

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

2007

Na temelju članka 8. Zakona o željeznici (»Narodne novine«, br. 94/13 i 148/13) i članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (»Narodne novine«, br. 150/11 i 119/14), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 24. rujna 2015. godine donijela

ZAKLJUČAK

1. Donosi se Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje od 2016. do 2020. godine, u tekstu koji je sastavni dio ovoga Zaključka.
2. Nacionalni program iz točke 1. ovoga Zaključka objavit će se u »Narodnim novinama« i na internetskim stranicama Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture.

Klasa: 022-03/15-43/07

Urbroj: 50301-05/18-15-1

Zagreb, 24. rujna 2015.

Predsjednik

Zoran Milanović, v. r.

NACIONALNI PROGRAM ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE ZA RAZDOBLJE OD 2016. DO 2020. GODINE

UVOD

Nacionalni program željezničke infrastrukture za razdoblje od 2016. do 2020. godine (u daljnjem tekstu: Nacionalni program) temeljni je dokument koji određuje prioritete razvoja, izgradnje, osuvremenjivanja, obnove i održavanja funkcionalnosti željezničkog infrastrukturnog sustava.

Prethodni Nacionalni program za željezničku infrastrukturu u Republici Hrvatskoj donesen je u cilju planiranja, izgradnje, osuvremenjivanja i održavanja željezničke infrastrukture za razdoblje od pet godina (2008. – 2012.), a njegovo je donošenje bilo propisano Zakonom o željeznici (»Narodne novine«, br. 123/03, 30/04, 153/05 i 79/07). Program je uključivao postavke prethodne Strategije prometnoga razvitka Republike Hrvatske (»Narodne novine«, broj 139/99), te je u tom trenutku uvažavao proces usklađivanja hrvatskoga zakonodavstva s regulativom Europske unije, tadašnje međunarodne sporazume čija je potpisnica ili slijednica Republika Hrvatska, te tadašnje razvojne planove transeuropske željezničke mreže na ovom području.

Ciljevi koji su se željeli njime postići bili su usklađeni s pretpostavkom da se oni, uslijed objektivnoga tehničko-funkcionalnog stanja i financijskih mogućnosti, mogu ostvariti tek u duljem vremenskom razdoblju, te je taj Nacionalni program predstavljao prvi dio dugoročnoga razvojnog programa željezničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj.

Vlada Republike Hrvatske prihvatila je 30. listopada 2014. godine Strategiju prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine, čime su osigurani svi prethodni preduvjeti kako bi Nacionalni program bio donesen u skladu s važećom Strategijom. Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske temelji se na određenom metodološkom pristupu i novoj koncepciji razvoja cjelokupnog prometnog sektora Republike Hrvatske, što ima za posljedicu potrebu za novim metodološkim pristupom i koncepcijom pri izradi novog Nacionalnog programa za željezničku infrastrukturu. Temeljem Zakona o željeznici (»Narodne novine«, br. 94/13 i 148/13) sukladno članku 8. stavku 1., Vlada Republike Hrvatske donosi Nacionalni program željezničke infrastrukture.

Ključni kriterij pri izradi Nacionalnog programa je održavanje, odnosno unaprjeđenje učinkovitosti željezničkog sustava u funkciji povećanja zadovoljstva krajnjih korisnika. Pri tome treba naglasiti da je učinkovitost željezničkog sustava veoma važna tema širom svijeta, a prije svega za ministre nadležne za poslove prometa i upravitelje željezničke infrastrukture u državama opterećenim fiskalnim ograničenjima. S jedne strane, željeznice su pod stalnim pritiskom da zadrže niske operativne troškove, često zbog pritiska od strane tržišta ili zbog nedostupnosti javnih sredstava kao posljedica prije utvrđenih nacionalnih gospodarsko-socijalnih i prometnih prioriteta. S druge strane, povećanje potražnje za uslugama prijevoza željeznicom, kako putnika tako i tereta, događa se nakon desetljeća njenog kontinuiranog opadanja, što zahtijeva trenutna dodatna ulaganja u infrastrukturu i prateći vozni park. Pod pritiskom da istovremeno smanje operativne troškove, poboljšaju razinu usluge željezničkog prijevoza i povećaju raspoložive kapacitete željeznice, željezničke uprave i vlade kontinuirano poduzimaju aktivnosti i mjere u cilju unaprjeđenja učinkovitosti željezničkog sustava.

Efikasni željeznički sustavi produciraju visoku razinu učinkovitosti i prijevozu sposobnost na temelju osiguranih financijskih sredstava za upravljanje i nadzor, održavanje i obnovu te njegovu modernizaciju. U strateškom smislu kao kvalitetna podloga za operativnu pripremu provođenja održive sektorske strategije željezničkog prometnog podsustava, odabran je koncept »središnjeg mrežnog tehnološko-logističkog djelovanja«. On se zasniva na korištenju prikupljenih i obrađenih podataka o prometno-tehnološkim zahtjevima prema željezničkom prometnom podsustavu, te umrežavanju operativnih ciljeva i alociranih resursa čime se omogućavaju dodatni kapaciteti i viša razina efikasnosti u ostvarivanju postavljenih ciljeva.

Nacionalnim programom željezničke infrastrukture za razdoblje od 2016. do 2020. godine utvrđuju se planovi izgradnje nove te osuvremenjivanja i održavanja postojeće željezničke mreže, određuju se prioriteti i određuje se dinamika realizacije te visina i izvori potrebnih financijskih sredstava. Planirana ulaganja u osuvremenjivanje i izgradnju te troškovi za održavanje željezničke infrastrukture od 2016. do 2020. godine okvirno iznose 16,949 milijardi kuna, od čega se 2,231 milijarde kuna (13,17%) odnosi na programe obnove i osuvremenjivanja, 9,949 milijardi kuna (58,70%) na izgradnju novih i dogradnju postojećih pruga i kolosijeka dok su troškovi održavanja (zajedno s troškovima upravljanja infrastrukturom) planirani u iznosu od 4,768 milijarde kuna (28,13%). Izvori financiranja za realizaciju Nacionalnog programa planirani su sa sljedećom strukturom: 7,192 milijardi kuna (42,44%) iz državnog proračuna uključujući kreditna zaduženja uz garanciju Republike Hrvatske, 7,717 milijardi kuna (45,53%) iz fondova EU, 1,190 milijarde kuna (7,02%) iz prihoda od prodaje, 674,3 milijuna kuna (3,98%) iz ostalih poslovnih prihoda i 338,437 milijuna kuna (2%) iz sredstava Svjetske banke. Planirana dinamika ulaganja usklađena je s dinamikom osiguranja iz predviđenih financijskih izvora, a kreće se od 2,443 milijarde kuna u 2016. godini, 3,346 milijarde kuna u 2017. godini, 3,392 milijarde kuna u 2018. godini, 3,673 milijarde kuna u 2019. godini i 4,093 milijarde kuna u 2020. godini. Plan je usklađen kako s produktivnim tako i administrativnim kapacitetima.

1. STRATEŠKI CILJEVI RAZVITKA ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE

Premda je suverenitet države neophodan preduvjet za vođenje samostalne prometne politike, geografski položaj Hrvatske ipak, sam po sebi, ne jamči prometnu politiku koja će u cijelosti odgovarati njenim interesima. Za vođenje željene prometne politike potrebno je stvoriti i mnoge druge preduvjete koji će osigurati prometnu politiku, koja će biti u skladu s dugoročnim potrebama i općim hrvatskim interesima. Vrijednost geografsko-prometnog i geopolitičkog položaja Hrvatske mogao bi uvelike doprinijeti razvoju njenog prometnog (odnosno gospodarskog) sektora.

To pretpostavlja da prihvaćena prometna politika bude u skladu s načelom društvene rentabilnosti, jedinstva i usklađenosti prometnog sustava, zadovoljavanja društvenih potreba u prijevozu putnika i roba te s načelom cjelovitosti i međusobne povezanosti prometa i ukupnog gospodarstva. Primjena prihvaćene prometne politike

mora također voditi računa o potrebi, opravdanosti i mogućnosti njenog ostvarenja.

U isto vrijeme Europska komisija je vrlo aktivna u restrukturiranju europskog tržišta željezničkog prometa i jačanju položaja željeznica prema drugim načinima prijevoza. Naponi Europske komisije su se koncentrirali na tri glavna područja koja su presudna za razvijanje snažne i konkurentne željezničke prometne industrije: a) otvaranje tržišta željezničkog prometa prema tržišnom natjecanju, b) poboljšanje interoperabilnosti i sigurnosti nacionalnih mreža i c) razvoj željezničke prometne infrastrukture.

Otvaranje nacionalnih teretnih i putničkih tržišta za prekograničnu konkurentnost je glavni korak prema kreiranju integriranoga europskog željezničkog područja i stvarnoga EU unutarnjeg tržišta za željeznicu. Veće tehničko usklađivanje željezničkih sustava i razvoj ključnih prekograničnih željezničkih pravaca su također pomogli ukloniti prepreke za veću konkurentnost željezničkog sektora, zajedno s boljim vezama između EU i susjednih tržišta. Veća konkurentnost dovodi do više učinkovite i prema korisniku-orijentirane željeznice. Željezničko zakonodavstvo EU-a konzistentno potiče konkurentnost i otvaranje tržišta, još od prvog glavnog zakona u tom smjeru koji datira od 1991. godine. Zakonodavstvo se temelji na razlici između upravitelja infrastrukture koji upravljaju mrežom i željezničkih poduzeća koji infrastrukturu koriste za prijevoz putnika ili roba. Temeljne funkcije, kao što je dodjela željezničkih kapaciteta (»trase vlakova«), naplata pristojbe za korištenje infrastrukture i licenciranje, moraju se odvojiti od usluga prijevoza i obavljati u neutralnom režimu rada. Na taj način bi se omogućio nediskriminirajući pristup novih željezničkih prijevoznika na tržište. Države članice EU moraju također imati regulatorna tijela, spremna za nadzor željezničkog tržišta i djelovati kao žalbeno tijelo za željezničke tvrtke, ako one vjeruju da se prema njima neravnopravno postupa. Kako bi potaknuli veće natjecanje na nacionalnim tržištima, zakonodavstvo EU je dalo željezničkim prijevoznicima mogućnost ostvarenja prijevoznih usluga u i između drugih država članica EU, otvaranjem konkurentnosti u prekograničnom smislu. Željeznički teretni prijevoz se u potpunosti liberalizirao u EU od početka 2007. godine, kako za nacionalne tako i za međunarodne usluge. To znači, da bilo koje ovlašteno željezničko poduzeće iz EU s obveznim rješenjem o sigurnosti može podnijeti zahtjev za kapacitet i ponuditi nacionalne i međunarodne željezničke usluge prijevoza tereta diljem EU. Tržište za međunarodne usluge željezničkog putničkog prijevoza je liberalizirano u EU od 1. siječnja 2010. godine. Tržište za isključivo nacionalne usluge željezničkog putničkog prijevoza još se nije u potpunosti otvorilo međunarodnom prijevoznom tržištu, iako bi se ovo moglo mijenjati u budućnosti.

U pogledu prije navedenog treba reći da je Republika Hrvatska prihvatila europsku viziju koja promiče veće korištenje željeznica kao energetske učinkovitijeg i održivijeg načina prijevoza. Drugo, željeznički sektor u Hrvatskoj pretežno je tranzitne prirode, jer hrvatske jadranske luke služe kao točke kroz koje teret ulazi na tržišta srednje i jugoistočne Europe, koje treba uvažavati kod ocjena dosadašnjih i kreiranja budućih strategija.

Republika Hrvatska je jedina srednje-europska mediteranska i podunavska zemlja koja veličinom svog teritorija pripada u manje europske države, ali zbog položaja i teritorijalne razvedenosti mora razvijati razmjerno složen, visokorazvijen i između pojedinih prometnih podsustava tehničko-tehnološki integriran logističko-transportni proces.

Prema Strategiji prometnog razvoja Republike Hrvatske (2014. – 2030.) u Nacionalnom programu željezničke infrastrukture Republike Hrvatske u funkciji njene što kvalitetnije realizacije moraju biti prisutni sljedeći elementi:

- željeznički sektor mora biti u funkciji ukupnog gospodarsko socijalnog razvitka Republike Hrvatske i njenog međunarodnog povezivanja
- željeznički sektor mora biti u funkciji gospodarsko-socijalnog objedinjavanja hrvatskog prostora
- željeznički sektor mora biti u funkciji europske povezanosti Republika Hrvatska (Republika Hrvatska kao logistička platforma jugoistočne Europe)
- željeznički prometni podsustavi moraju biti harmonizirano razvijani kako bi permanentno bila održavana ciljana razina njegove ukupne funkcionalnosti
- željeznički sektor mora biti u funkciji sigurnosti prometnih pravaca i prometnih tokova
- razvoj željezničkog sektora mora biti usklađen s ciljevima ukupnog prometnog razvitka Republika Hrvatska i zaštite prostora i okoliša

- željeznički sektor mora u svome razvoju anticipirati Nacionalni program energetske učinkovitosti
- željeznički sektor mora u strateškom smislu (funkcionalno gledano tehničko-tehnološki) biti razvijen na koncepciji mreže ciljanog kapaciteta.

1.1. Važeći međunarodni sporazumi i interesi Republika Hrvatska u uvjetima pristupa Europskoj uniji

Republika Hrvatska potpisnica je ili sljednica međunarodnih sporazuma AGC-a (European Agreement on Main International Railways Lines – Europski sporazum o glavnim međunarodnim željezničkim prugama, Geneve, 1985.) i AGTC-a (European Agreement of Important International Combined Transport Lines and Related Installations – Europski sporazum o važnim međunarodnim pravcima kombiniranog transporta i sličnim instalacijama, Geneve, 1991.). Ovim sporazumima obuhvaćene su željezničke pruge na spomenutim koridorima i ograncima, ali i još neke željezničke pruge u Republici Hrvatskoj. Navedeni sporazumi potpisani su pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda i još uvijek su na snazi, ali danas, nakon integracijskih procesa u Europi i stvaranja transeuropske željezničke mreže, gube na značenju.

Tehničko-tehnološke parametre, kojima bi trebale udovoljavati nove i dograđene željezničke pruge sadržane u navedenim sporazumima, zamijenili su donekle izmijenjeni i detaljnije razrađeni parametri u tehničkim specifikacijama za interoperabilnost transeuropskoga željezničkog sustava (TSI). U međuvremenu stupila je na snagu Uredba (EU) broj 1315/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama unije za razvoj transeuropske prometne mreže čime su stavljene izvan snage odluke broj 661/2010/EU.

Republika Hrvatska jedna je od 17 članica UNECE TER-a (Trans European Railway), projekta koji obuhvaća zemlje središnje, istočne i jugoistočne Europe, osnovanog 1993. godine sa zadatkom poboljšanja kvalitete i učinkovitosti prometnoga sektora, pomoći u procesima integracije europske prometne infrastrukture te razvoju koherentnog i učinkovitog međunarodnoga željezničkoga sustava u regiji. Projekt obuhvaća mrežu AGC i AGTC pruga te se u velikoj mjeri poklapa s paneuropskim koridorima. Nakon proširenja Europske unije na zemlje središnje, istočne i jugoistočne Europe te uspostave transeuropske željezničke mreže, značenje ovog projekta znatno je umanjeno.

Relevantni dokumenti Europske unije koji se odnose na prometni sektor Republike Hrvatske su multilateralni Memorandum o razumijevanju razvoja ključne regionalne mreže jugoistočne Europe (Luxembourg, 2004.) te Protokol 6 o kopnenom prijevozu, koji je dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Europske unije i Republike Hrvatske, u kojem se naglašavaju mjere za razvoj multimodalne prometne infrastrukturne mreže, posebno na V., VII. i X. paneuropskom koridoru i jadransko-jonskom paneuropskom prometnom području spojenom na koridor VIII.

U Procesu suradnje u jugoistočnoj Europi (SEECP), 2006. godine je potpisan i Sporazum o uspostavi željezničke mreže velikih mogućnosti, u koji su uključene i željezničke pruge u Republici Hrvatskoj, koje su dio prije spomenutih koridora i njihovih ograna. Cilj je Sporazuma uspostava željezničke mreže visoke učinkovitosti za putnički, teretni i intermodalni promet u regiji jugoistočne Europe do 2020. godine.

Posljednju od komplementarnih studija razvoja prometa u regiji naručila je i financirala Europska komisija 2002. godine pod naslovom Regionalna studija prometne infrastrukture Balkana (REBIS). Ova studija, dovršena u srpnju 2003. godine, bavi se određivanjem osnovne prometne mreže (Core Network) na području zemalja jugoistočne Europe. Na teritoriju Republike Hrvatske, REBIS u ovu mrežu uključuje već određene multimodalne paneuropske koridore, pomorske luke Rijeke, Splita, Ploča i Dubrovnika, Zračne luke Zagreba, Splita i Dubrovnika te plovne putove Dunava i Save. Ovakva je studija izrađena i 2014. godine.

U okviru pregovora o pristupanju, Republika Hrvatska je s Europskom unijom dogovorila koje će željezničke pruge na njezinom teritoriju postati sastavnim dijelom transeuropske željezničke mreže. U skladu sa spomenutom studijom REBIS-a, to su već navedene željezničke pruge na koridorima RH1, RH2 i RH3, te željeznička pruga M604 Oštarije – Knin – Split. Sve buduće aktivnosti, vezane uz izgradnju, dogradnju i osuvremenjivanje željezničke infrastrukture na ovim koridorima moraju se odvijati u skladu s tehničkim specifikacijama za interoperabilnost transeuropskoga željezničkog sustava.

Interes Republike Hrvatske je da se u međunarodne željezničke prometne pravce uvrste i nove trase budućih željezničkih pruga Zagreb – Krapina – Maribor – (Graz), kao dopuna postojećeg ogranka koridora RH1 Graz – Maribor – Zidani Most, a o tome će se morati postići suglasnost u sklopu budućih pregovora o daljnjem razvoju transeuropske željezničke mreže.

1.2. Regulativna i normativna uvjetovanost

U zadnjih desetak godina intenzivno se provodi proces donošenja jedinstvenih europskih normi, koje u tehničko-tehnološkom smislu uređuju željeznički sustav, kao i propisa kojima se određuju smjernice budućeg razvoja jedinstvenoga interoperabilnog željezničkog sustava te tehničko-tehnološki, funkcionalni i sigurnosni uvjeti za organizaciju i regulaciju željezničkog prometa, proizvodnju željezničkih vozila i za izgradnju, osuvremenjivanje, obnovu i održavanje željezničke infrastrukture. Najvažniji od tih propisa su tehničke specifikacije za interoperabilnost, i to za svaki od podsustava transeuropskoga željezničkog sustava. Za sada je usvojen samo dio tih propisa, dok je preostali dio u postupku izrade ili donošenja. To su propisi koji se donose na razini Europske unije i obvezatno se primjenjuju u svim zemljama članicama, bez dopunske procedure na nacionalnoj razini.

Postupak usvajanja europskih tehničkih normi CEN-a i CENELEC-a, koje se odnose na željeznički sustav, i njihove transformacije u hrvatske norme te donošenja autentičnih hrvatskih normi, provodi se putem tehničkih odbora koji djeluju u Hrvatskom zavodu za norme (HZN). Uz navedene međunarodne i hrvatske norme u željezničkim infrastrukturnim podsustavima, u primjeni će kao dopunske tehnološke norme biti i interne strukovne norme koje su do sada usvojene te koje će u budućnosti usvojiti upravitelj infrastrukture.

U željezničkom sustavu, usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije odnosi se na razdvajanje željezničke infrastrukture i željezničkog prijevoza, definiranje odgovornosti između sudionika u željezničkom sustavu, postizanje uvjeta sigurnosti i interoperabilnosti sustava u skladu s propisima i tehničkim normama Europske unije te harmonizacija regulatorne strukture. Osnovni nacionalni propisi koji uređuju željeznički sustav u Republici Hrvatskoj su sljedeći zakoni:

- Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga (»Narodne novine«, broj 71/14)
- Zakon o podjeli trgovačkog društva HŽ – Hrvatske željeznice d.o.o. (»Narodne novine«, br. 153/05 i 57/12)
- Zakon o željeznici (»Narodne novine«, br. 94/13 i 148/13)
- Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava (»Narodne novine«, br. 82/13 i 18/15)
- Zakon o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu (»Narodne novine«, broj 87/96)
- Zakon o povlasticama u unutarnjem putničkom prometu (»Narodne novine«, br. 97/00 i 101/00).

Nakon donošenja novog Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava slijedi vrlo zahtjevna obveza donošenja i usklađivanja velikog broja podzakonskih propisa i općih akata upravitelja infrastrukture i željezničkih prijevoznika. Formiranje novih neovisnih tijela na državnoj razini s regulatornim i nadzornim funkcijama u željezničkom sustavu Republike Hrvatske je provedeno.

1.2.1 Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga

Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU) osnovana je Zakonom o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga (»Narodne novine«, br. 79/07, 75/09 i 61/11) kao samostalno i nezavisno regulatorno tijelo. Na taj način ispunjena je jedna od pretpostavki liberalizacije i funkcioniranja tržišta željezničkih usluga koje su utvrđene Direktivom 2001/14EC.

Temeljna zadaća ARTZU jest osiguranje preglednog i nepristranog obavljanja djelatnosti željezničkog prijevoza te otvorenog i nediskriminirajućeg ponašanja između upravitelja infrastrukture i prijevoznika. ARTZU kao dio regulacije jedinstvenog tržišta željezničkih usluga EU, u okviru obavljanja svoje djelatnosti dužna je s obzirom na specifičnosti željezničkih usluga surađivati s nacionalnim i europskim tržišnim regulatorima radi usuglašavanja principa i prakse donošenja odluka. ARTZU primjenjuje pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja te je dužna pružati tehničku pomoć Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN). Misija i svrha osnivanja ARTZU kao tržišnog regulatora pretočena je u nadležnost koja obuhvaća: