



Република Србија
**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 420-00-00001/2015-01
Београд, 22. јул 2015. године

На основу члана 9. тач. 1) и 3) и члана 13. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 51/09) и члана 192. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), у поступку претходне контроле покренутом на основу пријаве државне помоћи Министарства привреде,

Комисија за контролу државне помоћи на 24. седници, одржаној 22. јула 2015. године, доноси

РЕШЕЊЕ

1. Уговор о заједничком улагању у Пројекат „Београд на води“, закључен између Републике Србије, Београд на води д.о.о, Belgrade Waterfront Capital Investment LLC из Уједињених Арапских Емирата и Al Maabar International Investment LLC из Уједињених Арапских Емирата, не односи се на државну помоћ, у смислу члана 2. тачка 1) Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 51/09).

2. Ово решење објавити на интернет презентацији Комисије за контролу државне помоћи.

Образложење

А. Пријава државне помоћи:

А.1 Подносилац пријаве државне помоћи:

Министарство привреде је Дописом Број: 420-00-805/2015-01 од 16. јула 2015. године доставило Комисији за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија) пријаву државне помоћи (у даљем тексту: Пријава), са Општим обрасцем пријаве државне помоћи и припадајућим прилозима, у складу са чланом 3. став 2. Уредбе о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС“, број 13/10).

Предмет Пријаве је Уговор о заједничком улагању (joint venture) у Пројекат „Београд на води“ (у даљем тексту: Пројекат), закључен дана 26. априла 2015. године између (1) Републике Србије, (2) Београд на води д.о.о. Београд (у даљем тексту: ЈВ Друштво), (3) Belgrade Waterfront Capital Investment LLC из Уједињених Арапских Емирата (у даљем тексту: инвеститор BWCI) и (4) Al Maabar International Investment LLC из Уједињених Арапских Емирата (у даљем тексту: ЈВ Уговор).

A.2. Правни основ за закључење ЈВ Уговора:

Правни основ за закључење ЈВ Уговора је Закон о потврђивању споразума о сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињених Арапских Емирата („Службени гласник РС“ – Међународни уговори број 3/2013) (у даљем тексту: Међудржавни споразум).

Међудржавни споразум предвиђа (између осталог) и:

(а) Сарадњу у области некретнина, непокретне имовине и капацитета (члан 2, тачка 8. Међудржавног споразума);

(б) Да „споразуми, уговори, програми и пројекти“ закључени у складу са Међудржавним споразумом не подлежу јавним набавкама, јавним тендерима, јавним надметањима или другим поступцима предвиђеним националним законодавством Републике Србије (члан 8. Међудржавног споразума).

A.3. Кратак приказ структуре ЈВ Уговора:

У складу са ЈВ Уговором, Република Србија и инвеститор BWCI су основали ЈВ Друштво, тако што су удели у ЈВ Друштву распоређени на следећи начин:

(а) инвеститор BWCI: 68% удела у ЈВ Друштву;

(б) Република Србија: 32% удела у ЈВ Друштву.

Основни капитал ЈВ Друштва на дан приступања инвеститора BWCI износи око 3.000.000,00 динара, а права у ЈВ Друштву (добит, гласови, право на део ликвидационог остатка) су у сразмери 32% : 68%.

Предвиђена је могућност повећања капитала ЈВ Друштва новим улозима (новчаним и не-новчаним). Такво повећање, међутим, неће довести до промене сразмере у правима у ЈВ Друштву (права ће у сваком тренутку бити утврђена у односу Република Србија : инвеститор BWCI = 32% : 68%).

Најважније обавезе Републике Србије су следеће:

(а) обезбеђивање Студије нултог стања са процењеним трошковима и динамичким планом за санацију животне средине и достављање исте ЈВ Друштву и свим члановима у року од четири месеца од дана закључења ЈВ Уговора;

(б) правно рашчишћавање земљишта тако да Република Србија прибави пуно и неспорно право својине, без терета на предметном земљишту и грађевинским објектима, те да право својине на јавном земљишту пренесе на Град Београд;

(в) физичко рашчишћавање земљишта у смислу уклањања надземних и подземних грађевина, инсталација или објеката на подручју земљишта или реке, као и неексплодираних убојних средстава;

(г) давање грађевинског земљишта у 99-годишњи закуп ЈВ Друштву (као закупцу) без накнаде;

(д) уношење неновчаног улога у ЈВ Друштво преносом својине на одређеним објектима у року од 30 календарских дана од дана извршења;

(ђ) санација животне средине на земљишту;

(е) обезбеђивање на сопствени рачун изградње комуналне инфраструктуре и обезбеђивање комуналних услуга до границе Пројекта.

Најважније обавезе инвеститора BWCI су следеће:

(а) финансирање ЈВ Друштва уплатом основног капитала у износу до 150.000.000,00 ЕУР;

(б) финансирање ЈВ Друштва давањем каматонских зајмова ЈВ Друштву у износу од 150.000.000,00 ЕУР;

(в) финансирање Републике Србије давањем каматонских зајмова Републици Србији у износу од 130.000.000,00 ЕУР;

(г) извршавање услуга пројектовања, изградње и управљања, продаје и маркетинга, управљања бригом о купцима и односима са купцима, као и информационих технологија и осталих повезаних услуга.

Управљачку структуру ЈВ Друштва у складу са ЈВ Уговором и Уговором о оснивању чине Скупштина, Надзорни одбор, Директор и Заменик директора.

Б. Одлука Комисије:

Б.1. Економски ефекти ЈВ Уговора:

ЈВ Уговор предвиђа низ права и обавеза уговорних страна, од којих су, са становишта контроле државне помоћи најважније следеће :

(а) Република Србија има обавезу давања грађевинског земљишта у закуп ЈВ Друштву (као закупцу) без накнаде;

(б) инвеститор BWCI има обавезе власничког (equity) финансирања Пројекта (укључујући и финансирање у виду зајма оснивача тзв. quasi equity) и пружања знања и искуства (know-how) потребног за реализацију Пројекта.

Република Србија испуњава своје обавезе у погледу обезбеђивања грађевинског земљишта тако што без накнаде даје ЈВ Друштву на 99-годишњи закуп грађевинско земљиште у својини Републике Србије. По привођењу закупљеног земљишта намени ЈВ Друштво у складу са ЈВ Уговором, има право да конвертује закуп земљишта у право својине.

Давање грађевинског земљишта у закуп, без накнаде је један од инструмената доделе државне помоћи, тако да је Комисија у даљем поступку анализирала испуњеност услова прописаних чланом 100. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13, 97/13 и 119/14 – у даљем тексту: Уредба).

С обзиром на то да давања грађевинског земљишта у закуп ЈВ Друштву (као закупцу) без накнаде није одређено методом дефинисаном чланом 100. став 1. тачка 1) Уредбе која прописује објављену, отворену и безусловљену лицитацију, прихватајући најбољу или једину понуду, како би утврдила да ли је ЈВ Друштву додељена државна помоћ, Комисија је применила методу процене независног стручњака, који поседује одговарајући документ којим је овлашћен за процену стварне имовине и има одговарајуће искуство (члан 100. став 1. тачка 2) Уредбе).

Дакле, уз пријаву државне помоћи, достављена је и процена независног стручњака Coreside д.о.о. Булевар Михајла Пупина 115в 11 000 Београд, Србија која се односи на процентуално учешће удела вредности локације (земљишта) у бруто развојној вредности пројекта (ГДВ), за стамбене, пословне као и пројекте различите намене (mix used намене) на територији Града Београда. Овај проценитељ изнео је мишљење дато на основу истраживања тржишта некретнина у Граду Београду, односно развоја пројеката различите намене, од стамбених па све до комерцијалних пројеката, као и пројеката различите намене (mix – used намене), у коме је навео да се уобичајени ранг удела вредности локације (земљишта) у бруто развојној вредности пројекта (ГДВ), креће у опсегу од 15% до 25% у случајевима када се ради о уговорима о финансирању или суфинансирању. ГДВ (Gross development value), односно вредност будућег пројекта се односи на будућу вредност објекта који ће бити изграђени на земљишту, наведено је у процени датој од стране Coreside д.о.о.

У циљу провере навода из потврде независног проценитеља, Комисија је на 24. седници, одржаној 22. јула 2015. године у усменој расправи прибавила мишљење и Градског завода за вештачење, који је потврдио да су процене Coreside д.о.о. реалне, истините и неспорне, те да одражавају тачно стање на тржишту непокретности у Граду Београду.

Дакле, чињеница да ЈВ Друштво узима земљиште у закуп без номиналне накнаде је условљена структурисањем трансакције предвиђене ЈВ Уговором, а по структури посла Република Србија добија јасну економску накнаду (одн. противвредност) за давање ЈВ Друштву земљишта у закуп, и то у виду стицања удела у ЈВ Друштву. Наиме, ЈВ Уговор предвиђа да је „економски улог“ Републике Србије у ЈВ Друштво давање ЈВ Друштву државног земљишта у закуп без додатне накнаде, одн. без обавезе плаћања закупнине или

сличног, а Република Србија у замену за давање свог „економског улога“ стиче удео од 32% у ЈВ Друштву, што јесте реалан однос, узимајући у обзир тренутно стање на тржишту непокретности у Граду Београду, закључила је Комисија и при том, посебно узела у обзир да је номинални улог Републике Србије у ЈВ Друштво на нивоу од само милиона динара.

Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)) изричито предвиђа могућност уношења права на грађевинском земљишту као улога у основни капитал друштва. У овом конкретном случају, стране у ЈВ Уговору су се определиле да права на земљишту не буду „унета у капитал“ ЈВ Друштва, већ да ЈВ Друштво стекне права на земљишту путем узимања у закуп, а обавеза давања земљишта у закуп представља уговорну обавезу Републике Србије, као члана ЈВ Друштва. Без обзира што право на земљишту није „унето у капитал“, пренос права на земљишту путем давања у закуп је вреднован приликом утврђивања удела Републике Србије у ЈВ Друштву у висини од 32%.

О својој економској суштини, удео од 32% у ЈВ Друштву који припада Републици Србији представља накнаду за стицање „нето“ права на грађевинском земљишту од стране ЈВ Друштва („нето“ у смислу без било каквих других обавеза закупца, укључујући и обавезу плаћања закупнине или било које друге накнаде). У случају да је уговорена обавеза ЈВ Друштва да плати било какву накнаду за стицање права на земљишту, удео Републике Србије у ЈВ Друштву би био вреднован на мање од сада утврђених 32%. Другим речима, вредновање учешћа Републике Србије у ЈВ Друштву је било могуће на скали од 0% до 32%, инверзно од висине накнада за пренос права на земљишту које би у ЈВ Друштво било обавезно да плати. На пример, уколико би ЈВ Друштво морало да плати у новцу све накнаде за стицање права на земљишту, власнички удео Републике Србије у ЈВ Друштву би био 0%, односно не би уопште постојао. На супротном крају скале, ЈВ Друштво нема обавезу плаћања накнаде за стицање права на земљишту, али је зато учешће Републике Србије у Пројекту/ЈВ Друштву вредновано на 32%, неспорно је утврђено из ЈВ Уговора.

Како би утврдила да ли је учешће Републике Србије у Пројекту/ЈВ Друштву од 32% реално и вредновано у складу са стварном вредношћу земљишта датог у 99-годишњи закуп, Комисија је у даљем поступку оцењивала стање на тржишту непокретности у Републици Србији, али и у Граду Београду.

Б.2. – Стање тржишта:

Комисија је оцењивала ликвидност тржишта непокретности у Републици Србији уопште, као и ликвидност тржишта у конкретном случају (одн. ликвидност Пројекта). Под „ликвидношћу“ Комисија сматра одређени ниво понуде и потражње (1) на конкретном тржишту, (2) за конкретну врсту имовине и (3) у одређеном временском тренутку, при чему висок степен ликвидности карактерише равнотежа понуде и потражње која за последицу има стабилност (одн. лаку одредивост) трансакционе цене (одн. цене по којој се трансакција заиста реализује). Са друге стране, низак степен ликвидности карактерише

неравнотежа понуде и потражње, која за последицу има велику разлику између „тражене цене“ и „понуђене цене“, одн. немогућност утврђивања трансакционе цене.

Дакле, Комисија је закључила да сектор непокретности представља посебну „инвестициону категорију“ коју карактерише релативно низак ниво ликвидности у односу на остале инвестиционе категорије (на пример, инвестиционе категорије акција привредних друштава или обвезница које су емитовали привредна друштва или суверени).

Анализирајући сектор непокретности у Републици Србији, односно број и износ улагања у пројекте непокретности, Комисија је дошла до оцене да је овај сектор на веома ниском нивоу. До ове оцене Комисија је дошла, између осталог, и на основу студија глобалног консултаната за некретнине JLL (Jones Land LaSalle). Наведена студија је јавно доступна и објављена на интернет презентацији <http://www.jll.rs/serbia/en-gb/Research/jll-serbia-belgrade-city-report-q1-2015.pdf?c9110678-dc88-405c-a12a-69b57c84a069>.

Студија показује да је у сектору канцеларијског простора на територији Града Београда током 2014. године саграђено 3.700 м² новог простора, током 2015. године се предвиђа завршетак 12.700 м² новог простора, а током 2016. године се предвиђа завршетак 13.700 м² новог простора. Ови подаци указују да је инвестирање у изградњу нових непокретности на веома ниском нивоу и да су инвестиције ограничене на мале пројекте. Што се тиче инвестиција у завршене објекте, не постоје званично објављени подаци, али узимају Комисија основано сматра да је овај сегмент тржишта још мање активан (односно још мање ликвидан) у односу на сегмент инвестиција у нове непокретности.

Као последњи ниво анализе стања тржишта, Комисија је оцењивала степен ликвидности у конкретној ситуацији која је предмет захтева – односно степен ликвидности Пројекта, чије су основне карактеристике следеће:

(а) Пројекат представља пројекат урбане обнове површине од око 100 хектара;

(б) Пројекат предвиђа equity и quasi-equity инвестиције BWCI-ја у висини од укупно 300.000.000,00 ЕУР.

Комисија је оценила да сама природа Пројекта (пројекат урбане обнове) чини да је Пројекат јединствен, у смислу да не постоји сличан пројекат у Граду Београду, нити у региону Југоисточне Европе. Комисија је утврдила да су пројекти урбане обнове карактеристични за развијене тржишне економије или економије које се веома брзо развијају (на пример BRICS земље), док у Републици Србији и региону југоисточне Европе не постоје примери тако амбициозних инвестиција. Такође, Комисија је оценила да Пројекат далеко превазилази све до сада учињене инвестиције у сектору непокретности у Републици Србији, како по износу потребних средстава оснивача (инвеститор BWCI), тако и по површини и техничким изазовима које се налазе пред ЈВ Друштвом и које ће развијати Пројекат.

Узимајући у обзир чињеницу да Пројекат представља изузетно специфичан, односно јединствен сегмент веома неликвидног тржишта непокретности у Републици Србији, које представља неразвијени део глобалног тржишта непокретности, а да је глобално тржиште само по себи релативно најмање ликвидна инвестициона категорија, Комисија је оценила да је Пројекат изразито неликвидан, односно да је могућност утржења Пројекта на отвореном тржишту занемарљива.

В. – Последице стања тржишта на Пројекат:

У погледу утврђених процената учешћа у Пројекту (32% : 68%), Комисија је разматрала учешће вредности земљишта у укупним трошковима развоја типичног пројекта развоја непокретности у Граду Београду, и закључила да носиоци права на земљишту типично уговарају стицање 15% – 25% од укупне површине будућег објекта на име накнаде за уступање права на земљишту. При том, Комисија је дошла до података да се наведени проценти уговарају у трансакцијама у најликвиднијем сегменту тржишта, које чине мали стамбени објекти на атрактивним локацијама и које подразумевају мали тржишни ризик и кратко време до изношења производа (стамбене јединице) на тржиште, што за последицу има високу трансакциону цену у овом сегменту. Ипак, Комисија је констатовала да методологија стицања одређене површине у будућем објекту није упоредива са накнадом Републике Србије утврђеном у ЈВ Уговору (учешће од 32% у успеху Пројекта), али може представљати назнаку стања у сегменту тржишта (мали стамбени објекти на атрактивним локацијама) који имплицира највиши ниво трансакционих цена.

Полазећи од оцене да је Пројекат изразито неликвидан, Комисија сматра да не постоји, нити је било могуће утврдити објективну трансакциону цену, односно није било могуће утврдити проценте учешћа у ЈВ Друштву по основу улагања страна у ЈВ Уговору на основу равнотеже понуде и потражње. Наиме, у конкретном случају, Комисија под „потражњом“ сматра понуде алтернативних стратешких инвеститора који би дали обавезујућу понуду за учешће у Пројекту под условима који су утврђени у ЈВ Уговору.

Дакле, с обзиром на то да није било могуће утврдити објективну трансакциону цену, Комисија је анализирала понашање Републике Србије кроз „Тест приватног инвеститора“.

Ц. Тест приватног инвеститора:

Пошто је констатовала да се Република Србија обавезала да ЈВ Друштву да земљиште у закуп уз de facto накнаду у виду уступања власничког удела у ЈВ Друштву у висини 32% од укупних интереса у ЈВ Друштву, Комисија је анализирала да ли се Република Србија, приликом закључења ЈВ Уговора, понашала као приватни инвеститор, тако што се приликом инвестирања (односно обавезивања да ЈВ Друштву да земљиште у закуп) руководила тржишним принципима.

Приликом примене теста приватног инвеститора, Комисија је нашла да су од нарочитог значаја следеће чињенице и околности:

- (а) Природа Пројекта;
- (б) Стање тржишта за пројекте истог или сличног профила као и Пројекат;
- (в) Последице стања тржишта на Пројекат.

Ц.1. – Природа Пројекта:

Пројекат се може сажето описати као обнављање зоне Савског приобаља укупне површине од око 100 хектара.

Тренутно, на земљишту у обухвату Пројекта се налазе садржаји различитих намена – од стамбених, преко индустријских до површина јавне намене – чија је заједничка карактеристика запуштеност и низак ниво квалитета становања, односно пословања.

Пројекат предвиђа инвестиције у пословне, стамбене, малопродајне, културно-забавне објекте и површине јавне намене на целокупној површини обухвата Пројекта. Такође, Пројекат обухвата и уређење јавних саобраћајница и осталих површина јавне намене средствима инвеститора – ЈВ Друштва.

На основу свега наведеног, Комисија закључује да Пројекат треба сматрати тзв. пројектом урбане обнове (urban regeneration project). У упоредној пракси не постоји јединствена дефиниција „пројекта урбане обнове“, али у досадашњем међународном искуству у такве пројекте се сврставају дугорочни пројекти трансформације великих градских целина – из запуштених бивших индустријских зона и зона са ниским нивоом квалитета становања и пословања у делове развијене у складу са новим урбанистичким трендовима у којима се пословање, становање, малопродаја и јавне намене доводе на високи савремени ниво.

Овакво сврставање Пројекта је од значаја у циљу утврђивања јединствености Пројекта - како у ужем оквиру Града Београда и Републике Србије, тако и у ширем регионалном оквиру. Прегледом активности страних инвеститора у некретнине на подручју Града Београда у периоду од 2001. године до данас, Комисија је утврдила следеће карактеристике инвестиција:

(а) релативно мали физички обим инвестиција – велика већина инвестиција је у облику једног објекта на једној парцели – развој већих комплекса попут Airport City-а и Belville-а је изузетак, а не правило;

(б) инвестиције су, скоро без изузетка, усмерене на урбанизоване и комунално опремљене делове града, чиме инвеститори користе предност раније учињених градских инвестиција у инфраструктуру, постојања потребних садржаја и присуство становништва које користи новоизграђене објекте. Очигледан пример су инвестиције у канцеларијски простор, које су већином концентрисане на делове Новог Београда (тзв. Central Business District).

За разлику од типичне инвестиције у сектор некретнина у посматраном периоду, Пројекат обухвата целовит развој дела Града Београда на површини од око 100 хектара и обухвата земљиште које није уређено, нити комунално опремљено. У досадашњој пракси, приметно је да су уређеност и опремљеност грађевинског земљишта један од неопходних услова да би инвеститори уопште започели са инвестицијом. Мада, у одређеним ситуацијама су приватни инвеститори пристајали да сопственим средствима финансирају изградњу недостајуће инфраструктуре, али обим таквих приватних интервенција на инфраструктури је био релативно мали и није укључивао финансирање великог обима радова на инфраструктури, као што ће бити случај са Пројектом, закључила је Комисија.

Комисија сматра да неуређеност земљишта, недостатак комуналне опремљености земљишта и низак ниво насељености постојећих структура у оквиру Пројекта

представљају препреку привлачењу типичних инвеститора у сектору некретнина који, према досадашњем искуству, инвестирају у пројекте на земљишту које је уређено, углавном комунално опремљено и које се налази у деловима Града Београда који су већ густо насељени. Стога Пројекат није могуће посматрати као скуп потенцијално мањих пројеката односно као скуп већег броја грађевинских парцела које је могуће појединачно и независно утржити, већ искључиво као јединствени пројекат урбане обнове.

У ситуацији изразите неликвидности Пројекта, Република Србија се одлучила да монетизује свој интерес на грађевинском земљишту путем преузимања дела успеха Пројекта – одн. путем учествовања у заједничком подухвату (joint venture) чији су услови утврђени ЈВ Уговором и прихватањем учешћа од 32% у успеху Пројекта.

На основу наведеног, Комисија сматра да се приликом закључења ЈВ Уговора Република Србија понашала као приватни инвеститор, реално и рационално, суочена са ситуацијом екстремне неликвидности Пројекта, те да је накнада Републици Србији за уступање одређених права на земљишту у виду учешћа у успеху ЈВ Друштва утврђена у складу са тржишним принципима.

У складу са наведеним, Комисија је донела одлуку као у диспозитиву.

Упутство о правном средству: Ово решење је коначно у управном поступку и против њега се може покренути управни спор у року од 30 дана од дана достављања.


ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ
Андрејана Ђурчић
Андрејана Ђурчић

Достављено:

- Министарству привреде
- Архиви