



Broj:

Podgorica, 25.03.2024. 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 Ministarstva kapitalnih investicija (u momentu donošenja mišljenja: „Ministarstvo saobraćaja i pomorstva“), a na osnovu Predloga direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 25.03.2024. godine, donosi

MIŠLJENJE

Opravdana je dokapitalizacija društva Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica, u cilju održavanja željezničkih vozila, radi kontinuiteta u nesmetanom i bezbjednom obavljanju željezničkog prevoza putnika i prevoza tereta u željezničkom saobraćaju.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Ministarstvo kapitalnih investicija (čiji je, od 31.10.2023. godine, pravni sljedbenik Ministarstvo saobraćaja i pomorstva) (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) obratilo se Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjevom br. 05-344/22-10758/1 od 14.09.2022. godine (zaveden u Agenciji pod br. 05-430/22-735/1 od 26.09.2022. godine) za davanje mišljenja, u vezi sa dokapitalizacijom privrednog društva Održavanje željezničkih sredstava AD Podgorica (u daljem tekstu: „OŽVS“) u ukupnom iznosu do 5,9 miliona eura, sa ciljem postizanja dugoročne stabilnosti društva, koja je od velikog značaja za pokretanje budućih razvojnih projekata.

Dodatni kapital OŽVS će se jednim dijelom iskoristiti za pokrivanje postojećih obaveza među kojima su dominantno najveće obaveze prema Upravi prihoda i carina u ukupnom iznosu na dan 07.09.2022. godine 3.876.940 eura, ostalih obaveza 600.000 eura, a ostatak novog kapitala u iznosu od 1.423.060 eura bi se iskoristio za unapređenje poslovanja.

U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je i predlog finansijskog restrukturiranja kroz dokapitalizaciju.

U predlogu dokapitalizacije se u bitnom navodi da je OŽVS, zajedno sa Željezničkom infrastrukturom Crne Gore (u daljem tekstu: „ŽICG“), posredstvom države Crne Gore, a preko Ministarstva finansija, kod



Evropske investicione banke kandidovalo razvojni projekat „Projekat saniranja i unapređenja željeznice Crne Gore“ koji će većim dijelom biti finansiran iz donacija Evropske unije kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF). Ovaj projekat je glavni razvojni projekat društva. Dalje se u predlogu navodi da bi konverzija poreskog duga u akcijski kapital Države Crne Gore kao većinskog akcionara bio bi način za finansijsko ozdravljenje Društva.

Finansijski podaci o ŽPCG-u na dan 30.06.2022. godine.

Ukupna aktiva	18.431.401 €
Osnovni kapital društva	21.004.168 €
Akumulirani gubitak	6.701.095 €
Neto kapital društva	14.303.073 €
Dugoročne obaveze	16.754 €
Kratkoročne obaveze	4.045.619 €
Kratkoročna potraživanja	928.590
Broj zaposlenih	189
Prosječna neto zarada	554 €

Struktura kapitala ŽPCG na 31.12.2021. godine

Ime i prezime / naziv kompanije	Broj akcija	Vrijednost	Procentualno učešće
Država Crna Gora	3.845.017	17.946.913	85.44%
Fizička lica	355.019	1.657.087	7.89%
Otvoreni investicioni fond TREND	108.459	506.243	2.41%
PIO	69.306	323.493	1.54%
Fond zajedničkog ulaganja „Moneta“	45.117	210.588	1.00%
Društvo za menadžment poslove i upravljanje nekretninama „MIG“	38.246	178.517	0.85%
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	27.635	128.989	0.61%



Unipred Bijelo Polje	3.863	18.031	0.09%
Ostala pravna lica	7.350	34.307	0.16%
Svega akcijski kapital	4.500.012	21.004.168	100%

Struktura kapitala u slučaju uspješne emisije 1.264.033 akcija u korist države Crne Gore za pokrivanje poreskog duga od 5.9. miliona eura.

Ime i prezime / naziv kompanije	Broj akcija	Vrijednost	Procentualno učešće
Država Crna Gora	4.660.463	21.753.089	87.68%
Fizička lica	355.019	1.657.087	6.68%
Otvoreni investicioni fond TREND	108.459	506.243	2.04%
PIO	69.306	323.493	1.30%
Fond zajedničkog ulaganja „Moneta“	45.117	210.588	0.85%
Društvo za menadžment poslove i upravljanje nekretninama „MIG“	38.246	178.517	0.72%
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	27.635	128.989	0.52%
Unipred Bijelo Polje	3.863	18.031	0.07%
Ostala pravna lica	7.350	34.307	0.14%
Svega akcijski kapital	5.315.458	24.810.344	100%

U inicijalnom aktu je takođe navedeno, da bi se povećao kvalitet i obim poslova OŽVS AD Podgorica, neophodno je da resorno Ministarstvo omogući povoljne kreditne linije kroz aplikacije kod međunarodnih finansijskih institucija sa mogućnošću što većeg granta. U Predlogu se navodi niz razvojnih projekata za 2023. godinu čijom bi realizacijom znatno poboljšali uslove OŽVS AD Podgorica i to:

1. Poslovno tehnička saradnja sa CAF-om na formiranju linije za održavanje obrtnih postolja odnosno osovinskih sklopova na željezničkim vozilima
2. Nabavka pjeskare i farbare za željeznička vozila
3. Sertifikovanje kolske radionice Podgorica za održavanje teretnih kola u skladu sa zahtjevima ECM-a



4. Saniranje postojećih radioničkih kolosjeka, skretnica i okretnice, vlasništvo OŽVS AD Podgorica

Pored ovih OŽVS navodi i glavni razvojni projekat za koji je država Crna Gora, preko Ministarstva finansija, u okviru razvojnog projekta od posebnog značaja za željeznički sistem u Crnoj Gori – „Projekta saniranja i unapređenja željeznice Crne Gore“, a koji će većim dijelom biti finansiran iz donacije Evropske unije kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (Western Balkans Investment Framework – WBIF) preko vodeće finansijske institucije KWF Razvojne banke, kandidovala projekte saglasno evropskim inicijativama i standardima, direktivama Evropske unije i nacionalnim strateškim dokumentima, od posebnog značaja za željeznički sistem u Crnoj Gori. Implementacija projekta odnosi se na Željezničku infrastrukturu i Održavanje željezničkih voznih sredstava.

AD Održavanje željezničkih voznih sredstava je u svom domenu kandidovalo sljedeće razvojne projekte:

- Formiranje i puštanje u rad specijalizovane radionice za održavanje kočne opreme u Podgorici (vrijednost projekta 129.700,00 €)
- Formiranje i puštanje u rad radionice odnosno osovinske linije za napresavanje monoblok točkova na osovinskim sklopovim željezničkih vozila u Podgorici (vrijednost projekta 845.810,00 €)
- Proširenje i verifikovanje radionice u Podgorici za investiciono održavanje teretnih kola u skladu sa zahtjevima ECM-a (vrijednost projekta 2.524.750,00 €)
- Unapređenje tehnologije i tehničkih kapaciteta OŽVS (vrijednost projekta 1.070.000,00 €)
- Saniranje postojećih objekata depoa i radionica neophodan remont radioničkih kolosjeka i skretnica vlasništvo OŽVS (vrijednost projekta 1.117.000,00 €)
- Nabavka opreme i uređaja za kolske radionice Podgorica, Nikšić i Bar (vrijednost nabavki 1.320.000,00 €)
- Uvođenje sistema kvaliteta u OŽVS (vrijednost projekta 206.000,00 €)

Ukupna vrijednost sredstava koja će biti opredijeljena za OŽVS iznosi oko 6.000.00,00 eura od čega je polovina grant. Sama vrijednost investicionih ulaganja 5.893.260,00 eura za tehničku pomoć i angažovanje konsultanskih firmi 106.740,00 eura.

Analizom inicijalnog zahtjeva Agencija je Aktom br. 05-430/22-735/2 od 27.12.2023. godine i Aktom 05-430/22-735/3 od 02.02.2023. godine tražila od Ministarstva dopunu inicijalnog zahtjeva. U zahtjevu za dopunu je navedeno da je, kako se radi o ulaganju države u privredno društvo, neophodno, shodno tački 76 Obavještenja Komisije o pojmu državne pomoći u skladu sa članom 107 stav 1 UFEU (2016/C 262/01), koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao prilog br 2f Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 34/14 ... 57/23) (u daljem tekstu: „Pravilnik“) dostaviti dokaze koje bi opravdali ulaganje države kao razumnog subjekta u tržišnoj ekonomiji (tzv. MEO test).

Ministarstvo je Aktom br. 05-344/22-10758/4 od 13.02.2023. godine, odgovorilo na oba zahtjeva za dopunu, u kojem je navedeno da je Ministarstvo shodno instrukcijama sa sastanka sa predstavnicima Agencije, dana 09.02.2023. godine, u procesu pronalaženja sistemskog rješenja za unapređenje poslovanja željezničkih kompanija, te da još nije donijeta nijedna konkretna odluka u kojem pravcu će se ići.

Ocjena

Članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18) (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.

Dodjela sredstava iz budžeta

Imajući u vidu da je inicijalni zahtjev usmjeren na dokapitalizaciju OŽVS, na način što bi se ovo društvo oslobodilo dugova za poreze i doprinose Upravi carina i prihoda, na način što bi država uložila i sredstva koja bi se iskoristila za izmirenje dugova OŽVS-a, Agencija je utvrdila da se radi o javnim sredstvima, koja bi se dodijelila iz budžeta države. Iz dostavljene dokumentacije se zaključuje da Ministarstvo smatra da se dokapitalizacijom vrši proces investiranja države u OŽVS, što ne odgovara stvarnoj situaciji. Iz dostavljene dokumentacije nije moguće utvrditi koji bi finansijski benefit država ostvarila dokapitalizacijom, odnosno otpisom dugova OŽVS-a. Konačno, Ministarstvo nije odgovorilo na zahtjeve Agencije za dopunu dokumentacije, u smislu ispunjenosti MEO testa, koji bi u konačnom dokazao interes države za ulaganjem u OŽVS. Imajući u vidu da Ministarstvo nije dostavilo akte koji bi dokazali opravdanost dokapitalizacije, kao investicije, onda se predmetni zahtjev cijeni kao otpis duga (u dijelu koji se odnosi na oslobađanja poreza i doprinosa) i direktnog davanja (u dijelu koji se odnosi na pokrivanje dugova OŽVS-a), a ne kao investicija.

Prednost za preduzetnika

Prednost u smislu člana člana 3 Zakona o kontroli države pomoći, je izvedena iz odredbe člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekst: „UFEU“), i definiše se kao svaka ekonomska prednost koju preduzetnik (privredno društvo) ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uslovima, odnosno bez intervencije države¹. Naime, važan je jedino učinak mjere, a ne uzrok i cilj države, odnosno davaoca. U ovom slučaju država Crna Gora će faktički otpisati dugove u iznosu 3.876.940 eura koji su direktno povezani sa poslovanjem OŽVS-a. Ostatak sredstava koji se traži predlogom dokapitalizacije bi se odnosio na dugove OŽVS-a prema dobavljačima i iznosio bi oko 2 miliona eura. Ministarstvo nije dostavilo podatke kojim bi se dokazalo da li bi razuman subjekat u privrednom poslovanju svoje potraživanje konvertovao u akcijski kapital društva kao što je OŽVS (MEO test). Agencija zaključuje da ovo društvo ne bi ostvarilo ovu vrstu prednosti u uobičajenim tržišnim uslovima. Nije realno očekivati da bi razuman subjekat u privrednom poslovanju uložio 5.9 miliona eura u kompaniju radi povećanja udjela u kompaniji sa 85% na

¹ Presuda suda 11. jula 1996. godine, Syndicate Francais de l'Express international (SFEI) i ostali protiv La Poste i ostalih C39/94 ECLI:EU C:1996:285, tačka 60.



88%, dodatno uzimajući u obzir finansijsko stanje OŽVS-a i neprofitabilnost željezničkog saobraćaja. Shodno navedenom, ova dokapitalizacija se ne može posmatrati kroz MEO test, zbog čega se smatra da bi bila ostvarena prednost na tržištu za OŽVS, u slučaju realizovanja predmetne dokapitalizacije.

Selektivnost

Državnu pomoć predstavlja samo ona mjera kojom se preduzetnici (privredna društva) na selektivan način stavljaju u povoljniji položaj. Selektivnost nije prisutna ukoliko je pomoć dostupna svim učesnicima na tržištu. Od brisanja dugova OŽVS-u prema Upravi prihoda i carina te dodjele sredstava za izmirenje drugih dugova prema dobavljačima, prednost će imati samo OŽVS, stoga je uslov iz člana 2 stav 3 Zakona ispunjen.

Narušavanje konkurencije i uticaj na trgovinu

Pretpostavlja se da narušavanje konkurencije u smislu člana 2 stav 4 Zakona o kontroli državne pomoći, nastupa čim država dodijeli finansijsku prednost nekom preduzetniku u liberalizovanom sektoru u kojem postoji ili bi mogla postojati konkurencija.² U oblasti prevoza u željezničkom saobraćaju, Crna Gora je načelno otvorila tržište 01.01.2005. godine, stupanjem na snagu tadašnjeg Zakona o željeznici („Sl. list RCG“ br. 21/04). U periodu do 2005. godine, željeznički prevoz je obavljalo javno željezničko transportno preduzeće, koje se bavilo i održavanjem svih željezničkih sredstava. Nakon kompletne liberalizacije tržišta postojaće mogućnost da OŽVS naruši konkurenciju na tržištu, međutim u ovom momentu Agencija zaključuje da to nije realno. OŽVS je od svog osnivanja jedino društvo koje na teritoriji Crne Gore vrši usluge održavanja vozila u željezničkom saobraćaju. Do momenta uključivanja konkurenta OŽVS-u na teritoriji Crne Gore, država je dužna da obezbijedi kontinuitet u obavljanju ovih vrsta usluga. Imajući navedeno u vidu, Agencija zaključuje da nije ispunjen treći uslov iz člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći, te da se ulaganje države u OŽVS u ovom trenutku ne može smatrati dodjelom državne pomoći.

Prednje navedeno Agencija temelji na sljedećim osnovama:

- Usluge prevoza putnika u željezničkom saobraćaju su usluge od opšteg ekonomskog interesa, koje je država dužna obezbijediti uslove za njihovo kontinuirano obavljanje. Usluge prevoza putnika u željezničkom saobraćaju nije moguće izvršiti bez redovnih kontrola i servisa koje na teritoriji Crne Gore, u ovom trenutku može izvršiti samo OŽVS. Od posebnog značaja su servisi i kontrole koji su opštim propisima obavezni a moraju se izvršiti u kratkim vremenskim intervalima (stalni nadzor koji se vrši jednom u 24 časa i servisni pregledi jednom u četiri dana).
- Zbog nedovršene liberalizacije tržišta, poslovanje ŽPCG-a i kompanija koje se bave prevozom tereta u željezničkom saobraćaju (kojih je u momentu sačinjavanja ovog mišljenja tri u Crnoj Gori) su usko povezana sa uslugama koje pruža OŽVS i ista ne mogu obavljati svoje djelatnosti u slučaju eventualnog gašenja ovog društva. Ova povezanost je zasnovana opštim propisima koji definišu predmetnu oblast.

² Presuda Opšteg suda od 15.06.2000. Alzetta i ostali protiv Komisije, T-298/97, ECLI:EU:T:200, tačke od 141 do 147.



- Položaj OŽVS-a na tržištu Crne Gore predstavlja prirodni monopol.
- OŽVS je društvo u poteškoćama shodno kriterijumima iz Smjernica o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01), stoga je intervencija države u tom smislu neophodna.

Usluge od opšteg ekonomskog interesa

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. Obavljanja 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. Shodno navedenom, zaključuje se da država ima diskreciono pravo da odluči koje su to usluge od opšteg ekonomskog interesa za državu. Što se tiče usluga pružanja željezničkog saobraćaja, država Crna Gora je u svom pravnom sistemu na više mjesta definisala opšti interes, i to:

Zakon o željeznici („Sl. list CG“ br. 27/13 i 43/13) odredbom člana 2 definiše infrastrukturu (osim industrijske željeznice), dobrom u opštoj upotrebi, u državnoj svojini. Dalje, odredbom člana 9 istog zakona se navodi da je upravljanje infrastrukturom djelatnost od javnog interesa. Država je takođe, 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. Operateru koji vrši javni prevoz putnika shodno članu 63 Zakona, može se uvesti obaveza pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa na određenim relacijama. Kako u Crnoj Gori ŽPCG pitanju jedini subjekt koji vrši željeznički prevoz putnika u državi, ŽPCG svake godine sa Upravom za željeznice zaključuje i Ugovor o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa. U slučaju ŽPCG-a, radi se o naknadi za pružanje usluga od opšteg interesa, koja ispunjava uslove postavljene od strane Suda Pravde za ovu vrstu usluga u presudi u predmetu C-280/00 Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH³ (u daljem tekstu: „Altmark“).

Imajući u vidu navedeno, evidentno je da država tretira željeznički saobraćaj kao usluge od opšteg ekonomskog interesa. Sa druge strane, funkcionisanje željezničkog sistema i kompanija u njemu umnogome zavisi od preduzetnika koji se bavi uslugama održavanja njihovog voznog parka.

Uloga OŽVS-a u sistemu željezničkog saobraćaja u Crnoj Gori

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 je 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

³ Podnosilac prijave državne pomoći mora dokazati da je četvrti uslov ispunjen (vidi presudu Suda od 16. februara 2016., Njemačka protiv Komisije, C-446/14 P, ECLI:EU:C:2016:97, st. 38.), te je teret dokazivanja ispunjenosti četvrtog kriterijuma na podnosiocu prijave državne pomoći.



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, te donijela opšte akte koji nameću obavezu željezničkim preduzećima da održavaju svoja vozila redovno, Agencija zaključuje da je djelatnost održavanja željezničkih sredstava u javnom interesu, posebno za one servise i kontrole koji se moraju sprovoditi 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.

Prirodni monopol

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 vrsta prirodnog monopola. OŽVS trenutno nema direktnu konkurenciju dok privatno finansiranje u ovoj oblasti za sada nije realno. S tim u vezi država je dužna da obezbijedi sredstva kako bi OŽVS nastavilo vršenje svojih djelatnosti. Država je dužna da definiše i sprovede procedure kojima će se obezbijediti kontinuirano funkcionisanje OŽVS, dok ne dođe do konačne liberalizacije ovog sektora u Crnoj Gori.

Sektor željezničkog saobraćaja podliježe specifičnim pravilima državne pomoć, zbog čega se smatra da je u pojedinim okolnostima državna pomoć u ovoj oblasti opravdana s obzirom na znatne troškove prilagođavanja koji su neophodni u ovoj industriji. Shodno navedenom, u članu 107. stav 3. UFEU predviđena su određena izuzeća od opšteg pravila utvrđenog Članom 107. stavom 1. Ugovora u skladu s kojim državna pomoć nije spojiva s unutrašnjim tržištem. U članu 107. stavu 3. tačka (c) Ugovora propisano je sljedeće: „pomoći za olakšavanje razvoja određenih ekonomskih djelatnosti ili određenih ekonomskih područja ako takve pomoći ne utiču negativno na trgovinske uslove u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno zajedničkom interesu” može se smatrati spojivima s unutrašnjim tržištem.

Imajući u vidu navedene specifičnosti željezničkog prevoza, tačka 12. Smjernica o državnoj pomoći za privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja (2008/C 184/07) koje se u Crnoj Gori primenjuju kao Prilog 2b Pravilnika o listi pravila države pomoći (u daljetm tekstu: „Smjernice za željeznice“) definiše se da komisija smatra da je u pojedinim okolnostima državna pomoć u ovoj oblasti opravdana s obzirom na znatne troškove prilagođavanja koji su neophodni u ovoj industriji. Imajući u vidu poteškoće sa kojima se OŽVS susrijeće u procesu liberalizacije tržišta, stiče se utisak da proces prilagođavanja ovog društva novim standardima, nije još završen.

U odjeljku broj 4 Smjernica za željeznice koji se odnosi na otpis dugova navodi se da su, privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja u prošlosti bila u stanju neravnoteže između svojih prihoda i troškova, posebno troškova ulaganja. Ovo je dovelo do velike zaduženosti, čije finansiranje predstavlja vrlo težak



teret ovim privrednim društvima i ograničava njihovu sposobnost za izvršavanje nužnih ulaganja u infrastrukturu.

OŽVS nije obuhvaćeno Smjernicama za željeznicu, međutim, Agencija je zaključila da je njegovo poslovanje, u ovoj fazi liberalizacije tržišta u željezničkom saobraćaju neodvojivo od privrednih društava koji se bave željezničkim prevozom u Crnoj Gori. Imajući u vidu navedeno, od javnog interesa je za državu da uspostavi optimalan rad u OŽVS.

S tim u vezi država je dužna da definiše proceduru i ulaganje u AD OŽVS koje treba da bude usmjereno ka dugoročno održivom poslovnom modelu.

Finansijsko stanje OŽVS-a

Agencija je analizirala finansijsko stanje OŽVS primjenjujući kriterijume iz Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama (2014/C 249/01), koje se u Crnoj Gori primjenjuju kao Prilog 2b Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 35/14 ... 57/23) kako bi se na samom početku utvrdilo da li je ovo privredno društvo u poteškoćama. Ukoliko bi OŽVS bilo u poteškoćama, bilo bi gotovo nemoguće opravdati ulaganje države u ovo društvo u smislu dokapitalizacije. Saglasno prednje navedenim smjernicama, 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 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 ne primjenjuju uslovi iz tačaka 1 i 2 navedene smjernice, s obzirom na to 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) 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 OŽVS 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 4.557.789 eura prema kapitalu društva koji iznosi 13.629.635 eura, predstavlja odnos od 0,33 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 0,28, odnosno da je iznos knjigovodstvenog duga bio 4.143.833 eura, dok je kapital društva iznosio 14.502.697 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 -0,68; za 2021. godinu koeficijent iznosi -18,67. Shodno navedenom, kako je EBITDA koeficijent značajno ispod propisanog, može se zaključiti da navedeni koeficijent ne garantuje sigurnost obezbjeđenja pokriva kamata iz redovnog poslovanja.

U vezi sa naprijed navedenim, može se zaključiti da je OŽVS društvo kojem se u posljednjih nekoliko godina finansijsko stanje značajno pogoršava. Ovo iz razloga što smo uvidom u Bilanse uspjeha utvrdili da je gubitak u 2020. godini iznosio 652.796 eura; u 2021. godini iznosio 573.718 eura, dok je u 2022. godini ostvaren gubitak u iznosu od 873.063 eura. Dakle, tokom prethodne 3 godine gubitak se značajno uvećavao, te predstavlja pokazatelj negativnog poslovanja ovog privrednog društva.

Takođe, na osnovu analize finansijskih izvještaja, Agencija smatra da kontinuirano poslovanje sa negativnim rezultatom upućuje da je privredno društvo u poteškoćama, te da se bez intervencije države dovodi u pitanje opstanak obavljanje djelatnosti.

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

Dalje, odredbom tačke 14, istih Smjernica definisano je da, kada je pomoć pružaocima usluga od opšteg ekonomskog interesa u poteškoćama obuhvaćena ovim smjernicama, ocjenu bi trebalo obaviti u skladu sa standardnim načelima smjernica. **Posebna primjena tih načela ipak bi trebalo po potrebi da se prilagodi kako bi se u obzir uzela posebna priroda usluga od opšteg ekonomskog interesa, a naročito potreba da se obezbijedi kontinuitet pružanja usluga u skladu sa članom 106 stav 2 Ugovora.**

Odredba člana 106 Ugovora definiše ovo pitanje na način da učesnici na tržištu kojima je povjereno da vrše usluge od opšteg ekonomskog interesa ili koji imaju karakter monopola koji ostvaruje prihode podliježu pravilima iz ugovora, a naročito pravilima o konkurenciji, u onoj mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprečava, pravno ili stvarno, **vršenje posebnih zadataka koji su im povjereni**. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen u mjeri koja je suprotna interesima Unije.



Dakle, i pored činjenice da se radi o preduzeću o poteškoćama, Agencija nalazi uporište u „Smjernicama za željeznice“ koje definišu da Evropska komisija smatra da je u pojedinim okolnostima državna pomoć u ovoj oblasti opravdana s obzirom na znatne troškove prilagođavanja koji su neophodni u ovoj industriji, a posebno uzimajući u obzir prirodni monopol na teritoriji Crne Gore, kao i da nije realno očekivati da će se u skorijem vremenskom periodu na ovom tržištu pojaviti još jedan operater koji će pružati iste, ili slične usluge. Trenutno je neophodno osigurati uslove koji će pružiti opštu bezbjednost i neće izazvati kolaps u željezničkom saobraćaju, a sve u cilju kontinuiteta u pružanju usluga, saglasno članu 106 stav 2 Ugovora.

Zaključak

Dokapitalizacija društva Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica, od strane države Crne Gore, ima za cilj da se zadrži kontinuitet u pružanju usluga koje Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica pruža u dijelu održavanja željezničkih vozila, a što je ključno za nesmetano i bezbjedno obavljanje željezničkog prevoza putnika i prevoza tereta u željezničkom saobraćaju, stoga je ista opravdana.

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

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