suda Crne Gore, Pž. br. 637/17 od 28.03.2018. godine, priznata je odluka Arbitražnog vijeća Međunarodne trgovinske komore u Parizu na osnovu tužbe austrijske kompanije Strabag AG protiv Javnog preduzeća Regionalni vodovod. Na osnovu odluke Apelacionog suda, Privredni sud Crne Gore je donio Rješenje o izvršenju I.br. 87/18 od 17.07.2018. godine, po kojem je Centralna banka Crne Gore, dana 14.08.2018. godine izvršila blokadu svih računa Regionalnog vodovoda do isplate dosuđenog iznosa od 11.874.886,14 eura u koji nijesu uključeni troškovi po osnovu kamata do dana konačne isplate duga. U cilju prekida te blokade i ponovnog početka nesmetanog funkcionisanja ovog preduzeća, Upravni odbor je donio Odluku o davanju saglasnosti za kreditno zaduženje kod Prve banke AD Podgorica i Erste banke AD Podgorica br. 18-4340/2 od 22.10.2018. godine.

S tim u vezi, Upravni odbor je predložio Ministarstvu održivog razvoja i turizma, Ministarstvu finansija i Vladi Crne Gore da daju saglasnost i obezbijede državnu garanciju za navedeno kreditno zaduženje, koja će biti raspoloživa od januara 2019. godine.

Garancija se odnosila na iznos od 11 miliona eura koji, pored okvirnog iznosa od 9,8 miliona eura neophodnog za izmirenje obaveza prema austrijskoj kompaniji, a koji bi se obezbijedio u 2018. godini, podrazumijeva i dodatan iznos od 1,2 miliona eura, koji će biti utrošen za izmirenje do sada neizmirenih potraživanja i nastupajućih obaveza Regionalnog vodovoda, u odnosu na rate kredita preuzetih od međunarodnih finansijskih institucija za potrebe izgradnje regionalnog vodovodnog sistema, koje prispijevaju u februaru i aprilu 2019. godine (za koje je Vlada Crne Gore ranije izdala državne garancije), odnosno u periodu kada su prihodi od kojih se finansira JP Regionalni vodovod na najnižem nivou u odnosu na preostali dio godine.

Naime, Regionalni vodovod upravlja sistemom regionalnog vodosnabdijevanja crnogorskog primorja i kao takvo predstavlja jednog od nosilaca ekonomskog razvoja ovog područja. U tom smislu je održivost i finansijska stabilnost ovog privrednog društva jedan od prioriteta MORT-a. Privredno društvo se našlo u finansijskim teškoćama, uprkos mišljenjima



advokatskih timova i međunarodnih eksperata, zbog sudskog priznanja odluke Arbitražnog vijeća Međunarodne trgovinske komore iz Pariza da se kompaniji Strabag isplati 12.000.000,00 eura.

Odgovorno postupajući prema ovom problemu, a imajući u vidu činjenicu da postupak pred crnogorskim sudovima još uvijek nije okončan, UO i menadžment Regionalnog vodovoda sproveli su proceduru prikupljanja ponuda i pregovora sa komercijalnim bankama u slučaju potrebe otplate cjelokupnog iznosa kredita.

Na dan 11. decembar 2018. godine, 119 dana nakon blokade računa, Regionalni vodovod je već isplatio 2.781.473,73 eura, pa je prethodni zahtjev sa 12 miliona smanjen na 10 miliona eura kredita pokrivenog garancijom. Takođe, u odnosu na prethodno dostavljenu dokumentaciju, promijenile su se i komercijalne banke koje bi dale ovaj kredit, pa su umjesto Prve banke i Erste banke, sada sklopljeni dogovori sa Prvom bankom i Crnogorskom komercijalnom bankom.

S tim u vezi, Agenciji su dostavljene odluke o kreditnom zaduženju kod Prve banke u iznosu od 8.500.000,00 eura i Crnogorske komercijalne banke u iznosu od 1.500.000,00 eura. Krediti će se realizovati pod uslovima ponuda banke, a obezbijediće se mjenicom i mjeničnim ovlaštenjima, kao i garancijom države, do 80% iznosa kredita (Odluka UO JP Regionalni vodovod br. 18-4959/2 od 7. decembra 2018. godine).

USLUGE OD OPŠTEG EKONOMSKOG INTERESA (UOEI)

Koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa (u daljem tekstu: UOEI) brzo se razvijao u Evropskoj uniji u toku zadnje dvije decenije. Usaglašen je sa idejom da ekonomija treba da se razvija na opštu korist građana, a država je dužna da interveniše kad god tržište nije sposobno da pruži ono što je od ključne važnosti za građane. To ne znači, međutim, da su potrebe građana i državni intervencionizam da se zadovolje te potrebe važniji od tržišne ekonomije i konkurencije. Iz tog razloga, čitav koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) izgrađen je na način koji pomaže da se održi konkurentna ravnoteža i pored intervencije države.

Koncept UOEI je pojam koji se razvija i koji zavisi, između ostalog, od potreba građana, tehnološkog i tržišnog razvoja i socijalnih i političkih prioriteta u datoj državi. Evropski Sud pravde je utvrdio da su UOEI usluge koje imaju posebne karakteristike u poređenju sa karakteristikama drugih privrednih djelatnosti. U odsustvu posebnih pravila Unije kojima bi se definisao opseg za postojanje UOEI, države imaju visok stepen diskrecionog prava prilikom definisanja date usluge kao UOEI prilikom dodjeljivanja kompenzacije pružaocu usluge. Nadležnost Evropske Komisije u tom pogledu ograničena je na provjeravanje da li je država članica napravila očiglednu grešku kada je definisala datu uslugu kao uslugu od opšteg ekonomskog interesa, i na ocjenjivanje da li kompenzacija uključuje državnu pomoć.

Kada se državna mjera mora smatrati kompenzacijom za usluge koje pružaju privredna društva koja je primaju da bi ispunjavala obaveze pružanja javnih usluga, tako da ta privredna društva nemaju stvarnu finansijsku prednost a mjera nema efekat da ih stavlja u povoljniji konkurentni položaj u odnosu na privredna društva koja su im konkurenti, takva mjera nije obuhvaćena članom 107 stav 1 Ugovora¹. Međutim, da takva kompenzacija ne bi bila okvalifikovana kao državna pomoć mora biti ispunjen dređeni broj uslova.²

Zakonom o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja („Službeni list Crne Gore“, br. 13/07), kojim se uređuje način organizovanja, finansiranje, međusobni odnosi javnog preduzeća, opština i drugih pravnih lica, vršenje nadzora nad javnim preduzećem i druga pitanja

¹ Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije UFEU

² Presuda Suda od 24. jula 2003. godine u Predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.



od interesa za kvalitetno i efikasno snabdijevanje vodom Crnogorskog primorja, u članu 3 utvrđeno je da djelatnost regionalnog vodosnabdijevanja vrši Regionalni vodovod. Na osnovu zakona, Skupština Crne Gore je, 12. februara 2008. godine, donijela Odluku o organizovanju Javnog preduzeća Regionalni vodovod Crnogorsko primorje.

Novim Zakonom o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja („Službeni list CG“, broj 56/16) utvrđeno je da je regionalno vodosnabdijevanje djelatnost od javnog interesa.

Ovim zakonom precizno je definisano regionalno vodosnabdijevanje Crnogorskog primorja i drugih područja kao zahvatanje vode za piće iz izvorišta za regionalno vodosnabdijevanje, mjerenje, priprema (tretman) i dovođenje zahvaćene vode do mjesta priključka na lokalne vodovodne mreže, odnosno mjesta priključenja drugih korisnika i mjerenje isporučene vode.

Zakon je utvrdio da djelatnost regionalnog vodosnabdijevanja vrši privredno društvo koje osniva Vlada.

S tim u vezi, Vlada je na sjednici od 10. novembra 2017. godine donijela Odluku o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću Regionalni vodovod Crnogorsko primorje („Službeni list CG“, broj 79/17).

Zakonom, odnosno Odlukom utvrđen je način finansiranja ovog privrednog društva, i to: iz prihoda ostvarenih obavljanjem djelatnosti Društva, ulaganja Osnivača, donacija i drugih izvora.

Zakonom je precizno utvrđena i obaveza Regionalnog vodovoda u smislu djelatnosti koju privredno društvo obavlja:

- 1) da obezbijedi kvalitet vode koju isporučuje korisnicima u skladu sa zakonom, odnosno:
 - vrši tretman vode, radi postizanja propisanih svojstava vode;
 - preuzima mjere zaštite vode koju isporučuje od zagađivanja;
 - obustavi isporuku vode u slučaju zagađivanja i preduzme mjere na saniranju zagađivanja vode;
 - obezbijedi zdravstvenu ispravnost vode za piće i odgovarajući kvalitet vode za druge namjene u skladu sa propisanim standardima kvaliteta vode;
- 2) da obezbijedi prioritet regionalnog vodosnabdijevanja u odnosu na zahvatanje vode za druge namjene;
- 3) da mjeri količine vode koje zahvata i isporučuje, i vodi evidenciju o zahvaćenim, odnosno isporučenim količinama vode;
- 4) da postupa u skladu sa principima održivog razvoja, odnosno:
 - unapređuje kvalitet usluga;
 - štiti životnu sredinu;
 - eksploatiše vodu izvorišta racionalno, cjelishodno i na način kojim se ne ugrožava izdašnost izvorišta, status, kvalitet, supstanca i prirodna uloga vode kao resursa i uslova egzistencije, i sprječava pojave i radnje koje mogu izazvati suprotne efekte;
- 5) da pružaju usluge pod nediskriminatorskim uslovima.

Cijena usluge regionalnog vodosnabdijevanja (vode) određuje se na osnovu sljedećih elemenata: troškova angažovanja radne snage, utrošene energije (energenata), troškova tekućeg i investicionog održavanja sistema regionalnog vodosnabdijevanja, troškova otplate kredita za izgradnju sistema regionalnog vodosnabdijevanja, troškova nabavke potrošnog materijala i drugih troškova nastalih u pružanju usluga regionalnog vodosnabdijevanja.

Cijene utvrđuje Regionalni vodovod, a saglasnost na utvrđene cijene daje Vlada.

OCJENA

Državna pomoć jeste svaka pomoć dodijeljena od strane države ili iz sredstava države u



bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju dajući prednost određenim privrednim društvima ili proizvodnji određene robe, ukoliko utiče na trgovinu između država članica, odnosno na trgovinu na tržištu.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova, odnosno: da je pomoć dodijeljena od strane države ili iz sredstava države, da predstavlja selektivnu ekonomsku prednost, da narušava ili prijeti da naruši konkurenciju i da utiče na trgovinu između država članica.

Ukoliko su ispunjeni svi ovi uslovi, kompenzacija dodijeljena za pružanje usluge od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) mora se smatrati državnom pomoći.

- a. Državna garancija za kredit kod komercijalnih banaka za privredno društvo Regionalni vodovod jeste mjera države i dodjeljuje se iz državnog budžeta. Kao što je već objašnjeno, priroda UOEI je da su to ekonomske usluge koje ne pruža ili pruža, ali ne na zadovoljavajući način, tržište, a važne su u kontekstu opšteg ekonomskog interesa i javni organi odlučuju da ih obezbijede. Dakle, kada javni organi odluče da bi određene usluge trebalo pružati i pored činjenice da tržište nije zainteresovano da ih pruža, oni moraju predvidjeti i potrebu da se pružaocima UOEI isplaćuje kompenzacija.
- b. Državna pomoć je prisutna kada se dodjeljuje privrednim društvima bez obzira na njihov pravni status i način na koji se finansiraju, već se određuje u vezi sa privrednom djelatnosti. Ekonomska prednost dodijeljena privrednom društvu mora da bude selektivna, odnosno mjera mora da daje prednost određenim privrednim društvima ili proizvodnji određene robe. U kontekstu UOEI prisustvo prednosti od ključne je važnosti. Prednost stavlja subjekt u povoljniju situaciju u odnosu na njegove konkurente. Kada država odluči da bi datu uslugu trebalo pružati kao UOEI, ona plaća i kompenzaciju privrednom društvu koje vrši tu uslugu. Čak i ako je takva kompenzacija ograničena na troškove koji su povezani sa pružanjem usluge, državna pomoć nije isključena. Kada država odluči da bi datu uslugu trebalo pružati kao UOEI, tada se primjenjuju kriterijumi iz predmeta Altmark, odnosno:
 - *privredno društvo primalac mora zaista da ima obaveze pružanja javne usluge koje treba da ispuni i te obaveze moraju biti jasno definisane.;*
 - *parametri na osnovu kojih se kompenzacija obračunava moraju se utvrditi unaprijed na objektiv i transparentan način.;*
 - *kompenzacija ne smije preći ono što je potrebno da se pokriju svi troškovi ili dio troškova nastalih u ispunjavanju obaveza pružanja javnih usluga, uzimajući u obzi rodgovarajuće primitke i opravdanu dobit.;*
 - *kada privredno društvo koje treba da ispunjava obaveze pružanja javnih usluga, u konkretnom slučaju, nije izabrano na osnovu postupka javnih nabavki koji bi omogućio izbor ponuđača koji može da pruža te usluge po najnižim troškovima za zajednicu, visina potrebne kompenzacije mora se odrediti na osnovu analize troškova koje bi imalo prosječno dobro vođeno privredno društvo adekvatno opremljeno odgovarajućim sredstvima.*

U slučaju Regionalnog vodovoda, svi navedeni uslovi su ispunjeni jer je privredno društvo osnovano Odlukom Vlade Crne Gore (akt o povjeravanju vršenja usluge) za obavljanje osnovne djelatnosti regionalnog vodosnabdijevanja Crnogorskog primorja i drugih područja, koja obuhvata zahvatanje vode za piće iz izvorišta za regionalno vodosnabdijevanje, mjerenje, pripremu (tretman) i dovođenje zahvaćene vode do mjesta priključka na lokalne vodovodne mreže, odnosno mjesta priključenja drugih korisnika i mjerenje isporučene vode u skladu sa zakonom, djelatnosti javnog interesa, odnosno pružanje UOEI. Parametri za obračunavanje kompenzacije, odnosno ispunjenje uslova bez prekomjerne kompenzacije, u slučaju Regionalnog vodovoda je uslov koji je sam po sebi ispunjen, s obzirom da društvo nema drugih djelatnosti, da svoje poslovanje finansira iz sredstava ostvarenih pružanjem UOEI i sredstava



Vlada Crne Gore.

S obzirom da privredno društvo svoju djelatnost obavlja na teritoriji Crne Gore, na primorju, nema ni narušavanja konkurencije.

Pravilnikom o listi pravila državne pomoći Prilogom 3a – Obavještenje Komisije o primjeni čl. 87 i 88 Ugovora o EZ-u na području državnih pomoći u obliku garancija (52008XC0620(02), SL C 155, 20. 6. 2008., str. 10. - 22.) („Sl. list CG“, br. 35/14, 02/15, 38/15 i 20/16), definisano je da pojedinačna garancija ne predstavlja državnu pomoć ukoliko su ispunjeni sljedeći uslovi:

- a) Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama;
- b) Obim garancija može se pravilno izmjeriti u trenutku njene dodjele. Ovo znači da garancija mora biti vezana za određenu finansijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i mora biti vremenski ograničena;
- c) Garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze; ovo ograničenje ne primjenjuje se za garancije koje pokrivaju dužničke hartije od vrijednosti;
- d) Za garanciju je plaćena tržišno oblikovana cijena.

Ipak, ograničenje od 80% ne odnosi se na garancije dodijeljene za finansiranje privrednog društva čija je jedina djelatnost pravilno dodijeljena UOEI i kada je tu garanciju dao državni organ koji je i dodijelio tu uslugu. Ograničenje od 80% važi ako predmetno privredno društvo pruža druge UOEI ili obavlja druge ekonomske djelatnosti.

U slučaju Regionalnog vodovoda, a na osnovu dostavljene dokumentacije, utvrđeno je da društvo nije u poteškoćama, odnosno nisu ispunjeni uslovi koji bi ga kvalifikovali kao takvo:

-u slučaju društva sa ograničenom odgovornošću, ako je više od polovine njegovog upisanog osnovnog kapitala izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka;

-ako je privredno društvo predmet opšteg postupka zbog insolventnosti ili ispunjava kriterijume u skladu sa domaćim pravom da se protiv njega na zahtjev povjerilaca pokrene opšti postupak zbog insolventnosti.

Obim garancije je izmjerljiv, jer je UO donio odluku o zaduženju JP Regionalni vodovod od 8.500.000,00 eura kod Prve banke, i 1.500.000,00 kod Crnogorske komercijalne banke, i sa bankama već sklopio dogovore oko uslova kreditiranja.

S obzirom da je naprijed utvrđeno da se garancija daje društvu kojem je povjereno obavljanje UOEI, ograničenje od 80% ovdje se ne primjenjuje, pa se garancija može izdati na cjelokupan iznos kredita, odnosno u visini od 100%.

Za garanciju će se platiti i tržišna cijena, odnosno **Ministarstvo finansija je u obavezi da obezbijedi podatak po kojoj cijeni bi komercijalna banka izdala garanciju ovom privrednom društvu, i po toj stopi obračuna garanciju prilikom izdavanja ovom društvu.**

PRAVNA POUKA: Ovo rješenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda u roku od 20 dana od prijema rješenja.

ČLAN SAVJETA
Novo Radović

PREDSJEDNIK SAVJETA
Miodrag Vujović