



Broj:

Podgorica, 04.06.2024. godine

Savjet Agencije za zaštitu konkurencije, na osnovu člana 20f stav 1 tačka 5 Zakona o zaštiti konkurencije („Sl. list CG“, br. 44/12, 13/18 i 145/21), člana 18 Zakona o upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), a u vezi sa članom 11 stav 1 i 2 i članom 14 Zakona o kontroli državne pomoći („Sl. list CG“, br. 12/18), u postupku ocjene usklađenosti državne pomoći po prijavi Ministarstva energetike i rudarstva, a na predlog vd zamjenika direktora Agencije za zaštitu konkurencije, na sjednici održanoj 04.06.2024. godine donosi

R J E Š E N J E

Izdavanje državne garancije u iznosu od 28.000.000,00 eura koja je predviđena Nacrtom Ugovora o kreditu između Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj, a u cilju finansiranja izgradnje trafostanice 400/110 kV TS Brezna, ne predstavlja državnu pomoć shodno stavu 375 Smjernica o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (2022/C 80/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuju kao Prilog 2C Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

OBRAZLOŽENJE

Zahtjev

Ministarstvo energetike i rudarstva (u daljem tekstu: „Ministarstvo“), podnijelo je Agenciji za zaštitu konkurencije (u daljem tekstu: „Agencija“) Zahtjev za ocjenu usklađenosti br. 02-302/24-1271/2 od 26.04.2024. godine, zaveden kod Agencije pod br. 05-430/24-292/1 od 29.04.2024. godine (u daljem tekstu: „Zahtjev“), u vezi sa Nacrtom Ugovora o kreditu između Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD Podgorica (u daljem tekstu: „CGES“) i Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), a u cilju finansiranja trafostanice 400/110 kV TS Brezna.

U prilogu inicijalnog zahtjeva dostavljen je Obrazac 1 Prijave državne pomoći u kojem je navedeno da mjera ne predstavlja državnu pomoć, u smislu člana 2 Zakona o kontroli državne pomoći, da se pomoć odnosi na specifični sektor, energetske sektor - na operatora Elektroprenosnog sistema Crne Gore. Dalje se u Prijavi navodi da je CGES veliko privredno društvo, da ima 334 zapošljena, da je godišnji promet u 2023. godini iznosio 108.360.581 eura, a da je ukupni godišnji bilans u istom periodu iznosio 35.717.703 eura. Takođe se navodi da ovo privredno društvo nije u poteškoćama u skladu sa definicijom iz Pravilnika o listi pravila državne pomoći, Prilog 1d - Smjernice o državnoj pomoći za spašavanje i restrukturiranje nefinansijskih privrednih društava u poteškoćama. Navodi se da je iznos garancije 28 miliona eura i da se izdaje u svrhu regionalnog razvoja, te da ne postoji kumulacija ove mjere sa nekom drugom pomoći za pokrivanje istih opravdanih troškova.

U inicijalnom Aktu Ministarstva se navodi da se CGES obratio ovom organu radi sprovođenja određenih aktivnosti, a sve u cilju izdavanja državne garancije kako je predviđeno Zakonom o budžetu



Crne Gore za 2024. godinu („Službeni list CG“ br. 124/23). U zahtjevu se navodi da izdavanje državne garancije u konačnom ima za cilj implementaciju Projekta izgradnje druge faze trafostanice Brezna – odnosno izgradnje trafostanice 400/110 kV u nastavku već izgrađene prve faze projekta – odnosno trafostanice 110/35 kV.

U aktu se dalje navodi da je realizacija ovog projekta prvenstveno od značaja za ostvarivanje javnog interesa koje je kroz Zakon o energetici prepoznato, između ostalog, i kroz proizvodnju električne energije, a posebno kroz proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora. Naime ovaj projekat je ocijenjen kao ključan za integraciju značajnog broja obnovljivih izvora električne energije koji se priključuju na trafostanicu Brezna čime se stvaraju pretpostavke za dalji razvoj zelene tranzicije u Crnoj Gori. Takođe, ostvarivanje javnog interesa, shodno članovima 4 i 86 Zakona o energetici, ostvaruje se i obavljanjem energetske djelatnosti prenosa električne energije, za čiju sigurnost i stabilnost nemerljiv značaj predstavlja unapređenje energetske infrastrukture, iz koji razloga se dodatno podržava realizacija ovog projekta. Izgradnja predmetne trafostanice planirana je do kraja 2028. godine, dok je budžet druge faze projekta procijenjen na oko 36 miliona eura. Planirano je da se 28 miliona eura obezbijedi iz kredita EBRD-a za čiju je realizaciju potrebno izdavanje državne garancije.

U prilogu inicijalnog akta je dostavljen i Nacrt Ugovora o kreditu između Crnogorskog elektroprenosnog sistema AD i Evropske banke za obnovu i razvoj, u kojem se u bitnom navodi da će zajmodavac (EBRD) da pomogne Zajmoprimcu (CGES) u izgradnji i eksploataciji trafostanice Brezna na teritoriji opštine Plužine, Crne Gora, podizanjem naponskog nivoa sa 110/35 kV na 400/100 kV, ugradnjom dva dodatna energetska transformatora 400/110 kv. Očekivani rok završetka projekta je 31.12.2028. godine. U Prilogu 2 Nacrta Ugovora se navodi da radovi na izgradnji trafostanice Brezna 400/110 kV, kao i troškovi tehničkog savjetnika Zajmodavca iznose 25.00.000,00 eura. Dalje, konsultanske usluge za podršku JIP-u i konsultanta 2.880.000,00 eura, dok konsultantske usluge za tehničkog savjetnika Zajmodavca iznose 120.000,00 eura. U ukupnom zbiru troškovi iznose 28.000.000,00 eura (ne uključujući poreze).

U prilogu inicijalnog akta je dostavljen i Nacrt Ugovora o garanciji između Crne Gore i Evropske banke za obnovu i razvoj u kojem se u bitnom navodi da Garant (Država Crna Gora) bezuslovno garantuje, kao primarni obveznik, a ne samo kao jemac, blagovremeno i tačno plaćanje svakog pojedinačnog iznosa i svih iznosa koji dospijevaju po osnovu navedenog Ugovora o kreditu. U Nacrtu Ugovora o garanciji se navodi da Država Crna Gora garantuje za iznos od 28.000.000,00 €.

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.

Saglasno članu 2 Zakona o kontroli državne pomoći, utvrđeno je da je državna pomoć:

- 1) finansijska pomoć koja se direktno ili indirektno dodjeljuje iz državnog budžeta, odlukom Vlade Crne Gore, budžeta opštine, odlukom nadležnog organa opštine, uključujući fondove Evropske unije i druge javne fondove;



- 2) pomoć koja se dodjeljuje korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, čime se dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge učesnike na tržištu;
- 3) finansijska pomoć koja se ne pruža privrednim društvima pod istim uslovima, ili se pruža selektivno privrednim društvima na osnovu veličine privrednog društva, mjesta poslovanja ili mjesta registracije, ili je namijenjena jednom privrednom društvu;
- 4) pomoć koja ugrožava konkurenciju i utiče na trgovinu između Crne Gore i drugih država suprotno potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Zakonom o Budžetu Države Crne Gore za 2024. godinu, član 14 stav 2 tačka 3 definiše da će država dati garanciju za kreditni aranžman između CGES-a i EBRD-a, a za potrebe finansiranja projekta ugradnje trafostanice 400/110 kVTS Brezna, u iznosu od 30.000.000,00 €. Navedeno ukazuje da se radi o javnim sredstvima, stoga je prvi uslov propisan članom 2 Zakona o kontroli državne pomoći ispunjen. CGES obavlja privrednu djelatnost shodno, što se može utvrditi iz člana 3 Statuta ovog društva br. 6209 od 01.07.2021. godine, kojom se navodi da je ovo društvo osnovano radi obavljanja djelatnosti prenosa električne energije. Predmetna pomoć se pruža u ovom slučaju selektivno i odnosi se isključivo na CGES.

Prilikom provjere ispunjavanja četvrtog uslova postojanja državne pomoći, Agencija je cijenila pitanje narušavanja konkurencije kroz norme stava 375 Smjernica o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (2022/C 80/01) i stava 211 i 212 Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016 / C 262/01).

Naime, odredbom stava 375. Smjernica o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (2022/C 80/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuju kao Prilog 2C Pravilnika o listi pravila državne pomoći („Sl. list CG“ br. 34/14 ... 57/23) (u daljem tekstu: „Pravilnik“), definisano je da Evropska komisija smatra da državna pomoć nije uključena u ulaganja ako se energetska infrastruktura upravlja kao „prirodnim monopolom“, za koji se smatra da postoji ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uslovi:

- a) infrastruktura nema direktnu konkurenciju, što je slučaj kada se energetska infrastruktura ne može ekonomski replicirati i u koju stoga nije uključen nijedan operator osim operatora prenosnog sistema/operatora distributivnog sistema;
- b) alternativno finansiranje u okviru mrežne infrastrukture, uz finansiranje mreže, neznatno je u predmetnom sektoru i državi članici;
- c) infrastruktura nije osmišljena tako da selektivno u povoljniji položaj stavlja određeno privredno društvo ili sektor, već da koristi društvu u cjelini.
- d) države članice moraju osigurati i da se finansijska sredstva osigurana za izgradnju i/ili rad infrastrukture energetske mreže ne mogu upotrebljavati za unakrsno subvencionisanje ili indirektno subvencionisanje drugih privrednih djelatnosti.

Navedeni uslovi su izvedeni iz odjeljka 7.2.2. (stavovi 211-212) Obavještenja Komisije (EU) o pojmu državne pomoći iz člana 107 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (2016 / C 262/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuje kao prilog 2f Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

Odredbom stav 211 je precizirano da postoje okolnosti u kojim se određena infrastruktura 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. Odsustvo direktne konkurencije između infrastruktura vjerovatno postoji u slučaju sveobuhvatne mreže



infrastruktura¹ koje su prirodni monopoli, to jest za koje bi ponavljanje bilo neracionalno. Slično tome, mogu postojati sektori u kojim je privatno finansiranje za izgradnju infrastrukture neznatno.

Komisija smatra da su uticaj na trgovinu između država članica ili narušavanje konkurencije obično isključeni što se tiče izgradnje infrastrukture u slučajevima kada u isto vrijeme:

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

Stavom 212. je takođe definisano da se sredstva predviđena za izgradnju infrastrukture u situacijama navedenim u stavu 211 ne mogu koristiti za unakrsno subvencionisanje ili indirektno subvencionisanje drugih privrednih djelatnosti uključujući upravljanje infrastrukturom. Unakrsno subvencionisanje se može isključiti tako što će se osigurati da se vlasnik infrastrukture ne angažuje u bilo kojoj drugoj privrednoj djelatnosti ili ako je vlasnik infrastrukture angažovan u drugoj djelatnosti, vođenjem odvojenih računa, dodjeljivanjem troškova i prihoda na odgovarajući način i obezbjeđivanjem da javno finansiranje ne koriste druge djelatnosti, a o ispunjenosti ovog uslova dužan je da vodi računa sam korisnik javnih sredstava, odnosno CGES.

Pitanje usluga 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 povjerenja 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

¹ U mrežnoj infrastrukturi različiti elementi mreže se međusobno dopunjuju, a ne takmiče se jedni sa drugima, odn. nijesu konkurenti jedni drugima.



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, Agencija zaključuje se da država ima diskreciono pravo da odluči koje su to usluge od opšteg ekonomskog interesa za državu. U slučaju prenosa električne energije, država Crna Gora je u svom pravnom sistemu definisala predmetno pitanje Zakonom o energetici („Sl. list CG“ br. 5/16, 51/17 i 82/20). Naime, član 4 Zakona definiše da je od javnog interesa obezbjeđivanje dovoljnih količina energije koje su potrebne za život i rad građana i poslovanje i razvoj privrednih subjekata i njihovo snabdijevanje na siguran, bezbjedan, pouzdan i kvalitetan način, kao i energetske razvoj. Javni interes ostvaruje se obavljanjem energetske djelatnosti propisanim odredbom člana 86 ovog Zakona, kojim je definisano da prenos električne energije predstavlja djelatnost od javnog interesa, dok se članovima od 87 do 91 Zakona definišu uslovi o dodjeli usluga od opšteg ekonomskog, odnosno javnog interesa.

Što se tiče djelatnosti CGES-a, ona je definisana odredbom člana 3 Statuta ovog društva br. 6209 od 01.07.2021. godine, kojom se navodi da je ovo društvo osnovano radi obavljanja djelatnosti prenosa električne energije. Uvidom u registar licenci Regulatorne Agencije za energetiku Crne Gore, koja shodno članu 65 Zakona o energetici izdaje licence za obavljanje usluga u oblasti energetske sektora u Crnoj Gori, utvrđeno je da CGES ima jedini licencu za prenos električne energije, i to od 30.07.2009. godine. Shodno članu 111, stav 1, Zakona o energetici, prenos električne energije u Crnoj Gori se može vršiti jedino “pod uslovima određenim licencom i sertifikatom na principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminatornosti.”.

Dodatno, Agencija je utvrdila da je Zakonom o energetici liberalizovano tržište u oblasti energetike, te samim tim ostavljena mogućnost drugim operatorima da na tržištu Crne Gore vrše usluge prenosa električne energije. Međutim, faktičko stanje jeste da CGES sam egzistira na tržištu već 15 godina, što znači da, ukoliko se ne bi izdala garancija na iznos predviđen dostavljenim Nacrtom Ugovora o kreditu odnosno Nacrtom Ugovora o garanciji, to bi moglo onemogućiti stabilno i kontinuirano snabdijevanje električnom energijom, pri čemu bi posljedice trpjeli svi potrošači, kako privreda tako i domaćinstva.

U inicijalnom zahtjevu se navodi da je realizacija ovog projekta prvenstveno od značaja za ostvarivanje javnog interesa koje je kroz Zakon o energetici prepoznato kao obezbjeđivanje dovoljnih količina energije koje su potrebne za život i rad građana i poslovanje i razvoj privrednih subjekata i njihovo snabdijevanje na siguran, bezbjedan, pouzdan i kvalitetan način, kao i energetske razvoj. Stvaranjem uslova za kvalitetno funkcionisanje dalekovoda i trafostanica Elektroprenos (dio organizacione strukture CGES-a) stvara preduslove na putu realizacije osnovne djelatnosti CGES-a, odnosno obezbjeđuje da se električna energija iz proizvodnih izvora prenese do potrošača.

Dakle, nesporno je da CGES ima prirodni monopol na ulaganje i upravljanje energetske infrastrukturom. Međutim, s obzirom na to da je tržište energetske sektora u Crnoj Gori liberalizovano, stvoreni su uslovi da i ostali, eventualno zainteresovani operateri, ubuduće koriste istu infrastrukturu, jer izgradnja i upravljanje energetske infrastrukturom nema za cilj da u povoljniji položaj stavlja određeno privredno društvo ili sektor, već da koristi društvo u cjelini.

Iz ovog razloga, nema konkurencije na tržištu, jer se gotovo nikada ne formiraju dvije, paralelne energetske infrastrukture, uzimajući u obzir cijenu izgradnje, ali i buduće održavanje te infrastrukture.



Kako je za ispunjenje uslova da se radi o državnoj pomoći, u smislu člana 2 Zakona, potrebno da budu kumulativno ispunjena sva četiri uslova, posljedično, mjera koja se ne odnosi na konkurenciju, te nema mogućnosti da dođe do narušavanja iste, ne predstavlja mjeru državne pomoći.

Zaključak

Imajući navedeno u vidu, izdavanje državne garancije u iznosu od 28.000.000 eura koja je predviđena Nacrtom Ugovora o kreditu između Crnogorskog elektroenergetskog sistema AD Podgorica i Evropske banke za obnovu i razvoj, a u cilju finansiranja izgradnje trafostanice 400/110 kV TS Brezna, ne predstavlja državnu pomoć shodno stavu 375 Smjernica o državnoj pomoći za klimu, zaštitu životne sredine i energiju (2022/C 80/01) koje se u Crnoj Gori primjenjuju kao Prilog 2C Pravilnika o listi pravila državne pomoći.

U Zakonu o budžetu se navodi iznos garancije od 30.000.000,00 €, međutim u Obrascu prijave pomoći, Prilogu 2 Nacrta Ugovora o kreditu, kao i Nacrtu Ugovora o garanciji se navodi iznos od 28.000.000,00 €. Kako Prilog 2 Nacrta Ugovora o kreditu precizno navodi na koje se stavke iznos odnosi, te kako je za završetak projekta ukupno neophodno obezbijediti 28.000.000,00 €, ovo Mišljenje glasi na taj iznos. Svakako, nevezano za precizan iznos, Agencija je zaključila da se u ovom slučaju na radi o državnoj pomoći iz razloga što CGES ima prirodni monopol na tržištu, što onemogućuje narušavanje konkurencije, jer nijesu kumulativno ispunjena sva četiri uslova da bi se mjera odnosila na državnu pomoć, shodno članu 2 stav 4 Zakona.

Uputstvo o pravnoj zaštiti: Protiv ovog rješenja se može pokrenuti upravni spor tužbom kod Upravnog suda u roku od 20 dana od dana prijema ovog rješenja.

PREDSJEDNIK SAVJETA

Dragan Damjanović

Dostavljeno:

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