

PODLISTAK

ČETVRTI ŽELJEZNIČKI PAKET

Mišo Mudrić¹

Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) je, s **ciljem izgradnje željezničke mreže** na Jedinstvenom tržištu, u siječnju 2013. godine usvojila skup zakonodavnih mjera pod nazivom Četvrti željeznički paket (u daljnjem tekstu: Paket).

Skup zakonodavnih mjera usmjeren je na **četiri kategorije željezničkih usluga**: tehnički i sigurnosni **standardi** i autorizacija, **povećanje kvalitete usluge prijevoza putnika** te pristup **novim operaterima** tržištu željezničkih usluga, strukturalna organizacija željezničkog sektora sa naglaskom na efikasnosti, te, pitanje dostupnosti radne snage.

Komisija smatra kako će se predloženim mjerama povećati kvaliteta i učinkovitost usluge, omogućiti bolji pristup novim operaterima tržištu (poticanje konkurentnosti), olakšati i ubrzati investicije u željeznički sektor (uz poticanje financijske transparentnosti), te povećati atraktivnost željezničkog prijevoza, s ciljem povećanja ukupnog udjela željezničkog prijevoza na europskoj razini. Ključne postavke liberalizacije tržišta prijevoza putnika u nacionalnom prijevozu, kako ih postavlja Komisija, odnose se na tri dugoročna cilja: jednak pristup europskim željezničkim tržištima, ujednačeni standardi, te izjednačeni uvjeti tržišnog natjecanja za sve operatere.

U provedbenom smislu, Paket nastoji **olakšati među-granični pristup domaćem tržištu** prijevoza putnika, **ukinuti zakonske monopole, dokinuti monopol** u dodjeljivanju javnih ugovora o prijevozu (eng. *Public Service Contracts*) te **definirati ujednačeni pristup natječajnom postupku** i njegovoj kontroli, **reformirati sustav izdavanja karata**, te **ujednačiti pristup voznom parku**. Komisija je mišljenja kako će se omogućavanjem odnosno otvaranjem tržišnog natjecanja u sektoru nacionalnog prijevoza putnika željeznicom povećati kvaliteta te usluge, te kako će ulazak privatnih operatera povećati raspoloživa financijska sredstva koja će se općenito moći ulagati u poboljšanje usluge prijevoza željeznicom.

Ekonomski pokazatelji

Sukladno planu uspostavljanja Jedinstvenog europskog željezničkog područja (eng. *Single European Railway Area* - SERA - Direktiva [2012/34/](#)



¹ Mišo Mudrić je asistent na Katedri za pomorsko i općeprometno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

[EU](#)) - kojim se, sukladno viziji istaknutoj u Bijeloj knjizi o transportu iz 2011. godine, nastoji povećati konkurentnost, ojačati mogućnost nadzora pružanja željezničkih usluga, te olakšati investicije u željezničkom sektoru - Komisija nastoji **urediti tržišno natjecanje u željezničkom sektoru, smanjiti administrativne kočnice** normalnog funkcioniranja željezničkog područja na europskom području, **te uskladiti željezničku djelatnost s potrebama održivog razvoja.**

Trenutačni ekonomski pokazatelji europskog željezničkog sektora, temeljem podataka prikupljenih od strane Komisije ([COM\(2013\) 25 final](#)), naglašavaju **značajnu ulogu željeznice u sveukupnom gospodarskom potencijalu** država članica Europske unije. Željeznička industrija ostvaruje prosječnu godišnju dobit u iznosu od 73 milijarde eura, zapošljava oko 800.000 radnika, a države članice na godišnjoj razini, u svrhu osiguravanja javne željezničke usluge, investiraju 20 milijardi eura (eng. *Public Service Obligations*), dok za potrebe održavanja i razvoja željezničke infrastrukture osiguravaju dodatan iznos od 26 milijardi eura. Komisija naglašava kako nije ostvaren očekivani paralelan razvoj usluge u smislu omjera putnika po kilometru, koji u razdoblju od 2005. do 2010. godine raste s minimalnim godišnjim porastom od 4.3%, dok je udio u prijevozu robe doživio pad s 11,5% na 10,2% u razdoblju od 2000. do 2010. godine. Na godišnjoj se razini europskim željeznicama **preveze oko 8 milijardi putnika**, a ukupni udio prijevoza robe željeznicom na europskoj razini iznosi 10%, te godišnje generira **dobit** od, okvirno, **13 milijardi eura.**

Također je potrebno podsjetiti i na uspostavu **Europske transportne mreže**, pri čemu posljednje relevantne odluke vezane uz željeznički sektor (*TEN-T Policy*, [COM\(2011\) 650 final](#)) ukazuju na poboljšanje sustava investiranja u infrastrukturu kroz tzv. **Mehanizam povezivanja Europe** [eng. *Connecting Europe Facility* - CEP), kojim se ustrojava posebno zakonodavno i financijsko okruženje u svezi investicija u željezničku infrastrukturu, te kroz posebna pravila o **željezničkim teretnim koridorima** (eng. *Rail Freight Corridors* - RFC - Uredba (EU) 913/2010). Usprkos tri prethodna željeznička paketa kojima se nastojalo osigurati veći udio željezničkog prijevoza u ukupnom prijevozu putnika, podaci iz 2010. godine (Eurobarometar) ukazuju na činjenicu kako tek 6% stanovnika Unije tjedno barem jednom koriste usluge željeznice. Komisija je, dakle, usvojila zaključak kako dosadašnje **zakonodavstvo u željezničkom sektoru nije polučilo očekivane rezultate**, te da je nužno **pojačati napore**, poglavito zato što predviđanja za 2030. godinu upozoravaju na 40% povećanje prijevoza robe, te 34% povećanje prijevoza putnika.

Liberalizacija tržišta prijevoza putnika na domaćem tržištu

Četvrti željeznički paket polazi od temeljne pretpostavke kako je europska željeznička infrastruktura principijelno temeljena na željezničkim infrastrukturnim mrežama koje čine cjelinu na nacionalnoj razini i koje kao takve predstavljaju svojevrsan prirodni monopol. Pritom valja razlučiti **osobe koje skrbe o samoj infrastrukturi** (uprava infrastrukturom, eng. *Infrastructure Managers*) od **osoba koje pružaju usluge prijevoza** (željezničko poduzetništvo odnosno operateri, eng. *Railway Undertakings*), te prepoznati potrebu osiguranja **jednakog pristupa svim operaterima**, pod jednakim uvjetima, **infrastrukturnoj mreži.** Takva strukturalna razdvajanje



Copyright: Christian Mueller, used under licence from Shutterstock.com

nost ne sprječava države članice da zadrže upravljanje infrastrukturom u sklopu državnog poduzeća, no nužno je uspostaviti određena pravila kako bi se osigurao jednak pristup svim zainteresiranim i kvalificiranim operaterima, kako državnim tako i privatnim, pri čemu treba osigurati **institucionalnu suradnju upravitelja infrastrukturom, operatera, korisnika usluge, ali i javnih tijela**, kako bi se dodatno osigurao transparentan i funkcionalan sustav koji omogućava lakše investicije te pospješuje kvalitetu usluge.

Nastavno na liberalizaciju prijevoza robe iz 2007. godine (Direktiva [2004/51/EC](#)) te liberalizaciju međunarodnog prijevoza putnika iz 2010. godine (Direktiva [2007/58/EC](#)), prijevoz putnika na domaćem tržištu još uvijek je značajno **ograničen prirodnim monopolom nacionalnih prijevoznika** (kod 16 država članica takav monopol se očituje kroz 90% udjela na tržištu, a kod 9 država članica takav je monopol uređen kroz domaće zakonodavstvo). Iskustvo onih država članica (primjerice, Njemačke i Švedske) kod kojih se razvilo tržišno natjecanje u svezi javnih ugovora o pružanju usluga (bilo putem direktnog sklapanja ugovora [trenutačni udio na tržištu prijevoza putnika putem direktnog ugovaranja usluge prijevoza iznosi 42%], bilo kroz javni natječajni postupak) pokazuju kako se tim postupkom može uštedjeti 20% do 30% sredstava, te značajno povećati kvaliteta usluge.

Daljnji problemi za nove operatere na tržištu očituju se u **težoj dostupnosti raspoloživog voznog parka**, te kroz obvezatni **sustav izdavanja karata**, pri čemu nadležna tijela naplaćuju **visoke marže** što ulazak na tržište za nove operatere čini dodatno otežanim. Iz prethodno navedenih razloga, Četvrti željeznički paket predviđa **liberalizaciju nacionalnog tržišta prijevoza putnika**, čime se (novim) operaterima otvara, s jedne strane, mogućnost pružanja direktnih komercijalnih usluga na domaćem tržištu prijevoza putnika, ali nudi i mogućnost natjecanja na javnim natječajima za javne ugovore o prijevozu putnika (Komisija navodi podatak kako se upravo kroz takve javne ugovore osigurava najveći postotak prijevoza putnika [90%]), pri čemu je moguće uvesti restrikcije u slučaju opasnosti ekonomske opstojnosti važećih sklopljenih javnih ugovora o pružanju usluge prijevoza. Nadalje, Paket, s počekom do kraja 2019. godine, predviđa (putem izmjena i dopuna Uredbe [\(EC\) 1370/2007](#)) **uvođenje obveznog natječajnog postupka za dodjeljivanje javnih ugovora o prijevozu**, uz napomenu kako se pruža mogućnost definiranja minimalnog volumena prijevoza, ispod kojeg je moguće sklapati direktne ugovore o prijevozu putnika. Vezano uz sve ugovore koji se direktno sklope nakon stupanja Paketa na snagu, isti mogu biti sklopljeni samo do kraja 2022. godine. U svezi dodjeljivanja javnih ugovora o prijevozu, Paketom se nadležnim nacionalnim tijelima propisuje obveza usvajanja jasne vizije odnosno strategije nacionalnog prijevoza putnika, kako bi se pospješilo nastojanje osiguravanja transparentnih i urednih direktnih i natječajnih dodjela ugovora o prijevozu, te kako bi se putem jasnih tehničkih, financijskih i operativnih zahtjeva omogućila prilika potencijalnim pružateljima prijevoznih usluga (novim i starim operaterima na tržištu) da sastave kvalitetnu ponudu. Nastavno na prethodno uočeni **problem sustava izdavanja karata**, Paketom se predviđa **suradnja država članica, upravitelja infrastrukture te operatera** u svezi **osmišljavanja** takvog sustava koji bi poticao **konkurentnost**. Vezano uz prethodno navedenu problematiku dostupnosti voznog parka, nadležna tijela imaju obvezu osigurati transparentan i fleksibilan sustav dostupnosti voznog par-



Copyright: Olha Insight, used under licence from Shutterstock.com



ka za sve nove operatere. Komisija predviđa kako će prethodno navedene izmjene i dopune zakonodavstva, odnosno strukturalne promjene tržišta, omogućiti financijsku korist, kako za korisnike usluga tako i za operatere, u iznosu od 40 milijardi eura do 2035. godine.

Tehnički i sigurnosni standardi

Europska željeznička agencija procjenjuje kako trenutačno na teritoriju Unije vrijedi oko **11.000 različitih pravila u svezi tehničkih i sigurnosnih standarda**, bilo kroz zakonodavstvo Unije, bilo kroz zakonodavstvo država članica. Iskustvo pokazuje kako takav sustav učestalo dovodi do izrazito **dugotrajne i skupocjene procedure autorizacije novih vozila**, te velikih troškova u svezi osiguravanja sigurnosnih certifikata (koje izdaju nacionalne agencije za sigurnost i čiji rad nije nužno ujednačen na europskoj razini), čime se bitno otežava pristup novim operaterima na tržište. Sukladno tome, Paket predviđa izmjene i dopune Uredbe o Europskoj željezničkoj agenciji (Uredba [\(EC\) 881/2004](#) i [1335/2008](#)) s ciljem **prebacivanja nadležnosti o autorizaciji** i izdavanju sigurnosnih certifikata **s nacionalnih agencija na Europsku agenciju**, koja dodatno dobiva nove ovlasti za nadzor rada nacionalnih agencija i kontrolu relevantnih nacionalnih pravila kojima se uređuje to područje.

Komisija predviđa da će se tim izmjenama **za 20% smanjiti vrijeme čekanja na autorizaciju**, te za dodatnih 20% smanjiti ukupni troškovi, što bi u konačnici do 2015. godine trebalo donijeti **uštedu do 500 milijuna eura**. Paket nadalje predviđa obvezu ustupanja (odnosno primanja) opreme i ljudstva operateru kojem je dodijeljen ugovor o prijevozu, čime se s jedne strane novim operaterima osigurava prijeko potrebni kadar i sredstva, a s druge strane osigurava opstojnost radnih mjesta, te time vodi računa o socijalnoj komponenti ove gospodarske grane.

Popis svih zakonodavnih mjera i kraći pregled istih dostupan je na [ovoj poveznici](#).

