



Република Србија

**КОМИСИЈА ЗА КОНТРОЛУ
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ**

Број: 340-01-00001/2021-01/4

Датум: 28. мај 2021. године

Кнеза Милоша 20, Београд

На основу члана 11. став 2. и члана 36. став 7. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19) и чл. 136 и 137. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење), Савет Комисије за контролу државне помоћи на 68. седници, одржаној 28. маја 2021. године, доноси

РЕШЕЊЕ

I ОБУСТАВЉА СЕ претходни поступак у вези са доделом средстава Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре кориснику Инфраструктура железнице Србије а.д, Београд (МБ: 21127094) за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години, из разлога што се додељена средства не односе на државну помоћ.

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

Образложење

Закључком Владе РС 05 Број: 401-10837/2020 од 24. децембра 2020. године усвојен је Програм о изменама и допунама Програма о распореду и коришћењу средстава субвенција за „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. (у даљем тексту: Програм). Средства која су додељена у складу са Програм могу да представљају потенцијалну државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, број 73/19 - у даљем тексту: Закон), а исти је донет пре него што је Комисија оценила постојање и усклађеност предметне државне помоћи.

Ради утврђивања правилног и потпуног чињеничног стања, Комисија за контролу државне помоћи је, на 59. седници одржаној дана 7. априла 2021. године, у складу са чланом 36. став 1. Закона покренула претходни поступак Закључком бр. 340-01-00001/2021-01/2, а у вези са доделом средстава Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (у даљем тексту: Министарство) кориснику Инфраструктура железнице Србије а.д, Београд (у даљем

тексту: Корисник) за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години. Наведеним закључком наложено је Министарству да доставити податке и информације који на јасан и недвосмислен начин показују тачан износ средстава које је Корисник добио и њихову намену, као и да достави изјашњење на наведени закључак Комисије за контролу државне помоћи.

Поступајући по наведеном закључку, дана 26. априла 2021. године, Комисија је примила допис Министарства бр. 340-01-00001/2021-01/2 од 20. априла 2021. године, којим су детаљно образложени износ и намена средстава субвенција, такође електронским путем достављен је и Извештај независног проценитеља о процењеном износу губитака у вези са епидемијом заразне болести COVID – 19 друштва “Инфраструктура железнице Србије” ад, Београд (у даљем тексту: Извештај независног проценитеља).

Предмет претходног поступка

Предмет претходног поступка представља додела средстава која је предвиђена Програмом. Имајући у виду да је 650.000.000,00 динара опредељено за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години друштвима „Инфраструктура железнице Србије” а.д, „Србија Карго” а.д. и „Србија Воз” а.д, док је наведеним закључком Владе опредељен износ од 700.000.000,00 динара, Комисија није могла да утврди намену од 50.000.000,00 динара која је додатно увећана у односу пријаву која је достављена Комисији за контролу државне помоћи. С тим у вези, поступајући по Закључку Комисије, у допису бр. 340-01-00001/2021-01/2 од 20. априла 2021. године Министарство је навело да је „структура свих Програма о распореду и коришћењу средстава субвенција таква да се у Глави 1, тачка 1. програма увек наводе укупно опредељена средства сходно члану 8. Закона о буџету Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 149/20 и 40/21)“. Стога је у Закључку Владе РС 05 Број: 401-10837/2020 од 24. децембра 2020. године у износу од 700.000.000,00 динара је исказан и износ од 50.000.000,00 динара намењен за „Железнице Србије“ а.д. Будући да је Комисија Закључком бр. 401-00-00175/2016-01 од 2. фебруара 2017. године покренула поступак накнадне контроле дозвољености државне помоћи која се додељује ради реализације Плана реформе железнице 2016-2020. године, наведени износ од 50.000.000,00 динара неће бити предмет разматрања у овом поступку.

Имајући у виду наведено, као и то да је Комисија већ покренула одвојене претходне поступке у вези са доделом средстава друштвима „Србија Карго” а.д. и „Србија Воз” а.д. за износ од 450.000.000,00 динара, даљи предмет овог поступка биће утврђивање постојања државне помоћи и оцена усклађености приликом доделе средстава у износу од 200.000.000,00 динара намењених друштву „Инфраструктура железнице Србије” а.д. за

отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години.

- Корисник средстава субвенција

Корисник средстава субвенција је Акционарско друштво за управљање јавном железничком инфраструктуром Инфраструктура железнице Србије, Београд – Савски венац, чија претежна делатност (шифра делатности: 5221) обухвата услужне делатности у копненом саобраћају, односно, управљање јавном железничком инфраструктуром у делу одржавања јавне железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја, обезбеђења приступа и коришћења јавне железничке инфраструктуре свим заинтересованим железничким превозницима, као и правним и физичким лицима која обављају превоз за сопствене потребе, као и заштита јавне железничке инфраструктуре. Делатност управљање јавном железничком инфраструктуром Корисник обавља као делатност од општег интереса.

Како је прописано Законом о железници, јавна железничка инфраструктура је добро у општој употреби у својини Републике Србије, које могу користити железнички превозници, при чему право приступа железничкој инфраструктури имају сви заинтересовани железнички превозници под једнаким условима. Управљање јавном железничком инфраструктуром је делатност од општег интереса коју може обављати јавно предузеће или привредно друштво, чији се правни положај уређује законом којим се уређује положај јавних предузећа. Имајући у виду да наведено, Влада Републике Србије је Закључком 05 Број: 340/500/2016 од 23. јануара 2016. године усвојила Уговор којим се уређују међусобна права и обавезе између управљача инфраструктуре и Републике Србије - Владе¹, а у циљу обезбеђивања услова за управљање јавном железничком инфраструктуром као делатношћу од општег интереса у складу са чланом 34. тада важећег Закона о железници („Службени гласник РС“, бр. 45/16 и 91/15) и чланом 10. став 2. Закона о јавној својини. Предмет уговора је одржавање железничке инфраструктуре, организовање и регулисање железничког саобраћаја, обезбеђивање приступа и коришћења железничке инфраструктуре свим заинтересованим лицима и посебно пружање телекомуникационих услуга, као и преноса електричне енергије у вези са саобраћајем у оквиру железничке инфраструктуре, и изградња и реконструкција железничке инфраструктуре. Управљач се обавезује да ће гарантовати правичан, недискриминаторан, сигуран и поуздан приступ железничкој инфраструктури свим заинтересованим лицима који испуњавају прописане услове.

Услед насталих околности изазваних епидемијом заразне болести COVID-19, у условима ванредног стања и других мера Владе Републике Србије, пословне активности Корисника

¹ Решењем Комисије за контролу државне помоћи број: 401-00-00008/2016-01 од 18. априла 2016. године је утврђено да се Уговор не односи на државну помоћ

одвијале су се у смањеном обиму што је директно утицало на губитак планираних прихода. Потпуна обустава саобраћаја возова за превоз путника у периоду од 20. марта до 4. маја 2020. године, као и редуковани саобраћај возова од маја до новембра 2020. године, генерисао је губитак од приступа инфраструктури.

Како је наведено у достављеном Извештају независног проценитеља, исказан је пад укупног броја превезених путника у 2020. години у односу на 2019. годину од 45.3%, док је превоз робе у истом периоду забележио пад од 7.6%. Поред наведеног, приметан је пад макроекономских показатеља на просторима Европске уније, региона и Републике Србије који су у директној корелацији са падом свих видова транспортних услуга, па тако и железничког транспорта, нарочито у делу превоза путника. У Извештају је укупна штета приказана као збир директне штете/губитака прихода услед (Приступа инфраструктури од путничког и теретног саобраћаја, додатних пратећих услуга из саобраћајне делатности и туристичко угоститељске услуге у МТК Шарганска осмица) и камате обрачунате за кашњење у измирењу обавеза, сходно чему процењени губитак изазван епидемијом заразне болести COVID – 19 у периоду март - новембар 2020. године износи 264.435.715.32 динара.

- Износ средстава субвенције

Програмом је предвиђена додела средстава Кориснику у износу од 200.000.000,00 динара за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години.

Налаз и оцена Комисије

На 68. седници Савета Комисије, одржаној 28. маја 2021. године, Савет Комисије је на основу сопствених информација и података које је доставило Министарство оценио постојање државне помоћи.

Узимајући у обзир да је предмет претходног поступка додела јавних средстава у виду субвенције из буџета Републике Србије Кориснику за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години, Комисија је испитивала да ли поменута мера представља државну помоћ у смислу члана 3. став 1. Закона. Наведеним чланом је дефинисано да је државна помоћ сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода коју додељује давалац државне помоћи у било ком облику, којом се одређени учесник на тржишту ставља у повољнији положај у односу на конкуренте или се даје предност производњи одређене робе и/или услуга, којом се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту и утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Услед недостатка домаћих правних норми које детаљније дефинишу нарушавање

конкуренције у области управљања инфраструктуром, Комисија је постојање државне помоћи у конкретној ситуацији ценила и у складу са правним тековинама Европске уније, конкретно инструментима тумачења на основу члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању (Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 83/08 – у даљем тексту: ССП)). У погледу инструмената тумачења, Комисија је, у овом случају, највише сагледавала Смернице Европске комисије о државној помоћи за железничка предузећа² (у даљем тексту: Смернице ЕК).

- Постојање државне помоћи

Узимајући у обзир да је Закључком Владе 05 Број: 401-10837/2020 од 24. децембра 2020. године усвојен Програм којим је предвиђена додела средстава субвенција у укупном износу од 700.000.000,00 динара, од којих је 200.000.000,00 динара за отклањање штетних последица проузрокованих епидемијом заразне болести COVID-19 у 2020. години за Корисника, прва два критеријума несумњиво испуњена имајући у виду да постоји јавни расход и да се средства додељују само једном кориснику. Затим је, Комисија, даље испитивала да ли захваљујући тим јавним средствима Корисник стиче економску предност и да ли се нарушава конкуренција на тржишту, односно да ли наведено утиче на трговину са државама чланицама Европске уније.

Железничка инфраструктура се по правилу схвата као природни монопол, имајући у виду да дуплирање конкурентне инфраструктуре је неисплативо и приватно финансирање изградње (учешће приватних инвеститора) такве паралелне инфраструктуре је скоро непостојеће. Стога финансирање такве инфраструктуре по правилу не утиче на трговину са државама чланицама Европске уније, осим ако инфраструктура није намењена или дизајнирана за потребе једног конкретног учесника на тржишту већ је намењена свима. Јавна железничка инфраструктура обухвата целокупну железничку инфраструктуру која чини мрежу којом управља управљач инфраструктуре, искључујући пруге и споредне колосеке (индустријске пруге и колосеке), који су прикључени на мрежу. У сектору железнице, одговорност за управљање и успостављање основне железничке мреже је обично у надлежности државе и то кроз административно тело или јавно предузеће, у већини случајева као законски монопол³. Имајући у виду праксу држава чланица Европске уније, управљање и успостављање главне железничке инфраструктуре се углавном спроводи на националном, географски затвореном тржишту, које није предмет

² Communication from the Commission Community guidelines on State aid for railway undertakings (OJ C 184, 22.7.2008, p. 13–31).

³ Видети одлуку Европске комисије од 2. маја 2013 in case SA.35948 - Czech Republic - Prolongation of the interoperability scheme in railway transport, OJ C 306, 22.10.2013, p. 7 and of 17 July 2002 in case N 356/2002 - United Kingdom - Railtrack plc/Network Rail, OJ C 232, 28.9.2002, p. 2.

конкуренције, сматраће се да финансијска подршка управљачу генерално не утиче на трговину између држава чланица. То је нарочито ако је управљање инфраструктуром предмет законом прописаног монопола, који искључује борбу на тржишту и борбу за тржиште, те сама услуга није предмет конкуренције, а уколико управљач послује и на другом географском тржишту (које је отворено за конкуренцију) мора се успоставити забрана унакрсног субвенционисања.

Сходно претходном, са становишта државне помоћи, чињеница да се ради о предузећу у јавном власништву, не имплицира да ово предузеће није учесник на тржишту, јер је власничка структура ирелевантна са становишта тржишне утакмице. Са друге стране, узимање у обзир претежне делатности овог предузећа није довољно да би се извео закључак да Корисник представља учесника на тржишту, иако се може радити о економској делатности (сва лица која се баве овом делатношћу могу бити конкуренти на тржишту).

Комисија је приликом оцене узела у обзир одредбе Закона о железници које су од значаја за свеобухватно сагледавање пословања и обавеза Корисника као управљача железничком инфраструктуром.

Сходно члану 6. Закона о железници, јавна железничка инфраструктура је добро у општој употреби у својини Републике Србије, које могу користити железнички превозници под једнаким условима, у складу са наведеним законом. Управљање јавном железничком инфраструктуром је делатност од општег интереса.

Даље, сходно члану 8. Закона о железници, управљање јавном железничком инфраструктуром, обухвата: организовање, регулисање и управљање железничким саобраћајем; обезбеђење приступа и коришћења железничке инфраструктуре; одржавање железничке инфраструктуре; заштита железничке инфраструктуре; вршење инвеститорске функције на изградњи и реконструкцији, односно модернизацији железничке инфраструктуре; друге активности утврђене овим законом и законима којима се уређује безбедност у железничком саобраћају и интероперабилност железничког система.

Управљач инфраструктуре је јавно предузеће или привредно друштво одговорно за грађење, експлоатацију, одржавање и обнову јавне железничке инфраструктуре на мрежи, као и за учешће у њеном развоју у оквиру утврђене опште политике развоја и финансирања инфраструктуре. У конкретном случају, Влада Републике Србије је поверила управљање инфраструктуром Кориснику Одлуком о оснивању Акционарског друштва за управљање јавном железничком инфраструктуром („Службени гласник РС”, бр. 60/15 и 73/15), чиме је наведено правно лице стекло законско право да искључиво врши делатност управљања инфраструктуром – законски монопол. Наиме, законски монопол постоји када је одређена услуга на основу закона или регулаторним мерама, резервисана само за једног пружаоца,

при чему ниједан привредни субјекат не може обављати такву делатност. У конкретној ситуацији, законска формулација не оставља простор да се на тржишту пружања услуга управљања инфраструктуром одвија тржишна утакмица (тзв. борба на тржишту) као и да постоји обавезан конкурентан поступак одабира управљача (тзв. борба за тржиште). Имајући у виду наведено, Корисник представља искључивог управљача железничком инфраструктуром, сходно чему нема нити може имати конкурента на релевантном тржишту, при чему изградња евентуалне паралелне мреже није комерцијално исплатива нити могућа.

Дакле, из наведеног се може закључити да друштво Инфраструктура железнице Србије а.д. Београд нема конкурента на тржишту понуде, јер су они једини одређени да као делатност од општег интереса за Републику Србију врше управљање јавном железничком инфраструктуром у делу одржавања јавне железничке инфраструктуре, организовања и регулисања железничког саобраћаја, обезбеђења приступа и коришћења јавне железничке инфраструктуре свим заинтересованим железничким превозницима под фер и недискриминаторним условима, као и правним и физичким лицима која обављају превоз за сопствене потребе, укључујући и заштиту јавне железничке инфраструктуре. Истовремено, друштво Инфраструктура железнице Србије а.д не послује на другом географском тржишту, сходно чему би било неопходно водити одвојено рачуноводство.

Стога, додела јавних средстава поменутом предузећу не доводи до економске предности, па, самим тим, не постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту, нити утицаја на трговину између РС и земаља чланица ЕУ. Утицај на трговину је нарочито искључен ако се имају у виду и Смернице ЕК, сходно којима јавно финансирање инфраструктуре не представља државну помоћ када је употреба инфраструктуре отворена за све потенцијалне кориснике на поштен и недискриминаторан начин, што је и експлицитно дефинисано Законом о железници.

Имајући у виду наведено, а нарочито околности да нема опасности од нарушавања конкуренције на тржишту, те да се ограничењем које релевантно географско тржиште имплицира не утиче на трговину између Републике Србије и земаља чланица Европске уније, додела предметних јавних средстава не испуњава неопходне кумулативне услове из члана 3. став 1. Закона, сходно чему се наведена додела средстава не односи на државну помоћ.

Имајући у виду наведено, сходно одредбама члана 36. став 7. овог закона, **одлучено је као у диспозитиву.**

Упутство о правном средству:

Ово решење је коначно у управном поступку.

Против овог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у Београду, Немањина 9, у року од 30 дана од дана пријема.

За подношење тужбе плаћа се судска такса у износу од 390 динара прописана Законом о судским таксама („Службени гласник РС“, бр. 28/94, 53/95, 16/97, 34/01 - др. закон, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08 - др. закон 31/09, 101/11, 93/12, 93/14 и 106/15).

**ПРЕДСЕДНИК КОМИСИЈЕ**
Владимир Антонијевић

Доставити:

- Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; и
- архиви.