



Broj:

Podgorica, 29.07.2021. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu čl. 20f st 1 t.8 Zakona o zaštiti konkurencije („Službeni list Crne Gore”, br. 44/12 i 13/18), člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći („Službeni list Crne Gore”, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu Uprave za željeznice, a na osnovu Prijedloga mišljenja V.D. direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 29.07.2021.godine d o n o s i

## MIŠLJENJE

*Naknada za pokrivanje dijela troškova nastalih u vezi sa pružanjem usluge prevoza putnika od javnog interesa Željezničkom prevozu Crne Gore AD Podgorica, ne predstavlja državnu pomoć u smislu Zakona o kontroli državne pomoći („Službeni list Crne Gore”, br. 12/18).*

## O b r a z l o ž e n j e

Uprava za željeznice je dopisom br. 012/21-01-278/1 od 27.07.2021. godine, koji je zaveden u Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „**Agencija**“), pod br. 05-430/21-646/1 od 27.07.2021. godine, zatražila mišljenje u vezi sa realizacijom Prijedlog Odluke o dodjeli Ugovora o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa za period 01.07. - 31.12.2021. godine (u daljem tekstu: „**Prijedlog odluke**“).

Uprava za željeznice je uz Prijedlog odluke, dostavila i Obrazac 1, zaveden u Agenciji pod brojem: 05-430/21-646/2 od 27.07.2021. godine. Takođe, Uprava za željeznice je dostavila i Ugovor o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa za period 01.07. - 31.12.2021. godine, koji je sastavni dio Prijedloga odluke; Rješenje Centralnog registra privrednih subjekata Uprave prihoda i carina o registraciji promjene podataka za privrednu subjekat Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica od 22.06.2021. godine; i Potvrdu Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica (u daljem tekstu: „**Željeznički prevoz Crne Gore**“) br. 7299 od 22.07.2021. godine da Željeznički prevoz Crne Gore da ovo društvo nije vlasnik, odnosno suvlasnik nekog drugog privrednog društva.

Ovlašćeno lice Uprave za željeznice je svojim potpisom i pečatom uprave, na svakoj stranici Obrasca 1, potvrdilo da su svi navedeni podaci, istiniti i tačni.



S obzirom na činjenicu da član 11 stav 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list Crne Gore”, broj 12/18) (u daljem tekstu: „**Zakon**“) precizira da je za istinitost i tačnost podataka navedenih u prijavi državne pomoći odgovoran podnosilac prijave, Agencija je prilikom ocjene Prijedloga Odluke uzela u obzir odgovornost davaoca državne pomoći (kao podnosioca prijave državne pomoći) i ovo mišljenje zasnovala na podacima i informacijama sadržanim u dokumentaciji dostavljenoj od strane Uprave za željeznice.

## **OPIS ZAHTJEVA**

Uprava za željeznice je budžetom za 2021. godinu na budžetskoj stavci 4181 - Subvencije za proizvodnju i pružanje usluga za period jul - decembar, opredijelila sredstva u iznosu od 2.475.958,80 eura. Navedena sredstva su planirana za isplatu realizacije Ugovora o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa, koji Uprava za željeznice sklapa sa Željezničkim prevozom Crne Gore, a na osnovu čl. 64 st. 2, 3 i 4 i člana 66 Zakona o željeznici („Službeni list Crne Gore”, broj 27/13) (u daljem tekstu: „**Zakon o željeznici**“) i za koji Vlada Crne Gore donosi odluku o dodjeli Ugovora.

U skladu sa Evropskim direktivama koje su implementirane u Zakon o željeznici, prava, obaveze i odgovornosti prevoznika u vezi sa pružanjem usluga prevoza od javnog interesa, uređuju se ugovorom o pružanju usluga prevoza od javnog interesa i na taj način se stimuliše prevoz željeznicom, a i djelimično finansiraju linije prevoza putnika.

Imajući u vidu da je u Crnoj Gori registrovan jedan željeznički putnički prevoznik, dodjela navedenog Ugovora se zaključuje neposredno, na osnovu odluke Vlade Crne Gore. Na taj način, a u skladu sa Ugovorom definisanim obavezama, Željezničkom prevozu Crne Gore se plaća mjesečna naknada za pokrivanje dijela troškova nastalih na osnovu ostvarenog broja putničkih kilometara u vezi sa pružanjem javne usluge prevoza putnika u lokalnom putničkom saobraćaju.

Na osnovu odobrenih budžetskih sredstava za period jul - decembar, predviđeno je da Željeznički prevoz Crne Gore na linijama lokalnog saobraćaj na željezničkom pravcu Bijelo Polje - Bar i Nikšić - Podgorica, ostvari 388.203,20 voznih kilometara na osnovu čega mu pripada **mjesečni iznos od 412.659,80 eura**.

Uvidom u Obrazac 1 i Prijedlog odluke, utvrđeno je sljedeće:

Korisnik pomoći je **Željeznički prevoz Crne Gore**:

- broj zaposlenih: 360;



- godišnji promet u prošloj finansijskoj godini: 8.873.259 eura;
- ukupni godišnji bilans u prošloj finansijskoj godini: 33.993.610 eura;
- ne postoji povezano ili partnersko privredno društvo (dokaz: Potvrda Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica br. 7299 od 22.07.2021. godine da Željeznički prevoz Crne Gore da ovo društvo nije vlasnik, odnosno suvlasnik nekog drugog privrednog društva).

Članom 2 Prijedloga odluke, propisano je da se Ugovor o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa dodjeljuje na **period od 01.07. do 31.12.2021. godine**. Naknada za pokrivanje dijela troškova nastalih u vezi sa pružanjem usluge iz stava 1 ovog člana **iznosi 2.475.958,80 eura** (u vidu subvencija - direktnih bespovratnih sredstava).

Kako je članom 3 Prijedloga odluke propisano da Ugovor o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa za period 01.07. - 31.12.2021. godine, članom 4 je utvrđeno da **vrijednost preostalih nadoknada za period jul - decembar ovog Ugovora, iznosi 2.475.958,80 eura** (čime je utvrđen iznos i trajanje pomoći).

**Navedeni iznos predstavlja dio preostalih sredstava, opredijeljenih Budžetom za 2021. godinu, od odobrenih 5.628.000 eura, iz kojih je finansiran dosadašnji ugovor o obaveznom javnom prevozu.**

Ugovorom o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa (u daljem tekstu: „**Ugovor o OJP**“), predviđaju se prava, obaveze i odgovornosti prevoznika u vezi pružanja usluga prevoza od javnog interesa. Ugovor o OJP zaključuje se neposredno, s obzirom na to da je za obavljanje djelatnosti željezničkog prevoza putnika u Centralnom registru privrednih subjekata Crne Gore (CRPS) registrovan samo jedan prevoznik. Ugovorom o OJP uspostavlja se odnos na komercijalnoj osnovi između Vlade Crne Gore, koju predstavlja Uprava za željeznice, i Željezničkog prevoza Crne Gore. Ugovorom o OJP utvrđuje se obim usluga koje Uprava za željeznice naručuje za definisanu nadoknadu troškova za pružanje usluga prevoza od javnog interesa.

## **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 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.

Saglasno Pravilniku o listi pravila državne pomoći, Prilog 2a Okvir Evropske unije za državnu pomoć u obliku naknada za javne usluge (52012XC0111(03), SL C 8, 11.1.2012, str. 15-22) („Sl. list CG“, br. 35/14, 2/15, 38/15, 20/16, 33/20, 38/20, 53/20, 98/20, 130/20 i 44/21) (u daljem tekstu: „**Pravilnik**“), za pružanje određenih usluga od opšteg ekonomskog interesa (UOEI) na osnovu principa i pod uslovima koji omogućavaju ispunjenje zadataka, finansijska podrška državnih organa može biti neophodna kada prihodi nastali od pružanja usluge ne pokrivaju troškove nastale iz obaveze pružanja javnih usluga.

Iz sudske prakse Suda pravde Evropske unije (predmet C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (u daljem tekstu: „**Altmark**“)), proizilazi da kompenzacija za javne usluge ne predstavlja državnu pomoć u smislu člana 107(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije u koliko ispunjava određeni broj uslova. Član 108 se ne primjenjuje ako su ovi uslovi ispunjeni.

Kada se državna mjera smatra 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 Ugovora. Međutim, da takva kompenzacija ne bi bila okvalifikovana kao državna pomoć moraju biti ispunjeni određeni uslovi.

Naknada za obavljanje usluge od opšteg ekonomskog interesa ne predstavlja državnu pomoć ako ispunjava sledeće kriterijume iz predmeta *Altmark*, na koje upućuje Pravilnik, kako slijedi:

- 1) **povjeravanje** - odgovarajućim aktom (zakonom, odlukom, ugovorom i sl.) privrednom subjektu je povjerena obaveza obavljanja određene usluge od opšteg ekonomskog interesa, uz jasno definisan obim i sadržaj te usluge;



- 2) **parametri za obračunavanje kompenzacije** - parametri na osnovu kojih se izračunava visina naknade utvrđeni su unaprijed na objektivan i transparentan način (cilj je da se garantuje da su uslovi pod kojima se dodjeljuje kompenzacija za pruženu uslugu od opšteg ekonomskog interesa jasni i unaprijed poznati svim potencijalnim pružaocima);
- 3) **bez prekomjerne kompenzacije** - visina naknade ne premašuje iznos neophodan za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obaveze obavljanja usluge od opšteg ekonomskog interesa, uzimajući u obzir relevantne prihode koji su ostvareni obavljanjem te usluge i razumnu dobit;
- 4) **mehanizmi izbora** - ako je privredni subjekat kome je povjerena obaveza obavljanja određene usluge od opšteg ekonomskog interesa izabran u konkurentnom postupku javnog nadmetanja<sup>1</sup> čime se postiže određivanje najadekvatnije naknade za obavljanje te usluge, ili ako učesnik na tržištu nije izabran u konkurentnom postupku javnog nadmetanja<sup>2</sup>, a naknada je određena na osnovu analize troškova (uzimajući u obzir i prihod i razumnu dobit) koje bi prilikom obavljanja usluge od opšteg ekonomskog interesa imao tipični privredni subjekat kojim se dobro upravlja, koji raspolaže potrebnim sredstvima i ostvaruje pozitivne finansijske rezultate poslovanja.

## OCJENA

Članom 2 Zakona, utvrđeno 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;

---

<sup>1</sup> Treba uzeti u obzir sljedeće posljedice: a. prednost je isključena kada se pružalac usluge bira u otvorenom, transparentnom i nediskriminatornom postupku javnih nabavki, u skladu sa pravom EU o javnim nabavkama; b. prednost je isključena kada se otvoren, transparentan i nediskriminatoran postupak javnih nabavki koristi da se uporede ponude u slučajevima kada pravom o javnim nabavkama nije propisana obaveza da se sprovedu takvi postupci; c. prednost je isključena kada postupak javnih nabavki omogućava da se izabere pružalac koji bi pružao usluge po najnižim troškovima za zajednicu.

<sup>2</sup> U tom pogledu, treba uzeti u obzir sljedeće aspekte: a. ukoliko je utvrđen tržišni iznos naknade za određene usluge, taj iznos može služiti kao mjerilo za utvrđivanje tržišnog iznosa kompenzacije; b. u suprotnom, iznos kompenzacije mora se utvrditi na osnovu analize troškova koje bi prosječno dobro vođeno privredno društvo koje je adekvatno opremljeno materijalnim sredstvima da bi moglo da ispuni potrebne zahtjeve javne usluge, imalo u ispunjavanju tih obaveza, uzimajući u obzir odgovarajuće primitke i opravdanu dobit za ispunjenje tih obaveza.



- 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, 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.

Pomoć za privredno društvo Željeznički prevoz Crne Gore jeste mjera države, odnosno predstavlja državna sredstva jer se dodjeljuje 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.

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:

- prvo, privredno društvo primalac mora zaista da ima obaveze pružanja javne usluge koje treba da ispuni i te obaveze moraju biti jasno definisane.;
- drugo, parametri na osnovu kojih se kompenzacija obračunava moraju se utvrditi unaprijed na objektivan i transparentan način.;
- treće, 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 obzir odgovarajuće primitke i opravdanu dobit.;
- četvrto, 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 društva Željeznički prevoz Crne Gore, **svi navedeni uslovi su ispunjeni** jer je ovo privredno društvo osnovano Odlukom Vlade Crne Gore (akt o povjeravanju vršenja usluge) za obavljanje osnovne djelatnosti odnosno pružanje UOEI. Parametri za obračunavanje kompenzacije, odnosno ispunjenje uslova bez prekomjerne kompenzacije, u slučaju Željeznički prevoz Crne Gore je uslov koji je sam po sebi ispunjen, s obzirom da društvo nema drugih djelatnosti, te 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, nema ni narušavanja konkurencije jer je jedino takvo privredno društvo koje može pružiti navedene usluge.

Član 9 Zakona o željeznici propisuje da je upravljanje infrastrukturom djelatnost od javnog interesa, a obuhvata: organizovanje i regulisanje željezničkog saobraćaja, zaštitu, održavanje infrastrukture ili njenog dijela, te se finansiranje izgradnje, održavanja modernizacije i rekonstrukcije infrastrukture dijelom vrši iz Budžeta države u skladu sa članom 52 Zakona o željeznici.

Član 63 Zakona o željeznicama propisuje da se prevozniku koji vrši javni prevoz putnika može uvesti obaveza pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa na određenim relacijama, a u skladu sa članom 64 se prava, obaveze i odgovornosti prevoznika u vezi pružanja usluga prevoza od javnog interesa, uređuju se ugovorom o pružanju usluga prevoza od javnog interesa. Za pružanje usluga prevoza od javnog interesa plaća se naknada za pokrivanje dijela troškova nastalih u vezi sa pružanjem javne usluge, sredstva za naknadu obezbjeđuju se iz Budžeta Crne Gore (član 65 Zakona o željeznicama).

Imajući u vidu navedeno dato je mišljenje kao u dispozitivu.

**ČLAN SAVJETA**  
**Jovana Tošković**

**ČLAN SAVJETA**  
**Novo Radović**

**Dostavljeno:**

- **Upravi za željeznice, Hercegovačka 75, Podgorica**
- **u spise predmeta**
- **a/a**