



Broj:

Podgorica, 28.12.2023. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije, na osnovu člana 20f stav 1 tačka 10 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21) i člana 10 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku davanja mišljenja po zahtjevu podnijetom od strane Ministarstva saobraćaja i pomorstva, a na osnovu Predloga rješenja direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 28.12.2023. donosi

## MIŠLJENJE

I Izdavanje državnih garancija za kreditni aranžman između Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj, za potrebe nabavke novih elektromotornih vozova u iznosu od 30.000,000 eura, isključuje prisustvo državne pomoći, pod uslovima iz tačke 3.2. Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija (2008/C 155/02), koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 5 Pravilnika o listi pravila državne pomoći, jer se na taj način omogućava obavljanje usluga od opšteg ekonomskog interesa, bliže opisanim u ovom mišljenju;

II. Neophodno je da Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Agenciji dostavi dokaz o uplaćenju tržišnoj cijeni za garanciju, u roku od trideset (30) dana od dana zaključenja pravnog posla između Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj.

III. Agencija u ovom mišljenju nije cijnila opravdanost i ciljeve izdavanja garancije, primjenu propisa o budžetu i drugih zakonskih propisa, što predstavlja obavezu resornog ministarstva.

## OBRAZLOŽENJE

### Zahtjev

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za davanje mišljenja br. 05-344/23-272/2 od 17.11.2023. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/23-683/1 od 27.11.2023. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa izdavanjem državne garancije za nabavku novih elektromotornih vozova za Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica (u daljem tekstu: „ŽPCG“).

U Zahtjevu se u bitnom navodi da je Zakonom o budžetu za 2023. godinu predviđeno izdavanje državnih garancija za nabavku novih elektromotornih vozova za ŽPCG, da je vozni park ovog društva prosječne starosti više od 40 godina, te da je njihovo održavanje veoma skupo iz razloga što se rezervni djelovi ne proizvode serijski već po narudžbi. U zahtjevu se dalje navodi da bi se nabavkom novih elektromotornih vozova podržao razvoj i modernizacija ŽPCG-a kroz pozitivan uticaj na bezbjedno i efikasno obavljanje prevoza putnika, životnu sredinu, energetska efikasnost i finansijsku održivost. Nabavka novih vozova doprinosi i potpuno je u skladu sa tranzicijom zelene ekonomije koja promovise željeznički transport i zamjenu starih, neefikasnih vozova, što će smanjiti emisiju štetnih gasova.

Uz inicijalni zahtjev je dostavljen i Obrazac 1 – Prijava državne pomoći, u kojem se navodi da izdavanje garancije nije državna pomoć, da je ŽPCG veliko privredno društvo sa 376 zaposlenih, da je godišnji promet 10.250.257 eura, ukupan godišnji bilans 30.440.967 eura, da ovo društvo nije u poteškoćama u skladu sa definicijom iz Pravilnika o listi pravila državne pomoći – Prilog 1d. Kao cilj mjere pomoći se



navodi, da će se izdavanjem garancija realizovati kredit sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj (u daljem tekstu: „EBRD“), te će se na taj način podržati razvoj i modernizacija ŽPCG-a. U opisu cilja se takođe navodi da, prema strategiji razvoja transporta EU do 2050. godine, buduća željeznička vozila treba da budu tiha i sa automatskim kuplovanjem kola. Iznos garancije je 30 miliona eura, i ova vrsta pomoći je predulsov za odobrenje i realizaciju kredita sa EBRD-om.

## Ocjena

U skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske Unije, član 107. (1), definisano je da osim ako Ugovorima nije drugačije određeno, svaka pomoć koja je dodijeljena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti konkurenciju dovođenjem u povoljniji položaj određenih preduzeća ili proizvodnju određene robe, u mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem.

Zakon o kontroli državne pomoći odredbom člana 2 (u daljem tekstu: „Zakon“), definiše postojanje državne pomoći na sličan način i to:

- 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.

Kako se garancija za kreditni aranžman između Željezničkog prevoza Crne Gore i EBRD-a, traži od Ministarstva saobraćaja i pomorstva, radi se o javnim sredstvima.

Dalje, ŽPCG je akcionarsko društvo čija je osnovna djelatnost, shodno članu 14 Statuta društva, 49.10 željeznički prevoz putnika, međumjesni. Ova vrsta saobraćaja obuhvata. prevoz putnika korišćenjem željezničkih prevoznih sredstava na glavnoj mreži, na dugačkim relacijama, međumjesni putnički željeznički saobraćaj i korišćenje kola za spavanje ili ručavanje kao sastavnog dijela poslovanja željeznice. Navedeno ukazuje da ŽPCG obavlja privrednu djelatnost, što znači da se davanjem državne pomoći isto može dovesti u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu.

Prijavljena pomoć se odnosi samo na ŽPCG, stoga mjera jeste selektivna.

Četvrti uslov jeste da je u pitanju pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Prilikom zauzimanja stava po osnovu drugog zakonskog uslova za postojanje državne pomoći, Agencija je uzela u obzir uslove propisane Pravilnikom o listi pravila državne pomoći, prilogom 5, Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija ((2008/C 155/02) str. 264-272) („Sl. list CG“ br. 35/14 ... 34/23). Naime u Obavještenju se u



odjeljku 3.1. navodi da, ukoliko pojedinačna garancija ili šema garancija koje je izdala država ne donosi nikakvu prednost preduzetniku, ona ne predstavlja državnu pomoć. U tom kontekstu, kako bi se odredilo dodjeljuje li se pomoć kroz garanciju ili šemu garancija, Sud je u svojim presudama<sup>1</sup> potvrdio da bi Komisija trebalo da temelji svoju ocjenu na načelu ulagača koji djeluje u tržišnoj ekonomiji (tzv. MEO test). Dakle, trebalo bi uzeti u obzir efektivne mogućnosti preduzetnika-korisnika za dobijanje identičnih finansijskih sredstava kroz pristup tržištu kapitala. Kada novi izvor finansiranja postane dostupan pod uslovima koji bi bili prihvatljivi privatnom subjektu pod uobičajenim uslovima tržišne ekonomije, ne radi se o državnoj pomoći. Kako bi se olakšala ocjena o tome je li ispunjeno načelo tržišnog ulagača za datu mjeru garancija, u ovom poglavlju se navodi niz uslova dovoljnih za nepostojanje pomoći.

Što se tiče pojedinačnih državnih garancija, smatra se da je ispunjavanje svih sljedećih uslova dovoljno kako bi se isključila prisutnost državne pomoći:

1. Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama;
2. Obim garancija može se pravilno izmjeriti u trenutku njene dodjele;
3. Garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze i
4. Za garanciju je plaćena tržišno utvrđena cijena.

S obzirom na to da se 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, kao na primjer preduzetnici, a koja se mogu pripisati državnim organima, mogu smatrati državnom pomoći, Agencija je najprije cijenila da li ŽPCG u čiju korist se daje garancija ostvaruje pogodnost koju u svom redovnom poslovanju ne bi ostvario, ili stiče prednost u odnosu na svoje konkurente. Agencija je na osnovu dostavljene dokumentacije, cijenila ispunjenost svakog uslova pojedinačno, kako je bliže opisano u nastavku ovog obrazloženja:

### **1. Dužnik se ne nalazi u finansijskim teškoćama.**

Radi utvrđivanja finansijskog stanja ŽPCG, Agencija je primjenila kriterijume iz Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao prilog 2b Pravilnika. Saglasno ovim smjericama, smatra se da je privredno društvo u poteškoćama ako je bez intervencije države gotovo siguran prestanak njegovog poslovanja u kratkoročnom ili dugoročnom periodu. Stoga se smatra da je privredno društvo u poteškoćama ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

1. 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.
2. 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.
3. 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

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



zbog insolventnosti.

4. 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
  - ii. EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Agencija je ocijenila da se na ŽPCG ne primjenjuju uslovi iz tačaka 1 i 2 navedene smjernice, obzirom da se ne radi o društvu sa ograničenom odgovornošću, već o akcionarskom društvu. Takođe, uvažavajući uslove iz tačke 3., Agencija je izvršila uvid u zvanični sajt Centralnog registra privrednih subjekata ([www.crps.me](http://www.crps.me)) i utvrdila da nad predmetnim privrednim subjektom nije pokrenut opšti postupak zbog insolventnosti (postupak likvidacije ili stečajni postupak), odnosno da se radi o aktivnom privrednom subjektu. Prema podacima Uprave prihoda i carina, AD ŽPCG spada u kategoriju velikih privrednih subjekata, pa se u konkretnom slučaju primjenjuje tačka 4. – u slučaju privrednog društva koje nije MSP.

- i. odnos knjigovodstvenog duga prema kapitalu privrednog društva bio veći od 7,5

Analizom dostavljenih finansijskih iskaza – bilans stanja za 2022. godinu, utvrđeno je da odnos duga i kapitala nije veći od 7,5 u prethodne 2 godine. Dakle, odnos knjigovodstvenog duga (kratkoročne + dugoročne obaveze) u iznosu od 14.563.637 eura prema kapitalu društva koji iznosi 15.593.125 eura, predstavlja odnos od 0,933 koji je u konačnom manji od propisanog odnosa duga i kapitala.

Bilans stanja za 2021. godinu, ukazuje na podatak da je odnos duga i kapitala bio 1,34, odnosno da je iznos knjigovodstvenog duga bio 18.956.385 eura, dok je kapital društva iznosio 14.099.159 eura.

- ii. EBITDA koeficijent pokriva kamata privrednog društva bio niži od 1,0.

Poštujući međunarodne MRS računovodstvene standarde, Agencija je prilikom analize EBITDA koeficijenta pokriva kamata, uzela u razmatranje zbir poslovnog rezultata i amortizacije u odnosu prema rashodima po osnovu kamata. Finansijski iskazi za 2022. godinu prikazuju EBITDA koeficijent u iznosu od 18,38; za 2021. godinu koeficijent iznosi 54,48. Shodno navedenom, kako je EBITDA koeficijent značajno iznad propisanog, može se zaključiti da navedeni koeficijent garantuje sigurnost obezbjeđenja pokriva kamata iz redovnog poslovanja. U vezi sa naprijed navedenim, može se zaključiti da je ŽPCG društvo kojem se u posljednjih nekoliko godina finansijsko stanje poboljšava. Ovo iz razloga što smo uvidom u Bilanse uspjeha utvrdili da je dobitak u 2021. godini iznosio 866.987 eura; u 2022. godini iznosio je 1.527.934 eura. Dakle, tokom prethodne 2 godine privredni subjekat kontinuirano posluje sa pozitivnim rezultatom, što ukazuje na smanjenje akumuliranog gubitka iz prethodnog perioda. Navedene podatke potvrdio je i vještak ekonomsko-finansijske struke u nalazu i mišljenju zavedenom u Agenciji pod br. 05-430/23-248/4 od 15.05.2023. godine, u kojem se navodi: Koristeći odgovarajuće formule u postupku dokazivanja da li su rezultati u domenu dozvoljenih vrijednosti u formuli: Koeficijent finansiranja = finansijski (knjigovodstveni dug) / vlastiti kapital, dobijen je rezultat za 2022. godinu i iznosi 0,93, dok rezultat za 2021. godinu iznosi 1,34.

Rezultati za obje godine su u okviru dozvoljenog od 7,50 a skladno Članu 2.2. tačka 20, Smjernica o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama d) 1 - odnosno manji su od 7,50. – koliko je propisano pomenutim članom. U formuli 1.2. Racio Multiplikator kamata EBITDA= EBITDA / kamate, dobijene su vrijednosti od 18,38 za 2022. godinu, odnosno 54,48 za 2021. godinu. Takođe je dobijeni koeficijent daleko veći od propisanog tj. vrijednosti 1.



Na osnovu svih prethodno navedenih kriterijuma i sprovedenih analiza, Agencija zaključuje da se radi o privrednom društvu koje nije u poteškoćama, u smislu tačke 4 definicije izvedene iz Smjernica Zajednice o državnim pomoćima za spašavanje i restrukturiranje preduzetnika u teškoćama.

## **2. Obim garancija može se pravilno izmjeriti u trenutku njene dodjele.**

Ovo znači da je garancija vezana za određenu finansijsku transakciju, za fiksni najviši iznos i da će biti vremenski ograničena. U inicijalnom zahtjevu Ministarstva navodi se da će se garancija odnositi na iznos od 30.000.000 eura. U prilogu inicijalnog zahtjeva Ministarstvo je dostavilo i podatke o uslovima kredita i sredstvima obezbjeđenja uredne otplate zaduženja. U ovom prilogu se navodi da će obaveze po osnovu kreditnog zaduženja dospijevati u dva anuiteta godišnje na period od 12 godina, dok grace period iznosi tri godine. Sažetak ugovora o garanciji sadrži odredbe koje ukazuju da će država biti primarni obveznik za sva plaćanja i izvršenje obaveza.

## **3. Garancija ne pokriva više od 80% neotplaćenog zajma ili druge finansijske obaveze.**

Shodno članu 3.2. stav 3 Obavještenja (2008/C 155/02), ograničenje od 80% ne odnosi se na javne garancije dodijeljene za finansiranje preduzetnika čija je jedina djelatnost pravilno dodijeljena usluga od opšteg ekonomskog interesa i kada je tu garanciju dao državni organ koji je i dodijelio tu uslugu.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u članu 14 (raniji član 16 UEZ) definiše da se Unija i države članice, svaka u granicama svojih nadležnosti i u okviru područja primjene ugovora, staraju da se te usluge od opšteg ekonomskog interesa vrše na osnovu načela i pod uslovima, naročito ekonomskim i finansijskim, koji im omogućavaju da ispune svoje zadatke. Evropski parlament i Savjet, regulativama u redovnom zakonodavnom postupku, utvrđuju navedena načela i uslove ne dovodeći u pitanje nadležnost država članica da, u skladu sa ugovorima, pružaju, naručuju i finansiraju te usluge.

Dalje, koncept usluga od opšteg ekonomskog interesa se pojavljuje u članovima 14 i 106(2) UFEU-a i u Protokolu br. 26 uz UFEU, ali nije definisan u UFEU-u niti u podzakonskim aktima. Komisija je pojasnila da su usluge opšteg ekonomskog interesa, ekonomske aktivnosti koje daju rezultate u ukupnom javnom dobru koje tržište ne bi isporučivalo (ili bi se isporučivalo pod različitim uslovima u smislu objektivnog kvaliteta, sigurnosti, pristupačnosti, jednakog tretmana ili univerzalnog pristupa) bez javne intervencije. Obavljanje javnih usluga se nameće pružaocu putem povjeravanja i na osnovu kriterijuma opšteg interesa koji osigurava da se usluga pruža pod uslovima koji mu omogućavaju da ispuni svoju misiju. Sud je utvrdio da ove usluge pokazuju posebne karakteristike u poređenju sa onima drugih privrednih djelatnosti. Koncept se može primijeniti na različite situacije i termine, u zavisnosti od države članice i pravo EU ne stvara nikakvu obavezu da se službeno odredi zadatak ili usluga kao od opšteg ekonomskog interesa, osim kada je takva obaveza propisana zakonodavstvom Unije (npr. univerzalna usluga u poštanskom i telekomunikacijskom sektoru). Ako je sadržaj ovih usluga – tj. obaveze javne usluge – jasno identifikovan, nije potrebno da se dotična usluga označi kao 'usluga od opšteg ekonomskog interesa'. Isto važi i za koncept socijalnih usluga od opšteg interesa koje su ekonomske prirode. Imajući navedeno u vidu, javna tijela u državama članicama, bilo na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, zavisno o raspodjeli nadležnosti između njih prema nacionalnom zakonu, imaju značajnu diskreciju kada je u pitanju definisanje šta oni smatraju uslugama od opšteg ekonomskog interesa. Jedina ograničenja su ona koja nameće pravo EU i očigledna greška u procjeni. Imajući navedene odredbe u vidu, zaključuje se da država ima diskreciono pravo da odluči koje su to



usluge od opšteg ekonomskog interesa za državu.

Što se tiče ŽPCG-a, shodno članu 63 Zakona o željeznici („Sl. list CG“ br. 27/13 i 47/13 ), prevozniku koji vrši prevoz putnika, može se odrediti obaveza pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa na određenim relacijama. Shodno članu 64 istog Zakona, ŽPCG zaključuje na godišnjem nivou ugovore o obavljanju usluga prevoza putnika od javnog interesa. Shodno stavu 4 istog člana, Ugovor se zaključuje neposredno, na osnovu odluke Vlade, te Organ uprave ga zaključuje sa prevoznikom na period do 10 godina. Imajući u vidu navedeno, ispunjen je uslov da garanciju daje državni organ koji je i dodijelio uslugu od opšteg ekonomskog interesa, u ovom slučaju Vlada Crne Gore, stoga u konačnom država može garantovati i za ukupni iznos zajma ili druge finansijske obaveze – u ovom slučaju ugovora o zajmu.

#### **4. Za garanciju je plaćena tržišno utvrđena cijena.**

Svako preuzimanje rizika treba da bude nagrađeno odgovarajućom premijom na iznos garancija ili iznos kontragarancije. Garancija ne sadrži pomoć kada je cijena plaćena za garanciju makar toliko visoka kao odgovarajuća referentna vrijednost za premije garancije koja se može naći na finansijskim tržištima. 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. U oba slučaja, kako bi se odredila odgovarajuća tržišna cijena, trebalo bi uzeti u obzir karakteristike garancija i osnovnog zajma. Ovo uključuje: 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. Dakle, dužnik se klasifikuje prema ocjeni rizičnosti. Ovu klasifikaciju i pomoć Ministarstvu prilikom oblikovanja tržišne cijene koju je potrebno naplatiti ŽPCG-u, može da pruži međunarodno priznata agencija za rangiranje, ili, ako je dostupna, unutrašnja ocjena koju koristi banka koja daje osnovni zajam. Dodatno, Ministarstvo može da sprovede poređenje cijena koje na tržištu plaćaju slično rangirana preduzeća. Takođe, kako bi se utvrdila tržišna cijena produženja roka važenja garancije, kao i monitoring da li je realna cijena od ŽPCG naplaćena i prilikom izdavanja garancije, Agencija predlaže primjenu kriterijuma sadržanih u dokumentu: <http://www.bis.org/publ/work207.pdf>

#### **Zaključak**

Imajući u vidu navedeno, izdavanje državnih garancija za kreditni aranžman između Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj, za potrebe nabavke novih elektromotornih vozova, u iznosu od 30.000,000 eura, isključuje prisustvo državne pomoći, pod uslovima iz tačke 3.2. Obavještenja Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o Evropskoj zajednici na području državnih pomoći u obliku garancija (2008/C 155/02), koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 5 Pravilnika o listi pravila državne pomoći, bliže opisanim u ovom mišljenju;

Neophodno je da Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Agenciji dostavi dokaz o uplaćenju tržišnoj cijeni za garanciju, u roku od trideset (30) dana od dana zaključenja pravnog posla između Željezničkog prevoza Crne Gore AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj.



Agencija u ovom mišljenju nije cijnila opravdanost i ciljeve izdavanja garancije, primjenu propisa o budžetu i drugih zakonskih propisa, što predstavlja obavezu resornog ministarstva.

**PREDSJEDNIK SAVJETA**

**Dragan Damjanović**

**Dostavljeno:**

- Ministarstvu saobraćaja i pomorstva, Rimski trg 46, 81000 Podgorica, Crna Gora,
- u spise predmeta i
- a/a.