

Klasa: 430-01/2013-10/002
Urbroj: 580-09-01/89-2013-002
Zagreb, 24. rujna 2013.

Ministarstvo pomorstva, prometa
i infrastrukture
Kabinet ministra

Prisavlje 14
10 000 Zagreb

Predmet: Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Izdavanje državnog jamstva za kreditno zaduženje Hrvatske ceste d.o.o. kod zajednice banaka (74,5 mln eura)
- mišljenje; daje se

Veza: Vaš dopis Klasa: 441-01/13-01/32, Urbroj: 53-08-13-4, od 2. rujna 2013.

I. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) zaprimila je 6. rujna 2013., zahtjev od Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture (dalje: Ministarstvo), kojim je zatraženo davanje mišljenja o tome predstavlja li državno jamstvo sadržano u nacrtu prijedloga Odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju državnog jamstva u korist zajednice ponuditelja: BKS Bank d.d., Mljekarski trg 3, Rijeka, Croatia banka d.d., Kvaternikov trg 9, Zagreb; Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., Slavenska avenija 6, Zagreb; Istarska kreditna banka Umag d.d., Ernesta Miloša 1, Umag, OTP banka d.d., Domovinskog rata 3, Zadar, Zagrebačka banka d.d., Paromlinska 2, Zagreb, za potrebe ugovaranja kredita za financiranje građenja i održavanja državnih cesta i podmirenje kreditnih obveza u 2013. godini.

U prilogu navedenog prijedloga priložena je sljedeća dokumentacija: Nacrt Ugovora o dugoročnom klupskom kreditu u iznosu od 74 500.000 eura između poduzetnika Hrvatske ceste d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu i skupine vjerovnika koju čine: BKS Bank d.d., sa sjedištem u Rijeci, Croatia banka d.d., sa sjedištem u Zagrebu, Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., sa sjedištem u Zagrebu, Istarska kreditna banka Umag d.d., sa sjedištem u Umagu, OTP banka d.d., sa sjedištem u Zadru i Zagrebačka banka d.d., sa sjedištem u Zagrebu (dalje: Nacrt Ugovora o kreditu), Nacrt prijedloga Odluke o davanju suglasnosti društvu Hrvatske ceste d.o.o. za kreditno zaduženje kod Erste & Steiermaerkische Bank d.d., Jadranski trg 3/a, Rijeka, Nacrt prijedloga Odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju državnog jamstva zajednice ponuditelja: BKS Bank d.d., Mljekarski trg 3, Rijeka, Croatia banka d.d., Kvaternikov trg 9, Zagreb; Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., Slavenska avenija 6, Zagreb; Istarska kreditna banka Umag d.d., Ernesta Miloša 1, Umag, OTP banka d.d., Domovinskog rata 3, Zadar, Zagrebačka banka d.d.,

Paromlinska 2, Zagreb, za potrebe ugovaranja kredita za financiranje građenja i održavanja državnih cesta i podmirenje kreditnih obveza u 2013. godini, Nacrt prijedloga Odluke Vlade Republike Hrvatske o davanju državnog jamstva u korist zajednice ponuditelja: BKS Bank d.d., Mljekarski trg 3, Rijeka, Croatia banka d.d., Kvaternikov trg 9, Zagreb; Hypo Alpe-Adria-Bank d.d., Slavonska avenija 6, Zagreb; Istarska kreditna banka Umag d.d., Ernesta Miloša 1, Umag, OTP banka d.d., Domovinskog rata 3, Zadar, Zagrebačka banka d.d., Paromlinska 2, Zagreb, za potrebe ugovaranja kredita za financiranje građenja i održavanja državnih cesta i podmirenje kreditnih obveza u 2013. godini (dalje: prijedlog Odluke o davanju državnog jamstva), Odluka poduzetnika Hrvatske ceste d.o.o. o odabiru najbolje ponude od 2. kolovoza 2013. te ponudbena i ostala dokumentacija.

II. Iz dostavljene dokumentacije proizlazi sljedeće:

Društvu Hrvatske ceste d.o.o. , sa sjedištem u Zagrebu, sukladno Zakonu o cestama („Narodne novine“, broj 84/11, 22/13 i 54/13), povjereno je građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta (državne, županijske i lokalne ceste), osim autocesta.

Hrvatske ceste d.o.o. obratile su se Ministarstvu radi pokretanja postupka za donošenjem Odluke o davanju državnog jamstva. Odlukom bi se osigurao dio potrebnih sredstava za financiranje građenja i održavanja državnih cesta i podmirenje kreditnih obveza u 2013., a sukladno financijskom planu Hrvatskih cesta do.o. za 2013.

Hrvatski sabor je na sjednici 19. travnja 2013. donio Odluku o davanju suglasnosti na izmjene i dopune Financijskog plana Hrvatskih cesta d.o.o. za 2013. i projekcije za 2014. i 2015. U izmjenama i dopunama financijskog plana planirano je iz kreditnih sredstava podmiriti ulaganje u radove i ostale troškove u visini od 2.218.496.000 kuna.

Dio navedenog iznosa planira se koristiti za već ugovorene inozemne kredite za financiranje pojedinih projekata (Splitska obilaznica, Betterment II faza B) u iznosu od 202.500.000 kuna, ugovorenih kredita u iznosu od 53.000.000 eura što čini protuvrijednost od 402.148.407 kuna (srednji tečaj HNB-a na dan 28. ožujka 2013. iznosi 1 euro=7,5876 kuna) te kredita u iznosu od 66.000.000 eura što čini protuvrijednost od 500.788.134 kune (srednji tečaj HNB-a na dan 28. ožujka 2013. iznosi 1 euro=7,5876 kuna).

Za dio preostalih planiranih kreditnih sredstava u 2013. u iznosu od 80.000.000 eura Hrvatske ceste d.o.o. su, sukladno Zakonu o javnoj nabavi („Narodne novine“ 90/11), temeljem provedenog otvorenog javnog natječaja, prihvale ponudu zajednice ponuditelja, koju čine vjerovnici iz Nacrta Ugovora o kreditu, koji su ponudili uslugu dugoročnog kredita u iznosu od 74 500.000 eura što čini protuvrijednost od 558.756.481 kuna (srednji tečaj HNB-a na dan 25. srpnja 2013. iznosi 1 euro=7,5000 kuna). Naime, ponuda navedene zajednice ponuditelja, prihvaćena je kao pravilna, prikladna i prihvatljiva, te je odabrana kao najpovoljnija prema kriteriju najniže cijene.

Kredit od 74 500.000 eura koji je pokriven državnim jamstvom u 100 postotnom iznosu koristit će se za podmirenje:

- kreditnih obveza odnosi za plaćanja glavnice i kamata za prethodnih šest mjeseci za deset kredita Hrvatskih cesta d.o.o. (sklopljenih u razdoblju od 29. travnja 2001. do 1. listopada 2012.), koji dospijevaju od kolovoza do studenog 2013. u ukupnom iznosu od 179.300.000 kuna

- financiranje građenja, obnovu i održavanje državnih cesta po pojedinim dionicama, u ukupno planiranom iznosu od 379.500.000 kuna.

Hrvatske ceste d.o.o. obveze po predmetnom kreditu kao i obveze po ostalim kreditima planiraju podmiriti i iz vlastitih prihoda (iz prihoda od naknada za gorivo i iz sredstava dobivenih kreditima ugovorenim u okviru odobrenog deficita).

Jamstva koje je Ministarstvo financija do sada izdalo za kredite Hrvatskih cesta d.o.o. nikada nisu protestirana jer su Hrvatske ceste d.o.o. uvijek pravovremeno ispunjavale svoje obveze.

Također, Ministarstvo je navelo da donošenje Odluke o davanju državnog jamstva neće imati utjecaj na rashode i izdatke Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. i dalje.

U nacrtu Ugovora o kreditu kao jedan od uvjeta za povlačenje kreditnih sredstava zatraženo je mišljenje Agencije predstavlja li državno jamstvo za kreditno zaduženje društva Hrvatske ceste d.o.o. u korist zajednice ponuditelja državnu potporu sukladno Zakonu o državnoj potpori („Narodne novine“, broj 72/13).

III. Slijedom navedenog, Agencija se na postavljeni zahtjev, isključivo s aspekta primjene Zakona o državnim potporama („Narodne novine“, 72/13; dalje: ZDP), očituje kako slijedi.

Prema članku 2. stavku 1. ZDP-a, državna potpora je stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljanjem u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge utoliko što utječe na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu sa člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Odnosno iz članka 2. stavka 1. ZDP-a, proizlazi da pojedina mjera predstavlja državnu potporu ukoliko su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

- da je riječ o državnim sredstvima (neovisno o razini, odnosno je li riječ o središnjoj državi, jedinicama lokalne samouprave i sl.) koja predstavljaju stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države,
- da je tim sredstvima poduzetniku dana prednost na tržištu, a riječ je o ekonomskoj prednosti koju korisnik potpore ne bi mogao ostvariti obavljanjem redovnog poslovanja, odnosno radi se o sredstvima koja su poduzetniku dodijeljena ispod uobičajenih tržišnih uvjeta,
- da je potpora selektivna, jer utječe na ravnotežu između korisnika potpore i njegove konkurencije, na način da se dodjeljuje samo jednom ili nekim poduzetnicima ili sektorima te
- da narušava ili prijeti narušavanje tržišnog natjecanja, te da ima utjecaj na trgovinu između država članica Europske unije, u skladu sa člankom 107. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosno ako poduzetnik zahvaljujući dodijeljenoj potpori jača svoj položaj na tržištu u odnosu na konkurente.

Primjenom navedenih uvjeta, na konkretan slučaj, može se smatrati da državno jamstvo od 74 500.000 eura predstavlja potencijalni rashod za državni proračun ukoliko dođe do njegovog protestiranja. Međutim, Hrvatske ceste d.o.o. ne ostvaruju selektivnu ekonomsku prednost budući da se sredstva kredita, koji je pokriven državnim jamstvom koje je predmet ovog postupka, koriste za opću namjenu, odnosno za ulaganje u izgradnju i održavanje infrastrukture na javnim cestama koje su otvorene svim korisnicima, potencijalnim i stvarnim, pod jednakim uvjetima i bez mogućnosti naplate cestarine.

Naime, ulaganje poduzetnika Hrvatske ceste d.o.o. u izgradnju i održavanje državnih cesta predstavlja opću mjeru, koja se provodi sukladno odredbama Zakona o javnim cestama i Odluci Hrvatskog Sabora o davanju suglasnosti na Financijski plan Hrvatskih cesta d.o.o. za 2013. i projekcije za 2014. i 2015. Na taj način nastoji se postupno osigurati godišnje povećanje izdvajanja sredstava i puni standard održavanja javnih cesta. Navedena kreditna sredstva namijenjena su za financiranje kreditnih obveza za potrebe građenja i održavanja javnih cesta sukladno Financijskom planu Hrvatskih cesta d.o.o. za 2013. i planu za 2014. i 2015., odnosno iz dijela kreditnih sredstava podmirit će se i dospjele obveze iz ranijih ugovora o kreditima za izgradnju državnih cesta. Dakle, riječ je o infrastrukturi koju je država obvezna izgrađivati i održavati.

S obzirom da je poduzetnik Hrvatske ceste d.o.o. zadužen za gospodarenje javnim cestama kao općim dobrom i koje je u općoj uporabi, državno jamstvo, u načelu, ne bi predstavljalo selektivnu prednost za poduzetnika, jer temeljem sklopljenih kredita Hrvatske ceste d.o.o. podmiruju sve troškove koji se odnose na izgradnju i održavanje državnih cesta koje su opće dobro, a isto tako izgradnjom novih dionica javnih cesta, budući da se na njima ne naplaćuje cestarina, Hrvatske ceste d.o.o. ne stječu nikakvu komercijalnu korist.

Također, predmetno jamstvo, u načelu, ne bi predstavljalo niti državnu potporu kreditnim vjerovnicima (bankama) iz nacrta Ugovora o kreditu u iznosu od 74 500.000 eura. Naime, sukladno točki 2.3.1. Obavijesti Komisije o primjeni članka 87. i 88. Ugovora o Europskoj zajednici u području državnih potpora u obliku jamstava (52008XC0620(02), SL C 155, 20. lipnja 2008., str. 10.-22.), bez obzira na to što je korisnik državne potpore obično korisnik kredita, ne može se isključiti činjenica da će u određenim okolnostima kreditni vjerovnik (banka), također imati izravno koristi od državnog jamstva. To proizlazi iz činjenice da se jamstva razlikuju od ostalih instrumenata državnih potpora (subvencije, porezna oslobođenja i slično), jer u slučaju dodjele jamstva, država stupa u pravni odnos i sa vjerovnikom. Ukoliko se utvrdi da jamstvo predstavlja državnu potporu vjerovniku, takva vrsta potpore u većini slučajeva je zabranjena, jer se radi o operativnoj potpori.

Poduzetnik Hrvatske ceste d.o.o., temeljem Zakona o javnoj nabavi, transparentno je proveo postupak javne nabave te je naprijed opisana ponuda banaka prihvaćena kao najpovoljnija, iz čega se može zaključiti da se u konkretnom slučaju nije izravno pogodovalo zajednici banaka.

Slijedom navedenog, državno jamstvo vjerojatno ne bi predstavljalo državnu potporu poduzetniku Hrvatske ceste d.o.o. i kreditnim vjerovnicima (bankama) iz nacrta Ugovora o kreditu, a Europska komisija je u svojem dokumentu koji se odnosi na primjenu pravila o državnim potporama za infrastrukturu, između ostalog, navela da se sredstva koja se dodjeljuju za izgradnju cesta kojima se pristup ne naplaćuje ne smatraju državnom potporom.

Pri tome, Agencija skreće pozornost da ovo mišljenje nije pravno obvezujuće, budući da odluku sadrži li konkretna mjera državnu potporu, odnosno je li državna potpora sukladna pravilima o državnim potporama donosi Europska komisija. Naime, nakon 1. srpnja 2013. za ocjenu predstavlja li neka mjera državnu potporu u smislu članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije nadležna je Europska komisija, te bi Ministarstvo, radi pravne sigurnosti, ukoliko smatra za potrebnim, trebalo navedeno državno jamstvo, putem Agencije prijaviti Europskoj komisiji na ocjenu.

Predsjednica Vijeća za zaštitu
tržišnog natjecanja

mr. sc. Olgica Spevec

Na znanje:

- Hrvatske ceste d.o.o., n/r predsjednika Uprave, Vončinina 3, 10 000 Zagreb