



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

5

Številka: 326-01/17-6/ EPA 1878-VII
Ljubljana, 11. 4. 2017

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

P O R O Č I L O

k Predlogu zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (ZIUGDT) – nujni postopek

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 94. seji 10. aprila 2017 obravnavala Predlog zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada.

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Predlog zakona ureja posebna pravila financiranja izgradnje drugega tira železniške povezave na odseku Divača–Koper (v nadaljevanju: drugi tir), ki je del javne železniške infrastrukture (JŽI). Po besedah predlagatelja zakona predstavlja projekt za Slovenijo veliko priložnost, ki jo je treba izkoristiti, na sam projekt pa je treba gledati dolgoročno in ne kratkoročno. Predlog zakona ureja upravljanje in gospodarjenje z drugim tirom in družbo 2TDK d.o.o. (v nadaljevanju: 2TDK), katere edini ustanovitelj je Republika Slovenija, zagotavlja možnosti za sodelovanje druge države ali drugih držav članic EU (t.i. zalednih držav) pri financiranju projekta, pri čemer njihov poslovni delež ne sme doseči poslovnega deleža Republike Slovenije. V skladu s predlogom zakona bo 2TDK izvedla investicijo v drugi tir ter v svojem imenu in za svoj račun financirala izgradnjo, se prijavljala na razpise EU za pridobitev nepovratnih sredstev in sredstev z garancijo Evropske komisije v okviru mehanizma EFSI ter najemala kredite v svojem imenu in za svoj račun. Projekt bo izveden z neposredno (»in house«) podelitvijo koncesije 2TDK za izgradnjo in gospodarjenje z drugim tirom za obdobje 45 let. Kot je pojasnil predstavnik 2TDK, je neposredna podelitev koncesije najhitrejša pot za začetek realizacije projekta. Po končani izgradnji drugega tira bo 2TDK kot lastnik z njim gospodaril, upravljal pa upravljavec JŽI po Zakonu o železniškem prometu. S tem se v ničemer ne posega v enovit sistem upravljanja v JŽI. Po izteku koncesijskega obdobja bo javna infrastruktura prešla v last države, pri čemer mora 2TDK infrastrukturo predati v takem stanju, da omogoča nemoteno obratovanje. Kot pomembna varovalka je bila izpostavljena določba v 19. členu, na podlagi katere ima Republika Slovenija v primeru stečaja

2TDK kot koncedent izločitveno pravico za objekte in naprave JŽI, ki sestavljajo drugi tir, kar pomeni, da upniki ne morejo poseči po tej infrastrukturi.

Komisija je bila seznanjena, da je vrednost projekta ocenjena pod 1 milijardo evrov, pri čemer predlagatelj zakona javno ne obelodani končne vrednosti investicije, ker ne želi zmanjšati pogajalskih izhodišč pri razpisih. Predlog zakona predvideva, da 2TDK financira izgradnjo projekta iz naslednjih virov: 200 mio evrov iz državnega proračuna, do 200 mio evrov iz naslova sodelovanja zalednih držav, 250 mio evrov EU sredstva in 300 mio sredstev posojil Evropske investicijske banke (EIB), pri čemer je bilo okoli 52 mio evrov že porabljenih za pripravo dokumentacije in odkup zemljišč. Predlog zakona tudi predvideva, da 2TDK financira vse svoje dejavnosti iz naslednjih prihodkov: pribitek k uporabnini, plačilo za dosegljivost drugega tira in prihodki iz gospodarjenja z drugim tirom. Predvideva se tudi prenos gradbenega dovoljenja iz Direkcije za infrastrukturo na 2TDK. Projekt izgradnje drugega tira med Divačo in Koprom je tehnično zrel, saj ima poleg pridobljenih okoljskih dovoljenj in zemljišč tudi pridobljeno pravnomočno gradbeno dovoljenje tako za pripravljala dela kot za gradnjo nove proge. Predlog zakona, ki po besedah predstavnika 2TDK predstavlja normativni okvir za relativno hiter zagon projekta, uvaja bolj sodobne finančne instrumente, ki manj obremenjujejo javno finančno sliko države na način, da morebitna tveganja ne nosi v celoti država. Če bi želeli projekt financirati le s proračunskimi sredstvi, bi morali v okviru javnofinančnih omejitev ustaviti druge infrastrukturne projekte ali pa zamakniti začetek gradnje drugega tira. Bistvena razlika med vladnim predlogom zakona in predlogom civilne iniciative je, da ta predvideva financiranje s kreditom EIB s poroštvom države, medtem ko vladni predlog predvideva poroštvo Evropskega sklada za strateške investicije.

Kot je pojasnil predlagatelj zakona, trenutno poteka vrsta aktivnosti na nivoju EU (projekt preverjajo v Evropski komisiji, v okviru pobude JASPERS poteka tehnična kontrola, z EIB se je začel pripravljalni proces za finančni pregled projekta), prav tako pa se država pogaja z zalednimi državami (Madžarsko, Češko in Slovaško). Kot je bilo pojasnjeno, sodelovanje Madžarske, ki je povezano tudi z željo po krepitvi Jantarjevega koridorja (velik potencial za Luko Koper), povečuje regionalni vpliv in s tem večjo možnost (postopne) pridobitve EU sredstev. Objavljen je bil razpis za pripravo projektov za izvedbo pripravljalnih del, konec julija se načrtuje objava razpisa za gradnjo pripravljalnih del in jeseni začetek teh del. Medtem ko so pri pripravi predloga zakona aktivno sodelovale Slovenske železnice in pomagale pri tem, da se obstoječi sistem upravljanja ne spreminja, bo predlagatelj oz. je že pristopil k okrepljenemu sodelovanju s predstavniki civilne iniciative, Luke Koper, d. d., Računskega sodišča in Komisije za preprečevanje korupcije (KPK). Začeli so se pogovarjati tudi z Gospodarsko zbornico Slovenije (GZS) in Obrtno-podjetniško zbornico Slovenije (OZS). Na Ministrstvu za infrastrukturo so prepričani, da bodo v nadaljevanju poiskali rešitve, ki bodo pripomogle k realizaciji projekta. Kot je pojasnil predstavnik Ministrstva za infrastrukturo, so se na dosedanjih razgovorih z različnimi deležniki dogovorili, da bodo javnosti predstavljene usklajene rešitve.

Komisija se je seznanila tudi s stališči GZS-Združenja za promet, OZS-Sekcije za promet, Luke Koper, d. d., KPK in Slovenskih železnic. Kot ugotavlja komisija, so pri pripravi predloga zakona od vseh ključnih deležnikov sodelovale le Slovenske železnice, ki načeloma podpirajo predlog zakona, saj so bile njihove pripombe v večji meri upoštevane, predvsem, da je drugi tir del JŽI in da vzdrževanje in vodenje prometa izvaja upravljavec JŽI, kar pomeni, da omogoča vsem prevoznikom v

železniškem prometu nediskriminatorno uporabo te železniške infrastrukture. V Slovenskih železnicah opozarjajo, da imajo glede na konfiguracijo terena prevozniki v železniške prometu na obstoječem tiru bistveno povečane stroške obratovanja in zato ni prav, da bi bil edini vir financiranja pribitek na uporabnino, ampak je treba finančno obremenitev porazdeliti med vsemi deležniki, ki bodo imeli koristi izgradnje drugega tira.

Kot ugotavlja komisija, je upravni odbor GZS-Združenja za promet zavzel stališče, da je treba prekiniti z nekonstruktivnim medijskim dokazovanjem različnih stališč in podpreti napore za uskladitev pozitivnih rešitev za izgradnjo in financiranje drugega tira, ki jih ponujata vladni predlog zakona in predlog civilne iniciative, ki ga je v obliki predloga zakona predložil poslanec Andrej Čuš. Nujna je čimprejšnja izgradnja drugega tira, saj je ta železniška povezava pomembna za celotno logistično transportno panogo in gospodarstvo doma kot v širši regiji. Predlagajo tudi, da zakon ne prejudicira dodatnih obremenitev posameznih deležnikov v transportni verigi. Po njihovem mnenju bi predviden pribitek na cestnino in taksa na pretovor v koprskem tovornem prometu poslabšala konkurenčen položaj vseh deležnikov, kar z vidika težnje po večji prepoznavnosti Slovenije kot pomembne logistične destinacije (za oskrbo zalednih držav) ni ustrezna rešitev. V Sekciji pristaniških špediterjev dodajajo, da lahko Slovenija z drugim tirom kakovostno ponuja storitve na tržiščih zalednih držav, ki nudijo slovenskim podjetjem veliko poslovnih priložnosti, saj so, predvsem Madžarska in Slovaška, izvozno naravna. Dodatno pa izpostavljajo, da je morebitna vzpostavitev logističnega holdinga, ki bi vključevalo Luko Koper, d. d., z vidika konkurenčnosti nesprejemljiva za logistično dejavnost. Luka Koper, d. d., lahko le kot nevtralno pristanišče ostane zanimivo in konkurenčno. Na Sekciji za promet pri OZS nasprotujejo predlogu zakona v delu, ki se nanaša na pribitek na cestnine. Podpirajo izgradnjo drugega tira, nikakor pa ne podpirajo uvedbe pribitka na cestnine. Med drugim opozarjajo na s 1. 1. 2017 povišano cestnino do 50 %, kar pomeni velik udarec za slovenske prevoznike. Z vidika uničevanja cestne infrastrukture in varstva okolja bi morali bolj obremeniti tudi tuje prevoznike.

V Luki Koper, d. d., opozarjajo, da verjetno predlog zakona ne bi zbujał tolik odprtih vprašanj, če bi imeli možnost sodelovanja pri njegovi pripravi. Luka Koper, d. d., je odgovorna vsem delničarjem, ki jih je več kot 10.000. Kot izpostavljajo, je vsebina predloga zakona nesprejemljiva s finančnega vidika in pravno nedopustna v odnosu do koncesijske pogodbe, ki jo ima družba Luka Koper, d. d., sklenjeno z Republiko Slovenijo. Predlog zakona uvaja takso za pretovor v koprskem tovornem pristanišču kot namenski vir za zagotavljanje sredstev za drugi tir (za plačilo dosegljivosti). Po podatkih o pretovoru za leto 2016 bi znašala taksa 17,9 mio evrov. Ta strošek ima vpliv na samo poslovanje družbe, ki ne bi mogla izpolnjevati pričakovanj delničarjev in upravljavca SDH. Glede na preteklo poslovanje bi ta strošek predstavljal zmanjšanje EBITDA marže s 37,3 % na 27,9 % ter ROE s 13,8 % na 9 %, s čimer Luka Koper, d. d., ne bi več izpolnjevala meril, ki ji jih je postavil SDH za leto 2016. Zato v Luki Koper, d. d., menijo, da predlog zakona ne sledi zadanemu cilju, to je ohranjanje in izboljšanje konkurenčnega položaja koprskega pristanišča. Predvidena dodatna finančna obremenitev Luke Koper, d. d., je nesprejemljiva tudi z vidika načrtovanih investicij. Strategija Luke Koper, d. d., do 2020 predvideva investicije v pristaniško infrastrukturo v višini 300 mio evrov in v primeru izgradnje drugega tira do 2030 še dodatnih 400 mio evrov, da bodo kapacitete na takem nivoju, da bodo upravičile izgradnjo drugega tira (35 oz. 40 mio pretovora). Medtem ko predlog

zakona natančno določa način izračuna višine takse, ki bremeni Luko Koper, d. d., za druge deležnike ocena finančnih posledic ni jasna.

Komisija je bila seznanjena, da je KPK pozvala k umiku predloga zakona zaradi neprimerne oz. netransparentnega postopka obravnave predloga zakona. Čeprav se njegova vsebina nanaša na delovno področje KPK, ta ni imela možnosti podati mnenja o usklajenosti določb predloga zakona z zakoni s področja preprečevanja korupcije in preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov, čeprav ji to možnost daje Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Po njenem mnenju je predlog zakona presplošen in zaradi nedorečenosti dopušča nastanek korupcijskih tveganj. Če ne bodo vključeni dodatni mehanizmi javnega nadzora, predstavlja okvir predloga zakona precejšnje tveganje za korupcijska ravnanja Vlade, 2TDK in morebitnih njenih družbenikov (vloga, pravice in obveznosti družbenikov so nedorečene). V slovenski družbi nastaja zmeda zaradi nedorečenosti glede sodelovanja deležnikov in nepoznavanja finančne konstrukcije. Nekorektno je tudi, da se zakon sprejema po nujnem postopku zaradi pridobivanja evropskih sredstev. Predsednik KPK je dodatno opozoril na potek javne razprave, ki je trajala le od 24. do 29. marca 2017, sam predlog zakona pa je bil sprejet 30. 3. 2017, kar pomeni, da predlagatelj zakona ni imel dovolj časa za kritično presojo prispelih pripomb.

Ni več dvoma o tem, da je treba, ne samo za uresničitev poslovnih ciljev Luke Koper, d.d., ampak tudi z vidika koristi logistične transportne panoge in slovenskega gospodarstva nasploh, čim prej vzpostaviti sodobno železniško povezavo koprskega pristanišča do njenih trgov, kar je bil tudi eden od zaključkov posveta Izgradnja drugega tira železniške povezave Koper–Divača, ki ga je organiziral Državni svet 18. 3. 2016. Komisija se tudi zaveda, da bi morebitno iskanje novih rešitev za drugi tir, ki bi zahtevale spremembo državnega prostorskega načrta, povzročile dolgotrajen proces umeščanja novih rešitev v prostor in posledično nekajleten odmik začetka gradnje drugega tira, kar pa se ne sme zgoditi. Ne glede na to komisija ne more podpreti predloga zakona, ki se sprejema po nujnem postopku, saj odpira vrsto dilem in vprašanj, na katera opozarjajo v Luki Koper, d. d., Združenju za promet pri GZS, Sekciji za promet pri OZS ter v KPK. Ob tem komisija opozarja tudi na predloge civilne iniciative, do katerih se predlagatelj zakona ni opredelil.

V zvezi z aktivnostmi za prijavo na razpis za EU sredstva za projekte na TEN-T prometnem omrežju in s tem povezanim predlogom za obravnavo po nujnem postopku komisija opozarja, da se rok za prijavo izteče 14. 7. 2017 in je do takrat še dovolj časa za pripravo predloga zakona, ki bo usklajen z vsemi ključnimi deležniki. Gre za enega ključnih infrastrukturnih projektov v Sloveniji, ki zahteva premišljene rešitve za njegovo realizacijo, zato komisija ne vidi razlogov, da bi predlog zakona, ki mu večina ključnih deležnikov nasprotuje, na hitro sprejeli. Nenazadnje lahko tak način sprejemanja zakona pomeni potencial za korupcijska tveganja.

Komisija izpostavlja kratkotrajno javno razpravo, ki je potekala le nekaj dni (24. – 29. 4.) pred sprejemom predloga zakona na Vladi (30. 4.) in ni omogočila pravočasne priprave pripomb zainteresiranih deležnikov, obenem pa Vlada ni imela dovolj časa za proučitev prispelih pripomb in morebitno njihovo upoštevanje. K temu komisija dodaja tudi opozorila predsednika KPK, da niso sodelovali pri pripravi predloga zakona, čeprav se njegova vsebina nanaša na področje dela KPK. Komisija sicer pozdravlja trenutne napore predlagatelja, da v okviru že izvedenih oz. načrtovanih

razgovorov z vsemi ključnimi deležniki poišče bolj usklajene rešitve, vendar bi moral te razgovore opraviti bistveno prej.

Komisija opozarja, da je ena ključnih dilem predloga zakona nejasnost virov financiranja gradnje drugega tira, pri čemer so zagotovljena le proračunska sredstva (200 mio evrov), ostali predvideni viri financiranja (morebitna druga vplačila kapitala družbenikov, posojila in sredstva EU) pa so zdaj še negotovo dejstvo. Komisija je v preteklosti že zavzela stališče, da je pri iskanju dodatnih virov financiranja drugega tira železniške proge Koper–Divača nujno, da se Slovenija poveže z državami Višegradske skupine, torej Madžarsko, Poljsko, Češko in Slovaško, katerim Luka Koper predstavlja najkrajšo oskrbno pot in imajo največji interes za izgradnjo drugega tira zaradi izvozne naravnosti in s tem pričakovane okrepitve konkurenčnosti. Ne glede na to pa v tem trenutku ni jasno, ali bodo zaledne države, s katerimi se pogovarjajo predstavniki predlagatelja zakona, sploh sodelovale in s kakšno finančno soudeležbo in pod kakšnimi pogoji. Komisija tudi izpostavlja, da v javnosti vzbuja dvom način morebitnega sodelovanja Madžarske, katere zunanji minister je pred dnevi javno pogojeval sodelovanje, a nam konkretni pogoji niso znani. Ali gre samo za donos na dano posojilo ali so v ozadju tudi kakšna pričakovanja v okviru morebitnega logističnega holdinga, ki pa je za Luko Koper, d. d., z vidika njene nevtralnosti in s tem konkurenčne prednosti nesprejemljiva. Prav tako ne smemo mimo predvidenih dodatnih obremenitev prevoznikov, na kar opozarjajo v Združenju za promet pri GZS in Sekciji za promet pri OZS.

Po mnenju komisije bi si javnost zaslužila bolj jasno predstavitev možnosti financiranja, prav tako si zasluži izvedeti, kakšna bo dejanska vrednost investicije. Glede na to, da je bila Slovenija v preteklosti neuspešna pri pridobivanju evropskih sredstev za ta projekt, se postavlja vprašanje tokratne uspešne pridobitve evropskih sredstev in, ali obstaja alternativni scenarij za primer neuspešnega kandidiranja, pri čemer predlog zakona ne daje odgovora na to dilemo. V povezavi s pridobivanjem evropskih sredstev je bila komisija seznanjena, da sedanji razpis za pridobitev evropskih sredstev zahteva izraženo namero o finančnem sodelovanju zunanjega partnerja (npr. banke, zasebni vlagatelji, druge države) in ne zadošča več pismo o načelni podpori brez finančne soudeležbe, kar je veljalo v preteklosti. Po mnenju komisije bi morali nedorečenosti glede financiranja gradnje drugega tira odpraviti še pred predložitvijo oz. sprejemom zakona.

Glede na pričakovane koristi drugega tira za Luko Koper, d. d., je prav, da sodeluje pri financiranju njegove izgradnje, vendar bi bilo bolj logično, da se kot vir financiranja gradnje drugega tira predvidi dobiček Luke Koper, d. d., ki se bo z izgradnjo drugega tira in s tem povečevanja prometa iz dosedanjih 12-13 mio evrov letno za nekajkrat povečal. Z vidika napovedane gospodarske rasti in suverenosti Republike Slovenije se je komisija spraševala, ali država sama ni finančno sposobna (s pomočjo evropskih sredstev in posojil) zagotoviti realizacije projekta. Ob tem je komisija tudi opozorila, da bi bilo, glede na pričakovane multiplikativne učinke drugega tira in podatka o več milijardah evrov privarčevanih sredstev gospodinjstev v bankah, smiselno razmisliti tudi o možnosti sodelovanja slovenskih davkoplačevalcev pri financiranju njegove izgradnje (izdaja obveznic).

Komisija opozarja, da bi morala 2TDK namesto omejene odgovornosti nositi neomejeno odgovornost (d.n.o.) za opravljanje svojih nalog. Glede na pretekle slabe izkušnje pri gradnji večjih projektov (npr. TEŠ 6) bi moral zakon omejiti korupcijska

tveganja na minimum in določiti dodatne pogoje za odgovorne osebe, na kar opozarja tudi KPK. Med drugim komisija meni, da bi morale odgovorne osebe odgovarjati za svoje delo z vsem svojim premoženjem, dokler ne preide infrastruktura v last države.

Z vidika predvidenega porasta prometa zaradi izgradnje drugega tira komisija opozarja na večjo obremenitev okolja (vpliv na kvaliteto življenja) ob železniški progi v smeri Ljubljane in naprej proti zalednim državam, pri čemer je nujno posodobiti celotno slovensko železniško omrežje, ki bo sposobno slediti razvoju koprskega pristanišča in omogočilo prepustnost jedrnih koridorjev preko ozemlja Slovenije od Kopra do meje s sosednjimi državami, da ne bodo nastajala nova ozka grla.

Nekateri člani komisije so se tudi spraševali o potrebnosti sprejema zakona za potrebe izgradnje drugega tira. Kot primer je bil izpostavljen projekt gradnje železniške povezave Pragersko-Hodoš, ki je bil zgrajena brez posebnega zakona, čeprav je šlo za veliko investicijo.

Ob obravnavi predloga zakona je komisija opozorila tudi na pomembnost sodelovanja oz. vključenost slovenskih (gradbenih) podjetij in izdelkov v projekt izgradnje drugega tira.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.