

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA ŽELEZNIC V SLOVENIJI

Ljubljana, avgust 2008

ROK GABRIČ

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom _____, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO VSEBINE

UVOD	1
1 OPREDELITEV REGULACIJE IN LIBERALIZACIJE	1
1.1 REGULACIJA	1
1.1.1 Zakaj je regulacija potrebna	1
1.1.2 Cenovna regulacija	2
1.1.3 Izvajalci regulacije	2
1.2 LIBERALIZACIJA	3
2 EVROPSKA POLITIKA NA PODROČJU ŽELEZNIŠKEGA PROMETA	4
2.1 ZAČETKI LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC	4
2.2 BELA KNJIGA: STRATEGIJA ZA REVITALIZACIJO ŽELEZNIC	5
2.3 BELA KNJIGA: EVROPSKA TRANSPORTNA POLITIKA ZA 2010: ČAS ZA ODLOČITEV	5
2.4 PRVI ŽELEZNIŠKI PAKET	6
2.5 DRUGI ŽELEZNIŠKI PAKET	7
2.5.1 Skupni pristop k zagotavljanju varnosti na železnicah	7
2.5.2 Izboljšava osnovnih principov interoperabilnosti	8
2.5.3 Vzpostavitev Evropske agencije za železniški promet	9
2.5.4 Vloga Skupnosti v OTIF	10
2.5.5 Dokončanje notranjega trga za tovorni promet	10
2.6 TRETJI ŽELEZNIŠKI PAKET	11
2.6.1 Odpiranje trga	11
2.6.2 Dodeljevanje certifikatov vlakovodjem	12
2.6.3 Pravice in obveznosti potnikov v mednarodnem železniškem prometu	12
2.6.4 Kvaliteta storitve železniškega tovornega prometa	12
3 LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA ŽELEZNIC V SLOVENIJI	13
3.1 MINISTRSTVO ZA PROMET	13
3.2 JAVNA AGENCIJA ZA ŽELEZNIŠKI PROMET	14
3.3 SLOVENSKE ŽELEZNICE	16
3.3.1 Potniški promet	17
3.3.2 Tovorni promet	17
3.3.3 Infrastruktura	17
3.4 ODPIRANJE ŽELEZNIŠKEGA TRGA V SLOVENIJI	18
4 REZULTATI LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC V EU	19
4.1 REZULTATI RAZISKAVE LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC LETA 2004	20
4.2 REZULTATI RAZISKAVE LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC LETA 2007	21
SKLEP	23

PRILOGE

KAZALO SLIK

Slika 1: Potek V. in X. koridorja čez Slovenijo	14
---	----

KAZALO TABEL

Tabela 1: Varnost železnic v primerjavi z drugimi oblikami prometa.....	8
Tabela 2: Poslovanje Holdinga Slovenske železnice d.o.o.	17
Tabela 3: Število prepeljanih potnikov Slovenskih železnic v letih 2003-2006	17

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Indeks liberalizacije železnic (LIB) 2004.....	
Priloga 2: Indeks LEX 2004.....	
Priloga 3: Indeks ACCESS 2004	
Priloga 4: Indeks COM 2004	
Priloga 5: Indeks liberalizacije železnic (LIB) 2007.....	
Priloga 6: Indeks LEX 2007.....	
Priloga 7: Indeks ACCESS 2007	
Priloga 8: Indeks COM 2007	
Priloga 9: Direktive sveta Evropske skupnosti s področja železnic.....	
Priloga 10: Uredbe in odločbe Evropskega parlamenta in Sveta s področja železnic	

UVOD

Transport je eden najpomembnejših sektorjev v svetovnem gospodarstvu. Pomemben del tega so tudi železnice. Toda le te sedaj nimajo več takšne veljave, kot so jo imele nekoč, ko je bila večina prevoza opravljena prav po železnicah. V Evropi je to še posebej opazno, saj so deleži prepeljanega tovora in potnikov še znatno nižji kot drugje po svetu. Evropska unija (EU) pa se zaveda pomembnosti železnic in se je v začetku 90. let minulega stoletja odločila, da je treba stvar korenito spremeniti. Liberalizacija železnic in uvedba enotnega trga je bila zato logična izbira. Slovenija je medtem postala članica EU in je zato zavezana k upoštevanju evropskih predpisov. Spremembe se tako počasi začenjajo čutiti tudi na naših tirih.

V nalogi bom predstavil evropske direktive s področja liberalizacije in regulacije železniškega prometa in najpomembnejše dokumente, ki jih je pripravila EU. Namen je oceniti vpliv teh direktiv na železniški promet v Sloveniji. Predstavil bom razdelitev pristojnosti med železniškimi organi v Sloveniji in njihove glavne naloge. Predstavil bom tudi dejavnost Holdinga Slovenske železnice. Kljub temu, da je liberalizacija šele v začetni fazi, pa so med evropskimi državami že vidne razlike. Namen te naloge je oceniti tudi trenutno stanje – katere države so se najbolj angažirale glede sprememb, katere manj in kje se v primerjavi z drugimi državami nahaja Slovenija. Cilj naloge je predstaviti trenutno stanje liberalizacije in regulacije železnic v Sloveniji.

Diplomsko delo je sestavljeno iz štirih vsebinskih poglavij. V prvem poglavju bom opredelil regulacijo in liberalizacijo. V drugem poglavju bom predstavil najpomembnejše evropske direktive in dokumente kot je Bela knjiga. Sledi predstavitev železniškega sistema v Sloveniji oz. organov, ki odločajo o naših železnicah in trenutno stanje liberalizacije v Sloveniji. V zadnjem poglavju pa bom predstavil rezultate liberalizacije železnic v EU.

1 OPREDELITEV REGULACIJE IN LIBERALIZACIJE

1.1 REGULACIJA

Obstaja kar nekaj različnih definicij regulacije. Baldwin in Cave (1999, str. 1) jo definirata kot razpoznavno in neodvisno dejavnost vlade. Taylor in Frost (2002, pogl. 12) jo definirata kot omejitev s strani vlade pri postavitvi cene ali pogojih za vstop podjetja v panogo. Regulatorni organ Ontario Energy Board pa regulacijo definira kot dejavnost, ki deluje kot substitut za ekonomske sile na trgih, kjer ni konkurence.

1.1.1 Zakaj je regulacija potrebna

Med naravno-monopolne javnostoritvene panoge prištevamo elektrogospodarstvo, telekomunikacije, vodno gospodarstvo, železnico ter drugo prometno infrastrukturo in komunalne dejavnosti (Hrovatin et al., 2000, str.1). Zahteva po regulaciji teh panog izhaja iz tega, da je proizvodnjo ob najnižjih stroških mogoče doseči le, če v panogi posluje eno samo

podjetje. Če bi bil vstop v panogo prost, bi prišlo do podvajanja infrastrukturnih zmogljivosti in s tem do nepotrebnega zapravljanja redkih produkcijskih faktorjev ter do višjih proizvodnih stroškov. Država mora zato izvajati regulacijo vstopa v panogo in dati pravico do opravljanja dejavnosti samo enem podjetju (Hrovatin, 1994, str. 435).

Posledica tega pa je, da podjetje postane monopolist. Da bi država preprečila postavljanje monopolnih cen, mora izvajati tudi regulacijo cen. Medtem ko regulacija vstopa v panogo poskrbi za proizvodno učinkovitost, regulacija cen uresničuje maksimalno alokacijsko učinkovitost. Z regulacijo cen se namreč minimalizira mrtve izgube (Hrovatin, 1994, str. 435).

1.1.2 Cenovna regulacija

V praksi poznamo dve obliki cenovne regulacije. Prva oblika je ameriški koncept oz. regulacija stopenj donosa. Pri tem konceptu je bistvo to, da regulacijska komisija najprej pregleda stroške podjetij in pri tem določi, kateri so upravičeni. Na podlagi stroškov kapitala primerljivih podjetij potem določijo najvišjo stopnjo donosa, ki ga podjetje seveda ne sme preseči. Prednost te metode je, da se zaščiti podjetja pred prevelikim tveganjem, sploh v primeru večjih investicij. Slabosti pa se kažejo predvsem v nemotiviranosti za zniževanje stroškov (Hrovatin et al., 2000, str. 6-15).

Drugi koncept pa je britanski koncept oz. RPI-X obrazec oz. cenovna kapa. Z obrazcem se postavi zgornja meja povečanja cen v naslednjem obdobju. RPI je indeks drobnoprodajnih cen oz. inflacija, od njega pa se odšteje X, ki predstavlja povečanje učinkovitosti ali nižje stroške. Obrazec se uporablja samo za tiste cene in stroške, ki jih podjetje obvladuje. Prednost te metode je, da se podjetje osredotoči na zniževanje stroškov, saj cen ne more zviševati. Večja učinkovitost pa se obrestuje, saj lahko podjetje obdrži ves dobiček. Slabost pa je v tem, da je težko določiti cene. Še ena težava je, da zaradi pravic regulatornega organa podjetja zmanjšajo investicije, saj predstavljajo preveliko tveganje (Hrovatin et al., 2000, str. 6-15).

1.1.3 Izvajalci regulacije

Baldwin in Cave (1999, str. 63) naštevata več različnih regulatornih organov, kot so: samo-regulacija, lokalna oblast, parlament, sodišča, ministrstva, regulatorne agencije. V železniškem sektorju v Evropi so se uveljavile agencije. Prva prednost agencije je, da je neodvisna od vlade, druga prednost pa je ta, da se izoblikujejo specialna znanja regulatorjev. Slabost agencije je v tem, da opravlja več različnih funkcij, to pa lahko pripelje do slabše učinkovitosti njenega delovanja (Baldwin & Cave, 1999, str. 74).

Hrovatin et al. (2000, str. 21-22) navajajo dve različni obliki regulatornih organov. To sta enoten in večsektorski regulacijski organ. Oba imata svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednosti večsektorskih organov so predvsem specializacija kadrov za tehnična, ekonomska in finančna vprašanja, prednost je tudi lažja koordinacija. Poleg tega je takšne organe lažje vzpostaviti, pa tudi politiziranja je ponavadi manj. Njihove slabosti pa so, da zahtevajo več zaposlenih in posledično več sredstev, lažje padejo pod vpliv interesnih skupin,

personalizacija je večja, koordinacija cenovne politike je težja pa tudi prihrankov skupne dejavnosti ni mogoče izkoriščati. Ravno slednje pa je nad drugi strani ena izmed prednosti enotne regulacijske komisije. Seveda ima tudi ta oblika svoje slabosti kot so manjša specializacija znanja, težja koordinacija, možnost izrabe večje stopnje avtonomije pri sprejemanju odločitev in težje reševanje njene odgovornosti.

1.2 LIBERALIZACIJA

Z liberalizacijo označujemo odprtje določenega trga za večje število ponudnikov, v panogi, kjer je pred tem obstajal en sam ponudnik. Liberalizira se izvajanje storitev, medtem ko je omrežje oz. infrastruktura še naprej regulirano. Ponudniki pri tem ne smejo biti diskriminirani. Tako domači kot tuji ponudniki morajo imeti zagotovljen enak dostop do omrežja in plačevati enako uporabnino. Ker se zaradi večjega števila ponudnikov vzpostavi konkurenca, to prisili podjetja v večjo učinkovitost pa tudi v stalno izboljševanje ponudbe. Glavni cilj pa je seveda nižja cena za uporabnike. Kranjec (2003) pravi, da je v preteklosti prevladovalo mnenje, da bo državni monopol bolj pravičen, učinkovit in socialen od zasebnega. Seveda tak sistem ni bil bolj učinkovit, temveč je še bolj povečal pritisk na javne finance, zato ni bil pravičen, kajti plače so bile v takšnih podjetjih višje kot drugod.

Liberalizacija lahko prinese tudi negativne posledice, če se je država ne loti na pravi način. Prva stvar, ki jo je potrebno preprečiti, je kartelno dogovarjanje med ponudniki. Na ta način bi sebi povečali dobičke, in sicer na račun porabnikov, ki bi morali storitve plačevati dražje. Za to pa mora poskrbeti regulatorni organ. Liberalizacija in regulacija gresta z roko v roki. Kranjec (2003) pa je mnenja, da se v Sloveniji oblast tega dolgo ni zavedala in je liberalizacijo in privatizacijo razumela kot uvedbo trga brez državne regulacije na zahtevo EU. Posledica je bila, da so sicer managerji javna podjetja vodili učinkovito, vendar pa ni bilo poskrbljeno za konkurenco.

Vprašanje je torej, kako zavarovati javni interes v liberalizirani panogi. De Bruijn in Dicke (2006, str. 722-726) opisujeta tri vrste mehanizmov za zaščito javnega interesa. To so hierarhični, mrežni in tržni mehanizem. Za hierarhični mehanizem je značilno, da so ponudniki pod nadzorom države. Obstaja več načinov hierarhičnega mehanizma zaščite. Najbolj pogost način je, da vlada določi plačilo kazni v primeru, da ponudba ne ustreza standardom. Obstajajo pa tudi drugi načini povezani z doseganjem norm. Mrežni pristop označuje bolj posreden način. Pri tem se namreč oblikuje mreža več partnerjev, kot so proizvajalci, distributerji, vlada, več vrst strank in različne družbene organizacije. To onemogoča kateri izmed strani, da povleče poteze, ki drugim niso všeč. Do dogovora pride s pogajanjem. Tržni pristop pa pomeni, da država uporablja za zaščito javnega interesa kar tržne sile. Podjetje ima interes, da se prikaže kot uporabnikom prijazno, saj lahko na ta način pridobi pomembno konkurenčno prednost.

2 EVROPSKA POLITIKA NA PODROČJU ŽELEZNIŠKEGA PROMETA

EU se zaveda pomembnosti transporta v sodobnem globaliziranem svetu. Zato so njeni organi sprejeli več direktiv, uredb in odločb¹ s tega področja, ki naj bi pomagala evropskim državam do večje konkurenčnosti na svetovnem trgu. Posebna skrb je namenjena tudi železnicam. Cilj EU je enoten železniški trg, zato so vodenje procesa liberalizacije prevzele evropske institucije. To ima odločilen vpliv tudi na železniški sistem v Sloveniji, saj je Slovenija tako kot ostale članice EU zavezana upoštevati evropske direktive in uredbe ter domačo železniško zakonodajo temu prilagajati.

Cilji preoblikovanja evropskih železnic so: izboljšati ekonomsko učinkovitost železnice, zmanjšati primanjkljaj železnic in breme javnega financiranja, spodbuditi železnico, da bo delovala po tržnih načelih, pridobiti ustvarjalni management, povečati delež zasebnega sektorja, vzpodbuditi intermodalno konkurenco in v javnem potniškem prevozu upoštevati javni interes (Ogorelec, 2004, str. 216-217).

2.1 ZAČETKI LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC

Prvi korak k revitalizaciji železnic v EU je predstavljala direktiva 91/440/EGS. Ta direktiva naj bi prinesla razvoj in odpiranje trga v Evropi, in sicer s štirimi temeljnimi točkami. Prvi cilj, ki so ga postavili, je managerska neodvisnost železniških podjetij od države. To pa pomeni, da so železnice morale začeti poslovati po tržnem sistemu, morale pa so tudi imeti sredstva, vire in račune ločene od države. Kot drugo je bila postavljena zahteva po ločitvi transportnih storitev od upravljanja infrastrukture. Računi so torej morali biti ločeni, sredstva ene dejavnosti pa niso smele biti porabljena za financiranje druge (Hrovatin et al., 2000, str. 97). S tem so bile železnice prisiljene poslovati bolj učinkovito. V tej smernici je bila postavljena tudi zahteva po izboljšanju finančne strukture podjetij. Značilnost železnic je bila namreč prevelika zadolženost, ker pa so bile v lasti ali pa pod nadzorom države, se je dolg lahko pokrival iz državnega proračuna. Tak položaj pa ni spodbujal posloводства železnic k boljšemu poslovanju. Zadnja točka pa je bila zagotovitev dostopa mednarodnim železniškim skupinam podjetij, ki so opravljala kombinirane prevoze, do železniške infrastrukture držav članic (Hrovatin et al., 2000, str. 98).

Leta 1995 sta bili sprejeti dve pomembni direktivi. Direktiva 95/18/ES je urejala pogoje za izdajo, podaljšanje ali spremembo licenc za prevoznike v železniškem prometu, ki so imele svoj sedež v EU. Države članice naj bi v skladu s to direktivo določile tudi pristojni organ za izdajanje licenc. Direktiva 95/19/ES pa se je nanašala na alokacijo železniške infrastrukture in zaračunavanje cen za njeno uporabo (Hrovatin et al.; 2000; str. 97).

V direktivi 96/35/ES je bilo določilo, da je vsako podjetje, ki se je ukvarjalo s prevozom nevarnih snovi, imenovalo enega ali več svetovalcev za varnost prevoza nevarnega blaga, ki

¹ V prilogah 9 in 10 so po vrstnem redu navedene direktive, uredbe in odločbe s področja železnic, ki jih je sprejela EU.

so postali odgovorni za pomoč pri preprečevanju s takimi dejavnostmi povezanih tveganj za ljudi, premoženje ali okolje. Minimalna zahtevana znanja svetovalca pa so bila opredeljena z direktivo 2000/18/ES. Tudi direktiva 96/49/ES se je nanašala na prevoz nevarnega blaga po železnici, že istega leta pa je bila prilagojena z direktivo 96/87/ES, kasneje pa še nekajkrat prilagojena in spremenjena.

Z direktivo 96/48/ES so bili sprejeti pogoji za doseg interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti, ki se nanašajo na gradbene projekte in gradnje, izpopolnjevanje in obratovanje infrastrukture ter voznega parka. Direktiva 2001/16/ES pa je uokvirila pogoje interoperabilnosti za konvencionalne hitrosti.

2.2 BELA KNJIGA: STRATEGIJA ZA REVITALIZACIJO ŽELEZNIC

Bela knjiga je dokument, v katerem je določena transportna politika in predlagana zakonodaja. Prva Bela knjiga (White Paper: A strategy for revitalising The Community's railways, 1996) je obravnavala samo železniški promet. Dokument je predvideval večjo vlogo tržnih sil, kar bi prisililo ponudnike k nižjim stroškom, izboljšanju ponudbe ter vpeljavi novih produktov oz. storitev. Vseboval je tudi že zahtevo po ločitvi odgovornosti med državo in železnicami, s finančno strukturo, ki bi omogočala neodvisno delovanje managementa. Vanj so že zapisali predlog o prostih poteh tovornega prometa, s čimer bi bil prevoz tovora voden tržno, vlakovne poti pa bi bile pravično razdeljene med prevozniki. Glavni namen tega je bil povečati sodelovanje med prevozniki in upravljavci nacionalne železniške infrastrukture.

2.3 BELA KNJIGA: EVROPSKA TRANSPORTNA POLITIKA ZA 2010: ČAS ZA ODLOČITEV

Najpomembnejši dokument evropske transportne politike je druga Bela knjiga (White Paper: European transport policy for 2010: time to decide, 2001), ki jo je evropska komisija sprejela leta 2001. V njem so opisne politike za vse oblike prometa, za cestni, železniški, zračni in vodni promet ter intermodalni promet² do leta 2010.

Dokument v zvezi z železnicami omenja, da je to nekakšna mešanica modernega in zastarelega. Seveda je to mišljeno predvsem z vidika infrastrukture. Na eni strani so v Evropi moderna železniška omrežja s hitrimi vlaki, ki nikoli ne zamujajo, na drugi strani pa zastarela infrastruktura z zastarelimi vlaki in posledično tudi zamujanje. Tako je delež tovora prepeljan z železnico v Evropi padel z 21,2 % leta 1970, na 8,4 % leta 1998. Toda kljub vsemu obstaja zavedanje o pomembnosti železniškega prometa. Zato je EU z Belo knjigo sprejela skupno strategijo z namenom vzpostaviti enoten evropski železniški sistem do leta 2020. Temu so se pridružili tudi Mednarodna železniška zveza (UIC), Skupnost evropskih železnic (CER), Mednarodna zveza za javni prevoz (IUPT) in Zveza evropske železniške industrije (UNIFE). V tej strategiji so zapisali pomembne cilje. Prvi cilj je povečati delež železniškega prometa:

² Intermodalni promet je prevoz blaga v kontejnerjih ali zamenljivih tovoriščih, ki so s kamioni dostavljeni na naklad oziroma razklad ter naloženi oziroma prazni dostavljeni na železniški terminal, od koder se po železnici odprejijo do končnega prejemnika oziroma pošiljatelja (Schenker, 2008).

potniškega s 6 na 10 % in tovornega z 8 na 15 %. Drugi cilj je povečanje produktivnosti delovne sile za trikrat. Za 50 % želijo povečati učinkovitost pri porabi goriva in za 50 % zmanjšati onesnaževanje. Zadnji cilj pa je povečanje kapacitet infrastrukture (White Paper, str. 26-27).

V Beli knjigi so zapisali tudi, da se bo odprl železniški trg do marca 2003, ko naj bi bilo ponudnikom na voljo 50.000 km trans-evropske železniške mreže. Z liberalizacijo železnic naj bi prišlo do pomembnega napredka. S prihodom novih podjetij z dovolj izkušnjami naj bi trg postal bolj konkurenčen, kar bi tudi posamezne države spodbudilo prestrukturiranju železnic. S pravo konkurenco med samimi železniškimi ponudniki, bi železniški promet tudi pridobil v primerjavi z drugimi oblikami prometa. Ta dokument je predvideval tudi to, da se loči družba, ki opravlja z infrastrukturo ter družba, ki ponuja prevozne storitve. Takrat večina držav tega še ni imela, veliko število družb pa ni imelo niti ločenih bilanc za posamezno vrsto dejavnosti. Države članice so medtem zaradi direktiv EU to že morale prenesti v nacionalno zakonodajo³. Bela knjiga je vsebovala tudi že okvirne točke drugega in tretjega železniškega paketa. Dokument obravnava tudi varnost v železniškem prometu. Poudarja se, da so železnice statistično precej varnejše od cest. Varnost zahteva ukrepanje na dveh področjih. Prvo področje so tehnični standardi, torej ustreznost vlakov, tirov, signalizacije ipd., drugo pa vzpostavitev ustrezne administrativne strukture, ki bi skrbela za varnost (White Paper, str. 27-30).

Drugi in tretji del poglavja, ki se nanaša na železnice, govorita o optimalni izkoriščenosti infrastrukture in o modernizaciji storitev. Železniški trg naj bi predstavljal največji potencial za rast na dolgi rok. Da bi dosegli to rast, pa je treba zagotoviti ustrezno infrastrukturo. Zagotoviti je potrebno tudi manjšo hrupnost železniškega prometa. Potrebno je povečati sodelovanje med prevoznimi družbami iz različnih držav, nekatere družbe pa so s tem začele že konec 90. let. Za potniški promet je pomembno, da je mreža moderna, vlaki pa hitri. Opaziti je namreč že znatno povečanje prometa s hitrimi vlaki, predvsem na daljših relacijah. Vendar je ponudbe hitrih vlakov v Evropi še vedno premalo. Težave se pojavljajo tudi pri tovornem prometu. Največji problem je neustrezno število lokomotiv in strojevodij, pojavljajo se tudi stalni problemi z notranjo organizacijo in socialna nasprotja. Vse to se lahko potem kaže v nepotrebnih zamudah, zaradi česar se stranke raje poslužujejo drugih oblik transporta tovora (White Paper, str. 32-33).

2.4 PRVI ŽELEZNIŠKI PAKET

Leta 1998 je Evropska komisija predstavila tri predloge direktiv z namenom izboljšati obstoječo zakonodajo za železniški promet. Tri direktive so bile sprejete 26. februarja 2001, članice pa so jih morale implementirati do marca 2003 (Rail Transport and Interoperability, 2008).

Direktiva 2001/12/ES se je nanašala na razvoj železnic skupnosti in je spremenila direktivo 91/440/ES. Od držav članic je zahtevala prilagoditev zakonodaje, s čimer bi omogočili

³ Potek sprejetja direktiv bom pojasnil v poglavjih 2.4 – 2.6.

razširitev pravic dostopa za storitve mednarodnega prevoza tovora do nacionalne sekcije TERFN (trans-evropske železniške tovarne mreže). Le ta premore skupno 50.000 km prog. Ta direktiva je narekovala tudi to, da se loči dejavnost prevoza od dejavnosti vzdrževanja infrastrukture, dodeljevanja vlakovnih poti ter licenciranja, s čimer bi omogočili pravičnejši dostop prevoznikom do železniške mreže. Poleg tega pa naj bi družbe tudi vodile različna računa za tovorni in za potniški promet.

Direktiva 2001/13/ES se nanaša na licenciranje. V njej so zapisali pogoje, ki jih morajo podjetja izpolniti, da si zagotovijo licenco za storitve prevoza tovora preko TERFN. Pogoji za licenco so finančni, ekonomski in varnostni. Licenca pa sama ni dovolj, prevoznik si mora zagotoviti še varnostno spričevalo in vlakovne poti.

Tretja direktiva prvega paketa pa je bila direktiva 2001/14/ES. Postavila je zahtevo skrbniku infrastrukture, da je izdal izjavo o mreži, ki je morala vsebovati informacije o tehničnih zadevah, omejitvah mreže, pogojev za dostop do nje ter pravila o alokaciji razpoložljive infrastrukture. Izjava o mreži je morala vsebovati tudi tarifno strukturo. Tretja direktiva je zahtevala od posamezne države članice še vzpostavitev regulatornega organa za železnice.

2.5 DRUGI ŽELEZNIŠKI PAKET

Evropska komisija je drugi železniški paket izdala 23. januarja 2002. Drugi paket je vseboval vrsto predlogov direktiv za nadaljnje odpiranje železniškega trga, ki so dopolnjevale dotedanje direktive na evropskih železnicah in ki so prinašale hiter napredek k integraciji evropskih železnic (Communication from the commission to the council and the European parliament towards an integrated European railway area (v nadaljevanju Communication), 2002). Direktive so bile sprejete leta 2004.

2.5.1 Skupni pristop k zagotavljanju varnosti na železnicah

Prvi od petih poglavitnih direktiv drugega paketa je direktiva 2004/49/ES o varnosti na železnicah skupnosti. Pred sprejemom drugega železniškega paketa je imela vsaka država svoj pristop k zagotavljanju varnosti. Tehnični standardi so se razlikovali od države do države, prav tako zahteve glede zaposlenih in managementa organizacije. Zato je prihajalo do nerazumevanja in zapletov med državami. Za dosego poenotenja varnostnih standardov je bilo potrebno postaviti pravila razumljiva vsem. Na splošno sicer veljajo evropske železnice za precej varne, sploh če jih primerjamo z drugimi oblikami transporta (Tabela 1).

Tabela 1: Varnost železnic v primerjavi z drugimi oblikami prometa

Število mrtvih na 100 milijonov km		Število mrtvih na 100 milijonov ur	
motorno kolo/moped	16	motorno kolo/moped	500
pešci	7,5	kolo	90
kolo	6,3	letalski promet	36,5
cestni promet (skupaj)	1,1	cestni promet (skupaj)	33
avtomobil	0,8	pešci	30
trajekt	0,33	avtomobil	30
letalski promet	0,08	trajekt	10,5
avtobus	0,08	avtobus	2
železnica	0,04	železnica	2

Vir: Communication, 2002, str. 9

Prva in hkrati najpomembnejša naloga pri prestrukturiranju evropskih železnic je bila tako modernizacija in harmonizacija strukture varnostne regulacije, s čimer bi se zagotovila razporeditev odgovornosti. Odgovornost so s to direktivo prevzeli skrbnik infrastrukture in železniška podjetja (Communication, 2002, str. 10).

Drugi problem pri zagotavljanju varnosti je bil odprava ovir za nadaljnje odpiranje trga, s čimer bi dosegli enoten evropski trg. Varnostno spričevalo dodeljeno podjetju za operacije na neki specifični mreži se je še vedno štelo kot dovoljenje za pristop do infrastrukture. S to direktivo pa se je koncept še naprej razvijal s predstavitvijo skupnih zahtev za sistem managementa varnosti. To pomeni: če prevoznik pridobi varnostno spričevalo za določene specifične operacije v eni državi, to velja po vsej skupnosti. Za odpravo ovir je bilo potrebno razviti tudi skupne varnostne metode in skupne varnostne cilje, da ne bi prišlo do različnih zahtev držav članic (Communication, 2002, str. 10).

Tretji problem pri varnosti se je nanašal na transparentnost, informacije in aplikacijo pravične železniške regulacije. Železnice so bile pred liberalizacijo pod lastništvom države in so imele monopolni položaj. Zato so si lahko privoščile biti samoregulatorne in niso obveščali javnost o varnostnih zadevah. Z drugim železniškim paketom se je tudi to spremenilo, zahteve so se povečale in naj bi se še naprej razvijale v podobni smeri kot pri drugih oblikah transporta (Communication, 2002, str. 11).

Četrti problem, ki se je nanašal na varnost, pa je bil preiskovanje nesreč in incidentov. Pri tem je pomembno, da se ločita varnostna preiskava, ki jo opravlja neodvisni organ, od preiskave, ki jo opravlja policija. Policija se namreč ukvarja predvsem s pregonom odgovornih za nesrečo, medtem ko se neodvisni organ bolj ukvarja z ugotavljanjem o vzrokih nesreče in preprečevanjem le-teh v prihodnosti (Communication, 2002, str. 11).

2.5.2 Izboljšava osnovnih principov interoperabilnosti

Druga direktiva drugega železniškega paketa je bila direktiva 2004/50/ES, ki se je nanašala na interoperabilnost. Interoperabilnost pomeni, da lahko vlaki vozijo po kateremkoli delu evropskega železniškega omrežja. Deli se na dva dela, in sicer na sistem visokih hitrosti in konvencionalni sistem. Mednarodna železniška zveza (UIC) postavlja spodnjo mejo sistema

visokih hitrosti na 200 km/h. Počasnejše vlakovne povezave pa spadajo pod konvencionalni sistem.

Da bi lahko razvili TSI (tehnične specifikacije za interoperabilnost) za sisteme visoke hitrosti, je bilo potrebno dodobra spremeniti delovne metode in uokviriti razmerja med udeleženci. Skrbniki infrastrukture, železniška podjetja, železniška industrija in AEIF (Evropska zveza za železniško interoperabilnost) so za to potrebovali več kot tri leta. Za pospešitev procesa uporabe TSI v praksi, je bilo potrebno bolj natančno koordinirati naložbe različnih držav članic v čezmejne projekte. TSI je bilo potrebno preizkusiti, preden so prišli v dejansko uporabo in spremenili železniško omrežje visokih hitrosti. Za aplikacijo TSI se je morala zagotoviti finančna podpora iz proračuna Trans-evropske mreže (Communication, 2002, str. 12-13).

TSI so bili sprejeti tudi za železnice konvencionalnih hitrosti. Namenjeni so bili opredelitvi kontrole in signalizacije, telematskih aplikacij za storitve tovornega prometa, prometnih operacij in managementa (npr. potrebne kvalifikacije zaposlenih pri čezmejnih storitvah), tovornih vagonov in problemov v zvezi s hrupom, ki ga povzročajo železniški promet in infrastruktura. Vzpostavitev TSI je bila zelo težavna in kompleksna, med udeleženci pa so velike tehnične in operativne razlike. Komisija je zato sprejela nadaljnje predloge glede TSI, ki bi prinesle višje družbene in ekonomske donose. Eden izmed teh predlogov, geografsko gledano, je bil tudi razširitev interoperabilnosti na celotno mrežo (Communication, 2002, str. 13).

2.5.3 Vzpostavitev Evropske agencije za železniški promet

Tretji predlog drugega paketa je bil vzpostavitev učinkovitega usmerjevalnega telesa, to je Evropske agencije za železniški promet (ERA). Pred liberalizacijo so tehnične standarde in varnostno regulacijo postavljali kar nacionalni prevozniki sami, kar pa z tržnega vidika ni bilo sporno, saj so tako ali tako imeli monopolni položaj. Z odprtjem trga pa je nastala potreba po spremembi vlog posameznih udeležencev, nastala je potreba po skupnemu, neodvisnemu regulatornemu organu (Communication, 2002, str. 14).

Načrtovali so, da bi agencija zaposlovala približno 100 ljudi, ki bi predvsem skrbeli za varnost in interoperabilnost. Ena od nalog, ki so jo načrtovali za ERA, je tudi posredniška vloga med različnimi kompetentnimi nacionalnimi organi. ERA je bila dejansko ustanovljena leta 2005 in ima sedež v Franciji (European Railway Agency, 2008).

Direktiva 2004/49/ES se je nanašala na varnost v železniškem prometu v skupnosti. Ta direktiva je od držav članic med drugim zahtevala ustanovitev organa, ki bo odgovoren za varnost na železnicah in neodvisnega organa za preiskovanje nesreč. Varnostni organ naj bi železniškemu podjetjem izdajal varnostna spričevala in pooblastila. Ena prvih nalog agencije po ustanovitvi je bila ravno raziskava o resničnem stanju na področju varnosti v vsaki državi članici in podati ugotovitve, kaj je potrebno še izboljšati. Zaradi zgodovinskih razlogov so imele evropske države precej različna pravila glede varnosti. To pa je pomenilo oviro za

ustanovitev novih železniških podjetij in pri opravljanju svoje dejavnosti po drugih državah. Da bi postopoma dosegli poenotenje, pozorno spremljajo nova nacionalna varnostna pravila in o tem obveščajo Evropsko komisijo. Pri tem tudi preverjajo ali so ta pravila v skladu z evropsko zakonodajo in svetujejo nacionalnim regulacijskim organom. Agencija je ustanovila tudi dve skupini, ki delujeta na področju varnosti na železnicah. Prva skupina je zadolžena za razvoj skupnih varnostnih metod (CSM), kar zadeva nivo varnosti, uresničevanje varnostnih ciljev in drugih zahtev po posameznih državah članicah. Druga skupina pa je zadolžena za postavljanje varnostnih ciljev (CST), ki predstavljajo najnižji nivo, ki ga morajo posamezne države zagotoviti (European Railway Agency, 2008).

Druga pomembna naloga agencije je interoperabilnost. Agencija mora zagotovi železniški sistem, ki bo varno in nemoteno dovoljeval premikanje vlakov, hkrati pa omogočal doseganje zahtevanih norm. Za potrebe interoperabilnosti lahko Trans-evropsko transportno mrežo (TEN) razdelimo na naslednje kategorije: linije namenjene potniškemu prometu, linije namenjene mešanemu prometu (tako potniškemu, kot tovornemu), linije posebej narejene za tovorni promet, potniška središča, tovorna središča skupaj z intermodalnimi terminali in linije, ki povezujejo naštete elemente. Potrebno je še vzpostaviti sistem za identifikacijo in registracijo vozil ter organizirati evropski trg za vzdrževanje železniške opreme. Agencija si z izdajanjem certifikatov prizadeva to popraviti, s čimer bi poleg boljše interoperabilnosti dosegli tudi znižanje stroškov. Agencija pa si je poleg tega zadala pripraviti podatkovno bazo, ki bo vsebovala vse dokumente povezane z interoperabilnostjo. Agencija je odgovorna tudi za sistem ERTMS (evropski management sistem železniškega prometa). Vključuje ETCS – sistem signaliziranja in kontrole prometa ter GSM-R – radijski sistem za glasovno in podatkovno komuniciranje (European Railway Agency, 2008).

2.5.4 Vloga Skupnosti v OTIF

V drugem železniškem paketu je prišel na vrsto tudi položaj Evropske skupnosti v OTIF (Medvladna organizacija za prevažanje po železnicah). Članice OTIF so države, ki so sprejele Konvencijo o mednarodnem železniškem prometu (COTIF). To pa so vse članice EU, kandidatke za članstvo in nekaj držav iz Afrike in Azije. Leta 1999 je bil COTIF prenovljen, članice so sprejele Vilenski protokol. Ta dokument predstavlja poenotenje regulacije na področju mednarodnega prevoza potnikov, tovora in nevarnih snovi, glede mednarodnih pogodb o uporabi vozil in infrastrukture ter s postavljanjem tehničnih standardov, ki se nanašajo na železniški material v mednarodnem prometu. Vendar pa Vilenskega protokola do sprejetja drugega paketa še ni ratificirala nobena država članica, česar pa sama brez EU tudi ni mogla, saj za to članice niso imele več pristojnosti. Zato je v bil tem paketu predlog, da se EU priključi temu protokolu ter se s tem omogoči ratifikacija članicam (Communication, 2002, str. 16-17). Slovenija ga je ratificirala januarja 2004.

2.5.5 Dokončanje notranjega trga za tovorni promet

Peta direktiva drugega paketa je bila direktiva 2004/51/ES. Nanašala se je na razširitev in pospešitev odprtja železnic za tovorni promet. Možnost vstopa novim podjetjem na železniški

tovorni trg bi pomenila boljšo učinkovitost in večjo konkurenco v panogi, ki bi bila bližje kupcem. S tem bi se privabil tudi nov kapital in nova podjetja, ki bi izboljševala ponudbo in jo prilagajala potrebam svojih strank.

Medtem ko se je po prvem železniškem paketu železniški trg odprl samo za mednarodne tovarne storitve, so v drugem paketu določili, da se le ta odpre tudi za domače. V nekaterih državah, kot so Avstrija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Švedska in VB, je bilo to uzakonjeno še pred tem paketom in izkušnje teh držav so bile večinoma pozitivne. Za to obstajajo dobri razlogi. Liberalizacija tako za internacionalni kot domači trg je nujna, če se želi prevoznikom omogočiti, da ponudijo kvalitetno storitev s polno logistično podporo. Poveča se konkurenca, pojavljajo se manjša železniška podjetja, zmanjša pa se tudi obseg voženj s praznimi vagoni, kar znatno pripomore k večji učinkovitosti prevoznikov (Communication, 2002, str. 18-21).

2.6 TRETJI ŽELEZNIŠKI PAKET⁴

Tretji paket je bil izdan 3. marca 2004. Sestavljen je iz štirih glavnih predlogov direktiv. S sprejetjem tega paketa komisija nadaljuje z odpiranjem železniškega sektorja. Direktive so bile sprejete 23. oktobra 2007.

2.6.1 Odpiranje trga

Prvi predlog je bil sprostitev mednarodnega potniškega prometa v EU. Predlog je bil sprejet z direktivo 2007/58/ES. Tako naj bi prevozniki, ki imajo licenco in potrebne varnostne certifikate, do leta 2010 na območju skupnosti dobili pravico do opravljanja svojih storitev. Na ta način naj bi se vzpostavila konkurenca. Dovoljenje za opravljanje storitev novim komercialnim ponudnikom naj bi pomagalo do novega zagona železniškemu sektorju, ki se v zadnjem času sooča s hudo konkurenco v obliki nizko cenovnih letalskih prevoznikov. Novi ponudniki s to direktivo pridobivajo pravico do prevoza potnikov od in do katerekoli postaje na mednarodni progi, vključno s postajami v sami državi članici. To je urejeno tako, da varuje položaj javnih ponudnikov, hkrati pa bistveno ne omejuje novih mednarodnih ponudnikov. Tudi raziskave v državah članicah so pokazale, da se ljudje strinjajo z vzpostavitvijo konkurence v potniškem železniškem prometu, v kolikor je poskrbljeno za varnost potnikov.

Da bi bilo vse to mogoče, pa mora biti izpolnjenih nekaj pogojev. Mednarodnim ponudnikom mora biti omogočeno tudi poslovanje znotraj posamezne države, ne zgolj za mednarodni prevoz. Regulacija mora biti popolnoma implementirana in zaračunavanje vstopa mora biti omejeno na minimum. Predvideno je tudi sodelovanje železniških podjetjih pri informiranju.

⁴ Večina poglavja 2.6 je povzeta po: Commission staff working paper: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council, amending Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways to gradually open up the market for international passenger services by rail, 2004, Proposal for a directive of the European parliament and of the council on the certification of train crews operating locomotives and trains on the Community's rail network, 2004, Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on compensation in cases of non-compliance with contractual quality requirements for rail freight services, 2004, Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on International Rail Passengers' Rights and Obligations, 2004.

Direktiva naj bi bila implementirana do leta 2010 in bi imela kar nekaj posledic. Povečalo bi se število potnikov, linij in prevoženih kilometrov, povišal bi se delež železniškega prometa v primerjavi z drugimi vrstami prometa. Povečale naj bi se naložbe v hitre vlake in zmanjšale v konvencionalne. Poleg tega bi vse to imelo pozitivne posledice na zaposlovanje v železniškem sektorju in tudi varnost naj bi bila še višja.

2.6.2 Dodeljevanje certifikatov vlakovodjem

Drugi predlog je vseboval pogoje za pridobitev certifikata za vlakovodjo. Predlog je bil sprejet z direktivo 2007/59/ES. Pogoji za pridobitev certifikata so bili napisani v tesnem sodelovanju z vsemi stranmi vključenimi v železniški industriji. Pogoji so sedaj boljše definirani, kar omogoča lažje prepoznavanje in ocenjevanje sposobnosti vlakovodij. Certifikat je enak in je sprejet v celotni skupnosti. Vlakovodja pa bo za opravljanje z vlakom morda moral imeti poleg tega še kakšen certifikat, ki bo potreben zaradi specifičnosti proge, opreme ali varnostnih postopkov.

Postavljene so zahteve o minimalnih znanjih in sposobnostih voznikov vlakov v državah EU, pri tem pa so v pomoč sistemi ERTMS/ETCS. Zahteve te direktive obravnavajo minimalno starost strojevodje, fizične in psihične sposobnosti prosilca, poklicne izkušnje in poznavanje določenih področij, relevantnih za upravljanje lokomotiv ter poznavanje infrastrukture in jezikov, ki se tam uporabljajo.

2.6.3 Pravice in obveznosti potnikov v mednarodnem železniškem prometu

Pomemben del prenove železniškega sistema je regulacija za zagotovitev pravic potnikov. Predlog je bil sprejet z uredbo 1371/2007/ES. Pravzaprav je to ena ključnih točk za doseg cilja, to je konsolidacije železnic in večjega deleža železniškega prometa v transportu. Tu gre predvsem za zavarovanje pravic potnikov v primeru odpovedi ali zamud. Komisija s to uredbo zagotavlja določen minimum kvalitete storitev, ki jih prevozniki morajo zagotoviti. Prevoznik mora potnikom posredovati informacije pred in med vožnjo, upoštevati mora pravila v primeru zamude in obravnavati pritožbe. Dolžan je pomagati posameznikom z omejeno mobilnostjo. Pozornost je namenjena tudi izplačilom odškodnin v primeru nesreč, pa najsi gre za poškodbe potnika ali za njegovo prtljago – s tem se železniški promet glede tega približuje letalstvu.

2.6.4 Kvaliteta storitve železniškega tovornega prometa

Četrti predlog tretjega paketa pa se je nanašal na kvaliteto storitev železniškega tovornega prometa. Komisija je s tem okvirno postavila klavzule minimalne kvalitete, ki jih morajo železniška podjetja zagotoviti svojim strankam. Natančnejši pogoji glede kvalitete storitev pa so prepuščeni pogodbenima stranema, da se dogovorita sama. Da pa je pogodba veljavna, morajo biti v njej navedeni naslednji podatki: čas prevzema blaga, vagonov ali vlakov med železniškim podjetjem in stranko; čas prispetja in kompenzacija v primeru zamude; kompenzacije v primeru izgube ali poškodbe blaga; kompenzacije v primeru odpovedi

pošiljke s strani podjetja; kompenzacije v primeru odpovedi pošiljke s strani kupca; kvaliteta nadzornega sistema. Najpomembnejši razlog, da je komisija postavila tudi pogoje glede kvalitete storitev, je ravno pomanjkanje le-te pri prevoznikih, s čimer pa se posledično tudi podjetja raje odločajo za druge načine transporta.

3 LIBERALIZACIJA IN REGULACIJA ŽELEZNIC V SLOVENIJI

Prvi zakon, ki je urejal železniški promet, je Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja slovenske železnice (ZNOFP) iz leta 1993 (Uradni list RS št. 71/93). Pristojnosti so bile razdeljene na državo in Slovenske železnice, ki pa so tudi bile vodene s strani države, kar pomeni, da so bile železnice povsem regulirane.

Zakon o železniškem prometu je bil sprejet leta 1999. Določal je naloge države oz. Ministrstva za promet, Slovenskih železnic in direkcije za železniški promet. Zakon je bil kar nekajkrat spremenjen, med drugim se je direkcija preoblikovala v Javno agencijo za železniški promet. Nazadnje je bil Zakon o železniškem prometu (ZZeLP-UPB4) spremenjen maja 2007 (Uradni list RS št. 44/2007) Ta zakon je sedaj prilagojen direktivam 91/440/EGS (nazadnje spremenjena z direktivo 2004/51/ES), 95/18/ES, 2001/14/ES in 2004/49/ES. S tem zakonom se začneja liberalizirati železniški trg tudi pri nas, saj si sedaj lahko pod določenimi pogoji tudi tuji tovorni železniški operaterji pridobijo dovoljenje za opravljanje svojih storitev. V skladu z ZZeLP-UPB4 2007 so v nadaljevanju predstavljene pristojnosti posameznih organov za železnice pri nas. Poleg tega bom predstavil tudi dejavnost Slovenskih železnic.

3.1 MINISTRSTVO ZA PROMET

Lastnica železniške infrastrukture v Sloveniji je država. Spada pod okrilje Ministrstva za promet (MZP), natančneje pod Direktorat za železnice in žičnice (DŽŽ). DŽŽ se ukvarja z javno železniško infrastrukturo, kombiniranim prevozom, mednarodnim sodelovanjem in varnostjo (DŽŽ, 2008). Javna železniška infrastruktura obsega objekte in naprave, ki so potrebni za nemoteno odvijanje javnega železniškega prometa in pripadajoča zemljišča.

MZP se trudi čim več tovornega prometa preusmeriti s cest na železnice. To poskušajo doseči s spodbujanjem kombiniranega prevoza, za katerega je direktorat pripravil tudi uredbo. Kombinirani prevoz je eden od načinov intermodalnega transporta. S takim načinom transporta bi zmanjšali obremenjenost cestah, s čimer bi znižali stroške popravilja cest, le te pa bi postale varnejše. Poleg tega je kombiniran prevoz tudi bolj prijazen okolju (DŽŽ, 2008).

DŽŽ na področju železnic navaja več prednostnih nalog. Prva je sprejem Nacionalnega programa razvoja javne železniške infrastrukture, na tej osnovi pa posodobitev V. in X. železniškega koridorja. Zato je bila ustanovljena Direkcija za vodenje investicij v javno

železniško infrastrukturo, ki deluje v okviru ministrstva. Zadolžena je za pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa ter za organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije v skladu s predpisi (ZZeIP-UPB4, 2007, 13. člen). V. koridor poteka v smeri Benetke-Trst/Koper-Budimpešta-Lvov. Pri nas ta koridor poteka v smeri Sežana/Koper-Divača-Ljubljana-Zidani Most-Pragersko-Ormož-Hodoš. X. koridor pa poteka v smeri Salzburg-Beljak-Jesenice-Ljubljana-Zidani Most-Dobova-Zagreb-Beograd-Niš-Skopje-Solun, zajema pa tudi vejo Gradec-Maribor-Zidani Most. Oba koridorja sta zelo pomembna za železniški promet v Sloveniji pa tudi za EU. Vendar pa se je potrebno zavedati, da koridorji nimajo vrednosti brez infrastrukture, ki pa je pri nas v slabem stanju. Tem koridorjem se je kljub idealni legi namreč možno izogniti (Slika 1).

Slika 1: Potek V. in X. koridorja čez Slovenijo



Vir: Direktorat za železnice in žičnice, 2008

Naslednja naloga DŽŽ je sodelovanje pri pripravi zakonodaje EU in mednarodnih sporazumov. Zatem opravlja nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo Javne agencije za železniški promet. Sodeluje tudi pri pridobivanju sredstev EU za sofinanciranje investicij v železniško infrastrukturo (DŽŽ, 2008). Opravlja tudi naloge regulatornega organa. To je predvsem odločanje o pritožbah v zvezi s programom omrežja, z dodeljevanjem vlakovnih poti, določanjem in zaračunavanjem uporabnin, izdajanjem licenc, dostopom do javne železniške infrastrukture ipd. (ZZeIP-UPB4, 2007, 18.d člen).

3.2 JAVNA AGENCIJA ZA ŽELEZNIŠKI PROMET

Javna agencija za železniški promet (AŽP) je bila ustanovljena leta 2003 in je takrat prevzela naloge tedanje Direkcije za železniški promet. Dobila je tudi nekatere nove naloge določene s sklepom o ustanovitvi in na podlagi določil Zakona o železniškem prometu. Zagotoviti mora nediskriminatoren dostop do železniške infrastrukture, to pa pomeni, da opravlja naloge varnostnega organa, dodeljuje vlakovne poti, določa uporabnino, zagotavlja učinkovitost

mednarodnih vlakovnih poti, zagotavlja konkurenčnost mednarodnega tovarnega prometa, dodeljuje, preklicuje, začasno odvzema licence železniškim prevoznikom, sprejema vozni red omrežja in začasno, za dobo enega leta opravlja naloge priglašene organa (ZZelP-UPB4, 2007, 21. člen).

Ena najpomembnejših nalog AŽP je dodeljevanje vlakovnih poti. Vlakovna pot je zmogljivost transportne infrastrukture, potrebna za vožnjo vlaka med dvema krajema ob določenem času. Prevoznik brez tega svoje dejavnosti ne sme opravljati. Zanj lahko zaprosi prevoznik, ki k vlogi za dodelitev predloži licenco, varnostno spričevalo, pogodbo o pristopu na železniško infrastrukturo, sklenjeno z upravljavcem oz. pogodbo s prevoznikom, če prosilec ni prevoznik. Pri dodeljevanju vlakovnih poti agencija upošteva vzajemnost obravnave prevoznikov z državo, kjer je prosilec registriran. Upoštevati mora tudi naslednje kriterije: obseg storitev; čim večjo izkoriščenost javne železniške infrastrukture; pokritje stroškov vzdrževanja javne železniške infrastrukture in vodenja prometa na njej z uporabnino; obseg dodatnih sredstev, ki jih bo potreboval prevoznik; ponujena jamstva za dobro izvedbo prevoznih storitev v železniškem prometu na zaproseni vlakovni poti ter druge elemente, ki vplivajo na gospodarno upravljanje javne železniške infrastrukture (ZZelP-UPB4, 2007, 15. člen).

Licenca je dokument, s katerim je prevozniku priznana sposobnost, da opravlja vse ali posamezne vrste prevoznih storitev v železniškem prometu. Licenco agencija dodeli tistemu ponudniku, ki izpolnjuje določene pogoje. To so: prevoznik ni v stečajnem postopku, poslovodstvo podjetja ni bilo obsojeno na zaporno kazen enega ali več let, podjetje mora biti izpolnjevali zahteve glede finančne sposobnosti in strokovne usposobljenosti. Zahteve v zvezi s finančno sposobnostjo so izpolnjene, ko prevoznik dokaže, da bo v obdobju dvanajstih mesecev lahko izpolnjeval svoje obveznosti iz naslova dejavnosti, za katero želi pridobiti licenco. Zahteve, ki se nanašajo na strokovno usposobljenost, pa so izpolnjene, ko prevoznik dokaže, da ima vzpostavljeno organiziranost upravljanja, ki zagotavlja ustrezna znanja oziroma izkušnje, potrebna za varen in zanesljiv nadzor obratovanja in nadzor nad postopki, katerih vrsta je opredeljena v licenci. V Sloveniji veljajo licence, ki jih izdaja agencija ali licence, ki jih izdajajo licenčni organi drugih držav Evropske unije (ZZelP-UPB4, 2007, 16. in 17. člen).

Da prevoznik opravlja svojo dejavnost na slovenski železniški infrastrukturi, mora poskrbeti za ustrezen varnostni nivo. AŽP opravlja tudi nalogo varnostnega organa in torej dodeljuje varnostna spričevala. Varnostno spričevalo je dokaz, da je prevoznik vzpostavil svoj sistem varnega upravljanja in da izpolnjuje zahteve tehničnih specifikacij o interoperabilnosti ter druge zahteve zakonodaje Evropske skupnosti in nacionalnih predpisov o varnosti železniškega prometa. Sestavljeno je iz spričevala, s katerim prevoznik dokaže, da izvaja sistem varnega upravljanja v skladu z zakonom, ki ureja varnost železniškega prometa in spričevala, s katerim se potrjuje, da je prevoznik sprejel ustrezne ukrepe, potrebne za izpolnjevanje posebnih zahtev za varnost železniškega prometa na določenem omrežju. To vključuje uporabo TSI, nacionalne varnostne predpise, pogoje, ki jih mora izpolnjevali osebje

in dovoljenje za začetek obratovanja tirnih vozil, ki jih uporablja prevoznik (ZZeIP-UPB4, 2007, 18. člen).

Naslednja naloga agencije je določanje uporabnine. Uporabnina je denarno nadomestilo, ki ga prevoznik za uporabo javne železniške infrastrukture plača upravljavcu infrastrukture. Namenjena je kritju dela ali celote stroškov vzdrževanja in modernizacije javne železniške infrastrukture. Višina uporabnine je določena na podlagi naslednjih kriterijev: stroški vzdrževanja in dograditev javne železniške infrastrukture; uporabnina prometne infrastrukture v drugih prometnih podsistemih (posebej ceste); dolžina omrežja javne železniške infrastrukture, ki ga uporablja prevoznik; število vozil, s katerimi vozi prevoznik po omrežju; stroški energije; vlakovni kilometri; brutotonski kilometri; vrsta prevoznih sredstev, ki jih prevoznik izvaja na omrežju; čas uporabe omrežja; hitrost vlaka; smeri prevoza; kategorija vlaka in količinski popusti⁵ (ZZeIP-UPB4, 2007, 15. člen).

3.3 SLOVENSKE ŽELEZNICE

Slovenske železnice (SŽ) so nastale po osamosvojitvi leta 1991 iz Jugoslovanskih železnic. Prvo preoblikovanje se je začelo leta 2000, ko je nastalo Javno podjetje Slovenske železnice, d.d. Leta 2003 je sledilo drugo preoblikovanje in v skladu z Zakonom o preoblikovanju in privatizaciji Javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. je nastal Holding Slovenske železnice, d.o.o. (HSŽ). To je obvladujoča družba v poslovnem sistemu slovenskih železniških družb, ki posluje po pravilih dejanskega koncerna (ZZeIP-UPB4, 2007, 27.b člen).

V skladu z direktivo 91/440/EGS, ki je bila zadnjič spremenjena z direktivo 2004/51/ES, je imelo že Javno podjetje Slovenske železnice svoje poslovanje razdeljeno na tri različne dejavnosti, za katere so tudi ločeno vodili računovodske izkaze. Te dejavnosti so bile vzdrževanje infrastrukture, storitve potniškega prometa in storitve tovornega prometa. Tudi po preoblikovanju pa je HSŽ kot obvladujoča družba ustanovila tri odvisne družbe iz istih dejavnosti (Slovenske železnice – Potniški promet, d.o.o., Slovenske železnice – Tovorni promet, d.o.o. in Slovenske železnice – Infrastruktura d.o.o.), poleg teh pa ima HSŽ v širši skupini še nekaj drugih odvisnih družb.

Za tovorni promet pri nas velja, da je že liberaliziran. Za tovorni del Slovenskih železnic to pomeni, da se že začenja srečevati s konkurenco. Potniški promet pri nas še ni liberaliziran, vendar pa bi v skladu s tretjim železniškim paketom moral biti do leta 2010. V javnostoritvenih panogah je upravljanje omrežja oz. infrastrukture regulirano. Tako tudi Infrastruktura d.o.o. deluje na podlagi pogodbe z AŽP. Medtem ko potniški promet že vseskozi posluje z izgubo, je z izgubo v zadnjih letih posloval tudi tovari promet. Infrastruktura v zadnjih letih posluje z dobičkom (Tabela 2).

⁵ Formula za izračun uporabnine je naslednja: uporabnina = (št. vlakovnih kilometrov na regionalni progi * ponder za regionalne proge + št. vlakovnih kilometrov na glavni progi * ponder za glavne proge) * cena za vlakovni kilometer * koeficient za obrabo proge * faktor, ki odraža zahteve prevoznikov glede voznega reda + posebne zahteve prevoznikov po dodatnih in drugih storitvah. Koeficienti obrabe proge so pri različnih tipih vlakov različni, cena za vlakovni kilometer pa znaša 2,23 evra (Novak & Pirnar, 2007, str. 7-8).

Tabela 2: Poslovanje Holdinga Slovenske železnice d.o.o.

DOBIČEK/IZGUBA (v 1.000 evrih)	2003	2004	2005	2006
Potniški promet	-8.016	-4.506	-10.649	-1.306
Tovorni promet	3.459	4.540	-5.141	-1.076
Infrastruktura	0	-388	1.226	2.495

Vir: Slovenske železnice v številkah 2006, 2007, str. 10, 14, 16

3.3.1 Potniški promet

Potniški promet SŽ se deli na notranji in mednarodni promet. Večji del poslovanja predstavlja notranji promet (Tabela 3). Največji delež potnikov v notranjem prometu predstavljajo mladi z abonentskimi vozovnicami. Ponudbo sestavljajo vlaki višjega ranga (ICS, InterCity, EuroCity, mednarodni vlaki), maloobmejni, regionalni in lokalni vlaki. Za mednarodni promet Slovenskih železnic so najpomembnejši trgi Avstrija, Hrvaška, Italija in Nemčija, poleg teh pa imajo še povezave s Češko, Madžarsko, Srbijo in Švico (Letno poročilo 2006, 2007, str. 31-32).

Tabela 3: Število prepeljanih potnikov Slovenskih železnic v letih 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
PREPELJANI POTNIKI (v tisoč)	15.066	14.835	15.742	16.131
Notranji promet	14.152	13.985	14.917	15.275
Mednarodni promet	914	850	825	856

Vir: Slovenske železnice v številkah 2006, 2007, str. 14

V Slovenskih železnicah se zavedajo, da je ena najpomembnejših stvari obveščanje potnikov o ponudbi in poteku prometa. Število poizvedovanj za vozni red na njihovih spletnih straneh preseže dva milijona. V zvezi s potniškim prometom je potrebno omeniti še tehnološko zastarelost vagonov. Leta 2006 je promet potekal s 101 vagonom, katerih povprečna starost je znašala 31,2 let. Taka starost pomeni tudi, da so nekonkurenčni za trg, pa tudi njihovo vzdrževanje je drago (Letno poročilo 2006, 2007, str. 33-34).

3.3.2 Tovorni promet

Ponudbo sestavljajo prevozi vagonov in malih pošiljk. Pri vagonovih je možen prevoz posameznih vagonov ali celotnih vlakov v klasičnem ali kombiniranem načinu. Pri slednjem lahko uporabnik izbere različne oblike in vrste transporta, zato je možen tudi prevoz od vrat do vrat. Vozni park jim omogoča prevoz različnega blaga, od težkega masovnega pa do končnih izdelkov, pa tudi nevarne snovi, avtomobile, živali idr. Tudi za vozni park tovornega prometa velja, da je že precej star. Povprečna starost vagonov namreč znaša 27,5 leta, življenjska doba pa je 30 let. Kot potniški del, tudi tovorni opravlja storitve v notranjem in mednarodnem prometu, vendar pa v mednarodnem prepeljejo precej več blaga (Letno poročilo 2006, 2007, str. 28).

3.3.3 Infrastruktura

Slovenske železnice - Infrastruktura d.o.o. opravlja gospodarsko javno službo vzdrževanja javne železniške infrastrukture in vodenje prometa. To sta tudi dve poslovni enoti znotraj

Infrastrukture. Vzdrževanje javne železniške infrastrukture je gospodarska javna služba, ki jo poslovna enota Vzdrževanje infrastrukture kot pooblaščen upravljavec opravlja na podlagi pogodb z AŽP.

Glavne naloge vzdrževanja infrastrukture so: upravljanje, vodenje in izvedba vzdrževalnih del na potniških postajah in postajališčih; vzdrževanje zgornjega in spodnjega ustroja proge s pripadajočimi objekti in opremo na skupni dolžini 1.577 km tirov; zagotavljanje takšnega stanja signalno varnostnih naprav, da je mogoče varno in nemoteno izvajanje železniškega prometa; zagotavljanje stabilnega delovanja elektroenergetskih naprav, tako da je zagotovljen nemoten prenos električne energije iz javnega distribucijskega omrežja do električnih vlečnih vozil in za druge namene; zagotavljanje telekomunikacijskega sistema, ki omogoča vodenje železniškega prometa in delovanje poslovnega subjekta HSŽ; upravljanje, vodenje in izvedba vzdrževalnih del na zgradbah (Letno poročilo 2006, 2007, str. 37).

Vodenje prometa je posebna poslovna enota, ki je zadolžena za načrtovanje, vodenje in urejanje vlakovnega prometa, ki mora potekati varno in urejeno ob optimalni izrabi infrastrukture. Načrtovanje prometa temelji na opremljenosti železniške infrastrukture, lastnostih voznih sredstev in posredovanih naročilih oziroma zahtevah prevoznikov, izraža pa se z letnim voznim redom. V okviru vodenja prometa se opravljajo dela, ki vplivajo na varnost in urejenost prometa. Urejanje vlakovnega prometa pa pomeni zagotavljanje in postavljanje vozniških poti za vlake na postajah in na odprti progi. Varnost pa se zagotovi s postavitvijo in zavarovanjem vlakovne vozne poti, s čimer se vlaku zagotovi uvoz ali izvoz iz postaje oz. prost medpostajni odsek. S tem pa se prepreči, da bi na isti odsek zapeljal drug vlak (Infrastruktura, 2008).

Skupna dolžina železniških prog pri nas znaša 1.228,7 km, od tega je dvotirnih 330,4 km, ostale so enotirne. 1120,4 km je namenjenih tako tovornemu kot potniškemu prometu, 106,1 km je namenjenih zgolj tovornemu, 2,2 km pa zgolj potniškemu prometu. Elektrificiranih prog je 503,5 km (Infrastruktura, 2008).

3.4 ODPIRANJE ŽELEZNIŠKEGA TRGA V SLOVENIJI

Prvo tuje železniško podjetje, ki je pri nas prejelo varnostno spričevalo, je bil konec februarja letos avstrijski GKB. To je precej pozno glede na to, da je Evropska komisija rok za odprtje za mednarodni tovorni promet določila 1. januar 2006. Po več kot enem letu čakanja, ko je GKB skupaj s še tremi operaterji oddal vlogo, so varnostno spričevalo vendarle prejeli. Varnostno spričevalo je prvi in najpomembnejši pogoj za vstop na trg, vendar pa je poleg tega potrebno pridobiti še dodeljene vlakovne poti, kar pa lahko vzame še nekaj časa. GKB začnjenja s prevozi s koncem junija 2008, opravljali pa bodo predvsem prevoze med Luko Koper in Avstrijo (Slovenski železniški trg odprt, prvi tuji operater bo GKB, 2008).

Druga družba, ki je pridobila varnostno spričevalo (julija 2008), je prav tako avstrijsko podjetje Rail Cargo Austria (RCA), ki je hčerinska družba avstrijskih železnic (OBB). Vendar pa šele prihod tega operaterja pomeni konkurenco na naših tirih, saj bodo za GKB vse storitve

opravljale Slovenske železnice. Po prevzemu tovornega dela madžarskih železnic je RCA tretji največji operater tovornega prometa v Evropi. Prisoten je na večini trgov srednje in vzhodne Evrope, letno pa prepelje približno 67 milijonov ton tovora, kar je precej več od Slovenskih železnic, ki so lani prepeljale 19,3 milijona ton. RCA mora pridobiti še vlakovne poti, na kar pa bodo verjetno morali počakati do objave novega voznega reda (Godec, 2008). To sta zaenkrat edini družbi, ki sta prejeli varnostno spričevalo. Dve družbi, ki sta prav tako oddali vlogo konec leta 2006, ga še nista pridobili, kar kaže na počasno delo AŽP. Primerjava Slovenije z EU sledi v naslednjem poglavju.

4 REZULTATI LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC V EU

Ko se je leta 1990 EU odločila za enoten železniški trg, sta se naredili dve koaliciji. Na eni strani sta bili Velika Britanija in Nizozemska kot brezpogojni zagovornici liberalizacije, na drugi strani pa so bile države, ki so sicer podpirale liberalizacijo, vendar pa so videle tehnične in operativne težave. Najbolj skeptična je bila Francija, ki je skušala upočasniti liberalizacijo, kolikor je bilo mogoče. Francozi so si želeli trg, v katerem bi bilo zgolj več sodelovanja med nacionalnimi operaterji, ne bi pa bil povsem odprt (Heritier, 2001, str. 845). Banks (2003) pa je bil celo mnenja, da imajo Francija, Luksemburg in Belgija rade svoje državne monopole in si sploh ne želijo sprememb.

Vendar pa so evropske direktive za vse članice EU zavezujoče in si ne morejo privoščiti, da bi jih za dalj časa odlagale. Komisija lahko pravno ukrepa proti tistim članicam, ki ne izpolnjujejo zahtev. Državi, za katero meni, da ne izpolnjuje zakonodaje, pošlje uradni opomin. Država ima potem ponavadi dva meseca časa, da na opomin odgovori. Komisija lahko pošlje državi še drugi opomin (obrazloženo mnenje), ne glede ali je država poslala odgovor na prvi opomin ali ne. Drugi opomin je tudi končni. V njem komisija našteva, v čem je država kršila zakonodajo in jo poziva, naj pomanjkljivosti odpravi. Če država ne ukrepa niti po drugem opominu, lahko komisija sproži postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti (Evropska komisija proti Sloveniji zaradi okoljske odgovornosti ter železnic, 2008).

EU mora zato stalno preverjati, kako so posamezne države članice uspešne pri uresničevanju direktiv. Določila prvega paketa so države članice sicer že vpeljale v svojo zakonodajo, vendar pa je Evropska komisija ugotovila, da po poročilu izpred dveh let niso uvedle ustreznih ukrepov za udejanjanje. Zato je junija letos poslala prvi opomin zaradi neizvajanja prvega paketa 24 državam, med njimi tudi Sloveniji. Edina država, ki si ni prislužila opozorila, je Nizozemska. Komisija je navedla sledeče pomanjkljivosti: upravljavci infrastrukture so premalo samostojni glede na prevoznike v železniškem prometu; nezadostno izvajanje predpisov iz direktive o uporabninah za uporabo železniške infrastrukture, manjkajo na primer cenovni režim za izboljšanje učinkovitosti železniškega omrežja in spodbude, ki bi upravljavca infrastrukture pripravile do zmanjšanja stroškov in uporabnin; ni bil ustanovljen neodvisen regulatorni organ z zadostnimi pooblastili, ki bi reševal težave, povezane s

konkurencu v železniškem sektorju (Tajani: nastop s svarilom 24. državam glede liberalizacije železnic, 2008).

Komisija je ukrepala tudi, ker države niso prenesle dveh ključnih direktiv drugega paketa (2004/49/ES in 2004/50/ES) v svojo zakonodajo. Oktobra 2006 je 13 državam poslala obrazloženo mnenje, proti 10 državam, med katerimi je bila tudi Slovenija, pa je marca 2007 vložila tožbo na Sodišču Evropskih skupnosti. Ostale države so bile še Nemčija, Grčija, Španija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Švedska in Slovaška. Direktivo 2004/49/ES je medtem Slovenija že vnesla v svojo zakonodajo (Rail Transport and Interoperability, 2008).

Obširnejšo raziskavo liberalizacije po posameznih državah je v raziskavi s pomočjo strokovnjakov družbe IBM naredil Kirchner. Rezultati so bili prikazani v dokumentu Indeks liberalizacije železnic (Kirchner, Summary of the Study: Rail Liberalisation Index 2004, 2004). Prvi je bila napisan že leta 2002 za tedanjih 15 držav članic. Sledili sta še dve izdaji. Druga je bila narejena leta 2004, ko so bile v raziskavo vključene še nove članice (brez Malte in Cipra) ter Norveška in Švica. Leta 2007 je sledila še tretja izdaja (Kirchner, Summary of the Study: Rail Liberalisation Index 2007, 2007), v raziskavo pa sta bili vključeni še Romunija in Bolgarija. V nadaljevanju bom prikazal rezultate zadnjih dveh raziskav.

Liberalizacijo po posameznih državah so merili s pomočjo različnih indeksov. Indeks LIB opisuje stopnjo odprtja evropskega železniškega trga. Sestavljen je iz dveh indeksov, iz indeksa LEX in indeksa ACCESS. Indeks LEX meri pravne osnove vstopa na trg, torej prenos evropskih direktiv v nacionalno zakonodajo. Indeks ACCESS pa meri praktične pogoje vstopa, kot so ovire za dostop do informacij, administrativne in operativne ovire ter še posebej tržni delež, ki je dosegljiv tujim železniškim podjetjem. Leta 2004 je bil indeks LIB sestavljen iz 70 % indeksa ACCESS in 30 % indeksa LEX, leta 2007 pa se je delež spremenil, in sicer je bil LIB sestavljen iz 80 % ACCESS in 20 % LEX. Poleg tega je bil za vsako državo izmerjen še indeks COM. Ta meri dinamiko konkurence v železniškem prometu. Pri tem indeksu se upoštevajo tržni deleži in število tujih operaterjev.

4.1 REZULTATI RAZISKAVE LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC LETA 2004

V raziskavi liberalizacije železnic je bilo ugotovljeno, da se železniški trg razvija počasi (Kirchner, 2004, str. 1). Proces evropske liberalizacije je bil praktično šele na začetku, vseeno pa se je že leta 2004 videlo, da železniški sektor zaostaja za drugimi mrežnimi industrijami, kot so telekomunikacije in energetika.

V poročilu so ugotovili, da (Kirchner, 2004, str. 1):

- kar nekaj držav kljub zagotovilom za nediskriminatoren dostop do trga v praksi tega ni dovoljevalo zaradi dragega in kompleksnega licenciranja in procesa odobritve. Odobritev voznega parka je še vedno predstavljala resno oviro za vstop na trg;

- so v veliko državah članicah strukturne spremembe v zadnjih dveh letih v bistvu pogosto vključevale obstoječe institucije pod drugim imenom;
- so bili regulatorni organi pogosto locirani na ministrstvu za promet posamezne članice brez potrebnih virov, kar je premalo glede na funkcije, ki jih je bilo potrebno opravljati na tej stopnji liberalizacije (potreben je učinkovit in neodvisen regulatorni organ);
- države, ki še niso v celoti implementirale prvega železniškega paketa, so v praksi dostikrat ponujale boljše pogoje za vstop na trg, kot tiste, ki so to že storile;
- so imele nekatere države pristopnice manjše vstopne ovire, kot nekatere države članice;
- so imele tuje železniške družbe kljub trendom internacionalizacije obrobne tržne deleže;
- je šele ena tretjina držav uspela znatno zmanjšati ovire za dostop do trga;
- so železniške družbe kot novinci na trgu poskušale pridobiti podporo, kljub oviram.

Izmerjeni rezultati LIB indeksa (Priloga 1) so države razdelili v tri skupine. V prvo skupino (nad 600 točk) so se uvrstile Velika Britanija, Švedska, Nemčija, Nizozemska, Danska, Italija, Švica in Portugalska. Ta skupina je dosegla relativno dober napredek pri odpiranju trga, je v procesu dinamične liberalizacije in si je zaslužila status pravočasno oz. po načrtu. V drugo skupino (300-600 točk) so se uvrstile Norveška, Avstrija, Poljska, Češka, Finska, Latvija, Luksemburg, Belgija, Slovaška, Madžarska, Slovenija in Francija. Ta skupina je naredila manjši napredek kot prva, označena pa je bila s statusom zamujeno. V tretji skupini (do 300 točk) pa so se znašle Estonija, Litva, Grčija, Irska in Španija, označene pa so bile kot skupina, na katero se čaka. Slovenija je bila izmed 25. držav uvrščena na skromno 19. mesto.

Pri indeksu LEX (Priloga 2) je bila prav tako najvišje uvrščena Velika Britanija, precej boljše od skupnih rezultatov pa so bile postavljene Poljska, Slovenija, Latvija in Finska. Slovenija je bila po tej lestvici postavljena na 13. mesto in bila med državami, ki imajo do tujih železniških podjetij prijazno zakonodajo.

Pri indeksu ACCESS (Priloga 3) pa se je Slovenija odrezala precej slabše in zasedla šele 20. mesto in bila uvrščena med države, ki imajo restriktiven dostop. Najlažji dostop je bil na Švedskem.

Na prvem mestu lestvice indeksa COM (Priloga 4) je bila Velika Britanija, Slovenija je zasedla 21. mesto in je bila tako med državami brez konkurence oz. državami, ki imajo še vedno železniškega operaterja z monopolnim položajem. Raziskava je pokazala, da je Slovenija med tistimi državami članicami, kjer je liberalizacija šele v začetni fazi in pri katerih se spremembe dogajajo precej počasi. Če je bila Slovenija na področju zakonodaje še v evropski sredini, je bila pri vseh ostalih kazalcih na samem repu uvrščenih držav.

4.2 REZULTATI RAZISKAVE LIBERALIZACIJE ŽELEZNIC LETA 2007

Popolna liberalizacija tovarnega prometa in pridružitvev Romunije in Bolgarije Evropski uniji sta dva dogodka, ki sta odločilno prispevala k temu, da je bilo potrebno ponovno ugotoviti

raven liberalizacije železnic med evropskimi državami. Raziskava liberalizacije železnic je potekala sredi leta 2007 (Kirchner, 2007, str. 1).

Raziskava je na splošno pokazala sledeče (Kirchner, 2007, str 6-7):

- vse države so nadaljevale odpiranje svojega železniškega trga in ugotovljene razlike med njimi so precej manjše kot leta 2004. Toda v nekaterih državah se še vedno pojavljajo ovire;
- v principu je dostop mogoč tako za domača kot za tuja železniška tovarna podjetja v vseh državah. V nekaterih državah se podjetja sicer še vedno srečujejo z zelo restriktivnimi pogoji, v večini pa so podjetja vendarle že pridobila licence in že opravljajo svojo dejavnost;
- 6 držav dovoljuje tujim železniškim tovarnim podjetjem dostop do svojega omrežja samo z omejitvami;
- železniška regulacija se še vedno znatno razlikuje od države do države. Še vedno je kar nekaj držav, pri katerih regulatorni organ obstaja bolj ali manj zgolj na papirju, v resnici pa ima zelo malo pooblastil. Pravzaprav ima zelo malo držav regulatorni organ, ki je sposoben zagotoviti nediskriminatoren dostop do omrežja;
- zaradi kratke časovne dobe, ki je bila na voljo za implementacijo regulacijske zakonodaje, se dejanski dostop do trga ni tako dobro razvil kot pravna podlaga zanj.

V raziskavi je v primerjavi z letom 2004 dodana še ena skupino - napredujoči, za države, ki so zbrale več kot 800 točk. To pa so Velika Britanija, Nemčija, Švedska in Nizozemska. Največ držav (19) je zbralo med 600 in 800 točkami ter se tako uvrstilo v skupino pravočasno, med njimi pa je kar 15 držav novih v tej skupini, tudi Slovenija (uvrščena na 17. mesto). Med 300 in 600 točkami so zbrale Luksemburg, Francija, Grčija in Irska in se tako uvrstile v skupino zamudnikov. Manj kot 300 točk pa ni osvojila nobena država (Priloga 5).

Pri indeksu LEX (Priloga 6) se je spet najbolje odrezala Velika Britanija, Slovenija pa je nazadovala na 23. mesto. V primerjavi z letom 2004 je torej Slovenija pri zakonodaji uvrščena slabše. Slovenija je med tistimi državami, ki najmanj podpirajo vstop tujih prevoznikov. Poročilo še navaja, da v Sloveniji ločenost infrastrukture in transporta obstaja zgolj pri vodenju računovodskih izkazov. Dostop do našega omrežja pa je možen samo na podlagi recipročnosti in le za mednarodne povezave. Tuji operater torej pri ne more ponuditi prevoza znotraj Slovenije.

Pri indeksu ACCESS (Priloga 7) je spet največ točk zbrala Švedska, Slovenija pa je napredovala na 13. mesto, torej se je izboljšala pri enostavnosti dostopa. Pri tem indeksu je Slovenija omenjena kot ena izmed tistih držav, v katerih je plačilo uporabe infrastrukture potrebno, tudi kadar so vlakovne poti odpovedane, kar velja še za šest drugih držav.

Tudi pri indeksu COM (Priloga 8) je najvišje uvrščena Velika Britanija, Slovenija pa je na 22. mestu in je še vedno v družbi držav, v katerih je malo ali nič konkurence. V Sloveniji v tem času še vedno ni bilo nobenega tujega železniškega podjetja. Slovenija torej še vedno ni napravila večjega koraka proti dejanski liberalizaciji železniškega trga.

SKLEP

Liberalizacija železnic prinaša številne spremembe v evropski in posledično v slovenski železniški sistem. Spremembe Evropska komisija sprejema postopoma, kar naj bi državam olajšalo uresničitev. Začetek procesa predstavlja direktiva 91/440/EGS, s katero je bila postavljena zahteva o tržni usmeritvi nacionalnih železniških operaterjev. To je spremenilo dotedanje stanje naravnih monopolov in je nujno za začetek revitalizacije evropskih železnic, ki imajo v evropskem transportu premajhen delež. Prvi, drugi in tretji železniški paket prinašajo številne novosti glede varnosti, licenciranja, dodeljevanja vlakovnih poti, certifikatov za vlakovodje, interoperabilnosti idr. Ustanovljena je bila Evropska agencija za železniški promet, ki ima naloge v zvezi z varnostjo, interoperabilnostjo in usklajevanjem med različnimi nacionalnimi organi.

Prvi pomembnejši železniški organ v Sloveniji je Direktorat za železnice in žičnice v okviru Ministrstva za promet, ki pripravlja železniško zakonodajo. Država je na zahtevo EU ustanovila Javno agencijo za železniški promet, ki ima večino pristojnosti na področju železnic. Dodeljuje vlakovne poti, licence, skrbi za varnost in zaračunava uporabnino. V Sloveniji je do nedavnega obstajal samo en železniški prevoznik – Holding Slovenske železnice. HSŽ je razdeljen na tri dele – potniški promet, tovorni promet in infrastruktura – vsak od teh je tudi svoja pravna oseba. To je tudi prvi pogoj za uspešno liberalizacijo železnic – namreč da se zagotovi neodvisnost upravljavca infrastrukture od prevoznika. Medtem, ko je tovorni promet že liberaliziran, lahko v kratkem pričakujemo, da bo tako tudi s potniškim.

Prvi korak proti liberalizaciji železnic v Sloveniji je sicer narejen, dva tuja operaterja sta namreč pridobila varnostno spričevalo za opravljanje storitev na naših tirih. Vendar pa Slovenija le počasi uresničuje evropske zahteve. To dokazujejo tudi razne revizije uresničevanja direktiv. Število točk zbranih pri ugotavljanju indeksa liberalizacije kažejo, da Slovenijo čaka še precej dela, da bo dosegla stanje, v katerem bodo glavno besedo imeli trg oz. konkurenca. Večina držav EU je pri liberalizaciji železnic hitrejša in odločnejša.

LITERATURA IN VIRI

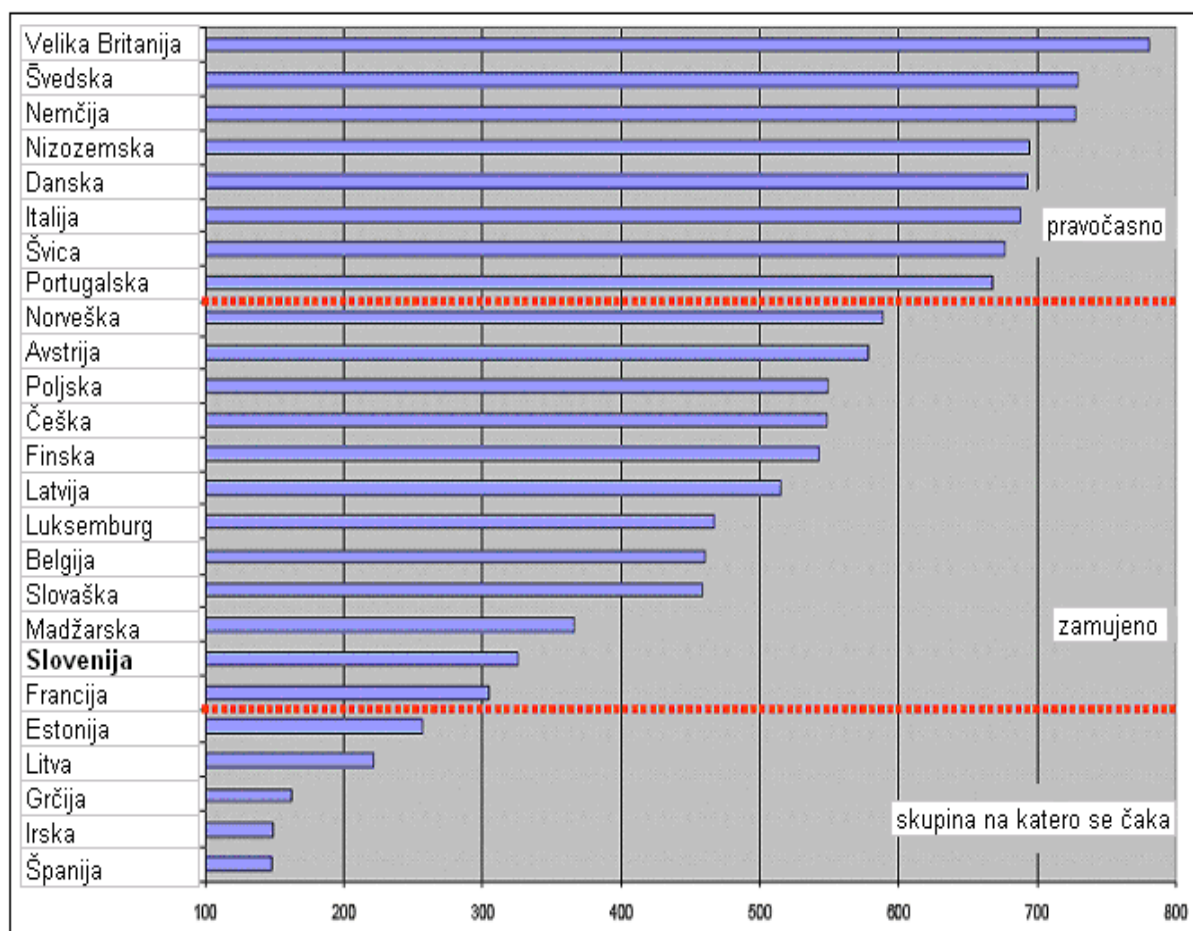
1. Baldwin, R. & Cave, M. (1999). *A reader on regulation*. New York: Oxford University Press.
2. Banks, M. (2003, 3. november). EU industry: A step closer to rail liberalisation?. *The Economist Intelligence Unit Ltd*. Najdeno 23. maja 2008 na spletnem naslovu <http://proquest.umi.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pqdweb?index=21&did=664840091&SrchMode=3&sid=1&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1214309062&clientId=16601&aid=4>.
3. *Commission staff working paper: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council, amending Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways to gradually open up the market for international passenger services by rail*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.

4. *Communication from the commission to the council and the European parliament towards an integrated European railway area.* (2002). Bruselj: Evropska komisija.
5. De Bruijn, H. & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sector. *Public Administration*, 84 (3), 717-735.
6. Direktiva 95/18/ES Evropskega sveta o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu. (1995). *Uradni list EU*. (Št. L 143/70, 19. junij 1995).
7. Direktiva 96/35/ES Evropskega sveta o imenovanju in poklicni usposobljenosti svetovalcev za varnost pri prevozu nevarnega blaga po cesti, železnici in celinskih plovnihih poteh. (1996). *Uradni list EU*. (Št. L 145/10, 3. junij 1996).
8. Direktiva 96/48/ES Evropskega sveta o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti. (1996). *Uradni list EU*. (Št. L 235/6, 23. julij 1996).
9. Direktiva 96/49/ES Evropskega sveta o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici. (1996). *Uradni list EU*. (Št. L 235/25, 23. julij 1996).
10. Direktiva 96/87/ES Evropskega sveta o prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici tehničnemu napredku. (1996). *Uradni list EU*. (Št. L 335/45, 13. december 1996).
11. Direktiva 2001/12/ES Evropskega sveta o spremembi Direktive Sveta 91/440/ES o razvoju železnic v Skupnosti (2001). *Uradni list EU*. (Št. L 75/1, 26. februar 2001).
12. Direktiva 2001/13/ES Evropskega sveta o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu (2001). *Uradni list EU*. (Št. L 75/26, 26. februar 2001).
13. Direktiva 2001/14/ES Evropskega sveta o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (2001). *Uradni list EU*. (Št. L 75/29, 26. februar 2001).
14. Direktiva 2001/16/ES Evropskega sveta o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti. (2001). *Uradni list EU*. (Št. L 110/1, 19. marec 2001).
15. *Direktorat za železnice in žičnice (DŽŽ) [Ministrstvo za promet Republike Slovenije]*. Najdeno 30. maja 2008 na spletnem naslovu http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/zeleznice_in_zicnice/.
16. *European Railway Agency (ERA)*. Najdeno 7. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.era.europa.eu/public/core/Pages/default.aspx>.
17. Evropska komisija proti Sloveniji zaradi okoljske odgovornosti ter železnic. (2008, 26. junij). *STA*. Najdeno 5. julija na spletnem naslovu <http://www.sta.si/vest.php?s=s&t=0&id=1297414&pr=1>.
18. *General definitions of highspeed [International Union of Railways (UIC)]*. Najdeno 5. avgusta 2008 na spletnem naslovu http://www.uic.asso.fr/gv/article.php3?id_article=14.
19. Godec, B. (2008, 28. april). Na slovenske tire prihajajo avstrijske železnice. *Finance*.
20. Heritier, A. (2001). Market integration and social cohesion. *Journal of European Public Policy*, 8 (5), 825-852.
21. Hrovatin, N. (1994). Problematika določanja cen v naravnomonopolnih javnostoritvenih panogah. *Slovenska ekonomska revija*, 45 (5), 434-451.
22. Hrovatin, N. et al. (2000). *Regulacija trgov po vstopu Slovenije v Evropsko unijo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. *Infrastruktura [Slovenske železnice]*. Najdeno 2. junija 2008 na spletnem naslovu <http://www.slo-zeleznice.si/sl/infrastruktura/>.

24. Javna agencija za železniški promet (AŽP). Najdeno 10. avgusta 2008 na spletnem naslovu http://www.azp.si/sl/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=79.
25. Kirchner, C. (2004). *Summary of the Study: Rail Liberalisation Index 2004*. Berlin: Humboldt University.
26. Kirchner, C. (2007). *Summary of the Study: Rail Liberalisation Index 2007*. Berlin: Humboldt University.
27. Kranjec, M. (2003, 23. junij). Narobe razumljena liberalizacija javnih podjetij. *Finance*.
28. *Letno poročilo 2006*. (2007). Ljubljana: Holding Slovenske železnice d.o.o.
29. Novak, K. & Pirnar, M. (2007). *Analiza različnih evropskih modelov zaračunavanja uporabnine za uporabo železniške infrastrukture s predlogom alternativnih modelov v Republiki Sloveniji*. Maribor: Fakulteta za gradbeništvo.
30. Ogorelc, A. (2004). *Mednarodni transport in logistika*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
31. Ontario Energy Board (OEB). Najdeno 2. maja 2008 na spletnem naslovu www.oeb.gov.on.ca/html/en/industryrelations/resourceguide_glossary.htm.
32. *Proposal for a directive of the European parliament and of the council on the certification of train crews operating locomotives and trains on the Community's rail network*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.
33. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on compensation in cases of non-compliance with contractual quality requirements for rail freight services*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.
34. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on International Rail Passengers' Rights and Obligations*. (2004). Bruselj: Evropska komisija.
35. *Rail Transport and Interoperability [Evropska komisija]*. Najdeno 8. avgusta 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/transport/rail/overview/index_en.htm.
36. Schenker. Najdeno 5. avgusta 2008 na spletnem naslovu http://www.schenker.si/12708/si/main_node_13076.html.
37. *Slovenske železnice v številkah 2006*. (2007). Ljubljana: Holding Slovenske železnice d.o.o.
38. Slovenski železniški trg odprt, prvi tuji operater bo GKB. (2008, 26. februar). *Transportal*. Najdeno 8. julija 2008 na spletnem naslovu http://www.transportal.si/transport_dogodki_odmevi/slovenski_zelezniški_trg_odprt_prvi_tuji_operater_bo_gkb.html.
39. Tajani: nastop s svarilom 24. državam glede liberalizacije železnic. (2008, 30. junij). *Transportal*. Najdeno 8. julija 2008 na spletnem naslovu http://www.transportal.si/transport_dogodki_odmevi/tajani_nastop_s_svarilom_24_drzavam_glede_liberalizacije_zeleznic.html.
40. Taylor, J. & Frost, L. (2002). *Microeconomics 2*. Brisbane: John Wiley & Sons Australia, Ltd.
41. *White Paper: A strategy for revitalising The Community's railways* (1996). Bruselj: Evropska komisija.
42. *White Paper: European transport policy for 2010: time to decide* (2001). Bruselj: Evropska komisija.
43. Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja slovenske železnice. (1993). *Uradni list RS*. (Št. 71/93, 30. december 1993).

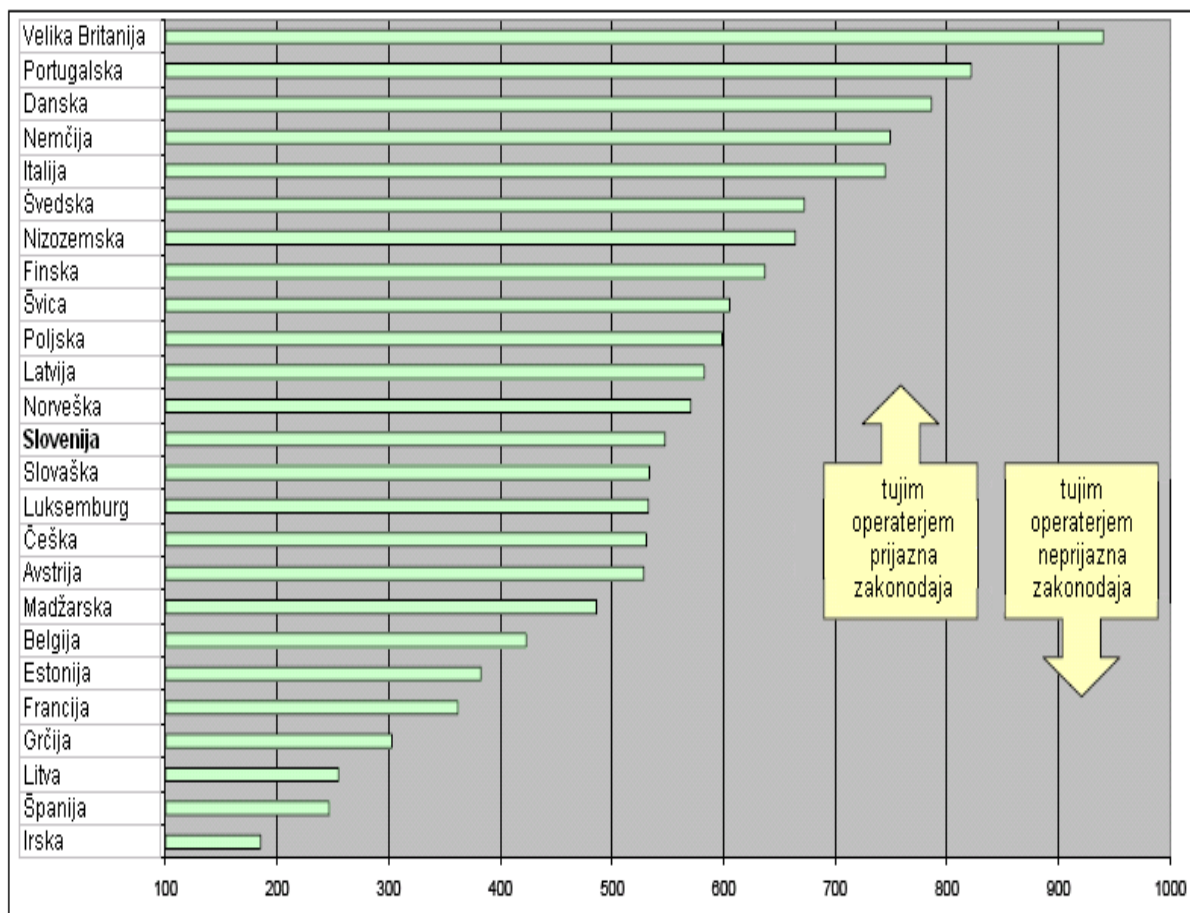
44. Zakon o Železniškem prometu. (1999). *Uradni list RS*. (Št. 92/99, 2. november 1999).
45. Zakon o Železniškem prometu (ZZeIP-UPB4). (2007). *Uradni list RS*. (Št. 44/2007, 21. maj 2007).

Priloga 1: Indeks liberalizacije železnic (LIB) 2004



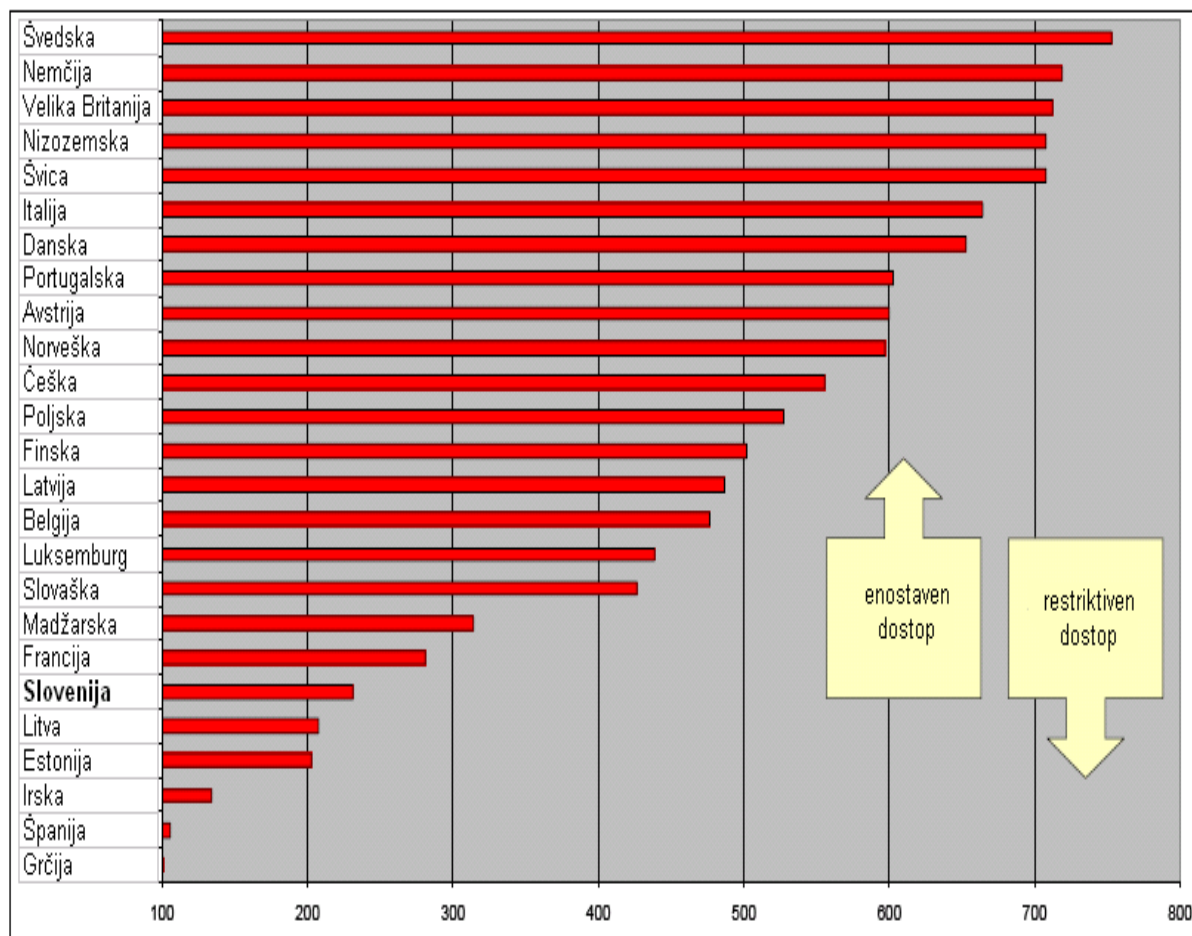
Vir: Kirchner, 2004, str. 3.

Priloga 2: Indeks LEX 2004



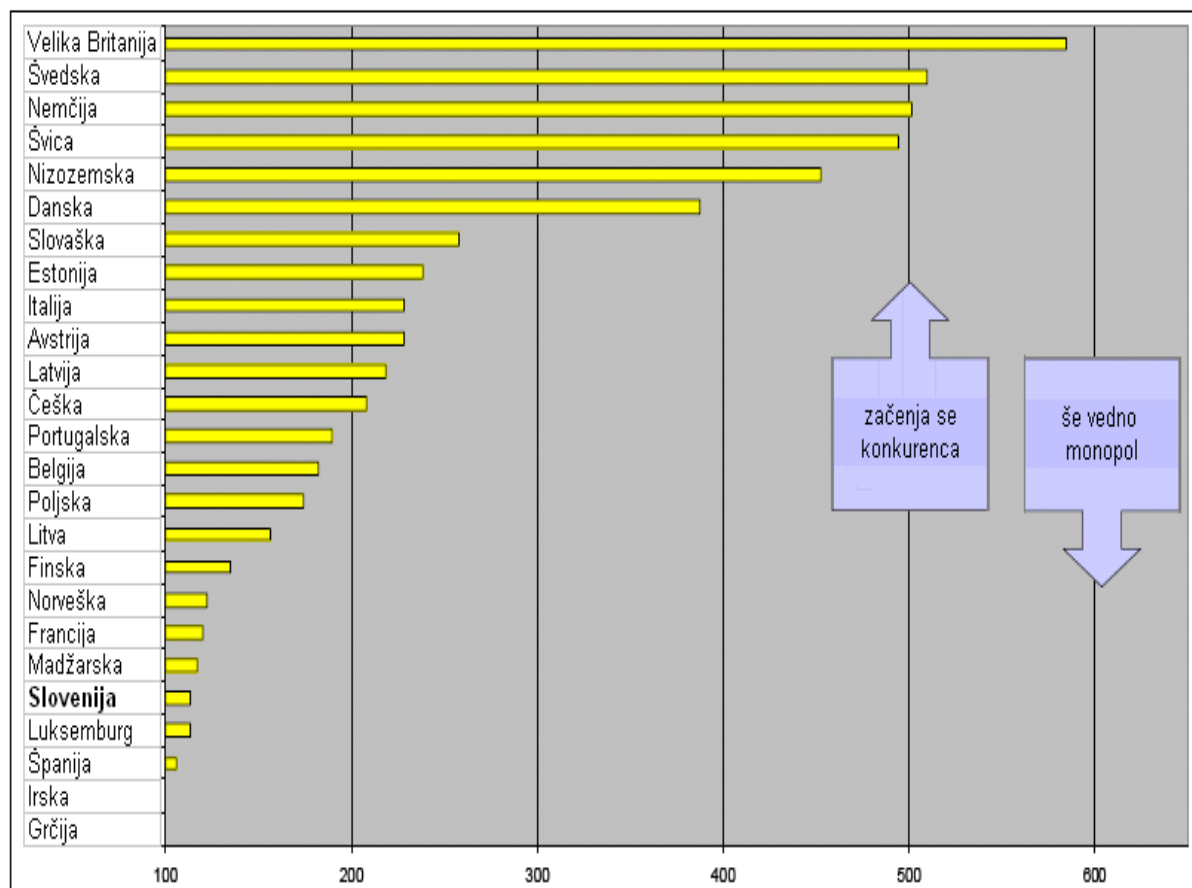
Vir: Kirchner, 2004, str. 5.

Priloga 3: Indeks ACCESS 2004



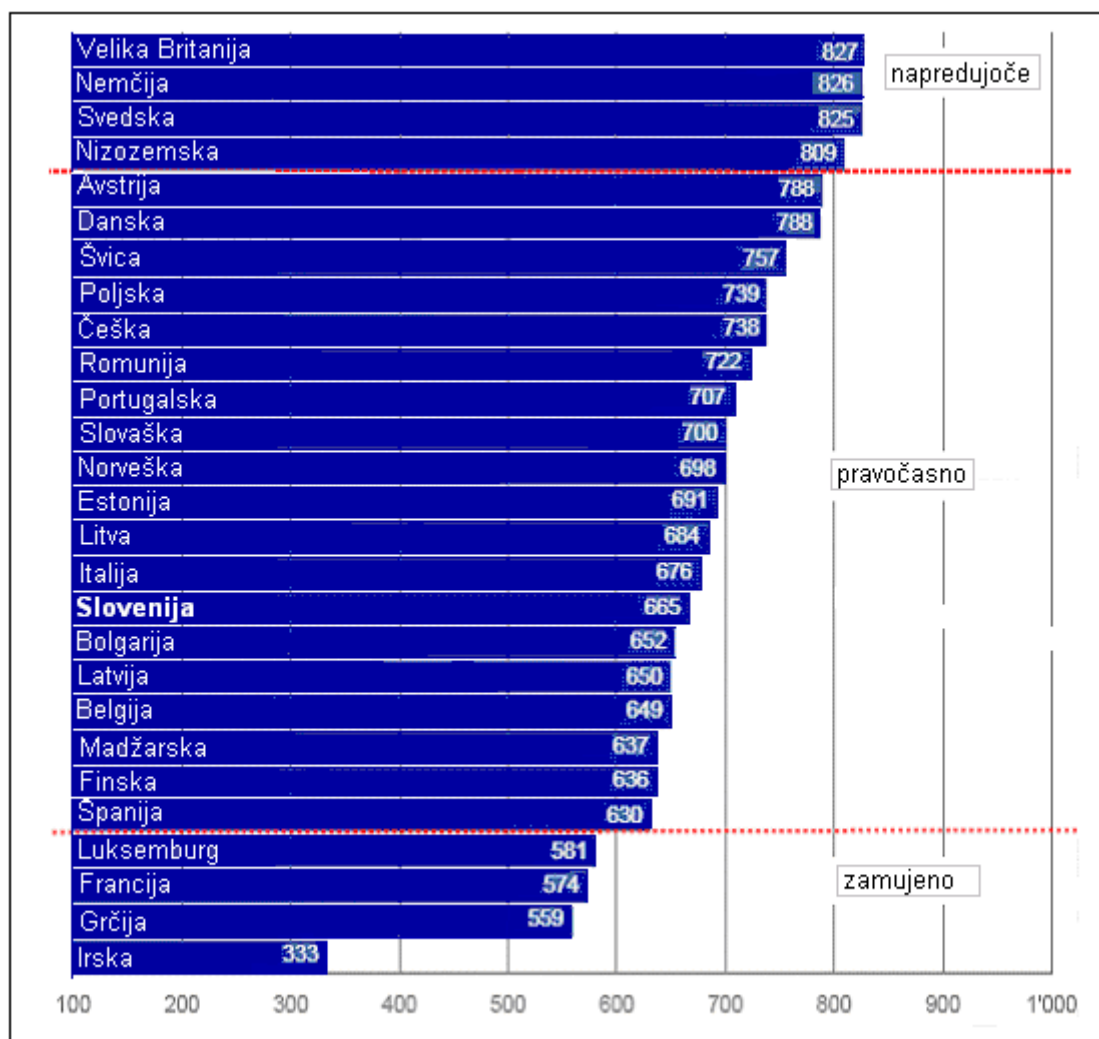
Vir: Kirchner, 2004, str. 6.

Priloga 4: Indeks COM 2004



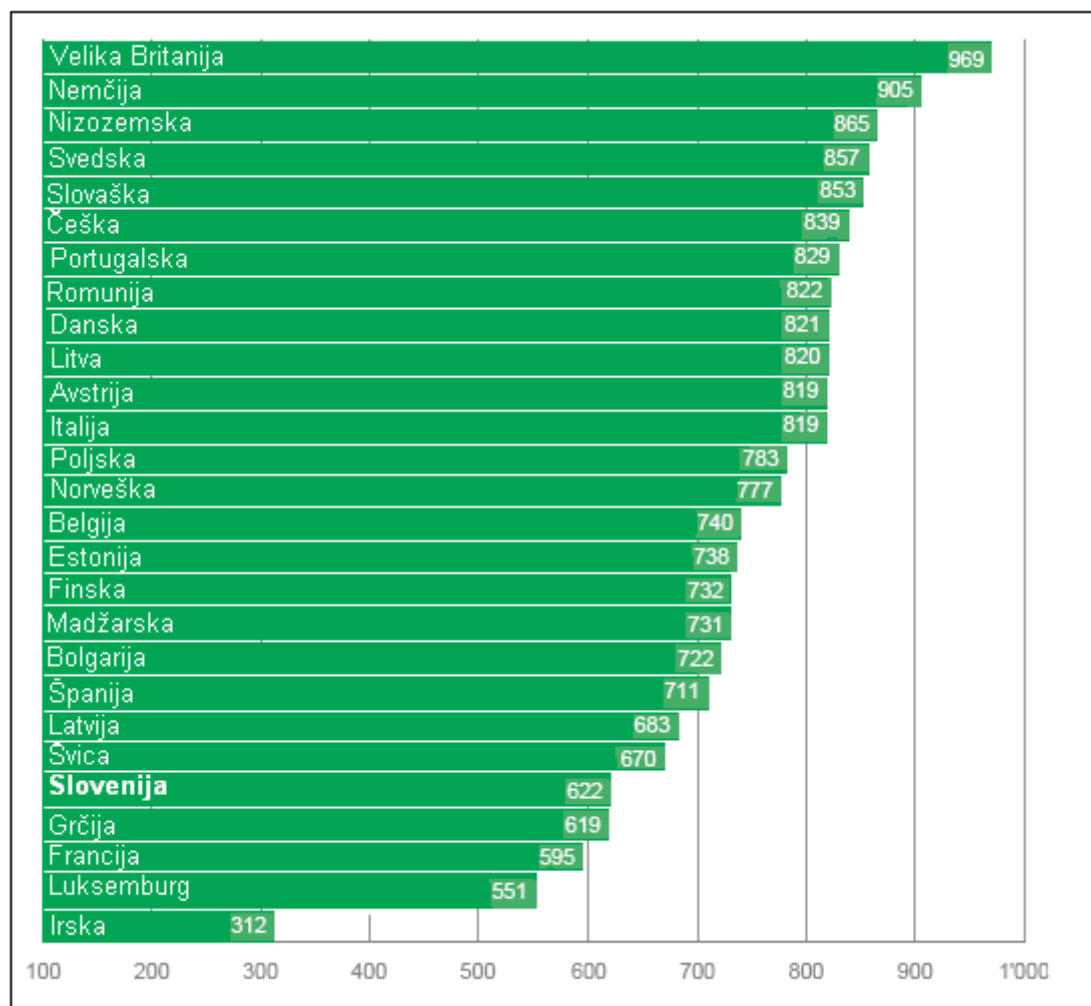
Vir: Kirchner, 2004, str. 9.

Priloga 5: Indeks liberalizacije železnic (LIB) 2007



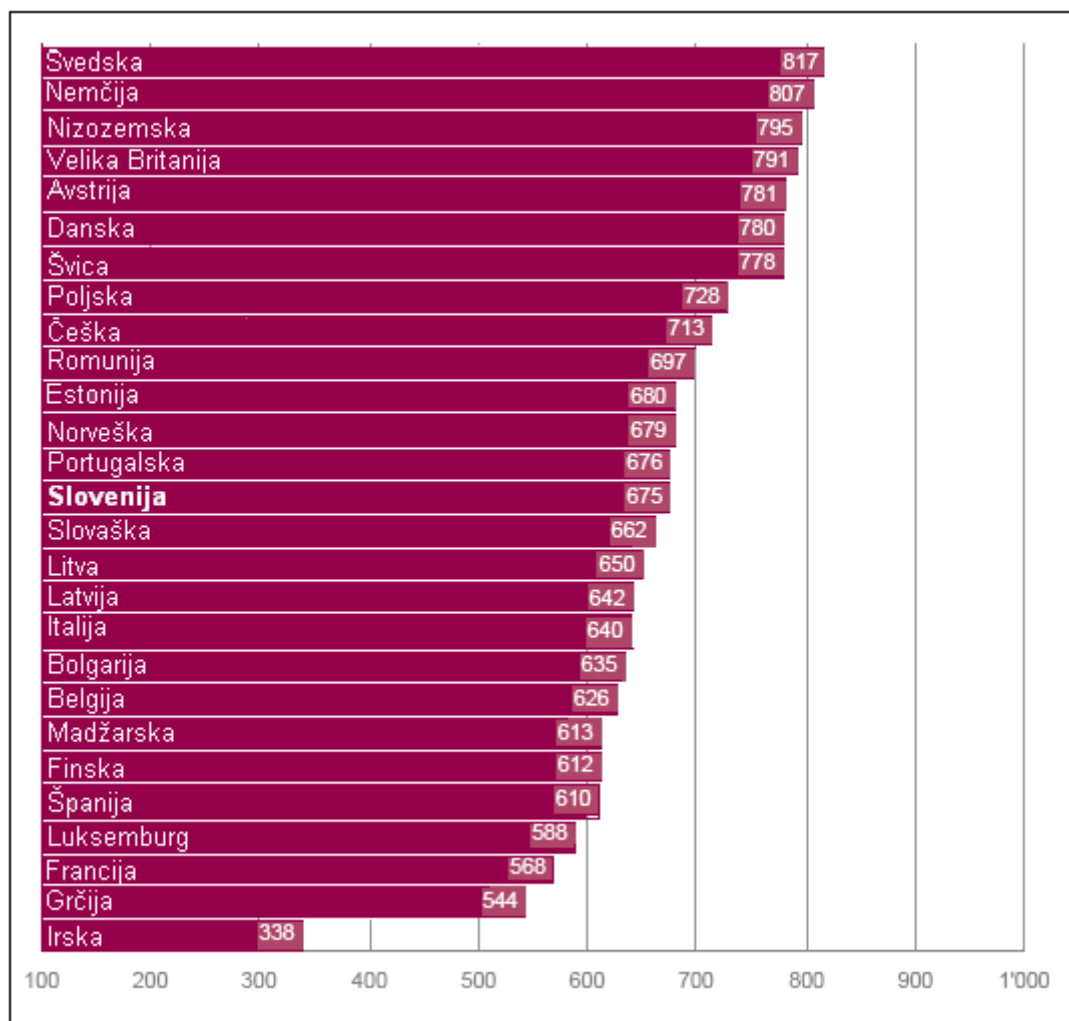
Vir: Kirchner, 2007, str. 9.

Priloga 6: Indeks LEX 2007



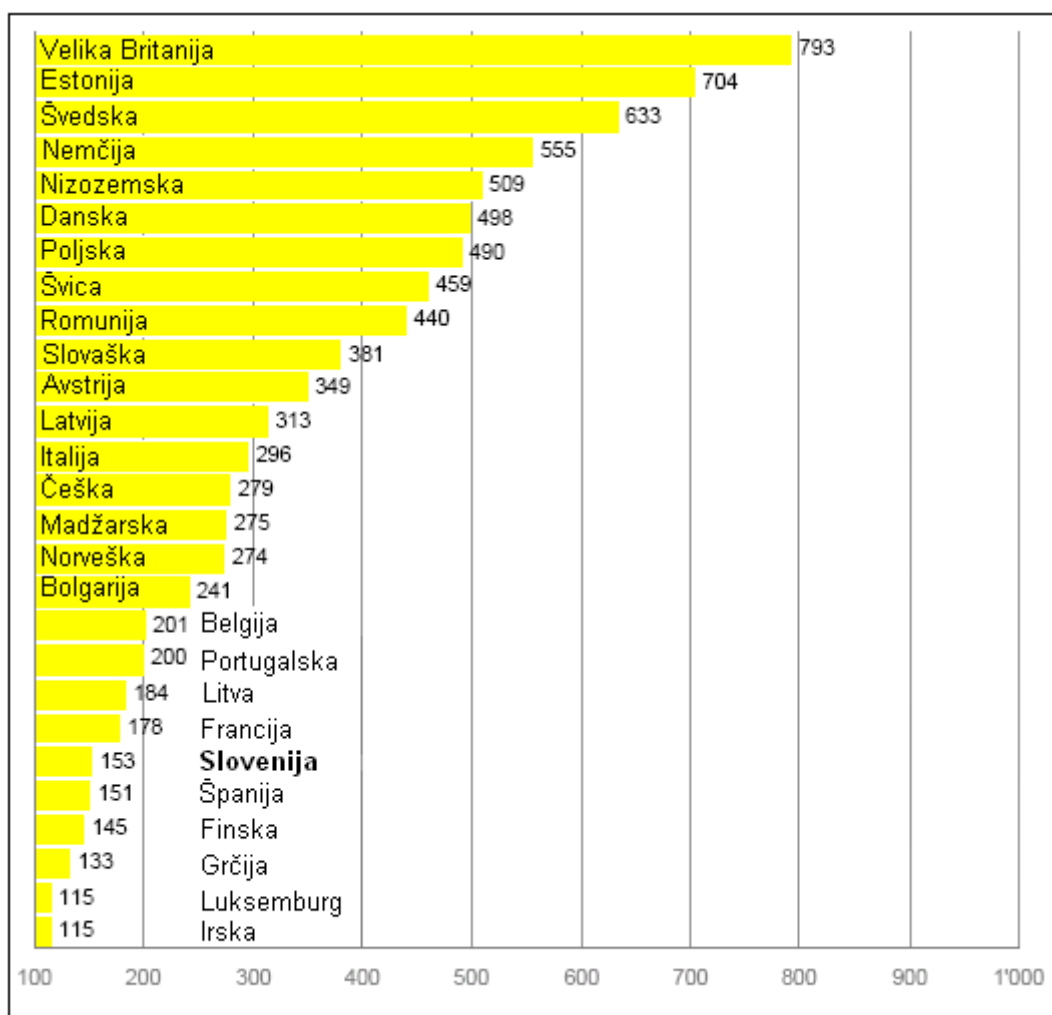
Vir: Kirchner, 2007, str. 11.

Priloga 7: Indeks ACCESS 2007



Vir: Kirchner, 2007, str. 16.

Priloga 8: Indeks COM 2007



Vir: Kirchner, 2007, str. 20.

Priloga 9: Direktive sveta Evropske skupnosti s področja železnic

91/440/EGS	Direktiva o razvoju železnic Skupnosti
95/18/ES	Direktiva o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu
96/35/ES	Direktiva o imenovanju in poklicni usposobljenosti svetovalcev za varnost pri prevozu nevarnega blaga po cesti, železnici in celinskih plovnih poteh
96/48/ES	Direktiva o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti
96/49/ES	Direktiva o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici
96/87/ES	Direktiva o prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga tehničnemu napredku
98/84/ES	Direktiva o pravnem varstvu storitev, ki temeljijo na pogojnem dostopu ali vključujejo pogojni dostop
99/48/ES	Direktiva o drugi prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga tehničnemu napredku
2000/18/ES	Direktiva o minimalnih zahtevah pri preverjanju znanja svetovalcev za varnost pri prevozu nevarnega blaga po cesti, železnici ali celinskih plovnih poteh
2000/62/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici
2001/6/ES	Direktiva o tretji prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici tehničnemu napredku
2001/12/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 91/440/ES o razvoju železnic v Skupnosti
2001/13/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu
2001/14/ES	Direktiva o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala
2001/16/ES	Direktiva o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti
2003/29/ES	Direktiva o četrti prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici tehničnemu napredku
2004/49/ES	Direktiva o varnosti na železnicah skupnosti ter o spremembi Direktive Sveta 95/18/ES o izdaji licence prevoznikom v železniškem prometu in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (člen 14 razveljavljen z Direktivo 2008/57/ES)
2004/50/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 96/48 EC in 2001/16 EC
2004/51/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic Skupnosti
2005/47/ES	Direktiva o sporazumu med Skupnostjo evropskih železnic (CER) in Evropsko federacijo delavcev v prometu (ETF) o določenih vidikih delovnih pogojev mobilnih delavcev, ki opravljajo interoperabilne čezmejne storitve v železniškem sektorju
2006/90/ES	Direktiva o sedmi prilagoditvi Direktive Sveta 96/49/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici tehničnemu napredku
2007/32/ES	Direktiva o spremembi Priloge VI k Direktivi Sveta 96/48/ES o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti in Priloge VI k Direktivi 2001/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti
2007/58/ES	Direktiva o spremembi Direktive Sveta 91/440/ES o razvoju železnic Skupnosti in Direktive 2001/14/ES o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti in naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture
2007/59/ES	Direktiva o izdaji spričeval strojevodjem, ki upravljajo lokomotive in vlake na železniškem omrežju Skupnosti

Vir: Javna agencija za železniški promet, 2008

Priloga 10: Uredbe in odločbe Evropskega parlamenta in Sveta s področja železnic

653/2007/ES	Uredba o uporabi enotne evropske oblike za varnostna spričevala in dokumentacijo za vloge v skladu s členom 10 Direktive 2004/49/ES Evropskega parlamenta in Sveta in o veljavnosti varnostnih spričeval, izdanih na podlagi Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta
1370/2007/ES	Uredba o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70
1371/2007/ES	Uredba o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu
1692/96 ES	Odločba o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja
2002/844/ES	Odločba o spremembi Direktive 2001/14/ES v zvezi z datumom za spremembo voznega reda v železniškem prometu
2002/885/ES	Odločba o spremembi Direktive 96/49/ES glede rokov v katerih je treba tlačne posode, nosilce jeklenk in cisterne za prevoz nevarnega blaga po železnici uskladiti s to Direktivo
2003/627/ES	Odločba o pooblastitvi držav članic po Direktivi 96/49/ES, da sprejmejo nekatera odstopanja v zvezi s prevozom nevarnega blaga po železnici
2007/757/ES	Odločba o sprejetju skupne specifikacije nacionalnega registra vozil v skladu s členom 14(4) in (5) Direktiv 96/48/ES in 2001/16/ES

Vir: Javna agencija za železniški promet, 2008