

др Душанка ЂУРЂЕВ
редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

др Симиша ДОМАЗЕТ
доцент на Универзитету Едуконс, Сремска Каменица
спољни сарадник на Институту Економских наука, Београд

ДРЖАВНА ПОМОЋ ЗА ЖЕЛЕЗНИЧКИ ПРЕВОЗ КАО ДОПРИНОС РАЗВОЈУ ОДРЖИВОГ ТРАНСПОРТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

Резиме

Државна помоћ за железнички транспорт подстиче прелазак на еколошки чистије видове превоза путника и робе. Анализа процена ЕУ показује да се државна помоћ за железнички транспорт може доделити за финансирања железничких предузећа уз помоћ инфраструктурног финансирања, за кувовину и обнову возног парка, оштривање дугова од стране држава чланица у циљу финансијског ревитализирања железничких предузећа, за реструктурирање железничких предузећа, за потребе координације транспорта, као и за државне гаранције за железничка предузећа. Ипак, одредбе о државној помоћи ишито ће се сировести у дело на територији Републике Србије, нарочито кад је реч о правима помоћи представљеним у Смерницама. Решење представља регионална државна помоћ, јер се Република Србија, имајући у виду степен привред-

* Овај рад је део истраживачких пројеката под шифрама 47009 (Европске интеграције и друштвено-економске промене привреде Србије на путу ка ЕУ), 176019 (Петрогенеза и минерални ресурси Карпато – балканида и њихов значај у заштити животне средине) и 179079 (Биомедицина, заштита животне средине и право), финансираних од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије за период од 2011–2014. године.

не развијености може у целини сврстати под стайстички регион А. На тај начин, неће доћи до кришења одредаба Уније о државној помоћи.

Кључне речи: право, заштитна животиње средине, државна помоћ, одрживи развој, железнички транспорт.

I Увод

У новије време се појам одрживи развој (енгл. *sustainable development*) користи као најшири појам који се везује за различите делатности у пружању услуге или производњи, па и у начину живота, а означава висок квалитет, еколошку прихватљивост, економску оправданост и безбедност такве активности.¹ Као одржив саобраћај се дефинише онај који је безбедан, квалитетан, приступачан свима, еколошки прихватљив, економски оправдан и који позитивно доприноси локалном, националном и међународном развоју.² Свест о потреби развоја уравнотеженог саобраћаја у Европи, као и подстицање еколошки прихватљивијих, а уз то и јефтинијих видова транспорта је присутна не само у стручним и привредним круговима, него и међу корисницима транспортних услуга. Доминација друмског саобраћаја као кључног у копненом превозу, показала је низ слабости, пре свега због загађивања ваздуха и буке коју производи, као и загушења која ствара у градовима. У поређењу са друмским превозом, железнички превоз, као и превоз унутрашњим пловним путевима има низ предности, јер је јефтинији, безбеднији и чистији за животну средину. Ваздушни саобраћај, који користи специфичну енергију, значајно загађује ваздух, док је поморски превоз ризичан због загађења изливањем нафте или другог погонског горива. Посебна опасност за животну средину постоји када се превозе тзв. опасне материје (нафта, хемикалије, радиоактивни материјали, као и друге

1 У Извештају УН „Наша заједничка будућност“, који је на позив УН сачинила Светска комисија за животну средину и развој 1987. године, предвиђено је да одрживи развој представља развој који задовољава потребе садашњице, а да не доводи у питање способност будућих генерација да задовоље сопствене потребе. Вид. UN Documents, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, A/CONF. 199/20, стр. 1–5.

2 Вид. Transport for Sustainable Development in the ECE region Economic Commission for Europe, Commission on Sustainable Development, 2010, стр. 2–4; Todd Litman, *Sustainable Transportation and TDM*, Online TDM Encyclopedia, Victoria Transport Policy Institute, доступно на адреси: <http://www.vtpi.org/tdm>, стр. 2–32; Preston Schiller, Erick Bruun, Jeffrey Kenworthy, *Introduction to Sustainable Transportation: Policy, Planning and Implementation*, London, 2010, стр. 12; Elizabeth Deakin, *Sustainable Development and Sustainable Transportation: Strategies for Economic Prosperity, Environmental, Quality and Equity*, Working paper 2001–2003, University of California at Berkeley, стр. 7–20.

штетне материје), јер у случају да дође до акцидената, настају штете несагледивих последица по животну средину.

Очито је да сваки вид саобраћаја производи ризике загађењем ваздуха, земљишта или воде, али су ти ризици различити. Отуда, међународна заједница кроз своје институције, инсистира на равномернијем развоју свих видова саобраћаја и предност даје железничком саобраћају и саобраћају унутрашњим пловним путевима.

Тако се о значају саобраћаја говори још у Белој књизи о будућем развоју заједничке саобраћајне политике из 1991, која представља прекретницу у саобраћајној политици Заједнице (сада Уније), јер транспортни систем постаје делатност која се развија и регулише на комунитарном нивоу.³ Један од циљева је и превазилажење доминације друмског саобраћаја и стварање могућности развоја транспортног система у духу одрживог развоја.

Европска комисија (у даљем тексту: Комисија) је прихватила измену Беле књиге из 2001. године, названу Европска саобраћајна политика за 2010. годину – време за одлучивање.⁴ У овом документу се недвосмислено уочавају кључни проблеми европског саобраћаја, а то су неуравнотеженост појединих саобраћајних грана, доминација друмског саобраћаја на копну, потреба повезивања саобраћајних грана, уклањање уских грла у превозу. Предвиђено је шездесет мера за њихово постепено решавање до 2010. године. Као приоритети су предвиђени развој железничког и саобраћаја унутрашњим пловним путевима.

Комисија је 2011. године донела и Европску стратегију за транспорт, изнесена у Белој књизи 2011 – Бела књига – Нацрт за јединствени европски прометни простор – На путу конкурентног и економски ефикаснијег саобраћајног система.⁵ У овом документу предвиђено је четрдесет конкретних мера, ради стварања конкурентног транспортног система. Основни циљ је смањење употребе класичног горива које емитује штетне гасове. Зато се инсистира на модернизацији саобраћаја производњом нових возила која ће користити биогориво и друге мање штетне изворе енергије, као и модернизацијом инфраструктурних објеката.

Посебан део у најновијој Белој књизи назван је Визија за конкурентнији и трајнији саобраћајни систем, у коме се истиче потреба коришћења чистије енергије, модернизација инфраструктуре и дирек-

3 Вид. White Paper on Common transport Policy, 1991, COM (92) 494.

4 Вид. European-Transport Policy for 2010 – time to decide, COM (92001) 370.

5 White Paper 2011 – Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, COM/2011/144.

тно смањивање негативног утицаја саобраћаја на животну средину, воду, ваздух, земљиште и екосистем. Предлажу се мере за унапређење железничког превоза, интегрисање железничког европског простора, подстицање унутрашње пловидбе, уклањање ограничења у каботажима, подстицање превоза на мору на кратким релацијама, као и развој мултимодалног саобраћаја.

У најновијим међународним документима се инсистира на одрживом саобраћају или саобраћају у функцији одрживог развоја (енгл. *transport for sustainable development*). Зато су значајни међународни прописи којима се регулишу разни аспекти саобраћаја (еколошки, безбедносни, организациони). Донет је низ прописа у ЕУ којима се регулише саобраћајна политика Уније и посебни облици транспорта, који заслужују пажњу.

Разуме се, развој железничког превоза, односно потреба за обезбеђењем одрживог транспорта, изискује значајна финансијска средства за инфраструктурно финансирање, куповину и обнову возног парка, отказивање дугова у циљу финансијског реактивирања железничких предузећа, реструктурирање железничких предузећа и слично. С обзиром на бројне проблеме са којима се суочава железнички транспорт у многим државама чланицама Уније (као што су застарелост возног парка, лоша инфраструктура, недостатак обртног капитала), државна помоћ представља адекватан начин за превазилажење проблема у овом сектору. Сврха рада је да се ближе дефинишу услови под којима је додела државне помоћи допуштена са аспекта одредаба о слободној конкуренцији, садржаних у Уговору о функционисању ЕУ (у даљем тексту: УФЕУ), као и у актима такозваног секундарног законодавства ЕУ. На тај начин, пружиће се својеврстан оријентир за поступање надлежних органа Републике Србије у овој области.

II Мере ЕУ о државној помоћи за железнички транспорт

Иако у Уговору о функционисању Европске уније није дата експлицитна дефиниција државне помоћи, истакнута је генерална забрана њене доделе. Тако, према члану 107(1) УФЕУ, уколико Уговорима није супротно предвиђено, било која помоћ дата од стране државе чланице или кроз државне изворе у било којој форми уопште, која нарушава или прети да наруши (енгл. *distort*) конкуренцију фаворизовањем неких предузећа или производње неких роба, биће инкомпатибилна са унутрашњим тржиштем, уколико утиче на трговину између држава чланица. Језичким тумачењем изводи се закључак да наведена одредба

оставља могућност да се у појединим случајевима може одступити од поменуте забране.⁶

Такав случај је са чланом 93 УФЕУ, који се односи на транспорт, па самим тим и на железнички транспорт. У складу са овим чланом, помоћи ће бити компатибилне са Уговорима уколико испуњавају потребе координације транспорта или ако представљају накнаду за испуњавање одређених обавеза својствених концепту јавне услуге. Дакле, државна помоћ за железнички транспорт може бити изузета од примене члана 107(1) УФЕУ, с обзиром да је то у интересу Уније као целине. Дакле, члан 93 УФЕУ представља својеврсни *lex specialis* у односу на општи режим државне помоћи, који се и даље примењује на област транспорта. На основу овог члана донета је Уредба 1370/2007 Европског парламента и Савета о услугама јавног железничког и друмског превоза путника и стављању ван снаге Уредаба Савета (ЕЕЗ) 1191/69 и 1107/70 (у даљем тексту: Уредба)⁷, која је праћена одговарајућим Смерницама о државној помоћи за железничка предузећа из 2008. године (у даљем тексту: Смернице).⁸

Кад је реч о Смерницама, оне се односе на примену чланова 93 и 107 УФЕУ⁹, као и на имплементацију у погледу јавног финансирања железничких предузећа. Оне обухватају: а) јавно финансирање железничких предузећа уз помоћ инфраструктурног финансирања; б) државну помоћ за куповину и обнову возног парка; в) отказивање дугова од стране држава чланица у циљу финансијског реактивирања железничких предузећа; г) помоћ за реструктурирање железничких предузећа; д) помоћ за потребе координације транспорта, као и њ) државне гаранције за железничка предузећа.¹⁰

У погледу помоћи за *финансирање железничке инфраструктуре*, одредбе садржане у Смерницама се односе само на ефекте јавног финансирања инфраструктуре. У том погледу, јавно финансирање железничке инфраструктуре може изазвати поремећаје у функционисању

6 То се односи на помоћ која не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту (члан 107(2) УФЕУ), као и помоћ која може да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту (члан 107(3) УФЕУ).

7 Енгл. Council Regulation 1370/2007 on public passenger transport services by rail and road [2007] 315/1, repealing Council Regulation 1191/69 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway [1969], *OJ* L156/1 (except in respect of freight transport services until December 2012) and Regulation 1107/70 on the granting of aids for transport by rail, road and inland waterways [1970], *OJ* L130/1.

8 Вид. Communication from the Commission, Community Guidelines on State aid for railway undertakings [2008], *OJ* C184/07.

9 Раније чланови 73, односно 81 Уговора о ЕЗ. У раду ће бити коришћена нова нумерација.

10 Смернице, тач. 21.

конкурентског процеса, с обзиром да се на тај начин омогућава предност одређеним предузећима у односу на конкуренте. Такав став је потврђен у случају *Netherlands v. Commission*, где је Суд заузео став да се мора извршити процена да ли предметна мера финансирања инфраструктуре олакшава терет плаћања која обично оптерећују буџете железничких предузећа.¹¹ Другим речима, да би се радило о државној помоћи, потребно је да постоји селективан приступ у погледу погодности омогућених само појединим железничким предузећима. С друге стране, у случају *United Kingdom v. Commission*¹² заузет је став да се неће радити о државној помоћи уколико је приступ железничкој инфраструктури омогућен свим потенцијалним корисницима на праведан и недискриминаторски начин, по ценама у складу са прописима Уније.¹³ Ако се, пак, утврди да јавно финансирање железничке инфраструктуре представља државну помоћ, она може бити одобрена на основу члана 93 УФЕУ. Услов за то је да инфраструктура задовољава потребе транспортне координације.¹⁴

У Смерницама је пажња посвећена и *државној помоћи за куповину и обнову возног парка*. У том погледу, истичу се негативни показатељи, као што су застарелост возног парка (како вагона, тако и локомотива), мале инвестиције у његову обнову, као и одсуство подстицаја за озбиљније активности на том пољу. Такав став не треба да чуди, будући да инвестиције у возни парк могу ојачати конкурентски положај предузећа, омогућити већи степен безбедности у железничком саобраћају, али и допринети већој интероперабилности између националних железничких мрежа. Не треба занемарити ни позитивне ефекте по животну средину, као што је смањење нивоа буке која настаје приликом вршења железничког превоза.¹⁵

Приликом процене компатибилности овог облика државне помоћи, Комисија ће применити неколицину критеријума садржаних у Смерницама, или другим сличним актима Уније, којима се уређује регионална државна помоћ,¹⁶ државна помоћ за реструктурирање,¹⁷ државна

11 Вид. Case C-382/99, *Netherlands v. Commission* [2002], ECR-I-5163.

12 Вид. Case *United Kingdom-Freight Facilities Grant* [2002], OJ C45.

13 Смернице, тач. 24–25.

14 Смернице, тач. 26.

15 Смернице, тач. 28.

16 Вид. Guidelines on national regional aid [2006], OJ C54/13. Прве смернице о регионалној државној помоћи примењују се још од 1972. године. О томе вид. Frank Rawlison, *The Commission's Policy Frameworks: The Role of Policy Frameworks, Codes and Guidelines in the Control of State Aid*, стр. 54; Ian Harden et. al. *State Aid: Community Law and Policy*, стр. 37–46.

17 Вид. Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty [2004], OJ C244/2.

помоћ за мала и средња предузећа,¹⁸ државна помоћ за заштиту животне средине¹⁹ и слично.

У погледу регионалне државне помоћи за инвестиције у возни парк важи специфичан правни режим, који се односи на железнички превоз путника. Иако Смернице о регионалној државној помоћи садрже негативан став у погледу државне помоћи за ове намене, Комисија је направила изузетак и у Смерницама предвидела решење по којем је наведени облик помоћи допуштен, уз кумулативно испуњење неколико услова. Прво, возни парк мора бити искључиво намењен за вршење градских, приградских или регионалних услуга превоза путника у одређеном региону, или за одређену линију која опслужује неколико различитих региона. Друго, возни парк мора остати искључиво намењен за одређени регион или одређену линију која пролази кроз неколико различитих региона за које је примљена помоћ за последњих десет година. Треће, замена возног парка мора задовољавати највише стандарде интероперабилности, безбедности, као и заштите животне средине.²⁰ Четврто, држава чланица мора доказати да пројекат доприноси кохерентној стратегији регионалног развоја.²¹ Јасно, жеља је да се постигне одговарајућа кохезија унутар Уније.²²

Комисија ће настојати да избегне неоправдано нарушавање конкуренције. Притом, узмеће у обзир додатне приходе који могу проистећи из замењеног возног парка, на пример приходе од њихове продаје трећим лицима, или коришћењем на другим тржиштима. Додела помоћи може бити условљена претходном обавезом примаоца помоћи да, под нормалним тржишним условима, прода у целини или делимично возни парк који више не користи. Циљ је омогућити конкурентима да користе предметни возни парк. С друге стране, Комисија неће благонаклоно гледати на неодговарајуће коришћење државне помоћи. У погледу

18 Вид. Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, *OJ L 124*, 20.5.2003, стр. 36–41; Commission communication – Model declaration on the information relating to the qualification of an enterprise as an SME, *OJ C 118*, 20.5.2003, стр. 5–15; Corrigendum to the Commission Communication – Model Declaration on the information relating to the qualification of an enterprise as an SME, *OJ C156*, 4.7.2003, стр. 14.

19 Вид. Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection [2008], *OJ C82/01*.

20 Оља Мунитлак Ивановић, Синиша Домазет, „Државна помоћ за прилагођавање стандардима Европске уније за заштиту животне средине у време економске кризе“, *Пословна економија*, бр. 2/2011, стр. 271–289.

21 Смернице, тач. 34, 36.

22 Jasin Batista, „Latest Developments in Regional and Horizontal State Aid“, *European State Aid Law Quarterly*, бр. 4/2005, стр. 407–413; Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose, John Tomaney, „What Kind of Local and Regional Development and for Whom?“, *Regional Studies*, Vol. 41, бр. 9/2007, стр. 1253–1269.

дозвољених прагова интензитета помоћи, кумулацији помоћи, као и регионалним мапама државне помоћи, примењиваће се одредбе Смерница о регионалној државној помоћи.²³ У случају да је прималац помоћи овлашћен да пружа услуге од општег економског интереса које захтевају куповину или обнову возног парка и уколико већ прима компензацију по том основу, поменута компензација ће бити узета у обзир приликом одређивања износа регионалне помоћи која би могла бити додељена датом предузећу. Циљ је да се избегне превисок износ компензације, што би било у супротности са одредбама о државној помоћи.²⁴

Кад је реч о *државној помоћи у облику ојказивања дугова*, она ће бити оцењена на основу Смерница о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама из 2008. године (у даљем тексту: Смернице о спашавању),²⁵ или на основу члана 93 УФЕУ, ако се отказивање дугова односи искључиво на координацију транспорта, или компензацију по основу вршења услуга од општег економског интереса.²⁶ Овај вид државне помоћи може бити проглашен компатибилним са унутрашњим тржиштем, уколико олакшава прелазак на отворено железничко тржиште и уз кумулативно испуњење више услова.

Прво, помоћ мора служити превазилажењу дугова који су настали пре 15. марта 2001, односно пре ступања на снагу Директиве 2001/12/ЕС, сем у случају када се ради о државама чланицама које су приступиле Унији после тог датума. Тада ће релевантан датум бити дан приступања Унији. Друго, дугови морају бити директно повезани са активностима железничког транспорта или активностима управљања, изградње или коришћења железничке инфраструктуре. Овај услов неће бити испуњен ако се помоћ односи на инвестиције које нису повезане са железничком инфраструктуром. Треће, отказивање дугова мора бити у корист предузећа која се суочавају са превеликим нивоом презадужености. У том погледу, државна помоћ мора бити усмерена ка решавању финансијских проблема, нарочито уколико развој конкуренције неће омогућити предузећима да поравнају дугове у предвидљивој будућности. Притом, анализа испуњености наведеног услова укључиће и унапређења продуктивности која предузеће може разумно очекивати. Четврто, помоћ не сме бити претерана, односно мора бити нужна за задовољење сврхе њене доделе. То значи да она не сме ставити предузеће у ситуацију

23 Смернице, тач. 37–38.

24 Смернице, тач. 40.

25 Вид. Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty [2004], OJ C244/2; Commission Communication concerning the prolongation of the Community Guidelines on State aid for Rescuing and Restructuring Firms in Difficulty [2009], OJ C156/2.

26 Смернице, тач. 52–53.

повољнију од оне у којој се налази просечно предузеће сличног профила активности, којим се добро управља. Најзад, пето, отказивање дугова не сме омогућити предузећу конкурентску предност тако да се спречи развој ефективне конкуренције на тржишту. То посебно важи у случају када би помоћ одвратила конкуренте од уласка на тржиште. Осим тога, помоћ не сме бити финансирана на основу накнада наметнутих другим железничким оператерима.²⁷

Компатибилност помоћи за реструктурирање железничких предузећа ће, такође, бити оцењена на основу Смерница о спашавању. Поменуте Смернице су требале да важе до краја 2009. године, па им је важност накнадно продужена до октобра 2012. године, да би потом Комисија издала Обавештење којим је важење наведеног акта продужено до доношења нових правила о државној помоћи за спашавање и реструктурирање предузећа у тешкоћама.²⁸

Треба нагласити да је у Смерницама регулисана помоћ за реструктурирање раздвојеног теретног сектора железничких предузећа, имајући у виду све јачу конкуренцију. У том погледу, Комисија ће пре доделе помоћи затражити правно раздвајање теретног сектора од сектора превоза путника, уз његову трансформацију у комерцијално предузеће. На овај начин, искључило би се укрштено субвенционисање између реструктурираног сектора и остатка предузећа и обезбедило да сви финансијски односи између ове две активности буду спровођени на одржив начин и на комерцијалним основама.²⁹

Државна помоћ за спашавање и реструктурирање предузећа се може доделити само предузећима која се налазе у „тешкоћама“, при чему дефиниција таквих предузећа није дата у УФЕУ, већ у Смерницама о спашавању. Комисија ће сматрати да се ради о предузећу у тешкоћама уколико је оно неспособно да, било уз помоћ властитих ресурса, или уз помоћ средстава које може да прибави од стране његових сопственика/акционара или поверилаца, спречи губитке који ће га, без спољне интервенције од стране јавних власти, скоро сигурно осудити на престанак пословања у кратком или средњем временском року.³⁰ Предузеће у тешкоћама не може да испуњава своје обавезе према повериоцима, чак и уколико је пословна активност коју врши веома профитабилна.³¹ Дакле, могуће је да предузеће западне у тешкоће финансијске природе, али

27 Смернице, тач. 55–60.

28 Commission communication concerning the prolongation of the application of the Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty of 1 October 2004, [2012], OJ C296/3.

29 Смернице, тач. 72.

30 Смернице о спашавању, тач. 9.

31 *Ibidem*.

не и у економске тешкоће. У том смислу, емпиријске студије су показале да су финансијске турбуленције много чешће од економских.³²

Кад је реч о железничком транспорту, Смернице предвиђају одређене специфичности. У том погледу, мора се укључити и случај када теретни сектор представља кохерентну економску целину, која ће бити правно одвојена од остатка железничког предузећа, кроз процес реструктурирања пре доделе помоћи, и која се суочава са тешкоћама које би је окарактерисале као предузеће у тешкоћама, у смислу Смерница о спашавању. Како би теретни сектор железничког предузећа био претворен у одрживу економску целину, он мора обухватити све активности превоза терета (индустријске, комерцијалне, рачуноводствене или финансијске). Комисија ће, приликом процене да ли се сектор превоза терета налази у тешкоћама, посебно узети у обзир способност остатка железничког предузећа да осигура опоравак сектора који ће бити реструктуриран.³³

Још једна специфичност у односу на Смернице о спашавању присутна је у погледу новооснованих предузећа. Наиме, према Смерницама о спашавању, новоосновано предузеће не може добити помоћ за спашавање или реструктурирање. Међутим, помоћ за реструктурирање може бити додељена предузећу насталом по основу правног издвајања од остатка железничког предузећа. Жеља Комисије је да се омогући његово пословање у одрживим условима. Услов за доделу помоћи је да предузеће које ће настати по основу правног издвајања укључује целокупни сектор теретног транспорта (укључујући и имовину, одговорности, капитал, као и радну снагу). Уколико се наведени услов испуни, Комисија неће дати привредни субјект окарактерисати као новоосновано предузеће, у смислу Смерница о спашавању.³⁴

Даље, Смернице о спашавању истичу потребу за обезбеђењем дугорочне одрживости предузећа. То ће се обезбедити уз помоћ одговарајућег плана реструктурирања. План реструктурирања садржи анализу тржишта и описује околности због којих се предузеће нашло у економским тешкоћама, како би се могло проценити да ли ће мере, предложене у њему, заиста да доведу до унапређења економске одрживости. Притом, неће се узимати у разматрање неки спољашњи чиниоци, изузев ако се ради о општепризнатим тржишним претпоставкама, већ само интерне мере. У плану мора бити дата пројекција понуде и потражње на тржишту, праћена различитим сценаријима – од најбољег

32 Gregor Andrade, Steven Kaplan, „How costly is financial (not economic) distress? Evidence from highly leveraged transactions that became distressed“, *Journal of Finance*, бр. 53/1998, стр. 1143.

33 Смернице, тач. 74, 76–77.

34 Смернице, тач. 78–79.

па до најлошијег. Дакле, циљ плана за реструктурирање мора бити у томе да се предузећу омогући заокрет који ће му омогућити да, након реструктурирања, покрије све своје трошкове, укључујући пад вредности и финансијске трошкове.³⁵ Реструктурирање може да се изврши на различите начине, при чему се продаја имовине истиче као посебно погодан начин за избегавање банкротства.³⁶

Поред наведених правила садржаних у Смерницама о спашавању, Смернице прописују и додатна правила за железничка предузећа. У том погледу, реструктурирање мора обезбедити да се делатност превоза терета трансформише из заштићене активности која ужива искључива права у активност која је конкурентна на отвореном тржишту. Притом, реструктурирање ће се односити на све аспекте превоза терета (индустријске, комерцијалне или финансијске). Осим тога, план реструктурирања мора омогућити стандарде квалитета, поузданости и услуга који задовољавају захтеве потрошача.³⁷

Комисија мора осигурати да штетни ефекти на трговинске услове буду сведени на најмању могућу меру, односно да не премашују позитивне ефекте. У том погледу, морају се предузети компензацијске мере, које се могу манифестовати кроз отуђење имовине, смањивање капацитета или тржишне присутности, као и смањивања тржишних препрека на дотичним тржиштима. Мере морају бити сразмерне ограничавајућем ефекту државне помоћи, посебно величини и релативној важности предузећа на његовом тржишту или тржиштима.³⁸ Поред обавеза које проистичу из Смерница о спашавању, Комисија мора водити рачуна и о разлици између економских модела за железницу и друге облике превоза, циљу Уније о постављању равнотеже између облика превоза, као и о конкурентској ситуацији на тржишту у време реструктурирања.³⁹

Посебно је важно истаћи да помоћ намењена железничким превозницима мора бити сведена на минимум трошкова реструктурирања који су потребни да се реструктурирање може предузети у оквиру постојећих финансијских ресурса предузећа, њихових акционара или

35 Смернице о спашавању, тач. 33–37.

36 Вид. Paul Asquith, Robert Gertner, David Scharfstein, *Anatomy of Financial Distress: An Examination of Junk Bond Issuers*, NBER Working Paper Series, 1991. Поједини аутори сматрају да је могућност за спровођење вансудског реструктурирања већа за предузећа која имају већи удео непокретне имовине, вид. Stuart Gilson, Kose John, Larry Lang, „Troubled Debt Restructurings: An Empirical Study of Private Reorganisations of Firms in Default“, *Journal of Financial Economics*, бр. 27/1990, стр. 315–335.

37 Смернице, тач. 80.

38 Смернице о спашавању, тач. 39–40.

39 Смернице, тач. 81.

пословне групе којој припада. Притом, узео се у обзир државна помоћ за спашавање која је раније додељена, али и допринос самог корисника државне помоћи. Такав став је на месту, јер и сам корисник помоћи мора из властитих средстава да финансира властито реструктурирање. Његов допринос мора бити конкретан и што виши. Кад је реч о висини доприноса, Комисија је пошла од претпоставки да ће примерен допринос за реструктурирање износити 25% за мала, барем 40% за средња и барем 50% за велика предузећа.⁴⁰

За железничка предузећа посебно је значајан став по коме износ доприноса за реструктурирање може бити и нижи, уколико се ради о изузетним случајевима и случајевима које карактеришу нарочите тешкоће. Комисија је пошла од става да такав случај важи за сектор теретног железничког превоза у Унији, сматрајући да допринос теретног сектора треба да буде што је могуће виши, без угрожавања одрживости операције.⁴¹

Као и у Смерницама о спашавању, тако је и овде прихваћен принцип да се помоћ за спашавање може доделити само једном – принцип „једанпут – последњи пут“ („*one time – last time*“, превод аутора). Он се односи на правно издвојено предузеће, узимајући у обзир помоћ за реструктурирање нотификовану као иницијалну помоћ за реструктурирање примљену од стране предузећа. Ипак, помоћ за реструктурирање која је одобрена под условима из Смерница не утиче на примену принципа „једанпут – последњи пут“, у вези са остатком железничког предузећа. То значи да уколико је железничко предузеће примило помоћ за реструктурирање док је представљало једну целину, тада помоћ за реструктурирање предвиђена у Смерницама неће моћи да се додели одвојеном, теретном сектору железничког предузећа.⁴²

У Смерницама је регулисана и *помоћ за координацију железничког транспорта и уједињеника*. Компатибилност овог облика државне помоћи може да се процени на основу члана 93 УФЕУ. Оправдање за јавну интервенцију у овом правцу треба тражити у неколико негативних елемената на тржишту. Прво, транспортни сектор често прате негативне екстерналије (на пример, загађење животне средине). Друго, транспортни сектор може бити суочен са тешкоћама координације, у првом реду у виду проблема са обезбеђењем општег стандарда интероперабилности за железницу, или повезивање различитих транспортних мрежа. Треће, железничка предузећа често не могу да уберу све плодове властитих истраживачких, развојних и иновативних прегнућа.⁴³

40 Смернице о спашавању, тач. 43–44.

41 Смернице, тач. 82.

42 Смернице, тач. 83–84.

43 Смернице, тач. 87, 91–93.

У Смерницама се полази од генералног става да државна помоћ која задовољава потребе координације транспорта мора бити сматрана компатибилном са унутрашњим тржиштем. Ипак, да би се сматрало да дата мера државне помоћи служи за координацију транспорта, она мора бити нужна и сразмерна намераваном циљу, док нарушавање конкуренције које се везује уз меру помоћи не сме угрозити опште интересе Уније. У том погледу, свака помоћ која је нотификована Комисији мора бити ограничена на максимално пет година.⁴⁴

Помоћ за координацију железничког транспорта може да се јави у више облика: а) помоћ за коришћење инфраструктуре; б) помоћ за смањење екстерних трошкова; в) помоћ за промовисање интероперабилности, односно за промовисање веће безбедности, отклањање техничких препрека и смањење загађења од буке у сектору железничког транспорта; г) помоћ за истраживање и развој, као одговор на потребу координације транспорта.⁴⁵

Оправдани трошкови у погледу државне помоћи за коришћење инфраструктуре представљају додатне трошкове за коришћење железничке инфраструктуре плаћени од железничког транспорта, али не од више загађујућег конкурентског облика транспорта. Кад је реч о помоћи за смањење екстерних трошкова, оправдани трошкови представљају део екстерних трошкова које железнички транспорт омогућава да се избегну, у поређењу са конкурентским облицима транспорта. У оба случаја, државе чланице морају обезбедити транспарентну, образложену и квантификовану компаративну анализу трошкова између железничког транспорта и алтернативних опција, заснованих на другим облицима транспорта. Коришћена методологија и извршени прорачуни морају бити јавно доступни. Најзад, уколико се ради о државној помоћи за промовисање интероперабилности, оправдани трошкови обухватају све инвестиције које се односе на инсталацију безбедносних система и интероперабилност, смањење буке како у железничкој инфраструктури, тако и у возном парку, инвестиције повезане са постављањем система *ERTMS*,⁴⁶ као и сваку сличну меру која може помоћи уклањању техничких баријера на европском тржишту железничких услуга.⁴⁷

Комисија је заузела став да постоји презумпција нужности и сразмерности помоћи, уколико се интензитети помоћи крећу испод одређених вредности. Кад је реч о помоћи за коришћење инфраструктуре, дозвољени лимит износи 30% укупних трошкова железничког

44 Смернице, тач. 95–97.

45 Смернице, тач. 98.

46 Европски систем управљања железничким саобраћајем.

47 Смернице, тач. 102–103, 105–106.

транспорта, до 100% оправданих трошкова. За помоћ у циљу смањења екстерних трошкова, лимит је идентичан, али до 50% оправданих трошкова. На крају, у погледу државне помоћи за интероперабилност важи праг од 50% оправданих трошкова. Уколико помоћ прелази наведене прагове, државе чланице морају да докажу нужност и сразмерност мера у питању.⁴⁸

Помоћ за коришћење инфраструктуре и смањење екстерних трошкова мора бити строго ограничена на компензацију за опортунитетне трошкове повезане са коришћењем железничког транспорта, а не са коришћењем више загађујућих облика транспорта. Уколико постоји неколико конкурентних опција које проузрокују више нивое загађења него железнички транспорт, одабрани лимит одговара највишој трошкованој разлици међу различитим опцијама. У сваком случају, уколико је прималац државне помоћи железничко предузеће, мора се доказати да помоћ заиста има ефекат охрабрења модалног преласка на шине. То значи да помоћ мора бити рефлектована у цени потраживаној од путника или отпремника, јер су они ти који праве избор између железнице и више загађујућих облика транспорта, као што је друмски превоз. Најзад, кад је реч о државној помоћи за коришћење инфраструктуре и помоћи за смањење екстерних трошкова, морају постојати реални изгледи очувања саобраћаја пренетог на железницу, тако да помоћ доводи до значајног преноса саобраћаја.⁴⁹

Помоћ за коришћење инфраструктуре, помоћ за смањење екстерних трошкова, као и помоћ за интероперабилност која је нужна и сразмерна и не нарушава конкуренцију супротно општем интересу, мора бити окарактерисана као компатибилна, у складу са чланом 93 УФЕУ.⁵⁰

Кад је реч о државној помоћи за истраживање и развој, ту се примењују члан 9(2)(б) Уредбе, као и чланови 93 и 107 УФЕУ.

У складу са чланом 9(2)(б) Уредбе, помоћ за промовисање истраживања и развоја система железничког транспорта путника и технологија које су економичније за Унију мора бити третирана као она која испуњава потребе координације транспорта. Услов за то је да је предметна помоћ строго ограничена на фазу истраживања и развоја, као и да не покрива комерцијалну експлоатацију датих транспортних система и технологија. Јасно, ова одредба представља својеврсни *lex specialis* у односу на члан 107(3)(ц) УФЕУ. То значи да ће државна помоћ за истраживање, развој и иновације у области железничког транспорта путника бити оцењена на основу члана 107(3)(ц) УФЕУ, уколико није покривена одредбом 9(2)(б) Уредбе.

48 Смернице, тач. 107–108.

49 Смернице, тач. 109–111.

50 Смернице, тач. 112.

У вези са применом члана 107(3)(ц) УФЕУ, Комисија је изда-
ла одговарајући *Оквир за државну помоћ за истраживања, развој и
иновације* (у даљем тексту: Оквир).⁵¹ Оквир се примењује на све облике
помоћи за истраживања, развој и иновације. Аналогно томе, примениће
се и на државну помоћ у области железничког транспорта, изузев уко-
лико то није уређено специјалним одредбама о државној помоћи, као
што је члан 9(2)(б) Уредбе.

Као што је поменуто, компатибилност државне помоћи за
истраживања и развој може бити оцењена и на основу члана 93 УФЕУ,
уколико је усмерена ка испуњавању потребе координације транспорта.
Услов за то је да су испуњени услови у погледу нужности и сразмерности
помоћи, као и да помоћ не угрожава опште интересе Уније. Комисија је
заузела став да ће се, приликом анализе, примењивати и општи принци-
пи постављени у Оквиру.⁵²

Државне гаранције као облик помоћи за железничка предузећа уре-
ђене су Обавештењем Комисије о примени чланова 87 и 88 Уговора о ЕЗ
на државну помоћ у облику гаранција (у даљем тексту: Обавештење).⁵³
Обавештење се примењује на све економске секторе, дакле и желез-
нички транспорт, без обзира на специфична правила која се односе на
гаранције у датом сектору.⁵⁴

Комисија је заузела став да државна помоћ у облику неограни-
чених гаранција није компатибилна са унутрашњим тржиштем. Она
не може бити оправдана ни уз помоћ аргумента да се ради о задатку
од општег интереса, с обзиром да се не може проверити да ли износ
помоћи премашује нето трошкове пружања јавне услуге.⁵⁵ Уколико су
гаранције дате предузећима која су присутна како на конкурентним,
тако и неконкурентним тржиштима, тада ће Комисија захтевати ком-
плетно уклањање неограничених гаранција датих предузећу као цели-
ни. Наведена правила не важе за неограничене гаранције које генерал-
но представљају наслеђе специјалних случајева историјских монопола

51 Community Framework for State aid for research, development and innovation [2006], OJ C323/1.

52 Смернице, тач. 114–118.

53 Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to State aid in the form of guarantees [2008], OJ C155/10. Овим Обавештењем је замењен ранији акт из 2000. године. О томе вид. Luca Prete, „State Aid Reform: Some Reflections on the Need to Revise the Notice on Guarantees“, *World Competition*, бр. 29/2006, стр. 421–439; Mark Friend, „State Guarantees as State Aid: some practical difficulties“, у: Andrea Biondi (ed.), *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford, 2004. С обзиром на Уговор о функционисању ЕУ, користиће се нова нумерација, односно чланови 107–108.

54 Обавештење, тач. 1.3.

55 Смернице, тач. 120.

постављених за железничка предузећа пре него што је Уговор ступио на снагу, или пре него што је тржиште услуга железничког транспорта било отворено за конкуренцију. Стога, ове гаранције ће представљати такозвану постојећу помоћ (енгл. *existing aid*), а државе чланице треба да информишу Комисију о условима за примену шема постојеће помоћи, као и мера предвиђених за њихово уклањање.⁵⁶

III Процесно-правна контрола државне помоћи и пракса институција Уније

Државе чланице имају обавезу да помоћ за железнички транспорт нотификују Комисији, што је уређено чланом 108 УФЕУ. Поменути члан предвиђа две процедуре: а) прелиминарно испитивање дате мере државне помоћи, као и б) формалну истрагу. Између ова два поступка постоје битне разлике. Прелиминарно испитивање (које се одвија искључиво између Комисије и државе чланице) има за циљ да Комисија стекне *увид* (*prima facie*) и формира мишљење о компатибилности мере државне помоћи са унутрашњим тржиштем, док је формална истрага усмерена ка стицању потпуног увида у чињенице целокупног случаја, како би се на крају донела коначна одлука.

Након што детаљно испита нотификовани план за доделу помоћи, Комисија може да заузме неколицину различитих ставова. Прво, чињенице могу указивати да се у датом случају *не ради о државној помоћи* за железнички транспорт, па ће бити донета одлука у том погледу. То значи да држава чланица може слободно спровести свој план за доделу помоћи, будући да то не потпада под релевантне одредбе УФЕУ. Ипак, држава чланица мора водити рачуна о томе да ли је њена одлука у складу са другим одредбама садржаним у нормативним актима ЕУ. Друго, Комисија може донети одлуку да је нотификована мера помоћи компатибилна са унутрашњим тржиштем (енгл. *decision not to raise objections*), наводећи притом на којем изузетку у УФЕУ је заснована предметна одлука. Напокон, прелиминарна фаза поступка може се окончати и тако што Комисија изражава сумње у погледу компатибилности нотификоване мере помоћи за железнички транспорт са унутрашњим тржиштем, што ће аутоматски иницирати покретање друге фазе поступка.

Формална истрага се окончава тако што Комисија доноси одговарајућу одлуку, која може бити у различитој форми. Пре свега, Комисија може закључити да нотификована мера не представља државну помоћ, с обзиром да не испуњава услове предвиђене чланом 107(1) УФЕУ. Даље, Комисија може донети позитивну одлуку, односно заузе-

56 Смернице, тач. 121–123.

ти став да су отклоњене недоумице у вези са нотификованом мером помоћи. Треће, позитивна одлука може бити условљена испуњавањем одређених чинида или неких других обавеза од стране државе чланице (такозвана „условна одлука“). Услови ће бити постављени кумулативно, што значи да ће држава чланица морати све да их испуни, јер у противном државна помоћ за железнички транспорт неће моћи бити додељена. На крају, Комисија може донети и негативну одлуку о државној помоћи, односно одлуку о инкомпатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем.

Уколико се анализира *ипрактично њоспјување инстџитиуција Уније*, приметно је да је овај вид помоћи нотификован од више држава чланица. На пример, мађарска влада је желела да ојача конкуренцију између различитих видова транспорта, али и да промовише коришћење еколошки чистијих видова транспорта (енгл. *environmental friendlier transport modes*). Шема помоћи је обухватала период од 10 година, са трајањем до 2017. године. Корисници помоћи су били сви оператори који пружају услуге превоза терета железницом, односно превоз путника и терета унутрашњим воденим путевима у Мађарској. Комисија је закључила да се у предметном случају ради о државној помоћи, с обзиром да су предвиђене мере обезбеђивале финансијску предност кроз ниже пореске рачуне него иначе, јер су се мере финансирале из државних извора, због тога што су биле селективне (односиле су се само на одређене видове транспорта), као и због тога што су имале потенцијал да угрозе конкуренцију и трговину међу државама чланицама. Комисија је заузела став да нотификовану меру помоћи треба испитати са ослонцем на члан 93 УФЕУ (који допушта државну помоћ уколико она доприноси координацији транспорта), чија су правила за примену садржана у Одељку 6 Смерница.⁵⁷ Након спроведеног поступка, Комисија је закључила да прихватљиви трошкови шеме могу бити део екстерних трошкова који могу бити избегнути захваљујући железничком транспорту, у поређењу са друмским транспортом.⁵⁸ Даље, утврђено је и да је мера помоћи нужна, пропорционална, као и да нема претеране компензације за помоћ за смањење екстерних трошкова, с обзиром да интензитет помоћи није прелазео 30% укупног трошка за чистији облик транспорта, односно 50% прихватљивог трошка. Такође, установљено је и да је шема помоћи дата под недискриминаторским условима, транспарентна, временски ограничена и да не нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту, нити угрожава трговину међу државама чланицама.⁵⁹ Узевши

57 Case NN 29/2008 – Hungary – Excise duty exemptions and refunds for energy products used as fuel for railway transportation and navigation on inland waterways, C(2009) 10493 final.

58 *Ibidem*, тач. 22–29.

59 *Ibidem*, тач. 30–44.

у обзир све утврђене чињенице, Комисија је извукла коначан закључак да је предметна помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем.

Даље, Комисија је разматрала и помоћ британске владе у облику изузећа од накнаде за климатске промене за електричну енергију коришћену у железничком транспорту на електрифицираним пругама. Предложена мера представљала је наставак укупног изузећа од накнаде за климатске промене за електричну енергију коришћену од стране два типа пружалаца услуга железничког транспорта: оператора чије услуге нису обухваћене уговорима о пружању јавних услуга, као и оператора за теретне услуге. Помоћ је била намењена свим операторима који пружају услуге превоза путника на електрифицираним пругама отвореног приступа, као и операторима који пружају услугу електрифицираног превоза терета у Уједињеном Краљевству. Након спроведене процедуре, Комисија је заузела позитиван став о компатибилности помоћи са унутрашњим тржиштем.⁶⁰ Поред наведених случајева, позитивна одлука донета је и у погледу помоћи аустријске владе у облику меких кредита, додељиваних преко такозваног *ERP* фонда који је контролисан од аустријског министарства финансија,⁶¹ помоћи немачке савезне владе за монтирање у железничке вагоне нових, мање бучних, композитних кочионих блокова, у циљу смањења буке за грађане који живе у близини пруга,⁶² помоћи аустријске владе за изградњу и проширење система за претовар за комбиновани транспорт, односно за модални прелазак са друмског на железнички транспорт, у циљу даљег развоја железничког саобраћаја и слично.⁶³

IV Закључак

На основу реченог, може се закључити да државна помоћ за железнички транспорт има за циљ да подстакне прелазак на еколошки чистије видове превоза путника и робе. На такве кораке Комисију су подстакле реалне опасности које могу проистећи од других видова транспорта, нарочито друмског. Анализа одредаба УФЕУ, као и аката секундарног

60 Case State aid cases No SA.31348 (2011/N) and SA.32614 (2011/N) – United Kingdom Exemption from the climate change levy for electrified rail, C(2011) 2613 final.

61 Case State aid SA.33669 (2011/N) – Austria – Third Prolongation of the ERP Transport Programme, C(2012) 5052 final.

62 Case State aid SA.34156 (2012/N) – Germany – The Funding Guidelines for noise reduction measures on freight wagons, C (2012) 9467 final.

63 Case State aid SA.34985 – Austria Programme for supporting the development of connecting railways and transfer terminals 2013 – 2017, ex N 196/2006: „Intermodal Transfer Guidelines“, N 707/2006: „Guidelines on the development of private connecting railways“, C (2012) 6350 final.

законодавства ЕУ показује да се државна помоћ за железнички транспорт може доделити за финансирања железничких предузећа уз помоћ инфраструктурног финансирања, за куповину и обнову возног парка, отказивање дугова од стране држава чланица у циљу финансијског реактивирања железничких предузећа, за реструктурирање железничких предузећа, за потребе координације транспорта, као и за државне гаранције за железничка предузећа. Поменута „листа“ није свеобухватног карактера, што значи да се под Смернице могу подвести и нови облици помоћи који би се евентуално појавили у пракси. Практично поступање Комисије указује да су се државе чланице придржавале услова постављених у Смерницама, као и прагова у вези са висином прихватљивих трошкова.

Уколико би се искуства ЕУ применила на територији Републике Србије (имајући у виду предстојећи почетак преговора о приступању), стиче се утисак да ће се поменуте одредбе о државној помоћи тешко спровести у дело, нарочито кад је реч о праговима помоћи постављеним у Смерницама. Разлози за овакав, помало песимистичан приступ, леже у чињеници да је железнички транспорт у нашој земљи у прилично лошем стању. То важи не само за локомотиве и вагоне, већ и за целокупну железничку инфраструктуру. Због тога ће у будућем периоду бити неопходне корените промене у овом сектору, укључујући и велике инфраструктурне пројекте усмерене ка осавремењавању пруга у Србији, као и обнављање застарелог возног парка. Из овога се извлачи закључак да ће бити неопходна државна помоћ у значајном обиму, па се јавља оправдана бојазан да ће прагови постављени у Смерницама бити прекорачени. Стога, постоји ризик да ће Комисија одбити државну помоћ коју нотификују надлежни органи Републике Србије. Можда би једно од решења била регионална државна помоћ, имајући у виду чињеницу да би се Република Србија, имајући у виду степен привредне развијености, могла у целини сврстати под статистички регион А. На тај начин, обезбедила би се значајна средства за развој овог важног сектора, не долазећи притом у опасност од доношења одлуке о инкомпатибилности државне помоћи.

Duřanka ĐURĐEV, PhD

Professor at the Faculty of Law University of Novi Sad

Siniřa DOMAZET, PhD

Assistant Professor at Educons University, Sremska Kamenica

Associate Member at Institute of Economic Sciences

STATE AID FOR RAIL TRANSPORT AS CONTRIBUTION TO THE DEVELOPMENT OF SUSTAINABLE TRANSPORT IN THE EUROPEAN UNION

Summary

State aid for railway transport encourages the shift to environmentally cleaner modes of transport of passengers and goods. Analysis of EU regulations show that state aid for railway transport can be assigned to finance railway companies to help finance infrastructure, for the purchase and renewal of rolling stock, the cancellation of debts by the Member States in order to finance the reactivation of railway companies, the restructuring of railway companies for the purpose of coordination of transport, as well as government guarantees for railroad companies. However, the provisions on state aid may be difficult to make it work in the territory of the Republic of Serbia, especially when it comes to the thresholds set out in the Guidelines. The solution is a regional state aid, because the Republic of Serbia, bearing in mind the level of economic development as a whole can be classified under statistical region "A". In this way there will be no violations of EU state aid provisions.

Key words: law, environment, state aid, sustainable development, rail transport.