



Broj:

Podgorica, 06.03.2024. 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, po predlogu Sektora za kontrolu državne pomoći, Odsjek za prethodnu kontrolu, a na osnovu predloga direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 06.03.2024. godine, donosi

## MIŠLJENJE

Kreditni aranžman sa Evropskom investicionom bankom u iznosu od 40,000,000.00 eura u svrhu sanacije ukupno 13 čeličnih mostova, osam tunela, sanacije 20 kilometara pruge na dionici Lutovo-Bratonožići-Bioče, modernizacije depoa i radionica za održavanje željezničkih vozničkih sredstava, u skladu je sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

## OBRAZLOŽENJE

### Zahtjev

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) obratilo se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjevom br. 02-344/24-436/2 od 29.02.2024. godine (zaveden u Agenciji pod br. 05-430/24-131/1 od 01.03.2024. godine) za mišljenje povodom kreditnog angažmana sa Evropskom investicionom bankom (u daljem tekstu: „EIB“), a koji se odnose na dva projekta iz Fonda za Zapadni Balkan sa dva investiciona granta sa 50% subvencije od strane Evropske unije.

Uz kreditni angažman sa EIB, za finansiranje projekta zvanično su odobrena i sredstva dva investiciona granta u okviru Fonda za Zapadni Balkan:

1. WB-IG03-MNE-TRA-02 (grant koji je Evropska investiciona banka preuzela od Njemačke razvojne banke) u iznosu od 15,765,826.00 eura za sanaciju tri čelična mosta, sanaciju 20 kilometara pruge na liniji Lutovo – Bratonožići – Bioče, kao i za modernizaciju depoa i radionice za održavanje željezničkih vozničkih sredstava;
2. WB-IG05-MNE-TRA-01 u iznosu od 19,705,000.00 eura, za sanaciju 10 čeličnih mostova i osam tunela.

*Napomene: Radi se o ranije procesuiranim grantovima koji se zbog novonastale činjenične situacije ponovno cijene. Agencija u ovom mišljenju nije cijnila opravdanost i ciljeve izdavanja garancije, primjenu propisa o budžetu i drugih zakonodavnih propisa, što predstavlja obavezu resornog ministarstva.*

U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je Obrazac 1 - Prijava državne pomoći, u kojem je navedeno da mjera nije državna pomoć, da se odnosi na specifičan sektor, željeznički saobraćaj - Željeznička infrastruktura i održavanje željezničkih sredstava. Korisnici su velika privredna društva (ŽICG) i mala i srednja privredna društva (OŽVS), sa brojem zaposlenih od 186 za OŽVS i 808 zaposlenih za ŽICG.



Dalje se u Obrascu 1 navodi da ŽICG upravlja kompletnom javnom željezničkom infrastrukturom Crne Gore i finansira se iz budžeta sredstvima namijenjenim za tekuće održavanje javne željezničke infrastrukture, zatim od zakupa optičkih kablova i poslovnih prostora kao i od naknada za trasu vozova. Shodno navodima iz prijave, ŽICG je krajnji korisnik svih infrastrukturnih projekata i sa posebnom implementacionom jedinicom prati i realizuje projekte u ime države. Infrastruktura koja je predmet ovog investicionog granta je u državnom vlasništvu i dobro je u opštoj upotrebi. Dalje se u prijavi navodi da OŽVS obavlja poslove održavanja željezničkih voznih sredstava i da u ovaj segment željeznice nije bilo značajnih ulaganja više od 45 godina, što je dovelo do toga da društvo funkcioniše u veoma limitiranim uslovima. Stoga je urgentna obnova svih depoa i radionica, kako zbog zadovoljavajućeg nivoa kvaliteta usluga, modernizacije prostorija i uređaja, tako i zbog bezbjednosti zaposlenih i zaštite na radu. Depoi i radionice koji su predmet ovog investicionog ulaganja su u vlasništvu države 85,44%. U Crnoj Gori ne postoji alternativa u pogledu pružanja djelatnosti održavanja željezničkih voznih sredstava. Dalje se u prijavi navodi da je pravni osnov za predmetni kreditni aranžman član 14 stav 11 Zakona o budžetu za 2024. godinu.

U prijavi je navedeno da WBIF Investment Grants (bez troškova provizije) iznosi 35,5 miliona eura i to:

- (WB-IG05-MNE-TRA-01) 19,705,000.00 eura
- (WB-IG03-MNE-TRA-02) 15,765,826.00 eura

## Ocjena

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći (u daljem tekstu: „Zakon“), propisano je da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;
- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Da bi mjera predstavljala državnu pomoć moraju kumulativno biti ispunjena četiri uslova iz člana 2 Zakona.

Agencija je prilikom ocjene predmetnog zahtjeva cijenila odvojeno potencijalnu dodjelu sredstava Željezničkoj infrastrukturi Crne Gore AD Podgorica i Održavanju željezničkih voznih sredstava AD Podgorica iz razloga što ova dva društva obavljaju različite djelatnosti, što dalje rezultira različitim pravnim osnovama za njihovo tumačenje u okviru pravila koja su utvrđena propisima kojima se regulišu pitanja državne pomoći.

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



## **Sredstva koja su predviđena za ulaganja u željezničku infrastrukturu - ŽICG**

Članom 2 stav 1 Zakona o željeznici („Sl. list“ CG br. 27/13 i 43/13) propisano je da je infrastruktura, osim industrijske željeznice, dobro u opštoj upotrebi u državnoj svojini. Dalje, članom 9 istog Zakona propisano je da je upravljanje infrastrukturom djelatnost od javnog interesa.

Konačno shodno odredbi člana 52 Zakona o željeznici, finansiranje izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije infrastrukture, kao i upravljanje i regulisanje željezničkog saobraćaja obezbjeđuje se, između ostalog, i iz budžeta Crne Gore prema Godišnjem programu iz člana 7 ovog Zakona.

S obzirom na namjenu kreditnog aranžmana i izdavanje državne garancije kao sredstva obezbjeđenja, Agencija je Predlog ugovora cijenila kroz odredbe Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016/C 262/01) (u daljem tekstu: „Obavještenje“), koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao Prilog 2f Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“, br. 35/14, ... 115/23) (u daljem tekstu: „Pravilnik“).

Agencija je uzela u obzir odredbe Obavještenja koje se odnose na infrastrukturu i uputstvo u vezi sa pojmom državne pomoći koje se odnosi na javno finansiranje infrastrukture koja se koristi u ekonomske svrhe, kao i bilo koje drugo javno finansiranje koje favorizuje privrednu djelatnost. Međutim, imajući u vidu strateški značaj javnog finansiranja infrastrukture, ne samo za promociju rasta, kao i pitanja koja se u vezi sa tim mogu javiti, Agencija je analizirala da li se daje prednost i ima li uticaj na konkurenciju i na trgovinu između Crne Gore i država članica (uslov iz člana 2 stav 1 tačka 4 Zakona), posebno zbog toga što infrastrukturni projekti često uključuju nekoliko kategorija aktera i angažovana državna pomoć može se potencijalno koristiti za izgradnju (uključujući i proširenja ili poboljšanja), rad ili upotrebu infrastrukture. Dakle, Agencija pravi razliku između graditelja i/ili prvog vlasnika („graditelj/vlasnik“) infrastrukture, operatora (tj. preduzeća koja direktno koriste infrastrukturu za pružanje usluga krajnjim korisnicima, uključujući preduzeća koja dobiju infrastrukturu od graditelja/vlasnika da je komercijalno koriste ili koja dobiju koncesiju ili zakup za korišćenje i upravljanje infrastrukturom), i krajnjih korisnika infrastrukture, iako ove funkcije u nekim slučajevima mogu da se preklapaju.

Agencija ukazuje da ako se privredni subjekt bavi privrednim i neprivrednim djelatnostima, davalac državne pomoći - podnosilac prijave mora da, saglasno tački 206. Obavještenja, obezbijedi da se javno finansiranje predviđeno za nekomercijalne djelatnosti ne može koristiti za unakrsno subvencioniranje privrednih djelatnosti. Ovo može naročito da se obezbijedi ograničavanjem javnog finansiranja na neto troškove (uključujući i troškove kapitala) nekomercijalne djelatnosti, koji se identifikuju na osnovu jasnog razdvajanja računa.

Agencija je zaključila da, kao što je Sud pravde i potvrdio u svojoj presudi Leipzig/Halle, da izgradnja infrastrukture, odnosno njenog dijela, može da spada u vršenje javnih ovlašćenja države i da u tom slučaju javno finansiranje infrastrukture (ili odgovarajućeg dijela infrastrukture) ne podliježe pravilima o državnoj pomoći.<sup>1</sup> Naime, s obzirom na posebne okolnosti slučaja, ocjenjuje se da izgradnja infrastrukture ima samo lokalni uticaj, a time nema uticaj na trgovinu između Crne Gore i država članica, jer se isporučuje roba i/

---

<sup>1</sup> Presuda Suda pravde od 19. decembra 2012. godine, aerodrom Mitteldeutsche Flughafen AG i aerodrom Leipzig-Halle GmbH protiv Komisije C-288/11 P ECLI:EU:C:2012:821, stav 47



ili usluge u ograničenom prostoru unutar države, što znači da neće imati više od marginalnog uticaja na uslove prekograničnih investicija ili osnivanja.

Ipak, Agencija je analizirala i mogućnost određenog javnog finansiranja infrastrukture, naročito lokalne ili opštinske infrastrukture, čak i ako se komercijalno eksploatiše. Jedna značajna karakteristika takvih slučajeva je, shodno tački 196 Obavještenja, da su uglavnom lokalnog karaktera, kao i da je očigledno malo vjerovatno da će uticati na prekograničnu investiciju više nego marginalno.

Prilikom ocjene, Agencija je uzela u obzir okolnosti da se željeznička infrastruktura u Crnoj Gori ne suočava sa direktnom konkurencijom od strane drugih infrastruktura, iste vrste ili druge infrastrukture, koja pruža druge vrste usluga, sa značajnim stepenom supstitucije, ili direktno sa takvim uslugama.

Dodatno, u Crnoj Gori je evidentno odsustvo direktne konkurencije između sveobuhvatne mreže infrastruktura, jer je zbog ogromnih troškova privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture isključeno, ili potpuno neznatno. U mrežnoj infrastrukturi Crne Gore različiti elementi mreže međusobno se dopunjuju, ali se ne takmiče jedni sa drugima i čine prirodni monopol, a za takvu mrežnu infrastrukturu ponavljanje bi bilo neracionalno, niti je moguće da se u bliskoj budućnosti desi.

S obzirom na to da je željeznička infrastruktura tipičan slučaj prirodnog monopola, u mjeri u kojoj je stavljena na raspolaganje potencijalnim korisnicima pod jednakim i nediskriminatorskim uslovima (a da je privatno finansiranje za njegovu izgradnju neznatno, pri tom, stanje relevantno za neznatno privatno finansiranje željezničke infrastrukture mora se procijeniti na nivou dotične države članice, a ne na regionalnom ili lokalnom nivou), javno finansiranje izgradnje željezničke infrastrukture ne utiče na trgovinu između država članica i Crne Gore, niti narušava konkurenciju. Ista pravila važe i za ulaganja u željezničke mostove, željezničke tunele, koji se predstavljaju jedinstvenu, neodvojivu cjelinu jer se smatraju dijelom željezničke infrastrukture, lokalnog saobraćaja.

Dakle, u skladu sa tačkom 211. Obavještenja, Agencija smatra da su uticaj na trgovinu između država članica i Crne Gore i narušavanje konkurencije obično isključeni što se tiče izgradnje infrastrukture u slučajevima kada u isto vrijeme:

- (i) infrastruktura se obično ne suočava sa direktnom konkurencijom,
- (ii) privatno finansiranje je neznatno u sektoru i predmetnoj državi članici i
- (iii) infrastruktura nije projektovana da selektivno favorizuje posebno preduzeće ili sektor, ali može biti od koristi za društvo u cjelini.

Suprotno tome, rad željezničke infrastrukture, na primjer od strane internog transportnog operatera lokalne vlasti ili treće strane, u mnogim slučajevima predstavlja ekonomsku aktivnost na koju se primjenjuju pravila o državnoj pomoći.

Dakle, iako upravljanje željezničkom infrastrukturuom (kao što su pruge i željezničke stanice), može da predstavlja privrednu djelatnost, izgradnja željezničke infrastrukture koja je stavljena na raspolaganje potencijalnim korisnicima po jednakim i nediskriminatorskim uslovima (za razliku od upravljanja infrastrukturuom) - **ne utiče na trgovinu između država članica i Crne Gore i ne narušava konkurenciju.** Kao što je prethodno navedeno, da bi se osiguralo da ukupno finansiranje datog projekta ne podliježe pravilima o državnoj pomoći, moraju se obezbijediti uslovi da ne dođe do unakrsnog subvencionisanja ili indirektnog subvencionisanja drugih privrednih djelatnosti, što važi i za ulaganja u željezničke mostove, željezničke tunele i urbanu saobraćajnu infrastrukturu, o čemu je obavezan da se brine korisnik sredstava,



kao i da obezbijedi sve uslove da ne dođe do prelivanja sredstava na finansiranje čisto ekonomskih (profitabilnih) djelatnosti.

### **Sredstva koja su predviđena za ulaganja u Održavanje željezničkih voznih sredstava – OŽVS AD**

AD OŽVS je poslovno orijentisano na pružanje usluga tekućeg održavanja voznih sredstava koja su dominantno u vlasništvu AD ŽPCG i društava koja vrše usluge prevoza tereta u željezničkom saobraćaju. Osnovna djelatnost AD OŽVS je održavanje željezničkih voznih sredstava u putničkom (putnička kola, lokomotive i ostala željeznička vozna sredstva) i teretnom saobraćaju (teretna kola, lokomotive i ostala željeznička vozna sredstva). AD OŽVS u svom poslovanju i radu primarno podliježe Zakonu o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog prevoza („Sl. list CG“ br. 1/14 i 6/14), Zakonu o željeznici i pravilnicima koji se odnose na održavanje željezničkih vozila.

Postupak održavanja voznih sredstava podrazumijeva plansko i vanplansko održavanje istih u skladu sa Pravilnikom o načinu održavanja željezničkih vozila („Sl. list CG“ br. 63/19 i 66/22) sa ciljem realizacije planiranog reda vožnje uz bezbjedno i pouzdano odvijanje željezničkog saobraćaja. U skladu sa evropskim zakonodavstvom održavanje željezničkih vozila obezbjeđuje imalac vozila odnosno lice zaduženo za održavanje (ECM). Nacionalni operateri za prevoz robe AD Montecargo Podgorica, kao i za prevoz putnika AD ŽPCG Podgorica su putem Ugovora o tekućem, redovnom i vanplanskom održavanju željezničkih voznih sredstava prenijele na pravno lice AD OŽVS poslove održavanje voznih sredstava u svojem vlasništvu. AD OŽVS je jedino pravno lice u Crnoj Gori koje u skladu sa zakonom ispunjava sve uslove za pravilno održavanje željezničkih vozila i jedino može garantovati bezbjedan saobraćaj željezničkih voznih sredstava, kako na željezničkoj infrastrukturi Crne Gore tako i na prugama drugih željezničkih uprava iz okruženja.

Shodno članu 7 Pravilnika o načinu održavanja željezničkih vozila Održavalac (OŽVS) održava vučna vozila na način što pruža: stalni nadzor, pranje i čišćenje, servisni pregled, kontrolni pregled, redovnu opravku i vanredno održavanje. Shodno članu 9 Pravilnika, pranje i čišćenje obuhvata odmašćivanje sklopova vučnog vozila radi sprečavanja nastanka ili prouzrokovanja požara, i isto se mora izvršiti najmanje jednom u 24 časa. Dalje, član 10 Pravilnika definiše servisni pregled vučnih vozila, kojim se vrši pregled i provjera ispravnosti uređaja trčućeg stroja, kočionog sistema i drugih sigurnosnih i zaštitnih uređaja i dopuna zaliha pogonskog materijala. Servisni pregled vrši se prema specifikaciji imaoča željezničkih vozila ili lica zaduženog za održavanje željezničkih vozila, s tim da rok između dva servisna pregleda ne može biti duži od četiri dana.

Procedure koje se odnose na održavanje putničkih i teretnih vagona su slične i obuhvataju redovne i vanredne preglede, opravke i kontrole koje zavise od pređenih kilometara, specifikacije i preporuka proizvođača i eventualnih kvarova na vozilima.

Imajući u vidu da je država Crna Gora sama definisala važnost putničkog željezničkog saobraćaja odnosno željezničke infrastrukture, te donijela opšte akte koji nameću obavezu željezničkim preduzećima da održavaju svoja vozila redovno, Agencija zaključuje da je djelatnost održavanja željezničkih sredstava djelimično i od javnog interesa, posebno za one servise i kontrole koji se moraju, shodno propisima, sprovesti u okviru kraćih vremenskih perioda. Agencija zaključuje da, u tim slučajevima, nije moguće izvršiti kontrolu ili servis ili opravku van granica države, jer bi se na taj način ugrozio cjelokupni željeznički saobraćaj, te bi se društva koja obavljaju prevoz u željezničkom saobraćaju bila izložena nepotrebnim i značajno većim finansijskim troškovima. Činjenica je da OŽVS jedino društvo koje vrši usluge održavanja željezničkih vozila na teritoriji Crne Gore, te da je država opštim aktima (Zakon i pravilnik) prepoznala



važnost i ulogu OŽVS-a u sistemu, ukazuje i na to da, do potpune liberalizacije željezničkog sektora u Crnoj Gori OŽVS ima status koji se može okarakterisati kao javni interes.

Imajući cjelokupnu prijavu u vidu, jasno je da su oba projekta usko povezana i da su oba ključna za poboljšanje željezničkog saobraćaja odnosno infrastrukture u Crnoj Gori. Sredstva koja se odnose na OŽVS AD su neophodna imajući u vidu ulogu ovog društva u željezničkom sistemu Crne Gore, kao i činjenicu da rekonstrukcija infrastrukture ne bi imala realnog efekta ukoliko ne bi bilo modernizovano društvo koje služi za održavanje željezničkih sredstava koja će koristiti tu infrastrukturu.

Konačno, ova ulaganja su neophodna i radi opšte sigurnosti, kao putnika, tako i tereta, zbog čega je Agencija ocjenila da samo finansiranje projekta u cjelosti može dovesti do željenog efekta, a da izostanak finansiranja bilo kog dijela unapređenja željezničkog saobraćaja obesmišljava ulaganja u ostale projektne cjeline.

### **Zaključak**

Ulaganje države u dobra u opštoj upotrebi ne može predstavljati državnu pomoć jer država na taj način vrši svoja javna ovlaštenja. Država je, članom 52 Zakona o željeznici, propisala da se finansiranje izgradnje, održavanja, rekonstrukcije i modernizacije infrastrukture, kao i upravljanje i regulisanje željezničkog saobraćaja obezbjeđuje, između ostalog, i iz budžeta Crne Gore prema Godišnjem programu iz člana 7 ovog zakona, naglasivši na taj način javni interes države u ovoj oblasti.

Da bi ukupan iznos javnog finansiranja datog projekta bio izvan pravila o državnoj pomoći, korisnik sredstava mora osigurati da se sredstva predviđena za izgradnju infrastrukture ne mogu koristiti za unakrsno subvencionisanje ili indirektno subvencionisanje drugih privrednih djelatnosti, uključujući upravljanje infrastrukturom (shodno tački 206. Obavještenja), kao ni za finansiranje ekonomskih (profitabilnih) djelatnosti.

Dalje, podizanje kredita u svrhu projekata opremanja i modernizaciju depoa i radionica za održavanje željezničkih voznih sredstava takođe ne predstavlja državnu pomoć shodno Zakonu o kontroli državne pomoći, s obzirom na usku povezanost održavanja željezničkih voznih sredstava sa mogućnošću bezbjednog funkcionisanja željezničkog prevoza u Crnoj Gori.

Imajući u vidu da nije realno očekivati izgradnju paralelne infrastrukture u privatnom vlasništvu, te da u tom dijelu nema konkurencije na teritoriji Crne Gore, navedeno Zaduživanje države kod EIB u iznosu od 40,000,000.00 eura čini jedinstvenu projektну cjelinu, u svrhu generalnog remonta od 20 kilometara pruge na dionici Lutovo-Bratonožići-Bioče, sanaciju 13 mostova i osam tunela, opremanje i modernizaciju depoa i radionica za održavanje željezničkih voznih sredstava, i u skladu je sa Zakonom o kontroli državne pomoći.

**PREDSJEDNIK SAVJETA**

**Dragan Damjanović**

### **Dostavljeno:**

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