



Broj: UPI-01-430/20-79/24

Podgorica, 17.08.2022. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije na osnovu člana 19 stav 2 t. 6, 8 i 19 i člana 20f stav 1 tačka 5 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21) i člana 18 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a u vezi sa čl. 5, 9, 19, 25 i 26 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u ispitnom postupku utvrđivanja usklađenosti državne pomoći dodijeljene privrednom društvu „Crnogorska plovidba“ AD Kotor, pokrenutom po službenoj dužnosti Rješenjem Savjeta Agencije za zaštitu konkurencije br. 05-UPI-79/4-20 od 10.12.2020. godine, a na osnovu prijedloga rješenja VD direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 17.08.2022. godine d o n o s i

R J E Š E N J E

1. UTVRĐUJE SE da je državna pomoć koja je nezakonito dodijeljena privrednom društvu „Crnogorska plovidba“ AD Kotor, neusklađena sa Zakonom o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18).

2. NALAŽE SE Ministarstvu kapitalnih investicija (kao pravnom sljedbeniku Ministarstva saobraćaja i pomorstva) da bez odlaganja, a najkasnije u roku od četiri (4) mjeseca od dana prijema ovog rješenja, preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava neusklađene državne pomoći iz tačke 1. a u vezi sa tačkom 4. dispozitiva ovog rješenja od privrednog društva „Crnogorska plovidba“ AD Kotor.

3. „Crnogorska plovidba“ AD Kotor DUŽNA JE da vrati neusklađenu državnu pomoć iz tačke 1. a u vezi sa tačkom 4. dispozitiva ovog rješenja, na koju se obračunava kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja ovog rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.

4. NALAŽE SE Ministarstvu kapitalnih investicija da u roku od dva (2) mjeseca od dana prijema ovog rješenja, utvrdi sve iznose neusklađene državne pomoći dodijeljene davanjem državne garancije kao i otplate dospjelih a neizmirenih rata u vezi sa kreditnim aranžmanom koji se odnosi na brodove u vlasništvu „Crnogorske plovidbe“ AD Kotor, te da sačini i Agenciji za zaštitu konkurencije dostavi plan povraćaja sa mjerama i rokovima za njegovu realizaciju ili obavještenje o preduzetim mjerama za povraćaj neusklađene državne pomoći iz tačke 1. dispozitiva ovog rješenja.



O b r a z l o ž e n j e

I POKRETANJE ISPITNOG POSTUPKA

Saglasno zakonskim nadležnostima, Agencija za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „**Agencija**“) je Rješenjem br. 05-UPI-79/4-20 od 10.12.2020. godine pokrenula ispitni postupak utvrđivanja usklađenosti državne pomoći dodijeljene privrednom društvu „Crnogorska plovidba“ AD Kotor, sa registrovanim sjedištem na adresi Škaljari b.b., Kotor, koje je registrovano u Centralnom registru privrednih subjekata Uprave prihoda i carina pod br. 40007392, PIB: 02399849 (u daljem tekstu: „**Crnogorska plovidba**“), sa Zakonom o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18) (u daljem tekstu: „**Zakon**“).

Istim rješenjem naloženo je Ministarstvu kapitalnih investicija, kao pravnom sljedbeniku Ministarstva saobraćaja i pomorstva, da u roku od 30 dana od dana prijema tog rješenja, Agenciji dostavi sve podatke i informacije potrebne za ispitivanje usklađenosti državne pomoći dodijeljene društvu Crnogorska plovidba, sa Zakonom.

Dodatno, saglasno članu 23 stav 1 Zakona, usljed sumnje da je dodijeljena nezakonita državna pomoć, Agencija je Rješenjem br. 05-UPI-79/4-20 od 10.12.2020. godine (tačka 2. dispozitiva), naložila davaocu da, odmah po prijemu tog rješenja, privremeno obustavi dalju dodjelu državne pomoći društvu Crnogorska plovidba, do odlučivanja Agencije o usklađenosti pomoći sa Zakonom.

Agencija je pozvala sve zainteresovane strane da Agenciji dostave sve informacije i podatke značajne za njeno odlučivanje.

II PREDUZETE RADNJE U POSTUPKU

Ministarstvo kapitalnih investicija je u roku utvrđenim tačkom 2. dispozitiva Rješenja br. 05-UPI-79/4-20 od 10.12.2020. godine, dostavilo podnesak br. 01-011/20-8668/2 od 25.01.2021. godine koji je zaveden kod Agencije pod br. UPI-05-430/20-79/5 od 01.02.2021. godine.

Ministarstvo kapitalnih investicija je u daljem toku postupka dostavilo podnesak br. 06-345/21-1303/1 od 09.02.2021. godine, zaveden kod Agencije pod br. UPI-05-430/20-79/9 od 11.02.2021. godine, kojim je dopunilo dostavljenu dokumentaciju i dostavilo Rješenje Ministarstva kapitalnih investicija br. 01-011/21-187/1 od 14.01.2021. godine, kojim se ukida tajnost podataka sa svih informacija koje su iz oblasti pomorske privrede u Ministarstvu saobraćaja i pomorstva bile označene stepenom tajnosti „INTERNO“.



Postupajući po Zapisniku Savjeta Agencije br. 01-252/4 od 19.03.2021. godine, Agencija je uputila Ministarstvu kapitalnih investicija Zahtjev za izjašnjenje i dostavu dokumentacije br. UPI-05-430/20-79/18 od 19.04.2021. godine, kojim je zatražila od tog ministarstva da dostavi podatke i dokumentaciju koja se odnosi na pravni osnov za izmirenje obaveza Vlade Crne Gore prema Exim Kina banci (u daljem tekstu: „**Povjerilac**“) po osnovu državnih garancija izdatih za potrebe kreditnog aranžmana zaključenog između Crnogorske plovidbe i Povjerioca, podatke koji se odnose na iznos izmirenja navedenih obaveza, kao i izjašnjenje da li isto predstavlja kontinuitet u odnosu na zaključene kreditne aranžmane između Crnogorske plovidbe i Povjerioca. Postupajući po prednje navedenom zahtjevu Agencije, Ministarstvo kapitalnih investicija je dostavilo podnesak br. 01-345/21-4313/2 od 27.04.2021. godine, koji je zaveden kod Agencije pod br. UPI-05-430/20-79/20 od 29.04.2021. godine, kojim je dostavljena tražena dokumentacija koja se odnosi na obaveze Vlade Crne Gore prema Povjeriocu.

U daljem toku postupka, postupajući po Zapisniku Savjeta Agencije br. 01-252/4 od 19.03.2021. godine, Agencija je uputila Ministarstvu finansija i socijalnog staranja Zahtjev za izjašnjenje i dostavu dokumentacije br. UPI-05-430/20-79/21 od 29.04.2021. godine, kojim je zatražila od tog ministarstva da dostavi podatke i dokumentaciju koja se odnosi na pravni osnov za izmirenje obaveza Vlade Crne Gore prema Povjeriocu po osnovu državne garancije izdate za potrebe kreditnog aranžmana zaključenih između Crnogorske plovidbe i Povjerioca, podatke koji se odnose na iznos izmirenja navedenih obaveza, kao i izjašnjenje da li isto predstavlja kontinuitet u odnosu na zaključene kreditne aranžmane između Crnogorske plovidbe i Povjerioca. Postupajući po prednje navedenom zahtjevu Agencije, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je dostavilo podnesak br. 01-6766/2 od 18.05.2021. godine, koji je zaveden kod Agencije pod br. UPI-05-430/20-79/22 od 19.05.2021. godine, u kojem se navodi da je Ministarstvo finansija, u ime Vlade Crne Gore, izdalo Garantno pismo 26. januara 2010. godine, u vezi sa Ugovorom o zajmu za kupovinu dva broda za rasuti teret, sklopljenim između Izvozno-uvozne banke Kine (Povjerioca) i Crnogorske plovidbe u iznosu od 47.396.000,00 američkih dolara. Garantnim pismom, kako se navodi u predmetnom podnesku, definisano je da će u slučaju da to ne izvrši Zajmoprimac (Povjerilac), tj. Crnogorska plovidba, iznos po osnovu dospjelih obaveza izmiriti Ministarstvo finansija kao Garant, u roku od 7 dana od dana prijema pisanog obavještenja od strane Povjerioca. Kako usljed finansijskih poteškoća Crnogorske plovidbe, nije izvršena redovna otplata obaveza koje su dospijevale na naplatu 21. januara 2021. godine, Povjerilac se obratio Ministarstvu finansija i socijalnog staranja dana 22. januara 2021. godine, kao Garantu, zahtjevom za izmirenje dospjelih neizmirenih obaveza Zajmoprimca (Crnogorske plovidbe). Navedeni garantovani iznos, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja izmirilo je 29. januara 2021. godine, u skladu sa Garantnim pismom. U prilogu navedenog podneska dostavljena je sljedeća dokumentacija: Kopija Ugovora o zajmu od 26. februara 2010.



godine, zaključenog između Izvozno-uvozne banke Kine (Povjerioca) i Crnogorske plovidbe; Kopiju Garantnog pisama, koje je u ime Vlade Crne Gore izdalo Ministarstvo finansija 26. januara 2010. godine, a u svrhu obezbjeđenja navedenog Ugovora o zajmu i Obavještenje Povjerioca o zahtjevu za plaćanje garantovanog zaduženja koje dopijeva 21. januara 2021. godine za projekat kupovine dva plovila za prevoz rasutog tereta i projekat kupovine dva nova plovila za prevoz rasutog tereta, kao i prevod istog; Zahtjev za plaćanje Povjerioca, upućen Crnogorskoj plovidbi, koji se odnosi na obaveze Crnogorske plovidbe od 22.01.2021. godine, kao i prevod istog; Zaključak Vlade br. 07-343/2 od 26. januara 2021. godine, i Zaključak Vlade br. 07-395/2, od 28. januara 2021. godine; i Kopija rješenja br 06-301/1, od 28.01.2021. godine, kojim se nalaže prenos sredstava po osnovu duga Crnogorske plovidbe i SWIFT poruku od 29.01.2021. godine, kao dokaz plaćanja.

Istim podneskom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja je obavijestilo Agenciju da ovo ministarstvo do prethodno opisanog plaćanja, nije vršilo plaćanja po osnovu pomenute garancije, odnosno navedeno plaćanje predstavlja prvo plaćanje po osnovu izdate državne garancije za pomenuti zajam.

III USMENA RASPRAVA

Agencija je uputila pozive za usmenu raspravu br. 05-UPI-430/20-79/7 i br. 05-UPI-430/20-79/8 Ministarstvu kapitalnih investicija i Crnogorskoj plovidbi, zakazanu za 09.03.2021. godine. Ministarstvo kapitalnih investicija je dostavilo Zahtjev br. 01-011/21-1555/2 od 03.03.2021. godine, koji je zaveden kod Agencije pod br. UPI-05-430/20-79/10 od 05.03.2021. godine, kojim je zatraženo odlaganje usmene rasprave iz razloga što je veći broj službenika tog ministarstva inficiran virusom COVID-19, te da to ministarstvo nije u mogućnosti da delegira predstavnika koji će prisustvovati usmenoj raspravi. Agencija je aktima br. 05-UPI-430/20-79/11 i br. 05-UPI-430/20-79/12 iz razloga navedenih u prednje pomenutom podnesku Ministarstva kapitalnih investicija, odložila usmenu raspravu za 31.03.2021. godine, o čemu je obavijestila Ministarstvo kapitalnih investicija i Crnogorsku plovidbu.

Dana 31.03.2021. godine, sa početkom u 09:00 časova, u prostorijama Agencije je održana usmena rasprava u prisustvu predstavnika Crnogorske plovidbe, Borislava Kaščelana i Sloba Pajovića. Konstatovano je da predstavnik Ministarstva kapitalnih investicija nije pristupio usmenoj raspravi. Kako su učesnici u postupku uredno pozvani na usmenu raspravu, konstatovano je da su ispunjene procesne pretpostavke za održavanje usmene rasprave.

Ovlašćeno službeno lice je donijelo Rješenje na Zapisnik br. 05-UPI-430/20-79/13 od 31.03.2021. godine, o vršenju uvida i čitanju sljedećih dokaza: Dopis društva Crnogorska plovidba br. 32/18 od 19.01.2018. godine; Zahtjev za plaćanje



Ministarstva finansija - Državni trezor br. 40003429 od 19.01.2018. godine; Dopis društva Crnogorska plovidba br. 347/18 od 16.07.2018. godine; Zahtjev za plaćanje Ministarstva finansija - Državni trezor br. 40113545 od 17.07.2018. godine; Molba društva Crnogorska plovidba br. 618/2018 od 31.12.2018. godine; Dopis Ministarstva saobraćaja i pomorstva br. 342/19-05/52/2 od 11.01.2019. godine; Dopis Ministarstva saobraćaja i pomorstva br. 342/19-05-54/3 od 18.01.2019. godine; Dopis društva Crnogorska plovidba br. 08/2019 od 21.01.2019. godine; Dopis Ministarstva saobraćaja i pomorstva br. 342/19-05-54/4 od 21.01.2019. godine; Zahtjev za plaćanje Ministarstva finansija - Državni trezor, br. 40002246 od 22.01.2019. godine; Dopis Ministarstva saobraćaja i pomorstva br. 347/19-06-5737/2 od 03.07.2019. godine; Molba društva Crnogorska plovidba br. 322/2019 od 03.07.2019. godine; Dopis društva Crnogorska plovidba br. 341/19 od 16.07.2019. godine; Zahtjev za plaćanje Ministarstva finansija - Državni trezor, br. 40002246 od 16.07.2019. godine.

Na pitanje koji je pravni osnov prenosa sredstava u iznosu od 4.913.358,00 eura u toku 2018. godine i prenosa sredstava u iznosu od 4.830.093,69 eura u toku 2019. godine, sa budžetskih pozicija Ministarstva kapitalnih investicija na Crnogorsku plovidbu, predstavnik Crnogorske plovidbe je direktno na zapisnik izjavio: „U pitanju je državna kompanija za koju postoji izdata državna garancija. Samim tim ugrožena bi bila ne samo kompanija nego i država“.

Predstavniku Crnogorske plovidbe data je mogućnost da se izjasni na sve druge činjenice i okolnosti koje smatra bitnim u ovoj upravnoj stvari, na šta je on direktno na zapisnik izjavio: „Naišli smo na razumijevanje od strane resornog ministarstva i Vlade Crne Gore, racionalniji pristup je da se na taj način izađe iz problema. Na isti način je i Ministarstvo finansija plaćanjem dijela garancije postupilo u januaru.“

Usmena rasprava je zaključena u 09:30 časova.

U daljem toku postupka, Agencija je na osnovu člana 111 Zakona o upravnom postupku („sl. list cg“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17) (u daljem tekstu: „**zakon o upravnom postupku**“), donijela Obavještenje o rezultatima ispitnog postupka br. 05-UPI-430/20-79/14 od 05.04.2021. godine, koje je uredno dostavljeno Ministarstvu kapitalnih investicija i Obavještenje o rezultatima ispitnog postupka br. 05-UPI-430/20-79/15 od 05.04.2021. godine, koje je uredno dostavljeno Crnogorskoj plovidbi.

Istim obavještenjima, Ministarstvo kapitalnih investicija i Crnogorska plovidba su obaviješteni da u skladu sa članom 111 stav 4 tačka 3 Zakona o upravnom postupku, imaju pravo da izvrše uvid u spise ovog predmeta.

Na Obavještenje o rezultatima ispitnog postupka br. 05-UPI-430/20-79/14 od 05.04.2021. godine, do dana donošenja ovog rješenja, Agenciji nije dostavljeno izjašnjenje, pri čemu je protekao rok od pet (5) dana na izjašnjenje na ovo



obavještenje, a koji je odredio ovaj organ saglasno članu 112 Zakona o upravnom postupku, pa je Agencija saglasno odredbi člana 112 stav 3 Zakona o upravnom postupku, donijela ovo rješenje bez izjašnjenja Ministarstva kapitalnih investicija.

Na Obavještenje o rezultatima ispitnog postupka br. 05-UPI-430/20-79/15 od 05.04.2021. godine, do dana donošenja ovog rješenja, Agenciji nije dostavljeno izjašnjenje, pri čemu je protekao rok od pet (5) dana na izjašnjenje na ovo obavještenje, a koji je odredio ovaj organ saglasno članu 112 Zakona o upravnom postupku, pa je Agencija saglasno odredbi člana 112 stav 3 Zakona o upravnom postupku, donijela ovo rješenje bez izjašnjenja Crnogorske plovidbe.

OCJENA USKLAĐENOSTI

Saglasno Zakonu, Agencija je u ovom postupku odlučivala na osnovu raspoloživih podataka i informacija. Nakon što je prikupila sve informacije relevantne za ocjenu izdate državne garancije i otplaćenih rata, Agencija je analizirala ispunjenost uslova iz člana 27 Zakona, uzimajući u obzir da pravo na povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći zastarijeva nakon isteka deset godina od dana dodjele. Međutim, rok zastare počinje iznova da teče svakom narednom realizacijom mjere koja sadrži elemente državne pomoći, što u konkretnom slučaju znači plaćanje od strane države dospjelih, a ne izmirenih rata za kupovinu brodova, a sve u vezi sa Garantnim pismom od 26.01.2010. godine, zbog čega je Agencija utvrdila ispunjenost uslova da, u postupku naknadne kontrole, vođenom po službenoj dužnosti, ocjenjuje prisustvo državne pomoći, kao i njenu usklađenost sa unutrašnjim tržištem. Dodatno, rok zastare povraćaja nezakonite i neusklađene državne pomoći prekida se bilo kojom radnjom Agencije ili davaoca koja se preduzme u vezi sa povraćajem.

Članom 87 stav 1 (sada član 107 stav 1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), navodi se da svaka pomoć koju dodjeljuje država članica ili koja se dodjeljuje kroz izvore države u bilo kom obliku, a koja narušava ili prijeti da naruši tržišnu konkurenciju stavljajući određene preduzetnike ili proizvodnju određenih roba u povoljniji položaj, nije u skladu sa slobodnim tržištem u onoj mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica.

Saglasno Obavještenju Komisije o primjeni čl. 87 i 88 Ugovora o EZ na području državnih pomoći u obliku garancija (52008XC0620(02), SL C 155, 20. 6. 2008 (u daljem tekstu: „**Obavještenje**“) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 5 o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, br. 35/14, 2/15, 38/15, 20/16, 33/20, 38/20, 53/20, 98/20, 130/20, 107/21, 131/21, 15/22 i 52/22) (u daljem tekstu: „**Pravilnik**“), prethodno navedeni opšti uslovi jednako se primjenjuju na izdate državne garancije. Dakle, garancije koje je direktno dala država, tj. centralne, regionalne ili lokalne vlasti,



kao i garancije koje su kroz izvore države dali drugi organi pod kontrolom države, a koja se mogu pripisati državnim organima¹ mogu se smatrati državnom pomoći.

Kako bi se izbjegla svaka sumnja, pojam državnih izvora trebalo bi pojasniti u vezi sa državnim garancijama. Pogodnost državne garancije je ta da rizik povezan sa garancijom snosi država. Za to prihvatanje rizika od strane države, u normalnim tržišnim okolnostima, trebalo bi da se plati odgovarajuća naknada. Ako se država odrekne te naknade, to istovremeno predstavlja korist za preduzetnika i iscrpljivanje državnih sredstava, u tom smislu što se povećava visokorizičnost garancija u državnom porfoliju. U skladu s tim, čak i ako se nikad ne izvrši plaćanje prema uslovima iz garancija, svejedno se radi o državnoj pomoći u smislu člana 87 stav 1 UFEU. **Pomoć je dodjeljena u trenutku kada se garancija izdaje, a ne u trenutku kada se ona poziva na naplatu ili u trenutku kada se izvršava plaćanje prema uslovima iz garancije.** Da li garancija predstavlja državnu pomoć ili ne, i ako je predstavlja, koliki je mogući iznos te državne pomoći, procjenjuje se u trenutku kada se garancija izdaje što je u konkretnom slučaju 26.01.2010. godine kao datum izdavanja Garantnog pisma.

U predmetnom slučaju, korisnik pomoći je dužnik - Crnogorska plovidba, a preuzimanje rizika obično bi trebalo da se nadoknadi odgovarajućom premijom. Kada dužnik ne mora da plati premiju ili plaća nisku premiju, on stiče ekonomsku prednost. U poređenju sa situacijom u kojoj nema garancija, državna garancija omogućava dužniku postizanje boljih finansijskih uslova za kredit od onih koji su inače dostupni na finansijskim tržištima. Uz pomoć državne garancije dužnik obično može da ostvari niže kamatne stope i/ili ponudi slabije instrumente osiguranja. U nekim slučajevima, dužnik bez državne garancije ne bi pronašao finansijsku instituciju spremnu da mu pozajmi novac ni pod kojim uslovima. Državne garancije mogu na taj način da olakšaju sklapanje novih poslova i omoguće nekim preduzetnicima da dođu do novca kako bi započeli nove poslove ili jednostavno nastavili poslovanje. Na isti način, državna garancija može da pomogne neuspješnom preduzetniku da ostane aktivan umjesto da nestane ili bude restrukturiran, a pri tome može bitno narušavati tržišnu konkurenciju.

Agencija je pristupila utvrđivanju kumulativne ispunjenosti uslova potrebnih da bi se, eventualno, isključilo prisustvo državne pomoći.

Prvi uslov jeste da se dužnik - Crnogorska plovidba ne nalazi u finansijskim teškoćama u momentima dodjele državne pomoći. Kako bi se donijela odluka treba li smatrati da je dužnik u finansijskim teškoćama, potrebno je pogledati definiciju izvedenu u Smjernicama o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01) (u daljem tekstu: „**Smjernice**“) koje su Prilog 2b Pravilnika.

¹ Predmet C-482/99, Francuska protiv Komisije (Stardust) [2002] ECR I-4397).



Agencija je na osnovu objektivnih kriterijuma cijenila da je dotično privredno društvo u poteškoćama, u smislu definicije iz Smjernica. Naime, Agencija je našla ispunjenost sljedećih uslova:

- a) U slučaju društva sa ograničenom odgovornošću ako je više od polovine njegovog upisanog osnovnog kapitala izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka. To se događa kada se odbijanjem akumuliranih gubitaka od rezervi (i svih drugih elemenata koji se generalno smatraju dijelom sopstvenih sredstava društva) dobije negativan kumulativni iznos koji prelazi polovinu upisanog osnovnog kapitala.
- b) U slučaju društva u kojem barem neki članovi imaju neograničenu odgovornost za dug društva: ako je više od polovine njegovog kapitala prikazanog u finansijskim izvještajima društva izgubljeno zbog akumuliranih gubitaka.
- c) 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.
- d) U slučaju privrednog društva koje nije MSP ako je tokom posljednje dvije godine:
 - i. odnos knjigovodstvenog duga prema kapitalu privrednog društva bio veći od 7,5 i
 - ii. EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Dakle, Agencija je stava da bi Crnogorskoj plovidbi bez intervencije države bio gotovo siguran prestanak njenog poslovanja u kratkoročnom ili dugoročnom periodu, te da se u tom smislu može smatrati privrednim društvom u poteškoćama, u skladu sa Smjernicama. Ovo znači da je bilo moguće da primi jedino državnu pomoć saglasno Smjernicama. Pomoć za restrukturiranje uključuje trajniju pomoć i njome se mora ponovo uspostaviti dugoročna održivost korisnika na osnovu izvodljivog, koherentnog i dalekosežnog plana restrukturiranja, omogućavajući istovremeno adekvatan sopstveni doprinos i raspodjelu tereta i ograničavajući potencijalno narušavanje konkurencije. Međutim, Agencija zaključuje se da navedeni plan restrukturiranja nije izrađen, niti je dostavljen Agenciji na ocjenu, što znači da su sve mjere date korisniku u poteškoćama neusklađene sa unutrašnjim tržištem i moraju biti predmet povraćaja. Dodatno, kako ne bi došlo do beskamatnog kreditiranja dužnika na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata. Ovo posebno, zbog toga što se pomoć za spašavanje i pomoć za restrukturiranje ubrajaju među vrste državne pomoći kojima se najviše narušava konkurencija na tržištu. Opšte je priznato da uspješni sektori privrede bilježe rast produktivnosti ne zbog toga što se povećava produktivnost svih privrednih društava prisutnih na tržištu, već zato što efikasnija i tehnološki naprednija privredna društva rastu na račun onih koja su manje efikasna ili imaju zastarjele proizvode. Izlaskom sa tržišta, povlačenjem manje efikasnih privrednih društava omogućava se



rast njihovih efikasnijih konkurenata, a sredstva se vraćaju na tržište i usmjeravaju se u produktivnije svrhe.

Drugi uslov potreban da bi se isključilo prisustvo državne pomoći jeste da se obim garancija može 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. Analizirajući uslove pod kojima je izdata predmetna garancija, Agencija nalazi da je ovaj uslov ispunjen, ali da ispunjenost ovog uslova nije od značaja da bi se isključilo prisustvo državne pomoći, jer je shodno Obavještenju potrebno da kumulativno budu ispunjena sva četiri uslova kako bi se isključilo prisustvo državne pomoći.

Dalje, **treći, kumulativan uslov** da bi se isključilo prisustvo državne pomoći jeste da garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze. Međutim, Agencija je zaključila da ovaj uslov nije ispunjen, s obzirom na to da garancija pokriva 100% kredita zaključenog sa Povjeriocem.

Naime, ako je finansijska obaveza u potpunosti pokrivena državnom garancijom, Komisija smatra da je povjerilac manje motivisan da pravilno procijeni, osigura i minimizira rizik koji proizlazi iz kreditiranja, te je od velikog značaja da ispravno procijeni kreditnu sposobnost dužnika. Nedostatak motivacije za minimiziranje rizika nevraćanja zajma može da podstakne povjerioce da ugovore zajmove sa većim komercijalnim rizikom od uobičajenog, te se na taj način može povećati iznos visokorizičnih garancija u državnom portfoliju.

Da bi povjerilac u stvarnosti snosio dio rizika, potrebno je da kada se iznos zajma ili finansijske obaveze smanjuje tokom vremena (na primjer zato što je počelo otplaćivanje zajma), garantovani iznos mora srazmjerno da se smanjuje, na takav način da u svakom trenutku garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili finansijske obaveze.

Takođe, neophodno je da povjerilac i garant gubitke podnose srazmjerno i na jednak način. **Za garancije prvog gubitka, gdje se gubici prvo pripisuju garantu, a tek onda povjeriocu, smatra se da uključuju državnu pomoć.**

Dakle, ukoliko davalac državne pomoći želi da izda garanciju preko granice od 80% i tvrdi da ona ne predstavlja državnu pomoć, neophodno je uredno opravdati tu tvrdnju na osnovu aranžmana cijele transakcije. Danom izdavanja državne garancije (26.01.2010. godine) je trebalo prijaviti Komisiji za kontrolu državne pomoći kao u tom momentu nacionalnom tijelu nadležnom za poslove ocjene usklađenosti državne pomoći, a kako bi moglo pravilno ocijeniti ima li garancija karakter državne pomoći, što je uvidom u spise predmeta, izostalo u konkretnom slučaju.



Četvrti uslov jeste da je za garanciju plaćena tržišno oblikovana cijena. Saglasno Obavještenju, preuzimanje rizika treba da bude nagrađeno odgovarajućom premijom na iznos garancija ili iznos kontragarancije, jer, pored ostalih uslova koji treba kumulativno da budu ispunjeni, garancija ne sadrži državnu pomoć kada je plaćena cijena kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije garancije koja se može naći na finansijskim tržištima ili, ako se odgovarajuća referentna vrijednost za premije garancija ne može naći na finansijskim tržištima, ukupni finansijski trošak garantovanog zajma, uključujući kamatnu stopu zajma i premiju garancije, mora da se uporedi sa tržišnom cijenom sličnog zajma bez garancije, uzimajući u obzir: iznos i trajanje transakcije; osiguranje koje daje dužnik i druga iskustva koja utiču na procjenu stope naplate; vjerovatnoću neizvršavanja obaveza dužnika koja proizlazi iz njegove finansijske situacije, njegovog sektora djelatnosti i očekivanja; kao i drugih ekonomskih okolnosti. Ova analiza bi prvenstveno trebalo da omogući da se dužnik klasifikuje prema ocjeni rizičnosti, a klasifikaciju može da pruži međunarodno priznata agencija za rangiranje ili ako je dostupna, unutrašnja ocjena koju koristi banka koja daje osnovni zajam. Prihvatljivo je i da bi se ocijenilo da li je premija u skladu sa tržišnim cijenama, da se sprovede poređenje cijena koje na tržištu plaćaju slično rangirani preduzetnici.

Dakle, iako je ispunjen uslov da se iznos garancije može u svakom momentu pravilno izmjeriti i utvrditi, Agencija je zaključila da nijesu kumulativno ispunjeni ostali uslovi (da dužnik nije u poteškoćama, da garancija ne pokriva više od 80% duga, i da je za izdatu garanciju plaćena tržišno oblikovana cijena), Agencija ocjenjuje da nijesu ispunjena načela tržišnog ulagača², što posljedično znači da se za predmetnu garanciju ne može isključiti prisustvo državne pomoći, već suprotno, izdata garancija predstavlja **državnu pomoć** u smislu člana 2 Zakona. Shodno navedenoj odredbi Zakona, državna pomoć je:

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

² (Saopštenje Komisije o primjeni člana 92 i 93 Ugovora o EZ-u na državne akcije (Bilten Evropskih zajednica br. 9-1984); Grupni predmeti 296/82 i 318/82, Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek BV protiv Komisije [1985] ECR 809, stav 17. Saopštenje Komisije o primjeni člana 92 i 93 Ugovora o EZ-u i člana 61 Sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru u sektoru vazduhoplovstva (SL C 350, 10.12.1994, str. 5), tačke 25. i 26.).



Predmet ispitnog postupka i ocjene Agencije su samo one mjere pomoći se odnose na korisnike državne pomoći, u smislu člana 3 stav 2 Zakona, kojim je propisana definicija ovog pojma - fizičko ili pravno lice, privredno društvo ili udruženje privrednih društava, koje koristi državnu pomoć u obavljanju privredne djelatnosti. Polazeći od zakonske definicije korisnika državne pomoći, te cijeneći činjenično stanje iz spisa predmeta, Crnogorska plovidba se ima smatrati **korisnikom državne pomoći**.

Agencija je uzela u obzir činjenicu da je izdavalac Garantnog pisma, kao i otplatilac dospjelih a neizmirenih rata u konkretnom slučaju Ministarstvo finansija, međutim, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (sada Ministarstvo kapitalnih investicija kao pravni sljedbenik), kao resorno ministarstvo u čijoj nadležnosti je pomorski saobraćaj, smatra se davaocem državne pomoći u smislu člana 3 stav 1 Zakona.

Agencija je izvršila uvid u spise predmeta Komisije za kontrolu državne pomoći poslovne oznake br. 01-37/1. Treba uzeti u obzir Zaključak Komisije za kontrolu državne pomoći br. 01-37/1 od 22. juna 2015. godine, u kojem je Komisija za kontrolu državne pomoći, baveći se problematikom izmirenja obaveza nastalih kreditnim zaduživanjem Crnogorske plovidbe povodom kupovine brodova, shodno članu 3 stav 6 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 74/9 i 54/11), ustanovila da garancija Vlade Crne Gore, koja je data radi obezbjeđenja kredita kod Exim banke, predstavlja postojeću državnu pomoć koja je stupila na snagu prije 01.01.2008. godine, odnosno prije 01.01.2012. godine (prelazni period) od kojeg momenta je Crna Gora u obavezi da sve mjere državne pomoći usklađuje sa pravilima. Komisija za kontrolu državne pomoći je uzela u obzir obavezu Crne Gore koja je proizašla iz pregovaračkog poglavlja 8, odnosno obaveze da kreira sveobuhvatan popis svih mjera državne pomoći u vezi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Crne Gore (u daljem tekstu: „**SSP**“), koje su ocijenjene kao neusklađene sa obavezama koje rezultiraju iz SSP-a. Agencija je naročito izvršila uvid u Garantno pismo od 26.01.2010. godine, te je u ovom ispitnom postupku uzela u obzir činjenice koje proizilaze iz navedenog garantnog pisma.

Dalje, s obzirom na to da je utvrđeno prisustvo državne pomoći, potrebno je da se element državne pomoći kvantifikuje kako bi se provjerilo može li ta pomoć biti u skladu sa unutrašnjim tržištem i pravilima za dodjelu državnu pomoć. Načelno, elementom državne pomoći smatra se razlika između prikladne tržišne cijene garancije date pojedinačno ili kroz šemu, i stvarne cijene plaćene za tu mjeru. Godišnje protivrijednosti pomoći davalac pomoći treba da diskontuje na njihovu sadašnju vrijednost primjenom referentne stope, zatim ih treba sabrati da bi se dobila ukupna protivrijednost date pomoći. Dodatno, u izračunavanju elementa pomoći prilikom izdavanja garancije, posebno treba uzeti u obzir da li je dužnik u finansijskim teškoćama, u kom slučaju je izvjesna visoka premija zbog očekivane stope neizvršenja ugovornih obaveza. Ako je vjerovatnoća da dužnik neće biti sposoban da



otplati zajam naročito visoka, element pomoći kod garancije je u visini iznosa koji ta garancija pokriva.

Zatim, može li se obim svake garancije pravilno odrediti u trenutku dodjele znači da garancije moraju da budu vezane za određenu finansijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i vremenski ograničene. U vezi sa tim, Komisija u načelu smatra da **neograničene garancije nijesu u skladu sa članom 87 (sada član 107) UFEU.**

Relevantno je i to da li pokrivaju garancije više od 80% svakog neotplaćenog zajma, ili druge finansijske obaveze, da bi se osiguralo da povjerilac ima stvarnu motivaciju da pravilno ocijeni, osigura i minimizira rizik koji proizilazi iz davanja zajma, a posebno da pravilno ocijeni kreditnu sposobnost dužnika. Naime, Evropska komisija smatra da bi procenat od makar 20% iznosa nepokrivenog državnim garancijom trebalo da snosi povjerilac, kako bi pravilno osigurao svoje zajmove i minimizirao rizik vezan za transakciju. Prema tome, Agencija u načelu detaljno ispituje svaku garanciju ili šemu garancija koji pokriva finansijsku transakciju u potpunosti (ili skoro u potpunosti) osim ako davalac državne pomoći to ne opravda, posebnom prirodom transakcije. Međutim, upravo nedostavljenje izdate garancije Komisiji za kontrolu državne pomoći (kao pravnom prethodniku Agencije) na ocjenu, predstavljaju pomoć koja je dodijeljena bez prethodne prijave ili prije odlučivanja o usklađenosti te pomoći sa Zakonom, što je čini nezakonitom (neprijavljenom) državnom pomoći, u smislu člana 5 stav 2 Zakona, odnosno postupljeno je suprotno odredbi člana 16 stav 1 Zakon o kontroli državne pomoći ("Sl. list Crne Gore", br. 74/09, 57/11), koji je važio u momentu izdavanja predmetne garancije, a shodno kojoj je davalac državne pomoći dužan da prije dodjele državne pomoći, podnese prijavu državne pomoći Komisiji za kontrolu državne pomoći

Što se tiče tržišne premije, relevantno je jesu li posebne karakteristike garancije i zajma (ili druge finansijske obaveze) uzete u obzir kada se određivala tržišna premija za garanciju, iz čega je u poređenju sa premijom koja je stvarno i plaćena izračunat element državne pomoći. Dalje, radi utvrđivanja elementa državne pomoći u predmetnoj garanciji, davalac državne pomoći je obavezan da protivrijednost pomoći za garanciju računa kao razliku između tržišne cijene garancije i cijene koja je stvarno plaćena. Kada tržište ne pruža garancije za određenu vrstu transakcije, ne postoji tržišna cijena za garanciju. U tom slučaju, element pomoći treba da se računa na isti način kao i protivrijednost pomoći u obliku beskamatnog kredita. Naime kao razlika između određene tržišne kamatne stope koju bi preduzetnik snosio bez garancije i kamatne stope postignute zahvaljujući državnoj garanciji, nakon što se odbiju sve plaćene premije. Ako ne postoji tržišna kamatna stopa i ako država članica želi da koristi referentnu stopu u zamjenu, Evropska komisija naglašava da uslovi propisani u Obavještenju o referentnim stopama važe i za izračunavanje intenziteta pomoći pojedinačne garancije. Ovo znači da se posebna pažnja mora posvetiti dopuni, koju je potrebno dodati na osnovnu stopu kako bi se uzeo u obzir relevantni profil rizika,



vezan za djelatnost koja se pokriva, preduzetnika kojem se garantuje zajam i kolateral koji je pružio.

Drugi bitan momenat jesu otplate od strane države dospjelih, a neizmirenih obaveza Crnogorske plovidbe prema Povjeriocu, po osnovu kredita. Ovo znači da je svaka neizmirena rata, državna pomoć u punom iznosu tih rata, a da će iznos državne pomoći koja treba da bude vraćena biti utvrđen tako što će se na puni iznos plaćenih rata obračunati zakonska zatezna kamata, počevši od dana uplate tih rata, do dana povraćaja državne pomoći, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.

Nakon što je Agencija identifikovala korisnika državne pomoći, konstatovala je prisustvo državne pomoći, te se pristupilo ocjeni u okviru područja primjene člana 87 stav 1 (sada član 107 stav 1) UFEU, sa ciljem utvrđivanja usklađenosti sa zajedničkim tržištem. Tokom ispitivanja da li je pomoć dodijeljena danom izdavanjem garancije, odnosno danima otplate kreditnih rata u skladu sa zajedničkim tržištem ili ne, Agencija je primijenila ista pravila koja se primjenjuju na horizontalne, regionalne i sektorske državne pomoći, posebno uzimajući u obzir intenzitet pomoći, karakteristike korisnika i željene ciljeve. Međutim, s obzirom na to da je izostao sopstveni doprinos Crnogorske plovidbe, te da nije obezbijeđeno konkretno ulaganje na strani ovog dužnika, Agencija je konstatovala neusklađenost sa unutrašnjim tržištem i ocjenila da su negativni efekti mjere pomoći u smislu narušavanja konkurencije i uticaja na trgovinu veći od pozitivnih efekata, u smislu doprinosa ostvarivanju cilja od zajedničkog interesa, što znači da se pomoć ne može smatrati usklađenom sa unutrašnjim tržištem i da se radi o pomoći koja ne ispunjava zahtjeve utvrđene Zakonom (član 5 stav 3 Zakona), odlučeno je kao u tački 1. dispozitiva ovog rješenja.

S obzirom na to da je u postupku naknadne kontrole (ex post) ocjene usklađenosti, Agencija identifikovala nezakonitost ili neusklađenost predmetne državne pomoći (tačka 1. dispozitiva ovog rješenja), saglasno članu 25 stav 1 Zakona, davalac državne pomoći dužan je da preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava pomoći od Crnogorske plovidbe, u roku od četiri (4) mjeseca od dana prijema ovog rješenja, naloženo je kao u tački 2. dispozitiva ovog rješenja.

Shodno odredi člana 25 stav 2 Zakona, korisnik državne pomoći je dužan da vrati nezakonitu, odnosno neusklađenu državnu pomoć, te je utvrđeno kao u tački 3. dispozitiva ovog rješenja. Na osnovu člana 26 stav 1 Zakona, davalac je dužan da povraćaj nezakonite i neusklađene državne pomoći izvrši bez odlaganja, a najkasnije u roku od četiri (4) mjeseca od dana dostavljanja ovog rješenja, kako je i navedeno u tački 4 dispozitiva ovog rješenja. Na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.



Saglasno odredbi člana 26 stav 2 Zakona, u cilju povraćaja sredstava, davalac je dužan da u roku od dva (2) mjeseca od dana prijema ovog rješenja, utvrdi sve iznose dodijeljene državne pomoći iz tačke 1. dispozitiva ovog rješenja, a kako je bliže opisano u ocjeni obrazloženja ovog rješenja, te da Agenciji dostavi plan povraćaja sa mjerama i rokovima za njegovu realizaciju ili obavještenje o preudzetim mjerama za povraćaj, u skladu sa tačkom 4. dispozitiva ovog rješenja. Na povraćaj pomoći primjenjuju se opšti propisi o naknadi štete, saglasno članu 26 stav 3 Zakona.

ZAKLJUČAK

Državna pomoć je dodijeljena u trenutku kada je izdata garancija, odnosno kada su od strane države plaćene dospjele, a neizmirene obaveza Crnogorske plovidbe prema Povjeriocu, po osnovu kredita.

S obzirom na to da je utvrđeno prisustvo državne pomoći, potrebno je da se element državne pomoć kvantifikuje kako bi se provjerilo može li ta pomoć biti u skladu sa unutrašnjim tržištem i pravilima za dodjelu državne pomoći. Načelno, elementom državne pomoći smatra se razlika između prikladne tržišne cijene garancije date pojedinačno ili kroz šemu, i stvarne cijene plaćene za tu mjeru. Godišnje protivrijednosti pomoći davalac pomoći treba da diskontuje na njihovu sadašnju vrijednost primjenom referentne stope, a zatim ih treba sabrati da bi se dobila ukupna protivrijednost date pomoći. Dodatno, u izračunavanju elementa pomoći prilikom izdavanja garancije, posebno treba uzeti u obzir da li je dužnik u finansijskim teškoćama.

Crnogorskoj plovidbi bez intervencije države bio gotovo siguran prestanak njenog poslovanja u kratkoročnom ili dugoročnom periodu, te da se u tom smislu može smatrati privrednim društvom u poteškoćama, u skladu sa Smjernicama. Ovo znači da je bilo moguće da primi jedino državnu pomoć saglasno Smjernicama. Pomoć za restrukturiranje uključuje trajniju pomoć i njome se mora ponovo uspostaviti dugoročna održivost korisnika na osnovu izvodljivog, koherentnog i dalekosežnog plana restrukturiranja, omogućavajući istovremeno adekvatan sopstveni doprinos i raspodjelu tereta i ograničavajući potencijalno narušavanje konkurencije. Navedeni plan restrukturiranja nije izrađen, niti je dostavljen Agenciji na ocjenu, što znači da su sve mjere date korisniku u poteškoćama neusklađene sa unutrašnjim tržištem i moraju biti predmet povraćaja. Dodatno, kako ne bi došlo do beskamatnog kreditiranja dužnika na iznos pomoći koje je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata.

Svaka neizmirena rata je državna pomoć u punom iznosu tih rata, a iznos državne pomoći koja treba da bude vraćena mora biti utvrđen tako što će se na puni iznos



plaćenih rata obračunati zakonska zatezna kamata, počevši od dana uplate tih rata, do dana povraćaja državne pomoći, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata, a saglasno odredbama člana 9 Zakona.

U postupku naknadne kontrole (ex post) ocjene usklađenosti, Agencija je identifikovala nezakonitost i neusklađenost izdate garancije i plaćenih rata kredita.

Davalac državne pomoći dužan je da preduzme mjere neophodne za povraćaj sredstava pomoći od Crnogorske plovidbe, u roku od četiri mjeseca od dana prijema ovog rješenja, kako je navedeno u tački 4. dispozitiva ovog rješenja.

Korisnik državne pomoći je dužan da vrati nezakonitu, odnosno neusklađenu državnu pomoć, utvrđeno je članom 25 stav 2 Zakona, a izrečeno tačkom 3. dispozitiva ovog rješenja.

Na iznos pomoći koju je korisnik dužan da vrati obračunava se kamata za period od dodjele pomoći do dana donošenja rješenja o povraćaju i plaća zatezna kamata u skladu sa zakonom kojim se uređuje zatezna kamata. Na povraćaj pomoći primjenjuju se opšti propisi o naknadi štete, saglasno članu 26 stav 3 Zakona.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda Crne Gore u roku od 20 dana od prijema rješenja.

**PREDSJEDNIK SAVJETA
Dragan Damjanović**

Dostavljeno:

- Ministarstvu kapitalnih investicija, Rimski trg br. 46, 81000 Podgorica
- „Crnogorska plovidba“ AD Kotor, Škaljari b.b., 85330 Kotor