

# Liberalizacija tržišta željezničkog teretnog prijevoza u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj

---

**Matić, Marina**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Electrical Engineering and Computing / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:168:548969>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-24**



*Repository / Repozitorij:*

[FER Repository - University of Zagreb Faculty of Electrical Engineering and Computing repository](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
CENTAR ZA POSLIJEDIPLOMSKE STUDIJE**

**SVEUČILIŠNI INTERDISCIPLINARNI SPECIJALISTIČKI STUDIJ  
REGULIRANJE TRŽIŠTA ELEKTRONIČKIH KOMUNIKACIJA**

**Marina Matić, dipl. iur.**

**LIBERALIZACIJA TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKOG TERETNOG  
PRIJEVOZA U EUROPSKOJ UNIJI I REPUBLICI HRVATSKOJ**

**SPECIJALISTIČKI RAD**

**Zagreb, 2024.**

**UNIVERSITY OF ZAGREB  
CENTER FOR POSTGRADUATE STUDIES**

**UNIVERSITY INTERDISCIPLINARY SPECIALIST STUDY  
REGULATION OF THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS MARKET**

**Marina Matic, dipl. iur.**

**LIBERALISATION OF THE RAIL FREIGHT TRANSPORT MARKET IN  
THE EU AND THE REPUBLIC OF CROATIA**

**SPECIALIST THESIS**

**Zagreb, 2024**

Mentor: Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky

Specijalistički rad ima 72 stranice.

Specijalistički rad br.:

Povjerenstvo za ocjenu u sastavu:

1. Prof. dr. sc. Gordan Ježić – Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva - predsjednik
2. Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky, Sveučilište u Zagrebu Ekonomski fakultet – mentorica
3. Prof. dr. sc. Siniša Petrović, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet - član

Povjerenstvo za obranu:

1. Prof. dr. sc. Gordan Ježić – Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva - predsjednik
2. Prof. dr. sc. Ivana Dražić Lutilsky, Sveučilište u Zagrebu Ekonomski fakultet – mentorica
3. Prof. dr. sc. Siniša Petrović, Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet - član

Datum obrane: 5. travnja 2024.

<b>SAŽETAK</b> .....	6
<b>SUMMARY</b> .....	7
<b>KLJUČNE RIJEČI</b> .....	8
<b>1. UVOD</b> .....	9
<b>1.1. PREDMET I CILJ SPECIJALISTIČKOG RADA</b> .....	11
<b>1.2. METODOLOGIJA I PLAN SPECIJALISTIČKOG RADA</b> .....	11
<b>1.3. SADRŽAJ I STRUKTURA SPECIJALISTIČKOG RADA</b> .....	12
<b>2. POJAM LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA</b> .....	13
<b>2.1. POVIJESNI RAZVOJ LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA</b> .....	16
<b>2.2. PRAVNI OKVIR LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA</b> .....	19
<b>2.3. ŽELJEZNIČKI PAKETI</b> .....	24
<b>2.3.1. PRVI ŽELJEZNIČKI PAKET</b> .....	26
<b>2.3.2. DRUGI ŽELJEZNIČKI PAKET</b> .....	28
<b>2.3.3. TREĆI ŽELJEZNIČKI PAKET</b> .....	29
<b>2.3.4. ČETVRTI ŽELJEZNIČKI PAKET</b> .....	32
<b>2.4. PRAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	34
<b>3. STATISTIČKI I FINACIJSKI POKAZATELJI LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKOG TERETNOG PRIJEVOZA</b> .....	36
<b>3.1. EUROPSKA UNIJA</b> .....	36
<b>3.2. REPUBLIKA HRVATSKA</b> .....	47
<b>4. ULOGA REGULATORNIH TIJELA U REGULACIJI I LIBERALIZACIJI TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA</b> .....	56
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	63
<b>LITERATURA</b> .....	66
<b>ŽIVOTOPIS</b> .....	71
<b>BIOGRAPHY</b> .....	72

## SAŽETAK

Ovaj specijalistički rad razrađuje općenito pojam liberalizacije tržišta te pruža uvid u razvoj povijesnih okolnosti te problematike razvoja liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza.

Također, daje osvrt na zakonodavstvo EU kroz tzv. „željezničke pakete“ te RH koje stvara preduvjete za liberalizaciju tržišta željezničkih usluga.

Kroz statističke i financijske pokazatelje liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza u EU i RH pruža uvid u povijesni razvoj željezničkog sektora u EU s posebnim naglaskom na RH.

Rad također obuhvaća politike i reforme koje su omogućile liberalizaciju, te analizira kako su te promjene utjecale na tržište željezničkih usluga. Poseban osvrt se daje na ulogu regulatornog tijela kao nepristranog i neovisnog dionika koji u okviru svojih nadležnosti osigurava jednake uvjete za ravnopravno tržišno natjecanje na taj način doprinoseći procesu liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza.

## **SUMMARY**

This specialist work elaborates the concept of market liberalization in general and provides an insight into the development of historical circumstances and issues of the development of the liberalization of the railway freight transport market.

It also reviews the legislation of the European Union through the so-called the "railway packages", and of the Republic of Croatia, which creates preconditions for the liberalization of the railway services market.

Through statistical and financial indicators of the liberalization of the rail freight transport market in the European Union and the Republic of Croatia, it provides an insight into the historical development of the railway sector in the European Union with a special emphasis on the Republic of Croatia. The paper also covers the policies and reforms that made liberalization possible, and analyzes how these changes affected the railway services market. A special review is given to the role of the regulatory body as an impartial and independent stakeholder that, within its competences, ensures equal conditions for equal market competition, thereby contributing to the process of liberalization of the railway freight transport market.



## KLJUČNE RIJEČI

**Ključne riječi:** željeznica, liberalizacija, tržište željezničkih usluga, zakonodavstvo, „željeznički paketi“, jedinstveno europsko željezničko tržište, regulacija, regulatorno tijelo

**Key words:** railway, liberalization, railway services market, legislation, "railway packages", single European railway market, regulation, regulatory body

# 1. UVOD

Liberalizacija željezničkog tržišta u smislu otvaranja željezničkog sektora za nove prijevoznike i operatore uključujući i nedržavna poduzeća, jedna je od najvažnijih tendencija u suvremenom razvoju prometa u Europskoj Uniji (dalje: EU). Stoljetni monopoli rezultirali su zastarjelošću željezničkih tehnologija u većini europskih zemalja kao i zastarjelošću teretnog i putničkog voznog parka. Novi način organizacije željezničkog sektora zahtijevao je nova pravila.

Na liberalizaciju se gleda kao na instrument koji bi trebao doprinijeti da željeznički promet postane učinkovitiji i konkurentniji. Takva politika stvaranja zajedničkog željezničkog tržišta u nekoliko direktiva i uredaba EU formulirana kao „željeznički paketi“ ima za cilj revitalizirati željeznički promet kako bi postao atraktivniji i pokušati preokrenuti negativan trend njegovog udjela na modalnom tržištu. Željezničkim paketima odnosno zakonodavstvom EU stvaraju se preduvjeti za liberalizaciju tržišta od devedesetih godina 20. stoljeća.

EU je kroz željezničke pakete potaknula razdvajanje željezničkog sustava na više entiteta, što je u konačnici rezultiralo odvajanjem upravljanja željezničkom infrastrukturom od prijevoza robe i putnika. Osnovnim smjernicama za razvoj tržišta omogućeno je direktno ulaganje privatnog kapitala u prijevozne sustave, ali i željezničku infrastrukturu.

Otvaranje željezničkoga prijevoznog tržišta, odnosno liberalizacija pristupa željezničkoj infrastrukturi bila je moguća tek nakon donošenja pravnog okvira kojim su stvorene pretpostavke za slobodan pristup na željezničku infrastrukturu. U tom je procesu također bilo potrebno i razdvojiti i definirati djelatnost upravljanja infrastrukturom i djelatnost prijevoza, kao i posebne uvjete za obavljanje prijevoza, ali i pružanje različitih usluga koji omogućavaju obavljanje željezničkog prijevoza.

Ostvarenjem prethodno navedenih preduvjeta bila je moguća tranzicija ovog monopolistički ustrojenog tržišta prema tržištu na kojem postoji konkurencija među pružateljima usluga.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zbornik radova 2. Međunarodne konferencije transportnog prava i prava osiguranja INTRANSLAW 2017 Zagreb - [https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw\\_zbornik\\_za\\_web.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw_zbornik_za_web.pdf), str. 67, pristupljeno 17. listopada 2023.

Prilagodba zakonodavstva Republike Hrvatske (dalje: RH) pravnoj stečevini EU (acquis communautaire, dalje: pravna stečevina) u području željezničkog prijevoza započela je donošenjem Zakona o željeznici 2003. (NN br. 123/03) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2006.<sup>2</sup> Time je u RH otvoren put dokidanju jednog od najvećih državnih monopola, revitalizaciji željezničkog prometa i njegovu ustrojavanju na načelima slobodne tržišne utakmice.

---

<sup>2</sup> Zakon o željeznici (NN br. 123/03), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003\\_07\\_123\\_1741.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_123_1741.html), pristupljeno 17. listopada 2023.

## **1.1. PREDMET I CILJ SPECIJALISTIČKOG RADA**

Područje specijalističkog rada pod nazivom "Liberalizacija tržišta željezničkog teretnog prijevoza u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj" je proces liberalizacije i otvaranja tržišta željezničkog teretnog prijevoza u EU i RH. Zakonodavstvom EU kroz tzv. „željezničke pakete“ stvaraju se preduvjeti za liberalizaciju tržišta od 1991. godine. Specijalistički rad kroz statističke i financijske pokazatelje liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza, kako u EU i tako i u RH, pruža uvid u povijesni razvoj željezničkog sektora u EU s posebnim naglaskom na RH. Rad također obuhvaća politike i reforme koje su omogućile liberalizaciju, te analizira kako su te promjene utjecale na tržište željezničkih usluga. Poseban osvrt daje se na ulogu regulatornih tijela u procesu liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza.

## **1.2. METODOLOGIJA I PLAN SPECIJALISTIČKOG RADA**

Metodologija specijalističkog rada pod nazivom "Liberalizacija tržišta željezničkog teretnog prijevoza u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj" obuhvaća pregled relevantne literature, zakonodavstva, istraživanja o navedenoj temi te proučavanje akademskih članaka, statističkih izvješća, financijskih pokazatelja i drugih izvora.

Plan specijalističkog rada je pojasniti pojam liberalizacije tržišta, prikazati uspostavu i promjene pravnog okvira tržišta željezničkih usluga kao preduvjeta liberalizacije, pružiti uvid u tijek liberalizacije kroz statističke i financijske pokazatelje te pojasniti ulogu regulatornog tijela u tom procesu.

### 1.3. SADRŽAJ I STRUKTURA SPECIJALISTIČKOG RADA

Liberalizacija željezničkog tržišta podrazumijeva otvaranje željezničkog sektora za nove prijevoznike i operatore, uključujući i nedržavna poduzeća, te je jedna od najvažnijih tendencija u suvremenom razvoju prometa u EU. Na liberalizaciju se gleda kao na instrument koji bi trebao doprinijeti da željeznički promet postane učinkovitiji i konkurentniji. Pokazatelji razvoja tržišta kao što su broj prijevoznika, udio prijevoza željeznicom u ukupnom prijevozu, udio novih prijevoznika u ukupnom radu svih željezničkih prijevoznika, količina rada i prijevoza tereta prikazuju efikasnost liberalizacije tržišta. Osamdesetih te početkom devedesetih godina prošlog stoljeća započinje proces restrukturiranja državnih željezničkih poduzeća i pripreme za liberalizaciju tržišta te dolazak konkurencije na nekad monopolska tržišta željezničkog prijevoza. Odvajanje subjekata i/ili funkcija željezničkog prijevoza od upravljanja željezničkom infrastrukturom bio je nužan preduvjet liberalizacije tržišta država EU. Takva politika stvaranja zajedničkog željezničkog tržišta – koja je u nekoliko EU direktiva i uredbama formulirana kao „željeznički paketi“ – ima za cilj revitalizirati željeznički promet kako bi ga učinili atraktivnijim i pokušati preokrenuti negativan trend njegovog udjela u modalnom tržištu. „Željezničkim paketima“, zakonodavstvom EU stvaraju se preduvjeti za liberalizaciju tržišta. Specijalistički rad razraditi će pojam te povijesni razvoj liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza. Pruža se osvrt na pravni okvir tržišta željezničkih usluga koji je isto omogućio kroz pregled željezničkih paketa. Kroz statističke i financijske pokazatelje liberalizacije tržišta željezničkog teretnog prijevoza u EU i RH pružiti uvid u povijesni razvoj te također približiti ulogu regulatornih tijela u procesu liberalizacije te regulaciji tržišta željezničkih usluga.

## 2. POJAM LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA

Definicija "liberalizacije" ovisi o autorima iste, a za potrebe ovog rada, u odnosu na tržište željezničkih usluga, može se promatrati kao tehnički koncept koji opisuje procese tržišnog restrukturiranja i promjene iz monopolističkih ka otvorenom tržištu.

Ipak, liberalizacija ima izrazito normativnu dimenziju, odražavajući poglede na optimalno funkcioniranje tržišta i društva šire. Štoviše, iako liberalizacija nije uvriježeni pravni pojam, ona je značajno prisutna u materijalnom pravu i zakonodavnim postupcima. Procesi i temeljni ciljevi politike liberalizacije stoga moraju biti poznati u pravnim terminima, odnosno u zakonodavstvu.<sup>3</sup>

Liberalizacija se također definira i kao proces popuštanja kontrola, na smanjenje ograničenja međunarodne trgovine i kapitala, pa se ponekad tretira kao sinonim za deregulaciju – uklanjanje državnih ograničenja za poslovanje. U načelu, to dvoje se razlikuje (utoliko što liberalizirana tržišta još uvijek mogu podlijegati državnim propisima—na primjer, radi zaštite potrošača). U praksi se oba pojma općenito koriste za označavanje oslobađanja tržišta od državne intervencije.<sup>4</sup>

Deregulacija je pojam koji uključuje smanjenje ili eliminiranje različitih regulatornih pravila i praksi, vodeći se idejom da je tržišno natjecanje odnosno tržište najučinkovitiji regulator. Smanjenje ili uklanjanje pravila i praksi, koja su prethodno služila kao alat regulatornog djelovanja kontrole ekonomske aktivnosti na pojedinom tržištu, predstavlja afirmaciju slobodnog tržišnog natjecanja. Prerana deregulacija može imati štetne posljedice na tržište. Smatra se kako bi regulatori trebali djelovati isključivo kada učinkovita konkurencija nije moguća. Ista se nikako ne smije shvatiti kao potpuno eliminiranje pravnih akata i pravnih pravila koji uređuju pravne odnose između pravnih subjekata u gospodarskim djelatnostima, odnosno koji utvrđuju određene norme (tj. standarde), jer bi bez njih nastao kaos s nesagledivim

---

<sup>3</sup> N. Dunne, Perspectives on Liberalisation, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2017 London School of Economics and Political Science Law Department, [https://eprints.lse.ac.uk/87549/1/Dunne\\_Perspectives%20on%20Liberalisation\\_Author.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/87549/1/Dunne_Perspectives%20on%20Liberalisation_Author.pdf), pristupljeno 17. listopada 2023.

<sup>4</sup> N. Smith, Liberalization, political science [online cit.: 2021-05-29], <https://www.britannica.com/topic/liberalization>, pristupljeno 17. listopada 2023.

štetnim posljedicama. Naprotiv, deregulaciju treba shvatiti kao početak gospodarskog liberalizma.<sup>5</sup>

Liberalizacija je postupak smanjenja ili ukidanja ograničenja ili propisa koji su prethodno bili nametnuti tržištu. Cilj liberalizacije je omogućiti slobodnu konkurenciju radi postizanja ravnoteže između ponude i potražnje na tržištu. U tom bi kontekstu državna intervencija trebala biti minimalna. Liberalizacija se temelji na ideji da su slobodno tržište i konkurencija sposobni dovesti ekonomiju u učinkovitu ravnotežu.<sup>6</sup>

U konačnici, može se zaključiti da je liberalizacija povlačenje države iz pružanja određenih javnih usluga, privatizacija pružatelja usluga te stvaranje preduvjeta za pojavu konkurencije na monopolističkim tržištima. Ipak, valja naglasiti kako je u određenom razdoblju regulacija pojedinih djelatnosti bila nužna u procesu transformacije koja su se na određenom tržištu događala, s obzirom na to da bi u slučaju potpuno slobodnog djelovanja tržišta bili postizani lošiji rezultati. Procesi regulacije i liberalizacije su komplementarni u transformaciji tržišta.

Liberalizacija željezničkog tržišta bila je izvediva uspostavom pravnog okvira koji je stvorio preduvjete za slobodan i nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi. U tom procesu bilo je potrebno razdvojiti i definirati djelatnosti upravljanja željezničkom infrastrukturom (uslužnim objektima) i prijevoza, te definirati posebne uvjete za obavljanje prijevoza kao i za pružanje različitih usluga koje omogućuju obavljanje željezničkog prometa. Ispunjenjem navedenih preduvjeta, omogućena je tranzicija monopolistički strukturiranog željezničkog tržišta prema tržištu na kojem postoji konkurencija među pružateljima usluga.

Što je razina prijevoza i prometa viša, to je složeniji i zahtjevniji postupak uspostavljanja ravnoteže između regulacije i deregulacije. Općenito bi se moglo reći da se pravnim pravilima trebaju i moraju regulirati sva važnija pitanja i odnosi iz područja sigurnosti prijevoza i prometa ili svim njihovim segmentima i elementima, uključujući i pitanja i odnose održivog prijevoza i prometa, zaštite okoliša, zaštite zaposlenih, zaštite korisnika prijevoznih usluga i sl., ali da bi istodobno trebalo deregulirati sva važnija pitanja i odnose iz područja proizvodnje prometnih

---

<sup>5</sup> R. Zelenika, D. Pupovac, D. Rudić, Gospodarske i društvene implikacije regulacije i deregulacije transporta, Pomorski zbornik 38 (2000)1., str. 92., pristupljeno 17. listopada 2023.

<sup>6</sup> Službena stranica Economypedia, „Liberalizacija - što je to, definicija i koncept“, <https://hr.economy-pedia.com/11032319-liberalization>, pristupljeno 17. listopada 2023.

usluga u najširem smislu riječi, primjerice: poslovanje aktivnih sudionika prometnoga sustava treba prepustiti tržišnim zakonitostima i lojalnim utakmicama.<sup>7</sup>

Važno je spomenuti kako se pojam liberalizacije tržišta spominje i u Osnivačkim ugovorima EU.<sup>8</sup> Članak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija)<sup>9</sup> propisuje kako EU ima isključivu nadležnost u utvrđivanju pravila o tržišnom natjecanju potrebnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Također, članak 60. navedenog Ugovora propisuje kako države članice nastoje liberalizirati usluge u većem opsegu (...) ako im njihovo opće gospodarsko stanje i stanje u dotičnom gospodarskom sektoru to dopuštaju. U tu svrhu Europska Komisija (dalje: Komisija) daje preporuke zainteresiranim državama članicama. Također, isti pronalazi svoje mjesto i u sekundarnom zakonodavstvu EU - Direktivi 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu<sup>10</sup>, te također i u i sudskoj praksi sudova EU.

---

<sup>7</sup> R. Zelenika, D. Pupovac, D. Rudić, *Gospodarske i društvene implikacije regulacije i deregulacije transporta*, Pomorski zbornik 38 (2000)1., str. 101., pristupljeno 17. listopada 2023.

<sup>8</sup> Opširnije u N. Radionov *et al.*, *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 5.-10., pristupljeno 17. listopada 2023.

<sup>9</sup> Službena stranica EU, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT>, pristupljeno 17. listopada 2023.

<sup>10</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123>, pristupljeno 17. listopada 2023.



## 2.1. POVIJESNI RAZVOJ LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA

Povijesno gledajući, željeznička infrastruktura i željeznički promet tradicionalno su od nacionalnog i strateškog interesa svake države. Većinom europskih željeznica upravljalo se kao vertikalno integriranim monopolima u državnom vlasništvu koji su bili odgovorni za neposredno pružanje javnih usluga, imale vlasništvo nad infrastrukturom i komunalnim uslugama.

Koncept željezničkog prijevoza kao javne ili društvene usluge, neovisno o isplativosti, temeljna je karakteristika te djelatnosti koja utječe na organizaciju i izvršavanje usluga u toj grani industrije diljem svijeta. Relativno malo trenje čeličnih kotača željezničkih vozila po čeličnoj pruži uzrokuje vrlo nisku potrošnju pogonskog goriva, što pak sam prijevoz čini relativno jeftinim. To je pak dovelo do naglog širenja željezničke mreže u doba industrijske revolucije, čineći željeznički prijevoz dominantnim oblikom prijevoza, posebno putnika, u doba industrijske revolucije. Većina je zemalja predvidjela, zbog vojnih i industrijskih razloga, neki oblik javne kontrole nad njihovim poslovanjem, neke i zakonski.

Državna kontrola nad radom željeznica te trošenjem subvencija javila se zbog nametanja obveze obavljanja javnih usluga (usluga od općeg gospodarskog interesa) na obveznim (često neprofitabilnim) linijama koje često uključuju zadane vozne redove te posebne usluge za pojedina područja. Najvažniji razlog takve kontrole, koja je ista i danas, jest uloga željeznice u prevladavanju geografskih prepreka u određenim područjima, pomoć u razvoju slabije razvijenih dijelova zemlje te osiguravanje minimuma prijevoznih usluga određenom dijelu stanovništva.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> A. Estache, G. De Rus: Privatization and Regulation of Transport Infrastructure (Guidelines for Policymakers and Regulators), The World Bank Washington D.C., 2000., <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5cbdd639-8b87-50f9-a576-3fff867aec50/full>, str. 175., pristupljeno 18. listopada 2023.

Nepovoljna situacija u kojoj su se zatekla željeznička društva krajem 20. stoljeća u državama EU, pa i izvan nje, pokazuju mnogo složeniju sliku. Naime, željeznice nezadrživo gube utrku sa sve kvalitetnijim cestovnim prijevozom ne uspijevajući ponuditi tržištu nove usluge koje bi kompenzirale tehnološke nedostatke.

Tržišni udio koji su izgubile u razdoblju nakon II. svjetskog rata, doveo je do rapidnog zaostajanja te grane za ostalim granama prijevoza, dovodeći do njegove sve veće nerentabilnosti i potrebe za financijskim intervencijama države.

Nadalje, željeznički je prijevoz (osobito teretni) spor, jer se svi oblici prijevoza (brzi putnički, regionalni, lokalni, teretni itd.) odvijaju po istoj infrastrukturi i dijelu trase u određenoj jedinici vremena, što uvjetuje vrlo kruta i fiksna pravila redoslijeda propuštanja pojedinih vlakova, pri čemu najmanji prioritet ima teretni prijevoz. To dovodi do višesatnih čekanja za prolaz teretne kompozicije, i konačno vrlo sporog izvršenja prijevoznog posla koji bi se inače mogao obaviti brže i time biti mnogo atraktivniji korisnicima.

Kad se tome pridodaju činjenice kako održavanje postojeće željezničke infrastrukture, nove investicije za uvođenje novih tehnologija (nove pruge, vozni park, inovacije u sustavu), kao i investicije u modernizaciju voznog parka i uvođenje tehnoloških inovacija u prijevozničku djelatnost zahtijevaju ogromna sredstva koja se ne mogu zaraditi u uvjetima i u tržišnom okruženju u kojem cestovno prijevoznništvo sve više istiskuje željeznice, nametnula se potreba da se različitim zakonodavnim rješenjima postigne rentabilno poslovanje ovog, za države članice EU, važnog sektora.

Paralelno s tim vanjskim čimbenicima gubitka tržišne pozicije željeznica, one su se mijenjale i „iznutra“. Naime, željezničko društvo sa stalnim izvorima financiranja i sigurnim radnim mjestom bilo je atraktivno i poželjno mjesto zapošljavanja, pogotovo u ekonomski nestabilnim i neizvjesnim vremenima.

Na taj su način željeznice kroz nekoliko desetljeća višestruko uvećale broj svojih zaposlenika, premašivši time često omjer koji je garantirao tržišnu isplativost. Isplata plaća zaposlenicima početkom svakog mjeseca bila je sve veći izazov, gdje se ponovo pozivala u pomoć država (kao vlasnik) da intervenira iz državnog proračuna za pokrivanje i takvih troškova.

Tako utrošena sredstva nisu kratkoročno dovela do novog proizvoda, već su „nepovratno“ nestala u održavanje tzv. „hladnog pogona“.<sup>12</sup>

Uz to, stvarala se percepcija vlastite pozicije u kojoj nije cilj vlastitom djelatnošću osigurati egzistenciju (što je karakterističan model funkcioniranja privatnog poduzetništva), već je cilj bio osigurati pružanje (statične, neinventivne i sve manje atraktivne) usluge, a sredstva za pokrivanje deficita tražila su se u državnom proračunu. Jamstvo takvog ishoda temeljilo se na argumentu važnosti željezničkog društva za cjelokupnu državu, kroz mnoštvo s njome povezanih interesa.

Nezadrživ gubitak tržišta željeznica u korist cestovnog prijevoza, njihova nekonkurentnost, kao i velik financijski teret za državni proračun koji su bila takva nacionalna željeznička društva sinergijski su djelovali u istom smjeru: imperativu revitalizacije željeznica kroz njihovo restrukturiranje i postavljanje poslovanja na tržišnim osnovama, što treba dovesti do rentabilnog poslovanja. Taj je cilj u državama EU ostvaren kroz nekoliko desetljeća postupnih zakonodavnih prilagodbi i praktičnih implementacija u nacionalnim zakonodavstvima država članica EU.<sup>13</sup>

Važnost prometne politike za uspjeh ideje o stvaranju unutarnjeg tržišta imale su na umu i europske države koje su pedesetih godina 20. stoljeća odlučile stvoriti Europsku zajednicu kroz koju su željele graditi europsko jedinstvo. Od svojih samih začetaka, europska integracija je uključivala izgradnju zajedničke prometne politike.

---

<sup>12</sup> N. Radionov, et al., *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 5.-6., pristupljeno 18. listopada 2023.

<sup>13</sup> N. Radionov, et al., *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 5.-6., pristupljeno 18. listopada 2023.

## 2.2. PRAVNI OKVIR LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA

EU kakvu danas poznajemo temelji se na nekoliko ugovora potpisanih nakon Drugog svjetskog rata. U ožujku 1957. godine šest je država potpisivanjem Rimskog ugovora odlučilo osnovati Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ). Rimski ugovor, koji je stupio na snagu: 1. siječnja 1958. smatra se Osnivačkim ugovorom današnje EU. Taj je Osnivački ugovor tijekom razvoja europske integracije doživio veći broj amandmana, od kojih ćemo u ovom radu spomenuti samo najvažnije:

1. Jedinstveni europski akt iz 1987.<sup>14</sup>
2. Ugovor o Europskoj Uniji – Ugovor iz Maastrichta iz 1993.<sup>15</sup>
3. Ugovor iz Amsterdama iz 1999.<sup>16</sup>
4. Ugovor iz Nice iz 2003.<sup>17</sup> te
5. Ugovor iz Lisabona iz 2009. – Lisabonski ugovor<sup>18</sup>

Od potpisivanja navedenih ugovora na snazi su bila dva ugovora, i to Ugovor o Europskoj uniji (EU) te Ugovor o Europskoj zajednici (EZ).

Lisabonskim ugovorom iz 2009. ukinuta je Europska zajednica (EZ) te su izmijenjena dotadašnja dva Osnivačka ugovora te nazvana drugim imenom. Tako da su danas na snazi Ugovor o Europskoj uniji (UEU) te Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Članak 14. UFEU<sup>19</sup> propisuje da s obzirom na značenje koje usluge od općeg gospodarskog interesa imaju kao dio zajedničkih vrijednosti EU, kao i na njihovu ulogu u promicanju socijalne i teritorijalne kohezije, EU i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovorâ, vode računa o tome da se takve usluge odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjavanje njihovih

---

<sup>14</sup> Službena stranica EU, Jedinstveni europski akt, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A11986U%2FTXT>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>15</sup> Službena stranica EU, Ugovor o Europskoj Uniji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>16</sup> Službena stranica EU, Ugovor iz Amsterdama, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>17</sup> Službena stranica EU, Ugovor iz Nice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>18</sup> Službena stranica EU, Ugovor iz Lisabona, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>19</sup> Službena stranica EU, Protokol br.26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F26>, pristupljeno 30. siječnja 2024.

zadataka. Europski parlament i Vijeće, uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđuju ta načela i postavljaju te uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima pružaju, naručuju i financiraju takve usluge.

Također, Protokol br.26. Ugovora o funkcioniranju EU naglašava važnost usluga od općeg interesa. Zajedničke vrijednosti EU u pogledu usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 14. UFEU osobito uključuju:

1. ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika,
2. raznolikost različitih usluga od općeg gospodarskog interesa te razliku potreba i sklonosti korisnika koje mogu proizlaziti iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti, te
3. visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti, jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i pravâ korisnikâ.

Prometne politike država članica razvijale su se neovisno sve do nastanka EEZ, što se ogledalo i u razlikama u pravnom uređenju prometa. Stoga je izgradnja zajedničke prometne politike od samog začetka europske integracije bila važan odabir država članica. Tako je već prvi Osnivački ugovor – Rimski ugovor iz 1958. sadržavao posebno poglavlje kojim je EEZ ovlaštena oblikovati i razvijati prometnu politiku.

Međutim, korak od postojanja ovlasti do njezina pretvaranja u praktična rješenja, tj. do početka razvitka zajedničke europske prometne politike i pravnih pravila koja na ujednačen način uređuju različita pitanja vezana uz promet u svim članicama EU, bio je iznimno težak jer su države imale različite interese u uređenju prometa te različite poglede na organizaciju prometa. Takve razlike rezultirale su time da se osnivačice EEZ nisu mogle dogovoriti o sadržaju zajedničke prometne politike. Stoga je Rimskim ugovorom predviđeno postojanje ovlasti na europskoj razini, ali ne i sadržaj prometne politike.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> N. Radionov, et al., Europsko prometno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 4., pristupljeno 19. listopada 2023.

Oblikovanje zajedničke prometne politike prepušteno je političkom procesu na europskoj razini. Upravo iz navedenog razloga je proces postupne izgradnje zajedničke europske politike dugotrajan i kompleksan proces u kojem svoju ulogu imaju i države članice ali i različite europske institucije.

Ovdje je važno naglasiti kako su u to doba dvije europske institucije bile odgovorne za uspostavu prometne politike, Europska komisija (dalje: Komisija) i Vijeće ministara (dalje: Vijeće), od kojih je jedino Komisija ovlaštena predlagati zakonodavne akte, dok je Vijeće bio jedini zakonodavac tj. jedino tijelo o kojem je ovisilo usvajanje prijedloga Komisije. Obzirom da su se interesi država članica te njihovo shvaćanje prometne politike razlikovali, Vijeće je u nekoliko navrata odbilo ili ignoriralo nekoliko paketa zakonodavnih prijedloga koje mu je uputila Komisija, i to 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća.

Tijekom navedenog razdoblja došlo je do nekoliko bitnih intervencija Europskog Suda (dalje: Sud) u područje prometne politike EU.

Tako je Sud 1970. godine u predmetu *ERTA*<sup>21</sup> (skraćena od *European Road Transport Agreement*) u kojem se postavilo pitanje tko ima ovlast zaključiti međunarodni ugovor – tadašnja EZ ili države članice, uspostavio isključivu ovlast tadašnje EZ (danas EU) za sklapanje međunarodnih ugovora kad god je EU uredila određeno područje prava u skladu sa svojom unutarnjom nadležnošću u mjeri da njegove odredbe obuhvaćaju i pravila koja se odnose na državljane trećih zemalja.

Također, Sud je u predmetu *French Seamen*<sup>22</sup> presudio kako se na promet ne primjenjuje samo prometno poglavlje Ugovora, već i sve ostale njegove odredbe, osim ako to samom odredbom izričito nije isključeno.

---

<sup>21</sup> Službena stranica Suda Europske unije, Presuda suda EU C-22/70, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88062&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1323135>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>22</sup> Službena stranica EU, Presuda Suda EU 167-73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0167>, pristupljeno 19. listopada 2023.

Nadalje, Sud je presudom u predmetu *Common Transport Policy*<sup>23</sup> obvezao Vijeće da usvoji zajedničku prometnu politiku u svrhu liberalizacije usluga prijevoza. Navedenom presudom je Sud izravno prozvao i osudio Vijeće iz razloga što nije osiguralo slobodu pružanja usluge međunarodnog prijevoza unutar tadašnje EZ, te odredilo uvjete pod kojima, i drugi nerezidentni prijevoznici, mogu pružati uslugu prijevoza na području države članice.

Liberalizaciji tržišta prometa također je pridonijela presuda u spojenim predmetima *Nouvelles Frontières*<sup>24</sup> donesena u travnju 1986. godine, kojom je Sud potvrdio da se odredbe Osnivačkog ugovora koje se odnose na zabranu antikonkurentskog ponašanja poduzetnika na tržištu, izravno primjenjuju i u području prometa.

Od toga vremena, skoro trideset godina nije napravljen značajniji pomak u razvoju prometne politike. Tek sredinom osamdesetih te tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća, zahvaljujući promijenjenoj političkoj situaciji te inicijativi Suda, usvojen je veći broj mjera u području prometa.

Kao rezultat tog rada usvojen je niz zakonodavnih mjera s ciljem oživljavanja željeznice i stvaranja jedinstvenog europskog željezničkog tržišta.

Blokada je donekle razbijena Bijelom knjigom Komisije o dovršenju unutarnjeg tržišta<sup>25</sup>, koja je kao dio strategije za konačnu uspostavu europskog tržišta bez unutarnjih granica, predlagala i donošenje većeg broja mjera u području prometa. Uz navedenu Bijelu knjigu važnu ulogu odigrao je i Jedinstveni europski akt iz 1987.<sup>26</sup> u kojem je postavljen rok za dovršenje unutarnjeg tržišta – 31.12.1992.

---

<sup>23</sup> Službena stranica EU, Presuda Suda EU 13/83, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0013\\_SUM&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0013_SUM&from=SL), pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>24</sup> Službena stranica EU, Presuda Suda EU 209-213/84, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0209>, pristupljeno 19. listopada 2023.

<sup>25</sup> Službena stranica EU, Bijela knjiga Komisije o dovršenju unutarnjeg tržišta iz 1985., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>, pristupljeno 20. listopada 2023.

<sup>26</sup> Vidi supra, str.12.

U razdoblju od 1986. do 1992. godine usvojen je veći broj mjera kojima su postavljeni temelji liberalizacije svih vidova prometa te je počelo istinsko stvaranje europske prometne politike.<sup>27</sup>

Prometna se politika počela planirati za dulja razdoblja, i to kroz više tzv. Bijelih knjiga koje predstavljaju strateške dokumente kojima se Komisija služi za pokretanje rasprave s javnošću, dionicima, Parlamentom i Vijećem u cilju postizanja političkog konsenzusa o određenoj temi.

Najznačajnije su:

1. Bijela knjiga iz 1996. - *Strategija revitalizacije željeznica Zajednice*<sup>28</sup>,
2. Bijela knjiga iz 2001. – *Europska prometna politika za 2010: vrijeme za odluku*<sup>29</sup>, i
3. Bijela knjiga iz 2011. – *Putokaz ka jedinstvenom europskom prometnom prostoru - prema konkurentnom i štedljivom prometnom sustavu*<sup>30</sup>.

Navedeni dokumenti – Bijele knjige, predstavljale su temelj donošenja, u više faza, direktiva i uredaba koje su oživotvorile ideje sadržane u istima.

---

<sup>27</sup> N. Radionov, et al., *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 13., pristupljeno 20. listopada 2023.

<sup>28</sup> Službena stranica Arhiva europskih integracija, *Bijela knjiga iz 1996. - Strategija revitalizacije željeznica Zajednice*, [https://aei.pitt.edu/1135/1/railway\\_wp\\_COM\\_96\\_421.pdf](https://aei.pitt.edu/1135/1/railway_wp_COM_96_421.pdf), pristupljeno 20. listopada 2023.

<sup>29</sup> Službena stranica Arhiva europskih integracija, *Bijela knjiga iz 2001. – Europska prometna politika za 2010: vrijeme za odluku*, [https://aei.pitt.edu/1188/1/european\\_governance\\_wp\\_COM\\_2001\\_428.pdf](https://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf), pristupljeno 20. listopada 2023.

<sup>30</sup> Službena stranica EU, *Bijela knjiga iz 2011. – Putokaz ka jedinstvenom europskom prometnom prostoru - prema konkurentnom i štedljivom prometnom sustavu*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144>, pristupljeno 20. listopada 2023.



### 2.3. ŽELJEZNIČKI PAKETI

Početakom 90-ih godina 20. stoljeća u okviru EZ donesene su prve direktive koje su predstavljale korak prema liberalizaciji željezničkog tržišta i stvaranju jedinstvenog europskoga željezničkog tržišta, i to:

1. Direktiva 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice<sup>31</sup> (dalje: Direktiva 91/440/EEZ)
2. Direktiva 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima<sup>32</sup> (dalje: Direktiva 95/18/EZ)
3. Direktiva 95/19/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplati pristojbi<sup>33</sup> (dalje: Direktiva 95/19/EZ)

Direktiva 91/440/EEZ imala je za cilj olakšati približavanje željeznica EEZ potrebama jedinstvenog tržišta i povećati njihovu učinkovitost na način da se osigura neovisnost pri upravljanju željezničkim poduzećima. Putem računovodstvenog razdvajanja odvojiti djelatnost upravljanja infrastrukturom od djelatnosti prijevoza, te omogućiti da se potpore za jednu vrstu djelatnosti ne prelijevaju u drugu. Direktiva 91/440/EEZ vrlo je oprezno nalagala obveze koje se nameću državama jer je model potpunog razdvajanja upravitelja infrastrukture od željezničkog prijevoznika predviđen kao jedna od mogućnosti, te je i dalje bilo moguće postojanje povezanog društva koje će računovodstveno biti odvojeno.

Navedena Direktiva trebala je tek utrti put daljnjem rješavanju težih pitanja poput interoperabilnosti (usklađivanja tehnički neujednačenih standarda željezničkog prometa diljem EU), otvaranja tržišta i dr.

---

<sup>31</sup> Službena stranica EU, Direktiva 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0440>, pristupljeno 23. listopada 2023.

<sup>32</sup> Službena stranica EU, Direktiva 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0018>, pristupljeno 23. listopada 2023.

<sup>33</sup> Službena stranica EU, Direktiva 95/19/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplati pristojbi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0019>, pristupljeno 23. listopada 2023.

Dio država članica, predvođen Njemačkom i Velikom Britanijom, u provedbi reformi u željezničkom sektoru premašio je ovaj (skromni) cilj zadan Direktivom 91/440/EEZ.

S druge strane, dio država članica, poput Francuske i Italije godinama od donošenja navedene Direktive nije transponirao njezin zahtjev za razdvajanjem računovodstvenih područja i time otvaranju puta financijskog ozdravljenja željezničkih društava.<sup>34</sup>

Promjena političke klime u usporedbi s onom iz 1960-ih godina i tehnički napredak željezničkog prometa omogućili su krajem 20. stoljeća stvarno razdvajanje upravljanja infrastrukturom, koja predstavlja prirodni monopol i zahtijeva najveća ulaganja države te samim time generira deficit, od djelatnosti prijevoznitva, koje mora funkcionirati na tržišnim osnovama. Na taj je način otvoren put liberalizaciji željezničkog prometa tj. mogućnosti ulaska više željezničkih operatora na jednu infrastrukturnu mrežu

Nakon što je „probijen led“ Direktivom 91/440/EEZ, Komisija nastavlja s intenzivnim radom na daljnjim fazama liberalizacije kroz nove prijedloge zakonodavnih akata.<sup>35</sup>

Tako su 1995. godine donesene ranije spomenute Direktiva 95/18/EZ te Direktiva 95/19/EZ<sup>36</sup>, a 1996. godine Direktiva 96/48 o interoperabilnosti Transeuropske prometne mreže velikih brzina.<sup>37</sup>

Nadalje, Komisija je 1996. godine napravila opsežnu analizu postojećeg stanja, mogućnosti daljnjeg razvoja te strateških ciljeva u Bijeloj knjizi pod nazivom *Strategija revitalizacije željeznica Zajednice*.<sup>38</sup>

U navedenoj Bijeloj knjizi identificirana su tri osnovna strateška cilja koja se žele postići u idućim fazama razvoja zajedničke prometne politike, a to su:

---

<sup>34</sup> N. Radionov, et al., *Europsko prometno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 62., pristupljeno 23. listopada 2023.

<sup>35</sup> Ibid., str. 63.

<sup>36</sup> Vidi supra, str. 17.

<sup>37</sup> Službena stranica EU, Direktiva 96/48 o interoperabilnosti Transeuropske prometne mreže velikih brzina, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0048>, pristupljeno 23. listopada 2023.

<sup>38</sup> Vidi supra, str.16.

1. Zdravo financijsko okruženje funkcioniranja željeznice tj. podjelu odgovornosti između države i željezničkih prijevoznika na način da država sanira postojeće dugove i prebaci ih u područje upravljanja infrastrukturom koje ostaje pod ingerencijom države u koje država može financijski intervenirati radi ulaganja,
2. Prijevoznička djelatnost ustrojava se na tržišnim osnovama i otvara tržišnom natjecanju čime se postižu dugoročni ciljevi povećanja kvalitete usluge, smanjenje troškova poslovanja i otvaranje novih tržišta, te
3. Razvoj ugovora o javnoj usluzi, kojima se osigurava neprekidna usluga putničkog prijevoza vlakom na nerentabilnim prugama.

### 2.3.1. PRVI ŽELJEZNIČKI PAKET

Sve do 2001. godine trajali su intenzivni pregovori čiji rezultat je novi veliki paket mjera koji se naziva „*prvi infrastrukturni paket*“.

Isti se sastoji od sljedećih Direktiva:

1. Direktiva 2001/12/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice<sup>39</sup>, (dalje: Direktiva 2001/12/EZ),
2. Direktiva 2001/13/EZ o izmjeni Direktive 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima<sup>40</sup>, (dalje: Direktiva 2001/13/EZ),
3. Direktiva 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti<sup>41</sup>, (dalje: Direktiva 2001/14/EZ), i
4. Direktiva 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava<sup>42</sup>, (dalje: Direktiva 2001/16/EZ).

---

<sup>39</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2001/12/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0012>, pristupljeno 24. listopada 2023.

<sup>40</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2001/13/EZ o izmjeni Direktive 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2001:075:FULL&from=DE>, str. 27., pristupljeno 24. listopada 2023.

<sup>41</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0861>, pristupljeno 24. listopada 2023.

<sup>42</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0016>, pristupljeno 24. listopada 2023.

U Direktivi 2001/12/EZ izabran je oprezan pristup u vezi s liberalizacijom na način da je omogućen pristup pojedinim teretnim željezničkim prijevoznicima iz država članica na TEN-T mrežu<sup>43</sup>, a rok za njezinu implementaciju u nacionalna zakonodavstva bio je 15. ožujka 2003. godine.

Direktiva 2001/12/EZ predviđela je i daljnji korak do pune liberalizacije – slobodan pristup cijeloj željezničkoj mreži EU-a svim željezničkim prijevoznicima u teretnom prijevozu (domaćem i međunarodnom) nakon 15. ožujka 2008. godine.

Također, Direktivom 2001/12/EZ propisano je kako se sredstva plaćena za aktivnosti u vezi s pružanjem usluga prijevoza putnika kao doznake za javnu uslugu, moraju iskazati odvojeno na odgovarajućim računima i ne smiju se prenijeti na aktivnosti u vezi s pružanjem drugih usluga prijevoza ili kojega drugog poslovanja. Time su dopuštene potpore javnoj usluzi putničkog prijevoza, a zabranjene one u teretnom prijevozu.<sup>44</sup>

Direktivama 2001/13/EZ i 2001/14/EZ izjednačeni su uvjeti za željezničke prijevoznike u domaćem i međunarodnom prijevozu za pristupanje tržištu i za pružanje usluga željezničkog prijevoza u odnosu na dozvole. Rok za transpoziciju direktiva bio je 15. ožujka 2003. Pored navedenog, Direktiva 2001/14/EZ je po prvi put propisala i pravila o dodjeli infrastrukturnog kapaciteta i pristojbama za njegovo korištenje, što je svakako veliki korak naprijed u odnosu na prijašnja zakonodavna rješenja.

Komisija 2001. godine objavljuje svoju novu Bijelu knjigu iz 2001. – *Europska prometna politika za 2010: vrijeme za odluku*<sup>45</sup> u kojoj pruža sveobuhvatnu analizu stanja prometnog tržišta EU te viziju razvoja u narednom desetljeću.

---

<sup>43</sup> Trans-European Network – Transport, TEN-T - Jedinstvena transeuropska prometna mreža kojoj je cilj uklanjanje uskih grla na europskim prometnim pravicima, poboljšanje infrastrukture i povezivanje različitih vrsta prijevoza u multimodalni promet diljem EU-a, a pravo pristupa za međunarodni teretni prijevoz izjednačeno s kombiniranim prijevozom. Više na: [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en), pristupljeno 24. listopada 2023.

<sup>44</sup> Zbornik radova 2. Međunarodne konferencije transportnog prava i prava osiguranja INTRANSLAW 2017 Zagreb - [https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw\\_zbornik\\_za\\_web.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw_zbornik_za_web.pdf), str. 58, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>45</sup> Vidi supra, str. 16.

U navedenoj Bijeloj knjizi iz 2001. stavlja se naglasak na održiv razvoj prometa, te je intermodalna preraspodjela dugoročni cilj razvoja zajedničke prometne politike. Jačanje željezničkog prijevoza nauštrb drugih, ekološki manje prihvatljivih vrsta prijevoza.

### 2.3.2. DRUGI ŽELJEZNIČKI PAKET

Kako bi navedeni ciljevi bili ostvareni, Komisija predlaže novi paket mjera koji je Vijeće usvojilo 2004. godine, pod nazivom „*drugi infrastrukturni paket*“ kojeg čine:

1. Uredba 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA)<sup>46</sup>, (dalje: Uredba 881/2004/EZ),
2. Direktiva 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (Direktiva o sigurnosti željeznice)<sup>47</sup>, (dalje: Direktiva 2004/49/EZ),
3. Direktiva 2004/50/EZ o izmjeni Direktive 96/48/EZ o interoperabilnosti trans-europskog sustava velikih brzina i Direktive 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava<sup>48</sup>, (dalje: Direktiva 2004/50/EZ), i
4. Direktiva 2004/51/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEC o razvoju željeznica Zajednice<sup>49</sup>, (dalje: Direktiva 2004/51/EZ).

---

<sup>46</sup> Službena stranica EU, Uredba 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0881>, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>47</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (Direktiva o sigurnosti željeznice), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0049>, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>48</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2004/50/EZ o izmjeni Direktive 96/48/EZ o interoperabilnosti trans-europskog sustava velikih brzina i Direktive 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/50/oj>, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>49</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2004/51/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEC o razvoju željeznica Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0051&from=ES>, pristupljeno 25. listopada 2023.

U travnju 2004. godine Uredbom 881/2004/EZ osnovana je Europska agencija za željeznice<sup>50</sup> kojoj je glavna zadaća uskladiti, registrirati i nadzirati tehničke specifikacije interoperabilnosti cjelokupnog europskog željezničkog sustava te odrediti zajedničke sigurnosne ciljeve za europske pruge.

Direktivom 2004/51/EZ kao rok potpune liberalizacije međunarodnog teretnog prijevoza predviđen je 1. siječnja 2006., a za domaći prijevoz i kabotažu 1. siječnja 2007., što je značilo završetak procesa otvaranja tržišta prijevoza robe željeznicom na čitavoj mreži EU. Time su skraćeni rokovi predviđeni prethodnim direktivama, ali su tehničke zapreke i velike investicije bile prepreka značajnijem djelovanju konkurencije.<sup>51</sup>

### 2.3.3. TREĆI ŽELJEZNIČKI PAKET

„*Trećim željezničkim paketom*“ kojeg je Komisija izradila 2004. godine željelo se unaprijediti kvalitetu kako putničkog, tako i teretnog prijevoza željeznicom, učiniti ga privlačnijim i samim time konkurentnijim.

Njega čine:

1. Direktiva 2007/58/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice i Direktive 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti (Direktiva o liberalizaciji međunarodnog putničkog prometa)<sup>52</sup>, (dalje: Direktiva 2007/58/EZ),
2. Direktiva 2007/59/EZ o izdavanju potvrda strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima u željezničkom sustavu Zajednice<sup>53</sup>, (dalje: Direktiva 2007/59/EZ),

---

<sup>50</sup> Službena stranica Europske agencija za željeznice, <https://www.era.europa.eu/>, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>51</sup> Zbornik radova 2. Međunarodne konferencije transportnog prava i prava osiguranja INTRANSLAW 2017 Zagreb - [https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw\\_zbornik\\_za\\_web.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw_zbornik_za_web.pdf), str. 59, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>52</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2007/58/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice i Direktive 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti (Direktiva o liberalizaciji međunarodnog putničkog prometa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0058>, pristupljeno 25. listopada 2023.

<sup>53</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2007/59/EZ o izdavanju potvrda strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima u željezničkom sustavu Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0059>, pristupljeno 26. listopada 2023.

3. Uredba 1370/2007/EZ o javnim uslugama prijevoza putnika željeznicom i cestom i prestanku važenja Uredbi 1191/69 i 1107/70<sup>54</sup>, (dalje: Uredba 1370/07/EZ),
4. Uredba 1371/2007/EZ o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu<sup>55</sup>, (dalje: Uredba 1371/07/EZ), i
5. Uredba 1372/2007/EZ o izmjeni Uredbe 577/98 o provedbi ankete o radnoj snazi na uzorku u Zajednici<sup>56</sup> (dalje: Uredba 1372/07/EZ).

*Trećim željezničkim paketom* omogućeni su uvjeti za liberalizaciju međunarodnog putničkog prijevoza, uz mogućnost kabotaže od 1. siječnja 2010. i to pojedinačnim željezničkim prijevoznicima unutar EU, uz mogućnost ograničavanja prava pristupa zbog ugrožavanja ekonomske ravnoteže ugovora o obavljanju javne usluge o čemu odluku donosi regulatorno tijelo.

Direktivom 2007/58/EZ zemljama članicama dana je mogućnost nametanja naknade za financiranje *Public Service Obligation - PSO*-a.<sup>57</sup> Rok za implementaciju bio je 4. lipnja 2009., ali do tog datuma nijedna zemlja članica nije izvijestila o transpoziciji.

Komisija je 31. srpnja 2009. pokrenula postupke zbog povrede prava (infringement procedures) protiv 19 zemalja članica, jer nisu izvijestile o mjerama poduzetim u cilju transpozicije Direktive 2007/58/EZ. Godinu dana poslije roka za implementaciju, Komisija je pokrenula drugu fazu u postupku zbog povrede prava za 4 zemlje članice.

U *trećem željezničkom paketu* pozornost je posvećena pravima i obvezama putnika u vidu daljnje zaštite putnika te povećanju odgovornosti željezničkih prijevoznika, poboljšanju kvalitete prijevoza roba te edukaciji strojovođa.

---

<sup>54</sup> Službena stranica EU, Uredba 1370/2007/EZ o javnim uslugama prijevoza putnika željeznicom i cestom i prestanku važenja Uredbi 1191/69 i 1107/70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>55</sup> Službena stranica EU, Uredba 1371/2007/EZ o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1371&from=en>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>56</sup> Službena stranica EU, Uredba 1372/2007/EZ o izmjeni Uredbe 577/98 o provedbi ankete o radnoj snazi na uzorku u Zajednici, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1372>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>57</sup> Službena stranica Florence School of Regulation, <https://fsr.eui.eu/public-service-obligations-in-the-railway-sector-the-eus-regulatory-self-restraint-as-part-of-the-problem/>, pristupljeno 26. listopada 2023.

Sljedeći korak u području razdvajanja i uspostave jedinstvenog europskog željezničkog prostora predstavlja donošenje „*Tehničkog paketa*“ koji se sastoji od:

1. Direktive 2008/110/EZ o izmjeni Direktive 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice<sup>58</sup>,
2. Direktive 2008/57/EZ o interoperabilnosti željezničkog sustava unutar Zajednice<sup>59</sup>, i
3. Uredbe 1335/2008 o izmjeni Uredbe 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA)<sup>60</sup>.

Revizija direktiva prvog željezničkog paketa iz 2001. napravljena je kroz odredbe Direktive 2012/34/EU o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (Recast), (dalje: Direktiva 2012/34/EU).<sup>61</sup>

Cilj revizije direktiva prvog željezničkog paketa bio je konsolidirati i modernizirati postojeće zakonodavstvo te uhvatiti se u koštac s ključnim nedostacima koji su uočeni tijekom proteklog desetljeća.<sup>62</sup>

U pogledu tržišnog natjecanja, težilo se povećanju transparentnosti vezano za uvjete pristupa tržištu na način da se pruže detaljnije informacije, a u pogledu regulatornog nadzora nastojalo se ojačati ovlasti nacionalnih regulatornih tijela. Direktivom 2012/34/EU je uspostavljen Jedinstveni europski željeznički prostor.

Rok implementacije Direktive 2012/34 bio je 15. lipnja 2015. godine, ali do tog vremena bilo je više zemalja članica koje nisu implementirale direktivu, nego onih koje jesu.

---

<sup>58</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2008/110/EZ o izmjeni Direktive 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0110&from=EN>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>59</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2008/57/EZ o interoperabilnosti željezničkog sustava unutar Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0057>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>60</sup> Službena stranica EU, Uredba 1335/2008 o izmjeni Uredbe 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1335>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>61</sup> Službena stranica EU, Direktiva 2012/34/EU o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (Recast), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0034>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>62</sup> Službena stranica Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE), [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/2018-Railway\\_Reform\\_in\\_the\\_ECE\\_Region.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/2018-Railway_Reform_in_the_ECE_Region.pdf), str. 9-10., pristupljeno 26. listopada 2023.



### 2.3.4. ČETVRTI ŽELJEZNIČKI PAKET

Komisija je u sklopu *četvrtog željezničkog paketa* u siječnju 2013. godine donijela šest pravnih prijedloga u cilju otklanjanja preostalih barijera na uspostavi jedinstvenoga europskog željezničkog prostora.

Navedeni paket sadrži dvije grupe mjera – tj. dva stupa *četvrtog željezničkog paketa*<sup>63</sup>:

1) **Tržišni stup** (engl. *Market pillar*) koji ima za cilj daljnje otvaranje tržišta željezničkoga putničkog prijevoza usvojen u prosincu 2016. godine, sastoji se od:

1. Direktive (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom,<sup>64</sup>
2. Uredbe (EU) 2016/2337 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1192/69 o zajedničkim pravilima normalizacije računa željezničkih prijevoznika,<sup>65</sup> i
3. Uredbe (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika . o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika.<sup>66</sup>

2) **Tehnički stup** (engl. *Technical pillar*) koji ima za cilj olakšavanje pristupa tržištu novim prijevoznicima otklanjanjem preostalih tržišnih prepreka i jačanjem ujednačenih zahtjeva za interoperabilnost i sigurnost unutar svih zemalja članica kako bi se osigurala visoka razina

---

<sup>63</sup> Službena stranica EU, Četvrti željeznički paket iz 2016., [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en), pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>64</sup> Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2370>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>65</sup> Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/2337 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1192/69 o zajedničkim pravilima normalizacije računa željezničkih prijevoznika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2337>, pristupljeno 26. listopada 2023.

<sup>66</sup> Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika . o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2338>, pristupljeno 26. listopada 2023.

harmonizacije željezničke mreže EU-a i uspostavila nova uloga Europske agencije za željeznice (ERA-e) izglasan u svibnju 2016. godine, sastoji se od:

1. Uredbe (EU) 2016/796 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za željeznice i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 881/2004,<sup>67</sup>
2. Direktive (EU) 2016/797 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o interoperabilnosti željezničkog sustava u Europskoj uniji (preinaka),<sup>68</sup> te
3. Direktive (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o sigurnosti željeznica (preinaka).<sup>69</sup>

*Četvrti željeznički paket* sadrži 4 glavna cilja:

1. Koherentan i jednostavan sustav odobrenja i dozvola - smanjiti administrativne troškove željezničkih poduzeća i olakšati novim operatorima ulazak na tržište. Europska agencija za željeznice (ERA) postaje jedinstveno mjesto izdavanja potvrda za vozila i potvrda o sigurnosti za operatore.
2. Učinkovita struktura - jačanje uloge upravitelja infrastrukture na način da mu se osigura potpuna operativna i financijska samostalnost od operatora željezničkog prometa. Upravitelji infrastrukture kao kontrolno tijelo za sva područja ključna za željezničku mrežu.
3. Liberalizacija domaćeg prijevoza putnika od prosinca 2019. godine - prijevoznici mogu pružiti konkurentne usluge, poput nove linije putničkog prijevoza na određenoj ruti ili sudjelovati na natječaju za uslugu javnog željezničkog prijevoza (PSO) putem ugovora o javnoj usluzi koji postaje obavezan u EU.

---

<sup>67</sup> Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/796 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za željeznice i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 881/2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0796>, pristupljeno 30. listopada 2023.

<sup>68</sup> Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/797 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o interoperabilnosti željezničkog sustava u Europskoj uniji (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0797&from=HR>, pristupljeno 30. listopada 2023.

<sup>69</sup> Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o sigurnosti željeznica (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0798&from=FR>, pristupljeno 30. listopada 2023.

4. Zadržavanje kvalificirane i educirane radne snage - prepoznata je važnost privlačenja kompetentnog i motiviranog osoblja i radne snage na željeznicu. Propisano je kako države članice mogu pružiti kvalitetniju zaštitu radnicima u slučaju prijenosa ugovora o javnoj usluzi na novog ugovaratelja.

## 2.4. PRAVNI OKVIR U REPUBLICI HRVATSKOJ

U vrijeme donošenja prvih „željezničkih paketa“ RH nije bila članica EU, ali je 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Sve do 1. siječnja 2006. godine na snazi je bio Zakon o hrvatskim željeznicama (NN br. 53/94, 139/97 i 162/98)<sup>70</sup> kojim je djelatnost javnog prijevoza putnika i stvari u unutrašnjem i međunarodnom prometu željezničkim prijevoznim sredstvima, kao i izgradnja, modernizacija i održavanje željezničke infrastrukture te modernizacija i održavanje željezničkih vozila, kao djelatnost od posebnoga društvenog interesa, bila povjerena javnom poduzeću HŽ – Hrvatske željeznice, iz čega proizlazi kako navedenu djelatnost u promatranom razdoblju nije moglo obavljati niti jedno drugo poduzeće osim tog javnog poduzeća.

Izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08 i 75/09)<sup>71</sup> predviđeno je da će se od dana pristupanja RH u članstvo EU priznavati licence željezničkim prijevoznicima izdane od strane nadležnih tijela drugih država članica. Navedena se okolnost ispunila 1. srpnja 2013. godine te se navedeni datum može uzeti kao datum formalne liberalizacije željezničkog teretnog prometa u RH.

Izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 94/13, 148/13)<sup>72</sup> od sredine 2013. godine u potpunosti je liberalizirano tržište teretnog prijevoza te je implementirana tzv. „Recast Direktiva“. Prvi novi teretni željeznički prijevoznik ispunio je sve uvjete za obavljanje djelatnosti željezničkog teretnog prijevoza u ožujku 2014. godine.

---

<sup>70</sup> Zakon o hrvatskim željeznicama (NN br. 53/94, 139/97 i 162/98), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994\\_07\\_53\\_952.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994_07_53_952.html), pristupljeno 30. listopada 2023.

<sup>71</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08 i 75/09), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_06\\_75\\_1796.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_06_75_1796.html), pristupljeno 30. listopada 2023.

<sup>72</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 94/13, 148/13), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_12\\_148\\_3155.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_12_148_3155.html), pristupljeno 30. listopada 2023.

Stvarna liberalizacija odnosno prva konkurencija postojećem nacionalnom teretnom željezničkom prijevozniku zapravo se dogodila kada su novi sudionici postigli prve prometne rezultate, krajem 2015. godine.

Mogućnost korištenja željezničke infrastrukture za sve teretne željezničke prijevoznike i pojava novih prijevoznika postavlja posebne zahtjeve u pružanju usluga od strane upravitelja infrastrukture. Uz osnovnu uslugu korištenja pruga i kolosijeka, važnu ulogu imaju i upravitelji uslužnih objekata odnosno pružatelji usluga u uslužnim objektima. Definicija željezničkih usluga i metodologija za izračun naknada ključni su čimbenici transparentnosti tržišta koje treba usmjeriti prema potrebama željezničkih prijevoznika.

U RH je Zakonom o željeznici (NN br. 32/19, 20/21 i 114/22)<sup>73</sup> definirano tržište željezničkih usluga koje se u osnovi sastoji od usluga i subjekata na tržištu. Navedenim zakonom je otvoren i posljednji, neliberalizirani dio tržišta – tržište domaćeg putničkog prijevoza, i to za vozni red koji vrijedi od 14. prosinca 2020. godine.

Zakon o željeznici definira željezničku infrastrukturu u vlasništvu RH kao javno dobro opće uporabe, dok se funkcije upravljanja prometom i planiranja održavanja moraju izvršavati na transparentan i nediskriminirajući način.<sup>74</sup>

Liberalizacija željezničkog tržišta nastoji podići kvalitetu željezničkih usluga za korisnike željezničkog prometa, a istovremeno smanjiti troškove održavanja željezničke infrastrukture i upravljanja prometom za iznos naknade koja se naplaćuje od željezničkih prijevoznika.

---

<sup>73</sup> Zakon o željeznici (NN br. 32/19, 20/21 i 114/22), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_10\\_114\\_1733.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_10_114_1733.html), pristupljeno 30. listopada 2023.

<sup>74</sup> Članak 71. stavak 1. i članak 12. stavak 3. Zakona o željeznici (NN br. 32/19, 20/21, 114/22)

### **3. STATISTIČKI I FINANCIJSKI POKAZATELJI LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKOG TERETNOG PRIJEVOZA**

#### **3.1. EUROPSKA UNIJA**

Važnost prijevoza u 21. stoljeću ogleda se u fizičkom i financijskom smislu jer se radi o vodećoj svjetskoj industriji koja zapošljava veliki broj ljudi, troši velike količine sirovina i oduzima puno osobnog slobodnog vremena.<sup>75</sup>

Uz nekoliko iznimaka, željeznički sektor karakterizira dominantan položaj povijesnih poduzeća, koje često imaju svoj oslonac u državnoj politici. To se događa zbog povijesno jake veze između države, upravitelja željezničke infrastrukture i željezničkog prijevoznika. Štoviše, željeznički operateri posjeduju vrijednu imovinu te su bogati ljudskim i financijskim kapitalom. Iz tog razloga često pružaju otpor reformama i konkurenciji.

Nacionalna željeznička tržišta znatno se razlikuju po veličini i potražnji. U mnogim područjima željeznički sektor još uvijek karakterizira niska razina atraktivnosti.

U europskoj politici jedan od važnijih aspekta je jačanje uloge željezničkog prijevoza, osobito u jačanju konkurentnosti željezničkog prema cestovnom prijevozu. Konkurentnost željezničkog prijevoza moguća je ako željeznički prijevoznici pružaju učinkovite i atraktivne usluge uz uklanjanje regulatornih i tržišnih prepreka.<sup>76</sup>

U Tablici 1. prikazani su udjeli prijevoza tereta svim načinima prijevoza (cestovni prijevoz, željeznički prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima, cjevovodi, prijevoz morem i zračni prijevoz) na razini svih zemalja EU. Iz navedene tablice vidljivo je da željeznički prijevoz na kraju promatranog razdoblja ima udjel od približno 12%, a gledajući čitavo razdoblje uočljiv je

---

<sup>75</sup> K. Button, *Transport Economics*, Third Edition, Edward Elgar Publishing, 2010., str. 511., pristupljeno 3. studenoga 2023.

<sup>76</sup> Službena stranica Europskog parlamenta, „Četvrti željeznički paket - Korak naprijed prema jedinstvenom europskom željezničkom prostoru“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS\\_IDA\(2016\)579088\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS_IDA(2016)579088_EN.pdf), str. 4. i 16., pristupljeno 3. studenoga 2023.

trend blagog pada udjela. Uvjerljivo najveći udjel ostvaruje cestovni prijevoz uz trend blagog rasta u odnosu na ostale vrste prijevoza.

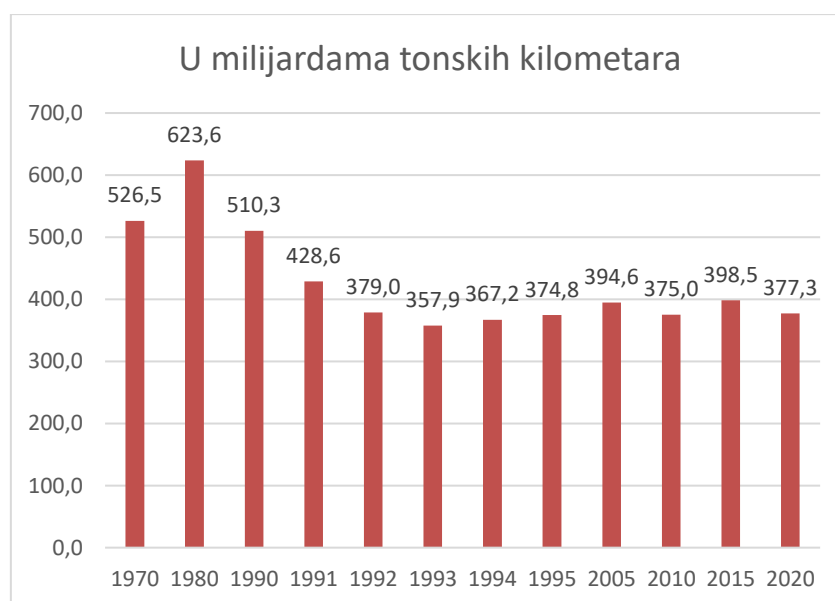
**Tablica 1: Udjeli prijevoza tereta putem svih načina prijevoza na razini EU od 1995. do 2021.**

Godina	Cesta	Željeznica	Unutarnji plovni putevi	Cjevododi	More	Zrak
1995	47,0	15,6	5,1	4,3	28,0	0,1
1996	46,9	15,6	4,9	4,4	28,0	0,1
1997	47,1	15,7	5,1	4,3	27,8	0,1
1998	48,0	14,6	5,1	4,4	27,9	0,1
1999	48,9	13,9	4,9	4,3	28,1	0,1
2000	48,8	14,1	4,9	4,2	28,0	0,1
2001	49,7	13,2	4,7	4,4	27,9	0,1
2002	50,4	12,9	4,6	4,2	27,8	0,1
2003	50,2	13,1	4,3	4,2	28,1	0,1
2004	51,6	12,7	4,4	4,0	27,2	0,1
2005	51,3	12,8	4,5	4,1	27,3	0,1
2006	51,8	13,2	4,4	4,0	26,6	0,1
2007	52,4	13,3	4,5	3,7	26,0	0,1
2008	52,3	13,2	4,6	3,6	26,3	0,1
2009	52,7	12,0	4,6	3,9	26,8	0,1
2010	51,3	12,4	5,1	3,7	27,5	0,1
2011	50,6	13,2	4,7	3,6	27,9	0,1
2012	50,0	13,0	5,1	3,5	28,3	0,1
2013	50,4	12,8	5,1	3,4	28,3	0,1
2014	50,2	12,8	4,9	3,3	28,7	0,1
2015	50,6	12,9	4,8	3,4	28,2	0,1
2016	50,8	12,8	4,6	3,3	28,5	0,1
2017	51,9	12,5	4,5	3,2	27,9	0,1
2018	51,1	12,5	3,9	3,1	29,2	0,1
2019	52,0	12,0	4,1	3,0	28,9	0,1
2020	53,4	11,5	4,0	2,8	28,1	0,1
2021	54,3	11,9	4,0	2,6	27,2	0,1

*Izvor: European Commission - Directorate General for Mobility and Transport in co-operation with Eurostat*

Pogledamo li malo dalje u prošlost, uočava se da je prijevoz željeznicom u stalnom padu od 1960-ih godina do danas. Obujam robnog i putničkog prometa relativno je padao u usporedbi s drugim oblicima prijevoza. Željeznički prijevoz tereta pokazuje pad i u apsolutnom smislu. Konkretno, tereti prevezeni željeznicom bili su značajno veći 1980. nego 2020. godine, što je vidljivo na Grafikonu 1.

**Grafikon 1.: Ostvarenja tonskih kilometara za članice EU-a za izabrane godine od 1970. do 2020.**



*Izvor: Eurostat izvješće (statistički podaci 2022.)<sup>77</sup>*

Ponuda usluga bila je monopolistički organizirana, uglavnom isključivo na nacionalnoj infrastrukturi bez vođenja računa o interoperabilnosti s drugim željezničkim sustavima. „Povijesni“ željeznički prijevoznici, u pravilu, nisu bili u mogućnosti ponuditi vremensku pouzdanost, prilagodljivost i fleksibilnost novim zahtjevima, odnosno potrebama tržišta koje su njihovi klijenti očekivali. Sve to dovelo je do prelaska prometa sa željeznice na druge oblike prijevoza. Izgradnja novih, modernih cesta te sve veći broj osobnih i teretnih vozila „preusmjeravala“ su i putnički i teretni željeznički promet osobito na cestovni promet. Iako je prijevoz putnika u nekim državama željeznicom rastao u apsolutnim iznosima, taj je porast vrlo ograničen u usporedbi s povećanjem udjela cestovnog i zračnog prometa.

<sup>77</sup> Službena stranica EU – Eurostat, Statistički podaci za 2022., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database>, pristupljeno 3. studenoga 2023.

U nedostatku konkurencije na nacionalnim mrežama, željeznički prijevoznici nisu imali poticaja za učinkovito upravljanje troškovima poslovanja i razvoj novih usluga, iako takvo djelovanje nije donosilo dovoljno prihoda da se pokriju svi troškovi te potrebna ulaganja u modernizaciju. Često su zbog toga poduzeća u državnom vlasništvu (bila) obilno subvencionirana sredstvima iz državnih proračuna ili uzimanjem kredita od specijaliziranih institucija (Svjetska banka, Europska banka za obnovu i razvoj i sl.).

Kako bi se prekinuli negativni trendovi te pospješilo i potaklo cjelokupan proces, EU provodi trosmjernu politiku revitalizacije željezničke industrije.<sup>78</sup>

- a. postupno uvođenje uvjeta koji potiču tržišno natjecanje na tržištima usluga željezničkog prijevoza,
- b. poticanje standardizacije i tehničke harmonizacije na europskim željezničkim mrežama, s ciljem pune interoperabilnosti na europskoj razini,
- c. dodjeljivanje financijske potpore na razini Zajednice (u programu TEN-T i okviru strukturnih fondova).

Konkurentnost željezničkog prijevoza moguća je ako željeznički prijevoznici pružaju učinkovite i atraktivne usluge uz uklanjanje regulatornih i tržišnih prepreka.<sup>79</sup>

Liberalizacija tržišta željezničkih usluga jedan je od mogućih alata za povećanje konkurentnosti željezničkog prijevoza na prijevoznom tržištu. Novi željeznički prijevoznici na tržištu željezničkog prijevoza mogu utjecati na povećanje kvalitete i atraktivnosti prijevozne usluge te tehničku i tehnološku modernizaciju željeznice. Korisnicima usluga daje se mogućnost izbora što u konačnici potiče inovativnost, bolju učinkovitost i u konačnici pozitivan odnos kvalitete i cijene (value for money).

---

<sup>78</sup> Službena stranica EU, Komunikacija Komisije - Smjernice Zajednice o državnim potporama za željezničke prijevoznike, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29>, pristupljeno 3. studenoga 2023.

<sup>79</sup> Službena stranica Europskog parlamenta, Četvrti željeznički paket - „Korak naprijed prema jedinstvenom europskom željezničkom prostoru“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS\\_IDA\(2016\)579088\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS_IDA(2016)579088_EN.pdf), str. 4. i 16., pristupljeno 3. studenoga 2023.



Liberalizacija tržišta željezničkih usluga u Europi započela je na nacionalnoj razini (npr. u Kraljevini Švedskoj) još 1960-ih godina kao odgovor na zahtjeve pojedinih prijevoznika. Odvajanje infrastrukture od željezničkog prijevoza ključni je element koji omogućuje konkurenciju u željezničkom prometu.

Razdvajanje infrastrukture i prijevoza kao opći cilj liberalizacije europskog željezničkog sektora, jasno je definiran u nekoliko ranije spomenutih dokumenata i direktiva Komisije, Parlamenta i Vijeća. Proces liberalizacije tržišta željezničkog prijevoza, odnosno željezničkih usluga, moguć je samo na temelju usklađenosti nacionalnih zakonodavstva s pravilima koje nalaže EU, koje pak države članice trebaju implementirati u nacionalna zakonodavstva, a čiju primjenu u konačnici regulatorna tijela moraju kontrolirati kako bi osigurala nediskriminirajuće i poticajne uvjete za sve željezničke prijevoznike.

Unutar EU donijet je pravni okvir čija je zadaća stvoriti uvjete za liberalizaciju željezničkog prometa kako bi se osigurao zajednički europski željeznički prostor, koji bi se trebao temeljiti na konkurenciji između povijesnih i novih prijevoznčkih tvrtki.

Zakonodavna liberalizacija tržišta željezničkog teretnog prometa u EU započela je 1991. godine s ciljem olakšavanja željezničkim tvrtkama na prilagodbu novim uvjetima i osiguravanja atraktivnijeg tržišta željezničkog teretnog prijevoza. Proces liberalizacije nastavljen je donošenjem više željezničkih paketa kojima je cilj usklađivanje tehničkih i sigurnosnih mjera te otvaranje željezničkog tržišta.

Kako bi se osigurala učinkovitost usvojenog zakonodavstva, prema Uredbi 881/2004/EZ o liberalizaciji željezničkog prometa na razini Zajednice, osnovano je nadnacionalno tijelo – Europska agencija za željeznice (ERA).

Direktiva 2012/34/EU, kao dio revizije prvog željezničkog paketa, bavi se pitanjem konkurentnosti željezničkog prometa, uspostavljajući jedinstveno europsko željezničko područje. Osnovni zahtjevi Direktive 2012/34/EU su potaknuti tržišno natjecanje u upravljanju uslugama željezničkog prometa povećanjem udobnosti i poboljšanjem usluga koje se pružaju korisnicima, potrebnim da države članice zadrže opću nadležnost nad razvojem odgovarajuće željezničke infrastrukture. Potrebno je bilo uvesti i naknade za korištenje željezničke infrastrukture koje trebaju biti na razini troška vožnje vlaka. Ispunjavanje ovog zahtjeva u željezničkom sektoru nužno zahtijeva javna sredstva.

Kako bi te mjere bile učinkovite sa socijalnog gledišta, bilo je potrebno uspostaviti odgovarajuće postupke za dodjelu i naplatu kapaciteta željezničke infrastrukture s obzirom na kvalitetu različitih elemenata željezničke infrastrukture (željeznice, kolodvori, terminali) i različite vrste vlakova.<sup>80</sup>

Međutim, ni do 2010. godine potpuna provedba prvog željezničkog paketa nije bila realizirana u 22 države EU. Bilo je propusta s regulatornim tijelima, koja nisu uspostavljena u svakoj zemlji i/ili nisu neovisna. Glavni je problem što tvrtke za upravljanje infrastrukturom, upravitelji infrastrukture i njihove funkcije naplate naknada ovise o vlasnicima tj. državama, koje i dalje posjeduju i prijevoznicke tvrtke.

Budući je važan aspekt europske politike jačanje uloge željezničkog prometa potrebno je povećati konkurentnost željezničkog prometa osobito u odnosu na cestovni promet. To se jedino može postići ako željeznica pruža učinkovite i atraktivne usluge na način da se uklone regulatorni i tržišni nedostaci, prepreke ulasku i opterećujući administrativni postupci koji koče učinkovitost i konkurentnost.

Jedan od ekonomskih načina povećanja konkurentnosti željezničkog prometa na prometnom tržištu je liberalizacija. S jedne strane, ulazak novih željezničkih tvrtki na prometno tržište može povećati kvalitetu željezničkih usluga, tehnološku modernizaciju i sl., a s druge strane omogućuje kupcu izbor između željezničkih operatora i time potiče odnos između kvalitete i cijene.

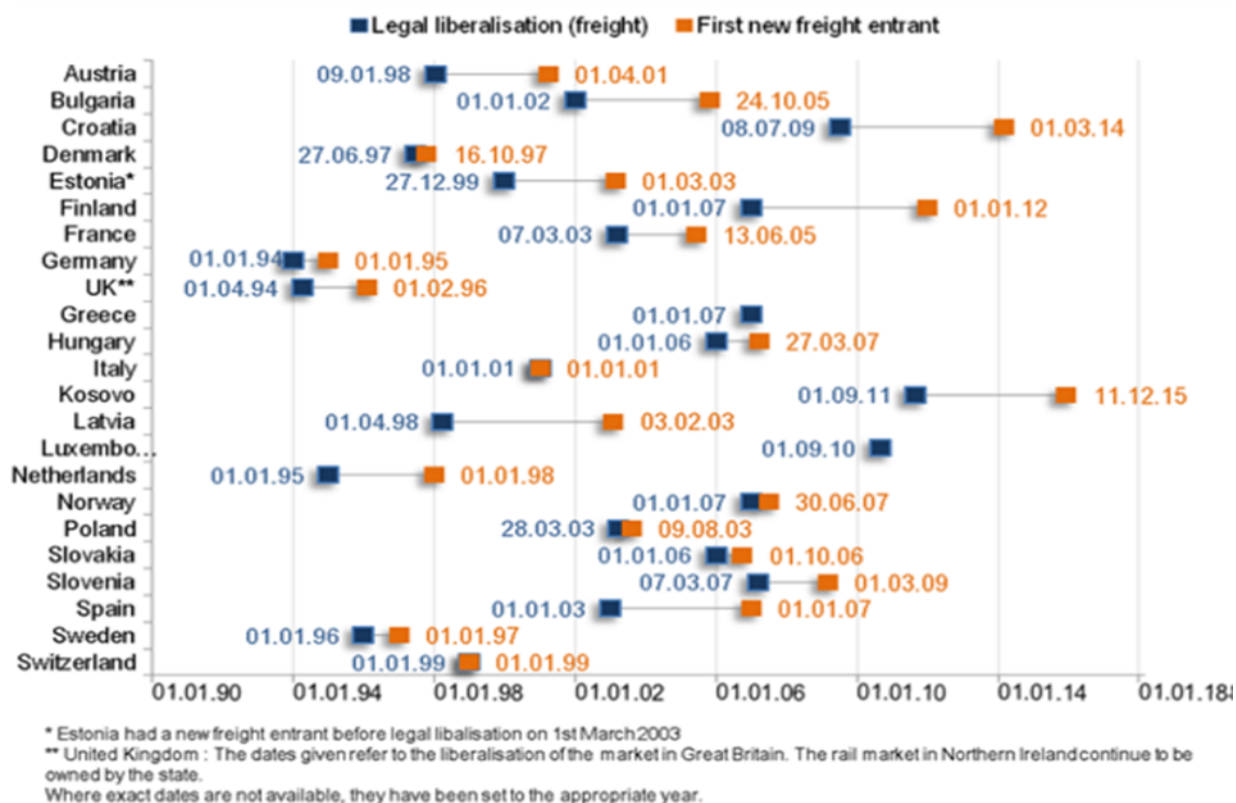
Liberalizacija željezničkog prometa u EU započela je Direktivom 91/440/EEZ, kojom se od željezničkih kompanija zahtijevalo da odvoje željezničku infrastrukturu od usluga prijevoza. To se u početku trebalo postići računovodstvenim metodama (razdvajanjem) kako bi se osiguralo nediskriminirajuće korištenje i naplata željezničke infrastrukture za sve prijevoznike. Stoga je omogućen ulazak novih prijevoznika na željezničko tržište čime je potaknuta konkurencija. Direktiva je prvenstveno imala za cilj povećati operativnu učinkovitost i transparentnost, posebice u slučaju subvencija.

---

<sup>80</sup> Opširnije u A. Dolinayova, J. Camaj, J. Kanis, Charging railway infrastructure models and their impact to competitiveness of railway transport, Transport problems, 2017., pristupljeno 4. studenoga 2023.

U skladu s razvojem zakonodavnog okvira EU-a, svaka država članica prilagođava svoje nacionalne propise liberalizaciji tržišta željezničkih usluga. Kroz provedbu željezničkih paketa u državama članicama, liberalizacija tržišta pojavljuje se najprije kao pravna ili tzv. zakonodavna liberalizacija. Stvaranjem zakonskih okvira omogućen je rad novih željezničkih prijevoznika teretnog prometa na nekadašnjem monopolističkom tržištu.

**Slika 1. Liberalizacija željezničkog teretnog prijevoza u 23 članice IRG RAIL-a**



*Izvor: 10th Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail<sup>81</sup>*

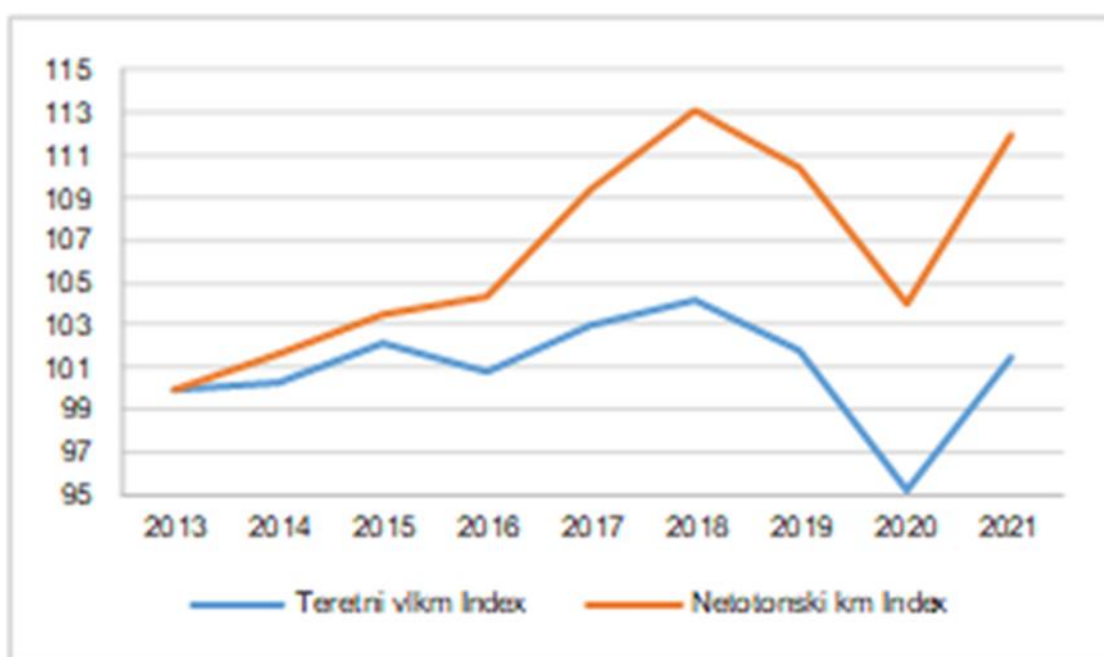
Nakon toga, kao što je prikazano na Slici 1. dolazi do praktične liberalizacije koju obilježava početak rada novih teretnih prijevoznika u liberaliziranim okolnostima. Prema Slici 1., samo u 26% od 23 prikazane države članice praktična liberalizacija dogodila se unutar godinu dana od zakonodavne liberalizacije.

<sup>81</sup> Službena stranica Independent Regulators' Group – Rail, 10. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/363,2022.html>, pristupljeno 4. studenoga 2023.

Novi teretni željeznički prijevoznici u 22% država članica započeli su prijevozne aktivnosti unutar dvije godine, a u ostalih 52% država članica novi teretni željeznički prijevoznici započeli su svoje prve prijevozne aktivnosti tek nakon dvije ili više godina.

Trendovi razvoja tržišta željezničkog teretnog prijevoza prikazani su na Grafikonu 2. kroz indekse sveukupnih ostvarenja vlak kilometara i netotonskih kilometara teretnih željezničkih prijevoznika država članica IRG-Rail-a.

**Grafikon 2. Indeksi ostvarenja vlkm i nettkm za sve članice IRG-Rail-a od 2013. do 2021. godine**



*Izvor: 11th Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail<sup>82</sup>*

Gledajući agregirane podatke svih država koje su dostavile podatke WG Market Monitoring (Radna grupa IRG Rail-a za nadzor tržišta) koja prikuplja, obrađuje i objavljuje ove i ostale statističke podatke, vidljiv je trend kontinuiranog rasta netotonskih kilometara sve do 2018. godine. Uslijedio je manji pad u 2019. te relativno značajan pad u pandemijskoj 2020. godini,

<sup>82</sup> Službena stranica Independent Regulators' Group – Rail, 11. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/383,2023.html>, pristupljeno 4. studenoga 2023.

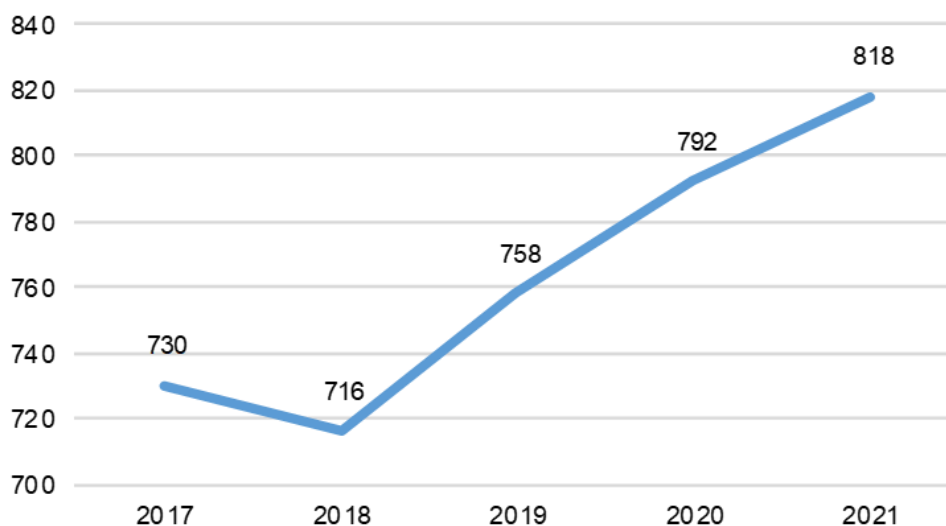
a uzlazni trend ili povratak na vrijednosti iz predpandemijske godine ponovo je vidljiv u ostvarenjima za 2021. godinu.

U odnosu na ostvarenja vlak kilometara primjetan je sličan trend, uglavnom rasta do 2018. godine, a onda pad 2019. i 2020. godine, te povećanje ostvarenja u 2021. godini. No, indeksi ova dva pokazatelja nisu imali identičnu krivulju odnosno jednake vrijednosti rasta ili pada.

Rast ostvarenja netotonskih kilometara je bio izraženiji od rasta vlak kilometara što za posljedicu ima i činjenicu da povećanje netotonskih kilometara 2021. godine u odnosu na baznu 2013. godinu iznosi približno 12%, a povećanje vlak kilometara u istom razdoblju je tek nešto više od 1%. Razlike između ovih pokazatelja ukazuju i na trend povećanja prosječnih težina teretnih vlakova, gdje se u prosjeku 2021. godine preveze približno 10% više tereta na isti broj vlak kilometara iz 2013. godine.

Također, jedan od osnovnih pokazatelja razvitka, a još više liberaliziranosti tržišta je i broj davatelja usluga.

**Grafikon 3.: Ukupan broj željezničkih teretnih prijevoznika za države članice IRG-Rail-a od 2017. do 2021.**

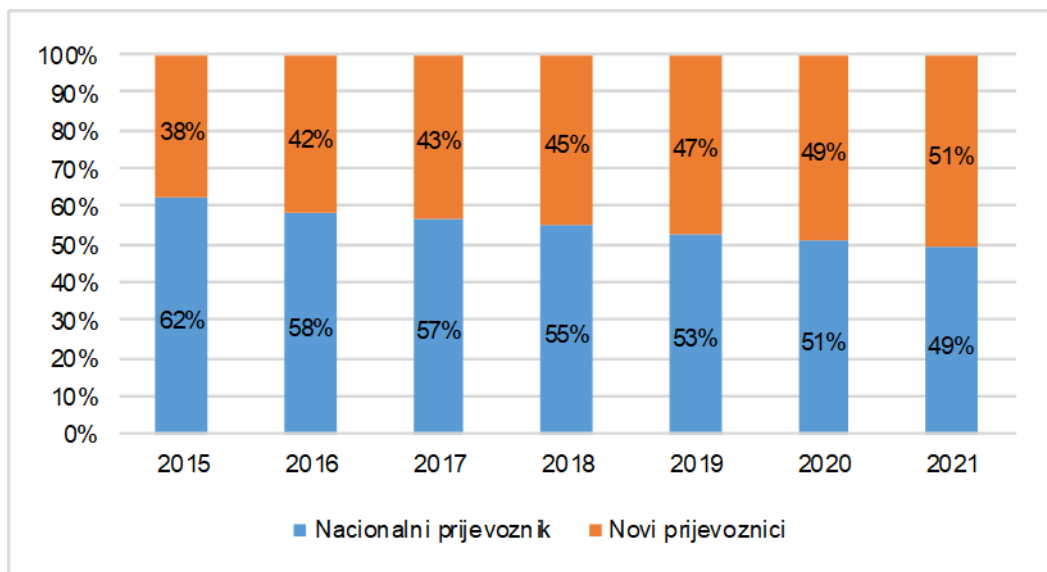


*Izvor: 11th Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail*

Iz Grafikona 3. vidljivo je da 2021. godine ima 88 prijevoznika više u teretnom prijevozu na području 31 zemlje članice IRG-Rail-a u odnosu na 2017., što predstavlja povećanje od 12%.

Međutim, broj teretnih prijevoznika značajno varira od države do države i to, od jednog prijevoznika u Irskoj, Luksemburgu i Sjevernoj Makedoniji, do 247 teretnih prijevoznika u Njemačkoj.

**Grafikon 4.: Udjeli ostvarenja netotonskih kilometara nacionalnih prijevoznika i ostalih prijevoznika u zemljama članicama IRG-Rail-a od 2015. do 2021.**



*Izvor: 11th Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail*

Udio ostvarenih netotonskih kilometara i vlak kilometara novih teretnih željezničkih prijevoznika u odnosu na „povijesne“ teretne željezničke prijevoznike promatranih država članica u ukupnom broju ostvarenih vlak kilometara prikazan je na Grafikonu 4. Iz Grafikona 4. proizlazi da su se udjeli ostvarenja netotonskih kilometara novih teretnih željezničkih od 2015. postupno i kontinuirano povećavali u odnosu na ostvarenja povijesnih prijevoznika. Tako su novi teretni željeznički prijevoznici povećali su svoj udio s 38% u 2015. na 51% u 2021. godini. Povećanje udjela novih teretnih željezničkih prijevoznika u ukupnim ostvarenjima trend je koji je karakterističan za većinu država u kojima je liberalizirano teretno željezničko tržište i pokazatelj je pozitivnog pomaka u razvoju tržišta i zdrave konkurencije u teretnom željezničkom prometu.

Ipak, postoje značajne razlike među državama članicama IRG-RAIL-a, što je vidljivo u tablici 2. U nekim državama udjeli novih prijevoznika su još uvijek gotovo zanemarivi, dok su u nekim

državama udjeli ostvarenja novih prijevoznika značajno veći od udjela „povijesnog“ prijevoznika.

**Tablica 2. Udjeli novih prijevoznika u ukupno prevezenom teretu željeznicom za 26 država članica IRG-RAIL-a u razdoblju od 2006. do 2020.**

Država/Godine	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>BE</b>	0,0%	6,1%	11,8%	13,4%	24,3%	48,6%	18,2%	35,5%
<b>BG</b>	3,2%	14,3%	21,6%	36,5%	48,8%	54,5%	52,7%	45,7%
<b>CZ</b>			13,2%	20,6%	30,1%	34,9%	35,1%	41,3%
<b>DK</b>			25,0%	27,0%	24,0%	26,1%	26,3%	36,8%
<b>DE</b>	16,4%	22,0%	25,0%	28,6%	34,1%	45,5%	51,3%	54,7%
<b>EE</b>	30,6%	49,0%	45,0%	30,0%	30,5%	20,1%	1,4%	0,2%
<b>IE</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>EL</b>	0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
<b>ES</b>	4,9%	5,0%	8,1%	16,8%	20,5%	29,5%	34,3%	38,3%
<b>FR</b>	0,6%	10,0%	20,0%	32,0%	37,0%	41,0%	46,0%	47,6%
<b>HR</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	14,7%	32,0%	45,6%
<b>IT</b>	11,5%		24,1%	16,8%	41,0%	55,1%	57,0%	59,2%
<b>LV</b>	10,6%	9,6%	23,3%	22,6%	21,5%	25,5%	31,6%	24,4%
<b>LT</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
<b>LU</b>	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
<b>HU</b>	9,0%	14,4%	19,5%	31,8%	37,6%	42,1%	50,6%	55,0%
<b>NL</b>	14,0%	25,0%	40,0%	36,0%	41,0%	45,0%	59,0%	58,0%
<b>AT</b>	10,0%	14,0%	14,6%	17,6%	21,4%	26,1%	30,7%	33,1%
<b>PL</b>	16,9%	24,0%	35,8%	32,9%	36,3%	48,6%	45,9%	54,5%
<b>PT</b>	0,0%		9,0%	11,0%	11,3%	15,4%	13,6%	19,3%
<b>RO</b>	26,7%	41,0%	54,7%	53,7%	42,8%	62,9%	63,9%	78,4%
<b>SI</b>	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%	9,9%	13,0%	14,8%	18,8%
<b>SK</b>	2,9%	2,0%	2,0%	11,8%	10,0%	19,9%	24,6%	29,5%
<b>FI</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,3%	2,2%
<b>SE</b>	32,5%		40,0%		55,0%	46,0%	48,0%	51,0%
<b>NO</b>		21,0%	25,0%	38,0%	47,0%	49,8%	51,5%	55,8%

*Izvor: DG MOVE Rail Market Monitoring, 9th IRG-Rail reports (break in series) 2021.<sup>83</sup>*

<sup>83</sup> Službena stranica Independent Regulators' Group – Rail, 9. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/312,2021.html>, pristupljeno 4. studenoga 2023.

## 3.2. REPUBLIKA HRVATSKA

Drugim željezničkim paketom 2004. godine otvoreno je cijelo tržište teretnog prijevoza EU. U isto vrijeme u RH bio je na snazi Zakon o Hrvatskim željeznicama (NN br. 53/94, 139/97 i 162/98) u kojem je djelatnost javnog prijevoza putnika i stvari u unutarnjem i međunarodnom željezničkom prometu, kao i izgradnja, modernizacija i održavanje željezničke infrastrukture te modernizacija i održavanje željezničkih vozila, kao djelatnosti od javnog interesa, povjereni javnom poduzeću HŽ – Hrvatske željeznice.

Ranije smo spomenuli kako je izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08 i 75/09) predviđeno da će se od dana pristupanja RH u članstvo EU-a priznavati licence željezničkim prijevoznicima izdane od strane nadležnih tijela drugih država članica. Navedena se okolnost ispunila 1. srpnja 2013. godine te se to može uzeti kao datum pravne liberalizacije željezničkog teretnog prometa u RH.

Međutim, stvarna liberalizacija željezničkoga teretnog prijevoza u RH nastupila je u trenutku kada je jedan od novih željezničkih prijevoznika ispunio sve pretpostavke za obavljanje djelatnosti željezničkoga teretnog prijevoza, što se dogodilo u ožujku 2014. godine. Tada je prvi novi željeznički teretni prijevoznik ispunio sve pretpostavke za obavljanje djelatnosti željezničkog teretnog prijevoza.

Trgovačko društvo ADRIA TRANSPORT d.o.o. (današnja ENNA TRANSPORT d.o.o.) ishodilo je i dio B-certifikata o sigurnosti, dok je dozvolu za obavljanje usluga javnog prijevoza u željezničkom prijevozu ishodilo još 1. srpnja 2013. godine, a dio A-potvrde o sigurnosti u prosincu 2013. godine. Navedeno je značilo da se povijesnom željezničkom teretnom prijevozniku pojavila prva konkurencija na željezničkom teretnom prijevoznom tržištu, odnosno da predmetnu uslugu na tržištu više nije nudio samo jedan prijevoznik.



Prva konkurencija povijesnom teretnom željezničkom prijevozniku zapravo se pojavila s ostvarivanjem prijevoznih rezultata novih teretnih prijevoznika krajem 2015. godine. Prvi važniji prijevoznici rezultati novih teretnih prijevoznika bilježe se tek krajem 2015. i početkom 2016. godine.<sup>84</sup>

Ulaskom RH u EU omogućen je slobodan pristup svim željezničkim prijevoznicima EU na željezničku infrastrukturu RH za obavljanje usluga željezničkog prijevoza tereta. Pristup na željezničku infrastrukturu i korištenje željezničkim uslugama potpuno je otvoreno za nove teretne željezničke prijevoznike, bilo da su prijevoznici registrirani na teritoriju RH ili da dolaze iz zemalja članica EU.

Ako se teretni prijevoznik registrira na teritoriju RH, treba od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (dalje: MMPI) ishoditi dozvolu za obavljanje usluga željezničkog prijevoza, koja vrijedi za cijelo područje EU.

Uz dozvolu prijevoznik mora imati i jedinstvenu potvrdu o sigurnosti koju u RH izdaje Agencija za sigurnost željezničkog prometa u skladu s odredbama Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava.<sup>85</sup>

Željeznički prijevoznik pravo pristupa na infrastrukturu ostvaruje tek kada posjeduje važeću Dozvolu za obavljanje usluga željezničkog prijevoza i jedinstvenu potvrdu o sigurnosti te kada s upraviteljem infrastrukture sklopi ugovor o pristupu na željezničku infrastrukturu.

U vrijeme vertikalno integriranih željezničkih poduzeća usluga segmentacije nije bila potrebna, a potreba za definiranjem željezničkih usluga pojavila se prilikom odvajanja željezničkog prometa od upravljanja željezničkom infrastrukturom.

U RH je Zakonom o željeznici (NN br. 32/19, 20/21 i 114/22) definirano tržište željezničkih usluga koje se u osnovi sastoji od usluga i subjekata na tržištu. Navedenim zakonom je otvoren i posljednji, neliberalizirani dio tržišta – tržište domaćeg putničkog prijevoza, za vozni red koji vrijedi od 14. prosinca 2020. godine.

---

<sup>84</sup> Zbornik radova 2. Međunarodne konferencije transportnog prava i prava osiguranja INTRANSLAW 2017 Zagreb - [https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw\\_zbornik\\_za\\_web.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw_zbornik_za_web.pdf), str. 61-62., pristupljeno 12. veljače 2024.

<sup>85</sup> Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava (NN br. 63/20), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_05\\_63\\_1251.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_05_63_1251.html), pristupljeno 12. veljače 2024.

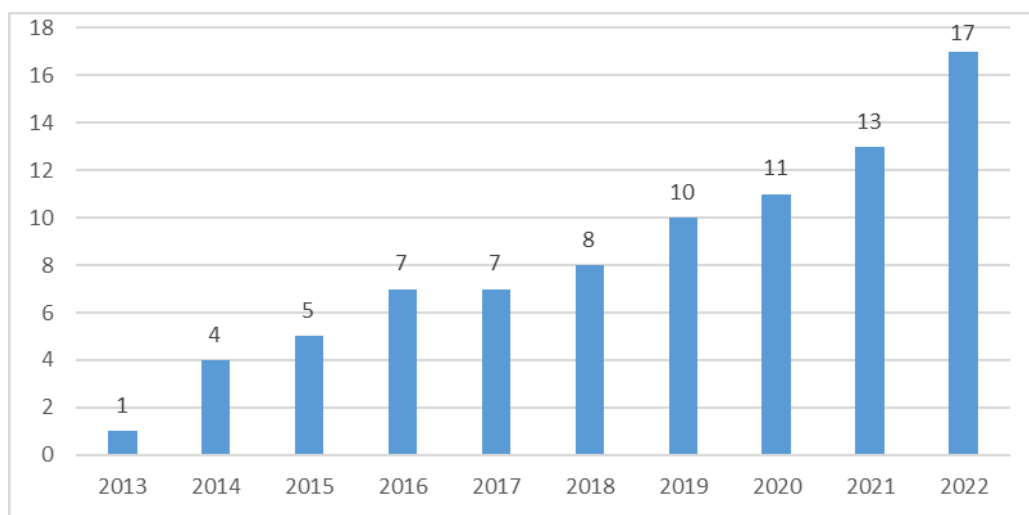
Na tržištu željezničkih usluga djeluju upravitelj infrastrukture i operatori uslužnih objekata koji pružaju željezničke usluge. Te su usluge prema primjerenoj uporabi podijeljene u različite skupine:

1. minimalni pristupni paket,
2. pristup uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima, uključujući pristup prugom uslužnim objektima,
3. dodatne usluge, i
4. prateće usluge.

Razvoj željezničkog teretnog tržišta očituje se u sve većem broju željezničkih prijevoznika, što je vidljivo na Grafikonu 5., ali i po ostvarenjima u netotonskim i vlak kilometrima te količini prevezene robe, što će biti prikazano kroz pokazatelje tržišta u narednom dijelu rada.

Iz podataka prikazanih u Grafikonu 5. vidljivo je da se u RH broj željezničkih prijevoznika kretao od jed(i)nog prijevoznika u 2013. godini do 17 u 2022. godini, što je jedan od ključnih razloga koji je utjecao na povećanje navedenih prometnih pokazatelja.

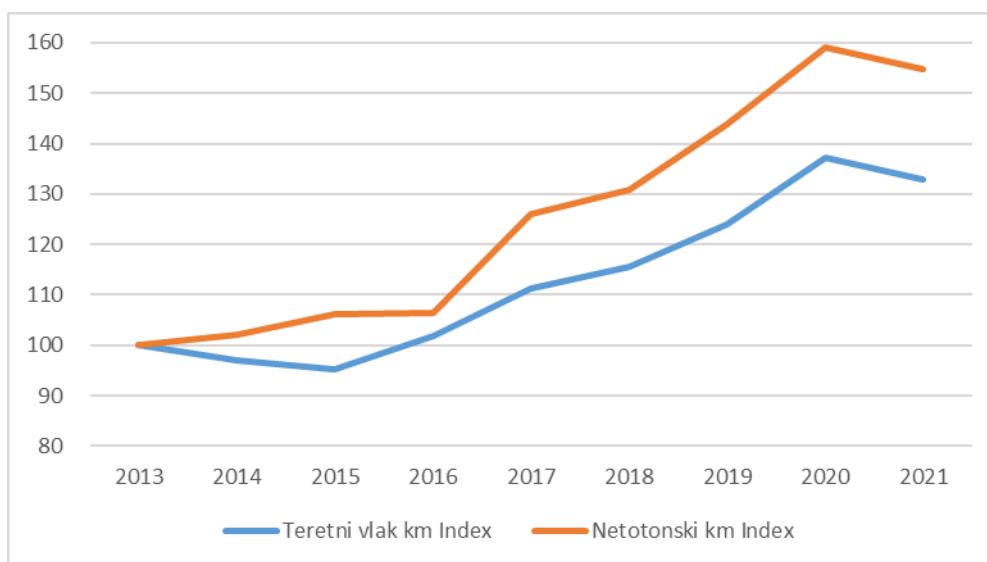
**Grafikon 5.: Ukupan broj željezničkih teretnih prijevoznika u RH od 2017. do 2021.**



*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*

Trendovi razvoja tržišta željezničkog teretnog prijevoza u RH prikazani su u Grafikonu 6. kroz indekse sveukupnih ostvarenja vlak kilometara i netotonskih kilometara za sve teretne prijevoznike, gdje je 2013. godina uzeta kao bazna.

**Grafikon 6. Indeksi ostvarenja vlak-km i netotonskih-km - agregirano za sve teretne prijevoznike u RH od 2013. do 2021.**



*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*

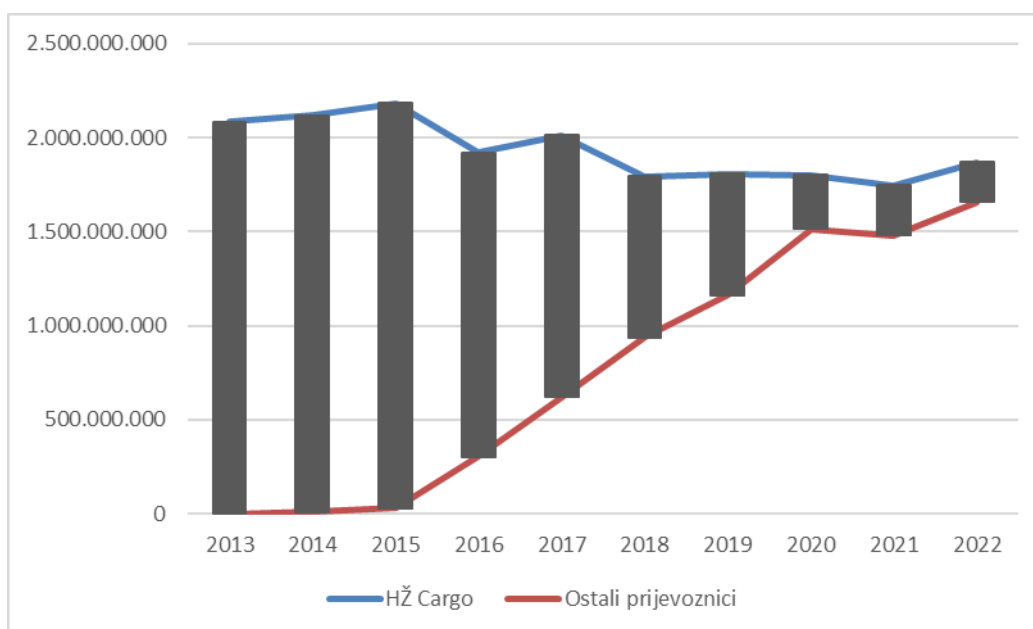
Gledajući agregirane podatke svih prijevoznika, vidljiv je trend kontinuiranog rasta netotonskih kilometara od početnog razdoblja sve do 2020. godine. Slijedio je manji pad ostvarenja svih prijevoznika u 2021. godini. U razdoblju od 2016. do 2020. godine bio je posebno izražen rast, što je najbolje vidljivo iz podatka da je ostvarenje netotonskih kilometara 2020. godine bilo gotovo za 50% veće nego u 2016. godini.

Što se tiče ostvarenja vlak kilometara primjetan je sličan trend. Nakon blagog pada ostvarenja u 2014. i 2015. godini, primjetan je kontinuirani, relativno visoki rast do 2020. godine, zatim blagi pad u 2021. godini. Indeksi ostvarenja vlak kilometara i netotonskih kilometara u RH nisu imali identičnu krivulju, odnosno jednake vrijednosti rasta ili pada u odnosu na agregirane podatke za sve članice IRG-Rail-a od 2013 do 2021. godine. (vidi Grafikon 1.). Naime, povećanje netotonskih kilometara 2021. u odnosu na baznu 2013. godinu iznosi približno 55%, a povećanje vlak kilometara u istom razdoblju je približno 33%.

Razlike između ovih pokazatelja ukazuju i na trend povećanja prosječnih težina teretnih vlakova, gdje se u prosjeku 2021. godine preveze približno 16% više tereta na isti broj vlak kilometara ostvaren 2013. godine.

Za sveukupno povećanje ostvarenja netotonskih i vlak kilometara koji su prikazani u Grafikonu 6. prvenstveno su zaslužni novi prijevoznici, osobito u razdoblju od 2016. do 2020. godine, a što je i vidljivo i u Grafikonu 7.

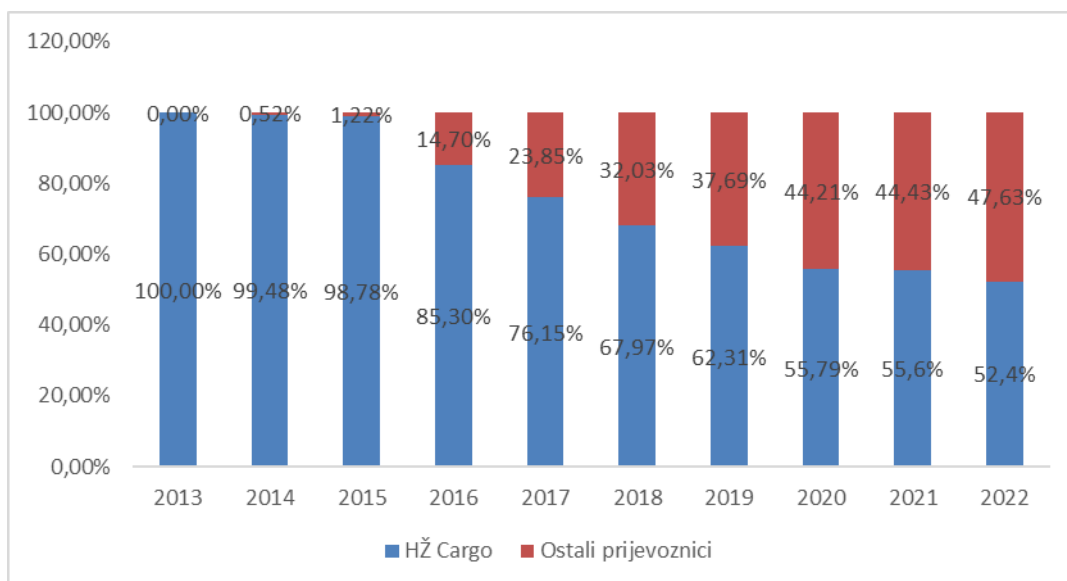
**Grafikon 7. Ostvarenja netotonskih kilometara (mil.) povijesnog teretnog prijevoznika i novih teretnih prijevoznika u RH od 2013. do 2021.**



*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*

Iz Grafikona 7. proizlazi da je prethodno navedeno petogodišnje razdoblje (2016. -2020. godina) bilo razdoblje iznimno dinamične liberalizacije tržišta gdje su ostvarenja netotonskih kilometara (kao i vlak kilometara i tona prevezene robe) za nove prijevoznike progresivno rasla, dok su ostvarenja povijesnog prijevoznika od 2015. godine imala trend stagnacije ili kontinuiranog blagog pada, a onda posljednjih godina stabiliziranje na približno istim vrijednostima. Trend prikazan u Grafikonu 7., gdje je vidljiv rast ostvarenja netotonskih kilometara novih prijevoznika u odnosu na povijesnog prijevoznika, posljedično je rezultirao i povećanjem udjela novih prijevoznika u sveukupnim ostvarenjima.

**Grafikon 8.: Udjeli u ostvarenju vlakkilometara povijesnog teretnog prijevoznika i novih teretnih prijevoznika u RH od 2013. do 2021.**

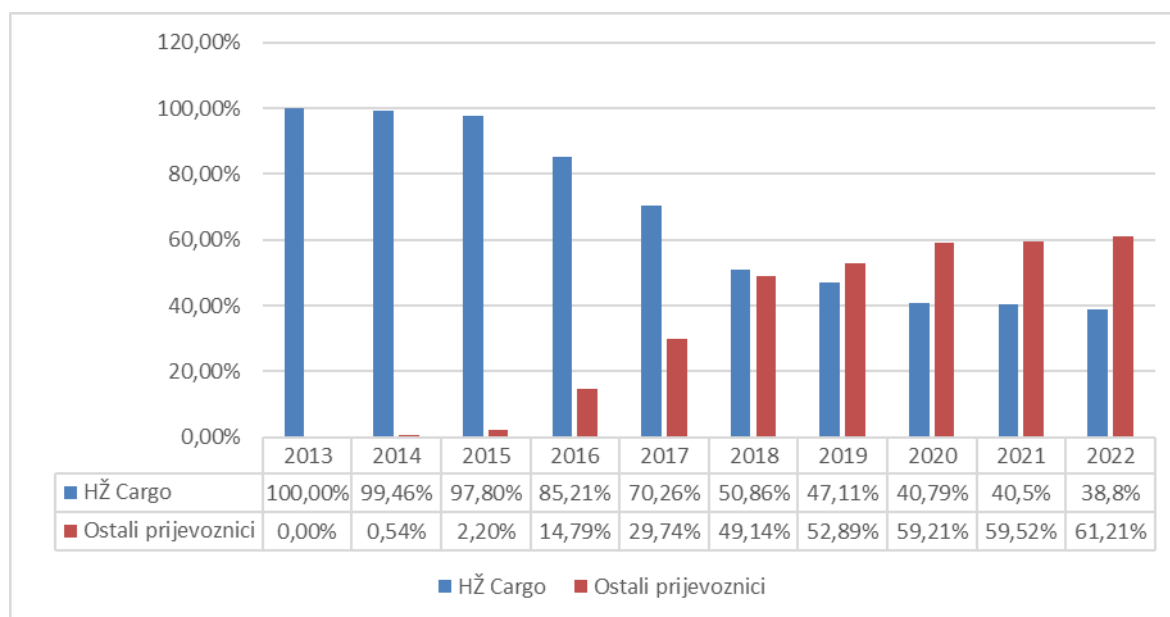


*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*

Iz podataka Grafikona 8. proizlazi da su novi prijevoznici od udjela od 1,22% kojega su imali na kraju 2015. godine, došli do udjela od 47,63%, na kraju 2022. godine. Tako su u samo pet godina novi teretni željeznički prijevoznici u RH dosegli prosjek zemalja EU-a u kojima je tržište teretnog željezničkog prometa liberalizirano mnogo ranije nego što je to bilo u RH.

Još izraženiji rast udjela novih prijevoznika vidljiv je na Grafikonu 9. gdje su prikazana ostvarenja prevezene robe. Udjel novih teretnih željezničkih prijevoznika je na kraju 2022. godine bio 61,2%, a udjel povijesnog prijevoznika 38,8%.

**Grafikon 9. Udjeli u ostvarenju tona prevezene robe povijesnog teretnog prijevoznika i novih teretnih prijevoznika u RH od 2013. do 2021.**



*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*

### Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI)

Herfindahl-Hirschmannov indeks (dalje: HHI) jednostavno je izračunljiv pokazatelj koji se koristi kao mjerilo tržišne koncentracije. Izračunava se kvadriranjem tržišnog udjela svake tvrtke koja se natječe na tržištu, a zatim se dobiveni iznosi zbroje. Može se kretati od približno 1 do 10.000, gdje niže vrijednosti predstavljaju manje koncentrirano tržište, a maksimalna vrijednost predstavlja potpuno koncentrirano tržište, odnosno monopol.

Uobičajeno je da se tržišta s HHI nižim od 1500 smatraju nekoncentriranim (konkurentnim) tržištima, ona gdje je HHI od 1500 do 2500 smatraju se umjereno koncentriranim, a gdje je HHI veći od 2500 smatraju se visoko koncentriranim. Ovdje treba naglasiti da takav pristup gdje se uopćeno za sva tržišta donose zaključci o koncentraciji na temelju gore prikazanih vrijednosti često može relativizirati ili voditi do pogrešnih zaključaka. Naime, potrebno je uzeti u obzir specifičnosti pojedinih tržišta koja se ocjenjuju uključujući i vremensko razdoblje u kojem se promjene tržišnih udjela događaju.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Službena stranica Investopedia, Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI): Definicija, formula i primjeri, <https://www.investopedia.com/terms/h/hhi.asp>, pristupljeno 6. studenoga 2023.

Ogledni primjer specifičnosti i različitosti je tržište željezničkog teretnog prijevoza. Do 2013. godine to je tržište bilo potpuno koncentrirano, odnosno jedini prijevoznik je bilo državno poduzeće. Od 2014. godine na tom tržištu počinju djelovati i drugi prijevoznici, i to privatna poduzeća te podružnice stranih željezničkih poduzeća. Od 2015. do 2021. godine kontinuirano se povećavao broj prijevoznika kao i njihov udjel na tržištu u odnosu na nekadašnjeg monopolista. Dakle, za samo sedam godina se gotovo potpuno koncentrirano tržište pretvorilo u ono gdje se više tržišnih igrača natječe i gdje se vrijednosti HHI-a stalno smanjuju.

Ono što je ključno utjecalo na ovaj proces i njegovu dinamiku bilo je razdvajanje nekadašnjeg zajedničkog željezničkog poduzeća na tri potpuno neovisna subjekta, upravitelja infrastrukture, teretnog prijevoznika i putničkog prijevoznika. Nadalje, prema prikazanim podacima (rastu tržišnih udjela alternativnih prijevoznika) može se zaključiti da se upravitelj infrastrukture, koji upravlja prometom na mreži i dodjeljuje infrastrukturni kapacitet, ponašao nediskriminatorno te da nije favorizirao prijevoznika s kojim je do nedavno bio dio istog poduzeća.

Rapidan pad HHI-a kroz nekoliko godina, a onda stabiliziranje na gotovo identičnoj razini posljednje dvije promatrane godine, isto tako može ukazivati na to da se povijesni prijevoznik nije adekvatno pripremio na tržišno natjecanje te da mu je trebalo relativno mnogo vremena da se „probudi“. To zapravo znači da se predmetno tržište „stabiliziralo“ u smislu zadržavanja tržišnog udjela prijevoznika koji ima značajnu tržišnu snagu u odnosu na konkurente, odnosno nove subjekte na tržištu promatrane kao jedinstvena skupina.

U Tablici 3. prikazane vrijednosti za 2021. godinu od 2464 do 3480, općenito se smatraju pokazateljima umjereno koncentriranih tržišta, ali ovdje treba uzeti u obzir da se proces „dekoncentracije“ dogodio u vrlo kratkom razdoblju, te da se trenutne vrijednosti ne mogu komparirati s nekim tržištima gdje postoji dugogodišnje tržišno natjecanje i jednostavniji pristup takvim tržištima.

**Tablica 3.: HHI na tržištu željezničkog teretnog prijevoza od 2013. do 2021. prema kriterijima tona prevezene robe, ostvarenih vlak kilometara te netotonskih kilometara**

Godina	HHI tone robe	HHI vlak kilometri	HHI netotonski kilometri
2013	10000	10000	10000
2014	9893	9896	9911
2015	9568	9758	9720
2016	7344	7359	7539
2017	5169	5951	5996
2018	3222	4862	4588
2019	2919	4183	4039
2020	2465	3474	3359
2021	2464	3480	3370

*Izvor: Statistički podaci HAKOM-a*



## 4. ULOGA REGULATORNIH TIJELA U REGULACIJI I LIBERALIZACIJI TRŽIŠTA ŽELJEZNIČKIH USLUGA

Neovisne regulacijske agencije (NRA) jedna su od značajki suvremenog upravljanja i države, koje, iako povijesno nisu nepoznate doživljavaju ekspanziju u posljednjim desetljećima pod utjecajem procesa liberalizacije i privatizacije javnih službi te europeizacije i globalizacije. NRA, koje se nerijetko nazivaju i četvrtom polugom vlasti, nadležne su za regulaciju pojedinih javnih sektora, pri čemu uživaju visok stupanj samostalnosti i neovisnosti – izuzete su od direktne kontrole izvršne vlasti, i njihovi osnovni kontrolori su sudovi i parlament.<sup>87</sup>

Službe od općeg gospodarskog interesa prepuštaju se djelovanju tržišta, ali to tržište nije neregulirano. Umjesto direktnog pružanja tih službi, država se reorijentira na njihovu regulaciju, a pružaju ih privatnopravni pružatelji. Ako se omogući da i privatnici pružaju službe i usluge od općeg interesa, mora se uspostaviti neki mehanizam regulacije, licenciranja, nadzora i zaštite prava potrošača tih usluga. Zato se uspostavljaju nezavisni regulatori, po modelu preuzetom iz SAD-a.

Njihova je uloga što autonomnije, nezavisno od promjenjivih političkih konstelacija u državnim političkim tijelima, regulirati pojedini segment tržišta ili neko sektorsko tržište. Autonomiju prati i osigurava visoka stručnost članova koji su vlastiti zaposlenici agencije, pravna autonomija, politička nezavisnost, zaštićenost od nelegitimnih utjecaja tržišnih aktera, financijska i organizacijska samostalnost, mogućnost regulacije i nadzora tržišta neovisna od državnih upravnih tijela i podvrgnuta samo nadzoru sudova, itd. Da bi mogli obaviti svoje složene funkcije, nezavisni regulatori obično imaju regulacijske, odlučujuće, nadzorne, presuđujuće (kvazisudske) i druge ovlasti.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić, Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013., str. 103., pristupljeno 6. studenoga 2023.

<sup>88</sup> Ibid, str. 6.

Sektorska tržišta na kojima se pružaju službe od općeg ekonomskog interesa nisu neregulirana. Ponajprije, postoje opća europska načela te neki temeljni elementi domaće državne pravne regulacije.

No, pretežni dio regulacije je specifična i opsežna regulacija tih sektorskih tržišta putem nezavisnih regulacijskih tijela. Nezavisna regulacijska tijela nisu svojstvena kontinentalnoeuropskoj upravnoj tradiciji, nego su razvijene po uzoru na nezavisne regulacijske komisije i agencije u SAD. Broj takvih tijela raste na razini EU i na razini država članica.

Trebale bi imati više elemenata autonomije: organizacijsku, pravnu, političku i financijsku autonomiju, visoku razinu stručnog znanja vlastitog osoblja (personalna autonomija), uživati zaštitu od povratnog utjecaja tržišnih aktera (onih subjekata čiju tržišnu utakmicu reguliraju i nadziru), s tim da bi njihove odluke trebale biti u što manjoj mjeri podložne nekoj naknadnoj intervenciji i kontroli, čak i sudskoj (funkcionalna autonomija).

Glavne su im zadaće regulacija donošenjem općenormativnih akata, nadzor i intervencija na tržištu usmjerena osiguranju slobodne i ravnopravne tržišne utakmice, odlučivanje o različitim pitanjima, licenciranje novih tržišnih aktera, presuđivanje u sporovima među pružateljima usluga od općeg interesa i u sporovima između pružatelja i potrošača, zaštita prava potrošača usluga od općeg interesa, itd. Naziv takvih tijela je komisija, vijeće, i slično. Obično imaju vlastitu podupiruću organizaciju, nerijetko i formalno nazvanu agencijom, slično kao u američkim agencijama. No, svako tijelo s nazivom agencije, odnosno vijeća ili komisije nije nužno nezavisni regulator. Nezavisna regulacijska tijela izdvojena su iz sustava državne uprave, ali ostaju u širem području javne uprave. Uglavnom se osnivaju na središnjoj državnoj razini, a u federativnim zemljama i na razini federalnih jedinica. U okviru EU uspostavljaju se mreže nezavisnih regulatora zemalja članica u kojima je integracijsko čvorište određena agencija EU.

Regulacijski model vezan je uz povlačenje države i manje regulacije te istovremeno s više i novom regulacijom pojedinih sektora. U tom kontekstu dva trenda doprinose porastu i intenziviranju djelatnosti NRA. S jedne strane, europeizacija u okviru europskog sustava upravljanja potiče osnivanje NRA u državama članicama i pristupnicima – osnivanje regulatora u pojedinim sektorima preduvjet je za implementaciju propisa, a povezivanje regulatora u europske mreže način harmonizacije nacionalnih regulatornih režima u okviru EU.

S druge strane, kao potpora globalizacijskim procesima potiče se depolitizacija, regulatorna reforma i povlačenje države iz pojedinih sektora, što se u doktrinarnom smislu označava neoliberalizmom. Takav pristup potiču i međunarodne organizacije kroz svoje instrumente harmonizacije pa i kondicionalnosti.<sup>89</sup>

U kontekstu NRA, regulacijom se može smatrati poseban način upravljanja donošenjem obvezujućih pravila čija se primjena nadzire od strane posebnog tijela osnovanog u tu svrhu. Svrha regulacije nalazi se u potrebi suočavanja s određenim problemima koji nastaju na tržištu društveno korisnih usluga. Radi se ili o pogreškama tržišta, kada nekontrolirano tržište može dovesti do ponašanja i rezultata koji nisu u skladu s javnim interesom te ga je stoga potrebno regulirati, kao što je npr. postojanje monopola (energenti), razlike u cijeni usluge, potreba za pružanjem informacija (npr. tržište vrijednosnih papira, lijekovi), ili se može raditi o nepostojanju tržišta odnosno nedovoljnoj usluzi, kada iz različitih razloga tržište nije efikasno (npr. pružanje usluge u udaljenim područjima, nerentabilne prijevozne linije).

U takvim slučajevima, NRA ima zadatak i obvezu propisati uvjete pružanja usluge, kvalitetu ili cijenu usluga, i/ili je dužna nadzirati pružatelje usluga i sankcionirati ih prema potrebi. Tako NRA postaju središte sektora privatiziranih javnih službi te zamjenjuju dotadašnji sustav monopola i javnog vlasništva. Stvara se regulatorni režim u pojedinom sektoru, s agencijom kao regulatorom i pružateljima usluga koji se podvrgavaju i igraju po pravilima režima. Komponente regulatornog režima uključuju definiranje i propisivanje ciljeva, pravila i standarda koje sustav nastoji postići, mehanizam praćenja ili povratne informacije o ponašanju tržišta te mehanizam za ispravljanje nedozvoljenih ponašanja odnosno sankcioniranje.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid, str. 106.

<sup>90</sup> Ibid, str. 109.

Regulatorna tijela u željeznici uspostavljena su prvim željezničkim paketom 2001. godine, a njihova neovisnost i ovlasti u organizacijskom, funkcionalnom i pogledu donošenja odluka, su ojačane trećim željezničkim paketom iz 2007. godine, pa tako i četvrtim koji je donesen krajem 2016. godine, kako bi regulatorno tijelo bilo sposobno osigurati pravedne i transparentne uvjete za poslovanje željezničkih prijevoznika.

Sukladno članku 55. Direktive 2012/34/EU svaka država članica uspostavlja jedno nacionalno regulatorno tijelo za željeznički sektor. To tijelo je samostalno tijelo koje je u organizacijskom, funkcionalnom, hijerarhijskom smislu i u odnosu na donošenje odluka pravno odvojeno i neovisno od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog tijela. Ono je isto tako u organizacijskom smislu, pri donošenju odluka o financiranju, pravnoj strukturi i odlučivanju neovisno od bilo kojeg upravitelja infrastrukture, tijela za ubiranje pristojbi, tijela za dodjelu kapaciteta ili podnositelja zahtjeva. Nadalje, funkcionalno je neovisno od bilo kojeg nadležnog tijela uključenog u dodjelu ugovora o javnoj usluzi. Također, države članice mogu osnivati regulatorna tijela koja su nadležna za nekoliko reguliranih sektora, ako ta integrirana regulatorna tijela zadovoljavaju zahtjeve za neovisnošću.

Osnovna zadaća regulatornog tijela je osigurati ravnopravnost, nediskriminaciju i pošteno tržišno natjecanje između željezničkih prijevoznika.

Nacionalno regulatorno tijelo nadležno za tržište željezničkih usluga u RH, sukladno članku 7. Zakona o elektroničkim komunikacijama je Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) koja u obavljanju svojih regulatornih poslova djeluje nepristrano, objektivno, transparentno, razmjerno i bez diskriminacije te je ovlaštena poduzimati sve potrebne i razmjerne mjere za ostvarivanje utvrđenih ciljeva.<sup>91</sup>

Osim regulacije tržišta željezničkih usluga, HAKOM je nadležan i za regulaciju elektroničkih komunikacija i poštanskih usluga, u skladu s gore navedenim člankom 55. Direktive 2012/34/EU.

---

<sup>91</sup> Članak 7. Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN br. 76/22), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_07\\_76\\_1116.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_76_1116.html), pristupljeno 10. studenoga 2023.

Također, osim nadležnosti u području regulacije tržišta željezničkih usluga, HAKOM ima nadležnost u području zaštite prava putnika u željezničkom prijevozu kao nacionalno tijelo nadležno za provedbu Uredbe 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu<sup>92</sup> (*NEB - National Enforcement Body*).<sup>93</sup>

Uloga regulatora općenito je promicanje tržišnog natjecanja, uklanjanjem prepreka za funkcioniranje tržišta, posebno prethodnom regulacijom tržišta željezničkih usluga, te poticanjem učinkovite uporabe željezničke infrastrukture. Regulator promiče i interese korisnika željezničkih usluga osiguravanjem pristupa istima, osiguravanjem transparentnog postupanja upravitelja infrastrukture i upravitelja (operatora) uslužnih objekata te osiguranjem pravne zaštite.<sup>94</sup>

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 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.

---

<sup>92</sup> Službena stranica EU, Uredba (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0782>, pristupljeno 10. studenoga 2023.

<sup>93</sup> Službena stranica Komisije, Nacionalna provedbena tijela (NEB), [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/national-enforcement-bodies-neb\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/national-enforcement-bodies-neb_en), pristupljeno 10. studenoga 2023.

<sup>94</sup> N. Popović; Uloga sektorskog regulatora na tržištu željezničkih usluga, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 66 (2016.), 2.-3., str. 337., 10. studenoga 2023.

Treći regulatorni cilj postiže se suradnjom i razmjenom informacija s regulatornim tijelima tržišta željezničkih usluga drugih država članica, IRG-Rail, te suradnjom s Europskom komisijom s ciljem usklađenja zajedničkih načela i prakse kroz ekspertnu skupinu ENRRB (*European Network of Rail Regulatory Bodies*).<sup>95</sup> U okviru ove mreže regulatorna tijela pripremaju kvartalna izvješća o svom radu i sastaju se tri puta godišnje na poziv Komisije.

Na temelju informacija koje dobiva, Komisija analizira i predlaže rješenja za daljnju harmonizaciju regulatornog prava i prakse. Sve to treba pridonijeti predvidivosti funkcioniranja tržišta i većim izgledima za ravnopravnu tržišnu utakmicu.

Regulatorna načela i ciljevi definirani su člankom 13. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika u željezničkom prijevozu (dalje: ZRTŽU).<sup>96</sup> Tako regulatorno tijelo pridonosi razvoju jedinstvenog europskog tržišta željezničkih usluga između ostalog i suradnjom i razmjenom informacija s regulatornim tijelima tržišta željezničkih usluga ostalih država članica EU i suradnjom s Europskom komisijom radi usklađenja zajedničkih načela i prakse.

U obavljanju regulatornih poslova propisanih ZRTŽU-om HAKOM primjenjuje mjerodavnu pravnu stečevinu EU iz područja tržišta željezničkih usluga, područja prava tržišnog natjecanja i područja zaštite prava putnika.<sup>97</sup>

HAKOM ima dvojaku ovlast u postupanju, kako po zahtjevima stranaka, tako i po službenoj dužnosti (*ex officio*). Ima ulogu žalbenog tijela koje postupuje po zahtjevu podnositelja zahtjeva za dodjelom kapaciteta koji smatra da su njegova prava povrijeđena postupanjem upravitelja infrastrukture ili nekog drugog pružatelja željezničkih usluga. Također, podnositelji zahtjeva mogu izjaviti žalbu i vezano za upravljanje prometom, planiranje obnove te planirano i neplanirano održavanje, kao i ispunjavanje zahtjeva upravitelja infrastrukture u pogledu neovisnosti, financijske neovisnosti i dr.

---

<sup>95</sup> Službena stranica Komisije, Europska mreža željezničkih regulatornih tijela (ENRRB), [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb_en), pristupljeno 10. studenoga 2023.

<sup>96</sup> Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika u željezničkom prijevozu (NN br. 104/17), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_10\\_104\\_2382.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_10_104_2382.html), pristupljeno 10. studenoga 2023.

<sup>97</sup> Članak 6. ZRTŽU-a

Odluka regulatora je obvezujuća, a regulator ju može izvršavati pomoću odgovarajućih sankcija, uključujući novčane kazne. Odluke koje donosi regulatorno tijelo su obvezujuće za sve stranke obuhvaćene odlukom i ne smiju biti predmetom kontrole nekog drugog upravnog tijela, ali mora postojati mogućnost sudske kontrole. Sukladno ZRTŽU-a protiv odluka HAKOM-a žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH.<sup>98</sup>

U provođenju postupaka iz nadležnosti regulacije tržišta željezničkih usluga, HAKOM ima pravo zatražiti podatke od upravitelja infrastrukture, operatora uslužnog objekta, podnositelja zahtjeva i ostalih subjekata na tržištu željezničkih usluga. Za dostavu podataka HAKOM određuje razuman rok do najviše 30 dana, uz mogućnost produljenja za najviše 15 dana.

Navedeni podaci uključuju podatke koji su potrebni HAKOM u okviru njegove zadaće rješavanja po zahtjevima i u svrhu nadzora nad tržišnim natjecanjem na tržištu željezničkih usluga, uključujući podatke koji su prijeko potrebni za potrebe statistike i praćenja tržišta. Također, upravitelj infrastrukture i operator uslužnog objekta dužni su HAKOM-u dostaviti sve potrebne informacije o naknadama za željezničke usluge te dokaz da su naknade za željezničke usluge obračunane sukladno metodologiji i strukturi za izračun naknade utvrđen u Izvješću o mreži.<sup>99</sup>

Radi što boljeg uvida u stanje na tržištu, HAKOM prikuplja i prati podatke o tržišnim udjelima pojedinih prijevoznika, obujmu prijevoza i trendovima, a koji mu mogu biti od pomoći prilikom donošenja odluke povodom izjavljene žalbe ili provođenja nekog drugog postupka iz njegove nadležnosti.

---

<sup>98</sup> Članak 10. ZRTŽU-a

<sup>99</sup> Članak 16. ZRTŽU-a

## 5. ZAKLJUČAK

Liberalizacija tržišta teretnog željezničkog prometa u EU i RH složen je, pravno zahtjevan i dugotrajan proces s dubokim utjecajem na razvoj željezničkog sektora. Započeo je devedesetih godina prošlog stoljeća usvajanjem prvih zakonodavnih preporuka Komisije za definiranje i provedbu propisa EU te se može reći da je upravo tada započela nova era željezničkog prometa. Usvajanjem zakonodavnog okvira države članice stvorile su preduvjete za zakonodavnu liberalizaciju nakon koje je uslijedila i stvarna (praktična) liberalizacija željezničkog tržišta.

Novi željeznički teretni prijevoznici su svojim uključivanjem sudjelovali u stvaranju novog tržišta željezničkog prometa, ali su prije obavljanja tih djelatnosti morali ispuniti zakonske pretpostavke za dobivanje licenci za obavljanje djelatnosti željezničkog prijevoza robe.

Analizom dosadašnjih iskustava u EU i RH nameće se nekoliko ključnih zaključaka.

Liberalizacija je postigla značajan napredak u stvaranju otvorenijeg tržišta željezničkog teretnog prijevoza u EU. Inicijative poput četvrtog željezničkog paketa i usklađivanje s europskim smjernicama omogućili su veću konkurenciju, potičući inovacije i poboljšavajući kvalitetu usluga. Jasno je kako prijevoz robe znatno utječe na gospodarski rast i otvaranje radnih mjesta, no također ima i nepovoljan utjecaj na okoliš te kvalitetu života.

Liberalizacija donosi određene prednosti, uključujući poboljšanu konkurenciju, veću efikasnost i bolju povezanost na europskoj razini. Međutim, suočavanje s tim izazovima zahtijeva kontinuirane napore u suradnji između relevantnih dionika, regulatora i industrije.

Liberalizacija tržišta ne napreduje ravnomjerno u državama članicama EU. Nadležnost regulatornih tijela u nekim slučajevima nije dostatna kako bi se novim prijevoznicima zajamčilo pošteno i nediskriminirajuće postupanje.



Također, dosadašnje iskustvo prepoznalo je izazove u vidu nedovoljne interoperabilnosti nacionalnih željezničkih sustava, prisutnosti nacionalnih monopola, različitih sustava izdavanja dozvola prijevoznicima te upravljanja infrastrukturom, različitih vizija željezničke politike i neujednačene implementacije zakonodavstva.

Promicanje učinkovitih i održivih načina prijevoza davanjem prednosti prijevozu željeznicom i unutarnjim plovnim putovima doprinosi smanjenju troškova povezanih sa zagušenjem cestovnog prometa, manjoj ovisnosti o uvezenoj nafti te smanjenju onečišćenja i predstavlja ključni dio politike EU-a posljednjih 40-tak godina.

Nažalost, unatoč ciljevima politike te financijskim sredstvima EU-a kojima se promiče željeznički prijevoz, uspješnost željezničkog prijevoza u EU-u je na nezadovoljavajućoj razini, dok je cestovni prijevoz u promatranom razdoblju dodatno učvrstio svoj položaj. Također, u navedenom je razdoblju došlo do smanjenja modalnog udjela te količine prevezenog tereta željeznicom na razini EU. Prosječna brzina teretnih vlakova u EU vrlo je mala (otprilike 18km/h na mnogim međunarodnim prugama).

Iz navedenog proizlazi kako željeznički prijevoz tereta nije dao djelotvoran odgovor na konkurentnost cestovnog prijevoza te pošiljatelji pri odabiru načina prijevoza robe ipak daju prednost cestama.

RH je prepoznala važnost liberalizacije te je poduzela korake kako bi se uskladila s europskim standardima. Međutim, specifične karakteristike hrvatskog tržišta, poput infrastrukturnih izazova i specifičnih gospodarskih uvjeta, predstavljaju praktične prepreke u potpunom ostvarivanju prednosti liberalizacije.

Iako su se prve zakonodavne liberalizacije u nekim europskim zemljama dogodile još 1994. godine, do praktične liberalizacije nije odmah došlo u većini država EU-a. Štoviše, velikoj većini njih bilo je potrebno više od dvije godine da novi teretni željeznički prijevoznici počnu obavljati prometnu djelatnost u liberaliziranim uvjetima.

Sličan slučaj dogodio se i u RH, gdje su novi teretni željeznički prijevoznici počeli sa značajnijim radom pet godina nakon zakonodavne (formalne) liberalizacije. Novi željeznički teretni prijevoznici započeli su 2014. godine svoje prve prometne aktivnosti na liberaliziranom tržištu teretnog prijevoza na kojem je do tada postojao samo bivši monopolist - nacionalni teretni željeznički prijevoznik.

U razdoblju od 2015. do 2021. godine novi prijevoznici su svoj udjel u ostvarenim netotonskim i vlak kilometrima gotovo izjednačili s povijesnim prijevoznikom, dok u ostvarenju tona prevezene robe sudjeluju s više od 60% tržišnog udjela.

Značajan pozitivan trend rasta i brzo preuzimanje tržišta teretnog željezničkog prometa od strane novih teretnih željezničkih prijevoznika u RH posljedica je liberalizacije tržišta i stvaranja pozitivnih tržišnih prilika koje su prijevoznici prepoznali i u samo četiri godine dosegli europski prosjek.

Liberalizacijom tržišta stvoreni su preduvjeti za nove usluge i nove igrače na otvorenim tržištima, što u konačnici dovodi do pojave zdrave konkurencije i povećanja kvalitete u pružanju svih usluga na tržištu željezničkih usluga. Broj novih teretnih željezničkih prijevoznika postupno raste, tržište se širi novim uslugama i raste količina obavljenog posla, što je pozitivan pomak na malom prometnom tržištu kakvo je hrvatsko i značajan pokazatelj pozitivnog utjecaja liberalizacije na razvoj tržišta.

Nameće se zaključak kako liberalizacija tržišta konzumirana od konkurentnih prijevoznika potiče povijesnog prijevoznika u RH na angažirano poslovno restrukturiranje.

Navedeno predstavlja jedini način koji omogućava dugoročnu perspektivu poslovnog opstanka na jedinstvenom željezničkom tržištu EU-a i ostvarenju punih potencijala RH kao tranzitno atraktivne europske zemlje.

## LITERATURA

1. Zbornik radova 2. Međunarodne konferencije transportnog prava i prava osiguranja INTRANSLAW 2017. Zagreb - [https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw\\_zbornik\\_za\\_web.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/912450.intranslaw_zbornik_za_web.pdf), str. 67.
2. Zakon o željeznici (NN br. 123/03), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003\\_07\\_123\\_1741.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_07_123_1741.html)
3. N. Dunne, Perspectives on Liberalisation, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2017 London School of Economics and Political Science Law Department, [https://eprints.lse.ac.uk/87549/1/Dunne\\_Perspectives%20on%20Liberalisation\\_Author.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/87549/1/Dunne_Perspectives%20on%20Liberalisation_Author.pdf)
4. N. Smith, Liberalization, political science [online cit.: 2021-05-29], <https://www.britannica.com/topic/liberalization>
5. R. Zelenika, D. Pupovac, D. Rudić, Gospodarske i društvene implikacije regulacije i deregulacije transporta, Pomorski zbornik 38 (2000)1., str. 92.
6. Službena stranica Economypedia, „Liberalizacija - što je to, definicija i koncept“, <https://hr.economy-pedia.com/11032319-liberalization>
7. N. Radionov et al., Europsko prometno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011., str. 5.-10.
8. Službena stranica EU, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT>
9. Službena stranica EU, Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123>
10. A. Estache, G. De Rus: Privatization and Regulation of Transport Infrastructure (Guidelines for Policymakers and Regulators), The World Bank Washington D.C., 2000., <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5cbdd639-8b87-50f9-a576-3fff867aec50/full>, str. 175.
11. Službena stranica EU, Jedinostveni europski akt, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A11986U%2FTXT>
12. Službena stranica EU, Ugovor o Europskoj Uniji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
13. Službena stranica EU, Ugovor iz Amsterdama, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>
14. Službena stranica EU, Ugovor iz Nice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>
15. Službena stranica EU, Ugovor iz Lisabona, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
16. Službena stranica EU, Protokol br.26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F26>

17. Službena stranica Suda Europske unije, Presuda suda EU C-22/70, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88062&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1323135>
18. Službena stranica EU, Presuda Suda EU 167-73, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0167>
19. Službena stranica EU, Presuda Suda EU 13/83, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0013\\_SUM&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0013_SUM&from=SL)
20. Službena stranica EU, Presuda Suda EU 209-213/84, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0209>
21. Službena stranica EU, Bijela knjiga Komisije o dovršenju unutarnjeg tržišta iz 1985., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>
22. Službena stranica Arhiva europskih integracija, Bijela knjiga iz 1996. - Strategija revitalizacije željeznica Zajednice, [https://aei.pitt.edu/1135/1/railway\\_wp\\_COM\\_96\\_421.pdf](https://aei.pitt.edu/1135/1/railway_wp_COM_96_421.pdf)
23. Službena stranica Arhiva europskih integracija, Bijela knjiga iz 2001. – Europska prometna politika za 2010: vrijeme za odluku, [https://aei.pitt.edu/1188/1/european\\_governance\\_wp\\_COM\\_2001\\_428.pdf](https://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf)
24. Službena stranica EU, Bijela knjiga iz 2011. – Putokaz ka jedinstvenom europskom prometnom prostoru - prema konkurentnom i štedljivom prometnom sustavu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144>
25. Službena stranica EU, Direktiva 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0440>
26. Službena stranica EU, Direktiva 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995L0018>
27. Službena stranica EU, Direktiva 95/19/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture i naplati pristojbi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0019>
28. Službena stranica EU, Direktiva 96/48 o interoperabilnosti Transeuropske prometne mreže velikih brzina, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0048>
29. Službena stranica EU, Direktiva 2001/13/EZ o izmjeni Direktive 95/18/EZ o izdavanju dozvola željezničkim prijevoznicima, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2001:075:FULL&from=DE>, str. 27.
30. Službena stranica EU, Direktiva 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0861>
31. Službena stranica EU, Direktiva 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0016>
32. Trans-European Network – Transport, TEN-T - Jedinstvena transeuropska prometna mreža kojoj je cilj uklanjanje uskih grla na europskim prometnim pravcima, poboljšanje infrastrukture i povezivanje različitih vrsta prijevoza u multimodalni promet diljem EU-a, a pravo pristupa za međunarodni teretni prijevoz izjednačeno s kombiniranim prijevozom, [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en)

33. Službena stranica EU, Uredba 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0881>
34. Službena stranica EU, Direktiva 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice i izmjeni Direktive Vijeća 95/18/EZ o izdavanju dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prijevozu i Direktive 2001/14/EZ o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (Direktiva o sigurnosti željeznice), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0049>
35. Službena stranica EU, Direktiva 2004/50/EZ o izmjeni Direktive 96/48/EZ o interoperabilnosti trans-europskog sustava velikih brzina i Direktive 2001/16/EZ o interoperabilnosti trans-europskog konvencionalnog željezničkog sustava, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/50/oj>
36. Službena stranica EU, Direktiva 2004/51/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEC o razvoju željeznica Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0051&from=ES>
37. Službena stranica Europske agencija za željeznice, <https://www.era.europa.eu/>
38. Službena stranica EU, Direktiva 2007/58/EZ o izmjeni Direktive 91/440/EEZ o razvoju željeznica Zajednice i Direktive 2001/14/EZ o raspodjeli kapaciteta željezničke infrastrukture, nametanju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te potvrđama o sigurnosti (Direktiva o liberalizaciji međunarodnog putničkog prometa), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0058>
39. Službena stranica EU, Direktiva 2007/59/EZ o izdavanju potvrda strojovođama koji upravljaju lokomotivama i vlakovima u željezničkom sustavu Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0059>
40. Službena stranica EU, Uredba 1370/2007/EZ o javnim uslugama prijevoza putnika željeznicom i cestom i prestanku važenja Uredbi 1191/69 i 1107/70, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370>
41. Službena stranica EU, Uredba 1371/2007/EZ o pravima i obvezama putnika u željezničkom prometu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1371&from=en>
42. Službena stranica EU, Uredba 1372/2007/EZ o izmjeni Uredbe 577/98 o provedbi ankete o radnoj snazi na uzorku u Zajednici, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1372>
43. Službena stranica Florence School of Regulation, <https://fsr.eui.eu/public-service-obligations-in-the-railway-sector-the-eus-regulatory-self-restraint-as-part-of-the-problem/>
44. Službena stranica EU, Direktiva 2008/110/EZ o izmjeni Direktive 2004/49/EZ o sigurnosti željeznica Zajednice <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0110&from=EN>
45. Službena stranica EU, Direktiva 2008/57/EZ o interoperabilnosti željezničkog sustava unutar Zajednice, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0057>
46. Službena stranica EU, Uredba 1335/2008 o izmjeni Uredbe 881/2004/EZ o osnivanju Europske željezničke agencije (ERA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R1335>

47. Službena stranica EU, Direktiva 2012/34/EU o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (Recast), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0034>
48. Službena stranica Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE), [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/2018-Railway\\_Reform\\_in\\_the\\_ECE\\_Region.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/2018-Railway_Reform_in_the_ECE_Region.pdf), str. 9-10.
49. Službena stranica EU, Četvrti željeznički paket iz 2016., [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en)
50. Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2012/34/EU u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika i upravljanja željezničkom infrastrukturom, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2370>
51. Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/2337 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1192/69 o zajedničkim pravilima normalizacije računa željezničkih prijevoznika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2337>
52. Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika . o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R2338>
53. Službena stranica EU, Uredba (EU) 2016/796 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za željeznice i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 881/2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0796>
54. Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/797 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o interoperabilnosti željezničkog sustava u Europskoj uniji (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0797&from=HR>
55. Službena stranica EU, Direktiva (EU) 2016/798 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o sigurnosti željeznica (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0798&from=FR>
56. Zakon o hrvatskim željeznicama (NN br. 53/94, 139/97 i 162/98), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994\\_07\\_53\\_952.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994_07_53_952.html)
57. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08 i 75/09), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_06\\_75\\_1796.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_06_75_1796.html)
58. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o željeznici (NN br. 94/13, 148/13), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_12\\_148\\_3155.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_12_148_3155.html)
59. Zakon o željeznici (NN br. 32/19, 20/21 i 114/22), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_10\\_114\\_1733.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_10_114_1733.html)
60. K. Button, Transport Economics, Third Edition, Edward Elgar Publishing, 2010., str. 511.

61. Službena stranica Europskog parlamenta, „Četvrti željeznički paket - Korak naprijed prema jedinstvenom europskom željezničkom prostoru“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS\\_IDA\(2016\)579088\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS_IDA(2016)579088_EN.pdf), str. 4. i 16.
62. Službena stranica EU – Eurostat, Statistički podaci za 2022., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database>
63. Službena stranica EU, Komunikacija Komisije - Smjernice Zajednice o državnim potporama za željezničke prijevoznike, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC0722%2804%29>
64. Službena stranica Europskog parlamenta, Četvrti željeznički paket - „Korak naprijed prema jedinstvenom europskom željezničkom prostoru“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS\\_IDA\(2016\)579088\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/579088/EPRS_IDA(2016)579088_EN.pdf), str. 4. i 16.
65. Službena stranica Independent Regulators’ Group – Rail, 10. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/363,2022.html>
66. Službena stranica Independent Regulators’ Group – Rail, 11. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/383,2023.html>
67. Službena stranica Independent Regulators’ Group – Rail, 9. Izvješće IRG grupe za analizu tržišta, <https://irg-rail.eu/irg/documents/market-monitoring/312,2021.html>
68. Zakon o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava (NN br. 63/20), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_05\\_63\\_1251.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_05_63_1251.html)
69. Službena stranica Investopedia, Herfindahl-Hirschmanov indeks (HHI): Definicija, formula i primjeri, <https://www.investopedia.com/terms/h/hhi.asp>
70. I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić, Agencije u Hrvatskoj: Regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013., str. 103.
71. Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN br. 76/22), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_07\\_76\\_1116.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_76_1116.html)
72. Službena stranica EU, Uredba (EU) 2021/782 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu (preinaka), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0782>
73. Službena stranica Komisije, Nacionalna provedbena tijela (NEB), [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/national-enforcement-bodies-neb\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/national-enforcement-bodies-neb_en)
74. N. Popović; Uloga sektorskog regulatora na tržištu željezničkih usluga, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 66 (2016.), 2.-3., str. 337.
75. Službena stranica Komisije, Europska mreža željezničkih regulatornih tijela (ENRRB), [https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/regulatory-bodies/european-network-rail-regulatory-bodies-enrrb_en)
76. Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga i zaštiti prava putnika u željezničkom prijevozu (NN br. 104/17), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_10\\_104\\_2382.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_10_104_2382.html)

# ŽIVOTOPIS

## OSOBNI PODACI:

**Ime i prezime:** Marina Matić (djevojački Balinger)

**Datum i mjesto rođenja:** 28. veljače 1981., Zagreb, Republika Hrvatska

**E-mail:** marina.matic@hakom.hr

---

## OBRAZOVANJE:

2016. – do danas - Fakultet elektrotehnike i računarstva - Interdisciplinarni specijalistički studij „Reguliranje tržišta elektroničkih komunikacija“

2012. - položen javnobilježnički ispit

2009. – položen pravosudni ispit

1999. - 2007. - Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

1995. - 1999. – Klasična gimnazija, Zagreb

---

## RADNO ISKUSTVO:

veljača 2015. - danas	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti - viši stručnjak za pravne poslove
siječanj 2013. - veljača 2015.	Allianz Zagreb d.d. pravnica - Odjel za statusne obveze i regulatorna pitanja
prosinac 2009. – travanj 2012.	Javni bilježnik javnobilježnička savjetnica
svibanj 2007. – prosinac 2009.	Javni bilježnik javnobilježnička vježbenica



## **BIOGRAPHY**

### **PERSONAL DATA:**

**Name and surname:** Marina Matić (djevojački Balinger)

**Date and place of birth:** 28. veljače 1981., Zagreb, Republika Hrvatska

**E-mail:** marina.matic@hakom.hr

---

### **EDUCATION:**

2016. – present - Faculty of Electrical Engineering and Computing – Interdisciplinary  
Specialized study „Regulation of the Electronic Communications Market”

2012. - Notary Exam

2009. – Bar Exam

1999. - 2007. - Faculty of Law, Zagreb

1995. - 1999. – Classical high school, Zagreb

---

### **WORK EXPERIENCE:**

February 2015. - present - Croatian Regulatory Authority for Network Industries

Senior Legal Expert

January 2013. - February 2015. Allianz Zagreb d.d.

Lawyer - Department for Status Obligations and Regulatory Affairs

December 2009. – April 2012. Notary Public

Notary Adviser

May 2007. – December 2009. Notary Public

Notary Trainee