

# ULOGA SEKTORSKOG REGULATORA NA TRŽIŠTU ŽELJEZNIČKIH USLUGA

*Dr. sc. Nikola Popović \**

UDK: 346.231:35.078.3(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2015.

*Željeznička infrastruktura i željeznički promet tradicionalno su i povijesno od nacionalnog i strateškog interesa svake države, što objašnjava ponešto sporije liberalizacijske procese u odnosu na neke druge mrežne djelatnosti na zajedničkom tržištu Europske unije, kao što su primjerice elektroničke komunikacije. Prioritet Europske unije je ostvarenje zajedničkog europskog željezničkog područja (Single European Railway Area, SERA) kao načina dugoročnog osiguranja konkurentnosti željezničkog prometa. To je moguće pojednostavljenjem postupaka pružanja željezničkih prijevoznih usluga, podizanjem kvalitete željezničkih i prijevoznih usluga te uklanjanjem tržišnih neuspjeha koji mogu biti razlog neučinkovitog raspolaganja javnim sredstvima. Povećanje učinkovitosti željeznice moguće je otvaranjem tržišta za nove prijevoznike, za što je potrebno osigurati neovisnost upravitelja željezničke infrastrukture i upravitelja željezničkih uslužnih objekata. Navedeno se ostvaruje računovodstvenim razdvajanjem između upravitelja infrastrukture i željezničkih prijevoznika ako su oni vertikalno integrirani gospodarski subjekt, odnosno njihovim strukturnim razdvajanjem u zasebna trgovačka društva. EU je u posljednjih petnaestak godina donio tri pravna okvira kojima se ojačava uloga regulatornih tijela i osigurava jednak pravni položaj prijevoznika na tržištu osobito kroz neovisnost dodjele prometnih kapaciteta i određivanja naknada za njihovo korištenje. Uz navedeno, organiziraju se modeli sufinanciranja izgradnje nove i poboljšanja postojeće željezničke infrastrukture sredstvima EU fondova, podizanja interoperabilnosti i sigurnosti na razini EU-a, što bi trebalo olakšati prekogranični promet, osobito na dužim teretnim trasama, tzv. paneuropskim koridorima. Kombiniranje otvorenog pristupa nužnim željezničkim re-*

---

\* Dr. sc. Nikola Popović, član Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM), Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb; nikola.popovic@hakom.hr

*sursima i otvorenog javnog poziva za obavljanje usluga javnog prijevoza putnika omogućuje, sukladno stavovima koje zastupa Europska komisija, daljnje otvaranje tržišta kao što je već ostvareno u međunarodnom teretnom i putničkom prometu. Novi, četvrti željeznički okvir EU-a koji je u pripremi trebao bi povećati interes korisnika željezničkog prijevoza i učiniti tu prometnu granu konkurentnijom u odnosu na cestovni i zračni promet. Veći broj tržišnih takmaca trebao bi potaknuti produktivnost, specijalizaciju i inovativne poslovne modele uz veću uporabu informacijskih tehnologija. To bi trebalo doprinijeti povećanju putnika i tereta te novom zapošljavanju u željeznici i s njom povezanoj industriji.*

*Ključne riječi: liberalizacija, željeznica, regulator, konkurencija*

## I. UVODNO

Željeznička infrastruktura i željeznički promet tradicionalno su i povijesno od nacionalnog i strateškog interesa svake države, što objašnjava ponešto sporije liberalizacijske procese u odnosu na neke druge mrežne djelatnosti na zajedničkom tržištu Europske unije, kao što su primjerice elektroničke komunikacije. Mrežne djelatnosti imaju zajednička obilježja kao što su primjerice: visoki troškovi izgradnje infrastrukture; ekonomska neisplativost gradnje većih paralelnih infrastruktura odnosno zastupljenost prirodnih monopola; zakonitost ekonomije obujma i obuhvata; prava konkurenata na pristup osnovnim infrastrukturnim i mrežnim resursima za poslovanje pod ravnopravnim uvjetima uz uvažavanje načela transparentnosti; obveza najčešće povijesnih operatora na obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa i drugo.<sup>1</sup> Prioritet Europske unije je ostvarenje SERA-e (*Single European Railway Area*) kao načina dugoročnog osiguranja konkurentnosti željezničkog prometa. To je moguće pojednostavnjenjem postupaka pružanja željezničkih prijevoznčkih usluga, podizanjem kvalitete željezničkih i prijevoznčkih usluga te uklanjanjem tržišnih neuspjeha koji mogu biti razlog neučinkovitu raspolaganju javnim sredstvima. Politički i gospodarski je izazov povećati trendove korištenja željezničkog prijevoza, kako putničkog tako i teretnog u budućnosti. Nedovoljno ulaganje u željezničku infrastrukturu i željeznički vozni park tijekom posljednjih dvadesetak i više godina, osobito od strane novih država članica Europske unije (dalje: EU), dovelo je do smanjene atraktivnosti željezničkog prometa, zastarijevanja osnovnih sredstava rada te preusmjerenja na druge prometne grane, a osobito cestovni promet. Način promjene tih trendova je moderniza-

<sup>1</sup> Colangelo, M.; Zeno-Zencovich, V., *Introduction to European Union Transport Law*, Roma Tre-press, Roma, 2015., str. 7.

cija željezničke infrastrukture i podizanje prometnih brzina. Vrlo brzi putnički vlakovi, ondje gdje su dostupni, postaju sve atraktivnije prijevozno sredstvo u odnosu na europski međugradski začni promet. Intramodalna konkurencija u putničkom prijevozu izložena je i intermodalnoj konkurenciji od strane cestovnog osobnog i autobusnog prijevoza te zračnog prijevoza s naglaskom na niskotarifne prijevoznike (*Low-cost airlines*), što zahtijeva pomno planiranje održivih poslovnih modela u željeznici uzimajući u obzir konkurenciju drugih vrsta prijevoza, odnosno pažljivo definiranje mjerodavnog tržišta u uslužnoj dimenziji od strane tržišnih regulatora.<sup>2</sup>

Povećanje učinkovitosti željeznice moguće je otvaranjem tržišta za nove prijevoznike, za što je potrebno osigurati neovisnost upravitelja željezničke infrastrukture i upravitelja željezničkih uslužnih objekata. Navedeno se ostvaruje računovodstvenim razdvajanjem između upravitelja infrastrukture i željezničkih prijevoznika ako su oni vertikalno integrirani gospodarski subjekt, odnosno njihovim strukturnim razdvajanjem u zasebna trgovačka društva. EU je u posljednjih petnaestak godina donio tri pravna okvira kojima se ojačava uloga regulatornih tijela i osigurava jednak pravni položaj prijevoznika na tržištu osobito kroz neovisnost dodjele prometnih kapaciteta i određivanja naknada za njihovo korištenje. Uz navedeno, organiziraju se modeli sufinanciranja izgradnje nove i poboljšanja postojeće željezničke infrastrukture sredstvima EU fondova, podizanja interoperabilnosti i sigurnosti na razini EU-a, što bi trebalo olakšati prekogranični promet, osobito na dužim teretnim trasama, tzv. paneuropskim koridorima. Uloga regulatora općenito je promicanje tržišnog natjecanja uklanjanjem prepreka i funkcioniranja tržišta, osobito prethodnom regulacijom tržišta željezničkih usluga, te poticanje učinkovite uporabe željezničke infrastrukture. Regulator promiče i interese korisnika željezničkih usluga osiguravanjem pristupa istima u skladu sa zakonom, osiguravanjem transparentnog postupanja upravitelja infrastrukture i uslužnih objekata, osiguravanjem pravne zaštite podnositeljima zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta, uključivo i rješavanje sporova, prema potrebi. U tom pogledu regulatorno tijelo rješava po prigovoru stranaka u vezi s izvješćem o mreži, postupkom primjene izvješća o mreži, postupkom dodjele kapaciteta te drugim uvjetima pristupa i naknada za željezničke usluge. Među ostalim poslovima, regulator trajno nadzire stanje tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, za što ima ovlast prikupljati potrebne podatke od tržišnih sudionika. Regulatorno tijelo zaduženo je i za zaštitu prava putnika na način propisan

<sup>2</sup> Ivaldi, M.; Vibes, C., *Intermodal and Intramodal Competition in Passenger Rail Transport*, IDEI Working paper n. 345, 2005., str. 15.

odgovarajućom Uredbom EU-a o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu. U tu svrhu može obavljati inspekcijski nadzor i rješavati po prigovoru putnika protiv odluka željezničkih prijevoznika. Zakonom o regulaciji tržišta željezničkih usluga propisane su i odgovarajuće prekršajne odredbe u svrhu zaštite prava putnika. Razmjerno ograničena učinkovitost povijesnih davatelja prijevoznčkih usluga i željezničkih usluga uglavnom je posljedica nepostojanja konkurencije koja bi potaknula unutarnja restrukturiranja i smanjila potrebe za tradicionalno velikim subvencijama iz državnog proračuna. Kombiniranje otvorenog pristupa nužnim željezničkim resursima i otvorenog javnog poziva za obavljanje usluga javnog prijevoza putnika omogućuje, sukladno stavovima koje zastupa Europska komisija, daljnje otvaranje tržišta kao što je već ostvareno u međunarodnom teretnom i putničkom prometu. Novi, četvrti željeznički okvir EU-a koji je u pripremi trebao bi povećati interes korisnika željezničkog prijevoza i učiniti ovu prometnu granu konkurentnijom u odnosu na cestovni i zračni promet. Veći broj tržišnih takmaca trebao bi potaknuti produktivnost, specijalizaciju i inovativne poslovne modele uz veću uporabu informacijskih tehnologija. To bi trebalo pridonijeti povećanju broja putnika i količine tereta te novom zapošljavanju u željeznici i povezanoj industriji.

## II. PREGLED LIBERALIZACIJE ŽELJEZNIČKOG SEKTORA EU-a

Liberalizacija željeznice i razvoj zajedničkog željezničkog tržišta EU-a normativno je otpočela donošenjem tzv. prvog željezničkog paketa<sup>3</sup> 2001., nastavljena je usvajanjem drugog željezničkog paketa<sup>4</sup> 2004. te trećeg željezničkog

<sup>3</sup> Directive 2001/12/EC of 26 February 2001 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways; Directive 2001/13/EC of 26 February 2001 amending Council Directive 95/18/CE on the licensing of railway undertakings; Directive 2001/14/EC of 26 February 2001 on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification.

<sup>4</sup> Directive 2004/49/EC of 29 April 2004 on safety on the Community's railways and amending Council Directive 95/18/CE on the licensing of railway undertakings and Directive 2001/14/CE on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification; Directive 2004/50/EC of 29 April 2004 amending Council Directive 96/48/EC on the interoperability of the trans-European high-speed rail system and Directive 2001/16/EC of the European Parliament and of the Council on the interoperability of the trans-European conventional rail system; Directive 2004/51/EC of 29 April 2004 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways; Regulation (EC) No 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European Railway Agency.

paketa<sup>5</sup> 2007. i tzv. *Recast* direktive<sup>6</sup> 2012. EU trenutačno radi na pripremi četvrtog željezničkog paketa. U bitnome, prvim paketom uvedena je obveza vođenja odvojenog računovodstva za prijevozničke usluge i usluge upravljanja infrastrukturom, a ona može biti ojačana funkcionalnim organizacijskim razdvajanjem unutar željezničkog društva ili strukturnim organizacijskim izdvajanjem u posebno društvo. Stvorene su također osnovne pravne pretpostavke za razvoj međunarodnog teretnog prometa u smislu pristupa transeuropskim teretnim koridorima od 2003. te na kraju nacionalnim infrastrukturom za teretni prijevoz od 2008. Drugim paketom pokrenuto je osnivanje Europske agencije za željeznicu (*European Railway Agency*, dalje: ERA) koja je počela s radom 2006. te je zadužena za harmonizaciju željezničkih tehničkih standarda (*Technical Specification for Interoperability*, dalje: TSI), također su skraćeni prvotno određeni rokovi za otvaranje pristupa nacionalnim tržištima teretnog prijevoza na 1. siječnja 2007. Trećim paketom u bitnome su omogućeni uvjeti za liberalizaciju međunarodnog putničkog prijevoza, uz mogućnost kabotaže od 1. siječnja 2010. Četvrtim paketom predlaže se u potpunosti otvaranje nacionalnog putničkog prijevoza kroz reformu sustava usluge javnog prijevoza putnika (*Public service obligation*, dalje: PSO) te daljnje jačanje odvojenosti funkcije upravljanja infrastrukturom od funkcije željezničkog prijevoza.

### III. ORGANIZIRANJE FUNKCIJE ZAŠTITE TRŽIŠNOG NATJECANJA

Funkcija zaštite tržišnog natjecanja na liberaliziranom tržištu željezničkih usluga primarno obuhvaća nadležnosti sektorskog regulatora HAKOM-a kroz *ex ante* uređenja odnosa između upravitelja infrastrukture i podnositelja za-

---

<sup>5</sup> Directive 2007/58/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure; Directive 2007/59/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the certification of train drivers operating locomotives and trains on the railway system in the Community; Regulation (EC) No 1370/2007 of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) 1191/69 and 1107/70; Regulation (EC) 1371/2007 of 23 October 2007 on rail passengers' rights and obligations; Regulation (EC) No 1372/2007 of 23 October 2007 amending Council Regulation (EC) 577/98 on the organisation of a labour force sample survey in the Community.

<sup>6</sup> Directive 2012/34/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 establishing a single European railway area (recast).

htjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta. Javno objavljeni dokument koji u najvećoj mjeri uređuje te odnose je godišnje izvješće o mreži. *Ex post* djelovanje regulatora omogućeno je kroz mehanizme rješavanja sporova među zainteresiranim strankama u vezi s izvješćem o mreži. Treba istaknuti da u skup pravnih propisa kojima se sprječava narušavanje tržišnog natjecanja u privatnopravnom pogledu ulazi osim Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga i Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja kao opći propis za čiju primjenu je nadležna Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja<sup>7</sup> (dalje: AZTN). Na kraju, kada je riječ o zaštiti tržišnog natjecanja u javnopravnom pogledu u odnosu na sektor željeznice, za kontrolu eventualnih državnih potpora u željeznici nadležna je Europska komisija uz koordinativnu ulogu nadležnog nacionalnog tijela, a to je u Republici Hrvatskoj Ministarstvo financija sukladno Zakonu o državnim potporama.<sup>8</sup> Utoliko, može se konstatirati da je funkcija zaštite tržišnog natjecanja razmjerno disperzirana u tri segmenta: sektorski usmjerenu regulatornu funkciju pri HAKOM-u, opću zaštitu tržišnog natjecanja pri AZTN-u te kontrolu potpora nacionalne države pri Europskoj komisiji. To je bitno utoliko što poduzetnik, prijevoznik ili drugi učesnik na tržištu željezničkih usluga, koji možda smatra da su mu povrijeđena njegova prava ili da njegov konkurent uživa nezakonite pogodnosti, treba biti upoznat s tim kojem će mjerodavnom tijelu podnijeti svoj zahtjev za pokretanje postupka te s kojih pravnih osnova namjerava osporiti određeno događanje ili stanje na tržištu. U određenim slučajevima mjerodavni mogu biti za određene vrste sporova i sudovi ako je riječ o naknadi štete proizišle iz povrede pravila o zaštiti tržišnog natjecanja ili u drugim slučajevima, primjerice spornih obveznopravnih odnosa među suprotstavljenim stranama u području željeznice koji nisu rezultat nedozvoljene primjene tržišne snage.

#### IV. REGULATORNI CILJEVI I REGULATORNA PRAVNA SREDSTVA

Nacionalni regulator Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) promiče regulatorne ciljeve: tržišno natjecanje; zaštitu interesa korisnika željezničkih usluga te razvoj jedinstvenog europskog tržišta željezničkih usluga, u svrhu provedbe načela funkcioniranja tržišta željezničkih usluga. Prvi od spomenutih regulatornih ciljeva odnosi se u bitnome na sprječavanje narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja, osobito u smislu

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013.

<sup>8</sup> Zakon o državnim potporama, Narodne novine, br. 47/2014.

prethodne, *ex ante*, regulacije tržišta željezničkih usluga te uklanjanje prepreka pristupu i funkcioniranju tržišta. Drugi regulatorni cilj HAKOM ostvaruje osiguravanjem pristupa željezničkim uslugama svim podnositeljima zahtjeva, transparentnošću upravitelja infrastrukture i upravitelja uslužnih objekata, odnosno pravne zaštite podnositelja zahtjeva kroz jednostavan i pristupačan postupak rješavanja sporova. Sve to treba pridonijeti predvidivosti funkcioniranja tržišta i većim izgledima za ravnopravnu tržišnu utakmicu. Treći regulatorni cilj postiže se suradnjom i razmjenom informacija s regulatornim tijelima tržišta željezničkih usluga drugih država članica, IRG-Rail<sup>9</sup>, te suradnjom s Europskom komisijom s ciljem usklađenja zajedničkih načela i prakse kroz ekspertnu skupinu ENRRB.<sup>10</sup> U obavljanju regulatornih poslova HAKOM postupa sukladno Zakonu o regulaciji tržišta željezničkih usluga (dalje: ZRTZU)<sup>11</sup>, Zakonu o željeznici (dalje: ZOŽ)<sup>12</sup> i drugim primjenljivim propisima u području željeznice te je dužan u najvećoj mjeri voditi računa o provedbi pravne stečevine iz područja tržišta željezničkih usluga i zaštite prava putnika u željezničkom prijevozu te prava tržišnog natjecanja Europske unije.<sup>13</sup> Da bi regulatorno tijelo moglo ostvariti regulatorne ciljeve, treba raspolagati odgovarajućim regulatornim pravnim sredstvima, tj. nadležnostima u području regulacije tržišta željezničkih usluga. HAKOM je u tom smislu ovlašten rješavati u postupcima po prigovoru u vezi s izvješćem o mreži, postupkom primjene izvješća o mreži, postupkom dodjele kapaciteta, uvjetima za pristup, pristupom i naknadom za željezničke usluge. U ovlasti HAKOM-a ulazi i rješavanje povodom zahtjeva za ocjenom osnovne svrhe usluge međunarodnog prijevoza putnika koja uključuje kabotažu; rješavanje povodom zahtjeva za ocjenom ugrožavanja ekonomske ravnoteže ugovora o obavljanju usluga javnog prijevoza putnika; davanje odobrenja za naplatu naknade u slučaju nedostatnosti kapaciteta na određenim dijelovima infrastrukture tijekom razdoblja zakrčenosti; davanje mišljenja na ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom; davanje mišljenja o utjecaju odluke Vlade RH o smanjenju visine naknade za željezničke usluge na tržištu željezničkih usluga; davanje prethodne suglasnosti na imenovanje i razrješenje članova upravljačkog tijela upravitelja infrastrukture i vladajućeg

<sup>9</sup> Vidi <http://irg-rail.eu>.

<sup>10</sup> European network of rail regulatory bodies, više na: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index>, 12.5.2015.

<sup>11</sup> Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga, Narodne novine, br. 71/2014.

<sup>12</sup> Zakon o željeznici, Narodne novine, br. 94/2013, 148/2013, 120/2014.

<sup>13</sup> *Idem*, čl. 4.

društva. HAKOM po službenoj dužnosti nadzire stanje tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga te ima pravo zatražiti podatke od upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i bilo koje uključene treće strane.<sup>14</sup>

Jedna od dodatnih nadležnosti HAKOM-a je zaštita prava putnika u željezničkom prijevozu. Ta nadležnost ostvaruje se kroz provedbu Uredbe EU-a o pravu i obvezama putnika u željezničkom prijevozu.<sup>15</sup> Navedenom Uredbom uređena su pitanja ugovora o prijevozu putnika, pružanju obavijesti putnicima, prodaje karata, odgovornost prijevoznika za putnike i njihovu prtljagu, odgovornost za kašnjenje, propuštene povezne vlakove i otkaze vlakova, obveze u pogledu osoba s posebnim potrebama, sigurnost te žalbeni postupak i kvalitetu usluga. Kako bi osigurao učinkovitu provedbu navedene Uredbe EU-a, koja sukladno ZRTZU-u ima izravni učinak u pravnom poretku RH (*Direct effect*), HAKOM rješava po prigovorima putnika protiv odluka željezničkih prijevoznika, a ovlašten je i provoditi inspekcijski nadzor u području zaštite putnika. U bitnome, svaki putnik ima pravo podnijeti prigovor željezničkom prijevozniku ako smatra da su mu povrijeđena prava zajamčena spomenutom Uredbom, općim uvjetima ugovora o prijevozu putnika i drugim propisima u željeznici kojima se uređuju prava putnika. Prigovor može podnijeti unutar 30 dana od događaja kojim su možebitno povrijeđena njegova prava. Željeznički prijevoznik dužan je riješiti o prigovoru obrazloženom odlukom te dati uputu o pravnom lijeku za postupanje pred regulatornim tijelom, HAKOM-om. Nakon što HAKOM riješi spor između putnika i prijevoznika, željeznički prijevoznik obvezan je postupiti sukladno rješenju. U protivnom u prekršajnom postupku može mu biti izrečena novčana kazna u iznosu od 5 do 50 tisuća kuna. Jednako tako, regulatorno tijelo može po službenoj dužnosti pokrenuti postupak i naložiti željezničkom prijevozniku, upravitelju kolodvora, prodavatelju karata i drugim adresatima obvezu pridržavanja Uredbe EU-a o pravima putnika. Za postupanje protivno odluci HAKOM-a propisana je također novčana kazna u sklopu prekršajnog postupka.

## V. FUNKCIONIRANJE TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA

Načela transparentnosti, jednakopravnosti i nediskriminacije temeljne su odrednice u svim postupcima dodjele infrastrukturnog kapaciteta, pružanja

---

<sup>14</sup> Čl. 10. ZRTZU-a.

<sup>15</sup> Regulation (EC) 1371/2007 of the European Parliament and the Council of 23 October 2007 on rail passengers' rights and obligations, OJ L 315, str. 14 – 41.



željezničkih usluga, izrade i primjene izvješća o mreži i voznog reda te u postupcima sklapanja ugovora o pristupu željezničkoj infrastrukturi. Nadalje, načelo razdvajanja osigurava odvojeno obavljanje usluga željezničkog prijevoza od upravljanja željezničkom infrastrukturom. To znači obvezu odvojenog vođenja računa dobiti i gubitka i bilance stanja koja se odnose na poslovanje u vezi s obavljanjem usluga željezničkog prijevoza i upravljanja željezničkom infrastrukturom. Unutar usluga željezničkog prijevoza posebno se vode poslovne knjige za prijevoz tereta u odnosu na prijevoz putnika ako je riječ o istom trgovačkom društvu. Dodatno, ako prijevoznik pruža javne usluge prijevoza putnika, eventualne financijske primitke od strane javne vlasti prijevoznik je dužan prikazati zasebno u poslovnim knjigama te je zabranjen transfer tih sredstava za korist obavljanja drugih usluga željezničkog prijevoza.<sup>16</sup> Željeznička infrastruktura je od interesa za Republiku Hrvatsku (dalje: RH). Zbog gradnje, obnove ili održavanja, ako je potrebno, može se provesti izvlaštenje na zahtjev upravitelja infrastrukture i prijenos u vlasništvo RH. Strategija prometnog razvitka<sup>17</sup> i prije Nacionalni program željezničke infrastrukture<sup>18</sup> određuju prioritete i smjernice prometnog razvoja RH te konkretne ciljeve u građenju, modernizaciji i održavanju željezničke infrastrukture, dinamiku realizacije i izvore financiranja. Na temelju prethodnog upravitelj infrastrukture donosi odgovarajući srednjoročni i godišnji plan građenja, obnove i održavanja željezničke infrastrukture. Djelatnost upravljanja željezničkom infrastrukturom također je od javnog interesa. Navedenu djelatnost obavlja pravna osoba koju odlukom odredi vlasnik željezničke infrastrukture, to jest RH (to je u RH društvo HŽ infrastruktura d.o.o. za upravljanje, održavanje i izgradnju željezničke infrastrukture), ili kojoj je dodijeljena koncesija od RH za gradnju nove ili upravljanje postojećom željezničkom infrastrukturom, ili koja upravlja uslužnim objektom, npr. morskom lukom, lukom unutarnjih voda, robnim terminalom i drugi.<sup>19</sup> Vlasnik željezničke infrastrukture, RH, sklapa ugovor o upravljanju željezničkom infrastrukturom s upraviteljem infrastrukture (dalje: UI).

Osnovne funkcije upravitelja infrastrukture su dodjela trasa vlakova te određivanje visine infrastrukturnih naknada. Te funkcije može obavljati je-

<sup>16</sup> Čl. 5. i 6. ZOŽ-a.

<sup>17</sup> Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. do 2030., Narodne novine, br. 131/2014, str. 30; Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2008. do 2012., Narodne novine, br. 31/2008.

<sup>18</sup> Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje 2008. do 2012., Narodne novine, br. 31/2008, toč. 2.

<sup>19</sup> U RH postoji 27 operatora uslužnih objekata (<http://www.hakom.hr>).

dino pravna osoba koja ne pruža istodobno usluge u željezničkom prijevozu. Ako upravitelj infrastrukture nije neovisan o svim željezničkim prijevoznicima na tržištu, bilo zbog pravnog oblika, organizacije ili načina odlučivanja, tada te poslove treba obavljati drugo tijelo koje zadovoljava spomenute kriterije neovisnosti. Neovisnost upravitelja infrastrukture osigurava se između ostalog i tako da u slučaju njegove pravno statusne povezanosti sa željezničkim prijevoznikom ne može članom njegova upravljačkog tijela biti član upravljačkog tijela prijevoznika ili član upravljačkog tijela vladajućeg društva ( *Holding model*). Zakon sadržava i odgovarajuće odredbe o sprječavanju personalne povezanosti UI-a i prijevoznika nakon prestanka obnašanja upravljačke funkcije ključnih kadrova u UI-u, na način da oni ne mogu biti zaposleni u određenom vremenskom razdoblju u upravljačkom tijelu vladajućeg ili s njim povezanog društva. Također, ako su UI i prijevoznik u statusu povezanih društava, za neovisno obavljanje navedenih osnovnih funkcija upravitelj infrastrukture treba imati vlastito osoblje i poslovne prostore te odvojeni i zaštićeni informatički sustav.<sup>20</sup> U RH upravitelj infrastrukture nije povezano društvo sa željezničkim prijevoznicima te se utoliko ne provodi *ex ante* kontrola u smislu personalne povezanosti, kako je propisuje ZOŽ. Europska komisija utvrdila je osnovne kriterije prema kojima ocjenjuje od slučaja do slučaja obavljaju li se neovisno osnovne funkcije upravitelja infrastrukture (dodjela trasa vlakova, ocjena raspoloživosti infrastrukturnih kapaciteta, određivanje infrastrukturnih naknada te njihova naplata). U bitnome, nadzor nad neovisnošću UI-a treba obavljati također neovisno tijelo, primjerice sektorski regulator (*National Regulatory Authority*, NRA). Ne smije postojati statusnopravna povezanost UI-a kao nositelja osnovnih funkcija s prijevoznicima, bilo izravno bilo putem zajedničkog vladajućeg društva. Ne smije biti preklapanja članova uprave vladajućeg društva i/ili prijevozničkih društava s UI-jem kao nositeljem osnovnih funkcija. Također, Komisija ističe važnost odvojenosti UI-ja u pogledu zaposlenih najviše razine upravljačke strukture, vlastitog poslovnog prostora i informatičkog sustava u odnosu na željezničke prijevoznike.<sup>21</sup> Europski sud imao je također priliku zauzeti pravna stajališta, razmjerno kritička naspram stajališta Europske komisije, u pogledu ocjene kriterija neovisnosti UI-ja u svojim presudama.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Čl. 16. i 17. ZOŽ-a.

<sup>21</sup> Commission staff working document to the Communication on the implementation of the railway infrastructure package Directives (COM 2006 189 final) SEC (2006) 530, str. 31.

<sup>22</sup> Vidi Judgment of the Court, C-555/10 *Commission v. Austria*.

Pristup željezničkoj infrastrukturi uz ravnopravne i transparentne uvjete zakonsko je pravo svakog željezničkog prijevoznika. Pravo pristupa odnosi se i na sve uslužne objekte povezane željezničkom infrastrukturom kao što su putnički kolodvori, ranžirni kolodvori, garažni kolosijeci, objekti za opskrbu gorivom, objekti za održavanje i dr. Radi ostvarenja prava na pristup UI i željeznički prijevoznik sklapaju pisani ugovor kojim uređuju međusobne odnose u pogledu minimalnog pristupnog paketa, pristupa prugom do uslužnih objekata, dodijeljeni infrastrukturni kapacitet, infrastrukturne naknade te neka druga pitanja.<sup>23</sup> Uvjet za sklapanje ugovora o pristupu je da prijevoznik posjeduje dozvolu za obavljanje usluga prijevoza koju izdaje resorno ministarstvo. Dozvola vrijedi na cijelom području EU-a, sukladno tome u RH se priznaju dozvole izdane željezničkim prijevoznicima od nadležnih tijela drugih država članica EU-a. Uvjet je također da prijevoznik ima potvrdu o sigurnosti koju izdaje Agencija za sigurnost željezničkog prometa (dalje: ASZ). Potvrda o sigurnosti sadržava opći dio A i posebni dio B. Opći dio vrijedi za prostor cijelog EU-a, a posebni dio potvrđuje da se udovoljava posebnim zahtjevima RH za obavljanje prijevoza na siguran način. Potvrdom o sigurnosti dokazuje se da je željeznički prijevoznik uspostavio sustav upravljanja sigurnošću i da ispunjava uvjete utvrđene tehničkim specifikacijama interoperabilnosti (TSI).<sup>24</sup>

## VI. ŽELJEZNIČKE USLUGE I KORIŠTENJE INFRASTRUKTURNOG KAPACITETA

Željezničke usluge razvrstavaju se na: minimalni pristupni paket; pristup prugom uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima; dodatne usluge; prateće usluge. Minimalni pristupni paket obuhvaća: obradu zahtjeva za infrastrukturnim kapacitetom; pravo korištenja infrastrukturnog kapaciteta; korištenje infrastrukture; upravljanje prometom vlakova; korištenje opskrbe električnom energijom za vuču vlaka; sve informacije nužne za realizaciju prijevoza. UI obvezan je na nediskriminirajući način pružiti svim željezničkim prijevoznicima spomenuti minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata. Operatori uslužnih objekata dužni su također na nediskriminirajući način pružiti pristup uslužnim objektima i uslugama koje se u njima pružaju. Kako bi osigurali nepristranost, operatori uslužnih objekata,

---

<sup>23</sup> Čl. 23. ZOŽ-a.

<sup>24</sup> Čl. 27. Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava, Narodne novine, br. 83/2013, 18/2015.

ako su povezana društva željezničkog prijevoznika, trebaju biti organizacijski i u pogledu donošenja odluka izdvojeni u posebnu organizacijsku jedinicu. Pri tome vode odvojene račune, zasebne bilance stanja i računa dobiti i gubitka za sve uslužne objekte kojima upravljaju. Operatori uslužnih objekata mogu odbiti zahtjev za pristup željezničkom prijevozniku jedino ako postoji izvediva alternativa koja omogućuje obavljanje usluge prijevoza po ekonomski prihvatljivim uvjetima. Ne postoji obveza ulaganja u proširenje kapaciteta uslužnih objekata kako bi se udovoljilo svim zahtjevima željezničkih prijevoznika, ali svako odbijanje zahtjeva za pristup treba biti obrazloženo. Operator uslužnog objekta, jednako kao i upravitelj infrastrukture, obavezan je objaviti izvješće o mreži koje je informativno-tehničkog sadržaja i treba sadržavati najmanje: podatke o željezničkoj infrastrukturi i uvjete pristupa istoj; načela određivanja naknada i formule izračuna cijena usluga; načela i kriterije za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta; informacije o postupku rješavanja sporova i podnošenju prigovora; informacije o uvjetima pristupa uslužnim objektima i druge podatke. U praksi je izvješće o mreži razmjerno opsežan i detaljan dokument koji treba omogućiti javan i jednostavan pristup te transparentan prikaz svih podataka koji mogu biti od interesa željezničkom prijevozniku.<sup>25</sup> Izvješće o mreži HŽ infrastrukture opsega je od više od sto stranica te je standardizirano po sadržaju i opsegu u odnosu na dostupna izvješća drugih zemalja EU-a pri udruženju upravitelja infrastrukture *RailNet Europe*.<sup>26</sup> Ako su upravitelj uslužnog objekta i pružatelj usluge različite pravne osobe, dužni su objaviti zajedničko izvješće o mreži. Oni se nazivaju i operatorima uslužnog objekta sukladno Zakonu o željeznici.<sup>27</sup>

Za korištenje željezničkih usluga plaća se naknada koju određuje i naplaćuje upravitelj infrastrukture ili operator uslužnog objekta te je oni koriste za financiranje svojeg poslovanja. Kada je riječ o naknadama za korištenje infrastrukture, treba istaknuti zakonsko pravo Vlade RH da, ako tako odluči, svojom odlukom odredi manju visinu naknade za minimalni željeznički pristupni paket od visine naknade koju je odredio upravitelj infrastrukture. Tako umanjena naknada može se primjenjivati na prijevoz putnika kao i na prijevoz tereta, a prije njezina donošenja Vlada treba pribaviti mišljenje regulatornog tijela HAKOM-a. HAKOM daje navedeno mišljenje s naslova utjecaja ovakve odluke na tržište željezničkih usluga. Prilikom davanja mišljenja za minimalni

<sup>25</sup> Vidi <http://www.hzinfra.hr>.

<sup>26</sup> Vidi <http://www.rne.eu>.

<sup>27</sup> Čl. 4. ZOŽ-a.

pristupni paket usluga u 2015. HAKOM je zaključio da prijedlog odluke Vlade RH o koeficijentu korekcije može poticajno djelovati na tržište željezničkih usluga u pogledu korištenja željezničke infrastrukture.<sup>28</sup> Kada Vlada RH za željeznički prijevoz putnika odnosno za željeznički prijevoz tereta odredi manju visinu naknade za minimalni pristupni paket usluga od visine naknade koju je odredio upravitelj infrastrukture, dužna je upravitelju infrastrukture nadoknaditi razliku do visine troška koji izravno nastane kao posljedica obavljanja željezničke usluge.<sup>29</sup> Naime, prihod upravitelja infrastrukture u najvećoj mjeri ovisi o prometu, utoliko smanjenje naknada za minimalni pristupni paket može dovesti do povećanog obujma prijevoza i većeg prihoda od planiranog za upravitelja infrastrukture. Drugim riječima, prijevoznici mogu privući nove terete i putnike, a upravitelj infrastrukture može ostvariti veći prihod kroz veće korištenje minimalnog pristupnog paketa. Odluka o koeficijentu ima isti učinak na sve vrste prijevoza i na sve željezničke prijevoznike, stoga nije diskriminatorna. Ipak, navedeno zakonsko rješenje moglo bi se načelno pokazati upitnim sa stajališta prava EU-a s obzirom na to da je UI nadležan za određivanje naknade korištenja infrastrukture i njezina ubiranja. Mogućnost nacionalne javne vlasti država članica EU-a da interveniraju u tom pogledu vrlo je ograničena.<sup>30</sup> Utoliko nije isključeno da će RH u suradnji s EU-om trebati u budućnosti mijenjati postojeće zakonsko rješenje. Nacionalna javna vlast može u svrhu održavanja i poboljšanja kvalitete i sigurnosti usluga koje pruža upravitelj infrastrukture osigurati financijska sredstva iz državnog proračuna radi smanjenja troškova željezničke infrastrukture i visine infrastrukturnih naknada koje se naplaćuju od željezničkih prijevoznika. To se uređuje ugovorom o upravljanju željezničkom infrastrukturom, u kojem se određuje iznos financijskih sredstava za modernizaciju, obnovu i održavanje postojeće željezničke infrastrukture, za zaostatke u modernizaciji, obnovi i održavanju postojeće infrastrukture te za izgradnju nove željezničke infrastrukture.<sup>31</sup> Navedeni ugovor sklapa se na vrijeme od najmanje pet godina, s njegovim sadržajem se upoznaju podnositelji zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta te im se omogućava da iznesu svoja stajališta. Regulatorno tijelo također daje

<sup>28</sup> Mišljenje na prijedlog odluke Vlade Republike Hrvatske o koeficijentu korekcije za minimalni pristupni paket usluga u 2015., KLASA: UP/I-034-02/14-01/05, URBROJ: 376-12-14-7.

<sup>29</sup> Čl. 31. st. 4. ZOŽ-a.

<sup>30</sup> Čl. 29. Directive 2012/34/EU of 21 November 2012 establishing a Single European Railway Area (recast).

<sup>31</sup> Čl. 18. i 32. ZOŽ-a.

neobvezujuće mišljenje o ugovoru o upravljanju željezničkom infrastrukturom. Pri tome temeljno načelo određivanja naknade za minimalni pristupni paket jest da se utvrđuje najviše u visini troška koji izravno nastane kao posljedica obavljanja željezničke usluge. Upravitelj infrastrukture može odobriti popust za naknade za željezničke usluge koje naplaćuje od željezničkog prijevoznika u iznosu koji odgovara stvarnoj uštedi u administrativnim troškovima. Popust može biti i vremenski ograničen za poticanje razvoja novih usluga željezničkog prijevoza ili za poticanje prijevoza na dijelu infrastrukture koja se nedovoljno koristi, sve pod uvjetom da se primjenjuje na nediskriminirajući način na sve željezničke prijevoznike. Ipak, pitanje primjene nejednakih na uvjeta na istovrsne poslove, kao oblik zlouporabe vladajućeg položaja upravitelja infrastrukture, pojavilo se i na tržištu željezničkih usluga te je Europska komisija, a poslije i Sud prvog stupnja EU-a zauzeo odgovarajuće stajalište kada je riječ o narušavanju tržišnog natjecanja među prijevoznicima, davanjem tarifne prikrivene prednosti prijevozniku *Transfracht*, članu skupine *Deutsche Bahn*, te posredno prednost vlastitim pomorskim lukama u Njemačkoj u odnosu na pomorske luke u Nizozemskoj i Belgiji.<sup>32</sup>

U slučaju nedovoljne iskorištenosti dodijeljenih infrastrukturnih kapaciteta UI može naplatiti odgovarajuću naknadu prema kriterijima objavljenim u izvješću o mreži kojima se utvrđuje stupanj iskorištenosti trasa. Stupanj iskorištenosti izračunava se tako da se stave u odnos ostvareni vlak kilometri dodijeljene trase i planirani broj vlak kilometara i izražava se postotkom. UI za dodijeljene trase vlakova čiji je stupanj iskorištenosti manji od graničnog stupnja iskorištenosti naplaćuje naknadu za rezervaciju kapaciteta.<sup>33</sup> UI za dodijeljene trase vlakova kojima je stupanj iskorištenosti manji od graničnog stupnja iskorištenosti naplaćuje naknadu za rezervaciju kapaciteta na način da razliku neostvarenih vlak kilometara između stupnja iskorištenosti pojedine trase vlaka i graničnog stupnja iskorištenosti naplati u visini od 20 % naknade za cjelokupnu trasu vlaka. Dodjela infrastrukturnog kapaciteta u nadležnosti je UI-ja, a treba biti pravedna i nediskriminirajuća. Eventualna trgovina infrastrukturnim kapacitetima nije dozvoljena. Vozni red donosi se jednom godišnje, pa su podnositelji zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta dužni svoje zahtjeve dostaviti najmanje osam mjeseci prije stupanja na snagu voznog reda. Nacrt voznog reda UI izrađuje najmanje četiri mjeseca prije njegova stupanja na snagu. Kada podnositelj zahtjeva ima izvanredne potrebe za kapacitetom

<sup>32</sup> Judgment of the Court of First Instance, T-229/94, *Deutsche Bahn v. Commission*.

<sup>33</sup> Izvješće o mreži 2016., str. 56 – 57.

(*ad hoc* zahtjevi), UI udovoljava takvim zahtjevima ako raspolaže dovoljnim infrastrukturnim kapacitetom. UI je obvezan dati odgovor na zahtjev za *ad hoc* trasom najkasnije u roku od pet radnih dana. Infrastrukturnim kapacitetom koriste se željeznički prijevoznici u putničkom i teretnom prijevozu u tržišnim uvjetima odnosno temeljem obveznopravnih odnosa. Općenito, željeznički prijevoznici neovisni su u vođenju poslova u smislu propisa o trgovačkim društvima, neovisno o tome je li država član ili dioničar pojedinog prijevoznika, a radi osiguravanja jednakih uvjeta korištenja infrastrukturnog kapaciteta te u slučaju potrebe provođenja postupaka zaštite prava podnositelja zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta, države članice EU-a imaju ustrojeno regulatorno tijelo čije su nadležnost, ustrojstvo i ovlasti posebno uređeni u RH u Zakonu o regulaciji tržišta željezničkih usluga.<sup>34</sup>

## VII. RAZVOJ JEDINSTVENOG EUROPSKOG TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA

Osnivanje skupine *Independent Regulators' Group – Rail* (dalje: IRG-rail) ima za cilj olakšati stvaranje jedinstvenog, konkurentnog, učinkovitog i održivog unutarnjeg željezničkog tržišta u Europi. IRG-Rail djeluje kao mjesto suradnje, razmjene informacija i dijeljenja iskustava između nacionalnih regulatornih tijela radi traženja odgovora na postojeće i buduće regulatorne izazove u željeznici i radi promoviranja konzistentnog pristupa u primjeni Europskog regulatornog okvira. IRG-Rail zasjeda dva puta godišnje na plenarnim sjednicama kada se donose službene odluke, i tada su zastupljene sve članice. Jedna od članica predsjedava IRG-railom, a zemlja predsjedatelj se mijenja svake godine. Između plenarnih sjednica održavaju se sastanci radnih skupina na kojima stručnjaci nacionalnih regulatora usuglašavaju stavove i pripremaju dokumente za plenarnu sjednicu. Postoje četiri radne skupine. Prva se bavi pitanjima pristupa infrastrukturi (*Access working group*). Prioriteti na kojima radi su razvoj teretnih koridora na razini EU-a; provedbeni akti Europske komisije kojima se detaljnije uređuju pojedina pitanja sadržana u Direktivi 2012/34/EU; te liberalizacija putničkog prometa. Od kraja 2013. godine u funkciji je šest teretnih koridora u EU-u, a do kraja 2015. trebala bi biti u funkciji još tri koridora koji su dio Transeuropske prometne mreže (*Trans-European Transport Network, TEN-T*).<sup>35</sup> Radna skupina se u slučaju koridora bavi primjerice pitanjima osi-

<sup>34</sup> Vidi čl. 4., 6., i 10. ZRTZU-a.

<sup>35</sup> Za Republiku Hrvatsku relevantna su dva koridora: mediteranski i rajnsko-dunavski koridor.

guravanja harmoniziranog pristupa tzv. *multi-corridor* pitanjima koja se mogu pojaviti u praksi ondje gdje isti prijevoznik koristi više koridora na istom putovanju. Upravljanje teretnim koridorima u EU-u uređeno je Uredbom EU 913/2010.<sup>36</sup> Od provedbenih akata ta radna skupina stavlja naglasak na okvirne ugovore koji se mogu sklopiti između upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika. Okvirni ugovori označavaju one ugovore čije trajanje prelazi razdoblje od jednog voznog reda, a uređuje korištenje kapaciteta infrastrukture i cijene. Okvirni ugovori u pravilu se sklapaju na vrijeme od pet godina, mogu se jednom obnoviti, ali je bitno da ne onemogućavaju pristup trećih zainteresiranih raspoloživim infrastrukturnim kapacitetima. Utoliko zaključeni okvirni ugovori trebaju biti javno objavljeni, uvažavajući podatke poslovne povjerljivosti. Cjelovita liberalizacija putničkog prijevoza, u smislu zajedničkog tržišta EU-a, zahtijeva u budućnosti, osim kabotaže u međunarodnom prijevozu putnika koja je dozvoljena u državama članicama od početka 2010., odgovarajuću reformu u okviru usluga javnog prijevoza putnika na koje se primjenjuje Uredba EZ 1370/2007, kojom se uređuju pravila pod kojima nacionalna nadležna tijela prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihova ugovaranja željezničkim prijevoznicima koji ih obavljaju nadoknađuju nastale troškove.<sup>37</sup> Sljedeći, IV. EU regulatorni okvir, koji je predmetom rasprave pred institucijama EU-a, ima za cilj omogućiti veću razinu konkurencije u željezničkom prijevozu putnika. Osim spomenute prve skupine postoje još tri radne skupine: za naknade za korištenje željezničke infrastrukture; za novu regulativu Europske unije; te za praćenje podataka o tržištu. U okviru druge radne skupine naglasak je na utvrđivanju zajedničkog pristupa, osobito u odnosu na računovodstvena načela naknada za korištenje željezničkih usluga ili za računovodstveno odvajanje. U okviru treće radne skupine pripremaju se stajališta vezana uz nove željezničke politike EU-a te se gradi harmonizirani pristup regulatornim temama. U okviru četvrte radne skupine prikupljaju se, obrađuju i pripremaju za objavu statistički i drugi podaci o željezničkim uslugama i prijevozu na razini zemlja članica IRG-Raila.

*European Network Rail Regulatory Bodies* (dalje: ENRRB) posebna je stručna platforma za suradnju željezničkih regulatornih tijela i Europske komisije koja

<sup>36</sup> Regulation (EU) 913/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 concerning a European rail network for competitive freight.

<sup>37</sup> Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road, and repealing Council Regulations (EEC) No 1191/69 and (EEC) No 1107/70.

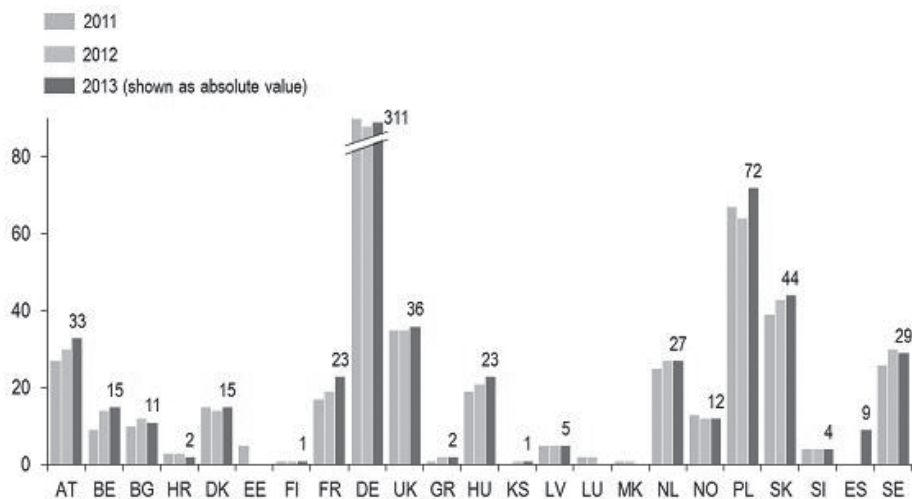


je otpočela s radom 2013. godine. Sastaje se tri puta godišnje na inicijativu Komisije koja sastavlja dnevni red i predsjedava sastancima. Nacionalna regulatorna tijela pripremaju kvartalna izvješća o svojem radu koja dostavljaju Europskoj komisiji i međusobno ih razmjenjuju. Na temelju tih informacija raspravljaju i razmjenjuju regulatorna iskustva, a Komisiji omogućavaju da analizira i predlaže načine daljnje harmonizacije regulatornog prava i prakse na razini zemalja članica EU-a.

## VIII. TRŽIŠTE I INFRASTRUKTURA

Na liberaliziranom tržištu u Hrvatskoj djeluje jedan prijevoznik u putničkom željezničkom prometu i šest prijevoznika u teretnom željezničkom prometu. Može se očekivati da će se taj broj povećavati u budućnosti s obzirom na poredbene podatke za neke zemlje EU-a i trend rasta tijekom godina.

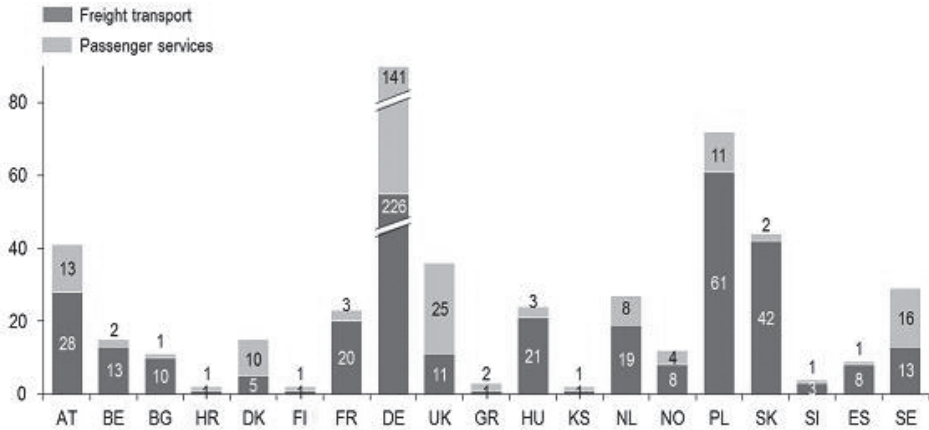
*Slika 1: Broj prijevoznika u zemljama članicama IRG-Raila*



Izvor: IRG-Rail Annual Market Monitoring Report

Konkurencija je u najvećem broju promatranih zemalja naglašena u teretnom prometu, a u putničkom prometu je također zastupljena u pojedinim zemljama, no to je u najvećoj mjeri ovisno o opsegu i načinu prethodno ugovorenog obavljanja javnog prijevoza putnika s tijelima javne vlasti (PSO).

Slika 2: Vrsta prijevoznika u zemljama članicama IRG-Raila



Izvor: IRG-Rail Annual Market Monitoring Report

Opće stanje željezničke infrastrukture može pri tome imati odlučujuću ulogu u izboru vrste prijevoza od strane korisnika prijevoza, bilo da je riječ o putnicima, otpremnicima, brodarima ili drugim korisnicima prijevoza. Indikativno je utoliko da je u RH prosječna brzina putničkih vlakova oko 45 km/sat, a teretnih vlakova svega oko 21 km/sat. Pri tome je u RH na oko 17 % pruga dozvoljena brzina veća od 100 km/sat. Ukupna duljina željezničke infrastrukture u RH je 2722 km, od čega su oko 60 % pruge za međunarodni promet, oko 22 % pruge za regionalni promet i oko 18 % pruge za lokalni promet. Oko 90 % pruga u RH je jednokolosiječno, odnosno oko 10 % je dvokolosiječno. Ukupno je elektrificirano oko 38 % pruga.<sup>38</sup>

Veća dozvoljena prometna brzina vlakova, veća duljina dvokolosiječnih pruga i veća elektrificiranost pruga može bitno doprinijeti manjim troškovima poslovanja prijevoznika te većoj konkurentnosti željezničkih trasa na nacionalnoj i međunarodnoj tranzitnoj razini. Željezničke pruge razvrstavaju se prema metodologiji na način određen Odlukom Vlade Republike Hrvatske.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> HŽ Infrastruktura, Izvješće o mreži 2014.

<sup>39</sup> Odluka o razvrstavanju željezničkih pruga, Narodne novine, br. 3/2014.

Slika 3: Dužina željezničkih trasa u zemljama članicama IRG-Raila



Izvor: IRG-Rail Annual Market Monitoring Report

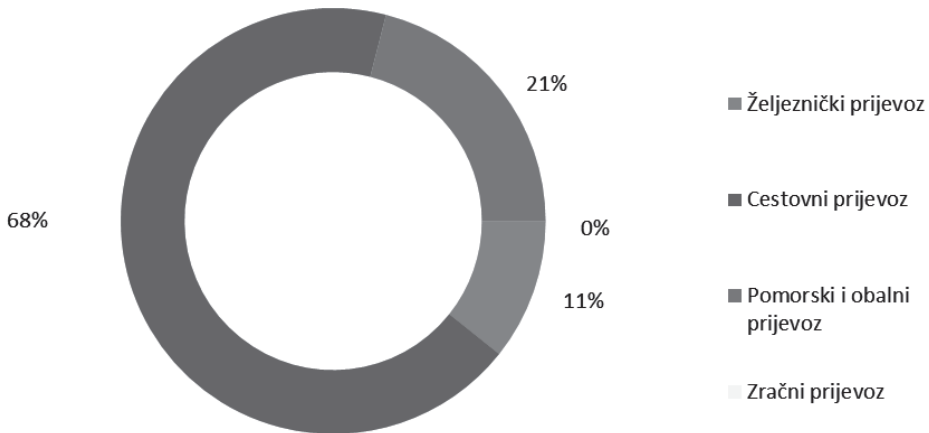
Slika 4: Karta željezničke infrastrukture u Hrvatskoj



Izvor: HŽ infrastruktura, Izvješće o mreži za 2014.

Cilj Strategije prometnog razvoja Republike Hrvatske u sektoru željezničkog prometa odrediti je smjernice i mjere koje omogućuju da željeznički promet bude jednako konkurentan drugim vidovima prometa.<sup>40</sup> Navedeni strateški cilj predstavlja odgovarajući izazov za ostvarenjem, s obzirom na aktualni razmjerno skroman udio željezničkog prijevoza u ukupnom teretnom prometu u RH od 11 %. Ciljevi Strategije u bitnome se podudaraju sa ciljevima tzv. četvrtog željezničkog paketa Europske unije, gdje je također naglašena nužnost podizanja konkurentnosti željezničkog sektora kao ekološki najprihvatljivijeg u odnosu na ostale grane prometa. Naime, kako je u spomenutom paketu navedeno, smanjenje modalnog udjela tereta željeznice na razini EU-a primjetno je od 2000. godine sa 11,5 % na 10,2 %. Podaci se mogu značajno razlikovati od jedne do druge zemlje članice, primjerice Mađarska je zabilježila pad od 10 %, a Švedska rast od 20 % udjela željezničkog prometa na nacionalnoj razini.<sup>41</sup>

**Slika 5:** Udio prevezene robe prema vrstama prijevoza u RH 2014.



Izvor: Hakom

Utoliko i za prometnu politiku EU-a povećanje prijevozničkog udjela željeznice predstavlja strateško pitanje koje se rješava organiziranjem paneuropskih

<sup>40</sup> *Op. cit.* u bilj. 17 (Strategija), str. 25.

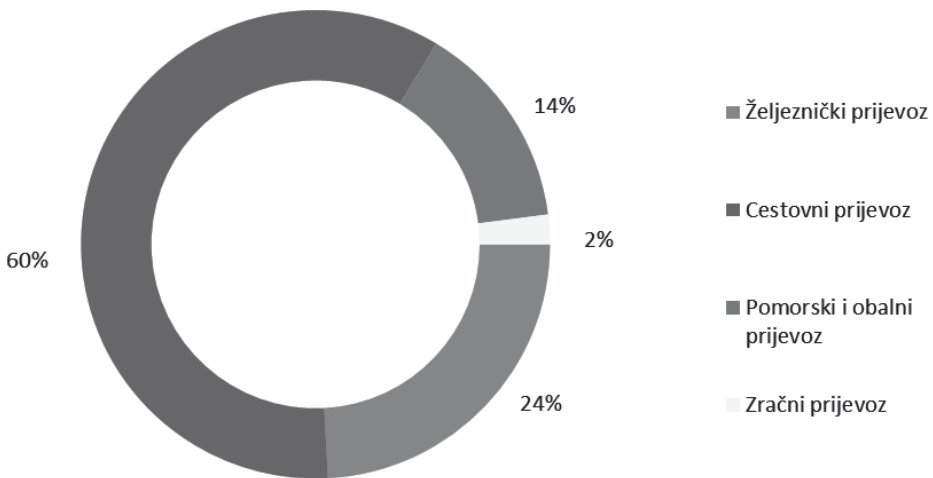
<sup>41</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Fourth Railway Package – Completing the Single European Railway Area to Foster European Competitiveness and Growth, COM(2013) 25 final, str. 2.

željezničkih koridora te harmoniziranjem tehničkih uvjeta njihova korištenja.<sup>42</sup> RH također treba 2016. godine postati članicom mediteranskog koridora, koji trenutačno prolazi kroz Španjolsku, Francusku, Italiju, Sloveniju i Mađarsku. Prilika za željeznički sektor u Hrvatskoj prepoznata je kako u mogućnosti povezivanja na transeuropske koridore tako i u mogućnosti rasta njegova udjela u sveukupnom poslovanju unutarnjeg prometa modernizacijom ili gradnjom nove infrastrukture, uključujući intermodalne terminale i industrijske kolosijeke, nabavkom ili osuvremenjivanjem voznog parka, integracijom s ostalim vidovima prometa i fokusom na korisnike usluga. Prelazak na željeznički promet također bi mogao povećati efekt intermodalnog prometa koji može sinergijski povezati različite vrste prometa te rezultirati uz ostalo smanjenjem buke i emisije stakleničkih plinova i racionalnijom potrošnjom energije. Prioriteti sektora željezničkog prometa usredotočeni su utoliko na modernizaciju preostalih dijelova linija TEN-T mreže u skladu s njihovom funkcionalnošću, analizu mogućnosti povećanja upotrebe željeznica za putnike u Zagrebu i Rijeci, povećanje održivosti mreže željezničkih pruga reorganizacijom sektora, povećanje sigurnosti i interoperabilnosti željezničkih pruga te na modernizaciju lokalnih i regionalnih pruga u cilju stvaranja preduvjeta za razvoj integriranog javnog prijevoza.<sup>43</sup> Kada je riječ o putničkom prijevozu, prioriteti sektora javne gradske, prigradske i regionalne mobilnosti usredotočeni su na uvođenje integriranih inteligentnih prometnih sustava u većim gradovima i njihovim predgrađima i/ili regionalnim područjima.<sup>44</sup> U pogledu putničkog željezničkog prometa u RH zamjetno je znatno smanjenje broja prevezenih putnika, pa je tako 2011. prevezeno oko 49 milijuna, 2012. oko 27 milijuna, a 2013. oko 14 milijuna putnika. Udio željezničkog prijevoza putnika prema ostalim vrstama prometa putnika prikazuje sljedeća slika.

<sup>42</sup> Regulation (EU) no 913/2010 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2010 concerning a European rail network for competitive freight; Regulation (EU) no 1316/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulations (EC) No 680/2007 and (EC) No 67/2010.

<sup>43</sup> *Op. cit.* u bilj. 17 (Strategija), str. 30.

<sup>44</sup> *Idem*, str. 43.

**Slika 6:** Udio prevezenih putnika prema vrstama prijevoza u RH 2014.

Izvor: Hakom

Ipak, ako se prema podacima Eurostata promatra na razini EU-a, u vremenu od 2010. – 2012. zabilježen je relativni rast putničkog prometa u, primjerice, Velikoj Britaniji, Luksemburgu ili Danskoj od 9 do 15 %, dok se u drugim zemljama, primjerice Grčkoj i Hrvatskoj, bilježi pad putničkog prometa do 38 % u istom razdoblju, što se tumači i manjim javnim izdvajanjem sredstava za usluge javnog prijevoza putnika u navedenim zemljama.<sup>45</sup> Velika prilika za željeznicu u Europi je gradnja brzih putničkih trasa koje omogućavaju primat željeznice u odnosu na zračni promet, pa se očekuje da će upravo ove usluge u vremenu 2020. – 2035. ostvariti najveći rast od svih grana prometa.<sup>46</sup> Strateški bolje pozicioniranje željezničkog prometa trebale bi potpomoći inicijative kao što su primjerice *Shift2Rail* i *Connecting Europe Facility*. *Shift2Rail* treba potaknuti javno-privatna partnerstva u istraživanju i primjeni novih tehničko-tehnoloških rješenja u smislu učinkovitijih i sigurnijih vlakova, suvremenijih sustava upravljanja prometom, više integriranih prometnih rješenja na korist putnika s boljom povezanošću s cestovnim i zračnim prometom. Navedeno bi trebalo omogućiti i veći gospodarski zamah industriji željezničkih vozila, opreme i infrastrukture.<sup>47</sup> *Connecting Europe Facility* je financijski instrument

<sup>45</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament, Fourth report on monitoring development of the rail market, COM(2014) 353 final, str. 11.

<sup>46</sup> *Op. cit.* u bilj. 41 (Communication), str. 3.

<sup>47</sup> Opširnije na: <http://www.unife.org>.

EU-a koji ima za cilj ubrzati javne i privatne investicije u transeuropske mreže prometa, elektroničkih komunikacija i energije.<sup>48</sup> Europska komisija putem bijele knjige *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* najavljuje u željezničkom sektoru plan precacivanja 30 % teretnog prometa na udaljenostima većim od 300 km s ceste na druge prijevozne oblike do 2030., a preko 50 % do 2050. godine. Sve veće zračne luke trebale bi biti vezane na željeznicu, a sve morske luke na teretnu željeznicu i unutarnje plovne putove gdje je to izvedivo.<sup>49</sup> Navedeno razumljivo ne isključuje pravo država članica na dodjelu državnih potpora sukladno pravu EU-a.<sup>50</sup>

U bitnome novi regulatorni okvir na kojem EU radi trebao bi pridonijeti povećanju kvalitete usluge u željezničkom prometu te interesu za preusmjerenje teretnog i putničkog prometa na željeznicu (*Modal shift*). Konkurencija prijevoznika te strateški usmjerena nacionalna i EU financijska sredstva za modernizaciju infrastrukture poluge su za ostvarenje navedenog. Europska komisija tako ilustrativno navodi: “Tržište teretnog prometa je u potpunosti otvoreno od siječnja 2007., a tržište međunarodnog putničkog prometa od siječnja 2010., ipak nacionalna tržišta za domaći prijevoz putnika zatvorena su (uz iznimke pojedinih zemalja EU-a) te predstavljaju bastione nacionalnih monopola.”<sup>51</sup> Pri tome Komisija konstatira da će i dalje biti potrebno očuvati oko 66 % putničkih kilometara na razini EU-a u sklopu ugovora o uslugama javnog prijevoza putnika (PSO) koje će definirati države članice EU-a na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Komisija zaključuje da je u tom pogledu ostvarenje konkurencije moguće pristupom na dvjema razinama. Jedna je omogućavanjem konkurencije slobodnim pristupom infrastrukturi gdje za to postoji interes putničkih prijevoznika (*Competition in the market*), a druga je putem javnih natječaja transparentna dodjela ugovora o obavljanju usluga javnog prijevoza putnika (PSO) sa svrhom postizanja financijskih ušteda za javna sredstva (*Competition for the market*). Izravna dodjela PSO ugovora sada obuhvaća oko 42 % ukupnog broja putničkih kilometara u EU-u, što, prema mišljenju Komisije, doprinosi činjenici da je još uvijek u 16 od 25 država EU-a tržišni

<sup>48</sup> Regulation (EU) 1316/2013 of the European Parliament and the Council of 11 December 2013 establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) 913/2010 and repealing Regulation (EC) 680/2007 and (EC) 67/2010.

<sup>49</sup> COM(2011) 144 final, str. 9.

<sup>50</sup> Communication from the Commission, Community guidelines on State aid for railway undertakings, (2008/C, 184/07) OJ 184/13.

<sup>51</sup> *Op. cit.* u bilj. 41 (Communication), str. 6.

udio povijesnog prijevoznika preko 90 %. Iskustva zemalja kao što su Njemačka, Nizozemska ili Švedska potvrđuju da su moguće uštede javnih sredstava od 20 – 30 % u postupcima javnih natječaja za PSO ugovore. Bolja kvaliteta usluge omogućuje veće zadovoljstvo putnika, potiče povratak željeznici, što potvrđuje rast od 50 % putnika u zadnjih deset godina na liberaliziranim tržištima Švedske i Velike Britanije.<sup>52</sup> Osim spomenutog naglaska na reformu pružanja usluge javnog prijevoza putnika, IV. EU regulatorni okvir najavljuje daljnju harmonizaciju standarda interoperabilnosti i sigurnosti putem jačanja uloge Europske željezničke agencije (ERA) u pogledu sigurnosnog certificiranja za željezničke prijevoznike radi lakše izgradnje zajedničkog europskog željezničkog tržišta (*Single European Railway Area*, SERA) te daljnje jačanje neovisnosti upravitelja infrastrukture, osobito kada je on statusnopravno integriran sa željezničkim prijevoznicima, što može često biti slučaj pri bivšim povijesnim željezničkim monopolima.

## IX. ZAKLJUČAK

Politika željezničkog prometa Europske unije polazi od procjena da će potražnja za teretnim prijevozom porasti 40 % do 2030. odnosno 80 % do 2050., računajući od 2005. godine. Za putnički prijevoz procjena je da bi mogao rasti oko 35 % do 2030. odnosno oko 50 % do 2050. godine. Da bi se očekivani rast potražnje usmjerio na željezničku infrastrukturu, Europska komisija smatra nužnim otvoriti prekogranične željezničke koridore u EU-u koji bi mogli privući postojeći i novi teretni promet u budućnosti. Sredstva za provedbu predviđena su i u inicijativi *Connecting Europe Facility*. Ilustrativan je utoliko primjer međunarodnog željezničkog koridora na relaciji Rotterdam – Genova, gdje oko 130.000 vlakova godišnje preveze količinu tereta za koju bi trebalo koristiti oko četiri milijuna kamiona godišnje.<sup>53</sup> Ekološke i prometne implikacije (*Negative externalities*) razvidne su. Na politiku EU-a naslanja se Strategija prometnog razvitka RH, koja korištenje sredstava iz fondova EU-a prepoznaje kao priliku za modernizaciju strateških tranzitnih željezničkih prometnih pravaca od jadranskih luka prema unutrašnjosti Europe. Navedeno pridonosi sklapanju međunarodnih poslovnih partnerstava između hrvatskih prijevozničkih tvrtki, primjerice tvrtke HŽ Cargo i inozemnih strateških prijevozničkih tvrtki kao

---

<sup>52</sup> *Ibid.* (Communication), str. 7.

<sup>53</sup> European Commission, IP/13/65, str. 4.



što je poljski PKP Cargo.<sup>54</sup> Uloga hrvatskog neovisnog sektorskog regulatora za željeznice, HAKOM-a, ponajprije je da osigura ravnopravne uvjete svim poduzetnicima prijevoznicima na način da imaju jednake i nediskriminirajuće uvjete pristupa željezničkoj infrastrukturi i željezničkim uslugama koje su im nužne za obavljanje prijevoznike djelatnosti, polazeći pri tome od prava i politike sektora željeznice koji su usklađeni na nacionalnoj razini i razini EU-a. Time HAKOM može pridonijeti razvoju željezničkog prijevoznikog uslužnog sektora na korist svih korisnika prijevoznikih usluga povećanjem mogućnosti izbora prijevoznika unutar željezničkog sektora te ušteda koje pri tome mogu ostvariti. To omogućava razvoj novih poslovnih modela na strani prijevoznika, strateška partnerstva u integriranom i intermodalnom prijevozu te ukupnu revitalizaciju i konkurentnost željeznice u odnosu na druge načine prijevoza. Ujedno, liberalizacija tržišta koja je konzumirana od konkurentnih prijevoznika potaknut će povijesne prijevoznike u RH na angažirano poslovno restrukturiranje kao jedini način koji omogućuje dugoročnu perspektivu poslovnog opstanka na jedinstvenom željezničkom tržištu EU-a i ostvarenju punih potencijala RH kao tranzitno atraktivne europske zemlje.

---

<sup>54</sup> “PKP Cargo, poljski nacionalni operater željezničkog teretnog prijevoza i HŽ Cargo potpisali su Sporazum o strateškoj suradnji. Potpisani sporazum je važan element strategije širenja na srednju i južnu Europu. Tvrtke će surađivati na unapređenju pružanja usluga svojim sadašnjim i novim korisnicima, povećanju prijevoza tereta na baltičko - jadranskom koridoru i uspostavi izglednih zajedničkih logističkih ponuda. Suradnja će omogućiti poboljšanje usluge intermodalnog prometa i pružanja logističkih usluga na Baltiku, Jadranu, sjevernim morima i Balkanu”, [www.hzcargo.hr](http://www.hzcargo.hr) (5. ožujka 2015.).

## Summary

Nikola Popović \*

### THE ROLE OF THE SECTORAL REGULATOR IN THE RAIL SERVICES MARKET

*Traditionally and historically, each country has a national and strategic interest in railway infrastructure and rail transport, which explains a somewhat slower liberalization process compared to some other network services in the common EU market (such as in electronic communication). The European Union's priority is to achieve the Single European Railway Area (SERA), which, in long term, would afford competitiveness for the rail transport. That is possible by easing the procedure of rail transport services, enhancing their quality and eliminating market failures which can lead to inefficient management of public resources.*

*It is a political and economic challenge to raise the trends of both passenger and cargo rail transport usage in the future. Insufficient investment in railway infrastructure and rail wagon fleets in the past twenty years, especially in the EU Member States, has made rail transport less attractive and outdated, redirecting users to other transport modes, especially to road transport. These trends can be changed by modernizing railway infrastructure and increasing the transport speed. Where available, very fast passenger trains are becoming a more attractive transport mode compared to intercity air transport in Europe.*

*Upgrading the efficiency of railways is possible by opening the market to new carriers, for which the independence of railway infrastructure managers and rail needs to be secured. That can be accomplished by separating the accounting for railway infrastructure managers and rail transport carriers if they are part of the same vertically integrated economic subject, or by separating them structurally into separate corporations. In the last fifteen years the EU has enacted three legal frameworks through which the role of regulatory bodies is strengthened and carriers are provided an equal legal position in the market, especially through the procedure of independent allocation of traffic capacities and the levying of charges for their usage. In addition, models of co-financing the development of new infrastructure and enhancing the existing one through EU funds, and enhancing the interoperability and safety of rail transport are being developed. These could facilitate cross-border transport, especially on longer cargo routes, the so-called pan-European corridors.*

---

\* Nikola Popović, Ph. D., Member of the Council of Croatian Regulatory Authority for Network Industries (HAKOM), Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb; nikola.popovic@hakom.hr

*The role of the regulator is generally to encourage competition by eliminating barriers for market functioning, especially through the regulation of railway services, and to encourage efficient usage of railway infrastructure. The regulator also promotes the interests of railway service users by securing an approach compliant with laws, transparent acts of infrastructure managers and railway service facilities managers, providing legal protection for subjects who submit the request for the allocation of infrastructural capacity, including a mechanism for resolving disputes as needed. In the latter case, the regulatory body acts upon a party's complaint on a network report, application of that report, procedure for the allocation of capacities and other conditions of entrance, or charges for railway services. Among its other tasks, the regulator continuously observes competition in the railway services market, having the right to collect necessary information from the participants. It is empowered to protect passenger rights in the way prescribed by the EU Regulation. In that regard, it can conduct inspections and decide on passenger complaints against decisions of railway carriers. The Act on the Regulation of the Railway Services Market sets out relevant rules in regard to protection of passenger rights.*

*Partially limited efficiency of the railway and transport service providers is usually a consequence of a lack of competition which would foster internal restructuring and reduce the needs for conventionally substantial subsidies from state funds.*

*According to the European Commission, combining an open approach to essential railway resources and having open public invitations for offering public transport services facilitates further market development in the same manner that has already been achieved in freight and passengers transport. A new, fourth railway framework of the EU should attract more rail transport users and make this transport branch more competitive in relation to road and air transport. A larger number of market entities should foster productivity and specialization, as well as innovative business models, followed by increased usage of information technologies. This should help increase the number of transported passengers and freight, and create new jobs in the railway industry.*

*Keywords: liberalization, railways, regulator, competition*

