

HR 2023

08

Tematsko izvješće

Intermodalni prijevoz tereta

EU je i dalje daleko od uklanjanja tereta s cesta



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VIII.
Uvod	01. – 15.
Intermodalnim prijevozom optimiziraju se relativne prednosti različitih načina prijevoza	01. – 05.
Povećavanje intermodalnosti jedan je od načina dekarbonizacije prijevoza	06. – 09.
Regulatorni okvir EU-a koji se odnosi na intermodalni prijevoz tereta i odgovornosti za provedbu politike	10. – 12.
Financijska sredstva EU-a za projekte koji se odnose na intermodalnu infrastrukturu	13. – 15.
Opseg revizije i revizijski pristup	16. – 23.
Opažanja	24. – 87.
Ciljne vrijednosti za intermodalnost u svrhu ozelenjivanja prijevoza tereta nisu bile djelotvorno utvrđene niti su se posebno pratile	24. – 41.
Komisiji nedostaju ciljne vrijednosti za intermodalnost, a ciljne vrijednosti u svrhu ozelenjivanja prijevoza tereta bile su nerealne i 2011. i 2020.	26. – 32.
Države članice postavile su još ambicioznije ciljne vrijednosti koje nisu bile usklađene s neobvezujućim ciljnim vrijednostima EU-a	33. – 38.
Komisijino praćenje otežano je nedostatkom podataka država članica o intermodalnom prijevozu	39. – 41.
Pravila EU-a ne postoje ili su kontraproduktivna, čime se umanjuje privlačnost intermodalnog prijevoza	42. – 63.
Neke su zakonske odredbe EU-a zastarjele, a drugima se smanjuje motiviranost za intermodalnost	43. – 54.
Komisija je poduzela korake za pojednostavljenje pravila o državnim potporama, no u okviru projekata financiranih sredstvima EU-a ne iskorištavaju se sve pružene mogućnosti	55. – 63.

Infrastrukturna mreža EU-a još nije prikladna za potrebe intermodalnosti, no izmjena Uredbe o TEN-T-u prilika je za poboljšanje situacije	64. – 87.
Teško dostupne informacije o postojećim intermodalnim terminalima onemogućavaju pružateljima usluga da svojim klijentima ponude najbolja moguća intermodalna putovanja	67. – 71.
Komisija nema pregled potreba za terminalima	72. – 76.
Kašnjenja država članica u jamčenju usklađenosti linearne infrastrukture s tehničkim zahtjevima ugrožavaju konkurentnost intermodalnosti	77. – 82.
Za projekte financirane sredstvima EU-a nisu sustavno procjenjivani rezultati u pogledu prijelaza na alternativne vrsta prijevoza te se oni dugoročno ne prate	83. – 87.

Zaključci i preporuke 88. – 100.

Prilozi

Prilog I. – Glavne reforme i ulaganja povezani s intermodalnošću u planovima za oporavak i otpornost država članica odabralih za reviziju

Prilog II. – Popis projekata sufinanciranih sredstvima EU-a uključenih u revizijski uzorak

Prilog III. – Prethodni pregledi i tematska izvješća Suda relevantni za intermodalni prijevoz

Prilog IV. – Analiza koju je Sud obavio u pogledu četiriju postupaka ocjenjivanja koje provodi Komisija

Prilog V. – Vrste utvrđenih operativnih prepreka prema vrsti prijevoza

Pokrate

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Intermodalni prijevoz tereta obuhvaća prijevoz robe u jednoj utovarnoj jedinici (primjerice kontejneru) na način da se upotrebljava kombinacija više načina prijevoza (cestovni prijevoz, željeznički prijevoz, prijevoz plovnim putovima ili zračni prijevoz). Intermodalnim se prijevozom mogu optimizirati relativne prednosti svakog od navedenih načina prijevoza u smislu fleksibilnosti, brzine, troškova i ekološke učinkovitosti. U razdoblju 2014. – 2020. ukupna finansijska sredstva EU-a u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) i Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) rezervirana za projekte kojima se podržava intermodalnost iznosila su oko 1,1 milijardu eura.

II. Europski revizorski sud (Sud) odlučio je provesti ovu reviziju kako bi informirao donositelje politika i dionike o djelotvornosti regulatorne i finansijske potpore EU-a za intermodalni prijevoz tereta od 2014. U tu je svrhu procijenio jesu li ciljne vrijednosti EU-a u pogledu intermodalnosti u okviru šire strategije EU-a za ozelenjivanje prijevoza tereta bile dobro osmišljene i praćene. Procijenio je i podržava li se pravnim okvirom EU-a intermodalni prijevoz tereta na odgovarajući način te je li infrastrukturna mreža EU-a prikladna za potrebe intermodalnosti. Proveo je reviziju u sedam država članica i ispitao uzorak od 16 projekata za koje su primljena finansijska sredstva EU-a do 2020.

III. Općenito, Sud je zaključio da regulatorna i finansijska potpora EU-a za intermodalni prijevoz tereta nije dovoljno djelotvorna jer još uvijek ne postoje jednaki uvjeti za intermodalni prijevoz tereta u EU-u zbog regulatornih i infrastrukturnih prepreka. To znači da intermodalni prijevoz tereta još uvijek ne može pod jednakim uvjetima konkurirati cestovnom prijevozu. Sud je utvrdio da Komisija nema posebnu strategiju EU-a za intermodalnost, nego da je intermodalnost dio širih strategija za ozelenjivanje prijevoza tereta i prijelaz na alternativne vrste prijevoza.

IV. Komisija nije utvrdila kvantitativne ciljne vrijednosti za udio intermodalnog prijevoza tereta, a utvrdila je i nerealne ciljne vrijednosti EU-a za 2030. i 2050. u pogledu povećane upotrebe željeznice i unutarnjih plovnih putova za prijevoz tereta. Te se ciljne vrijednosti nisu temeljile na pouzdanim simulacijama u pogledu toga u kojoj se mjeri prijelaz na alternativne vrste prijevoza može postići. Sud je utvrdio i da su države članice utvrdile ciljne vrijednosti povećanja željezničkog prijevoza tereta bez njihova usklađivanja s cilnjom vrijednošću EU-a i na još ambicioznijoj razini. Komisijino praćenje dosezanja ciljnih vrijednosti EU-a bilo je znatno otežano nedostatkom podataka iz država članica.

V. Regulacija tržišta jedan je od ključnih čimbenika u podržavanju odluka o politikama. Međutim, odredbe Direktive o kombiniranom prijevozu – jedinog zakonodavnog akta EU-a koji se specifično odnosi na intermodalni prijevoz – zastarjele su. Komisija je nekoliko puta pokušala preispitati tu direktivu, no nije uspjela dobiti suglasnost država članica. Postoje i regulatorne odredbe EU-a, posebice one kojima se uređuje cestovni prijevoz, koje su djelomično suprotstavljene cilju da se intermodalnost učini privlačnom. Naposljetku, Komisija je poduzela korake za pojednostavljenje pravila o državnim potporama za programe usmjerene na prijelaz na vrste prijevoza koje čine alternativu cestovnom prijevozu i koje uključuju željeznicu, unutarnje plovne putove ili multimodalni prijevoz.

VI. Sud je utvrdio da je jedan od čimbenika koji pružatelje logističkih usluga odvraća od intermodalnosti nedostatak lako dostupnih informacija o intermodalnim terminalima i mrežnim kapacitetima u stvarnom vremenu. Osim toga, iako je odgovarajuća infrastruktura još jedan ključni čimbenik za omogućavanje intermodalnog prijevoza, Komisija nema pregled postojećih terminala i terminala koje je tek potrebno izgraditi ili nadograditi kako bi se zadovoljile potrebe relevantnog sektora. Prijedlog Komisije iz 2021. za preispitivanje Uredbe o transeuropskoj prometnoj mreži (TEN-T) može poboljšati situaciju: države članice trebale bi procijeniti potrebe za terminalnom infrastrukturom, a Komisija bi mogla donijeti provedbene akte u svrhu određivanja rokova i uvjeta za uvođenje određenih dijelova mreže. Konačno, kašnjenja država članica u jamčenju usklađenosti linearne infrastrukture (primjerice željezničkih pruga ili unutarnjih plovnih putova) s tehničkim zahtjevima za mrežu TEN-T ugrožavaju konkurentnost intermodalnog prijevoza.

VII. Provedba projekata za intermodalnost financiranih sredstvima EU-a kasnila je u nizu slučajeva u uzorku Suda. Konkretno, složena vlasnička struktura za terminale, koja čini specifičnu značajku nekih intermodalnih projekata, doprinijela je kašnjenju u njihovoj provedbi. Osim toga, finansijska sredstva EU-a za projekte koji se odnose na intermodalnu infrastrukturu u okviru Instrumenta za povezivanje Europe, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda tijekom razdoblja 2014. – 2020. nisu bila povezana s postizanjem konkretnih rezultata u smislu prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Konačno, Sud je utvrdio da je praćenje tih projekata bilo usmjereni na ostvarenja, a ne na rezultate i učinke.

VIII. Sud je preporučio Komisiji sljedeće:

- (1) utvrđivanje ciljnih vrijednosti u pogledu modalnog udjela duž koridora osnovne mreže i izvješćivanje o njima;
- (2) pripremanje regulatornih izmjena u svrhu povećanja konkurentnosti intermodalnog prijevoza;
- (3) postavljanje temelja za koordiniranu procjenu koju bi države članice obavile u pogledu potreba povezanih s intermodalnim terminalima;
- (4) procjenjivanje potencijala za prijelaz na alternativne vrste prijevoza u okviru analiza troškova i koristi za projekte financirane sredstvima EU-a.

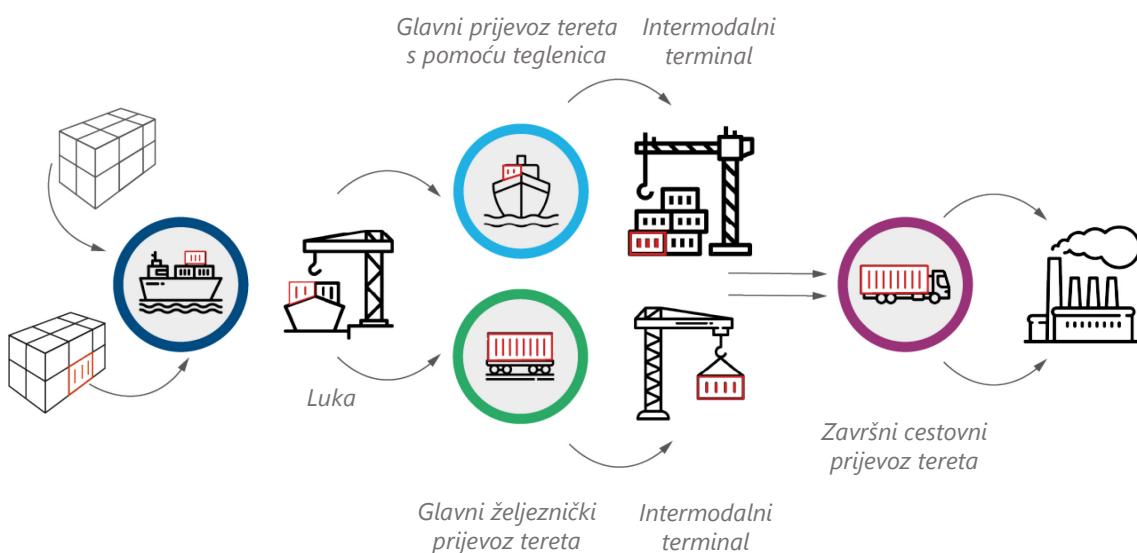
Uvod

Intermodalnim prijevozom optimiziraju se relativne prednosti različitih načina prijevoza

01. Intermodalni prijevoz tereta obuhvaća prijevoz robe u **jednoj utovarnoj jedinici** (primjerice kontejneru, izmjenjivom sanduku ili poluprikolici) bez odvojenog rukovanja na način da se upotrebljava kombinacija više načina prijevoza¹: **cestovni prijevoz, željeznički prijevoz, prijevoz plovnim putovima ili zračni prijevoz**. Stoga je riječ o posebnom obliku **multimodalnog prijevoza**. Budući da nema odvojenog rukovanja jer se upotrebljava jedna utovarna jedinica, intermodalni prijevoz tereta sa sobom donosi niže troškove rukovanja od multimodalnog prijevoza.

02. Na *slici 1.* prikazano je **intermodalno putovanje**, tj. transport jedne utovarne jedinice od prve ulazne luke EU-a do konačnog odredišta robe.

Slika 1. – Primjer logističkog lanca intermodalnog prijevoza tereta

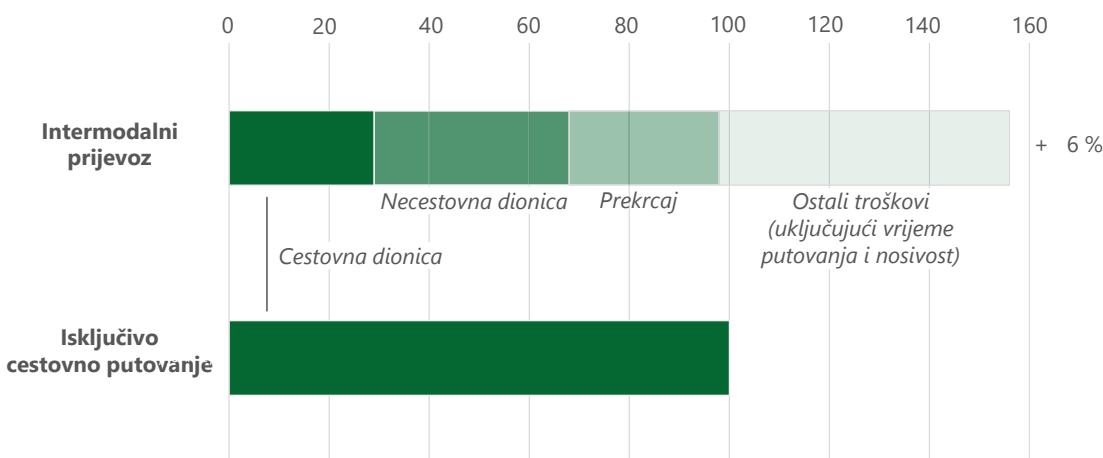


Izvor: Sud.

¹ Eurostat, Ujedinjeni narodi i Međunarodni prometni forum pri OECD-u, „Glossary for transport statistics”, 2019.

03. **Cestovni prijevoz** najfleksibilniji je način prijevoza tereta jer omogućava putovanje od vrata do vrata. Za brojne vrste robe riječ je i o često najbržem i najjeftinijem načinu dostave, i to čak i u slučaju velikih udaljenosti. U prosjeku i u nedostatku mjera potpore intermodalni prijevoz tereta 56 % je skuplji od isključivo cestovne alternative² (vidjeti *sliku 2.*).

Slika 2. – Usporedba troškova intermodalnog i isključivo cestovnog prijevoza tereta



Napomena: izračun intermodalnih troškova temelji se na srednjem do dugom željezničkom/cestovnom putovanju.

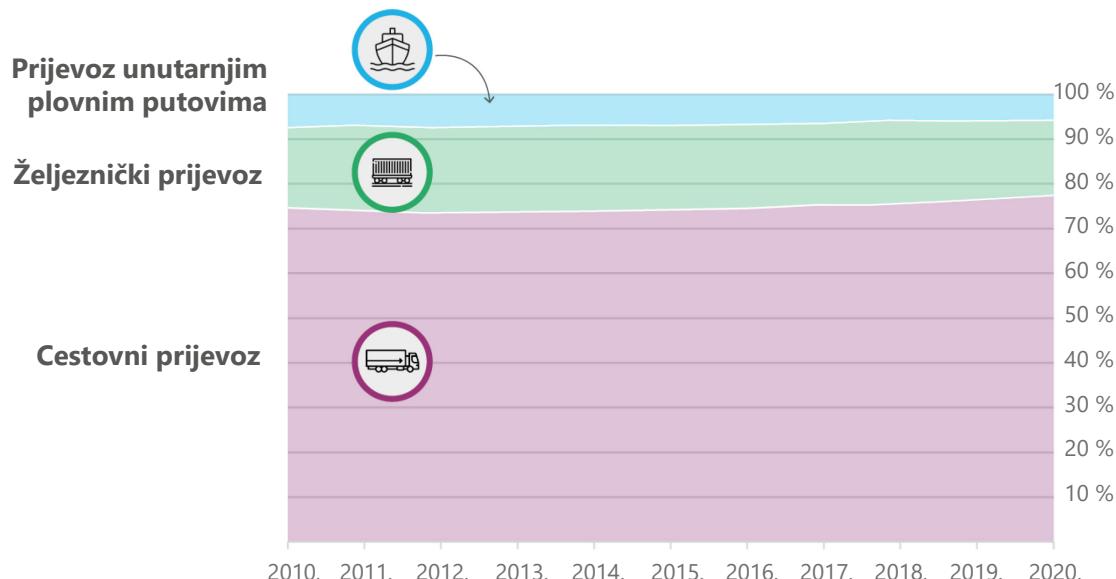
Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

04. Drugi načini prijevoza (primjerice željeznički prijevoz ili prijevoz plovnim putovima) sporiji su i manje fleksibilni od cestovnog prijevoza. Oni zahtijevaju i posebnu infrastrukturu koja se ne može replicirati na svakom mjestu otpreme. Pozitivno je to što navedeni načini prijevoza nude bolju sigurnost i okolišnu učinkovitost, a mogu i smanjiti pritisak na zagušene ceste. Intermodalnost obuhvaća **iskorištavanje relativnih prednosti različitih načina prijevoza**.

05. Na *slici 3.* prikazano je kretanje relativnog **udjela svakog načina prijevoza za kopneni teret** (tj. isključujući zračni i pomorski teret) u razdoblju 2010. – 2020. Tijekom 2010. željeznički prijevoz i prijevoz unutarnjim plovnim putovima činili su oko 25 % ukupnog prijevoza, a do 2020. njihov se udio dodatno smanjio, i to na ispod 23 %.

² Komisijina procjena učinka u pogledu prijedloga Direktive o kombiniranom prijevozu, SWD(2017) 362.

Slika 3. – Podjela unutarnjeg prijevoza tereta u EU-u po vrstama prijevoza (postotak ukupnih tonskih kilometara)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata (mrežna oznaka podataka: tran_hv_frmod)

Povećavanje intermodalnosti jedan je od načina dekarbonizacije prijevoza

06. Emisije stakleničkih plinova smatraju se glavnim uzrokom klimatskih promjena. Na **prijevozni sektor** trenutačno **otpada gotovo četvrtina emisija stakleničkih plinova u Europi**. Gotovo tri četvrtine tog udjela (72 % tijekom 2019.) otpada na cestovni prijevoz. Kamioni i teretna vozila koja prevoze teret na cestama odgovorni su za približno četvrtinu emisija u cestovnom prijevozu³. Na *slici 4.* prikazana je okolišna učinkovitost svakog načina prijevoza tijekom 2018. u smislu emisija stakleničkih plinova (CO_2) u gramima po tonskom kilometru.

³ Glavna uprava za mobilnost i promet (Europska komisija), *Promet EU-a u brojkama. Statistička knjižica 2021.*, 2021.

Slika 4. – Emisije CO₂ prema vrsti prijevoza tereta



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske agencije za okoliš (stanje iz 2018.).

07. Prijelaz na vrste prijevoza koje čine alternativu cestovnom prijevozu i povećana upotreba intermodalnog prijevoza mogu imati ključnu ulogu u tome da prijevoz tereta u Europi postane okolišno prihvatljiviji. U Bijeloj knjizi iz 2011. (**Planu za jedinstveni europski prometni prostor**⁴) Komisija je prvi put utvrdila ciljnu vrijednost za smanjenje emisija stakleničkih plinova iz prijevoznog sektora, i to s ciljem smanjenja od 60 % do 2050. u usporedbi s brojčanim vrijednostima iz 1990. Međutim, za razliku od emisija iz drugih gospodarskih sektora emisije CO₂ iz prijevoznog sektora nisu se smanjile, već su između 1990. i 2019. porasle za 24 %⁵. Iako se učinkovitost prijevoza teškim teretnim vozilima (vozila i logistike) poboljšala tijekom tog razdoblja, povećanje potražnje za prijevozom tereta nadmašilo je povećanje učinkovitosti⁶.

⁴ Bijela knjiga Komisije, COM (2011) 144.

⁵ Europska agencija za okoliš, *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*, 18.11.2021.

⁶ Europska agencija za okoliš, Sažetak br. 15/2022, „Reducing greenhouse gas emissions from heavy-duty vehicles in Europe”, 7.9.2022.

08. U svojem najnovijem strateškom dokumentu o rješavanju izazova povezanih s klimom i okolišem („**europskom zelenom planu**”⁷) iz 2019. Komisija je pozvala na još veće smanjenje emisija stakleničkih plinova iz prometa (tj. 90 % do 2050.) kako bi gospodarstvo EU-a do 2050. postalo klimatski neutralno gospodarstvo u skladu s Pariškim sporazumom o klimatskim promjenama.

09. Naknadno, Komisija je tijekom 2020. objavila svoju **strategiju održive i pametne mobilnosti**⁸ te je pozvala na to da se u velikoj mjeri prijeđe na željeznički prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima ili pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima. Pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima odnosi se na kretanje tereta morskim putem između luka geografski smještenih u Europi ili između tih luka i luka u neeuropskim zemljama koje imaju obalu na zatvorenim morima koja graniče s Europom.

Regulatorni okvir EU-a koji se odnosi na intermodalni prijevoz tereta i odgovornosti za provedbu politike

10. Početkom 1990-ih države članice odlučile su uspostaviti politiku prometne infrastrukture na razini EU-a. Za osmišljavanje, provedbu i primjenu te politike odgovorna je **Komisija**, posebice njezina Glavna uprava za mobilnost i promet (GU MOVE). Glavni je pravni akt u pogledu europske mreže za cestovni prijevoz, željeznički prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima, prijevoz morem i zračni prijevoz putnika i robe **Uredba o transeuropskoj prometnoj mreži (TEN-T)**⁹, čija je trenutačna inačica usvojena 2013. (vidjeti **okvir 1.**).

⁷ Komunikacija Komisije o Europskom zelenom planu, COM/2019/640.

⁸ Komunikacija Komisije o strategiji održive i pametne mobilnosti COM(2020) 789.

⁹ Uredba (EU) br. 1315/2013.

Okvir 1.

Transeuropska prometna mreža

Transeuropska prometna mreža (TEN-T) odnosi se na „osnovnu mrežu” prometne infrastrukture, uključujući devet **koridora osnovne mreže**, kao i dva **horizontalna prioriteta** (Europski sustav upravljanja željezničkim prometom (ERTMS) i „autoceste mora”). Oni bi trebali **biti dovršeni do 2030.** Kao dopuna tomu definirana je „sveobuhvatna mreža” koju je potrebno razviti do 2050. i za koju je cilj zajamčiti pristupačnost i povezanost svih regija u EU-u, uključujući zabačene, otočne i najudaljenije regije.

Zemljovidi mreže TEN-T uključeni u Uredbu o TEN-T-u iz 2013. prikazuju **linearnu infrastrukturu** (tj. željezničku infrastrukturu, cestovnu infrastrukturu i infrastrukturu unutarnjih plovnih putova), **luke** i lokaciju na kojoj se nalaze ili bi se trebali nalaziti čvorovi i **terminali** (primjerice na kojima može doći do prijelaza sa željezničkog na cestovni prijevoz ili luku unutarnjih plovnih putova). Također, Uredba o TEN-T-u sadržava popis **tehničkih parametara** s kojima prometna infrastruktura unutar osnovne mreže mora biti usklađena do 2030.

U skladu s Uredbom o TEN-T-u Komisija je imenovala **europskog koordinatora** za svaki od devet koridora mreže, kao i za dva horizontalna prioriteta. Ti koordinatori izrađuju i ažuriraju planove rada koridora, uključujući analizu potrebnih ulaganja (popis projekata), te svake godine izvješćuju o napretku.

Komisija je 2021. predložila **preispitivanje¹⁰** Uredbe o TEN-T-u, nakon čega je uslijedio još jedan prijedlog¹¹, iznesen 2022. nakon početka ruske agresije na Ukrajinu. Nekim od predloženih promjena može se dodatno podržati intermodalni prijevoz.

¹⁰ Prijedlog Komisije iz prosinca 2021., COM/2021/812.

¹¹ Prijedlog Komisije iz srpnja 2022., COM/2022/384.

11. Uz Uredbu o TEN-T-u, koja se bavi infrastrukturnim aspektima, postoje i drugi pravni akti koji uređuju tržište prijevoza i koji su posebno relevantni za intermodalni prijevoz tereta.

- **Direktiva o kombiniranom prijevozu**¹² iz 1992. jedini je zakonodavni akt EU-a koji se odnosi na intermodalni prijevoz tereta. Kombinirani prijevoz vrsta je intermodalnog prijevoza, no uz ograničenja vrste dopuštene prijevozne jedinice i maksimalne duljine cestovne dionice. Ta direktiva obuhvaća sve prekogranične intermodalne prijevozne tokove pod uvjetom da ne prelaze granicu sa zemljom koja nije članica EU-a. Tokovi koji su isključivo nacionalne prirode još ne spadaju u njezino područje primjene. Direktivom se propisuju regulatorni i finansijski poticaji, npr. izuzeća od poreza na motorna vozila za usluge kombiniranog prijevoza.
- Ostali pravni akti, a posebice oni koji se odnose na cestovni prijevoz, mogu utjecati na konkurentnost intermodalnog prijevoza. Primjerice, **Direktivom o eurovinjeti**¹³ uređuju se pristojbe koje se mogu nametnuti za cestovna vozila kako bi se u obzir uzeli vanjski troškovi cestovnog prijevoza.

12. Države članice i dalje su odgovorne za prenošenje direktiva EU-a povezanih s prijevozom (kao što je Direktiva o eurovinjeti ili Direktiva o kombiniranom prijevozu) u nacionalno pravo i za provedbu propisa EU-a. Države članice odlučuju o svojoj nacionalnoj prometnoj politici, koja može biti utvrđena u nacionalnim planovima prijevoza. One stoga odlučuju koji infrastrukturni projekti (npr. intermodalni terminali ili željezničke pruge) trebaju imati prednost u provedbi. Finansijska sredstva za te projekte dolaze prvenstveno iz nacionalnih/regionalnih proračuna.

¹² Direktiva Vijeća 92/106/EEZ.

¹³ Direktiva (EU) 2022/362.

Finansijska sredstva EU-a za projekte koji se odnose na intermodalnu infrastrukturu

13. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. EU je financirao projekte koji se odnose na nacionalnu i regionalnu prometnu infrastrukturu iz sljedećih dvaju glavnih izvora:

- **Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF)**, kojima podijeljeno upravljuju Komisija i države članice. Glavna uprava Komisije za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) odobrava višegodišnje programe (uključujući prioritete za financiranje) koje pripremaju države članice i prati njihovu provedbu. Nacionalna ili regionalna upravljačka tijela odgovorna su potom za odabir i provedbu konkretnih projekata sufinanciranih sredstvima iz EFRR-a i KF-a.
- **Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)**, kojim izravno upravlja Komisija (GU MOVE). Odgovornost za dodjelu bespovratnih sredstava i praćenje njezine provedbe delegirala je Europskoj izvršnoj agenciji za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA).

14. Za razdoblje 2014. – 2020. nositelji projekata i nadležna tijela nisu bili obvezni upotrebljavati posebne oznake za izvješčivanje za projekte kojima se podržava **intermodalni prijevoz tereta**, ali takve su oznake postojale za pojedine načine prijevoza, kao i za širu kategoriju multimodalnog prijevoza. Sud je stoga morao procijeniti iznos finansijskih sredstava EU-a osiguranih u okviru EFRR-a/KF-a i CEF-a u tom razdoblju. Na dan 1. srpnja 2021. sredstva rezervirana za takve projekte iznosila su **1 118 milijuna eura** (CEF: 514 milijuna eura; EFRR: 175 milijuna eura; KF: 429 milijuna eura).

15. Za razdoblje 2021. – 2027. ta će tri instrumenta ostati dostupna. Osim toga, u okviru **Mehanizma za oporavak i otpornost¹⁴** pruža se dodatna finansijska potpora u svrhu ublažavanja društvenog i gospodarskog učinka pandemije bolesti COVID-19 za razdoblje 2021. – 2026. Mehanizam ima proračun od 724 milijarde eura (trenutačne cijene). Države članice mogu ga upotrijebiti za financiranje reformi i infrastrukturnih projekata, uključujući u području prometa. Točna raspodjela sredstava i ciljne vrijednosti koje je potrebno dosegnuti za isplatu doprinosa EU-a podrobno su opisane u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost. **Prilog I.** sadržava pregled projekata za koje je Sud utvrdio da podržavaju intermodalnost u planovima odabranog broja država članica.

¹⁴ Uredba (EU) br. 2021/241.

Opseg revizije i revizijski pristup

16. U ovom se izvješću procjenjuje djelotvornost regulatorne i finansijske potpore EU-a za intermodalni prijevoz tereta od 2014. U tu je svrhu Sud ispitao sljedeće:

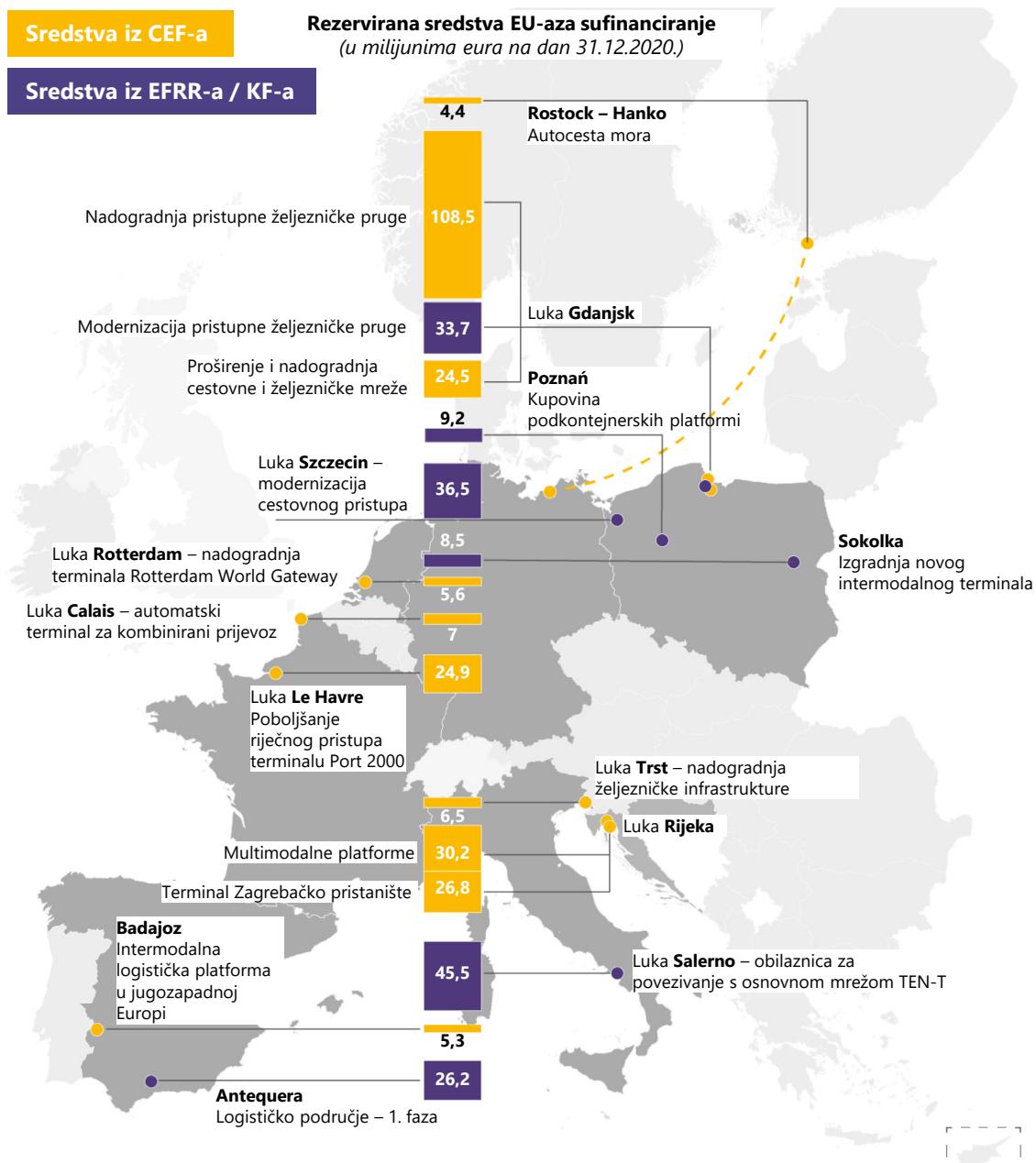
- jesu li ciljne vrijednosti za intermodalni prijevoz bile dobro osmišljene i praćene kako bi se postiglo ozelenjivanje prijevoza tereta;
- je li se pravni okvir EU-a na odgovarajući način podržavao intermodalni prijevoz tereta kako bi se omogućilo da on postane konkurentniji;
- je li infrastrukturna mreža EU-a bila prikladna za potrebe intermodalnosti.

17. Sud je ispitao dokaze iz niza izvora.

- Analizirao je prometne strategije EU-a, relevantni zakonodavni okvir i dokumente o politikama, kao i objavljena izvješća drugih vrhovnih revizijskih institucija, istraživačkih tijela, sektorskih udruženja i pripadnika akademске zajednice koja se odnose na intermodalni prijevoz tereta.
- Analizirao je nacionalne prometne strategije, kao i zakonodavne dokumente i dokumente o politikama na uzorku od šest država članica (Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija, Nizozemska i Poljska).
- Intervjuirao je osoblje iz relevantnih glavnih uprava Komisije i iz CINEA-e, kao i predstavnike nacionalnih tijela.
- Održao je sastanke sa sektorskim udruženjima otpremnika i pružatelja logističkih usluga na europskoj i nacionalnoj razini, kao i s osobljem Međunarodnog prometnog foruma pri Organizaciji za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD).
- Za uzorak od sedam država članica (tj. za gore spomenutih šest i Hrvatsku) analizirao je uzorak od 16 projekata za koje su dobivena finansijska sredstva iz proračuna EU-a u razdoblju 2014. – 2020. (vidjeti *Prilog II.*). Posjetio je mjesta provedbe nekih od navedenih projekata i izvršio pregled dokumentacije za druge.

18. Na *slici 5.* nalazi se pregled zemalja i uzorak projekata kojima se podržava intermodalnost prijevoza tereta koji su bili predmet revizije koju je proveo Sud.

Slika 5. – Države članice i intermodalni projekti odabrani za reviziju



Izvor: Sud.

19. Sud je države članice odabrao na temelju značajnosti finansijskih sredstava EFRR-a/KF-a i CEF-a dodijeljenih za projekte koji se odnose na intermodalnu infrastrukturu u svakoj zemlji i na temelju obujma tokova tereta među zemljama. Odabranim zemljama Sud pokriva tri ključna trgovinska toka koji se preklapaju s dijelovima koridora TEN-T-a, tj. s **Rajnsko-alpskim koridorom** (koji se proteže od Belgije i Nizozemske do Italije), sa **Sjevernomorsko-baltičkim koridorom** (između Poljske i Njemačke) i s **Atlantskim i Mediteranskim koridorom** (koji Njemačku preko Francuske povezuju sa Španjolskom).

20. Uzorak projekata koje je odabrao Sud pokriva različite kombinacije načina prijevoza i vrsta potpore za intermodalnost (kao što su logističke platforme ili najudaljeniji dijelovi mreže) i faze provedbe (tj. projekte u tijeku i zaključene projekte). Cjelokupno gledajući, finansijska sredstva EU-a rezervirana za te projekte iznose **403 milijuna eura** i obuhvaćaju 36 % relevantnog iznosa (vidjeti odlomak [14.](#)).

21. Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeno je razdoblje od usvajanja **Plana Komisije za jedinstveni europski prometni prostor 2011.** (vidjeti odlomak [07.](#)) te je ona posebice usmjerena na ulaganja koja su financirana sredstvima EU-a u razdoblju **2014. – 2020.**

22. Ovo izvješće nadopunjuje niz izvješća Suda koja se bave određenim aspektima u vezi s intermodalnim prijevozom. Prvo takvo izvješće objavljeno je 2013. i odnosilo se na šиру kategoriju **multimodalnog prijevoza** u EU-u¹⁵. U **Prilogu III.** nalazi se pregled svih izvješća Suda relevantnih za intermodalni prijevoz.

23. Objavom izvješća nastoji se doprinijeti raspravama o budućim prijedlozima zakonodavnih akata čiji je cilj povećati konkurentnost intermodalnog prijevoza i osigurati potrebna ulaganja kojima bi takav prijevoz bio prikladan za buduće izazove. Sud je odlučio provesti ovu reviziju jer je dekarbonizacija prijevoza u središtu cilja EU-a povezanog sa smanjenjem emisija stakleničkih plinova, kako je navedeno u europskom zelenom planu. Intermodalni prijevoz tereta ključan je u tim nastojanjima.

¹⁵ Tematsko izvješće 03/2013 „Have the Marco Polo Programmes been effective in shifting traffic off the road?“.

Opažanja

Ciljne vrijednosti za intermodalnost u svrhu ozelenjivanja prijevoza tereta nisu bile djelotvorno utvrđene niti su se posebno pratile

24. Strategija EU-a za postizanje rezultata u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza tereta trebala bi se temeljiti na čvrstim prepostavkama i postaviti ambiciozne, ali realne ciljne vrijednosti za različite razine upravljanja uključene u taj proces. Praćenje je potrebno kako bi donositelji politika i dionici mogli provjeriti je li provedba politike „na dobrom putu“ te kako bi dobili informacije koje se mogu upotrijebiti za procjenu postignuća zadanih ciljeva¹⁶.

25. Sud je stoga ispitao je li Komisija učinila sljedeće:

- definirala realne ciljne vrijednosti za intermodalnost i prijelaz na alternativne vrste prijevoza tereta u svojim strategijama;
- zajamčila da se države članice pridržavaju tih ciljnih vrijednosti;
- pratila doprinos intermodalnog prijevoza tereta njezinim ciljevima u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza.

Komisiji nedostaju ciljne vrijednosti za intermodalnost, a ciljne vrijednosti u svrhu ozelenjivanja prijevoza tereta bile su nerealne i 2011. i 2020.

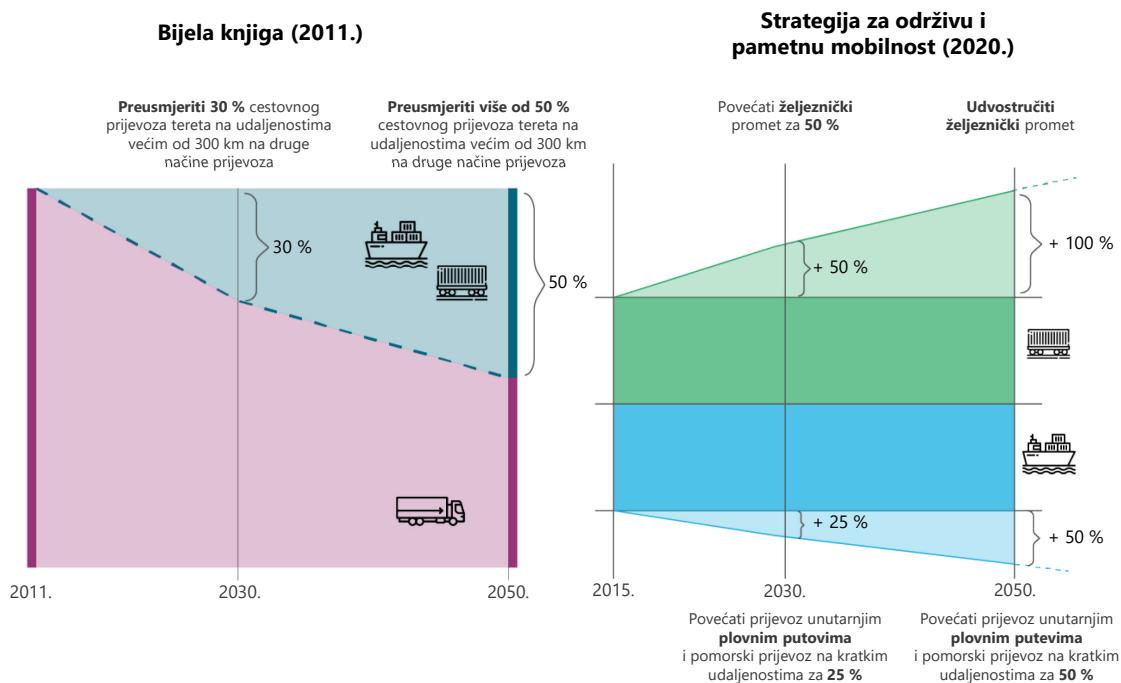
26. Povećavanje upotrebe načina prijevoza koji emitiraju manje CO₂, tj. željezničkog i vodnog prijevoza, ključno je za postizanje održivije prometne politike. To podrazumijeva i znatnu promjenu opsega među načinima prijevoza i povećanu upotrebu intermodalnog prijevoza. Takva promjena zahtijeva kombinaciju regulatornih mjera, finansijskih sredstava i operativnih mjera na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Sud je utvrdio da Komisija nema posebnu strategiju EU-a za intermodalnost, nego da je intermodalnost dio širih strategija za ozelenjivanje prijevoza tereta i prijelaz na alternativne vrste prijevoza.

¹⁶ Evropska komisija, Alat za bolju regulativu br. 43, [Mehanizmi praćenja i pokazatelji](#), 2021.

27. U tim se strategijama, tj. **Planu za jedinstveni europski prometni prostor** iz 2011. i **strategiji održive i pametne mobilnosti** iz 2020., navode kvantitativne ciljne vrijednosti za povećanu upotrebu željeznice i unutarnjih plovnih putova. Međutim, one se kvantificiraju na različite načine (vidjeti *sliku 6.*):

- ciljna vrijednost 2011. bila je izražena u obliku udjela cestovnog tereta koji se prevozio preko 300 km, a koji je potrebno prebaciti na druge načine prijevoza; a
- ciljne vrijednosti za željeznicu i unutarnje plovne putove 2020. bile su izražene u obliku povećanja prometa (uključujući pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima).

Slika 6. – Ciljne vrijednosti EU-a za održivi prijevoz tereta iz 2011. i 2020.



Izvor: Sud.

28. Nijednim od tih dvaju dokumenata ne postavljaju se konkretnе ciljne vrijednosti EU-a za udio intermodalnog prijevoza tereta. Unatoč tomu očekuje se da će se veliki udio dodatnog obujma tereta koji se prevozi željeznicom i vodnim putovima odnositi na intermodalni prijevoz kako bi se dosegle ciljne vrijednosti navedene na *slici 6.* jer prve i posljednje dionice putovanja za većinu robe još uvijek iziskuju upotrebu cestovnog prijevoza.

29. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da se ciljne vrijednosti Komisije nisu temeljile na pouzdanim simulacijama u pogledu toga u kojoj se mjeri prijelaz na alternativne vrste prijevoza može realno postići uzimajući u obzir postojeća dugoročna infrastrukturna ograničenja za željeznicu i unutarnje plovne putove, kao i regulatorne prepreke koje utječu na konkurentnost intermodalnog prijevoza tereta. Primjerice:

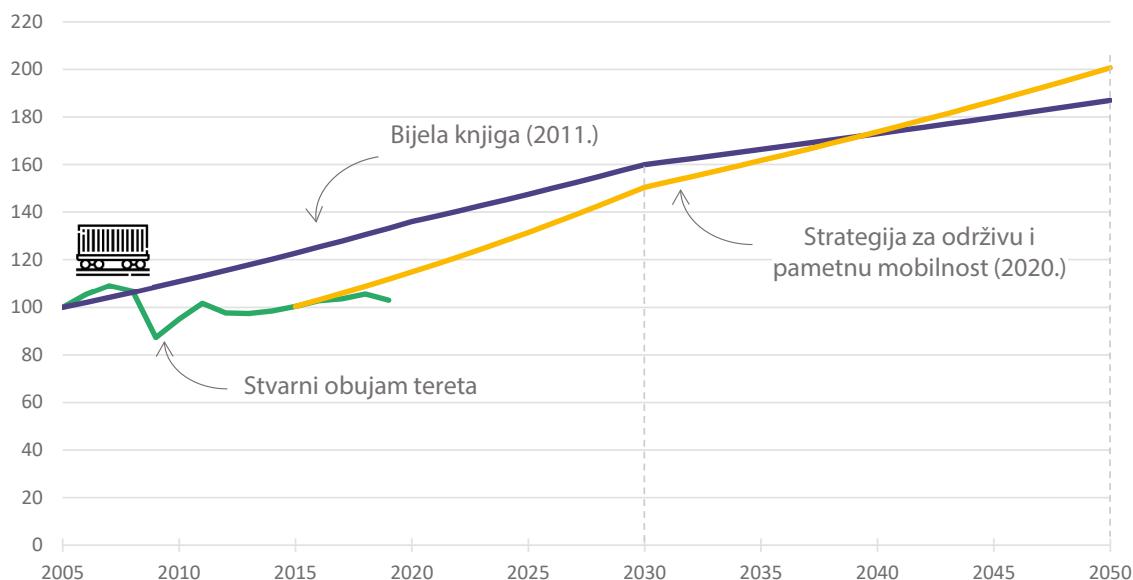
- u procjeni učinka za Bijelu knjigu iz 2011. pretpostavljeno je da će vlakovi maksimalne duljine od 1500 metara biti dopušteni u mreži (što je suprotno trenutačnom zahtjevu od 740 metara u Uredbi o TEN-T-u);
- procjena učinka na kojoj se temelji strategija iz 2020. odnosila se na manjak ulaganja u iznosu od 100 milijardi eura godišnje za razdoblje 2021. – 2030. koji bi se trebao riješiti kako bi njezina predviđanja postala stvarnost. Međutim, Komisija nije pojasnila kako će zajamčiti da države članice pravodobno na raspolaganje stave potrebna finansijska sredstva.

30. Osim toga, procjene Komisije o obujmu željezničkog i vodnog prijevoza potrebnog da bi se dosegle ciljne vrijednosti bile su preoptimistične. Primjerice, u Bijeloj knjizi iz 2011. Komisija je predvidjela da će se željeznički teretni promet u razdoblju 2005. – 2030. povećati za 60 %, a u razdoblju 2005. – 2050. za 87 %. Malo je vjerojatno da će se to predviđanje ostvariti ako ne bude novih politika uzimajući u obzir da je željeznički teretni promet porastao za samo 8 % u posljednjem desetljeću (od 2010. do 2019.).¹⁷

31. U usporedbi s porastom željezničkog teretnog prometa predviđenim u Bijeloj knjizi iz 2011. strategijom iz 2020. postavljene su niže ciljne vrijednosti u pogledu obujma za 2030. i više ciljne vrijednosti za 2050. Budući da je u razdoblju 2010. – 2019. došlo samo do ograničenog porasta udjela željezničkog prijevoza, godišnje stope porasta potrebne za dosezanje ciljnih vrijednosti u okviru strategije iz 2020. sada su još ambicioznije nego što su bile 2011. (vidjeti *sliku 7.*).

¹⁷ Glavna uprava za mobilnost i promet (Europska komisija), *Promet EU-a u brojkama. Statistička knjižica 2021.*, 2021.

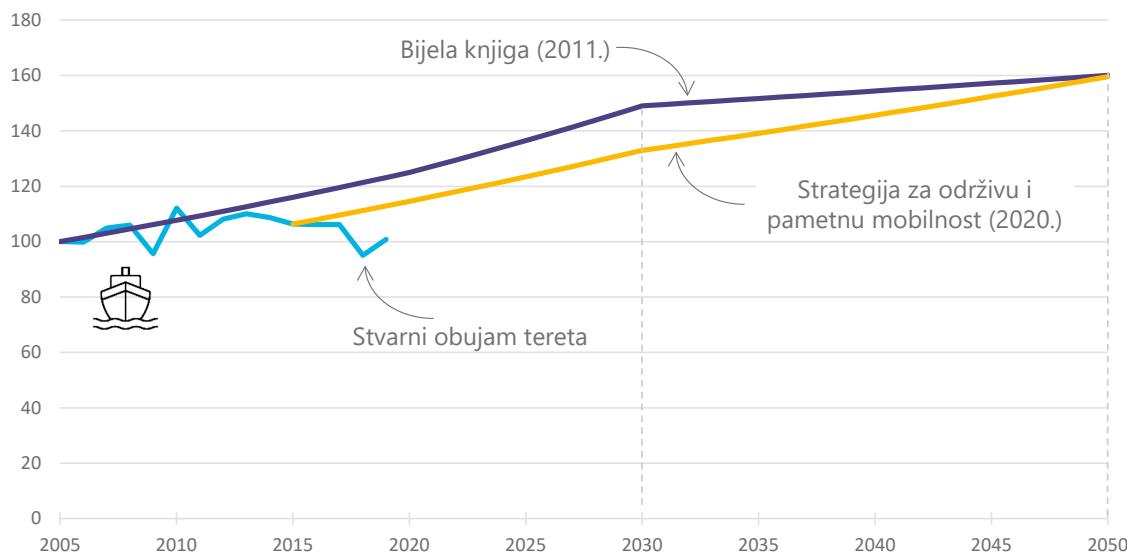
Slika 7. – Usporedba ciljnih vrijednosti za željeznički prijevoz sa stvarnošću (obujam tereta u tonskim kilometrima, obujam iz 2005. = 100)



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih procjena i podataka iz [Statističke knjižice EU-a](#).

32. Za ciljne vrijednosti za unutarnje plovne puteve vrijede slična razmatranja. U usporedbi s Bijelom knjigom iz 2011. strategijom održive i pametne mobilnosti iz 2020. smanjena je relevantna ciljna vrijednost obujma za 2030., a ciljna vrijednost za 2050. ostala je stabilna. Zbog toga je godišnji porast potreban za dosezanje ciljne vrijednosti za 2050. sada veći nego što je bio 2011. (vidjeti [sliku 8.](#)).

Slika 8. – Usporedba ciljnih vrijednosti za prijevoz unutarnjim plovnim putovima sa stvarnošću (obujam tereta u tonskim kilometrima, obujam iz 2005. = 100)



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih procjena i podataka iz [Statističke knjižice EU-a](#)

Države članice postavile su još ambicioznije ciljne vrijednosti koje nisu bile usklađene s neobvezujućim ciljnim vrijednostima EU-a

33. Ciljne vrijednosti EU-a mogu se doseći samo ako su mjere država članica usklađene s tim ciljnim vrijednostima. Sud je stoga procijenio sljedeće:

- jesu li ciljne vrijednosti na razini EU-a podijeljene na obvezujuće ciljeve i ciljne vrijednosti na razini država članica; i
- je li Komisija provjerila usklađenost nacionalnih ciljeva i ciljnih vrijednosti s ciljevima i ciljnim vrijednostima EU-a.

34. Ciljne vrijednosti EU-a utvrđene u Bijeloj knjizi iz 2011. i strategiji iz 2020. nisu obvezujuće za države članice. Sud je utvrdio je da Komisija nije dogovorila te ciljne vrijednosti s državama članicama, kao ni posljedice koje iz njih proizlaze. Zaključci Vijeća o tim strateškim dokumentima zapravo pokazuju da su države članice izrazile određene zadrške u pogledu tih ciljnih vrijednosti (vidjeti *okvir 2.*). Konačno, te ciljne vrijednosti nisu raščlanjene na geografske ciljne podvrijednosti na razini država članica ili na razini koridora.

Okvir 2.

Izvadci iz zaključaka Vijeća o strateškim dokumentima Komisije

Kad je riječ o Bijeloj knjizi iz 2011., određene su države članice „izrazile sumnje u pogledu prikladnosti određenih dalekosežnih prijedloga”¹⁸ kao što su ciljne vrijednosti za prelazak s cestovnog prijevoza na druge načine prijevoza.

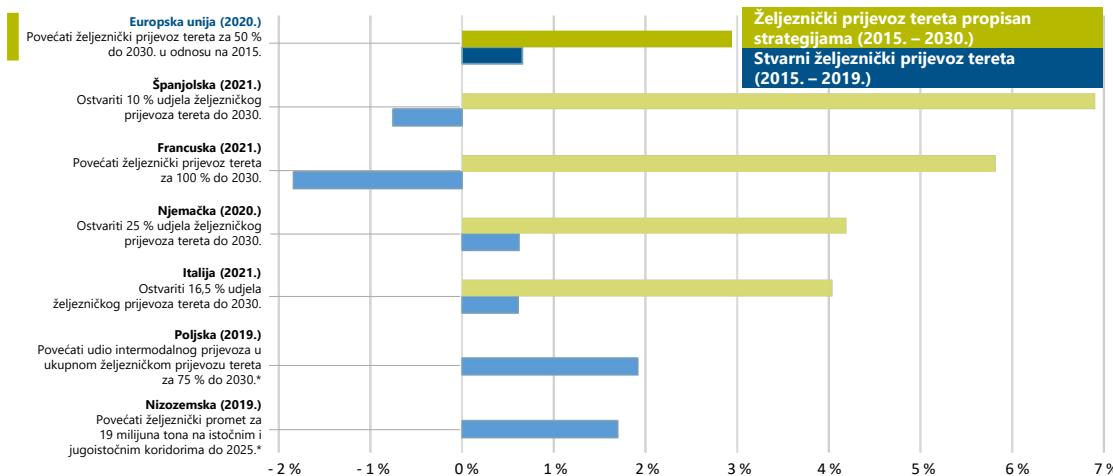
Kad je riječ o strategiji iz 2020., zaključci Vijeća i dalje su nejasni u pogledu razine nacionalnih mjera te se u njima navodi da bi se „napori za postizanje ciljeva smanjenja emisija trebali ostvarivati zajednički na troškovno najučinkovitiji mogući način uz sudjelovanje svih država članica, uzimajući u obzir pravednost i solidarnost te različite polazišne točke i posebne nacionalne okolnosti država članica, uključujući okolnosti otočnih država članica i otoka, a da pritom nitko ne bude zapostavljen”¹⁹.

35. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je svih šest država članica obuhvaćenih revizijom utvrđilo nacionalne ciljne vrijednosti za veću upotrebu željeznice. Za tri države članice relevantne nacionalne strategije i ciljne vrijednosti za prijelaz na alternativne vrste prijevoza objavljene su prije strategije EU-a iz 2020., a za ostale su tri objavljene ubrzo nakon toga. U slučajevima u kojima su ciljne vrijednosti EU-a i država članica bile usporedive (za četiri države članice iz uzorka, tj. Njemačku, Španjolsku, Francusku i Italiju) Sud je utvrdio da su nacionalne ciljne vrijednosti bile čak i ambicioznije od ciljnih vrijednosti Komisije u smislu potrebne godišnje stope porasta (vidjeti *sliku 9.*). Osim toga, dvije od država članica nad kojima je provedena revizija za koje su unutarnji plovni putovi bili najrelevantniji, Njemačka i Nizozemska, postavile su i ciljeve povezane s unutarnjim plovnim putovima. Konačno, nijedna država članica osim Poljske nije utvrdila ciljne vrijednosti za udio intermodalnog prijevoza.

¹⁸ Vijeće EU-a, Sažetak predsjedništva o stajalištima država članica, [11255/11](#), 2011.

¹⁹ Vijeće EU-a, Zaključci Vijeća o Komisijinoj strategiji održive i pametne mobilnosti, [8824/21](#), 2021.

Slika 9. – Usporedba ciljnih vrijednosti EU-a za željeznički prijevoz tereta i nacionalnih ciljnih vrijednosti u smislu godišnjih stopa porasta



Napomena: * označava da zbog oblikovanja strategije nije moguće izvođenje potrebne stope porasta za cijelo tržište željezničkog prijevoza tereta.

Izvor: Sud, na temelju analize strategije EU-a i nacionalnih strategija.

36. Sud je utvrdio da su države članice u svih šest ispitanih slučajeva definirale svoje ciljne vrijednosti za prijelaz na alternativne vrste prijevoza na temelju svojih analiza i razmatranja povezanih s politikama. Iako su se nacionalne strategije pozivale na dokumente o politikama EU-a, njihove ciljne vrijednosti nisu bile uskladene s ciljnim vrijednostima EU-a. U nekim su slučajevima nacionalne ciljne vrijednosti definirane u odnosu na različite polazne točke (primjerice, Francuska je postavila ciljnu vrijednost za povećanje teretnog prometa, a Španjolska je postavila ciljnu vrijednost za udio željezničkog prijevoza u prijevozu tereta). To znači da Komisija tijekom provedbe ne može procijeniti jesu li uskladene mjere država članica dovoljne za dosezanje općih ciljnih vrijednosti EU-a za prijelaz na alternativne vrste prijevoza.

37. Naposljetu, Sud je provjerio i u kojoj je mjeri Komisija analizirala nacionalne dokumente o politikama u pogledu aspekata povezanih s prijelazom na alternativne vrste prijevoza i intermodalnosti te iznijela primjedbe o njima. U pregledu je dokumentacije Sud uzeo u obzir nacionalne planove prijevoza, nacionalne energetske i klimatske planove, nacionalne planove za oporavak i otpornost i sporazume o partnerstvu za sredstva kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti *Prilog IV.*). U određenim je slučajevima Komisija iznijela primjedbe o pitanjima povezanim s intermodalnošću, ali Sud nije pronašao dokaze o dosljednim provjerama kojima bi se zajamčila uskladenost nacionalnih strategija i ciljnih vrijednosti za prijelaz na alternativne vrste prijevoza tereta sa strategijama i ciljnim vrijednostima utvrđenima na razini EU-a.

38. Sud je u uzorku utvrdio da je Nizozemska dobar primjer toga kako nastojati ostvariti cilj u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza uz specifične i mjerljive ciljne vrijednosti za povećavanje udjela intermodalnih tokova, kao i toga kako ih raščlaniti duž glavnih nacionalnih teretnih koridora. Nizozemska strategija povezana je i s financiranjem projekata koji se odnose na intermodalnu infrastrukturu (vidjeti *okvir 3.*).

Okvir 3.

Nizozemski pristup operacionalizaciji ciljnih vrijednosti za prijelaz na alternativne vrste prijevoza

U lipnju 2019. nizozemsko Ministarstvo infrastrukture i upravljanja vodama objavilo je [strategiju za mobilnost za 2040.](#)

Uz strategiju je izrađeno i nekoliko drugih dokumenata o politikama, uključujući [program za prijevoz tereta](#), koji sadržava akcijski plan za raščlanjivanje ciljnih vrijednosti za prijelaz na alternativne vrste prijevoza iz strategije za mobilnost na mjerljive ciljeve. Plan je usmjeren na dva glavna nacionalna teretna koridora, onaj prema istoku (od luke Rotterdam preko regije Arnhem-Nijmegen prema Njemačkoj) i onaj prema jugoistoku (od luke Rotterdam preko regije Venlo prema Njemačkoj) te se u njemu postavljaju ciljevi za obujam željezničkog prijevoza tereta i prijelaz na alternativne vrste prijevoza.

Početkom 2020. gospodarski subjekti, članovi akademske zajednice i nadležna tijela dodatno su raščlanili te ciljeve na operativnu ciljnu vrijednost preusmjeravanja [2000 dvadesetstopnih ekvivalentnih jedinica](#) (TEU) dnevno s cestovnog prijevoza na prijevoz unutarnjim plovnim putovima na tim dvama koridorima.

Osim toga, Ministarstvo je pokrenulo [program poticaja](#) za potporu održivom prijelazu na alternativne vrste prijevoza financiranjem projekata kojima se namjeravaju doseći pojedinačne ciljne vrijednosti u pogledu TEU-ova.

Komisijino praćenje otežano je nedostatkom podataka država članica o intermodalnom prijevozu

39. Komisija prati stvarna kretanja u cijelokupnom modalnom udjelu za teret s pomoću statistike o obujmu tereta koju je izradio Eurostat (vidjeti *okvir 4.*).

Okvir 4.

Pokazatelji Eurostata za intermodalni prijevoz

Eurostat izrađuje pet pokazatelja²⁰ za intermodalni prijevoz na temelju podataka prikupljenih za svaki način prijevoza (vidjeti Statističku knjižicu²¹). Ti su pokazatelji usmjereni na tzv. stopu objedinjavanja, tj. količinu tereta (odvojenog prema vrsti prijevoza) koja se prevozi u intermodalnim prijevoznim jedinicama. Eurostat istodobno izračunava i potencijal za prijelaz na alternativne vrste prijevoza te bilježi udio kontejnera koji se prevoze cestom na udaljenostima koje su veće od 300 kilometara.

Međutim, pokazatelji ne omogućavaju dosljedno praćenje i usporedbu intermodalnih prometnih tokova među različitim načinima prijevoza jer postoje razlike u načinu prikupljanja podataka (npr. tokovi se za željeznički prijevoz mjeru u tonskim kilometrima, a za pomorski prijevoz u tonama).

40. Direktivom o kombiniranom prijevozu od Komisije se traži da uz pomoć država članica svake dvije godine pripremi izvješće za Vijeće, i to među ostalim o gospodarskom razvoju kombiniranog prijevoza i definiranju dalnjih mjera promidžbe (prema potrebi)²². Unatoč tom zahtjevu objavljena su samo dva takva izvješća, i to 1997. i 2002. Razlog tomu činjenica je da države članice Komisiji nisu dostavile relevantne podatke.

41. Kako bi se riješio problem nedostatka podataka iz država članica, Komisija je poduzela nekoliko inicijativa u svrhu jačanja zahtjeva za prikupljanje podataka. Međutim, te inicijative države članice nisu prihvatile zbog troškova i povezanog administrativnog opterećenja pa one u konačnici nisu provedene. Komisija je istodobno angažirala vanske savjetnike za provođenje sveobuhvatne studije tržišta²³. Studija je objavljena 2015. i ažurirana 2017. U njoj je istaknuta „vrlo loša kvaliteta i podrobnost podataka o teretu koji se prevozi u okviru usluga kombiniranog prijevoza, što trenutačno onemogućava bilo kakvu forenzičku analizu postojeće aktivnosti ili sprječava mogućnosti za poboljšavanje i proširivanje te aktivnosti”.

²⁰ Eurostat, [Intermodal transport - unitisation in freight transport \(tran_im\)](#).

²¹ Glavna uprava za mobilnost i promet (Europska komisija), [Promet EU-a u brojkama. Statistička knjižica 2021.](#), 2021.

²² Članak 5. [Direktive Vijeća 92/106/EEZ](#).

²³ Europska komisija, „[Analysis of the EU Combined Transport](#)“. Završno izvješće, siječanj 2015.

Pravila EU-a ne postoje ili su kontraproduktivna, čime se umanjuje privlačnost intermodalnog prijevoza

42. Pravni okviri EU-a i država članica mogu uključivati odredbe kojima se potiče ili koči intermodalni prijevoz. Komisija je 2020. zaključila sljedeće: „Kako bi se poduprla ekologizacija aktivnosti prijevoza tereta u Europi, postojeći okvir za intermodalni prijevoz mora se uvelike modernizirati te preobraziti u djelotvoran alat.”²⁴ Sud je stoga ispitao sljedeće:

- podržava li se regulatornim okvirom EU-a u području prijevoza intermodalni prijevoz tereta na odgovarajući način kako bi mu se omogućilo da postane konkurentniji;
- iskorištavaju li se projektima financiranim sredstvima iz nacionalnih fondova ili fondova EU-a sve mogućnosti koje pruža okvir EU-a za državne potpore.

Neke su zakonske odredbe EU-a zastarjele, a drugima se smanjuje motiviranost za intermodalnost

43. Direktiva o kombiniranom prijevozu, koja je trenutačno na snazi, usvojena je 1992. (vidjeti odlomak 11.). Komisija je utvrdila potrebu za izmjenom te direktive još 1998. te je tada objavila novi zakonodavni prijedlog. Budući da ga suzakonodavci nisu odobrili, Komisija je objavila drugi prijedlog izmjene gotovo 20 godina kasnije, 2017. Taj je prijedlog 2020. povukla jer su izmjene koje su predložili suzakonodavci djelomično odvodile od početne svrhe te nije došlo do sporazuma. U proljeće 2022. Komisija je provela javno savjetovanje s ciljem objave još jednog prijedloga za izmjenu tijekom 2023.

44. Dionici i nacionalna tijela s kojima su revizori Suda razgovarali potvrdili su da je aktualna inačica direktive zastarjela i da ne promiče intermodalni prijevoz u EU-u na djelotvoran način. Glavna istaknuta pitanja koja je Komisija već pokušala riješiti u svom prijašnjem prijedlogu bila su sljedeća:

- minimalni prag od 100 km za necestovne dionice, koji iz primjene direktive isključuje usluge koje povezuju luke s njihovim neposrednim zaleđem;
- zahtjev za papirnatim dokumentom s pečatom željezničkih ispostava ili lučkih tijela s cjelokupnog putovanja umjesto digitaliziranog tijeka rada.

²⁴ Evropska komisija, Komunikacija o strategiji održive i pametne mobilnosti, COM(2020) 789.

45. Dionici su visok stupanj nejednakosti u prenošenju odredbi u državama članicama istaknuli kao čimbenik kojim se stvara nesigurnost za pružatelje logističkih usluga u pogledu toga kako organizirati prekogranična putovanja. Primjerice, direktivom su obuhvaćena cestovna putovanja između mjesta utovara robe i najbliže odgovarajuće željezničke postaje. Međutim, prema Komisijinoj studiji²⁵ samo je šest država članica definiralo kriterije za utvrđivanje najbliže odgovarajuće željezničke postaje. Osim toga, ti su se kriteriji razlikovali među državama članicama.

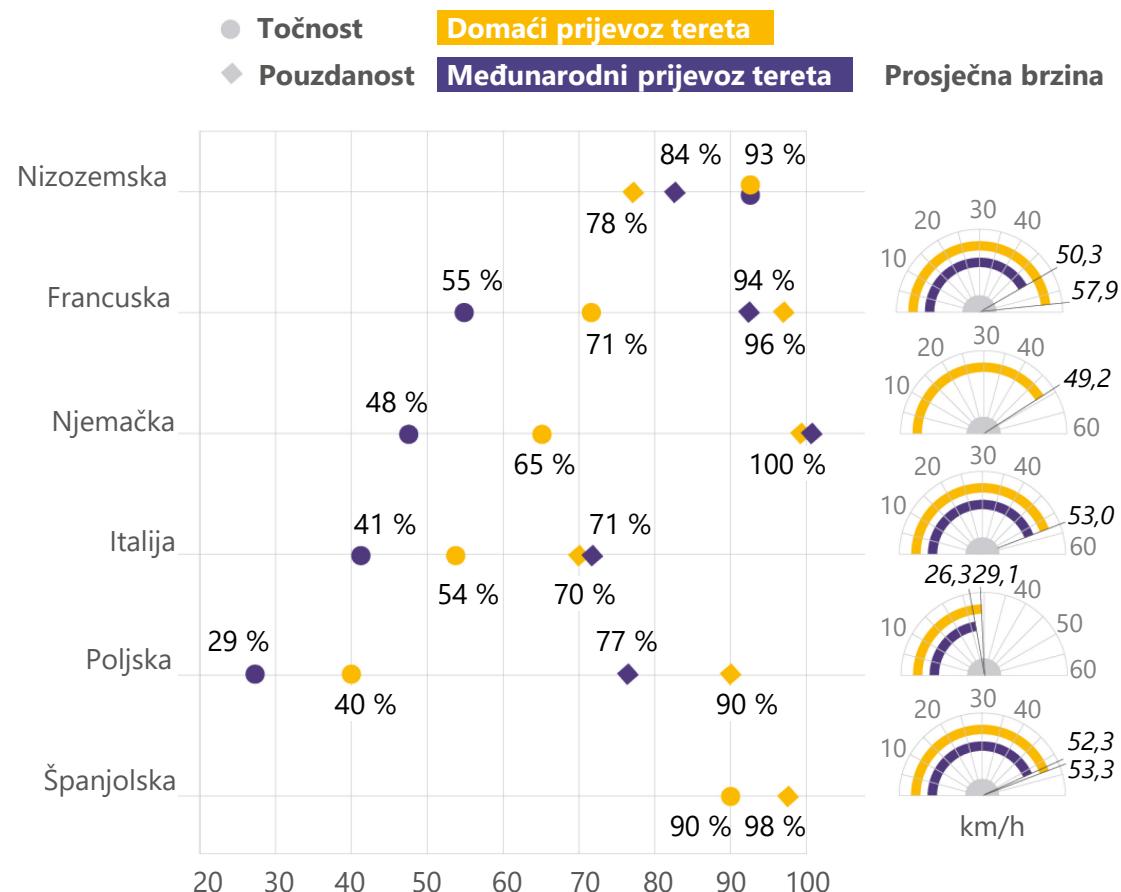
46. Uz ograničenja iz direktive na konkurentnost intermodalnog prijevoza u usporedbi s isključivo cestovnim rješenjima utječe i učinkovitost pojedinačnih načina prijevoza koji čine intermodalni lanac. U *Prilogu V.* nalazi se pregled glavnih regulatornih prepreka za neometana putovanja željeznicom i unutarnjim plovnim putovima i za pomorska putovanja na kratkim udaljenostima, o kojima je izvjestila i Komisija²⁶.

47. Željeznica je način prijevoza za koji su dionici izrazili najviše zabrinutosti zbog problema povezanih s upravljanjem kapacitetima i interoperabilnošću koji će se vjerojatno nastaviti ako ne dođe do novih zakonodavnih mjera EU-a (npr. u pogledu planiranja intervala za željeznički prijevoz tereta ili pravila o prednosti za putničke u odnosu na teretne vlakove). Navedeni problemi negativno utječu na učinkovitost teretnih vlakova u cijelom EU-u u smislu brzine, točnosti i pouzdanosti, što gospodarske subjekte može navesti na to da odaberu alternativne načine prijevoza za svoj teret. Na *slici 10.* prikazana je učinkovitost željeznice u šest odabranih država članica.

²⁵ Evropska komisija, „Analysis of the EU combined transport”, 2015.

²⁶ Vidjeti primjerice [izvješće Komisije o praćenju željezničkog tržišta iz 2021.](#)

Slika 10. – Učinkovitost željezničkog prijevoza tereta u posjećenim državama članicama



Napomena: Njemačka (za međunarodni prijevoz tereta) i Nizozemska (za domaći i međunarodni prijevoz tereta) ne dostavljaju podatke o brzini. Španjolska ne dostavlja podatke o točnosti i pouzdanosti međunarodnog prijevoza tereta.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz 2018. u sklopu izvješća Komisije o praćenju željezničkog tržišta iz 2020.

48. Sud je pronašao još tri pravna akta koja se odnose za cestovni prijevoz s izuzećima ili odredbama o fleksibilnosti kojima se smanjuje motiviranost za intermodalnost. Riječ je o Direktivi o eurovinjeti, Direktivi o masi i dimenzijama i jednoj uredbi iz prvog paketa za mobilnost.

49. Kao prvo, prema **Direktivi o eurovinjeti** za teška teretna vozila trebale bi se naplaćivati cestarine proporcionalne prijeđenoj udaljenosti u skladu s načelom „onečišćivač plaća“. Međutim, države članice i dalje mogu u opravdanim slučajevima odlučiti izuzeti određene dionice cestovne infrastrukture od naplate cestarina proporcionalnih prijeđenoj udaljenosti i umjesto toga upotrebljavati sustav vinjeta na vremenskoj osnovi (koje bi primjerice vrijedile mjesec dana) ili uopće ne naplaćivati cestarine. To je potrebno usporediti sa željezničkim prijevozom, u kojem svaka usluga podliježe trošarinama za pristup mreži za cijelo putovanje.

50. Kao drugo, **Direktivom o masi i dimenzijama²⁷** iz 1996. utvrđene su najveće dimenzijske i mase određenih kategorija cestovnih vozila (uključujući teretna vozila i prikolice čija je masa veća od 3,5 tona). Direktiva uključuje poticaj za usluge kombiniranog prijevoza jer se njome dopušta dodatna duljina i masa vozila na cestovnim dionicama kombiniranog prijevoza. To stvara veću ekonomiju razmjera i objašnjava veću masu intermodalnih utovarnih jedinica.

51. Međutim, tom se direktivom državama članicama dopušta i povećanje najveće dopuštene mase u nacionalnim uslugama prijevoza neovisno o intermodalnoj prirodi usluga. U vrijeme revizije jedanaest država članica iskoristilo je navedenu mogućnost, tj. proširile su dopuštenu masu koja je predviđena za intermodalni prijevoz na druga putovanja koja su isključivo cestovna, čime je praktički neutralizirana prednost direktive za intermodalnost.

52. Osim toga, Sud je primijetio da su dionici pozivali na izmjenu direktive kako bi se omogućio cestovni prijevoz duljih i težih intermodalnih utovarnih jedinica u svrhu povećavanja ekonomije razmjera. Ako se odobri njihov cestovni prijevoz, prijevoz takvih jedinica u okviru intermodalnih putovanja vjerojatno će se pokazati nemogućim kad se uzmu u obzir postojeća ograničenja željezničke mreže, koja je već izložena izazovima povezanima s uvođenjem profila P400 (vidjeti odlomak **81**.).

²⁷ Direktiva Vijeća 96/53/EZ.

53. Kao treće, **Uredbom (EU) 2020/1055²⁸**, koja je usvojena u okviru **prvog paketa za mobilnost**, uvedene su odredbe za usluge kabotaže (tj. usluge cestovnog prijevoza tereta unutar jedne od država članica koje pružaju prijevoznici sa sjedištem u nekoj drugoj državi članici). Usluge kombiniranog prijevoza nisu obuhvaćene ograničenjima kabotaže zahvaljujući odredbi Direktive o kombiniranom prijevozu. Stoga je prijevoznicima tereta dopušteno organizirati cestovnu dionicu kombiniranog prijevoza vlastitim kamionima ili preko poznate druge ugovorne strane, i to čak i ako je cestovna dionica u drugoj državi članici.

54. Prema jednoj Komisijinoj *ex post* procjeni²⁹ dionici tu odredbu smatraju najkorisnijom od svih poticaja predviđenih tom direktivom. Međutim, da bi se izbjegla zloupotreba odredbi direktive na način da prijevoznici tereta budu stalno prisutni u državi članici domaćinu kako bi poslovali i izvan okvira kombiniranog prijevoza, novom uredbom državama članicama dopušta se i da ograničenja kabotaže primjenjuju na cestovne dionice kombiniranog prijevoza pod uvjetom da one ne prelaze granicu. U vrijeme provođenja revizije Danska, Finska i Švedska već su bile obavijestile Komisiju o svojoj namjeri primjene tog odstupanja.

Komisija je poduzela korake za pojednostavljenje pravila o državnim potporama, no u okviru projekata financiranih sredstvima EU-a ne iskorištavaju se sve pružene mogućnosti

55. *Ad hoc* subvencije dodijeljene za pojedinačne projekte i programi subvencija podliježu okviru EU-a za državne potpore ako ispunjavaju uvjete koji se odnose na pojam potpore definiran u Ugovoru³⁰. Sud je 2016. izvjestio o tome na koji su način u kohezijskoj politici poštovana pravila o državnim potporama³¹.

²⁸ [Uredba \(EU\) br. 2020/1055](#).

²⁹ Evropska komisija, *ex post* procjena u okviru programa REFIT Direktive o kombiniranom prijevozu 92/106/EEZ, [SWD\(2016\) 140](#), 20.4.2016.

³⁰ Članak 107. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#).

³¹ [Tematsko izvješće 24/2016](#) „Potrebno je ulagati veće napore za podizanje razine osviještenosti o pravilima o državnim potporama u kohezijskoj politici i za osiguravanje usklađenosti s njima”.

56. Za intermodalne projekte relevantne su dvije glavne vrste potpora:

- potpore za ulaganja u infrastrukturu, čiji je cilj stvaranje infrastrukture uz izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja; i
- potpore za poticanje prijelaza na alternativne vrste prijevoza, koje mogu uključivati potpore za ulaganja u infrastrukturu i operativne potpore.

57. Ako subvencije podliježu okviru EU-a za državne potpore, države članice moraju o njima obavijestiti Komisiju. Ona potom mora procijeniti postoji li potpora te ako postoji, je li spojiva s unutarnjim tržištem. Obavještavanje nije nužno u slučajevima u kojima su potpore za ulaganja u infrastrukturu obuhvaćene tzv. skupnim izuzećem.

58. Naime, prema posljednjoj Uredbi o općem skupnom izuzeću³², ako su određeni uvjeti primjenjivi, **ulaganja** (i.) u izgradnju, zamjenu ili nadogradnju **infrastrukture** morskih luka ili luka unutarnje plovidbe i (ii.) u infrastrukturu za pristup luci dopuštena su i izuzeta od obveze obavještavanja. Slične klauzule u vrijeme revizije nisu postojale za intermodalne terminale izvan luka, no i oni mogu biti izuzeti ako se takve potpore smatraju potporama za lokalnu infrastrukturu.

59. Kako bi se izbjeglo remećenje jednakih uvjeta među upraviteljima infrastrukture, pravilima o državnoj potpori propisuje se da subvencionirana infrastruktura korisnicima treba biti dostupna prema tržišnim uvjetima ili, u slučaju da postoji namjera da se primijene niže korisničke naknade, Komisija procjenjuje i odobrava relevantni program potpore za poticanje prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Sud je uočio jednu dobru praksu u Njemačkoj. U toj državi članici u okviru takvog programa financiranog sredstvima iz nacionalnog proračuna savezna tijela dodjeljuju izravna bespovratna sredstva privatnim društvima za izgradnju ili proširenje terminala za kombinirani prijevoz, i to s izričitim ciljem smanjivanja troškova pretovara za krajnje korisnike (vidjeti *okvir 5.*).

³² Članci 56.b i 56.c Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014.

Okvir 5.

Njemački program za financiranje objekata za pretovar

Od 2002. Njemačka provodi program koji korisnicima projekata omogućava primitak bespovratnih sredstava u iznosu do 80 % prihvatljivih troškova izgradnje terminala.

Program vlasnicima terminala omogućava smanjenje naknada za upotrebu infrastrukture. Uz ostale zahtjeve u fazi odabira njemačka nadležna tijela prate smanjenje troškova kako oni ne bi premašivali određeni iznos po utovarnoj jedinici u svrhu svođenja eventualnog narušavanja tržišnog natjecanja na najmanju moguću mjeru. Maksimalni prag izračunava se kao procijenjeno smanjenje troškova koje je potrebno kako bi se kombinirani prijevoz izjednačio s cestovnim.

Osim toga, nadležna tijela od upravitelja terminala traže dostavu godišnjih informacija o nekoliko pokazatelja, kao što su količina utovarnih jedinica, predviđanje očekivanog prometa i kretanje naknada za utovar. Te se informacije analiziraju kako bi se utvrdila moguća narušavanja tržišta te se uzimaju u obzir pri ocjeni novih prijava.

60. Kad je riječ o projektima EFRR-a/KF-a iz uzorka kojima se sufinancira terminalna infrastruktura, Sud je utvrdio da pri ocjenjivanju projektnih prijava nacionalna tijela nisu procijenila hoće li predviđene terminalne naknade biti dovoljno niske kako bi potaknule prijelaz na alternativne vrste prijevoza ili će biti potrebna bespovratna sredstva u višem iznosu kojima bi se pokrila kapitalna ulaganja. Kako bi se smanjivanjem naknada omogućilo prenošenje prednosti bespovratnih sredstava na korisnike, bespovratna sredstva dodjeljivala bi se u okviru programa subvencija za poticanje prijelaza na alternativne vrste prijevoza koje je odobrila Komisija. Stoga, iako se projektima namjeravalo poboljšati infrastrukturu, u njihovu osmišljavanju nije uzeta u obzir mogućnost snižavanja naknada u okviru prijavljenog programa državne potpore.

61. Kad je riječ o projektima CEF-a iz uzorka (tj. projekata u okviru kojih bespovratna sredstva ne potпадaju pod okvir državne potpore te se stoga ne zahtjeva nikakva obavijest o određivanju naknada na razini kojom bi se poticala alternativne vrste prijevoza), Sud nije pronašao nikakav zahtjev na temelju kojeg bi nositelji projekata morali u svoju projektnu prijavu uključiti procjenu učinka bespovratnih sredstava na visinu naknada i na potencijalni prijelaz na alternativne vrste prijevoza do kojeg bi došlo zbog projekta.

62. Uz *ad hoc* subvencije za infrastrukturu intermodalnih terminala države članice pokrenule su i nacionalne programe s ciljem poticanja prijelaza na alternativne vrste prijevoza i nadoknađivanja neizbjježno viših troškova pretovara. Ti programi podlježu odobrenju Komisije te mogu biti različite prirode, primjerice:

- njima se mogu subvencionirati operativni troškovi, kao što je smanjenje naknada za pristup željeznici za vlakove u kombiniranom prijevozu (Sud je takve programe utvrdio primjerice u Njemačkoj i Nizozemskoj)
- u sklopu njih može se osigurati subvencija za povećavanje upotrebe alternativnih vrsta prijevoza (vidjeti [okvir 6.](#), u kojem se prikazuje jedan takav primjer iz Italije).

Okvir 6.

Talijanski program Marebonus

Aktualnom inačicom programa Marebonus pokrenutog 2017. brodarskim se društвima pruža financijska potpora za pokretanje novih usluga (uz godišnji proračun koji za razdoblje 2021. – 2026. iznosi između 19,5 i 25 milijuna eura). Kako bi ispunili uvjete tog programa, podnositelji zahtjeva moraju predočiti trogodišnji plan za uspostavu novih ili poboljšanih multimodalnih usluga prijevoza tereta uz potporu zainteresiranih gospodarskih subjekata.

Subvencijom se osigurava najviše 10 eurocenti po prevezenoj jedinici (kontejneru, poluprikolici ili vozilu), što se množi s brojem cestovnih kilometara koji nisu prijeđeni jer je odabran pomorski prijevoz. Brodarska društva dužna su prenijeti najmanje 70 % subvencije na klijente koji su otpremili najmanje 150 jedinica godišnje, a 80 % na klijente koji su otpremili najmanje 4000 jedinica.

Nadležno ministarstvo procijenilo je da je program doveo do uklanjanja 113 000 jedinica iz cestovnog prijevoza tijekom 2019., tj. do čak 1 % teretnog prometa s talijanskih cesta (mjereno u tonskim kilometrima).

63. U prosincu 2022. Vijeće je donijelo uredbu³³ za pojednostavljenje pravila o državnim potporama povezanim s poticanjem prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Njome se Komisiji omogućuje donošenje propisa kojima se državne potpore za željeznički prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima i multimodalni prijevoz izuzimaju od obveze slanja prethodne obavijesti, a stoga i prethodne Komisijine procjene u skladu s odgovarajućim člankom Ugovora³⁴.

³³ Uredba Vijeća (EU) 2022/2586.

³⁴ Članak 93. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Infrastrukturna mreža EU-a još nije prikladna za potrebe intermodalnosti, no izmjena Uredbe o TEN-T-u prilika je za poboljšanje situacije

64. Ako se gospodarski subjekti odluče za alternative isključivo cestovnom prijevozu, bit će im potrebna interoperabilna fizička infrastruktura. Jedna su od ključnih sastavnica takve infrastrukture terminali za pretovar – platforme unutarnjih plovnih putova ili morske luke za utovarne jedinice za teret, tj. njihovo prebacivanje s jednog načina prijevoza na drugi.

65. Uz terminale koji se nalaze na dobrom lokacijama i koji su lako dostupni, za konkurentno intermodalno putovanje nužno je i da svaki uključeni način prijevoza bude sam po sebi učinkovit. Osim toga, prijevozna poduzeća trebala bi moći brzo utvrditi zamjenske mogućnosti u slučaju da se jedan način prijevoza ne može upotrijebiti (npr. u slučaju preniske razine vode na unutarnjem plovnom putu) kako bi se zajamčilo pouzdano intermodalno putovanje i izbjegla obrnuta promjena načina prijevoza preusmjeravanjem na cestovni prijevoz, koji je sam po sebi fleksibilniji.

66. Sud je procijenio sljedeće:

- jesu li pružatelji logističkih usluga imali lako dostupne informacije o postojećim intermodalnim terminalima i mrežnim kapacitetima koje bi mi omogućile planiranje učinkovitih putovanja;
- je li Komisija imala pregled potreba za terminalnom infrastrukturom;
- je li postignut dovoljan napredak u poboljšavanju linearne infrastrukture u svrhu poticanja intermodalnog prijevoza; i
- jesu li projekti finansirani sredstvima EU-a upotrijebljeni za opsežniji prijelaz na alternativne vrste prijevoza.

Teško dostupne informacije o postojećim intermodalnim terminalima onemogućavaju pružateljima usluga da svojim klijentima ponude najbolja moguća intermodalna putovanja

67. Sud je utvrdio da elektroničke informacije o aspektima kao što su lokacija i usluge terminala, kao i o kapacitetima terminala u stvarnom vremenu, nisu lako dostupne za veliki dio mreže. To odvraća pružatelje logističkih usluga od intermodalnosti jer je pronalaženje informacija potrebnih za osmišljavanje novih intermodalnih putovanja za teret skuplje i zahtijeva više vremena.

68. Komisija je 2015. pokrenula stručnu skupinu (Forum za digitalni promet i logistiku) u svrhu rješavanja tog problema. Skupina je dobila zadatak izraditi tehničke preporuke o tome kako strukturirati protokole informacija od poduzeća do javnih uprava i između poduzeća, a očekuje se da će svoje preporuke objaviti do kraja 2022.

Međutim, države članice u međuvremenu su počele osmišljavati nacionalna rješenja za unaprjeđenje digitalizacije logističkog lanca, u kojima postoje različite vrste upravljanja i varijacije u pogledu vrste prikupljenih informacija. Sud je utvrdio da Komisija nije imala potpuni pregled postupaka država članica u području nacionalnih digitalnih platformi.

69. Komisija je ujedno 2015. pokušala riješiti nedostatak dostupnih informacija o terminalima za željeznički prijevoz uvođenjem [internetskih stranica](#) koje su upravitelji terminala mogli upotrijebiti zajedno s drugim alatima u svrhu objavljivanja ažuriranih informacija o svojim objektima u skladu s primjenjivim zakonodavstvom EU-a³⁵. Međutim, upravitelji su dostavili samo ograničene podatke. Štoviše, oni nisu dužni dostaviti podatke na tim internetskim stranicama mjestu čak i ako su korisnici finansijskih sredstava EU-a. Komisija je 2020. prenijela vlasništvo nad internetskim stranicama na sektor (udrugu upravitelja željezničkom infrastrukturom i tijela za dodjelu), no nastavila je pružati finansijsku potporu za razvoj tog portala.

70. Zasad se na internetskim stranicama navodi lokacija više od 10 000 željezničkih teretnih objekata u EU-u, Europskom gospodarskom prostoru i drugdje (uključujući Tursku i Ujedinjenu Kraljevinu). Međutim, informacije su za većinu objekata ograničene na ime i prezime, kontaktne podatke vlasnika objekta i poveznicu na internetske stranice terminala. Stoga, nema informacija o tehnologiji utovara terminala i značajkama infrastrukture (kao što je raspored pruga), uvjetima pristupa, digitalnim mogućnostima ili naknadama za usluge. Slično tomu, ne prikazuju se informacije u stvarnom vremenu o raspoloživom kapacitetu na terminalima. Uzimajući sve to u obzir, Sud je utvrdio da su internetske stranice trenutačno od ograničene koristi.

71. Na nacionalnoj je razini Sud utvrdio da u dvjema posjećenim državama članicama od njih šest (Njemačkoj i Nizozemskoj) postoji digitalna karta za pružatelje logističkih usluga s pojedinostima o lokaciji intermodalnih terminala na njihovu teritoriju.

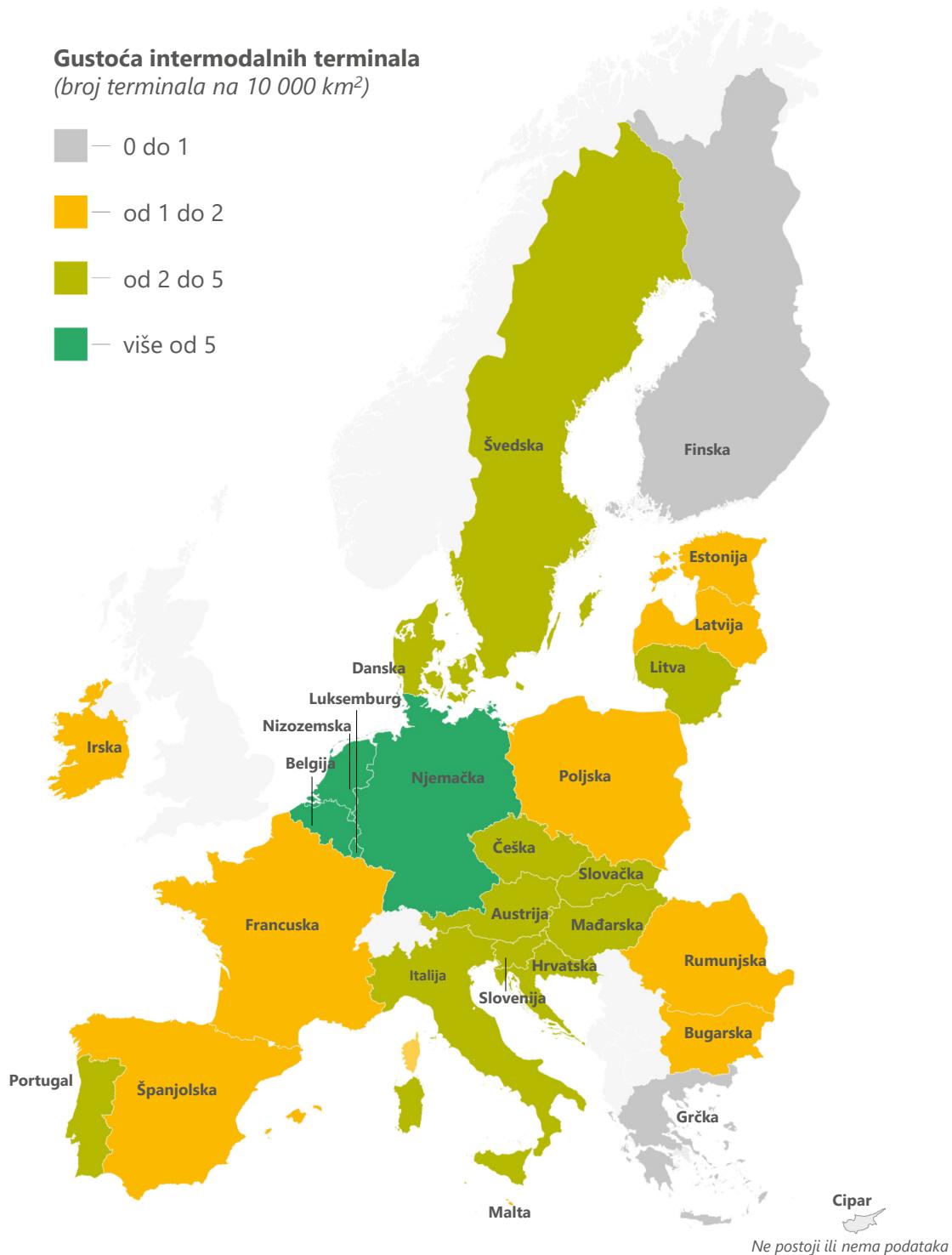
³⁵ Direktiva (EU) 2012/34/EU i Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/2177.

Komisija nema pregled potreba za terminalima

72. Sud je utvrdio da Komisija nema pregled postojećih terminala i terminala koje je potrebno izgraditi ili nadograditi na temelju potražnje na tržištu kako bi pružateljima logističkih usluga osigurala odgovarajuću infrastrukturu koja bi im omogućila da svojim klijentima ponude intermodalna prijevozna rješenja.

73. Uredbom o TEN-T-u iz 2013. ne zahtijeva se analiza (i.) prikladnosti postojećih intermodalnih terminala za trenutačne i potencijalne tokove teretnog prometa i (ii.) potrebe za budućim terminalima. Međunarodna željeznička unija (UIC) provela je 2020. analizu lokacija postojećih terminala, koja je ukazala na značajne razlike u gustoći terminala na razini EU-a (vidjeti [sliku 11.](#)).

Slika 11. – Gustoća intermodalnih terminala po zemlji



Izvor: Sud, na temelju izvješća UIC-a iz 2020. o kombiniranom prijevozu u Europi.

74. Uredbom o TEN-T-u iz 2013. ne propisuje se ni prikupljanje informacija o digitalizaciji terminalne infrastrukture. Razina digitalizacije važna je kako bi pružatelji logističkih usluga učinkovito dijelili informacije duž logističkog lanca, čime bi se izbjegla kašnjenja zbog nedovoljnog kapaciteta terminala ili nedostupnosti usluga pretovara.

Nedostatak informacija Komisiji onemogućava provođenje dubinske procjene spremnosti infrastrukture za djelotvorno upravljanje intermodalnim tokovima tereta. Među koridorima koji prolaze kroz posjećene države članice samo se u okviru Skandinavsko-mediterranskog koridora prati postojanje digitalnih sustava u terminalima.

75. Komisija je poduzela mjere kako bi popravila tu situaciju, i to uključivanjem relevantnih odredbi o lokacijama terminala i digitalizaciji u svoj prijedlog za izmjenu Uredbe o TEN-T-u iz 2021. Taj prijedlog još uvijek prolazi kroz zakonodavni postupak. Države članice morat će provesti studiju tržišta prijevoza te je podijeliti s Komisijom kako bi se utvrdili glavni prometni tokovi i postojeći intermodalni terminali i procijenila potreba za novim terminalima. Uz studiju mora biti priložen akcijski plan razvoja multimodalne mreže teretnih terminala.

76. Komisija je uključila i novu odredbu u Uredbu o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027.³⁶ Uredbom se među ostalim uređuju i EFRR i KF. Suprotno općenitijem zahtjevu za predočenje planova prijevoza³⁷ u razdoblju 2014. – 2020., novom se uredbom od država članica koje u svoje programe uključe ulaganja u prijevoz zahtjeva predočenje multimodalne karte postojeće i planirane infrastrukture, uključujući lokacije terminala. Budući da je Komisija odlučila da državama članicama neće pružiti nikakve smjernice u pogledu te zadaće, planovi koje su države članice podnijele uvelike se razlikuju, što bilo koju horizontalnu analizu na razini EU-a čini zahtjevnom i teško izvedivom.

Kašnjenja država članica u jamčenju usklađenosti linearne infrastrukture s tehničkim zahtjevima ugrožavaju konkurentnost intermodalnosti

77. Iako se potrebe povezane s linearnom infrastrukturom i tehničkim zahtjevima (širina kolosijeka, tovarni profil, brzina pruge itd.) procjenjuju, a popisi projekata izrađuju na razini EU-a (vidjeti [okvir 1.](#)), odluke o tome hoće li i ti projekti na kraju biti provedeni i kada će se to dogoditi u nadležnosti su država članica.

³⁶ Uvjet koji omogućuje provedbu 3.1., Prilog IV. [Uredbi \(EU\) 2021/1060](#).

³⁷ *Ex ante* uvjeti 7.1., 7.2. i 7.3., Prilog XI. [Uredbi \(EU\) br. 1303/2013](#).

78. U prijedlog iz 2021. za izmjenu Uredbe o TEN-T-u Komisija je uključila nove odredbe usmjerene na jačanje svoje uloge u jamčenju razvoja koridora mreže. Konkretno, za svaki plan rada za koridor Komisija može donijeti provedbene akte koji su obvezujući za predmetne države članice. To bi trebalo omogućiti postavljanje konkretnih rokova i uvjeta za razvoj koridora. Prijedlog Komisiji pruža i mogućnost donošenja provedbenih akata za određene dijelove koridora, posebice za složene prekogranične dionice ili za posebne zahtjeve za prometnu infrastrukturu.

79. Iako je u posljednjih nekoliko godina došlo do napretka u pogledu razvoja infrastrukture i usklađenosti s tehničkim parametrima, problemi u pogledu interoperabilnosti i uska grla i dalje su prisutni. Komisijino najnovije dvogodišnje izvješće³⁸ o napretku provedbe TEN-T-a (koje obuhvaća godine 2018. i 2019.) pokazuje da je, iako je većina praćenih tehničkih parametara (deset od 14) imala stopu usklađenosti iznad 75 %, učinkovitost bila daleko gora za dva parametra koja su posebno važna za intermodalnost. Oni se odnose na mogućnosti prometovanja sljedećih teretnih vlakova:

- ukupne duljine od preko 740 metara kako bi se iskoristila ekonomija razmjera; i
- uz profil P400 za prihvat najveće vrste spremnika. Iako ne postoji zahtjev za širinu tovarnog profila iznad P400, što je norma za mjerenje u slučaju poluprikolica utovarenih na vagon za njihov prijevoz, taj se pokazatelj ipak prati.

80. Dionici s kojima su se revizori Suda savjetovali istaknuli su činjenicu da bi prometovanje vlakova čija duljina iznosi 740 metara bilo jedno od najisplativijih poboljšanja za intermodalni prijevoz za potrebe njegova konkuriranja cestovnom prijevozu. To je naglašeno i u Ministarskoj deklaraciji iz Rotterdama iz 2010.³⁹ Međutim, duljina vlaka od 740 metara teoretski je ostvariva na samo 53 % navedenih koridora. Osim toga, prema podatcima Komisije ta je stopa vjerojatno viša od stvarne⁴⁰. Primjerice, može doći do toga da se određene željezničke dionice označe kao tehnički prihvatljive za duljinu vlaka od 740 metara, iako vlakovi te duljine tamo mogu prometovati samo u određeno vrijeme. Osim toga, velik broj terminala još uvijek ne uključuje pretovarne kolosijeke za vlakove čija duljina iznosi 740 metara, što zahtijeva dugotrajne postupke ranžiranja.

³⁸ Evropska komisija, Izvješće o napretku provedbe transeuropske prometne mreže 2018. i 2019., COM(2021) 818, 14.12.2021.

³⁹ Ministarska deklaracija iz Rotterdama o željezničkim teretnim koridorima, 14.6.2010.

⁴⁰ Izvješće Komisije o napretku, COM(2021) 818, 14.12.2021.

81. Još jedan pozitivni element Komisijina prijedloga za izmjenu Uredbe o TEN-T-u novi je zahtjev usklađenosti teretnih pruga sa željezničkim profilom P400 za prihvat najveće vrste spremnika. Iako ta značajka uvelike pomaže postizanju intermodalnosti, samo je 40 % koridora osnovne mreže trenutačno s njome usklađeno. Od šest posjećenih država članica usklađenost s profilom P400 bila je osobito ograničena u Španjolskoj (6 %), Francuskoj (25 %), Poljskoj (36 %) i Italiji (43 %)⁴¹. Za potpunu provedbu prijedloga države članice stoga bi morale osigurati značajna ulaganja i određivanje prioriteta.

82. Naposljetku, Sud napominje da među različitim vrstama prijevoza na istoj osi može postojati više uskih grla. Osim toga, čak se i usklađene dionice mogu pretvoriti u uska grla zbog nepredviđenih vanjskih okolnosti (izuzetno visoki ili niski vodostaj, nesreće itd.). U *okviru 7.* navedeno je nekoliko primjera za Rajnsko-alpski koridor.

⁴¹ Evropska komisija, „Comparative evaluation of transhipment technologies for intermodal transport and their cost”, 2022.

Okvir 7.

Primjeri čimbenika koji ograničavaju intermodalna putovanja duž Rajnsko-alpskog koridora

Rajnsko-alpski koridor sjevernomorske luke u Belgiji i Nizozemskoj povezuje sa sredozemnom lukom Genovom te prolazi kroz Švicarsku. Riječ je o koridoru s najvećim udjelom necestovnog prijevoza u EU-u. Oko 50 % godišnje količine tereta duž koridora (tj. 138 milijardi tonskih kilometara) putuje vodama, a udio željeznice iznosi 16 %. Preostalih 34 %⁴² čini cestovni prijevoz. Navedenoj situaciji pridonose švicarski propisi koji ograničavaju teretni promet na cestama.

Kontejnerski prijevoz čini 9 % ukupnog tereta prevezenog rijekom Rajnom između Basela i njemačko-nizozemske granice. U razdoblju 2009. – 2017. ta je brojka porasla za 27 % (s 13,3 milijuna tona na 16,9 milijuna tona)⁴³. Kako bi se povećao kapacitet rijeke, projekt usmјeren na povećanje dubine plovног kanala s 1,90 m na 2,10 m uključen je u njemački prijevozni plan⁴⁴ kao prioritetni projekt. Projekt je još uvijek u početnoj fazi planiranja te još ne postoji predviđeni datum dovršetka.

Osim toga, suše i posljedični niski vodostaji mogu ozbiljno utjecati na plovnost različitih riječnih dionica, što se 2022. i dogodilo. Velika je suša 2018. uzrokovala pad kontejnerskog prometa za 13 %.

Željeznički prijevoz mogao bi biti i mogućnost za daljnje uklanjanje tereta s cesta duž koridora ili zamjenska mogućnost u slučaju suša. Međutim, željeznička mreža duž Rajne u Njemačkoj i Francuskoj trenutačno nema dovoljno kapaciteta kako bi se to ostvarilo. Osim toga, planirani građevinski radovi u svrhu nadogradnje mreže u njemačkom dijelu doveli su 2018. do urušavanja tunela, što je povećalo broj uskih grla u prometu. Na istoj dionici trenutačno su u tijeku radovi u svrhu povećanja kapaciteta, a njihov dovršetak predviđen je 2041.⁴⁵

⁴² Evropska komisija, „Study on the Rhine-Alpine TEN-T Core Network Corridor 2020.”

⁴³ Analiza tržišta Središnje komisije za plovidbu Rajnom (CCNR-a). Godišnje izvješće za 2022.

⁴⁴ Projektinformationssystem (PRINS) zum Bundesverkehrswegeplan 2030,
[W 25 Abladeoptimierung der Fahrinnen am Mittelrhein](#).

⁴⁵ Deutsche Bahn, [Ausbau- und Neubaustrecke Karlsruhe–Basel](#), listopad 2022.

Za projekte financirane sredstvima EU-a nisu sustavno procjenjivani rezultati u pogledu prijelaza na alternativne vrsta prijevoza te se oni dugoročno ne prate

83. U razdoblju 2014. – 2020. u okviru EFRR-a/KF-a i CEF-a potpora intermodalnosti uglavnom se pružala financiranjem infrastrukturnih projekata, kao što su terminali za pretovar (vidjeti [fotografiju 1.](#)) ili linearna prometna infrastruktura (željezničke pruge, najudaljeniji cestovni dijelovi mreže itd.). Kako bi se zajamčilo da projekti financirani sredstvima EU-a djelotvorno i održivo doprinose upotrebi vrsta prijevoza tereta koje su alternativa cestovnom prijevozu, potrebno je planiranje i praćenje dugoročnih učinaka. Sud je stoga ocijenio planiranje i praćenje projekata iz uzorka.

Fotografija 1. – Izgradnja utovarnih dizalica na intermodalnom terminalu u Poljskoj koji je sufinanciran sredstvima EU-a



Izvor: Sud.

84. Nakon što podnositelji zahtjeva podnesu svoje projektne prijedloge, CINEA (za CEF) ili relevantno upravljačko tijelo (za EFRR/KF) provodi postupak odabira kako bi se utvrdilo koji će se projekti izabrati za dodjelu sredstava. U predlošcima za projektnu prijavu u okviru CEF-a od korisnika se zahtijeva da opišu očekivane pozitivne i negativne posljedice u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Sud je na temelju uzorka projekata kojima se podržava intermodalnost utvrdio da je samo devet projektnih prijava od njih 15 uključivalo odjeljak o predviđenim rezultatima u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza nakon provedbe projekta (npr.

procijenjeni broj tona koji će se zahvaljujući projektu s ceste preusmjeriti na željeznicu). Iako alternativne vrste prijevoza potpadaju među glavne očekivane prednosti intermodalnih projekata, u prijave nije bilo obvezno uključiti kvantificiranu procjenu njihove proizlazeće upotrebe, a nijedan sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava nije kao cilj koji je potrebno ostvariti uključivao pripadajuću ciljnu vrijednost upotrebe alternativnih vrsta prijevoza.

85. Kao što je Sud prethodno izvijestio, u provedbi projekata u području prometa često dolazi do kašnjenja⁴⁶. Za 16 je projekata iz uzorka Sud utvrdio da se s provedbom znatno kasnilo u brojnim slučajevima:

- U vrijeme revizije deset je projekata prema početnim planovima trebalo biti dovršeno, no dovršeno ih je samo šest. Za četiri su projekta postignuta predviđena ostvarenja, a dva su završena u smanjenom opsegu, što je dovelo do mogućeg rizika od neravnoteže između izgrađene ponude i potražnje za uslugama terminala (vidjeti *tablicu 1.*).
- Do kašnjenja u provedbi došlo je za 14 projekata, a prosječno je kašnjenje trajalo 21 mjesec. Kašnjenja je uzrokovalo nekoliko čimbenika, uključujući dugotrajne postupke planiranja i posljedice pandemije bolesti COVID-19. Budući da deset projekata (od kojih je devet kasnilo) nije bilo završeno u vrijeme kraja obavljanja revizije, Sud nije mogao ocijeniti ostvarivanje njihovih ciljeva.

Tablica 1. – Kašnjenja u provedbi za šest dovršenih projekata iz uzorka Suda

Cilj projekta	Je li projekt dovršen prema planu?	Kašnjenje (u mjesecima)
Novi intermodalni terminal u luci Rijeka (Hrvatska): izgradnja željezničke pruge i rekonstrukcija ranžirnog kolodvora	Da Uz niže troškove od procijenjenih zbog ušteda nakon nabave radova	12

⁴⁶ Vidjeti npr. [tematsko izvješće 08/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu”,](#) [tematsko izvješće 23/2016 „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”](#) i [pregled 09/2018 „Razvoj uspješnog prometnog sektora u EU-u: izazovi na koje je potrebno odgovoriti”](#) (panoramski pregled).

Nadogradnja infrastrukture luke Rijeka (Hrvatska): proširenje obalnih zidova, rekonstrukcija teretnog dijela željezničkog kolodvora i izgradnja ranžirnog kolodvora	Da	21
Izgradnja željezničko-cestovnog terminala u Badajozu (Španjolska) i okolne logističke zone	Ne, smanjenje opsega Željezničko-cestovni terminal izgrađen je uz planirani radni kapacitet, a površina logističke platforme smanjena je za 58 % u odnosu na planove. Zbog toga postoji rizik od nedovoljne potražnje za terminalom. Kako bi se taj rizik otklonio, korisnik je započeo novi projekt (sufinanciran iz ERFF-a) za dovršetak izgradnje zone logističke platforme. Završetak provedbe programa očekuje se u rujnu 2023.	24
Poboljšanje postojećih cestovnih i željezničkih veza u vanjskoj luci Gdańsk (Poljska)	Da	5
Kupovina podkontejnerskih platformi za upravljanje intermodalnim vezama u Poznańu (Poljska)	Da	-
Nadogradnja vezova, opreme za prekrcaj i skladišnih objekata za cestovna vozila u lukama Rostock (Njemačka) i Hanko (Finska) – autocesta Baltičkog mora	Ne, smanjenje opsega Novi prostor za prekrcaj i skladištenje u luci Rostock nije bilo moguće dobiti. Međutim, vezovi su nadograđeni kako je prvotno planirano, čime je stvoren veći kapacitet. Zbog toga postoji rizik od nastanka novog uskog grla ako se postojeća oprema za prekrcaj i skladišni objekt pokažu nedostatnima.	9

Izvor: Sud.

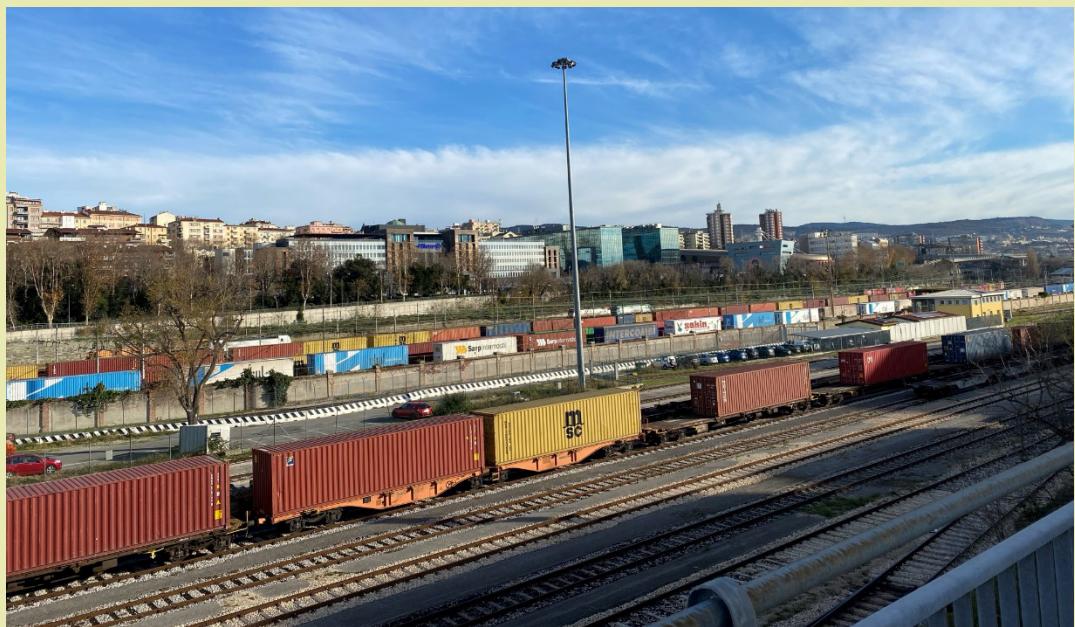
86. Za razliku od projekata koji uključuju jedan način prijevoza za intermodalne je projekte potrebno više koordinacije jer se vlasnici raznih infrastruktura koje je potrebno povezati mogu razlikovati te uključivati javne i privatne subjekte s različitim prioritetima i procesima planiranja. Ti su izazovi doprinijeli kašnjenjima u provedbi, kao što se vidi u primjerima iz *okvira 8*.

Okvir 8.

Primjeri koordinacijskih izazova

- (1) Luka Trst talijanska je luka s najvećim udjelom kontejnera koji se u luku i iz luke prevoze željeznicom (52 % tijekom 2020.). EU je (u okviru CEF-a) financirao nadogradnju željezničke infrastrukture u ranžirnom kolodvoru u sklopu luke (vidjeti **fotografiju 2.**) i uvođenje IT rješenja povezanih s teretom. Lučko tijelo i nacionalni upravitelj željezničkom infrastrukturom posjeduju odvojene dijelove željezničke infrastrukture. Ta su dva tijela odlučila udružiti snage tijekom provedbe, što je dovelo do promjene projektiranja kako bi operacije postale učinkovitije. Time je došlo do dodatnih kašnjenja za taj projekt.

Fotografija 2. – Ranžirni kolodvor u sklopu luke Trst



Izvor: Sud.

- (2) EU je (u okviru CEF-a) financirao nadogradnju intermodalne prometne infrastrukture na trimodalnom teretnom terminalu u luci Rotterdam, najvećoj luci EU-a u pogledu prevezenih tona. Vlasnici terminala privatni su dioničari iz različitih zemalja. U nadogradnji je došlo do kašnjenja od dvije godine zbog (i.) planiranih promjena u vlasničkoj strukturi terminala koje su se dogodile nakon odobrenja financiranja i koje još uvijek nisu obavljene te (ii.) krize uzrokovane bolešću COVID-19 i pitanja povezanih s dozvolama. U vrijeme revizije konačna odluka o proširenju bila je na čekanju do odobrenja dioničara.

87. Kad je riječ o CEF-u i EFRR-u/KF-u, Sud je utvrdio da su CINEA i upravljačka tijela pratili ostvarenja projekta, ali da gotovo nikako nisu prikupljali podatke o rezultatima i učincima infrastrukture (npr. o broju tona koje su stvarno preusmjerene s cestovnog prijevoza na načine prijevoza kojima se manje zagađuje okoliš). Nadalje, *ex post* procjene u svrhu ocjenjivanja rezultata i učinaka nisu sustavno provođene. Ne uzimajući u obzir vrijeme potrebno da bi se rezultati i učinci ostvarili, to je kočilo utvrđivanje dobrih praksi i zajedničkih izazova u financiranju intermodalnih projekata, a time se i potvrđuju prethodni nalazi Suda⁴⁷.

⁴⁷ Vidjeti npr. tematsko izvješće 05/2021 „Okvir EU-a za velike infrastrukturne projekte u području prometa: međunarodna usporedba”, tematsko izvješće 10/2020 „Prometna infrastruktura u EU-u: potrebno je ubrzati provedbu megaprojekata kako bi se očekivane koristi mreže ostvarile u predviđenom roku” i tematsko izvješće 19/2019 „INEA: ostvarene su određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF”.

Zaključci i preporuke

88. Općenito govoreći, Sud je zaključio da regulatorna i finansijska potpora EU-a za intermodalni prijevoz tereta nije bila dovoljno djelotvorna jer za taj način prijevoza tereta u EU-u još uvijek ne postoje jednaki uvjeti kao za cestovni prijevoz. Tomu su uzroci sljedeći: (i.) nedostatci u načinu na koji su ciljne vrijednosti EU-a za intermodalni prijevoz osmišljene i u načinu na koji se prate u kontekstu ozelenjivanja prijevoza tereta, (ii.) regulatorne odredbe koje su suprotstavljene cilju poticanja intermodalnog prijevoza i (iii.) izazovi u razvoju terminala i linearne infrastrukture. Konkurentnost intermodalnog prijevoza tereta u EU-u može se povećati samo ako se hitno poduzmu mјere u pogledu tih pitanja.

89. Sud je utvrdio da Komisija nema posebnu strategiju EU-a za intermodalnost, nego da je intermodalnost dio širih strategija za ozelenjivanje prijevoza tereta i za prijelaz na alternativne vrste prijevoza, konkretno Plana za jedinstveni europski prometni prostor iz 2011. i strategije održive i pametne mobilnosti iz 2020. Te su strategije uključivale ciljne vrijednosti usmjerene na povećavanje udjela održivih načina prijevoza, no nije bilo ciljnih vrijednosti za intermodalni prijevoz. Također, te ciljne vrijednosti EU-a i dalje nisu realne jer povezane prepostavke u vezi s njima nisu bile zasnovane na pouzdanim simulacijama u pogledu toga u kojoj se mjeri prijelaz na alternativne vrste prijevoza može realno postići uzimajući u obzir (i.) postojeća dugoročna infrastrukturna ograničenja za željeznicu i unutarnje plovne putove i (ii.) regulatorne prepreke koje utječu na konkurentnost intermodalnog prijevoza (vidjeti odlomke [26.](#) – [32.](#)).

90. Osim toga, ciljne vrijednosti postavljene na razini EU-a nisu bile dogovorene s državama članicama i nisu raščlanjene u provedive ciljne vrijednosti na nacionalnoj razini ili razini koridora. Države članice osmisile su vlastite strategije za prijelaz na alternativne vrste prijevoza i postavile vlastite ciljne vrijednosti, no one nisu bile usklađene s ekvivalentnim ciljnim vrijednostima na razini EU-a te su čak bile ambicioznije. Komisija nije dosljedno pratila usklađenost nacionalnih strategija s ciljnim vrijednostima EU-a, i to djelomično zbog raznolikosti nacionalnih ciljnih vrijednosti i rokova za njihovo dosezanje (vidjeti odlomke [33.](#) – [38.](#)).

91. Nапослјетку, Комисијино праћење наčina на који се интермодалношћу доприноси дозезању цилјних vrijedности EU-a у svrhu ozelenjivanja prijevoza tereta било је знатно оtežano nedostatkом podataka из држава чланica (vidjeti odlomke [39.](#) – [41.](#)).

1. preporuka – Potrebno je utvrditi ciljne vrijednosti u pogledu modalnog udjela duž koridora osnovne mreže i izvješćivati o njima

Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) u bliskoj suradnji s relevantnim državama članicama utvrditi ciljne vrijednosti po koridorima osnovne mreže u pogledu modalnog udjela tokova teretnog prometa, uključujući intermodalne tokove;
- (b) od europskih koordinatora tražiti da izvješćuju o dosezanju tih ciljnih vrijednosti te da utvrde ulaganja potrebna kako bi se one poštovale;
- (c) u suradnji s Eurostatom i nacionalnim zavodima za statistiku poboljšati prikupljanje nacionalnih podataka o intermodalnom prijevozu tereta, posebice na način da se procijeni potreba za uključivanjem zahtjeva u vezi s pružanjem podataka u određeni zakonodavni akt.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2024. za točke (a) i (b), do kraja 2026. za točku (c)

92. Regulacija tržišta jedan je od ključnih čimbenika u podržavanju odluka o politikama. Međutim, odredbe Direktive o kombiniranom prijevozu – jedinog zakonodavnog akta EU-a koji se specifično odnosi na intermodalni prijevoz – zastarjele su. Osim toga, države članice prenijele su određene odredbe u nacionalno pravo na različite načine, što je dovelo do nesigurnosti za pružatelje logističkih usluga. Komisija je nekoliko puta pokušala preispitati tu direktivu, no nije uspjela dobiti suglasnost država članica (vidjeti odlomke **43. – 45.**).

93. Postojeća izuzeća ili mogućnosti u pravnom okviru EU-a u pogledu cestovnog prijevoza suprotstavljena su određenim drugim odredbama čiji je cilj poticanje intermodalnosti. Osim toga, kad je riječ o regulatornom okviru EU-a koji se odnosi na željeznički prijevoz, postoje zabrinutosti povezane s upravljanjem kapacitetima i interoperabilnošću koje će vjerojatno ostati prisutne ako ne dođe do provedbe novih zakonodavnih mjera (vidjeti odlomke **46. – 54.**).

94. Komisija je poduzela korake u svrhu daljnog pojednostavljenja okvira EU-a za državne potpore koji se primjenjuje u slučaju da su subvencije koje su dodijeljene u skladu s definicijom potpore koja je navedena u Ugovoru. Vijeće je 2022. donijelo uredbu u svrhu pripreme terena za mjere za izuzeće koje bi dovele do prijelaza na vrste prijevoza koje su alternativa cestovnom prijevozu. Ta bi se izuzeća primjenjivala na

željeznički prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima i multimodalni prijevoz (vidjeti odlomke [55.](#) – [63.](#)).

95. Nedostatak (i.) javno dostupnih informacija o postojećim intermodalnim terminalima i uslugama koje se na njima nude i (ii.) informacija o mrežnim kapacitetima u stvarnom vremenu čimbenici su koji sprječavaju otpremnike i pružatelje logističkih usluga da svojim klijentima ponude najbolja moguća intermodalna putovanja. Iako Komisija radi na razradi zajedničkih tehničkih standarda u pogledu digitalizacije protoka informacija, države članice već su započele s osmišljavanjem vlastitih logističkih platformi, u vezi s kojima postoje razlike u pogledu vrsta prikupljenih informacija. Osim toga, Komisijin pokušaj iz 2015. da uvede internetske stranice EU-a s informacijama o željezničkim terminalima donio je ograničene rezultate jer su upravitelji terminala dostavili tek ograničene podatke (vidjeti odlomke [67.](#) – [71.](#)).

2. preporuka – Potrebno je pripremiti regulatorne izmjene u svrhu povećanja konkurentnosti intermodalnog prijevoza

Komisija bi trebala pripremiti izmjene regulatornog okvira za sljedeće:

- (a) **željeznici**, i to u svrhu uklanjanja postojećih regulatornih prepreka kako bi željezница postala konkurentna alternativa isključivo cestovnom prijevozu. Konkretno, potrebne su odredbe o upravljanju kapacitetima koje bi bolje odgovarale potrebama u pogledu usluga prijevoza tereta i o reguliranju tehničkih i operativnih standarda koji su trenutačno nacionalne prirode;
- (b) **kombinirani prijevoz**, i to kako bi se njegov opseg proširio na intermodalni prijevoz, kao i za **isključivo cestovni prijevoz**. Te bi izmjene trebale biti usmjerene na smanjivanje razlika u provedbi u državama članicama, uključivanje odredbi o digitalizaciji protoka informacija i jačanje motiviranosti za primjenu intermodalnog prijevoza u usporedbi s isključivo cestovnim prijevozom.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2024.

96. Sud je utvrdio da Komisija nema pregled postojećih terminala i terminala koje je tek potrebno izgraditi ili nadograditi kako bi se zadovoljile potrebe sektora. Utvrdio je i da neusklađenost dijelova transeuropske mreže (TEN-T) s određenim tehničkim zahtjevima, kao što je mogućnost prometovanja vlakova čija duljina iznosi 740 metara, nastavlja ograničavati mogućnost za daljnje povećanje upotrebe intermodalnog prijevoza (vidjeti odlomke [72.](#) – [82.](#)).

97. Komisijinim prijedlogom iz 2021. za preispitivanje Uredbe o TEN-T-u situacija bi se mogla poboljšati: države članice trebale bi procijeniti potrebe za terminalnom infrastrukturom (provedbom studija tržišta), a Komisija bi mogla usvojiti provedbene akte u svrhu određivanja rokova i uvjeta za uvođenje određenih dijelova mreže (vidjeti odlomke [72. – 82.](#)).

3. preporuka – Potrebno je postaviti temelje za koordiniranu procjenu koju bi države članice obavile u pogledu potreba povezanih s intermodalnim terminalima

Kao daljnji korak u vezi s prijedlogom iz 2021. za preispitivanje Uredbe o TEN-T-u Komisija bi državama članicama trebala pružiti jasne smjernice o načinu (i.) provedbe studije tržišta i (ii.) izrade plana za razvoj terminala, i to s posebnim osvrtom na prekogranične aspekte i koridore osnovne mreže.

Ciljni rok provedbe: 12 mjeseci od stupanja na snagu nove Uredbe o TEN-T-u

98. U provedbi projekata u području prometa često dolazi do kašnjenja, što je bio slučaj za 14 projekata iz uzorka kojima se podržava intermodalnost od njih 16. Uz druge uzroke, kao što su dugotrajni postupci planiranja i posljedice pandemije bolesti COVID-19, Sud je utvrdio da je tim kašnjenjima doprinijelo i svojstveno obilježje intermodalnih projekata, naime potreba za koordinacijom različitih javnih i privatnih aktera (vidjeti odlomke [83. – 87.](#)).

99. Nositelji projekata kojima se podržava intermodalnost i za koje su tijekom razdoblja 2014. – 2020. primljena finansijska sredstva od Komisije u okviru Instrumenta za povezivanje Europe ili od upravljačkih tijela u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj ili Kohezijskog fonda u svojim projektnim prijavama nisu bili dužni procijeniti konkretne rezultate u smislu prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Iako su određeni nositelji iz uzorka Suda dostavili takve procjene, one nisu bile uključene u ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava kao ciljne vrijednosti. Praćenje intermodalnih projekata financiranih sredstvima EU-a usmjeren je na ostvarenja, a ne na rezultate i učinke. Zbog toga, neovisno o vremenu potrebnom kako bi se rezultati i učinci ostvarili, dobre prakse i izazovi u financiranju intermodalnih projekata ne mogu se sustavno utvrditi (vidjeti odlomke [83. – 87.](#)).

100. Iako EU dodjeljuje bespovratna sredstva za infrastrukturu intermodalnih terminala kako bi smanjio troškove ulaganja vlasnika, za projekte iz uzorka Sud je utvrdio da nije bilo obvezno u projektnu prijavu uključiti procjenu prikladnosti bespovratnih sredstava za predviđenu visinu naknada i za potencijalni prijelaz na alternativne vrste prijevoza do kojeg bi došlo zahvaljujući projektu. Riječ je o izgubljenoj prilici da intermodalne usluge prijevoza tereta postanu konkurentnije (vidjeti odlomke [55.](#) – [61.](#)).

4. preporuka – U okviru analiza troškova i koristi za projekte financirane sredstvima EU-a potrebno je procijeniti potencijal za prijelaz na alternativne vrste prijevoza

Kako bi se projektima financiranim sredstvima EU-a dodatno potaknuo prijelaz na alternativne vrste prijevoza, Komisija bi trebala učiniti sljedeće:

- (a) od korisnika projekata financiranih iz Instrumenta za povezivanje Europe (izravno upravljanje) koji su usmjereni na prijelaz na alternativne vrste prijevoza (posebice terminalnu ili lučku infrastrukturu) tražiti da u **analizu troškova i koristi**, koja je već obvezan dio zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava, uključe kvantificiranu procjenu potencijala tih projekata za opsežniji prijelaz na alternativne vrsta prijevoza te razinu naknada potrebnih za poticanje takvog povećanja;
- (b) za projekte u okviru podijeljenog upravljanja promicati koncepte navedene pod točkom (a) upravljačkim tijelima, posebice pri izradi operativnih programa, kao i odborima za praćenje programa.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2023.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda Annemie Turtelboom, na sastanku održanom u Luxembourggu 15. veljače 2023.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Glavne reforme i ulaganja povezani s intermodalnošću u planovima za oporavak i otpornost država članica odabralih za reviziju

Država članica	Opis reforme (r) ili ulaganja (u)	(r)/ (u)	Proračun (u milijunima eura)	Rok
Francuska	Izmjena zakona u području mobilnosti i ažuriranje finansijskog i operativnog programiranja državnih ulaganja u prometnu infrastrukturu	r	–	Četvrto tromjesečje 2023.
	Obnova i modernizacija plovnih putova, uključujući brodske prevodnice i brane (100 projekata)	u	100 ¹	Četvrto tromjesečje 2024.
	Obnova ukupno 330 km teretnih pruga	u	40	Četvrto tromjesečje 2025.
Njemačka	Sud u nacionalnom planu za oporavak i otpornost nije utvrdio reforme/ulaganja kojima se izravno doprinosi intermodalnosti.			
Italija	Pojednostavljenje procesa strateškog planiranja u lukama	r	–	Četvrto tromjesečje 2022.
	Digitalizacija mreže logističkog lanca luka i teretnih terminala	u	47	Drugo tromjesečje 2024.
	663 km željezničkih pruga velike brzine za putnike/teret spremnih za rad	u	14 750	Drugo tromjesečje 2026.

Država članica	Opis reforme (r) ili ulaganja (u)	(r)/ (u)	Proračun (u milijunima eura)	Rok
	ERTMS spreman za rad na 4 800 km željezničke mreže	u	2 970	Drugo tromjesečje 2026.
Nizozemska	Uvođenje Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS); 130 primopredajnih baznih stanica (GSM-R); isporuka prilagođenih sustava korisnicima; centralni sigurnosni sustav koji je u upotrebi	u	149	Četvrto tromjesečje 2024.
	Razvoj osnovne podatkovne infrastrukture i postizanje 30 % digitalne spremnosti u nizozemskom logističkom sektoru	u	36	Četvrto tromjesečje 2025.
Španjolska	Donošenje okvirne strategije za željeznicu i njezina objava, uključujući mjere za intermodalnost i poticanje željezničkog prijevoza tereta	r	–	Četvrto tromjesečje 2022.
	1 400 km nadograđenih željezničkih pruga na koridorima osnovne mreže TEN-T, uključujući obnovu tračnica, elektrifikaciju i ERTMS	u	2 988	Drugo tromjesečje 2026.
	900 km nadograđene i interoperabilne sveobuhvatne željezničke mreže, uglavnom u vezi s TEN-T-om	u	1 010	Drugo tromjesečje 2026.
	Intermodalni terminali i logistička infrastruktura	u	802	Drugo tromjesečje 2026.
	Održivi i digitalni prijevoz, uključujući ERTMS	u	447	Drugo tromjesečje 2026.
Poljska	Izmjene Zakona o željezničkom prijevozu kako bi se upraviteljima infrastrukture nadoknadilo smanjenje naknada za pristup	r	–	Četvrto tromjesečje 2022.

Država članica	Opis reforme (r) ili ulaganja (u)	(r)/ (u)	Proračun (u milijunima eura)	Rok
	Proširenje sustava za naplatu cestarine na dodatnih 1 400 km autocesta i brzih cesta kako bi se povećala konkurentnost željezničkog sektora	r	–	Prvo tromjesečje 2023.
	Povećanje operativnog kapaciteta terminala za najmanje 5 % na temelju instaliranog kapaciteta od 9,1 milijuna TEU-ova godišnje (polazna vrijednost iz 2020.)	u	175	Drugo tromjesečje 2026.
	Modernizacija 478 km željezničkih pruga, od čega se 200 km nalazi u osnovnoj mreži TEN-T	u	1 731	Drugo tromjesečje 2026.
	Uvođenje ERTMS-a: instalacija 35 automatiziranih kontrolnih točaka, nadogradnja 45 željezničko-cestovnih prijelaza i instalacija 180 ERTMS jedinica na vozilu	u	341	Drugo tromjesečje 2026.

¹ Proračun od 100 milijuna nije namijenjen samo za 100 projekata na branama i brodskim prevodnicama, već uključuje i ulaganja u postaje za punjenje otvorene za javnost i trake rezervirane za javni prijevoz.

Izvor: Sud.

Prilog II. – Popis projekata sufinanciranih sredstvima EU-a uključenih u revizijski uzorak

A – popis projekata sufinanciranih sredstvima iz CEF-a čija su mjesta provedbe posjećena i koji su pregledani u okviru revizije

Država članica	Naziv i opis projekta	Vrsta potpore za intermodalnost	Datum početka	Datum dovršetka (planirani i stvarni ¹⁾)	Ukupni prihvatljivi troškovi, u eurima (planirani i stvarni)	Stopa sufinanciranja sredstvima EU-a	Sredstva EU-a rezervirana za sufinanciranje, u eurima (planirana i stvarna)
Hrvatska	Razvoj multimodalne platforme u luci Rijeka i povezivanje s kontejnerskim terminalom Jadranska vrata	Infrastruktura terminala	16.7.2015.	31.12.2019. 31.12.2020.	35 556 000 34 545 179	85 %	30 222 600 29 363 402
	Unaprjeđenje infrastrukture u luci Rijeka – kontejnerski terminal Zagrebačko pristanište	Infrastruktura terminala	1.10.2016.	31.12.2020. 30.9.2022.	31 587 125	85 %	26 849 056
Njemačka / Finska	Razvoj kapaciteta luka za integrirane veze autocesta Baltičkog mora (Rostock – Hanko)	Povećanje kapaciteta luka (autoceste mora)	7.2.2017.	31.12.2019. 30.9.2020.	21 219 901 19 569 902	22,72 % 22,53 %	4 821 370 4 408 870
Francuska	Luka Le Havre – radovi na poboljšanju riječnog pristupa terminalu Port 2000	Povećanje kapaciteta luke	1.4.2019.	30.11.2023. 31.12.2024.	125 000 000	20 %	24 900 000

Država članica	Naziv i opis projekta	Vrsta potpore za intermodalnost	Datum početka	Datum dovršetka (planirani i stvarni ¹)	Ukupni prihvatljivi troškovi, u eurima (planirani i stvarni)	Stopa sufinanciranja sredstvima EU-a	Sredstva EU-a rezervirana za sufinanciranje, u eurima (planirana i stvarna)
	Automatizirani terminal za kombinirani prijevoz u Calaisu kojim se omogućuje preusmjeravanje svih vrsta poluprikolica s ceste na željeznicu	Izgradnja željezničko-cestovnog terminala za poluprikolice	1.11.2018.	31.12.2023.	31 219 307	22,47 %	7 015 401
Italija	Nadogradnja željezničke infrastrukture luke Trst	Nadogradnja željezničke infrastrukture u ranžirnom kolodvoru u sklopu luke	10.4.2018.	31.12.2023. 31.12.2024.	32 700 000	20 %	6 540 000
Nizozemska	Nadogradnja terminala za kombinirani prijevoz Rotterdam World Gateway	Nadogradnja terminala za kombinirani prijevoz Rotterdam World Gateway	25.10.2018.	31.12.2022. 31.12.2024.	27 945 000	20 %	5 589 000
Poljska	Poboljšanje željezničkog pristupa luci Gdańsk	Poboljšanje željezničkog pristupa luci	1.9.2016.	31.12.2020. 31.12.2022.	141 509 434 132 774 644	81,75 %	115 683 962 108 543 272
	Proširenje i modernizacija cestovne i željezničke mreže u vanjskoj luci	Poboljšanje željezničkog / cestovnog pristupa luci	16.2.2016.	31.12.2020. 30.6.2021.	28 765 560	85 %	24 450 726

Država članica	Naziv i opis projekta	Vrsta potpore za intermodalnost	Datum početka	Datum dovršetka (planirani i stvarni ¹)	Ukupni prihvatljivi troškovi, u eurima (planirani i stvarni)	Stopa sufinanciranja sredstvima EU-a	Sredstva EU-a rezervirana za sufinanciranje, u eurima (planirana i stvarna)
Španjolska	Intermodalna logistička platforma u jugozapadnoj Europi (Badajoz)	Izgradnja intermodalnog željezničko-cestovnog terminala	14.4.2014.	15.9.2020. 15.9.2022.	35 766 385 24 244 401	21,18 %	7 576 522 5 272 125

¹ stvarni datum dovršetka kako je naveden u najnovijem sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

Izvor: podatci koje su dostavili GU MOVE / CINEA / upravljačka tijela te analiza koju je proveo Sud.

B – Popis projekata sufinanciranih sredstvima iz EFRR-a / KF-a čija su mjesta provedbe posjećena i koji su pregledani u okviru revizije

Država članica	Naziv i opis projekta	Vrsta potpore za intermodalnost	Datum početka	Datum dovršetka (planirani i stvarni)	Ukupni prihvatljivi troškovi, u eurima (planirani i stvarni)	Stopa sufinanciranja sredstvima EU-a	Sredstva EU-a rezervirana za sufinanciranje, u eurima (planirana i stvarna)
Italija	Izgradnja obilaznice čija duljina iznosi približno 6,3 km (uključujući tunele), koja povezuje luku Salerno s osnovnom mrežom TEN-T (Skandinavsko-mediteranski koridor) – II. faza velikog projekta	Izgradnja obilaznice za pristup luci Salerno	27.12.2006.	30.6.2019. 31.12.2022.	60 567 974	75 %	45 425 981
Poljska	Modernizacija pristupne željezničke pruge do luke Gdańsk čija duljina iznosi približno 11 km, uključujući nadogradnju mostova i prijelaza – II. faza velikog projekta	Poboljšanje željezničkog pristupa luci	27.10.2015.	31.10.2017. 30.9.2023.	43 810 890 39 682 750	85 %	35 048 712 33 730 388
	Modernizacija cestovnog pristupa luci Szczecin kako bi se poboljšali pristupni putovi do luke ¹	Poboljšanje cestovnog pristupa luci	23.7.2020.	31.3.2023. 30.6.2023.	42 985 038	85 %	36 537 283
	Kupovina intermodalne opreme (privatni upravitelj terminala)	Pomoćna infrastruktura intermodalnih terminala (željezničko-cestovnih)	23.1.2017.	30.9.2019.	18 387 568	50 %	9 189 284

Država članica	Naziv i opis projekta	Vrsta potpore za intermodalnost	Datum početka	Datum dovršetka (planirani i stvarni)	Ukupni prihvatljivi troškovi, u eurima (planirani i stvarni)	Stopa sufinanciranja sredstvima EU-a	Sredstva EU-a rezervirana za sufinanciranje, u eurima (planirana i stvarna)
	Građevinski radovi u svrhu pripreme skladišnog prostora, kupovina i instalacija portalnih dizalica, prijenosnika kontejnera i sustava upravljanja prometom	Pomoćna infrastruktura intermodalnih terminala (željezničko-cestovnih)	1.10.2019.	31.12.2021. 31.3.2023.	13 801 021	62 %	8 533 357
Španjolska	Puštanje u upotrebu prve faze logističke zone u Antequeri	Izgradnja intermodalnog terminala i okolne logističke zone	1.1.2019.	31.12.2022. 31.12.2023.	41 530 092	63 %	26 174 279

¹ Upravljačko je tijelo projekt utvrdilo relevantnim za intermodalnost. Komisija ga smatra isključivo cestovnim projektom.

Izvor: podatci koje su dostavila upravljačka tijela te analiza koju je proveo Sud.

Prilog III. – Prethodni pregledi i tematska izvješća Suda relevantni za intermodalni prijevoz

Pregled 09/2018 „Razvoj uspješnog prometnog sektora u EU-u: izazovi na koje je potrebno odgovoriti” (panoramski pregled).

Tematsko izvješće 13/2017 „Jedinstveni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?“.

Tematsko izvješće 23/2016 „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa“.

Tematsko izvješće 08/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu“.

Tematsko izvješće 01/2015 „Prijevoz unutarnjim plovnim putovima u Europi: od 2001. godine nema znatnih poboljšanja ni u pogledu modalnog udjela ni u pogledu uvjeta plovnosti“.

Tematsko izvješće 03/2013 „Have the Marco Polo Programmes been effective in shifting traffic off the road?“.

Tematsko izvješće 08/2010 „Improving transport performance on Trans-European rail axes: Have EU rail infrastructure investments been effective?“.

Prilog IV. – Analiza koju je Sud obavio u pogledu četiriju postupaka ocjenjivanja koje provodi Komisija

Što se ocjenjuje	Pravna osnova	Nalazi
Nacionalni planovi prijevoza	Uredba (EU) 1315/2013	<p>Člankom 49. Uredbe o TEN-T-u državama članicama propisuje se slanje nacionalnih planova i programa prijevoza Komisiji u informativne svrhe.</p> <p>Međutim, to slanje ne događa se sustavno jer ga Komisija ne traži na aktivan način. Osim toga, države članice nisu obvezne izraditi nacionalne planove prijevoza ili slijediti zajedničku metodologiju ako ih odluče izraditi. Stoga ne postoji obveza uključivanja ciljeva u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza. Šest država članica iz uzorka ipak je donijelo strategije te vrste. Međutim, Sud nije pronašao dokaze o posebnim primjedbama Komisije u vezi s ciljevima u pogledu prijelaza na alternativne vrste prijevoza u tim planovima i njihovu usklađivanju s europskim ciljevima.</p>
Nacionalni energetski i klimatski plan	Uredba (EU) 2018/1999	<p>Člankom 9. Uredbe državama članicama propisuje se da Komisiji dostave integrirani nacionalni energetski i klimatski plan. Države članice moraju uzeti u obzir primjedbe Komisije ili objaviti razloge zbog kojih to nisu učinile.</p> <p>Ne postoji obveza uključivanja mjera za prijelaz na alternativne vrste prijevoza u te planove. Među državama članicama iz uzorka samo je Italija izričito uključila takve mjere. Unatoč tomu, Komisija u procjenu tog plana nije uključila analizu očekivanih rezultata tih mjera u odnosu na ciljeve EU-a.</p> <p>Komisija je u obzir uzela nacionalne planove tijekom izrade osnovnog scenarija za europski zeleni plan. Međutim, u tom scenariju nisu ponuđena konkretna predviđanja u pogledu intermodalnog prijevoza i prijelaza na alternativne vrste prijevoza.</p>
Planovi za oporavak i otpornost (vidjeti odlomak 15.)	Uredba (EU) 2021/241	<p>Člankom 18. Uredbe državama članicama propisuje se slanje planova za oporavak i otpornost Komisiji na ocjenu. U slučaju pozitivne ocjene Komisija priprema provedbenu odluku koju treba odobriti Vijeće.</p> <p>Države članice nisu obvezne u svoje planove uključiti ciljeve u području prometa, ali tim se planovima mora doprinijeti rješavanju svih izazova ili značajnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedine zemlje ili u drugim dokumentima (npr. u</p>

		<p>izvješćima država članica) koji su doneseni u kontekstu europskog semestra.</p> <p>Od država članica koje su revizori Suda posjetili preporuke za pojedine zemlje povezane s prijelazom na alternativne vrste prijevoza primile su Poljska (2019.) i Španjolska (2020.). Komisija je potvrdila da su obje države članice u svoje planove uključile relevantne reforme i mjere. Međutim, Sud je primijetio da Komisija nije iznijela primjedbe za njemački plan, koji nije uključivao mjere povezane s intermodalnošću iako su u izvješću te države članice iz 2020. naglašene slabosti u pogledu plovnosti i učinkovitosti prijevoza nekoliko unutarnjih plovnih putova. U izvješću je istaknuta činjenica da se učinkovito preusmjeravanje s cestovnog prijevoza na željeznički prijevoz i prijevoz unutarnjim plovnim putovima ne može omogućiti jer cestovni sektor ima najveći udio u prijevozu tereta.</p>
Sporazumi o partnerstvu	Uredba o zajedničkim odredbama (EU) 1303/2013	<p>U kontekstu kohezijske politike sporazumi o partnerstvu pružaju osnovu za strateško usmjeravanje programa kojima države članice upravljaju. Člankom 14. Uredbe o zajedničkim odredbama od država članica zahtijeva se slanje sporazuma Komisiji na odobrenje. U okviru tog postupka odobravanja Komisija je provjerila postojanje nacionalnog plana prijevoza s odjeljcima o različitim načinima prijevoza.</p> <p>Tijekom pregovora s državama članicama za razdoblje 2014. – 2020. Komisija je sve države članice iz uzorka u kojima su se ulaganja u prijevoz mogla potaknuti uglavnom iz KF-a (Španjolsku, Hrvatsku, Italiju i Poljsku) pozvala da prednost daju ulaganjima u održivi promet, uključujući intermodalnost. Međutim, Sud je primijetio da je u slučaju Poljske Komisijin utjecaj, ne uzimajući u obzir njezine ponovljene primjedbe, bio ograničen. Iako su poljska tijela povećala dodjelu finansijskih sredstva za željeznicu u operativnom programu za infrastrukturu i okoliš, dodjela finansijskih sredstava za ceste i dalje je bila dvostruko veća od one za željeznicu.</p>

Izvor: Sud.

Prilog V. – Vrste utvrđenih operativnih prepreka prema vrsti prijevoza

Vrsta prijevoza	Prepreka	Opis i utjecaj
Željeznički	Nedostatak standarda interoperabilnosti za intermodalne utovarne jedinice	Upravitelji željezničke infrastrukture mogu određene vrste intermodalnih utovarnih jedinica smatrati „izvanrednim prijevozom“ te stoga tražiti <i>ad hoc</i> postupke odobravanja za rad na određenim dijelovima željezničke mreže.
Željeznički	Nedostatak minimalnog zajamčenog kapaciteta za teret u dodjeli željezničkih trasa i njihovu upravljanju	Upravitelji infrastrukture zahtjevima za trase za pružanje usluga željezničkog prijevoza tereta uglavnom daju niži prioritet od istovjetnih zahtjeva za putničke usluge. Stoga postoji rizik da će kapacitet za usluge prijevoza tereta biti ograničen tijekom određenih vremenskih intervala.
Željeznički	Niska fleksibilnost u rezerviranju trasa vlakova	Trase vlakova mogu se rezervirati znatno unaprijed (oko godinu dana prije) ili, ako se za to ukaže potreba, u kratkom roku s pomoću <i>ad hoc</i> zahtjeva. Prema izvješću Komisije ¹ većina se <i>ad hoc</i> zahtjeva (72 % tijekom 2018.) odnosi na teretni promet. Iako je potražnja za prijevozom tereta vrlo promjenjiva, kako bi izbjegli rizik od izostanka dodjele <i>ad hoc</i> trasa odgovarajuće kvalitete, željeznički prijevoznici trase rezerviraju unaprijed, a zatim ih otkazuju ako im nisu potrebne, što dovodi do neoptimalne dodjele trasa. Dionici nedostatak fleksibilnosti u izradi rasporeda za usluge prijevoza smatraju značajnim nedostatkom u usporedbi s drugim načinima prijevoza, primjerice cestovnim.
Željeznički	Nedovoljna koordinacija u dodjeli prekograničnih trasa	Neovisno o uspostavljenim mehanizmima koordinacije između upravitelja infrastrukture svaki od njih i dalje je odgovoran za dodjelu određenih trasa vlakova unutar svoje mreže. Ako je za određeni vlak potrebna <i>ad hoc</i> trasa za prekogranično putovanje, primjerice nakon poremećaja u putovanju, postoji rizik da će se dobiti niz trasa koje nisu pravodobno povezane. Dionici su istaknuli da se navedena situacija ponavlja te da se zbog toga teretni vlakovi moraju zaustaviti (ponekad čak i danima) čekajući sljedeću

		dostupnu trasu za nastavak putovanja. To pak negativno utječe na pouzdanost usluga prijevoza tereta te dovodi do toga da kupci odabiru druga rješenja za prijevoz svoje robe.
Željeznički	Nerazmjerni utjecaj rasporeda održavanja na usluge prijevoza tereta	Na željezničkoj se mreži velika većina intervencija u pogledu održavanja obavlja noću kako bi se poremećaji u prijevozu sveli na najmanju moguću mjeru. Riječ je vremenskom intervalu u kojem se odvija većina usluga željezničkog prijevoza tereta jer je u njemu kapacitet mreže zbog smanjenog voznog reda putničkih vlakova veći. Zbog toga planirani radovi održavanja na mreži znatno više utječu na željeznički prijevoz tereta nego na putnički.
Željeznički	Postojanje odredbi kojima se propisuje zaustavljanje vlakova na granicama	Postoje operativne odredbe kojima se propisuje zaustavljanje vlakova na granici radi prilagođavanja razlikama u zakonodavstvu koje se primjenjuju u državi članici u koju se ulazi. Jedan je primjer Direktiva 2007/59/EZ ² o davanju ovlaštenja strojovođama, kojom se od strojovođa traži posjedovanje jezičnih kompetencija razine B1 za jezik svake zemlje u kojoj voze vlak. Taj se zahtjev često ispunjava tako što se strojovođa zamijeni na granici te može uzrokovati otkazivanja usluga ako vlak treba voziti alternativnom rutom koja se nalazi u državi članici za koju to nije bilo planirano. Kašnjenja uzrokuju i druga nacionalna pravila, primjerice pravila o tome kako ispitati kočnice ili postaviti sastav vlaka (što, prema studiji slučaja ³ koju je provela Agencija Europske unije za željeznice na željezničkom teretnom koridoru 7, može trajati do 25 sati). To treba usporediti sa situacijom u cestovnom prijevozu, u okviru kojeg se unutar šengenskog područja prijevoznici tereta ne moraju zaustavljati na granicama osim u slučaju izvanrednih provjera.
Pomorski prijevoz na kratkim udaljenostima	Obveze izvješćivanja za brodove čak i kad pristaju u lukama unutar EU-a	Roba koja se unosi u morske luke i iznosi iz njih, čak i ako usluge uključuju samo luke EU-a, trenutačno podliježe obvezama izvješćivanja koje se ne primjenjuju na unutarnji prijevoz. Primjeri takvih obveza uključuju obavijesti o dolasku, deklaraciju robe koja se prevozi i sigurnosne obavijesti.

Unutarnji plovni putovi	Nedovoljna koordinacija na brodskim prevodnicama	Čak i bez formalnih rasporeda i posebnih pravila o prednosti na prevodnicama postoji sve veća naklonost davanju prednosti prolazu putničkih plovila u odnosu na teretna plovila.
-------------------------	--------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Radni dokument službi Komisije priložen Sedmom izvješću o praćenju razvoja željezničkog tržišta, [SWD\(2021\) 1](#), str. 113.

² Direktiva 2007/59/EZ o davanju ovlaštenja strojovođama.

³ Agencija Europske unije za željeznice, cjelovita procjena učinka. Izmjena TSI-ja podsustava za vođenje prometa i upravljanje prometom (OPE), 24.10.2018.

Izvor: Sud.

Pokrate

CEF: Instrument za povezivanje Europe

CINEA: Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ERTMS: Europski sustav upravljanja željezničkim prometom

GU MOVE: Glavna uprava za mobilnost i promet

GU REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

KF: Kohezijski fond

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

TEN-T: transeuropska prometna mreža (engl. *Trans-European Transport Network*)

TEU: dvadesetstopna ekvivalentna jedinica

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Digitalizacija: prelazak na uključivanje i upotrebu digitalne tehnologije i digitaliziranih informacija kako bi postupci i zadatci postali jednostavniji, brži, učinkovitiji i/ili ekonomičniji.

Državna potpora: izravna ili neizravna potpora države određenom poduzeću ili organizaciji kojom se tom subjektu daje prednost pred konkurentima.

Europski fond za regionalni razvoj: fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Europski semestar: godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.

Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: Inicijativa za uvođenje jedinstvenog skupa standarda na razini cijelog EU-a za željezničke prometno-upravljačke sustave i time jamčenje prekogranične interoperabilnosti.

Europski zeleni plan: strategija EU-a za rast donesena 2019. čiji je cilj da EU do 2050. postane klimatski neutralan.

Ex post evaluacija: neovisna procjena djelotvornosti, učinkovitosti, koherentnosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a određenog dovršenog projekta ili programa.

Gospodarski subjekt: svaka fizička ili pravna osoba koja pruža određeni proizvod ili uslugu u zamjenu za novac.

Instrument za povezivanje Europe: instrument EU-a kojim se pruža finansijska potpora za stvaranje održive međusobno povezane infrastrukture u sektorima energetike, prometa te informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

Izravno upravljanje: upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.

Kohezijski fond: fond EU-a čija je svrha smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti u EU-u financiranjem ulaganja u državama članicama u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Korisnik: fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili zajam iz proračuna EU-a.

Mehanizam za oporavak i otpornost: Mehanizam EU-a za finansijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19 i poticanju oporavka uz istodobno promicanje zelene i digitalne transformacije.

Načelo „onečišćivač plaća”: načelo kojim se zahtijeva da oni koji uzrokuju ili bi mogli uzrokovati onečišćenje snose troškove mjera za njegovo sprječavanje, kontrolu ili uklanjanje.

Operativni program: okvir za provedbu kohezijskih projekata financiranih sredstvima EU-a u zadanom razdoblju, u koji su ugrađeni prioriteti i ciljevi utvrđeni u sporazumima o partnerstvu između Komisije i pojedinačnih država članica.

Pariški sporazum: međunarodni sporazum potpisani 2015. kako bi se globalno zagrijavanje ograničilo na manje od 2°C, uz sve napore da se to zagrijavanje ograniči na 1,5°C.

Podijeljeno upravljanje: način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

Praćenje: sustavno promatranje i provjeravanje napretka u ostvarivanju određenog cilja, dijelom s pomoću pokazatelja.

Preporuka za pojedinu zemlju: godišnje smjernice koje Komisija podnosi Vijeću na odobrenje te zatim iznosi pojedinačnim državama članicama u sklopu europskog semestra u vezi s njihovim makroekonomskim, proračunskim i strukturalnim politikama.

Prijelaz na alternativne vrste prijevoza: prijelaz s jedne vrste prijevoza na drugu.

Sporazum o partnerstvu: sporazum između Komisije i određene države članice, odnosno određene zemlje ili zemalja izvan EU-a u kontekstu programa potrošnje EU-a u kojem su, primjerice, utvrđeni strateški planovi, prioriteti ulaganja ili pak uvjeti trgovine ili pružanja razvojne pomoći.

Upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturalnih i investicijskih fondova.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=63659>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodila članica Suda Annemie Turtelboom, a potporu su joj pružali voditelj njezina ureda Paul Sime i ataše u njezinu uredu Dželil Išik, rukovoditelji Marion Colonerus i Niels-Erik Brokopp, voditelj radnog zadatka Guido Fara, zamjenica voditelja radnog zadatka Manja Ernst te revizori Tomasz Kapera, Annabelle Miller i Laurence Szwajkajzer.



Slijeva nadesno: Marion Colonerus, Paul Sime, Manja Ernst, Tomasz Kapera, Annemie Turtelboom, Guido Fara, Niels-Erik Brokopp, Dželil Išik, Laurence Szwajkajzer.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

- slika 1. i slika 6. – ikone: te slike izrađene su s pomoću alata dostupnih na stranici <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

PDF	ISBN 978-92-847-9639-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/019800	QJ-AB-23-007-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9630-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/401586	QJ-AB-23-007-HR-Q

Intermodalni prijevoz tereta obuhvaća prijevoz robe u jednoj utovarnoj jedinici (primjerice kontejneru) na način da se upotrebljava kombinacija više načina prijevoza (cestovni prijevoz, željeznički prijevoz, prijevoz plovnim putovima ili zračni prijevoz). Intermodalni se prijevozom mogu optimizirati relativne prednosti svakog od navedenih načina prijevoza u smislu fleksibilnosti, brzine, troškova i okolišne učinkovitosti. U razdoblju 2014. – 2020. ukupna finansijska sredstva EU-a rezervirana za projekte kojima se podupire intermodalnost iznosila su oko 1,1 milijardu eura.

Komisija je utvrdila ciljne vrijednosti na razini EU-a za povećanje upotrebe željezničkog prometa i unutarnjih plovnih putova. Te su ciljne vrijednosti bile nerealne te su države članice utvrdile vlastite ciljne vrijednosti koje nisu bile uskladene s njima. Sud je općenito zaključio da se intermodalni prijevoz tereta još uvijek ne može natjecati na ravnopravnoj osnovi s cestovnim prijevozom zbog regulatornih i infrastrukturnih prepreka. Sud je iznio niz preporuka za povećanje djelotvornosti potpore EU-a u tom području.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors