

Saopštenje Komisije

Smjernice Komisije o državnoj pomoći za privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja

(2008/C 184/07)

1. UVOD

1.1. Opšti kontekst: željeznički sektor

1. Željeznica posjeduje jedinstvene prednosti: ona je siguran i čist oblik prevoza. Željeznički saobraćaj prema tome ima veliki potencijal doprinosa razvoju održivog saobraćaja u Evropi.

2. Bijela knjiga „Evropska saobraćajna politika za 2010. godinu: vrijeme za odluku“¹ i njena srednjoročna revizija² naglašavaju u kojoj je mjeri dinamična željeznička industrija potrebna pri ostvarivanju efikasnog, čistog i sigurnog sistema prevoza putnika i tereta koji će doprinjeti stvaranju jedinstvenog i prosperitetnog evropskog tržišta. Zakrčeni putevi koji opterećuju gradove i pojedina područja Evropske zajednice, potreba suočavanja s izazovima klimatskih promjena i povećanja cijena goriva pokazuju koliko je potrebno podsticati razvoj željezničkog saobraćaja. U tom pogledu je potrebno istaći da zajednička saobraćajna politika također mora slijediti ciljeve zaštite životne sredine utvrđene Ugovorom³.

3. Međutim, željeznički saobraćaj u Evropi ima problem s imidžem, budući da ravnomjerno opada od 1960-tih godina do kraja 20. vijeka. Saobraćaj tereta i saobraćaj putnika opali su relativno u poređenju sa ostalim oblicima prevoza. Željeznički prevoz je čak pokazao pad u apsolutnoj vrijednosti: količina tereta prevezenog željeznicom bila je veća 1970. godine nego 2000. godine. Tradicionalna privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja nisu bili sposobna da ponude pouzdanost i tačnost koje su od njih očekivali njihovi korisnici, što je uzrokovalo prelaz saobraćaja sa željezničkog na druge oblike prevoza, posebno na drumski saobraćaj⁴. Mada je putnički željeznički saobraćaj nastavio da raste u apsolutnoj vrijednosti, taj rast je veoma ograničen u poređenju sa drumskim i vazdušnim saobraćajem⁵.

4. Stiče se utisak da se ovaj trend nedavno promijenio⁶, ali još uvijek predstoji dug put dok željeznički saobraćaj ne postane zdrav i konkurentan. Velike poteškoće i dalje postoje u sektoru željezničkog teretnog saobraćaja, koje zahtijevaju djelovanje javnog sektora⁷.

5. Relativan pad evropske željezničke industrije većinom je uzrokovan načinom na koji je pružanje saobraćajnih usluga istorijski bilo organizovano, u osnovi prema nacionalnim i monopolističkim načelima.

6. Kao prvo, u nedostatku konkurencije u nacionalnim mrežama, privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja nisu imala podsticaje za smanjenje operativnih troškova i razvoj novih usluga. Njihove aktivnosti nisu donijele prihode dovoljne za pokrivanje svih neophodnih troškova i ulaganja. Ključna ulaganja se nisu uvijek realizovala, a ponekad su države članice prisiljavale privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja da ih realizuju iako nisu bili u mogućnosti da ih odgovarajuće finansiraju iz vlastitih resursa. Rezultat je bilo veliko zaduženje tih privrednih društava, što je također imalo negativan učinak na njihov razvoj.

7. Kao drugo, razvoj željezničkog saobraćaja u Evropi bio je otežan zbog nedostatka standardizacije i interoperabilnosti mreža, dok su drumski prevoznici i avio prevoznici bili u mogućnosti da razviju cijelu lepezu međunarodnih usluga. Zajednica je naslijedila mozaik nacionalnih željezničkih mreža obilježenih različitim dimenzijama pruga i neusklađenim sistemima signalizacije i bezbjednosti, koji ne dopuštaju privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja ostvarivanje koristi od ekonomija u obimu koji bi proizašao iz oblikovanja infrastrukture i voznog parka za jedno veliko tržište umjesto za 25⁸ nacionalnih tržišta.

8. Zajednica sprovodi politiku revitalizacije željezničke industrije u tri smjera:

(a) postupno uvodeći uslove koji podstiču tržišnu konkurenciju na tržištima usluga željezničkog saobraćaja;

(b) podstičući standardizaciju i tehničko usklađivanje na evropskim željezničkim mrežama, s ciljem pune interoperabilnosti na evropskom nivou;

(c) dajući finansijsku pomoć na nivou Zajednice (u programu TEN-T i u okviru strukturnih fondova).

9. Zajednica je tako postupno otvorila tržišta željezničkog saobraćaja tržišnoj konkurenciji. Početni liberalizacioni paket usvojen je 2001. godine, uključujući Direktivu 2001/12/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2001. kojom se mijenja Direktiva Savjeta 91/440/EEZ o razvoju željeznica u Zajednici⁹, Direktivu 2001/13/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2001. kojom se mijenja i dopunjava Direktiva 95/18/EZ o licenciranju privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja¹⁰, zatim Direktivu 2001/14/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. februara 2001. o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplatu taksi za upotrebu željezničke infrastrukture i bezbjednosnim potvdama¹¹. Nakon tog paketa je uslijedio drugi paket 2004. godine, čiji su glavni instrumenti bili Uredba (EZ-a) br. 881/2004 Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004. kojom se formira Evropska agencija za željeznice¹², Direktiva 2004/49/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004. o sigurnosti na željeznicama Zajednice i kojom se mijenja i dopunjava Direktiva Savjeta 95/18/EZ o licenciranju privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja i Direktiva 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplatu taksi za upotrebu željezničke infrastrukture i bezbjednosnim potvdama¹³, zatim Direktiva 2004/50/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004. kojom se mijenja i dopunjava Direktiva Savjeta 96/48/EZ o interoperabilnosti transevropskog sistema visokobrzinske željeznice i Direktiva 2001/16/EZ Evropskog parlamenta i

¹ COM(2001) 370 od 12. septembra 2001, strana 18.

² Saopštenje Komisije „Držite Evropu u pokretu - Održivost i mobilnost za naš kontinent- Srednjoročni pregled Bijele knjige saobraćaja (COM(2006) 314, 22. jun 2006, strana 21).

³ Član 2 Ugovora propisuje da je jedan od glavnih ciljeva Komisije da promoviše „održivi i neinflatorni rast“ poštujući životnu sredinu. Ove odredbe su dopunjene specifičnim ciljevima iz člana 174, koji predviđa da će politika Zajednice po pitanju zaštite životne sredine doprinjeti očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Član 6 Ugovora predviđa da „potreba zaštite životne sredine mora biti integrisana u kreiranje i sprovođenje politika Zajednice i aktivnosti iz člana 3, posebno u cilju promovisanja održivog razvoja“

⁴ Od 1995. do 2005. godine željeznički prevoz (izraženo u tonama-km) povećan je za 0,9% godišnje u prosjeku, dok je u prosjeku + 3,3 % zabilježen porast upotrebe puteva za isti period (izvor: Eurostat).

⁵ Od 1995. do 2004. godine putnički željeznički saobraćaj (izraženo u putnik-km) povećan za 0,9% godišnje u prosjeku, dok je zabilježen prosječan godišnji rast od + 1,8 % za privatna vozila u istom periodu (izvor: Eurostat).

⁶ Od 2002., posebno u onim zemljama koje su otvorile svoja tržišta za konkurenciju. U 2006. godini došlo je 3,7% godišnjeg rasta u željezničkim teretnim performansama i 3% u prevozu putnika. Ovo poboljšanje će vjerovatno nastaviti u 2007. godini.

⁷ Saopštenje Komisije „Ka željezničkoj mreži dajući prioritet teretnom saobraćaju“ SEC (2007) 1322, SEC (2007) 1324 i SEC (2007) 1325, 18. oktobar 2007).

⁸ Malta i Kipar nemaju željezničku saobraćajnu mrežu

⁹ SL L 75, 15.3.2001, strana 1.

¹⁰ SL L 75, 15.3.2001, strana 26.

¹¹ SL L 75, 15.3.2001, strana 29. Direktiva izmijenjena i dopunjena Direktivom 2007/58/EC (OJ L 315, 3.12.2007, strana 44).

¹² SL L 164, 30.4.2004, strana 1.

¹³ SL L 164, 30.4.2004, strana 44.

Savjeta o interoperabilnosti transevropskog sistema klasične željeznice¹⁴, te Direktiva 2004/51/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004. kojom se mijenja i dopunjava Direktiva Savjeta 91/440/EEZ o razvoju željeznica u Zajednici¹⁵. Treći paket usvojen je 2007. godine, a sastoji se od Uredbe (EZ-a) br. 1370/2007 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. o uslugama javnog prevoza putnika željeznicom i cestom i o ukidanju Uredbi Savjeta br. 1191/69 i 1107/70¹⁶, zatim od Uredbe (EZ-a) br. 1371/2007 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. o pravima i obavezama putnika u željezničkom saobraćaju¹⁷, Direktive 2007/58/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. kojom se mijenja i dopunjava Direktiva Savjeta 91/440/EZ o razvoju željeznica u Zajednici i Direktiva 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplata taksi za upotrebu željezničke infrastrukture¹⁸, te Direktive 2007/59/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. o sertifikovanju mašinovođa koji upravljaju lokomotivama i vozovima na željezničkim sistemima u Zajednici¹⁹. Kao rezultat ovog, tržiste željezničkog teretnog saobraćaja otvoreno je za konkurenciju 15. marta 2003. godine na transevropskoj mreži i željezničkog teretnog saobraćaja, zatim 1. januara 2006. za međunarodni prevoz tereta i na kraju od 1. januara 2007. za željezničku kabotažu. Treći paket postavio je 1. januara 2010. kao datum za otvaranje međunarodnog prevoza putnika tržišnom nadmetanju. Neke države članice, kao što su Velika Britanija, Njemačka, Holandija i Italija, već su (djelimično) otvorile svoja domaća tržista putničkog prevoza.

10. Mjerodavne odredbe Direktive Savjeta 91/440/EEZ od 29. jula 1991. o razvoju željeznica Zajednice²⁰, postavile su novi institucionalni i organizacioni okvir za subjekte u željezničkoj industriji, uključujući:

- (a) odvajanje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja²¹ od upravljanja infrastrukturom²² u pogledu računa i organizacije;
- (b) nezavisnost privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja u upravljanju;
- (c) upravljanje privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja po načelima koji se primjenjuju kod komercijalnih privrednih društava;
- (d) finansijsku ravnost u privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja prema zdravom biznis planu;
- (e) usklađenost finansijskih mjera država članica sa pravilima o državnoj pomoći²³.

11. Uporedo s ovim procesom liberalizacije, Komisija se na drugom nivou obavezala da promoviše interoperabilnost evropskih željezničkih mreža. Ovaj je pristup propraćen inicijativama Zajednice kako bi se poboljšali sigurnosni standardi željezničkog saobraćaja²⁴.

12. Treći nivo javne intervencije u korist željezničke industrije nalazi se u području finansijske pomoći. Komisija smatra da je u pojedinim okolnostima ova pomoć opravdana s obzirom na znatne troškove prilagođavanja koji su neophodni u ovoj industriji.

13. Komisija dalje napominje da je od uvijek bilo značajnih ulaganja javnih sredstava u sektor željezničkog saobraćaja. Od 2004. godine države Evropske unije, kada se sastojala od 25 država članica (EU-25), su donirale sredstva za izgradnju i održavanje željezničke infrastrukture²⁵ u ukupnom iznosu od 17 milijardi evra. Države članice privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja godišnje plaćaju 15 milijardi eura kao naknadu za pružanje nerentabilnih usluga putničkog prevoza.

14. Dodjeljivanje državne pomoći željezničkoj industriji može se odobriti samo kada ono doprinosi završetku izgradnje integrisanog evropskog tržista, koje je otvoreno za tržišnu konkurenciju i interoperabilno, i kada doprinosi ciljevima održive mobilnosti u Zajednici. Komisija, u skladu s tim, osigurava da finansijska pomoć javnog sektora ne narušava tržišnu konkurenciju na način suprotan zajedničkom interesu. Ovdje Komisija u pojedinim slučajevima može zatražiti od država članica da se obavežu na ispunjavanje ciljeva Zajednice u zamjenu za dodjelu pomoći.

1.2. Cilj i područje primjene ovih Smjernica

15. Cilj ovih Smjernica je davanje uputstava o usklađenosti državne pomoći privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja sa Ugovorom, kako je to definisano Direktivom 91/440/EEZ i u kontekstu koji je gore opisan. Nadalje, Poglavlje 3. takođe se odnosi na privredna društva u gradskom, prigradskom i regionalnom prevozu putnika.

Ove Smjernice su zasnovane posebno na načelima koje je ustanovio zakonodavac Zajednice u tri uzastopna paketa za željeznice. Njihov je cilj poboljšanje transparentnosti javnog finansiranja i pravne sigurnosti što se tiče pravila Ugovora u kontekstu otvaranja tržista. Ove Smjernice se ne odnose na državno finansiranje namijenjeno kompanijama za upravljanje infrastrukturom.

16. Članom 87, stav 1 Ugovora, predviđa se da, u načelu, svaka pomoć koju dodjeljuje država članica, a za koju postoji opasnost da će narušiti tržišnu konkurenciju stavljajući određena privredna društva ili proizvodnju pojedinih roba u povoljniji položaj, nije usklađena sa zajedničkim tržištem u onoj mjeri u kojoj utiče na trgovinu između država članica. Međutim, takva državna pomoć može se opravdati u pojedinim slučajevima u svjetlu zajedničkog interesa Zajednice. Neke od ovih situacija opisane su u članu 87, stav 3 Ugovora i primjenjuju se na sektor saobraćaja kao što se primjenjuju i na druge sektore privrede.

17. Takođe, članom 73 Ugovora predviđa se da su pomoći usklađene sa zajedničkim tržištem „ako zadovoljavaju potrebe za koordinacijom saobraćaja ili ako predstavljaju naknadu za ispunjavanje određenih obaveza koje su svojstvene konceptu javnog servisa“. Ovaj član predstavlja *lex specialis* u opštoj šemi Ugovora. Na osnovi tog člana zakonodavac Zajednice usvojio je dva instrumenta specifična za sektor saobraćaja: Uredbu Savjeta (EEZ-a) br. 1191/69 od 26. juna 1969. o aktivnostima država članica u vezi sa obavezama koje su svojstvene konceptu javne usluge u željezničkom i drumskom saobraćaju i saobraćaju u unutrašnjim plovnim putevima²⁶ i Uredbu Savjeta (EEZ-a) br. 1107/70 od 4. juna 1970. o odobravanju pomoći za željeznički i drumski saobraćaj i saobraćaj u unutrašnjim plovnim putevima²⁷. Uredba Savjeta (EEZ-a) br. 1192/69 od 26. juna 1969. o zajedničkim pravilima o normalizaciji računa privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja²⁸ takođe predviđa da države članice mogu dodjeljivati određene naknade željezničkim kompanijama.

¹⁴ SL L 164, 30.4.2004, strana 114.

¹⁵ SL L 164, 30.4.2004, strana 164.

¹⁶ SL L 315, 3.12.2007, strana 1.

¹⁷ SL L 315, 3.12.2007, strana 14.

¹⁸ SL L 315, 3.12.2007, strana 44.

¹⁹ SL L 315, 3.12.2007, strana 51.

²⁰ SL L 237, 24.8.1991, str. 25. Direktiva posljednji put izmijenjena Direktivom 2007/58/EC.

²¹ Član 3 Direktive 91/440/EEC definiše privredno društvo iz oblasti željezničkog saobraćaja kao „bilo koje javno ili privatno privredno društvo licencirano u skladu sa primjenjivom legislativom Zajednice, sa osnovnim zadatkom da obezbijedi usluge prevoza robe i/ili putnika željeznicom, ali da privredno društvo mora osigurati vuču; ovo obuhvata i privredna društva koja se bave samo vučom.“

²² Član 3 Direktive 91/440/EEC definiše privredno društvo za upravljanje infrastrukturom kao „bilo koje tijelo ili privredno društvo posebno odgovorno za uspostavljanje i održavanje željezničke infrastrukture. To može obuhvatiti upravljanje kontrole infrastrukture i bezbjednosne sisteme. Funkcije ovih privrednih društava za upravljanje infrastrukturom na mreži ili dijelu mreže mogu biti dodijeljene različitim tijelima ili privrednim društvima“

²³ Član 9 (3) Direktive 91/440/EEC glasi: 'pomoć dodijeljena od strane država članica da ponište sve dugove iz ovog člana odobrava se u skladu sa članovima 73., 87. i 88. Ugovora'

²⁴ Posebno, Direktiva 2004/49/EZ

²⁵ Izvor : Evropska komisija, na osnovu podataka dobijenih na godišnjem nivou od strane država članica. Brojke mogu biti još veće ukoliko cjelokupna finansijska podrška nije objavljena, posebno kroz sufinansiranje strukturalnih i kohezionih sredstava.

²⁶ SL L 156, 28.6.1969. godine, str. 1 Uredba izmijenjena Uredbom (EEC) broj 1893/91 (SL L 169, 29.6.1991. godine, str. 1).

²⁷ SL L 130, 15.6.1970, strana 1.

²⁸ SL L 156, 28.6.1969, strana 8. Pravilnik izmijenjen posljednji put Pravilnikom (EC) No 1791/2006 (SL L 363, 20.12.2006, strana 1).

18. Član 3 Uredbe (EEZ-a) br. 1107/70 predviđa da države članice ne smiju preduzimati mjere koordinacije niti nametati obaveze svojstvene konceptu javnih usluga, koje uključuju dodjelu pomoći prema članu 73 Ugovora, osim u slučajevima ili okolnostima koji se navode u toj Uredbi, ne dovodeći u pitanje Uredbe (EEZ-a) br. 1191/69 i (EEZ-a) br. 1192/69. Prema presudi Suda pravde Evropske unije u predmetu *Altmark*²⁹, evidentno je da se državna pomoć koja se ne može opravdati na osnovu Uredbi (EEZ-a) br. 1107/70, (EEZ-a) br. 1191/69 ili (EEZ-a) br. 1192/69 se ne može ocijeniti usklađenom na osnovu člana 73 Ugovora³⁰. Takođe, treba podsjetiti da se naknada za javnu uslugu koja ne poštuje odredbe koje proizlaze iz člana 73 Ugovora ne može ocijeniti usklađenom sa zajedničkim tržištem na osnovu člana 86, stav 2 ili bilo koje druge odredbe Ugovora³¹.

19. Uredba (EZ-a) br. 1370/2007 („Uredba PSO“) koja stupa na snagu 3. decembra 2009. i koja ukida Uredbe (EEZ-a) br. 1191/69 i (EEZ-a) br. 1107/70, postavlja novi pravni okvir. Aspekti koji se odnose na naknadu za javnu uslugu, prema tome, nisu obuhvaćeni ovim Smjernicama.

20. Nakon stupanja Uredbe (EZ-a) br. 1370/2007 na snagu, član 73 Ugovora direktno je primjenjiv kao pravni osnov za određivanje usklađenosti pomoći koje nisu obuhvaćene Uredbom PSO, a posebno pomoći za koordinaciju teretnog saobraćaja. Prema tome, potrebno je razviti opšte tumačenje prilikom ocjenjivanja usklađenosti pomoći za koordinaciju sa članom 73 Ugovora. Cilj ovih Smjernica je da se posebno ustanove kriterijumumi za ovo ispitivanje i pragovi intenziteta. S obzirom na formulaciju člana 73 Komisija i pored toga mora omogućiti državama članicama da, tamo gdje je to moguće, pokažu u potrebu za bilo kojom mjerom, kao i proporcionalnost takvih mjera koje prevazilaze ustanovljene pragove.

21. Ove Smjernice se odnose na primjenu člana 73 i 87 Ugovora i njihovo sprovođenje s obzirom na državno finansiranje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja u smislu Direktive 91/440/EEZ. One se bave sljedećim aspektima: državno finansiranje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja kroz finansiranje infrastrukture (Poglavlje 2.), pomoći za kupovinu i obnovu voznog parka (Poglavlje 3.), otpisivanje dugova države s ciljem finansijskog oporavka privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja (Poglavlje 4.), pomoći za restrukturiranje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja (Poglavlje 5.), pomoći za potrebe koordinacije saobraćaja (Poglavlje 6.), i državne garancije za privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja (Poglavlje 7.). Međutim, ove Smjernice se ne odnose na pravila za primjenu Uredbe PSO, za koje Komisija još nije razvila nikakvu praksu donošenja odluka³².

2. DRŽAVNO FINANSIRANJE PRIVREDNIH DRUŠTAVA IZ OBLASTI ŽELJEZNIČKOG SAOBRAĆAJA KROZ FINANSIRANJE ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE

22. Željeznička infrastruktura je od velike važnosti za razvoj željezničkog sektora u Evropi. Bilo da se radi o interoperabilnosti, sigurnosti ili razvoja brze željeznice, mora doći do značajnih ulaganja u tu infrastrukturu³³.

23. Ove Smjernice se odnose samo na privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja. Prema tome, njihov cilj nije definisanje, u svjetlu pravila o državnoj pomoći, pravni okvir koji se primjenjuje na državno finansiranje infrastrukture. Ovo poglavlje samo istražuje učinak javnog finansiranja infrastrukture na privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja.

24. Osim toga, državno finansiranje razvoja infrastrukture može indirektno donijeti prednosti privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja i time ih pomoći. U skladu sa praksom Suda pravde Evropske unije, potrebno je ocijeniti ima li infrastruktura mjera ekonomski učinak ublažavanja opterećenja porezima koji obično opterećuju budžet privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja³⁴. Da bi se to postiglo, ova privrednih društava bi trebala da imaju selektivnu prednost koja potiče od finansiranja njihove infrastrukture³⁵.

25. Ako je infrastruktura dostupna svim korisnicima na pravedan i nediskriminirajući način, a pristup toj infrastrukturi naplaćuje se po stopi u skladu sa pravom Zajednice (Direktiva 2001/14/EZ), Komisija obično smatra da državno finansiranje infrastrukture ne predstavlja državnu pomoć privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja³⁶.

26. Komisija takođe ističe da tamo gdje državno finansiranje željezničke infrastrukture predstavlja pomoć jednom privrednom društvu iz oblasti željezničkog saobraćaja ili više njih, ono može biti odobreno, na primjer na osnovu člana 73 Ugovora, ako pomenuta infrastruktura zadovoljava potrebe koordinacije saobraćaja. U tom smislu, Poglavlje 6 ovih Smjernica je odgovarajuća referentna tačka za ocjenjivanje usklađenosti.

3. POMOĆ ZA KUPOVINU I OBNOVU VOZNOG PARKA

3.1. Cilj

27. Vozni park lokomotiva i vagona koji se koristi za prevoz putnika zastarijeva i u nekim je slučajevima istrošen, posebno u novim državama članicama. U 2005. godini 70% lokomotiva (dizelskih i električnih) i 65% vagona u EU-25 bilo je starije od 20 godina³⁷. Uzimajući u obzir samo državne članice koje su se pridružile Evropskoj uniji 2004. godine, 82% lokomotiva i 62% vagona bilo je starije od 20 godina u 2005. godini³⁸. Prema informacijama koje su joj dostupne, Komisija procjenjuje da je godišnja stopa obnove voznog parka oko 1%.

28. Ovaj trend uopšteno ocrtava poteškoće željezničke industrije, koje privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja smanjuju podsticaj i sposobnost za ulaganja na nastojanju da modernizuju i/ili obnove svoj vozni park. Takva su ulaganja prijeko potrebna kako bi željeznički saobraćaj ostao konkurentan drugim oblicima saobraćaja koji uzrokuju veća zagađenja ili znače veće vanjske troškove. Takođe je potrebno ograničiti učinak željezničkog saobraćaja na životnu sredinu, posebno smanjivanjem zagađenja bukom koju on proizvodi, kao i poboljšati njegovu sigurnost. Na kraju, poboljšavanje interoperabilnosti između nacionalnih mreža znači da je potrebno prilagoditi postojeći vozni park kako bi se mogao održati jedinstveni sistem.

²⁹ Presuda Suda pravde od 24. jula 2003, Slučaj C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg*

³⁰ Presuda iz *Altmarka*, stav 107.

³¹ Pogledati, u tom smislu, recital 17 Odluke Komisije od 28. novembra 2005. godine o primjeni člana 86(2) Ugovora o EZ za državnu pomoć u obliku kompenzacije za javne usluge za određena privredna društva koja se bave pružanjem usluga od opšteg ekonomskog interesa (SL L 312, 29.11.2005, strana 67, tačka 17).

³² Niti se odnose na primjenu Uredbe (EEZ) br. 1192/69.

³³ Saopštenje Komisije "Nek Evropa kreće - Održi va mobilnost za naš kontinent - Srednjoročni pregled za Bijelu knjigu saobraćaja".

³⁴ Presuda Suda pravde od 13. juna 2002., C-382/99, *Holandija v Komisija* [2002] ECR I-5163.

³⁵ Presuda Suda pravde od 19. septembra 2000., C-156/98, *Nemačka v Komisija* [2000] ECR I-6857.

³⁶ Odluka od 7. juna 2006. godine Komisija, N 478/04, *Irska - državna garancija za kapitalne pozajmice po Coras Iompair Eireann (CIE) za investicije u infrastrukturu* (OV C 209, 31.8.2006, str 8.); Odluka od 8. marta 2006. godine, N 284/05, *Irska - Regionalni program Broadband* (OV C 207, 30.8.2006, str 3.), Tačka 34; i sljedeće odluke: Odluka 2003/227 / EC od 2. avgusta 2002. o raznim mjerama i državnoj pomoći datih od strane Španije 'Terra Mitica SA', tematski park blizu Benidorm (Alicante) (UL L 91, 8.4.2003, str 23.), tačka 64; Odluka od 20. aprila 2005. godine, N 355/04 PPP, *Belgija - Javno-privatno partnerstvo za tunel za Krijgsbaan u Deurne; razvoj industrijskih nekretnina i operacija Antwerpen aerodroma* (OJ C 176, 16.7.2005, str 11.), tačka 34; Odluka od 11. decembra 2001., N 550/01, *Belgija - Javno-privatno partnerstvo za utovar i istovar* (OV C 24, 26.1.2002, str 2.), Tačka 24; Odluka 20 Decembar 2001., N 649/01, *Velika Britanija-Freight objekti Grant* (OV C 45, 19.2.2002, str 2.), Tačka 45; odluka od 17. jula 2002. godine, N 356/02, *Velika Britanija - željeznička mreža* (OV C 232, 28.9.2002, str 2.), tačka 70; N 511/95, *Jaguar Automobili Ltd*. Pogledajte takođe o smernicama Komisije o primjeni članova 92 i 93 Ugovora o EZ i članu 61 Sporazuma EIP za državnu pomoć u sektoru avijacije (OV C 350, 10.12.1994, str 5.), tačka 12; *Bijela knjiga: Fer plaćanje za korišćenje infrastrukture* (COM (1998) 466 final), tačka 43; Saopštenje Komisije Evropskog parlamenta i Savjeta: "Jačanje kvaliteta usluga u morskim lukama: ključ za evropski saobraćaj" (KOM (2001) 35 11 finale, str.).

³⁷ Izvor: UIC Rolling vozni park u EU-25 + Norveška (2005).

³⁸ Izvor: CER (2005).

29. U svjetlu gore navedenog čini se da pod određenim okolnostima pomoć za kupovinu i obnovu voznog parka može doprinjeti raznim ciljevima od opšteg interesa, i to nekoliko vrsta ciljeva, pa se samim tim mogu smatrati usklađenim sa zajedničkim tržištem.

30. Ovo poglavlje treba da definiše uslove pod kojim Komisija treba da sprovede takvo ocjenjivanje usklađenosti.

3.2. Usklađenost

31. Ocjena usklađenosti treba da se izvrši u skladu sa ciljem od zajedničkog interesa kojem pomoć doprinosi.

32. Komisija smatra da se u načelu potreba za obnovom voznog parka može uzeti u obzir kao dovoljna ili u sprovođenju opštih pravila o državnoj pomoći ili kroz primjenu člana 73. Ugovora, gdje je takva pomoć namijenjena koordinaciji saobraćaja. (vidjeti Poglavlje 6).

33. Kada se procjenjuje usklađenost pomoći za vozni park Komisija uopšteno primjenjuje kriterijume koji su definisani za svaku od sljedećih kategorija pomoći u ovim Smjernicama ili u bilo kom drugom mjerodavnom dokumentu:

(a) pomoć za koordinaciju saobraćaja³⁹;

(b) pomoć za restrukturiranje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja⁴⁰;

(c) pomoć za mala i srednja privrednih društava⁴¹;

(d) pomoć za zaštitu životne sredine⁴²;

(e) pomoć za naknadu troškova vezanih za obaveze pružanja javne usluge i u okviru ugovora o pružanju javne usluge⁴³;

(f) regionalna pomoć⁴⁴.

34. U slučaju regionalne pomoći za početna ulaganja, Smjernice za nacionalne regionalne pomoći, „smjernice za regionalne pomoći“, predviđaju da „u sektoru saobraćaja, trošak kupovine prevoznih sredstava (pokretne imovine) nije opravdan za pomoć za početna ulaganja“ (tačka 50, fusnota 48). Komisija smatra da bi se izuzetak od ovog pravila mogao napraviti u vezi sa željezničkim prevozom putnika. Razlog su posebne karakteristike ovog oblika prevoza, a posebno činjenica da je moguće da se vozni park u ovom sektoru trajno dodijeli pojedinim linijama ili službama. Uz određene uslove, koji su definisani u nastavku, troškovi nabavke voznog parka u sektoru željezničkog prevoza putnika (ili za druge oblike kao što su laka željeznica, podzemna željeznica ili tramvaji) smatraju se opravdanim troškovima u smislu ovih smjernica⁴⁵. Međutim, troškovi kupovine voznog parka za isključivu upotrebu teretnog saobraćaja nisu dopustivi.

35. U pogledu situacije opisane u tačkama 28. i 29., ovaj izuzetak odnosi se na svaku vrstu ulaganja u vozni park, bilo početno ulaganje ili ulaganje u svrhu zamjene, dokle god je taj vozni park dodijeljen linijama koje redovno opslužuju regiju koja je prihvatljiva za pomoći prema članu 87. stavu 3. Ugovora, najudaljeniju regiju ili regiju niske gustoine naseljenosti u smislu tačaka 80. i 82. smjernica za regionalne pomoći⁴⁶. U drugim regijama izuzetak se odnosi samo na pomoći za početna ulaganja. Kod pomoći za ulaganja u svrhu zamjene, izuzetak je primjenjiv samo kad je vozni park za čiju obnovu se koristi pomoć stariji od 15 godina.

36. Kako bi se izbjeglo narušavanje tržišne konkurencije koja bi bila suprotna zajedničkom interesu, Komisija smatra da takav izuzetak mora zadovoljiti četiri uslova, koji trebaju biti kumulativno ispunjeni:

(a) predmetni vozni park mora biti isključivo dodijeljen za usluge putničkog gradskog, prigradskog ili regionalnog saobraćaja u određenoj regiji ili za određenu liniju koja opslužuje nekoliko različitih regija; za potrebe ovih smjernica „gradske i prigradske saobraćajne usluge“ treba tumačiti kao saobraćajne usluge kojima se opslužuje centar ili širi dio grada, kao i one usluge između tog centra i njihovih predgrađa. „Regionalne saobraćajne usluge“ trebaju se tumačiti kao saobraćajne usluge namijenjene zadovoljavanju saobraćajnih potreba jedne ili više regija. Saobraćajne usluge kojima se opslužuje nekoliko različitih regija, u jednoj ili više država članica, mogu prema tome biti obuhvaćene ovom tačkom ako se može pokazati da postoji uticaj na regionalni razvoj opsluživanih regija, posebno kroz redovnost usluge. U ovom slučaju, Komisija provjerava dovodi li pomoć u pitanje efikasno otvaranje tržišta međunarodnog prevoza putnika i kabotaže nakon stupanja na snagu trećeg paketa za željeznice;

(b) vozni park mora barem deset godina ostati dodijeljen isključivo određenoj regiji ili određenoj liniji koja prolazi kroz nekoliko različitih regija za koje je dodijeljena pomoć;

(c) novi vozni park mora zadovoljavati najnovije standarde interoperabilnosti, sigurnosti i zaštite životne sredine⁴⁷, primjenjive na datu mrežu;

(d) država članica mora dokazati da projekat doprinosi koherentnoj strategiji regionalnog razvoja.

37. Komisija vodi brigu o tome da se izbjegne nepotrebno narušavanje tržišne konkurencije, naročito uzimajući u obzir dodatne prihode koje zamijenjeni vozni park na predmetnoj liniji može donijeti privrednom društvu koje prima pomoć, na primjer prodajom trećoj strani ili korišćenjem na drugim tržištima. U tu se svrhu dodjela pomoći može usloviti obavezom privrednih društava primaoca da pod normalnim tržišnim uslovima proda cijeli vozni park ili njegov dio koji više ne koristi, kako bi se omogućilo njegovo dalje korišćenje kod drugih pružalaca usluga; u tom slučaju prihodi od prodaje starog voznog parka odbijaju se od opravdanih troškova.

38. Govoreći uopšteno, Komisija će osigurati da se pomoć ne koristi na neodgovarajući način. Primjenjuju se i drugi uslovi opisani u smjernicama za regionalne pomoći, naročito uslovi koji se odnose na gornje granice intenziteta, karte regionalnih pomoći i pravila za kumulaciju pomoći. Komisija napominje da pojedine linije mogu u nekim slučajevima prolaziti kroz regije u kojima se nalaze različiti nivoi intenziteta u skladu s mapama regionalnih pomoći. U tom slučaju Komisija primjenjuje najvišu stopu intenziteta regija koje linija redovno opslužuje s redovnošću takve usluge⁴⁸.

39. Kod investicionih projekata s opravdanim izdacima u iznosu od preko 50 miliona eura, Komisija smatra da je prikladno, zbog posebnosti sektora željezničkog prevoza putnika, odstupiti od tačaka 60. do 70. smjernica za regionalne pomoći. Međutim, tačke 64. i 67. tih smjernica ostaju primjenjive kada se investicioni projekat odnosi na vozni park dodijeljen određenoj liniji koja opslužuje nekoliko regija.

³⁹ Vidjeti poglavlje 6.

⁴⁰ Smjernice Zajednice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje privrednih društava u poteškoćama (SL C 244, 1.10.2004., str. 2) i poglavlje 5.

⁴¹ Uredba Komisije (EZ-a) br. 70/2001 od 12. januara 2001. o primjeni članova 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državnu pomoć malim i srednjim privrednim društvima (SL L 10, 13.1.2001., str. 33). Uredba kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Uredbom (EZ-a) br. 1976/2006 (SL L 368, 23.12.2006., str. 85).

⁴² Smjernice Zajednice za državnu pomoć za zaštitu životne sredine (SL C 82, 1.4.2008., str. 1).

⁴³ Uredba (EEZ-a) br. 1191/69 koja se spominje iznad; Uredba PSO Evropskog Parlamenta i Savjeta, spomenuta iznad, u kojoj posebnu pažnju treba obratiti na član 3. stav 1.: „Ako nadležni organ odluči da dodijeli isključivo pravo i/ili naknadu bilo koje prirode, vršitelju po sopstvenom izboru, u zamjenu za ispunjavanje obaveza javne usluge, mora to učiniti u okviru ugovora o javnoj usluzi“.

⁴⁴ Smjernice za nacionalnu regionalnu pomoć za 2007 – 2013 (SL C 54, 4.3.2006., str. 13), tačka 8.

⁴⁵ Komisija je primijetila da se, zavisno od posebnih okolnosti predmetnog slučaja, ovakvo zaključivanje može primijeniti *mutatis mutandis* na vozila koja se koriste u prevozu putnika drumom, ako takva vozila zadovoljavaju najnovije standarde Zajednice koji se primjenjuju na nova vozila. Ako je to slučaj, radi jednakog tretmana Komisija u takvim situacijama primjenjuje pristup koji je ovdje opisan za vozni park željeznica. Komisija podstiče države članice da prilikom dodjele ove vrste pomoći podržavaju tehnologije najmanje štetne za životnu sredinu, kao i da prati u kojoj je mjeri svrshodna posebna finansijska podrška koja vodi do većeg intenziteta pomoći za takve tehnologije.

⁴⁶ Najrjeđe naseljene regije predstavljaju ili pripadaju regijama na nivou NUTS-II s gustoćom naseljenosti ne većom od 8 stanovnika na km² i prostiru se na susjedna ili granična manja područja koja su ekvivalentna istim kriterijumima gustoće naseljenosti.

⁴⁷ Pomoći za nabavku novih prevoznih vozila koja su iznad standarda Zajednice ili koja povećavaju nivo zaštite životne sredine u nedostatku standarda Zajednice moguće su unutar Smjernica za državnu pomoć za zaštitu životne sredine.

⁴⁸ Gdje linija ili određena usluga sistematski (tj., na svakom putovanju) opslužuje regiju na koju se primjenjuje najviša stopa, ova stopa se primjenjuje na sve opravdane troškove. Ako se regija na koju se primjenjuje najviša stopa samo povremeno opslužuje, ova se stopa primjenjuje samo na dio opravdanih troškova određenih za opsluživanje te regije.

40. Ako je privrednom društvu – primaocu pomoći povjereno pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa koje zahtijevaju kupovinu i/ili obnovu voznog parka, za što već dobija naknadu, ta naknada treba da se uzme u obzir u iznosu regionalnih pomoći koje se mogu dodijeliti tom privrednom društvu, kako bi se izbjegla prekomjerna naknada.

4. OTPIS DUGA

4.1. Cilj

41. Kao što je navedeno u Odjeljku 11., privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja u prošlosti su bila u stanju neravnoteže između svojih prihoda i troškova, posebno troškova ulaganja. Ovo je dovelo do velike zaduženosti, čije finansiranje predstavlja vrlo težak teret privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja i ograničava njihovu sposobnost za izvršavanje nužnih ulaganja kako u infrastrukturu tako i u obnovu voznog parka.

42. Direktiva 91/440/EEZ izričito je ovu situaciju uzela u obzir. U njenoj sedmoj uvodnoj izjavi navodi se da države članice „trebaju posebno da osiguraju da postojeća privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja koja su u državnom vlasništvu ili pod javnom kontrolom dobiju zdravu finansijsku strukturu“ i predviđaju da bi u tu svrhu moglo biti potrebno „finansijsko preuređenje“. Član 9 Direktive predviđa: „Zajedno s postojećim privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja koji su u državnom vlasništvu ili pod kontrolom države, države članice uspostavljaju odgovarajuće mehanizme koji bi pomogli u smanjivanju zaduženosti tih privrednih društava na nivo koji ne ometa zdravo upravljanje finansijama, pa kao i za poboljšanje njihove finansijske situacije“. Član 9 stav 3 predviđa dodjelu državne pomoći „kako bi se otpisali dugovi spomenuti u ovom članu“ i navodi da se takve pomoći moraju dodjeljivati u skladu s članovima 73, 87. i 88. Ugovora.

43. Početkom 1990-ih, nakon stupanja na snagu Direktive 91/440/EZ, države članice znatno su smanjile dugove privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja. Restrukturiranje dugova poprimilo je različite oblike:

(a) prenos cijelog ili dijela duga na tijelo odgovorno za upravljanje infrastrukturom, omogućavajući tako privrednom društvu iz oblasti željezničkog saobraćaja da djeluje na zdravijoj finansijskoj podlozi. Takav prenos je bilo moguće izvršiti kad su djelatnosti saobraćajnih usluga bile odvojene od upravljanja infrastrukturom;

(b) stvaranje posebnih subjekata za finansiranje infrastrukturnih projekata (na primjer, linije brze željeznice) omogućavajući privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja oslobođenje od budućeg finansijskog tereta koji bi nastao finansiranjem ove nove infrastrukture.

(c) finansijsko restrukturiranje privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja, posebno otpisivanjem svih ili dijela njihovih dugova.

44. Ove tri vrste djelovanja pomogle su u poboljšanju finansijske situacije privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja u kratkom roku. Njihova je zaduženost smanjena prema njihovim ukupnim obavezama, kao što je smanjen i udio otplate kamata u operativnim troškovima. Uopšteno, smanjenje zaduženosti omogućilo je privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja da poboljšaju svoju finansijsku situaciju sniženjem svog kapitala i otplatom kamata. Takva smanjenja su takođe pomogla u snižavanju kamatnih stopa, što ima značajan učinak na finansijsko servisiranje duga.

45. Međutim, Komisija napominje da stepen zaduženosti mnogih privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja nastavlja da bude razlog za zabrinutost. Nekoliko takvih privrednih društava ima stepen zaduženosti veći nego što je to dopustivo komercijalnom privrednom društvu, te ona nisu još uvijek sposobna za samofinansiranje i/ili ne mogu finansirati svoje potrebe za ulaganjem iz prihoda od sadašnjih i budućih prevoznih djelatnosti. Takođe, u državama članicama koje su pristupile Zajednici nakon 1. maja 2004. godine, stepen zaduženosti privrednih društava u sektoru je značajno viši nego kod ostalih država članica Zajednice.

46. Ova se činjenica odražava u izboru zakonodavca Zajednice da ne izmijeni i dopuni odredbe Direktive 91/440/EEZ prilikom donošenja Direktiva 2001/12/EZ i 2004/51/EZ. Te odredbe, prema tome, ulaze u opšti okvir stvoren uzastopnim paketima za željeznicu.

47. Ovo Poglavlje nastoji da definiše kako, u svjetlu ove potrebe za sekundarnim pravom Komisija namjerava primijeniti pravila o državnoj pomoći iz Ugovora na mehanizme za smanjivanje zaduženosti privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja.

4.2. Prisutnost državne pomoći

48. Komisija prije svega ističe da se načelo neusklađenosti izloženo u članu 87, stav 1. Ugovora primjenjuje samo na pomoći „koje narušavaju ili prijete narušavanjem tržišne konkurencije stavljajući određena privrednih društava ili proizvodnju određenih roba u povoljniji položaj“ i to samo „ako utiče na trgovinu između država članica“. Prema uspostavljenoj sudskoj praksi, kada finansijske pomoći jačaju položaj nekog privrednog društva u poređenju sa drugim koja se nadmeću u trgovini unutar Zajednice, mora se smatrati da pomoći utiču na ta privredna društva⁴⁹.

49. Svaka mjera koja se može pripisati državi, a koja dovodi do potpunog ili djelimičnog otpisivanja dugova posebno u korist jednog ili više privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja i pomoću državnih izvora, prema tome, obuhvaćena je članom 87, stavom 1 Ugovora, ako predmetno željezničko privredno društvo djeluje na tržištima otvorenim za tržišnu konkurenciju i ako ovo otpisivanje dugova jača njegov položaj na barem jednom od tih tržišta.

50. Komisija ističe da je Direktiva 2001/12/EZ otvorila tržište međunarodnih usluga željezničkog teretnog saobraćaja za tržišnu konkurenciju u cijeloj transevropskoj mreži i željezničkog teretnog saobraćaja od 15. marta 2003. godine. Ona prema tome smatra da je, uopšteno, tržište otvoreno za tržišnu konkurenciju najkasnije od 15. marta 2003. godine.

4.3. Usklađenost

51. Kada otpis duga željezničkog privrednih društava predstavlja državnu pomoć obuhvaćenu članom 87, stavom 1 Ugovora, otpis se mora prijaviti Komisiji u skladu s članom 88 Ugovora.

52. Pomoći ove vrste uopšteno se moraju ispitati na osnovu Smjernica Zajednice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama iz 2004. („smjernice za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine“), uzevši u obzir Poglavlje 5 ovih Smjernica.

53. U posebnim slučajevima gdje se otpisani dugovi isključivo tiču koordinacije saobraćaja, naknade za obavezu pružanja javne usluge ili postavljanja računovodstvenih standarda, usklađenost ovih pomoći ispituje se na osnovu Člana 73 Ugovora, uredbi usvojenih radi njegove primjene i pravila za normalizaciju računa⁵⁰.

54. U svjetlu člana 9 Direktive 91/440/EZ Komisija takođe smatra da bi, u određenim okolnostima, trebalo da bude moguće da se odobre ovakve pomoći bez finansijskog restrukturiranja ako se otpis odnosi na stare dugove nastale prije stupanja na snagu Direktive 2001/12/EZ, kojom se utvrđuju uslovi za otvaranje sektora za tržišnu konkurenciju.

55. Komisija je zauzela stav da ova vrsta pomoći može biti usklađena ako je namijenjena olakšavanju prelaza na otvoreno željezničko tržište, kako je predvidio član 9 Direktive 91/440/EZ⁵¹. Prema tome, smatra da se takve pomoći mogu ocijeniti usklađenim sa članom 87, stav 3, tačkom (c) Ugovora⁵², uz uslov da su zadovoljeni sljedeći uslovi.

⁴⁹ Presuda Suda od 17. septembra 1980., Predmet 730/79, Phillip Morris Holandija protiv Komisije [1980] ECR 2671, član 11.

⁵⁰ Uredba (EEZ-a) br. 1192/69.

56. Prvo, pomoć mora služiti za naknadu jasno određenih i individualizovanih troškova nastalih prije 15. marta 2001. godine, datuma na koji je stupila na snagu Direktiva 2001/12/EZ. Pomoć ne smije ni pod kojim okolnostima preći iznos ovih dugova. U slučajevima kad su države članice pristupile Zajednici nakon 15. marta 2001. godine, važeći datum je datum pristupanja Zajednici. Logika člana 9 Direktive 91/440/EEZ, ponovljena u sljedećim direktivama, bila je razmatranje stepena duga nastalog u vrijeme dok odluka da se tržište otvori na nivou Zajednice još nije bila donešena.
57. Drugo, ovi dugovi moraju biti direktno vezani za aktivnosti željezničkog saobraćaja ili aktivnosti upravljanja, izgradnje ili korišćenja željezničke infrastrukture. Dugovi nastali u svrhu ulaganja koje nije direktno vezano uz saobraćaj i/ili željezničku infrastrukturu nisu opravdani.
58. Treće, otpis dugova mora biti u korist privrednih društava kojima prijeti prekomjerni stepen zaduženja koje ometa njihovo zdravo upravljanje finansijama. Pomoći moraju biti nužne u ispravljanju ove situacije u mjeri u kojoj im vjerovatni razvoj tržišne konkurencije na tržištu ne bi dopustio da isprave svoju finansijsku situaciju u doglednoj budućnosti. Ocjena ovog kriterijuma mora uzeti u obzir sva poboljšanja u produktivnosti za koje se razumno može očekivati da budu postignuta od strane privrednih društava.
59. Četvrto, pomoć ne smije prevazilaziti ono što je potrebno za tu svrhu. U tom smislu, budući razvoj konkurencije mora se također uzeti u obzir. U svakom slučaju pomoć ne bi smjela staviti privrednih društava u situaciju povoljniju od one u kojoj je prosječno dobro upravljano privredno društvo s istim profilom aktivnosti.
60. Peto, otpis dugova ne smije pružiti privrednom društvu konkurentsku prednost koja sprječava razvoj djelotvorne tržišne konkurencije, na primjer odvracanjem spoljašnjih privrednih društava ili novih subjekata od ulaska na određena nacionalna ili regionalna tržišta. Naravno, pomoći namijenjene otpisivanju dugova ne smiju se finansirati dugovima nametnutim ostalim pružiocima željezničkih usluga⁵³.
61. Ako su ovi uslovi ispunjeni, mjere otpisa duga doprinose cilju koji je postavljen u članu 9 Direktive 91/440/EEZ, bez prekomjernog narušavanja tržišne konkurencije i trgovine između država članica. U tom slučaju, ovakve državne pomoći mogu se smatrati usklađenim sa zajedničkim tržištem.

5. POMOĆ ZA RESTRUKTURIRANJE PRIVREDNIH DRUŠTAVA IZ OBLASTI ŽELJEZNIČKOG SAOBRAĆAJA – RESTRUKTURIRANJE SEKTORA »TERETA«

5.1. Cilj

62. Osim ako je posebno navedeno drugačije, Komisija ocjenjuje usklađenost pomoći države za restrukturiranje privrednih društava u teškoćama u sektoru željeznica na osnovu smjernica za pomoć države iz 2004. godine.
63. Uopšteno govoreći, organizacijski dio privrednih društava, to jest privredni subjekt bez pravnog subjektiviteta, nije opravdan za pomoć za restrukturiranje. Smjernice za pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine primjenjuju se samo na „privrednih društava u teškoćama“. One također navode u tački 13 da se privrednom društvu „koje pripada većoj poslovnoj grupi ili je od takve preuzeto, po pravilu ne može dodijeliti pomoć za restrukturiranje, osim ako je moguće dokazati da se radi o teškoćama unutar samog privrednih društava i da one nisu rezultat proizvoljne raspodjele troškova unutar grupe, kao i da su teškoće preozbiljne da bi ih grupa sama mogla prevazići“. Trebalo bi izbjegavati, *a fortiori*, da vještačka podjela omoguću da aktivnost koja stvara gubitke unutar datog privrednih društava prima javna sredstva.
64. Međutim, Komisija smatra da se evropski sektor željezničkog teretnog saobraćaja trenutno nalazi u vrlo specifičnoj situaciji što stvara potrebu da se, u zajedničkom interesu, predvidi da se pomoć dodijeljena privrednom društvu iz oblasti željezničkog saobraćaja koja mu dopušta da savlada teškoće u svojim djelatnostima teretnog saobraćaja može, u određenim okolnostima, smatrati usklađenom sa zajedničkim tržištem.
65. U današnjoj željezničkoj industriji stanje konkurencije u djelatnosti teretnog saobraćaja je znatno različito od onog u prevozu putnika. Nacionalna tržišta teretnog saobraćaja otvorena su za tržišnu konkurenciju dok tržišta željezničkog prevoza putnika neće biti otvorena prije 1. januara 2010. godine.
66. Ova situacija ima finansijski uticaj u mjeri u kojoj je prevoz tereta u načelu vođen samo poslovnim odnosima između subjekata za špediciju i prevoz. Finansijska ravnoteža u prevozu putnika može, s druge strane, također zavisiti od djelovanja organa državne uprave u obliku naknade za pružanje javnih usluga.
67. Međutim, nekoliko evropskih privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja nije pravno odvojilo svoje djelatnosti prevoza putnika i teretnog saobraćaja, ili je to tek učinilo. Štaviše, pozitivno pravo Zajednice ne sadrži i obavezu da se ovo pravno odvajanje izvrši.
68. Nadalje, jedan od najbitnijih prioriteta evropske saobraćajne politike tokom mnogih godina bilo je udahnuti novi život industriji željezničkog teretnog saobraćaja. Razlozi za to izloženi su u Poglavlju 1 ovih Smjernica.
69. Ovo specifično obilježje djelatnosti željezničkog teretnog saobraćaja zahtijeva prilagođen pristup, što je prepoznato u praksi Komisije u donošenju odluka⁵⁴ na osnovu Smjernica Zajednice o državnoj pomoći za sanaciju i restrukturiranje privrednih društava u teškoćama iz 1999. godine⁵⁵.
70. Cilj ovog Poglavlja je da, u svjetlu prakse Komisije u donošenju odluka i uzimajući u obzir izmjene i dopune u smjernicama za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine u odnosu na odgovarajuće smjernice iz 1999. godine, pokaže način na koji Komisija namjerava da primijeni ovaj pristup u budućnosti.
71. U pogledu gore naglašenih rizika, ovaj pristup je opravdan i održavaće se samo za one djelove privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja koja se bave prevozom tereta, i to u prelaznom razdoblju, to jest za restrukturiranja prijavljena prije 1. januara 2010. godine, datuma kada će se tržište željezničkog prevoza putnika otvoriti za tržišnu konkurenciju.
72. Nadalje, Komisija želi da uzme u obzir činjenicu da su, u rastućem broju država članica, privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja prilagodila svoju organizaciju specifičnim događanjima u djelatnostima teretnog saobraćaja i putnika preduzimanjem mjera kako bi se pravno odvojile od djelatnosti teretnog saobraćaja. Komisija prema tome zahtijeva, kao dio napora u restrukturiranju i prije dodjele bilo kakve pomoći, pravno razdvajanje predmetnog sektora teretnog saobraćaja njegovim transformiranjem u komercijalna privrednih društava prema opštem privrednom pravu. Komisija je mišljenja da će ovo razdvajanje, s drugim prikladnim mjerama, znatno pomoći u ispunjavanju dva cilja, to jest izbjegavanju svakog prekomjernog finansiranja između restrukturiranog dijela i ostatka privrednih društava, i osiguranju da se svi finansijski odnosi između ove dvije djelatnosti vode na održiv način i na komercijalnoj osnovi.
73. Kako bi se izbjegla svaka sumnja, smjernice za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine nastavljaju da se primjenjuju u cijelosti kad se ispituju pomoći kojima se bavi ovo Poglavlje, osim kad su u pitanju izričita odstupanja opisana u nastavku teksta.

5.2. Opravdanost

74. Kriterijumi opravdanosti moraju se prilagoditi kako bi uključili situacije u kojima dio za prevoz tereta nekog željezničkog privrednih društava predstavlja jedinstvenu i postojanu privrednu jedinicu, koja će biti pravno odvojena od ostatka privrednih društava kroz proces restrukturiranja prije

⁵¹ Komisija po analogiji primjenjuje određene uslove utvrđene u saopštenju Komisije vezanom za metodologiju analize državnih pomoći vezane za naslijeđene troškove od 26. jula 2001., SEC(2001) 1238.

⁵² Ne dovodeći u pitanje primjenu Uredbi (EEZ-a) br. 1191/69, (EEZ-a) br. 1192/69 i (EEZ-a) br. 1107/70.

⁵³ Ne dovodeći u pitanje primjenu Direktive 2001/14/EZ.

⁵⁴ Vidjeti Odluku Komisije od 2. marta 2005., N 386/04, Pomoć za restrukturiranje SNCF Freight – Francuska (SL C 172, 12.7 2005., str. 3).

⁵⁵ SL C 288, 9.10.1999., str. 2.

odjete pomoći, a kojoj prijete teškoće takve da bi, da je bila odvojena od željezničkog privrednih društava, bila „privredno društvo u teškoćama“ u smislu smjernica za restrukturiranje iz 2004. godine.

75. Ovo posebno znači da bi taj dio privrednih društava sam za sebe bio u ozbiljnim teškoćama koje ne bi bile rezultat proizvodnje raspodjele troškova unutar željezničkog privrednih društava.

76. Kako bi restrukturiranje usljed podjele predstavljalo koherentnu i trajnu privrednu jedinicu, on mora obuhvatiti sve djelatnosti teretnog saobraćaja željezničkog privrednih društava, bilo industrijske, komercijalne, računovodstvene ili finansijske. Mora postojati mogućnost da mu se pripise nivo gubitaka, kao i nivo vlastitih sredstava ili kapitala, koja realno prikazuje ekonomsku situaciju sa kojom se privredno društvo susrijeće usljed podjele kako bi se na dosljedan način mogli ocijeniti kriterijumi određeni u tački 10 smjernica za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine⁵⁶.

77. Prilikom ocjenjivanja da li je sektor u teškoćama kako je gore opisano, Komisija također uzima u obzir sposobnost ostatka željezničkog privrednih društava da osigura oporavak dijela koji se restrukturira.

78. Komisija je mišljenja da se, iako opisana situacija nije direktno obuhvaćena smjericama za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine, čija tačka 12 isključuje novonastala privrednih društava iz područja smjernica, pomoć za restrukturiranje može dodijeliti u ovom kontekstu kako bi se omogućilo privrednom društvu nastalom ovim pravnim odvajanjem da djeluje u odličnim tržišnim uslovima. Namjera je da se ovo primjenjuje samo u situacijama gdje privredno društvo koji će nastati kao rezultat pravnog odvajanja uključuje cijelu organizacionu jedinicu teretnog saobraćaja, kako je opisano odvojenim računovodstvom ustanovljenim u skladu s članom 9 Direktive 91/440/EEZ, i uključuje svu imovinu, odgovornosti, kapital, vanbilansne obaveze i radnu snagu te jedinice.

79. Komisija smatra da, iz istih razloga, ako je željezničko privredno društvo nedavno pravno odvojilo svoj dio teretnog saobraćaja, a taj je dio zadovoljio gore opisane uslove, ovo privredno društvo se ne smije smatrati novonastalim privredno društvom u smislu tačke 12 Smjernica za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine, i prema tome nije isključen iz područja primjene ovih Smjernica.

5.3. Povratak na dugoročnu održivost

80. Komisija osigurava ne samo ispunjavanje uslova za povratak na dugoročnu održivost kako je opisano u Smjericama za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine⁵⁷, nego i da će restrukturiranje osigurati preoblikovanje teretnog saobraćaja iz zaštićene djelatnosti koja utiče isključiva prava, u djelatnost koja je konkurentna na otvorenom tržištu. Ovo restrukturiranje dakle, bi trebalo da obuhvati sve aspekte djelatnosti teretnog saobraćaja, bilo industrijske, komercijalne ili finansijske. Plan restrukturiranja koji nalaže smjernice za restrukturiranje⁵⁸ mora omogućiti osiguravanje standarda kvaliteta, pouzdanosti i usluga koji zadovoljava zahtjeve korisnika.

5.4. Sprečavanje svakog prekomjernog narušavanja tržišne konkurencije

81. Prilikom analize sprečavanja svakog prekomjernog narušavanja tržišne konkurencije, kako je opisano u Smjericama za državnu pomoć za restrukturiranje, Komisija također razmatra:

(a) razliku između ekonomskih modela za željeznicu i za druge oblike saobraćaja;

(b) cilj promjene ravnoteže između oblika saobraćaja u Zajednici;

(c) stanje tržišne konkurencije u vrijeme restrukturiranja (stepen integracije, potencijal rasta, prisutnost konkurencije, vjerovatni trendovi).

5.5. Pomoć ograničena na minimum

82. Odredbe Smjernica za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine primjenjive su prilikom provjere ovog uslova. U tu svrhu sopstveni doprinosi privrednih društava uključuje doprinosi organizacione jedinice teretnog saobraćaja koja će biti pravno odvojena od željezničkog privrednih društava. Međutim, prema mišljenju Komisije, vrlo specifična situacija evropske industrije željezničkog teretnog saobraćaja, koja je opisana gore, može predstavljati vanrednu okolnost u značenju koje podrazumijeva Član 44 tih smjernica. Ona prema tome može prihvatiti niže sopstvene doprinose od onih koji su opisani u Smjericama za državnu pomoć za restrukturiranje iz 2004. godine uz uslov da je sopstveni doprinos sektora teretnog saobraćaja visok koliko je to moguće bez ugrožavanja održivosti djelatnosti.

5.6. Načelo „prvi put, poslednji put“

83. Načelo „prvi put, poslednji put“ primjenjuje se na pravno odvojeno privredno društvo, uzimanjem u obzir pomoći za restrukturiranje prijavljene kao pomoć za početno restrukturiranje koju je primilo privredno društvo. Međutim pomoć za restrukturiranje koja je odobrena pod uslovima izloženim u ovom Poglavlju ne utiče na primjenu načela „prvi put, poslednji put“ na ostatak željezničkog privrednih društava.

84. Kako bi se izbjegla svaka sumnja, ako je željezničko privredno društvo u cijelosti već primilo pomoć za restrukturiranje, načelo „prvi put, poslednji put“ znači da se pomoć kako je opisana u ovom Poglavlju ne može dodijeliti radi restrukturiranja dijela privrednih društava za prevoz tereta tog privrednih društava.

6. POMOĆ ZA KOORDINACIJU SAOBRAĆAJA

6.1. Cilj

85. Kao što je već rečeno, član 73 Ugovora je implementiran Uredbama (EEZ-a) br. 1191/69 i (EEZ-a) br. 1107/70, koje će ukinuti Uredba PSO. Uredba PSO se međutim primjenjuje samo na prevoz putnika na kopnu. Ona ne obuhvata željeznički prevoz tereta, za koji će pomoći za koordinaciju saobraćaja i dalje biti obuhvaćene samo članom 73 Ugovora.

86. Dodatno, član 9. Uredbe PSO koji se bavi pomoćima za koordinaciju saobraćaja i pomoćima za istraživanje i razvoj primjenjuje se izričito ne dovodeći u pitanje član 73. Ugovora, pa će biti moguće direktno koristiti član 73 Ugovora u opravdanju usklađenosti pomoći za koordinaciju željezničkog prevoza putnika.

⁵⁶ Tačka 10. smjernica za državnu pomoć za restrukturiranje navodi: „posebno, za privredno društvo se, u načelu i bez obzira na njegovu veličinu, smatra da je u teškoćama u smislu ovih smjernica u sljedećim slučajevima:

- u slučaju društva s ograničenom odgovornošću, ako je nestalo više od polovine upisanog odnosno osnovnog kapitala, a više od četvrtine tog kapitala izgubljeno u prethodnih 12 mjeseci, ili

- u slučaju privrednih društava u kojem su barem neki članovi neograničeno odgovorni za dugove privrednih društava ako je više od polovine njegovog kapitala prikazanog u finansijskim izvještajima privrednih društava nestalo, a više od četvrtine tog kapitala izgubljeno u prethodnih 12 mjeseci, ili

- u slučaju bilo kojeg oblika privrednih društava ako na osnovu nacionalnih propisa ispunjava uslove za pokretanje stečajnog postupka“.

⁵⁷ Vidjeti posebno tačke 34. do 37. smjernica za državnu pomoć za restrukturiranje.

⁵⁸ Vidjeti posebno odjeljak 3.2. smjernica za restrukturiranje.

87. Cilj ovog Poglavlja je, prema tome, uvođenje kriterijuma koji će Komisiji omogućiti da na osnovu člana 73 Ugovora ocijeni usklađenost pomoći za koordinaciju saobraćaja, kako uopšteno (Odjeljak 6.2.), tako i kod određenih specifičnih oblika pomoći (Odjeljak 6.3.) Komisija smatra da, iako su opšta načela implementacije člana 73 Ugovora relevantna prilikom ocjenjivanja državne pomoći prema Uredbi PSO, ove smjernice ne obuhvataju detaljna pravila za implementaciju ove Uredbe.

6.2. Opšte okolnosti

88. Član 73 Ugovora dopušta usklađenost pomoći koje zadovoljavaju potrebe za koordinacijom saobraćaja. Sud je donio presudu da taj član „potvrđuje da su pomoći za saobraćaj usklađene s Ugovorom samo u dobro definisanim slučajevima koji ne ugrožavaju opšte interese Zajednice“⁵⁹.

89. Koncept „koordinacije saobraćaja“ koji se koristi u članu 73 Ugovora ima značaj koji prevazilazi jednostavnu činjenicu pomaganja razvoja privredne djelatnosti. On upućuje na intervenciju organa vlasti koja je usmjerena na vođenje razvoja sektora saobraćaja u zajedničkom interesu.

90. Napredak postignut liberalizacijom sektora kopnenog saobraćaja u nekim stvarima je znatno smanjio potrebu za koordinacijom. U efikasnom liberalizovanom sektoru, koordinacija može u načelu proizaći iz djelovanja snaga tržišta. Međutim, kako je gore naznačeno, ostaje činjenica da ulaganja u razvoj infrastrukture nastavljaju da sprovode organi državne uprave. Štaviše, čak i nakon liberalizacije sektora, i dalje mogu postojati razni tržišni nedostaci. To su posebno nedostaci koji opravdavaju intervenciju državnih organa u ovom području.

91. Prvo, saobraćajni sektor povlači za sobom velike negativne spoljne učinke, na primjer između korisnika (zakršeni putevi) ili prema društvu kao cjelini (zagađenje). Ovi spoljašnji faktori teško se mogu uzeti u obzir, posebno zbog ograničenja mogućnosti uključivanja spoljašnjih troškova, ili jednostavno direktnih troškova korišćenja, u sisteme određivanja cijena pristupa saobraćajnoj infrastrukturi. Kao rezultat toga može se pojaviti nepodudaranje između različitih oblika prevoza, koje bi trebalo da bude ispravljeno dodjelom pomoći organa državne uprave za one oblike prevoza koji dovode do najnižih spoljašnjih troškova.

92. Drugo, u sektoru saobraćaja mogu postojati teškoće „koordinacije“ u ekonomskom smislu tog pojma, na primjer u prihvatanju zajedničkog standarda interoperabilnosti za željeznice, ili u vezama između različitih saobraćajnih mreža.

93. Treće, privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja mogu da neće biti sposobna da ostvare svu korist od svojih napora u istraživanju, razvoju i inovacijama (pozitivni spoljašnji faktori), što takođe predstavlja tržišni neuspjeh.

94. Prisutnost posebne odredbe u Ugovoru koja omogućava odobravanje pomoći koje zadovoljavaju potrebe koordinacije saobraćaja pokazuje koliko su važni ovi rizici tržišnog neuspjeha i negativan učinak koji imaju na razvoj Zajednice.

95. U principu, pomoći koje zadovoljavaju potrebe koordinacije saobraćaja smatraju se usklađenim sa Ugovorom.

96. Uprkos tome, kako bi se smatralo da data mjera pomoći „zadovoljava potrebe“ koordinacije saobraćaja, ona mora biti nužna i srazmjerna naznačenom cilju. Nadalje, narušavanje tržišne konkurencije koje je svojstveno pomoći, ne smije da ugrozi opšte interese Zajednice. Na primjer, pomoći koje bi vjerovatno pomjerile saobraćajne tokove s kratkih morskih linija na željeznicu ne bi zadovoljile ove uslove.

97. Na kraju, s obzirom na brz razvoj sektora saobraćaja i stoga potrebe za koordinacijom, svaka pomoć prijavljena Komisiji u svrhu donošenja odluke, na osnovu člana 73 Ugovora, pomoć usklađena s Ugovorom, mora biti ograničena⁶⁰ na najviše 5 godina, kako bi se omogućilo Komisiji da je preispita u svjetlu dobijenih rezultata i, po potrebi, da odobri njeno produženje⁶¹.

98. Što se tiče željezničke industrije detaljnije, pomoći za potrebe koordinacije saobraćaja mogu poprimiti nekoliko oblika:

(a) pomoći za korišćenje infrastrukture, tj. pomoći dodijeljene privrednim društvima iz oblasti željezničkog saobraćaja koja moraju plaćati naknade za infrastrukturu koju koriste, dok druga privrednih društava koja pružaju usluge prevoza bazirana na drugim oblicima prevoza ne moraju plaćati takve naknade;

(b) pomoći za smanjivanje spoljašnjih troškova, oblikovane da podstaknu promjenu oblika prevoza na željeznicu budući da ona stvara niže spoljne troškove nego drugi oblici, kao što je drumski prevoz;

(c) pomoći za promovisanje interoperabilnosti i, u obimu u kojem to zadovoljava potrebe koordinacije saobraćaja, pomoći za promovisanje veće sigurnosti, uklanjanje tehničkih prepreka i smanjivanje zagađenja bukom u sektoru željezničkog saobraćaja, u daljem tekstu: „pomoći za interoperabilnost“;

(d) pomoći za istraživanje i razvoj kao odgovor na potrebe koordinacije saobraćaja.

99. U sljedećim odjeljcima Komisija navodi uslove koji, s aspekta njene prakse donošenja odluka, omogućavaju da se osigura, za različite vrste pomoći za koordinaciju saobraćaja, da ove pomoći zadovolje uslove usklađenosti navedene u članu 73. Ugovora. S obzirom na posebnu prirodu pomoći za istraživanje i razvoj, kriterijumi koji se primjenjuju na ovu vrstu mjera obrađuju se posebno.

6.3. Kriterijumi za pomoći za korišćenje infrastrukture, smanjenje spoljašnjih troškova i interoperabilnost

100. Ocjena usklađenosti pomoći za korišćenje infrastrukture, smanjenje spoljašnjih troškova i interoperabilnost s obzirom na član 73 Ugovora u skladu je s praksom donošenja odluka Komisije u skladu s članom 3, stavom 1, tačkom (b) Uredbe (EEZ-a) br. 1107/70. U svjetlu ove prakse uslovi koji slijede čine se dovoljnim za procjenu usklađenosti pomoći.

6.3.1. Opravdani troškovi

101. Opravdani troškovi određuju se na osnovu sljedećeg.

102. Što se tiče **pomoći za korišćenje infrastrukture**, opravdani troškovi su dodatni troškovi za korišćenje infrastrukture koju plaća željeznički saobraćaj, ali ne i više zagađujući konkurentni oblik saobraćaja.

103. Što se tiče **pomoći za sniženje spoljašnjih troškova**, opravdani troškovi su dio spoljašnjih troškova koje je moguće izbjeći zbog korišćenja željezničkog saobraćaja, u poređenju sa konkurentnijim oblicima saobraćaja.

104. U tom pogledu treba podsjetiti da član 10 Direktive 2001/14/EZ izričito dopušta državama članicama da uspostave sistem naknada za evidentno neplaćene troškove vezane za životnu sredinu i nezgode, kao i infrastrukturne troškove konkurentnih oblika saobraćaja u onoj mjeri u kojoj ovi troškovi prelaze ekvivalentne troškove željeznice. Ako još ne postoji pravo Zajednice koje usklađuje metode izračunavanja naknada za pristup infrastrukturi unutar ili između različitih oblika saobraćaja, Komisija pri primjeni ovih Smjernica uzima u obzir razvoj pravila koja uređuju raspodjelu troškova infrastrukture i spoljašnjih troškova⁶².

⁵⁹ Na istom mjestu.

⁶⁰ Na istom mjestu.

⁶¹ Ovo razdoblje produženo je na 10 godina za mjere obuhvaćene članom 15. stavom 1. tačkom (e) Direktive Savjeta 2003/96/EZ od 27. oktobra 2003. koja je restrukturisala okvir Zajednice za oprezivanje energetskih proizvoda i električne struje (SL L 283, 31. 10. 2003., str. 51); Direktiva kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Direktivom 2004/75/EZ (SL L 157, 30. 4. 2004., str. 100). Vidjeti posebno Odluku Komisije od 2. aprila 2008., NN 46/B/06, Slovačka – Izuzeća od akciza i smanjenja akciza predviđena Direktivom Savjeta 2003/96/EZ (sektor saobraćaja), još neobjavljenu.

⁶² U vezi s tim, treći stav člana 11. Direktive 1999/62/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 17. juna 1999. o naknadama za teška vozila za korišćenje određenih vrsta infrastrukture (SL L 187, 20. 7. 1999. str. 42), kako je izmijenjena i dopunjena Direktivom 2006/103/EZ (SL L 363, 20.12.2006., str. 344), navodi da „ne kasnije od 10. juna 2008., Komisija će predstaviti, nakon ispitivanja svih mogućnosti koje uključuju troškove vezane uz životnu sredinu, buku, zastoje i

105. Država članica mora pružiti transparentnu, razumnu i kvantifikovanu komparativnu analizu troškova između željezničkog prevoza i alternativnih mogućnosti vezanih za druge oblike prevoza, kako za pomoći za korišćenje željezničke infrastrukture, tako i za pomoći za sniženje spoljašnjih troškova⁶⁵. Metodologija koja se koristi i izvršene kalkulacije moraju biti dostupni javnosti⁶⁴.

106. Što se tiče **pomoći za interoperabilnost**, opravdani troškovi obuhvataju, u mjeri u kojoj doprinose cilju koordinisanja saobraćaja, sva ulaganja vezana za ugradnju sistema sigurnosti i interoperabilnost⁶⁵, odnosno za smanjenje buke i u željezničkoj infrastrukturi i u voznom parku. Oni posebno obuhvataju ulaganja vezana za razvoj ERTMS-a (Evropskog sistema upravljanja željezničkim saobraćajem) i svaku sličnu mjeru koja može pomoći u otklanjanju tehničkih prepreka na Evropskom tržištu željezničkih usluga⁶⁶.

6.3.2. Nužnost i srazmjernost pomoći

107. Komisija smatra da postoji pretpostavka nužnosti i srazmjernosti pomoći ukoliko intenzitet pomoći ostane ispod sljedećih vrijednosti:

- (a) za pomoći za korišćenje infrastrukture, 30% ukupnog troška željezničkog saobraćaja, do 100% opravdanih troškova⁶⁷;
- (b) za pomoći za sniženje spoljašnjih troškova, 30%⁶⁸ ukupnog troška željezničkog saobraćaja, do 50% opravdanih troškova⁶⁹;
- (c) za pomoći za interoperabilnost, 50% opravdanih troškova.

108. Za pomoći iznad ovih granica države članice moraju dokazati potrebu i srazmjernost predmetnih mjera⁷⁰.

109. I kod pomoći za korišćenje željezničke infrastrukture i kod pomoći za sniženje spoljašnjih troškova, pomoći moraju biti strogo ograničene na naknade oportunitetnih troškova vezanih za korišćenje željezničkog prevoza umjesto korištenja oblika prevoza koji više zagađuje. Kada postoji nekoliko konkurentnih mogućnosti koje vode do većeg stepena zagađenosti nego što je slučaj kod željezničkog prevoza, izabrana granica odgovara najvećoj razlici cijena između raznih mogućnosti. Kada se poštuju gornje granice intenziteta navedene u tački 108, može se pretpostaviti da je zadovoljen uslov „bez prekomjerne naknade“.

110. U svakom slučaju, kada je primalac pomoći željezničko privredno društvo, mora se dokazati da pomoći stvarno imaju učinak podsticanja prelaska na željeznicu. U principu to znači da se pomoć mora odraziti u cijeni koju zahtijeva putnik ili prevoznik, budući da oni čine izbor između željeznice i oblika saobraćaja koji više zagađuju, kao što je drumski saobraćaj⁷¹.

111. Na kraju, naročito što se tiče pomoći za korišćenje željezničke infrastrukture i pomoći za smanjenje spoljašnjih troškova, moraju postojati realni izgledi za zadržavanje saobraćaja koji je preusmjeren na željeznicu, tako da pomoći vode do održive promjene načina prevoza.

6.3.3. Zaključak

112. Pomoći za korišćenje željezničke infrastrukture, za sniženje spoljašnjih troškova i za interoperabilnost, koje su nužne i srazmjerne i tako ne narušavaju tržišnu konkurenciju suprotno javnom interesu, moraju se smatrati usklađenim prema članu 73 Ugovora.

6.4. Usklađenost pomoći za istraživanje i razvoj

113. U području kopnenog saobraćaja, član 3, stav 1, tačka (c) Uredbe (EEZ-a) br. 1107/70, usvojene na osnovu člana 73 Ugovora, dopušta mogućnost dodjele pomoći za istraživanje i razvoj. Komisija je nedavno razvila praksu u primjeni ove odredbe⁷².

114. Član 9, stav 2, tačka (b) Uredbe PSO preuzima tekst člana 3, stav 1, tačka (c) Uredbe (EEZ-a) br. 1107/70. Prema toj odredbi, za pomoći čija je svrha promovisanje istraživanja ili razvoja sistema i tehnologija željezničkog prevoza putnika koji su štedljiviji za zajednicu uopšteno, a koje su

zdravlje, uopšte primjenjiv, transparentan i sveobuhvatan model za ocjenjivanje svih spoljašnjih troškova koji bi služio kao osnova za buduće kalkulacije naknada za infrastrukturu. Ovaj model će pratiti analiza učinaka internalizacije spoljašnjih troškova za sve oblike saobraćaja i strategija za postepenu primjenu modela za sve oblike saobraćaja“. Tokom pripreme izvještaja o internalizaciji spoljašnjih troškova kako bi se zadovoljio ovaj cilj, Komisija je 16. januara 2008. objavila priručnik o dosad izvršenim istraživanjima spoljašnjih troškova u sektoru saobraćaja (http://ec.europa.eu/saobracaj/costs/handbook/index_en.htm). Ovaj priručnik, koji je zajednički sastavilo nekoliko instituta za istraživanje saobraćaja, može se uz ostale činioce koristiti u određivanju opravdanih troškova. Nadalje, Komisija je objavila Bijelu knjigu COM(1998) 466, Pravične naknade za korišćenje infrastrukture – stepenovani pristup zajedničkom okviru naknada za saobraćajnu infrastrukturu u Evropskoj uniji (EU bilten – dodatak br. 3/98).

⁶³ Države članice mogu naći naznake različitih metoda za procjenu dodatnih troškova u Prilogu 2 Komisijine Zelene knjige. Prema pravičnom i efikasnom određivanju cijena u saobraćaju – Mogućnosti koje politika ima za internalizovanje vanjskih troškova saobraćaja u Evropskoj uniji (EU bilten – dodatak br. 2/96; COM(1995) 691 završno), kao i u istraživanju koje je Komisija objavila 16. januara 2008. (vidjeti član 11. Direktive 1999/62/EZ).

⁶⁴ Član 10. Direktive 2001/14/EZ.

⁶⁵ Vidjeti posebno Direktivu Savjeta 96/48/EZ od 23. jula 1996. o interoperabilnosti transevropskog sistema brze željeznice (SL L 235, 17.9.1996., str. 6). Direktiva kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Direktivom 2007/32/EZ (SL L 141, 25.6.2007., str. 63) i Direktivom 2001/16/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 19. marta 2001. o interoperabilnosti transevropskog sistema konvencionalne željeznice (SL L 110, 20.4.2001., str. 1). Direktiva kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Direktivom 2007/32/EZ.

⁶⁶ Obračun opravdanih troškova uzima u obzir sve promjene naknada za korišćenje infrastrukture, na osnovu radnog učinka voznog parka (posebno zdravog poslovanja).

⁶⁷ Vidjeti za ilustraciju Odluku Komisije od 22. decembra 2006., N574/05, produženje postojećeg sistema pomoći N 335/03, Italija – Friuli Venezia Giulia – Podrška za uspostavljanje usluga željezničkih autoputeva (SL C 133, 15.6.2007., str. 6); Odluku Komisije od 12. oktobra 2006., N 427/06, Ujedinjeno Kraljevstvo – Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS) (SL C 283, 21.11.2006., str. 10).

⁶⁸ Prilog I. Uredbe (EZ-a) br. 1692/2006 Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 2006., koja uspostavlja drugi program Marco Polo za dodjelu finansijske pomoći Zajednice za poboljšanje uticaja sistema prevoza tereta na ti votnu sredinu (Marco Polo II) i koja ukida Uredbu (EZ-a) br. 1382/2003 (SL L 328, 24.11.2006., str. 1), predviđa da je finansijska pomoć Zajednice za djelovanje na promjeni oblika prevoza ograničena na najviše 35 % ukupnog troška potrebnog da se postignu ciljevi djelovanja i nastalog kao rezultat djelovanja. U ovim smjernicama, što se tiče države pomoći za koordinaciju saobraćaja, kriterijum je 30% ukupnog troška željezničkog saobraćaja.

⁶⁹ Vidjeti za ilustraciju Odluku Komisije od 22. decembar 2006., N552/06, Danska – produženje sistema pomoći za zaštitu i životne sredine za prevoz tereta željeznicom (SL C 133, 15. 6. 2007., str. 5) i Odluku Komisije od 12. oktobra 2006., N 427/06, Ujedinjeno Kraljevstvo – Rail Environmental Benefit Procurement Scheme (REPS), op.cit.

⁷⁰ To bi mogao biti slučaj s mjerama interoperabilnosti na transevropskoj saobraćajnoj mreži, kako su posljednji put definisane u Odluci br. 884/2004/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 29. aprila 2004., koja izmjenjuje Odluku br. 1692/96/EZ o smjernicama Zajednice za razvoj transevropske saobraćajne mreže (SL L 167, 30.4.2004., str. 1).

⁷¹ Što se tiče mjera obuhvaćenih članom 15. stavom 1. tačkom (e) Direktive 2003/96/EZ, može se pretpostaviti da postoji uticaj na cijenu prevoza, osim ako ne postoje dokazi za suprotno. Vidjeti posebno Odluku Komisije od 2. aprila 2008., NN 46/B/06, Slovačka – Izuzeća od akciza i smanjenja akciza uvedena Direktivom Savjeta 2003/96/EZ (sektor saobraćaja), još neobjavljenu.

⁷² Odluka Komisije od 30. maja 2007., N 780/06, Holandija – Onderzoek en ontwikkeling composite scheepsconstructie en multi-purpose laadruim; het „CompoCaNord“-project (SL C 2007, 27. 9. 2007., str. 5); Odluka Komisije od 19. jula 2006., N 556/06, Holandija – Zaštita ti votne sredine i inovacije u javnom saobraćaju u provinciji Gelderland (SL C 207, 30. 8. 2006.); Odluka Komisije od 20. jula 2005., N 63/05, Češka – Program za štednju energije i korišćenje alternativnih goriva u sektoru saobraćaja (SL C 83, 6. 4. 2006.).

ograničene na stepen istraživanja i razvoja i ne pokrivaju komercijalno iskorišćavanje takvih sistema i tehnologija, mora se smatrati da zadovoljavaju potrebe koordinacije saobraćaja.

115. Član 9, stav 2, tačka (b) Uredbe PSO primjenjuje se ne dovodeći u pitanje član 87 Ugovora. Prema tome, pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije u području prevoza putnika, ako nisu obuhvaćene članom 9 Uredbe PSO, i pomoći koje se samo tiču teretnog saobraćaja, mogu se smatrati usklađenim na osnovu člana 87, stav 3, tačka (c) Ugovora.

116. U tu svrhu Komisija je definisala, u okviru Zajednice za državnu pomoć za istraživanje i razvoj i inovacije⁷³ (u daljem tekstu „okvir Zajednice“), uslove pod kojima će pomoći te vrste proglašiti usklađenim sa zajedničkim tržištem na osnovu člana 87, stav 3, tačka (c) Ugovora. Taj okvir se primjenjuje na „pomoći za istraživanje i razvoj i inovacije u svim sektorima kojima upravlja Ugovor. Takođe se primjenjuje na one sektore koji su obuhvaćeni zasebnim pravilima Zajednice o državnim pomoćima, osim ako ta pravila nalažu drugačije“⁷⁴. Okvir se, prema tome, primjenjuje na pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije u sektoru željezničkog saobraćaja koje nisu obuhvaćene članom 3, stavom 1, tačkom (c) Uredbe (EEZ-a) br. 1107/70, odnosno članom 9 Uredbe PSO (nakon stupanja na snagu te Uredbe).

117. Ne isključuje se da se usklađenost pomoći za istraživanje i razvoj može analizirati direktno na osnovu člana 73 Ugovora, ako su one namijenjene zadovoljenju potreba koordinacije saobraćaja.

U ovom slučaju gore pomenuti uslovi trebali bi biti provjereni, a posebno činjenica da pomoć treba biti nužna i srazmjerna naznačenom cilju, i ne smije se ugrožavati opšti interes Zajednice. Komisija smatra da su opšta načela izložena u okviru Zajednice relevantna prilikom analize ovih različitih uslova.

7. DRŽAVNE GARANCIJE ZA PRIVREDNA DRUŠTVA IZ OBLASTI ŽELJEZNIČKOG SAOBRAĆAJA

118. Obaveštenje Komisije o primjeni člana 87 i 88 Ugovora o EZ-u na državnu pomoć u obliku garancija⁷⁵ navodi pravne uslove koji se primjenjuju na državne garancije, uključujući i garancije u području željezničkog saobraćaja.

119. Ovo obaveštenje navodi, u tački 2.1.3., da Komisija „pomoćima u obliku garancija smatra i povoljnije uslove finansiranja koje su dobila privrednih društava čiji pravni oblik ne predviđa stečaj ili druge postupke razrješavanja insolventnosti odnosno predviđa određene državne garancije ili pokriće gubitaka od strane države“.

120. Dosljedna praksa Komisije bila je da se neograničene garancije u sektoru otvorenom za tržišnu konkurenciju smatraju neusklađenim s Ugovorom. U skladu s načelom srazmjernosti ona posebno ne mogu biti opravdana zadacima od opšteg interesa. Kod neograničenih garancija nije moguće provjeriti prelaze li iznos pomoći neto troškove pružanja javne usluge⁷⁶.

121. Kada se državne garancije dodjeljuju privrednim društvima koja su prisutna i na konkurentnim i na nekonkurentnim tržištima, praksa Komisije je da zahtijeva potpuno uklanjanje neograničene garancije koja je dodijeljena privrednom društvu u cjelini⁷⁷.

122. Nekoliko privrednih društava iz oblasti željezničkog saobraćaja utiva neograničene garancije. Takve garancije su generalno naslijeđene iz posebnih slučajeva istorijskih monopola napravljenih za privredna društva iz oblasti željezničkog saobraćaja prije nego što je Ugovor stupio na snagu ili prije nego što je tržište usluga željezničkog saobraćaja otvoreno za tržišnu konkurenciju.

123. Prema informacijama dostupnim Komisiji, ovakve garancije u velikoj mjeri predstavljaju postojeću pomoć. Države članice pozivaju se da obavijeste Komisiju o uslovima za sprovođenje programa postojeće pomoći, kao i o mjerama koje su predviđene za njihovo uklanjanje, u skladu s postupkom opisanim u Odjeljku 8.3.

8. ZAVRŠNE ODREDBE

8.1. Pravila o kumulaciji pomoći

124. Gornje granice pomoći propisane u ovim Smjernicama primjenjuju se bez obzira da li je data pomoć finansirana u cjelosti ili djelimično iz državnih ili lokalnih/opštinskih resursa. Pomoći odobrena prema ovim Smjernicama ne smije se kumulirati sa drugim oblicima državne pomoći u smislu člana 87, stav 1, Ugovora ili s drugim oblicima lokalnog finansiranja ako takva kombinacija daje veći nivo pomoći nego što je dopušteno u ovim Smjernicama.

125. U slučaju pomoći koje su namijenjene za različite svrhe, a koje uključuju iste opravdane troškove, primjenjuje se najpovoljnija gornja granica pomoći.

8.2. Datum primjene

126. Komisija primjenjuje ove Smjernice od datuma njihovog objavljivanja u Službenom listu Evropske unije.

Komisija će primjenjivati ove Smjernice na sve pomoći, bile one prijavljene ili ne, za koje je nadležna da donese odluku nakon dana njihove objave.

8.3. Odgovarajuće mjere

127. U skladu s članom 88, stavom 1. Ugovora, Komisija predlaže da državne članice izmijene i dopune svoje sisteme pomoći vezane za državnu pomoć obuhvaćenu ovim Smjernicama, kako bi ih se pridržavale najkasnije dvije godine od njihovog objavljivanja u Službenom listu Evropske unije, uz poštovanje posebnih odredbi u Poglavlju o državnim garancijama. Države članice pozivaju se da pismeno potvrde ove predloge ogovarajućih mjera najkasnije godinu dana nakon objavljivanja u Službenom listu Evropske unije.

128. Ako država članica ne potvrdi pismeno svoj pristanak do tog datuma, Komisija primjenjuje član 19, stav 2. Uredbe Savjeta (EZ-a) br. 659/1999 od 22. marta 1999. godine koja utvrđuje detaljna pravila za primjenu člana 93. Ugovora o EZ-u⁷⁸ i, ako je potrebno, pokreće postupak koji se spominje u toj odredbi.

8.4. Razdoblje važenja i izvještavanja

129. Komisija zadržava pravo izmjene i dopune ovih Smjernica. Ona će predstaviti izvještaj o njihovoj primjeni prije svake izmjene i dopune i najkasnije pet godina nakon datuma njihove objave.

⁷³ SL C 323, 30.12.2006., str. 1.

⁷⁴ Na istom mjestu, tačka 2.1.

⁷⁵ SL C 71, 11.3.2000., str. 14.

⁷⁶ Odluka Komisije 2005/145/EZ od 16. decembra 2003. o državnim pomoćima koju je Francuska dodijelila privrednom društvu EDF i industriji električne energije i plina (SL L 49, 22.2.2005., str. 9); Odluka Komisije od 24. aprila 2007., E-12/05, Poljska – Neograničena garancija za Poljsku poštu (Poczta Polska) (SL C 284, 27.11.2007., str. 2); Odluka Komisije od 27. marta 2002., E-10/00, Njemačka – državne garancije za državne kreditne institucije u Njemačkoj (SL C 150, 22.6.2002., str. 7).

⁷⁷ Na istom mjestu.

⁷⁸ SL L 83, 27.3.1999., str. 1. Uredba kako je posljednji put izmijenjena i dopunjena Uredbom (EZ-a) br. 1791/2006.