

HR



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

**Panoramski  
pregled**

**Razvoj uspješnog prometnog  
sektora u EU u: izazovi na koje  
je potrebno odgovoriti**

**2018**

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	I. – XII.
<b>Cilj ovog panoramskog pregleda i pristup njegovoj izradi</b>	01. – 05.
<b>Dio I.: pregled prometnog sektora u EU-u</b>	06. – 25.
<b>Ključne činjenice o prometnom sektoru u Europskoj uniji</b>	06. – 07.
<b>Ključni ciljevi politike EU-a za prometni sektor</b>	08. – 12.
<b>Glavni dionici u prometnom sektoru u EU-u</b>	13. – 16.
<b>Potrebe za ulaganjima u infrastrukturu i dostupnost financijskih sredstava</b>	17. – 25.
<b>Dio II.: trenutačno stanje u ključnim područjima prometnog sektora u EU-u</b>	26. – 63.
<b>Trenutačni trendovi u uporabi prijevoznih sredstava</b>	26. – 39.
Prijevoz bilježi postojan rast te se očekuje da će se taj rast nastaviti	26. – 27.
Za prijevoz putnika i robe prednost se daje cestama	28. – 33.
Inteligentni sustavi za upravljanje prometom: neizostavan dio budućnosti prometa	34. – 35.
Novi trendovi u prometu	36. – 39.
<b>Razvoj infrastrukture</b>	40. – 51.
Iako je postignut napredak u razvoju prometne infrastrukture u EU-u, i dalje postoje izazovi	40. – 46.
Za mrežu TEN-T potreban je znatan iznos financijskih sredstava – razine zaduženosti država članica mogle bi biti prepreka	47. – 51.
<b>Unutarnje tržište</b>	52. – 55.
<b>Dekarbonizacija prometa</b>	56. – 63.
<b>Dio III.: ključni izazovi na koje treba odgovoriti</b>	64. – 91.
<b>Usklađivanje ciljeva s resursima</b>	66.
<b>uporaba mjera EU-a za jamčenje boljeg usklađivanja nacionalnih odluka o infrastrukturi s prioritetima politike EU-a</b>	67. – 70.

<b>Povećanje dodane vrijednosti financiranja sredstvima EU-a</b>	<b>71. – 72.</b>
<b>Bolje upravljanje projektima</b>	<b>73. – 86.</b>
Bolje planiranje zahvaljujući prethodnoj provedbi dubinske analize troškova i koristi	74. – 78.
Pojednostavnjenje pravila za provedbu infrastrukturnih projekata	79. – 82.
Bolje praćenje projekata	83. – 86.
<b>Pridavanje veće pozornosti održavanju i obnovi postojeće infrastrukture</b>	<b>87. – 89.</b>
<b>Ulaganje većih napora u prijelaz s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza</b>	<b>90. – 91.</b>

## **Prilozi**

**Prilog I. – Izvješća Suda o prometu objavljena od 2010. godine nadalje**

**Prilog II. – Deset ciljeva EU-a za konkurentan prometni sustav u kojem se učinkovito gospodari resursima**

**Prilog III. – Glavni dionici na razini EU-a**

## **Pokrate**

**Tim zadužen za panoramski pregled**

## Sažetak

**I** Panoramski pregledi donose opsežan opis i analizu područja politika EU-a, koji se velikim dijelom temelje na javno dostupnim informacijama. U ovom se panoramskom pregledu opisuju i analiziraju aktivnosti EU-a u području prometa. Sud se usredotočio na ulaganja u infrastrukturu financirana iz proračuna EU-a te iznosi određena međusektorska pitanja utvrđena tijekom novijih revizija kojima je obuhvaćeno pet glavnih načina prijevoza: cestovni, željeznički, zračni i pomorski prijevoz te prijevoz unutarnjim plovnim putovima. Sud na temelju svojih opažanja i preporuka daje horizontalni pregled ključnih izazova koji se javljaju u razvoju i financiranju prometa u EU-u. Osim vlastitih izvješća Sud je za potrebe ovog pregleda uzeo u obzir i izvješća drugih vrhovnih revizijskih institucija (VRI) te ključne dokumente, studije, evaluacije i podatke u vezi s prometnom politikom EU-a, kao i stajališta drugih institucija EU-a i međunarodnih institucija.

**II** Promet je strateški važan sektor gospodarstva EU-a koji izravno utječe na svakodnevne živote građana EU-a, a usluge prijevoza područje su na koje otpada otprilike 11 milijuna radnih mjesta. Promet je okosnica europskih integracija jer su održive prometne mreže koje su potpuno međusobno povezane nužan preduvjet za dovršetak i pravilno funkcioniranje europskog jedinstvenog tržišta.

**III** Prijevoz putnika i tereta u EU-u bilježi postojan rast tijekom posljednjih desetljeća te se očekuje da će se taj rast nastaviti, iako nešto sporije. Najveći dio putničkih i tonskih kilometara ostvaruje se u cestovnom prijevozu te trenutačno stanje na tržištu ne potiče korisnike u dovoljnoj mjeri da prijeđu na druge načine prijevoza, koji su s ekonomskog stajališta u pravilu i dalje manje konkurentni.

**IV** Promet je jedno od područja u kojima EU dijeli nadležnost s državama članicama, što znači da one zadržavaju nadležnost u pitanjima koja EU nije obuhvatio zajedničkim prometnim politikama i strategijama. Ugovorom o funkcioniranju EU-a (UFEU) postavljeni su temelji za uspostavu transeuropske prometne mreže (TEN-T), integrirane multimodalne mreže koja omogućuje brzo i jednostavno kretanje osoba i robe diljem EU-a. Ta se mreža sastoji od dvaju komponenti. „Osnovna mreža”, koja bi trebala biti dovršena do 2030., obuhvaća strateški najvažnije veze i čvorove u EU-u. „Sveobuhvatna mreža” trebala bi biti dovršena do 2050. te je njezin cilj širi: zajamčiti pristupačnost i povezanost za sve regije EU-a.

**V** Odgovornost za razvoj, financiranje i izgradnju prometne infrastrukture u prvom redu snose države članice. Financijska sredstva EU-a, kojima se mora ostvariti dodana

vrijednost EU-a, mogu imati tek ulogu katalizatora te se njima pokriva samo mali dio ukupnih potrebnih ulaganja. Potpora provedbi prometne politike pruža se s pomoću niza instrumenata EU-a za financiranje, u okviru kojih su za razdoblje 2007. – 2020. stavljena na raspolaganje sredstva u ukupnom iznosu od otprilike 193 milijarde eura.

**VI** Razvoj prometne infrastrukture u EU-u sa sobom nosi znatne izdatke. Komisija procjenjuje da ukupna potrebna ulaganja u tom području dosežu iznos od otprilike 130 milijardi eura godišnje, povrh čega su potrebna znatna dodatna ulaganja u održavanje. Samo za osnovnu mrežu TEN-T-a procijenjeni troškovi u razdoblju 2021. – 2023. dosegnut će 500 milijardi eura, a uzmu li se u obzir sveobuhvatna mreža i druga ulaganja u promet, taj se iznos povećava na 1,5 bilijuna eura.

**VII** Međutim, nakon gospodarske krize iz 2008. smanjenje ulaganja u prometnu infrastrukturu usporilo je modernizaciju prometne mreže EU-a te je prosječna razina ulaganja bila daleko ispod potrebne razine. Za postizanje ciljeva mreže TEN-T u predviđenom roku potrebna je znatna količina financijskih sredstava. S obzirom na ograničenu dostupnost javnih sredstava, povećanje ulaganja iz privatnog sektora u stratešku prometnu infrastrukturu smatra se ključnim.

**VIII** Stopa razvoja infrastrukture razlikuje se od države članice do države članice EU-a, pri čemu su zaostanci i dalje osobito vidljivi u kvaliteti i dostupnosti infrastrukture, posebno u istočnim regijama. Dok je osnovna mreža TEN-T u nekim državama članicama već dovršena ili je blizu dovršetku, drugima je preostalo još mnogo posla.

**IX** Komisija je potvrdila da je uspješno i koordinirano uvođenje inteligentnih sustava za upravljanje prometom, koje je trenutačno u tijeku, ključno za realizaciju paneuropskog, komodalnog i istinski integriranog prometnog sustava. Osim toga, automatizacija, digitalizacija i zajednička mobilnost trendovi su koji se naglo šire i koji bi mogli doprinijeti većoj učinkovitosti prometnih sustava. Međutim, nove tehnologije i obrasci mobilnosti također donose izazove u pogledu primjerenosti zakonodavnog okvira, zaštite privatnosti, sigurnosti, odgovornosti i sigurnosti podataka.

**X** Komisija je aktivno pružala potporu otvaranju i liberalizaciji unutarnjeg tržišta prijevoza. Međutim, i u tom području i dalje postoje određeni izazovi, posebice u upravljanju željezničkim i zračnim prometom.

**XI** Otprilike jedna četvrtina svih emisija stakleničkih plinova u EU-u uzrokovana je prometom. S obzirom na to da su se razine emisija uzrokovane prometom od

2014. godine ponovno počele povećavati, njihovo smanjenje postaje jedan od glavnih izazova u ostvarivanju općih ciljeva EU-a u pogledu dekarbonizacije.

**XII** Iako je ostvaren određen napredak u razvoju infrastrukture i otvaranju unutarnjeg tržišta prijevoza te su predložene mjere za ubrzanje dekarbonizacije prometa, EU se i dalje suočava sa sljedećim izazovima:

- usklađivanje relevantnih i ostvarivih ciljeva i prioriteta u području prometa s dostupnim resursima
- uvođenje djelotvornih instrumenata na razini EU-a kojima će se zajamčiti da se odluke država članica o infrastrukturi dodatno usklade s prioritetima EU-a, s posebnim naglaskom na prekograničnim dionicama
- usmjeravanje financijskih sredstava EU-a na prioritete s najvećom dodanom vrijednošću EU-a
- poboljšanje planiranja, provedbe i praćenja projekata financiranih sredstvima EU-a
- jamčenje odgovarajućeg održavanja i održivosti infrastrukture
- ulaganje većih napora u prijelaz s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza.

## Cilj ovog panoramskog pregleda i pristup njegovoj izradi

**01** U ovom se panoramskom pregledu opisuju i analiziraju aktivnosti EU-a u području prometne politike. Sud se usredotočio na ulaganja u infrastrukturu financirana iz proračuna EU-a te iznosi određena međusektorska pitanja utvrđena tijekom novijih revizija kojima je obuhvaćeno pet glavnih načina prijevoza: cestovni, željeznički, zračni i pomorski prijevoz te prijevoz unutarnjim plovnim putovima<sup>1</sup>. Sud je tijekom posljednjih osam godina objavio 13 tematskih izvješća u tom području (vidi **prilog I.**). Sud na temelju svojih opažanja i preporuka daje horizontalni pregled ključnih izazova koji se javljaju u razvoju i financiranju prometa u EU-u. Povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a vjerojatno će utjecati na planiranje i provedbu prometnih politika EU-a. Međutim, s obzirom na to da su u vrijeme objavljivanja ovog dokumenta pregovori i dalje bili u tijeku te da još nije bilo jasno koje će biti konkretne posljedice, Sud je odlučio da neće obraditi taj aspekt u ovom panoramskom pregledu.

**02** U panoramskim pregledima Suda donosi se opsežan opis i analiza područja politika EU-a, koji se velikim dijelom temelje na prethodnim aktivnostima Suda i javno dostupnim informacijama. Panoramski pregled nije revizija: on se ne temelji na novim revizijskim aktivnostima, niti se u njemu iznose novi revizijski nalazi ili preporuke. Međutim, on može sadržavati zaključke i preporuke iz prethodno objavljenih izvješća. Odgovori Komisije na nalaze i preporuke Suda iz izvješća čiji se sadržaj navodi u ovom dokumentu objavljeni su zajedno s pripadajućim izvješćima te su dostupni na internetskim stranicama Suda.

**03** Osim vlastitih izvješća Sud je za potrebe ovog pregleda uzeo u obzir i izvješća drugih vrhovnih revizijskih institucija (VRI) te ključne dokumente, studije, evaluacije i podatke u vezi s prometnom politikom EU-a, kao i stajališta drugih institucija EU-a i međunarodnih institucija. Revizori su usto obavili razgovore s predstavnicima Europske komisije, Europskog parlamenta, Europske investicijske banke (EIB) i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Sud je tijekom izrade ovog pregleda održavao stalni dijalog s Komisijom te su, u mjeri u kojoj je to moguće, uzete u obzir njezine primjedbe na sadržaj ovog panoramskog pregleda.

---

<sup>1</sup> Drugi relevantni aspekti prometa kao što su prava putnika nisu obuhvaćeni ovim pregledom, ali procjena tog područja iznesena je u nedavno objavljenom tematskom izvješću Suda br. 30/2018 „Putnici u EU-u imaju opsežna prava, ali se i dalje moraju boriti da ih ostvare” (<http://eca.europa.eu>).

**04** Cilj je ovog panoramskog pregleda pružiti dionicima i zainteresiranim stranama jasne i pristupačne informacije te time potaknuti dionike da poboljšaju mjere i/ili koordinaciju mjera kako bi doprinijeli naporima koje EU ulaže u postizanje ciljeva svoje prometne politike.

**05** Pregled se sastoji od sljedećih dijelova:

- (a) u **dijelu I.** daje se pregled glavnih ciljeva politike EU-a za prometni sektor, povezanog okvira upravljanja te količine i dostupnosti potrebnih financijskih sredstava
- (b) u **dijelu II.** opisuje se trenutačno stanje u ključnim područjima prometnog sektora u EU-u
- (c) u **dijelu III.** iznose se međusektorska pitanja i ključni izazovi za koje Sud smatra da će biti važni i u budućnosti.

# Dio I.: pregled prometnog sektora u EU-u

## Ključne činjenice o prometnom sektoru u Europskoj uniji

**06** Promet je strateški važan sektor gospodarstva EU-a: usluge prijevoza područje su na koje je 2016. godine otpadalo približno 5 % bruto dodane vrijednosti EU-a<sup>2</sup> i 5,2 % svih radnih mjesta (što odgovara broju od otprilike 11 milijuna zaposlenika). Promet izravno utječe na svakodnevne živote građana EU-a te se njime jamči da roba od više od 11 milijuna proizvođača u EU-u dođe do potrošača<sup>3</sup>. Zbog toga su dobri prometni sustavi okosnica europske integracije. Pomno osmišljene i održive prometne mreže koje su potpuno međusobno povezane nužan su preduvjet za dovršetak i pravilno funkcioniranje europskog jedinstvenog tržišta.

**07** Učinkovite usluge prijevoza i infrastruktura nužni su kako bi se iskoristile gospodarske prednosti svih regija EU-a, pružila potpora unutarnjem tržištu i rastu te promicala gospodarska, teritorijalna i socijalna kohezija. S obzirom na središnju ulogu koju zauzima, promet je također usko povezan s područjima politika kao što su okoliš, zapošljavanje i rast, socijalne politike i digitalizacija.

## Ključni ciljevi politike EU-a za prometni sektor

**08** Prometna politika EU-a utvrđena je Ugovorom o funkcioniranju EU-a (UFEU)<sup>4</sup>. Riječ je o jednom od prvih područja u kojima je EU izrazio svoju namjeru uspostave zajedničkog tržišta, odnosno otvaranja prometnih mreža i uvođenja slobode pružanja usluga prijevoza.

---

<sup>2</sup> Vrijednost proizvedene robe i pruženih usluga u određenom području, industriji ili gospodarskom sektoru.

<sup>3</sup> Europska komisija, *Delivering TEN-T: Facts and figures* (Izgradnja mreže TEN-T: činjenice i brojke), rujn 2017., str. 5.

<sup>4</sup> Članak 4. stavak 2. točka (g) i glava VI.

**09** Glavni dokumenti u kojima se utvrđuju ciljevi prometne politike EU-a nazivaju se bijele knjige, koje Komisija objavljuje otprilike svakih deset godina<sup>5</sup>. U najnovijoj bijeloj knjizi, onoj iz 2011. godine, utvrđen je plan s deset ključnih ciljeva (vidi ***prilog II.***) za uspostavu jedinstvenog europskog prometnog prostora s konkurentnim prometnim sustavom u kojem se učinkovito gospodari resursima.

**10** Prioriteti iz bijele knjige iz 2011. godine nadopunjavaju se nizom strateških dokumenata<sup>6</sup> i dokumenata o prometnoj politici, kako za pojedinačne načine prijevoza tako i s međusektorskog stajališta.

**11** Kako bi se razvila integrirana multimodalna mreža koja omogućuje brzo i jednostavno kretanje osoba i robe diljem EU-a, UFEU-om (vidi glavu XVI.) su također postavljeni temelji za uspostavu transeuropske prometne mreže (TEN-T). Komisija je 1996. godine objavila smjernice za mrežu TEN-T kao temelj za razradu politike za TEN-T. U smjernice su se često uvodile izmjene, a potom je 2013. donesena uredba<sup>7</sup>. Uredbom su utvrđeni rokovi za dovršetak „osnovne” (2030.) i „sveobuhvatne” (2050.) komponente te mreže (vidi ***tablicu 1.***) i, što je važno, pristup koji se temeljio na pojedinačnim prioritetnim projektima zamijenjen je pristupom koji se temelji na multimodalnoj mreži koridora na razini cijelog EU-a. Projekti se sada planiraju u okviru planova koridora kojima su obuhvaćeni svi načini prijevoza i za koje je zaduženo 12 europskih koordinatora koje je Komisija imenovala da olakšavaju i nadziru koordinirani razvoj koridora osnovne mreže TEN-T-a.

---

<sup>5</sup> COM(1992) 494 final od 2. prosinca 1992., COM(2001) 370 od 12. rujna 2001. i COM(2011) 144 od 28. ožujka 2011., „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima”.

<sup>6</sup> Na primjer: „Europa 2020. – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast”, COM(2010) 2020 final; „Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom”, COM(2015) 80 final; „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije”, COM(2016) 501 final (2016.); „Strategija zrakoplovstva za Europu”, COM(2015) 598 final; „Zrakoplovstvo: otvorena i povezana Europa”, COM(2017) 286 final; „Europska strategija za kooperativne inteligentne prometne sustave”, COM(2016) 766 final; „Strateški ciljevi i preporuke za politiku pomorskog prometa EU-a do 2018.”, COM(2009) 0008 final; paketi „Europa u pokretu” – „Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentu i povezanu mobilnost za sve”, COM(2017) 0283 final.

<sup>7</sup> Uredba (EU) br. 1315/2013 od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže (SL L 348, 20.12.2013., str. 1.).

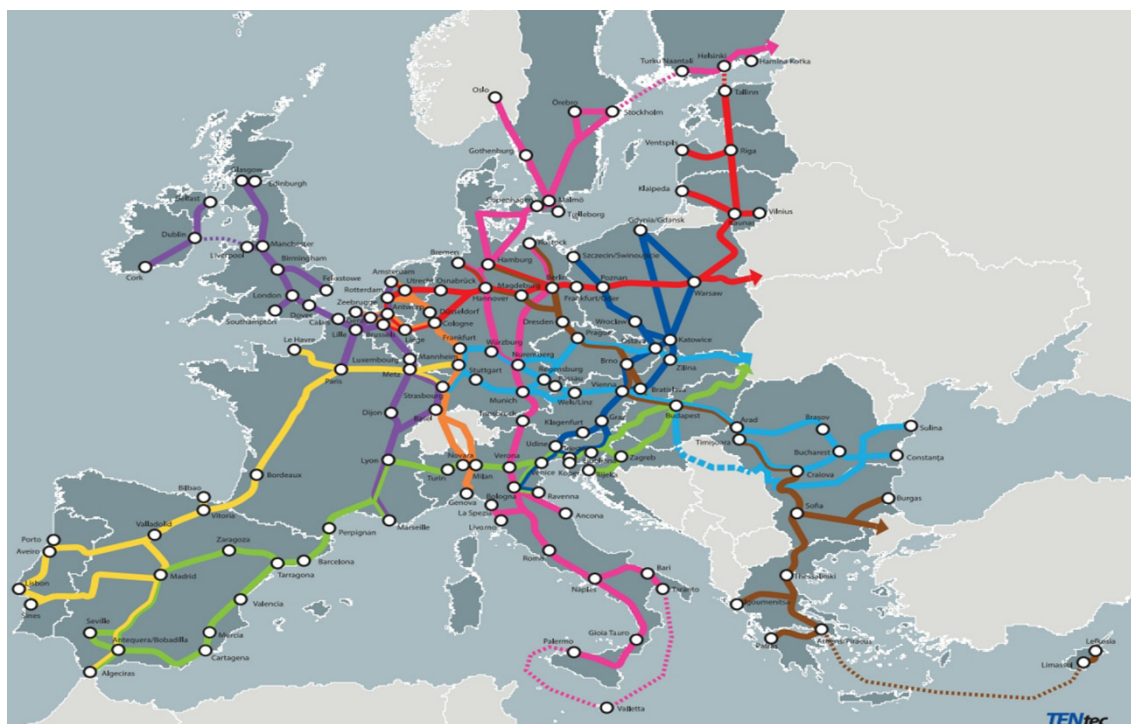
**Tablica 1. – Opseg mreže TEN-T**

TEN-T	Osnovna mreža (km)	Sveobuhvatna mreža (km)
Željezničke pruge	50 762	138 072
Ceste	34 401	136 706
Unutarnji plovni putovi	12 880	23 506

Izvor: Komisija, *Ex post evaluation of Cohesion policy programmes for 2007. – 2013.* (Ex post evaluacija programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013.), radni paket 5.

**12** Sveobuhvatna mreža osmišljena je s ciljem jamčenja pristupa i povezanosti za sve regije EU-a. Osnovna mreža sastoji se od strateški najvažnijih veza i čvorova u sveobuhvatnoj mreži koji su raspoređeni u devet koridora (vidi [sliku 1.](#)) i obuhvaćeni jednim od triju horizontalnih prioriteta (Europski sustav upravljanja željezničkim prometom (ERTMS), morske autoceste i sigurnost na cestama).

**Slika 1. – Koridori osnovne mreže TEN-T**



Atlantski, baltičko-jadranski, mediteranski, Sjeverno more – Baltik, Sjeverno more – Sredozemlje, Bliski istok – istočni Mediteran, rajnsko-alpski, rajnsko-dunavski, skandinavsko-mediteranski

Izvor: Europska komisija.

## Glavni dionici u prometnom sektoru u EU-u

**13** Promet je jedno od područja u kojima EU i države članice dijele nadležnost<sup>8</sup>. To znači da i EU i države članice mogu izrađivati i usvajati pravno obvezujuće akte. Države članice mogu donositi vlastite zakone i pravila pod uvjetom da EU nije utvrdio zajedničku prometnu politiku ili strategiju za relevantno područje.

**14** Glavni su dionici na razini EU-a Komisija, Europski parlament i Vijeće (vidi **prilog III.**). Kao i u svim područjima politika EU-a, Komisija predlaže zakonske akte i provodi politike, dok Europski parlament i Vijeće usvajaju zakonske akte, u pravilu na temelju prijedloga Komisije.

**15** Glavni su dionici u državama članicama nacionalna, regionalna i lokalna tijela vlasti koja su odgovorna za promet i politiku ulaganja, kao i teretni i putnički prijevoznici.

**16** Kao najvažniji aspekt valja istaknuti da prometne mreže i usluge prijevoza donose koristi milijunima građana i poduzeća.

## Potrebe za ulaganjima u infrastrukturu i dostupnost financijskih sredstava

**17** Odgovornost za razvoj, financiranje i izgradnju prometne infrastrukture u prvom redu snose države članice. Financijska sredstva EU-a, kojima se mora ostvariti dodana vrijednost EU-a, mogu imati tek ulogu katalizatora te se njima pokriva samo mali dio ukupnih potrebnih ulaganja.

**18** Razvoj prometne infrastrukture u EU-u sa sobom nosi znatne izdatke. Komisija procjenjuje da ukupna ulaganja koja su potrebna u tom području (za mrežu TEN-T i urbanu infrastrukturu) dosežu iznos od otprilike 130 milijardi eura godišnje. Usto su potrebna znatna dodatna ulaganja u održavanje<sup>9</sup>. Procjenjuje se da će za razvoj osnovne mreže u razdoblju 2021. – 2030. biti potrebno uložiti 500 milijardi eura. Uzmu

---

<sup>8</sup> Članak 4. stavak 2. točke (g) i (h) UFEU-a.

<sup>9</sup> Europska komisija, „Europa u pokretu: Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve”, COM(2017) 283 final od 31. svibnja 2017., str. 7.

li se u obzir sveobuhvatna mreža<sup>10</sup> i druga ulaganja u promet taj iznos doseže otprilike 1,5 bilijuna eura<sup>11</sup>.

**19** Međutim, nakon gospodarske krize iz 2008. smanjenje ulaganja u prometnu infrastrukturu usporilo je modernizaciju prometne mreže EU-a<sup>12</sup>. Prema najnovijem izvješću Komisije o napretku u provedbi mreže TEN-T<sup>13</sup> od početka krize prosječna vrijednost ulaganja u EU-u bila je daleko ispod razine od 100 milijardi godišnje.

**20** Potpora provedbi prometne politike pruža se s pomoću niza instrumenata EU-a za financiranje, u okviru kojih su za razdoblje 2007. – 2020. stavljena na raspolaganje sredstva u ukupnom iznosu od 193 milijarde eura (vidi **tablicu 2.**). Potpora se pruža i pod izravnim i pod podijeljenim upravljanjem<sup>14</sup>. Dva glavna instrumenta čine Instrument za povezivanje Europe (CEF)<sup>15</sup> te europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF). U okviru prvog instrumenta (kojim izravno upravlja Komisija) prioriteti su osnovna mreža TEN-T-a, prekogranične veze, uklanjanje uskih grla i projekti za interoperabilnost, dok u okviru drugog (koji se primjenjuje pod podijeljenim upravljanjem) prioriteti obuhvaćaju i povećanje regionalne mobilnosti te povezivanje sekundarnih i tercijarnih čvorova s infrastrukturom TEN-T-a<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Uredbom o mreži TEN-T iz 2013. godine rok za dovršetak sveobuhvatne mreže utvrđen je za 2050. godinu.

<sup>11</sup> Europska komisija, *Delivering TEN-T: Facts and figures* (Izgradnja mreže TEN-T: činjenice i brojke), rujna 2017.

<sup>12</sup> Europska komisija, *Transport in the European Union – Current Trends and Issues – 2018* (Promet u Europskoj uniji: trenutni trendovi i problemi – 2018.), str. 12.

<sup>13</sup> Izvješće o napretku u provedbi mreže TEN-T 2014. – 2015., COM(2017) 327 final, 19. lipnja 2017., str. 3.

<sup>14</sup> U slučaju izravnog upravljanja (npr. CEF, program Obzor 2020.) Komisija odabire izvođače, dodjeljuje bespovratna sredstva, obavlja prijenos sredstava i prati sufinancirane aktivnosti. U slučaju podijeljenog upravljanja (npr. ESIF) Komisija delegira izvršenje dijela proračuna državama članicama, no i dalje snosi krajnju odgovornost.

<sup>15</sup> Vidi Uredbu Vijeća (EU) br. 1316/2013 od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.

<sup>16</sup> U razdoblju 2007. – 2013. otprilike 47 % sredstava iz Kohezijskog fonda izdvojeno je za projekte mreže TEN-T. Vidi završno izvješće Europske komisije o prometu, radni paket 5. – *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007. – 2013., focusing on the ERDF and the Cohesion Fund* (Ex post evaluacija programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. s naglaskom na EFRR i Kohezijski fond, 2016., str. 97.

**Tablica 2. – Proračunska sredstva EU-a dodijeljena za promet u razdoblju 2007. – 2020. (u milijardama eura)**

Instrument	2007. – 2013.	2014. – 2020.	Ukupno
EFRR i Kohezijski fond / ESIF	81,8	68,5	150,3
TEN-T	8,0	—	8,0
Program Marco Polo	0,5	—	0,5
CEF za promet	—	24,1 <sup>2</sup>	24,1
FP7 <sup>1</sup> za promet	4,2	—	4,2
Obzor 2020. za promet	—	6,3	6,3
<b>Ukupno</b>	<b>94,5</b>	<b>98,9</b>	<b>193,4</b>

<sup>1</sup> Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj.

<sup>2</sup> Uključujući sredstva u iznosu od 11,3 milijarde eura prenesena iz Kohezijskog fonda.

Izvor: Sud, na temelju javno dostupnih podataka.

**21** Na većinu financijskih sredstava EU-a (78 %) izdvojenih za promet tijekom dvaju programskih razdoblja od 2007. do 2020. godine primjenjuje se podijeljeno upravljanje. Međutim, bilježi se povećanje udjela financijskih sredstava kojima izravno upravlja Komisija, i to s 13 % u razdoblju 2007. – 2013. na 31 % u razdoblju 2014. – 2020.

**22** Promet je najveće rashodovno područje EFRR-a i Kohezijskog fonda u obama programskim razdobljima (24 % ukupnih sredstava dodijeljenih za razdoblje 2007. – 2013. i 20 % za razdoblje 2014. – 2020.). Gotovo polovica rashoda za promet iz EFRR-a i Kohezijskog fonda za razdoblje 2007. – 2020. izdvojena je za ceste (vidi **tablicu 3.**).

**Tablica 3. – Proračunska sredstva dodijeljena iz EFRR-a i Kohezijskog fonda po prometnim sektorima u razdoblju 2007. – 2020. (u milijardama eura)**

Sektor	2007. – 2013.	% ukupnog	2014. – 2020.	% ukupnog
Ceste	42,6	52 %	30,0	44 %
Željeznice	23,1	28 %	18,6	27 %
Gradski promet	8,2	10 %	12,5	18 %
Luke	3,1	4 %	2,0	3 %
Multimodalni prijevoz	1,8	2 %	2,2	3 %
Inteligentni prometni sustavi (ITS)	1,0	1 %	2,1	3 %
Unutarnji plovni putovi	0,4	1 %	0,7	1 %
Zračni prijevoz	1,6	2 %	0,4	1 %
<b>Ukupno za promet</b>	<b>81,8</b>	<b>100 %</b>	<b>68,5</b>	<b>100 %</b>

Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

**23** Do prosinca 2017. iz CEF-a je (samo u razdoblju 2014. – 2020.) za financiranje projekata izdvojen iznos od 22,3 milijarde eura (otprilike 93 % proračuna CEF-a za promet, vidi **tablicu 4.**). Većina financiranih projekata odnosi se na koridore osnovne mreže (79 %) i povezana je s održivim načinima prijevoza kao što su prijevoz željeznicama ili unutarnjim plovnim putovima.

**Tablica 4. – Financijska sredstva izdvojena iz CEF-a**

Sektor	Ukupno dodijeljeno za projekte (prosinac 2017., u milijardama eura)	% ukupnog iznosa
Željeznice	16,4	74 %
Unutarnji plovni putovi	1,7	8 %
Ceste	1,7	8 %
Zračni prijevoz	1,3	6 %
Pomorski prijevoz	0,9	4 %
Multimodalni prijevoz	0,3	1 %
<b>Ukupno</b>	<b>22,3</b>	<b>100 %</b>

Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

**24** U vrijeme izrade ovog pregleda raspodjela financijskih sredstava u višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. još nije bila usvojena. U skladu s prijedlogom Komisije o uredbi o CEF-u<sup>17</sup> za promet bi se izdvojilo 30,6 milijardi eura, uključujući doprinos iz Kohezijskog fonda u iznosu od 11,3 milijarde eura. Prijedlogom Komisije o uredbi kojom se utvrđuju zajedničke odredbe za razdoblje 2021. – 2027. za

<sup>17</sup> Prijedlog Uredbe o uspostavljanju Instrumenta za povezivanje Europe i stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1316/2013 i (EU) br. 283/2014, COM(2018) 438 final, 6. lipnja 2018.

sedam fondova pod podijeljenim upravljanjem<sup>18</sup> predviđa se ukupan iznos od 242 milijarde eura iz EFRR-a i Kohezijskog fonda, ali u ovoj fazi nije navedena raspodjela sredstava po sektorima.

**25** OECD je istaknuo važnost povećanja ulaganja iz privatnog sektora u stratešku prometnu infrastrukturu kako bi se nadoknadio manjak dostupnih javnih financijskih sredstava<sup>19</sup>. EU za privlačenje privatnih ulaganja u promet upotrebljava financijske instrumente kao što su zajmovi i jamstva (koji su opisani u nastavku).

- (a) Dužničkim instrumentom CEF-a, u okviru kojeg se proračun EU-a upotrebljava za izdavanje jamstava, i to u prvom redu za financiranje sredstvima EIB-a, pružena je potpora u 10 projekata u području prometa te su mobilizirana ulaganja u vrijednosti od više od 13 milijardi eura.
- (b) Grupa EIB-a i Komisija zajedno su 2015. godine pokrenuli Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) kako bi se lakše prevladao trenutni manjak ulaganja u EU-u. Dosad su iz tog fonda izdvojena sredstva u iznosu od 5,6 milijardi eura za 45 projekata kojima se doprinosi ostvarenju ciljeva u području prometa<sup>20</sup>.
- (c) Osim toga, EIB je za projekte u području prometa u razdoblju 2007. – 2018. izdao zajmove u vrijednosti od približno 140 milijardi eura<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Prijedlog Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize, COM(2018) 375 final, 29. svibnja 2018.

<sup>19</sup> OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* (Potrebe u pogledu strateške prometne infrastrukture do 2030.: glavni nalazi), publikacije OECD-a, Pariz, 2011., str. 6.

<sup>20</sup> Popis projekata u okviru EFSU-a, stanje u listopadu 2018. – projekti za koje su sklopljeni ugovori (<http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index.htm>).

<sup>21</sup> Popis projekata koje EIB financira, stanje u listopadu 2018. (<http://www.eib.org/en/projects/loan/list/index>).

## Dio II.: trenutačno stanje u ključnim područjima prometnog sektora u EU-u

### Trenutačni trendovi u uporabi prijevoznih sredstava

Prijevoz bilježi postojan rast te se očekuje da će se taj rast nastaviti

**26** Tijekom posljednjih desetljeća prijevoz putnika i tereta u EU-u bilježi postojan rast<sup>22</sup>: u razdoblju 1995. – 2016. u putničkom prijevozu zabilježeno je povećanje s 5335 milijardi putničkih kilometara na 6802 milijarde, a u teretnom prijevozu s 2846 milijardi tonskih kilometara na 3661 milijardu. Komisija procjenjuje da će se taj rast nastaviti, iako nešto sporije nego u prošlosti. Prema njezinoj prognozi u razdoblju 2010. – 2050. aktivnosti prijevoza putnika povećat će se za 42 %, a aktivnosti prijevoza tereta kopnom i unutarnjim plovnim putovima za 60 %<sup>23</sup>. Prognozirani rast za međunarodni pomorski prijevoz još je veći s povećanjem od 71 % u istom razdoblju.

**27** Povećanje u korištenju prijevoza moglo bi u slučaju nekih načina prijevoza dovesti do izazova u pogledu kapaciteta. Zagušenje prometa već je sad velik problem za okoliš i gospodarstvo koji, prema procjenama, EU-u donosi godišnji trošak od 140 milijardi eura<sup>24</sup>. Procjenjuje se da će se taj trošak do 2050. povećati za više od 40 % u odnosu na 2010. godinu<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Europska komisija (2018.), „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica za 2018.“, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en).

<sup>23</sup> „Europa u pokretu: Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve“, COM(2017) 283 final, str. 4.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/connect-to-compete-people_2016_en.pdf).

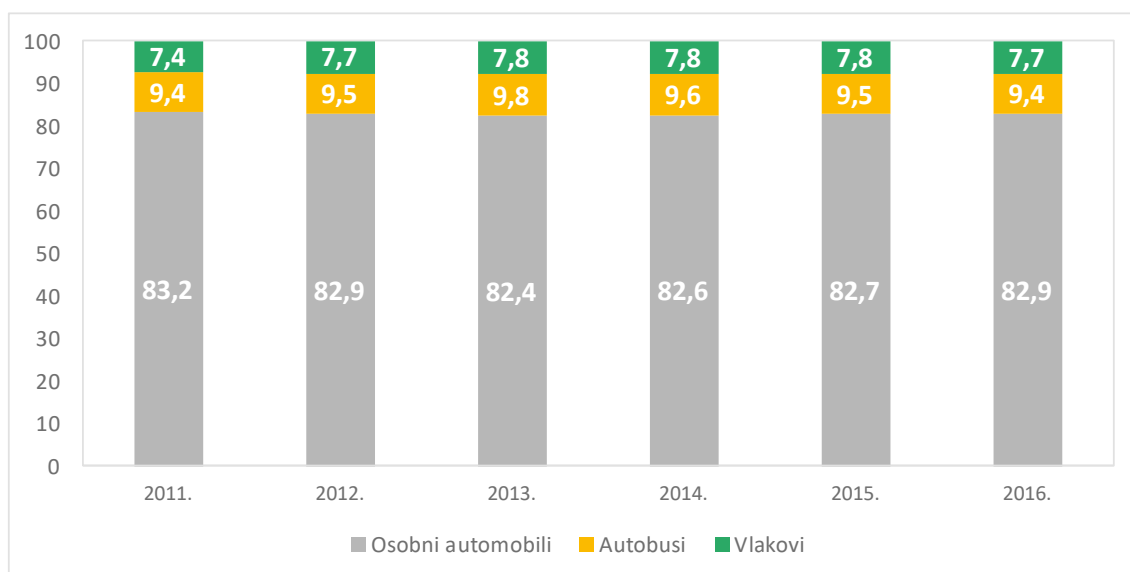
<sup>25</sup> Procjena učinka priložena prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila, SWD(2017) 180 final od 31. svibnja 2017., Prilog 4., str. 38.

## Za prijevoz putnika i robe prednost se daje cestama

**28** Najveći dio putničkih i tonskih kilometara ostvaruje se u cestovnim putovanjima<sup>26</sup>. Putovanje automobilom najčešći je način prijevoza putnika s otprilike 71 % svih aktivnosti prijevoza u putničkim kilometrima, nakon čega slijede zračni, autobusni i željeznički prijevoz s redom otprilike 10 %, 8 % i 7 %. Na cestama se također odvija 49 % prijevoza tereta u EU-u, nakon čega slijede pomorski i željeznički prijevoz<sup>27</sup> s redom otprilike 32 % i 11 %.

**29** Dominantnost cestovnog prijevoza još snažnije dolazi do izražaja ako se uzme u obzir samo prijevoz putnika i tereta kopnom i unutarnjim plovnim putovima (isključujući pomorski i zračni prijevoz). Na **slici 2.** vidljivo je da se većina putničkih kilometara ostvari putovanjima automobilom.

### Slika 2. – Postotak putničkih kilometara ostvarenih u automobilima, autobusima i vlakovima u skupini EU 28



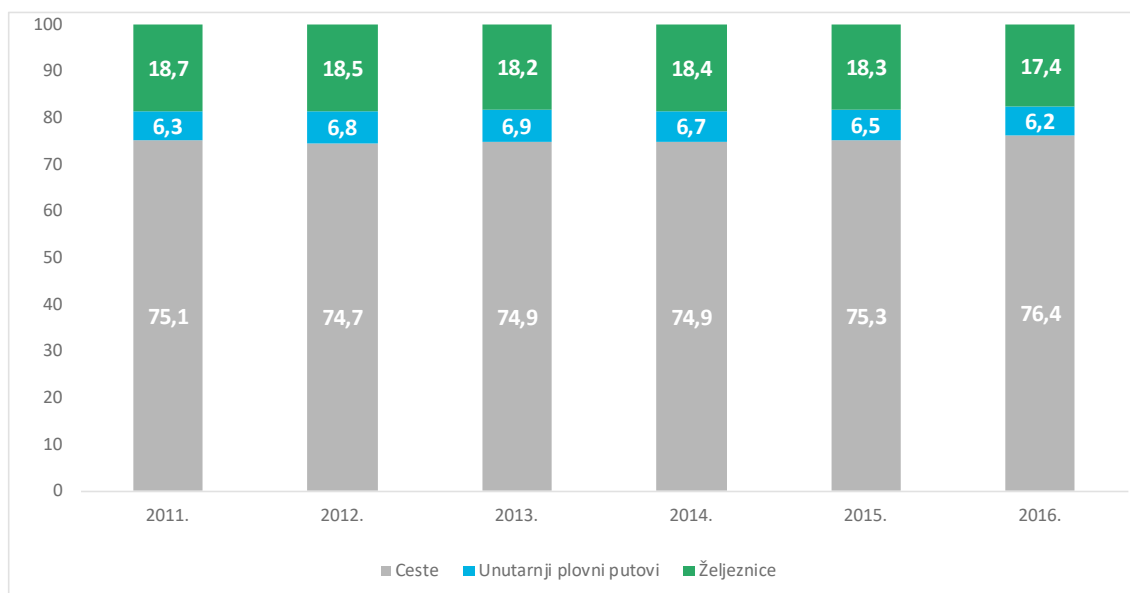
*Izvor:* statistički podatci Eurostata (stanje u lipnju 2018.). Moguće je da zbog zaokruživanja zbroj pojedinačnih vrijednosti ne odgovara iznosu od 100 %.

<sup>26</sup> Europska komisija (2018.), „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica za 2018.“, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_hr](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_hr).

<sup>27</sup> Željeznički prijevoz tereta bilježi drugačije udjele u drugim dijelovima svijeta, gdje je često vodeći način prijevoza s tržišnim udjelima od 40 % i više (npr. u Sjedinjenim Američkim Državama, Australiji, Kini, Indiji i Južnoj Africi). Vidi tematsko izvješće Suda br. 8/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu“ (<http://eca.europa.eu>).

**30** Unatoč cilju utvrđenom u bijeloj knjizi iz 2011. godine prema kojem bi se 30 % cestovnog prijevoza na udaljenostima većima od 300 km do 2030. godine trebalo preusmjeriti na druge načine prijevoza, kao što su željeznički ili vodni prijevoz, i više od 50 % do 2050. godine, te unatoč povećanom naglasku koji EU stavlja na načine prijevoza prihvatljive za okoliš, udio cestovnog prijevoza u prijevozu tereta kopnom i unutarnjim plovnim putovima u stvarnosti se u razdoblju 2011. – 2016. povećao, i to sa 75,1 % na 76,4 % (vidi **sliku 3.**).

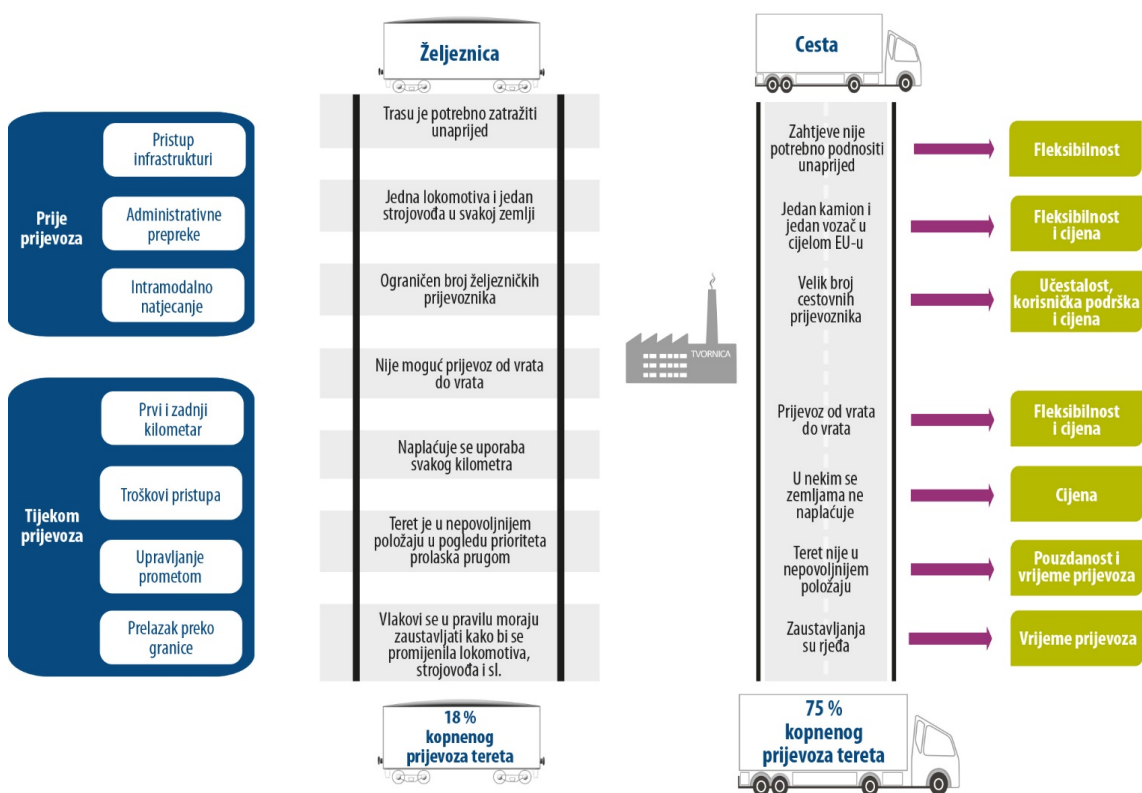
### Slika 3. – Postotak tonskih kilometara ostvarenih u cestovnom prijevozu, prijevozu unutarnjim plovnim putovima i željezničkom prijevozu u skupini EU 28



*Izvor:* statistički podatci Eurostata (stanje u lipnju 2018.). Moguće je da zbog zaokruživanja zbroj pojedinačnih vrijednosti ne odgovara iznosu od 100 %.

**31** Kad je riječ o slanju robe unutar EU-a, prednost se daje cestovnom prijevozu jer nudi prednosti u pogledu fleksibilnosti, pouzdanosti, cijene, vremena i mogućnosti dostave od vrata do vrata. Sud je 2016. godine objavio tematsko izvješće o željezničkom prijevozu tereta u EU-u, u kojem je iznesena usporedba izazova s kojima se suočavaju teretni prijevoznici koji upotrebljavaju željeznice u odnosu na izazove u cestovnom prijevozu tereta. Trenutačno stanje na tržištu ne potiče korisnike u dovoljnoj mjeri da s cestovnog prijevoza prijeđu na druge načine prijevoza, koji su s gospodarskog stajališta i dalje manje konkurentni. Na **slici 4.** prikazani su neki od glavnih razloga za nepovoljniji položaj željezničkog prijevoza tereta u odnosu na cestovni prijevoz.

## Slika 4. – Izazovi u željezničkom prijevozu tereta u odnosu na izazove u cestovnom prijevozu



Izvor: tematsko izvješće Suda br. 8/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu“.

**32** Promet ima i negativne vanjske učinke kao što su nesreće, emisije stakleničkih plinova, zagađenje zraka i buka koji donose društvene i gospodarske troškove. Procijenjeno je da su troškovi tih vanjskih učinaka, ne uzevši u obzir zagušenje prometa, 2011. godine odgovarali iznosu od 4 % BDP-a u EU-u. Kao što je Sud već naveo u nedavnom izvješću o željeznicama velikih brzina<sup>28</sup>, u EU-u se trenutačno vodi rasprava o sustavima naplate u različitim načinima prijevoza (posebice o sustavima naplate cestarina) koji se istodobno vode i načelom „korisnik plaća“ i načelom „onečišćivač plaća“, u čemu se očituje osviještenost o potrebi za dubinskom analizom potencijalnih nedostataka i prednosti internalizacije vanjskih troškova. Internalizacija vanjskih troškova znači da korisnici snose troškove koje sami uzrokuju i stoga imaju poticaja za promjenu svojeg ponašanja kako bi se ti troškovi smanjili. Internalizacija bi imala znatne posljedice za prometne mreže, troškove za krajnje potrošače i uporabu prometne infrastrukture. Komisija trenutačno provodi studiju o internalizaciji vanjskih troškova („Naplaćivanje održive prometne infrastrukture i internalizacija vanjskih

<sup>28</sup> Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica“ (<http://eca.europa.eu>).

učinaka prometa”) u svrhu bolje procjene mjere u kojoj su načela „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća” već u primjeni u različitim načinima prijevoza u državama članicama, kao i u svrhu prikupljanja informacija koje će doprinijeti raspravi o tom pitanju. Rezultati studije trebali bi biti dostupni sredinom 2019. godine.

**33** Povećanje uporabe multimodalnog prijevoza, koje je već dugi niz godina jedan od glavnih ciljeva prometne politike EU-a, može odigrati ulogu u prijelazu s isključivo cestovnog prijevoza na alternativna rješenja. Multimodalnost znači da se tijekom istog putovanja upotrebljavaju različiti načini prijevoza. Unatoč određenom napretku tijekom posljednjih godina, multimodalni prijevoz i dalje nije raširen u Europi<sup>29</sup>. Glavni je pravni instrument EU-a kojim se izravno pruža potpora multimodalnom prijevozu Direktiva o kombiniranom prijevozu iz 1992.<sup>30</sup>, koja je u vrijeme izrade ovog pregleda bila u postupku izmjene. Potpora multimodalnim projektima uglavnom se pruža iz EFRR-a i Kohezijskog fonda, u okviru kojih su u tu svrhu u razdoblju 2007. – 2020. izdvojena sredstva u iznosu od otprilike 4 milijarde eura. Komisija je 2018. godinu proglasila „godinom multimodalnosti” i time izrazila namjeru da u toj godini promiče važnost multimodalnosti za prometni sustav EU-a.

## Inteligentni sustavi za upravljanje prometom: neizostavan dio budućnosti prometa

**34** Inteligentni sustavi za upravljanje prometom pojam su koji označava niz digitalnih sustava za upravljanje prometom i prometne informacije koji se primjenjuju za nekoliko načina prijevoza (vidi **okvir 1.**). Komisija je potvrdila da je uspješno i koordinirano uvođenje takvih sustava ključno za realizaciju paneuropskog, komodalnog i istinski integriranog prometnog sustava te da ono čini neizostavan dio budućnosti

---

<sup>29</sup> U skladu s dokumentom Komisije SWD(2017) 362 final, „Procjena učinka priložena prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica”, intermodalni prijevoz zauzimao je 2015. u ukupnom teretnom prijevozu u EU-u udio od 18 % (ne uključujući zračni prijevoz, prijevoz cjevovodima i pomorski prijevoz između zemalja unutar i izvan EU-a) nakon što je tijekom pet godina koje su prethodile 2015. godini bilježio prosječan godišnji rast od 3,5 %.

<sup>30</sup> Direktiva Vijeća 92/106/EEZ od 7. prosinca 1992. o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica (SL L 368, 17.12.1992., str. 38.).

prometa<sup>31</sup>. Uvođenje je u tijeku te je u tu svrhu izdvojen iznos od približno 3,1 milijarde eura iz EFRR-a i Kohezijskog fonda za razdoblje 2007. – 2020., uz dodatna sredstva u visini od 3 milijarde eura koja su krajem 2017. odobrena u okviru CEF-a.

## Okvir 1.

### Inteligentni sustavi za upravljanje prometom

- Inteligentni prometni sustavi (ITS) sustavi su u kojima se informacijske i komunikacijske tehnologije primjenjuju u području cestovnog prometa, uključujući infrastrukturu, vozila i korisnike, te u upravljanju prometom i mobilnošću, te koji omogućuju povezivanje sa sustavima za ostale načine prijevoza.
- Cilj je projekta Europskog sustava upravljanja željezničkim prometom (ERTMS) zamijeniti brojne nacionalne željezničke prometno-upravljačke sustave jedinstvenim sustavom.
- Cilj je projekta za istraživanje i razvoj upravljanja zračnim prometom na jedinstvenom europskom nebu (SESAR) unaprijediti upravljanje zračnim prometom modernizacijom i usklađivanjem sustava upravljanja zračnim prometom, i to definiranjem, razvojem, potvrđivanjem i uvođenjem inovativnih tehnoloških i operativnih rješenja u području upravljanja zračnim prometom.
- Riječni informacijski servisi (RIS) uvedeni su kako bi se omogućio brz prijenos podataka između mora i kopna razmjennom prognostičkih informacija u stvarnom vremenu.
- Glavna je svrha informacijskog sustava za upravljanje plovidbom (VTMIS) povećati sigurnost plovidbe i svesti utjecaj brodskih nesreća na okoliš na najmanju moguću razinu.

**35** Nadalje, cilj je europskog globalnog navigacijskog satelitskog sustava (Galileo) pružiti bolje informacije o prostornom i vremenskom kretanju, što bi trebalo imati znatan pozitivan utjecaj na usluge prijevoza i njihove korisnike. Budući da u prometnom sektoru precizno utvrđivanje položaja sve više ovisi o dostupnosti satelitskih signala, uvođenje sustava Galileo utvrđeno je kao jedan od ciljeva u bijeloj knjizi iz 2011. godine. Sustav Galileo uveden je kao pandan američkom GPS-u i ruskom GLONASS-u kako bi EU mogao biti samostalan u tom strateškom sektoru. Ukupni troškovi uvođenja tog sustava procjenjuju se na 10,5 milijardi eura te se on sastoji od

<sup>31</sup> Europska komisija, „Provedba Bijele knjige o prometu iz 2011. „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima’ pet godina nakon njezine objave: postignuća i izazovi”, SWD(2016) 226 final od 1. srpnja 2016., str. 24. i 25.

30 satelita i povezane zemaljske infrastrukture. Uvođenje je u tijeku te Komisija očekuje da će biti dovršeno do kraja 2020. godine.

## Novi trendovi u prometu

**36** Automatizacija, digitalizacija i zajednička mobilnost trendovi su koji se naglo šire (vidi **okvir 2.**) i koji bi mogli doprinijeti većoj učinkovitosti prometnih sustava, što bi donijelo veću sigurnost na cestama<sup>32</sup>, manji utjecaj na okoliš i rjeđa zagušenja prometa.

### Okvir 2.

#### Novi trendovi u prometu

- Automatizacija: barem dio funkcija vozila obavlja se automatski, bez ikakvih ulaznih informacija vozača/upravljača.
- Digitalizacija: razmjena podataka među različitim subjektima u prometnom sustavu koja omogućuje usklađivanje ponude i potražnje u stvarnom vremenu, što vodi do učinkovitije uporabe resursa. Digitalizacija bi mogla doprinijeti ostvarenju istinski multimodalnog prometnog sustava u kojem su svi načini prijevoza objedinjeni u jedinstvenu uslugu neometanog prijevoza putnika i robe.
- Zajednička mobilnost: zajednička uporaba vozila, primjerice bicikala ili automobila.

**37** Trenutačno se testiraju potpuno automatizirana vozila te je lako zamisliti da će zahvaljujući tehnološkom razvoju ona u konačnici postati uobičajena pojava na cestama. Za potpuno automatiziranu vožnju bit će potrebna napredna telekomunikacijska i satelitska infrastruktura, kao i usluge za određivanje položaja vozila i komunikaciju među njima. Nakon što se sustav Galileo uspješno uvede, njime će se pružati usluge koje su potrebne da bi se odgovorilo na te potrebe.

<sup>32</sup> Iako je zahvaljujući znatnom napretku tijekom posljednjih nekoliko desetljeća (broj smrtno stradalih osoba smanjen je u razdoblju 2001. – 2016. s gotovo 55 000 na 25 650) cestovni prijevoz u EU-u postao najsigurniji na svijetu, taj se napredak tijekom posljednjih četiriju godina usporio. Za ostvarenje cilja utvrđenog u bijeloj knjizi, prema kojoj bi se do 2050. godine broj smrtno stradalih trebao svesti na nulu, bit će potrebno uložiti dodatne napore.

**38** Međutim, nove tehnologije i obrasci mobilnosti također donose izazove u pogledu primjerenosti zakonodavnog okvira, zaštite privatnosti, sigurnosti, odgovornosti i sigurnosti podataka<sup>33</sup>. U strategiji EU-a za mobilnost budućnosti iz 2018. godine<sup>34</sup> Komisija iznosi prijedloge o tome kako riješiti pitanja koja izazivaju najveću zabrinutost.

**39** Dodatan izazov čine prilagodba infrastrukture novim obrascima mobilnosti i izgradnja nove infrastrukture za čista, alternativna goriva koje iziskuju nova ulaganja i izmijenjeni pristup osmišljavanju mreža i poslovnih modela. Infrastruktura za punjenje ključna je za poticanje razvoja elektromobilnosti i, prije svega, povećanje broja električnih vozila na cestama<sup>35</sup>. EU je 2013. uveo strategiju za čista goriva<sup>36</sup>, čija je svrha zajamčiti uspostavu mreže postaja za opskrbu alternativnim gorivima (uključujući stanice za električno punjenje) koje su osmišljene i upotrebljavaju se na standardiziran način.

## Razvoj infrastrukture

### Iako je postignut napredak u razvoju prometne infrastrukture u EU-u, i dalje postoje izazovi

**40** Za neometan prijevoz putnika i robe od vrata do vrata u EU-u potrebna je napredna prometna infrastruktura koja dobro funkcionira. Ključan element u razvoju europskog prometnog sustava čini dovršetak mreže TEN-T. Važnu ulogu imaju i druge komponente prometnog sustava, kao što je gradski prijevoz, jer se u njemu najizravnije mogu osjetiti brojni negativni vanjski učinci prometnog sektora (npr. nesreće, onečišćenje i buka).

---

<sup>33</sup> SWD(2016) 226 final, str. 38.

<sup>34</sup> Europska komisija, „Na putu prema automatiziranoj mobilnosti: strategija EU-a za mobilnost budućnosti”, COM(2018) 283 final od 17. svibnja 2018.

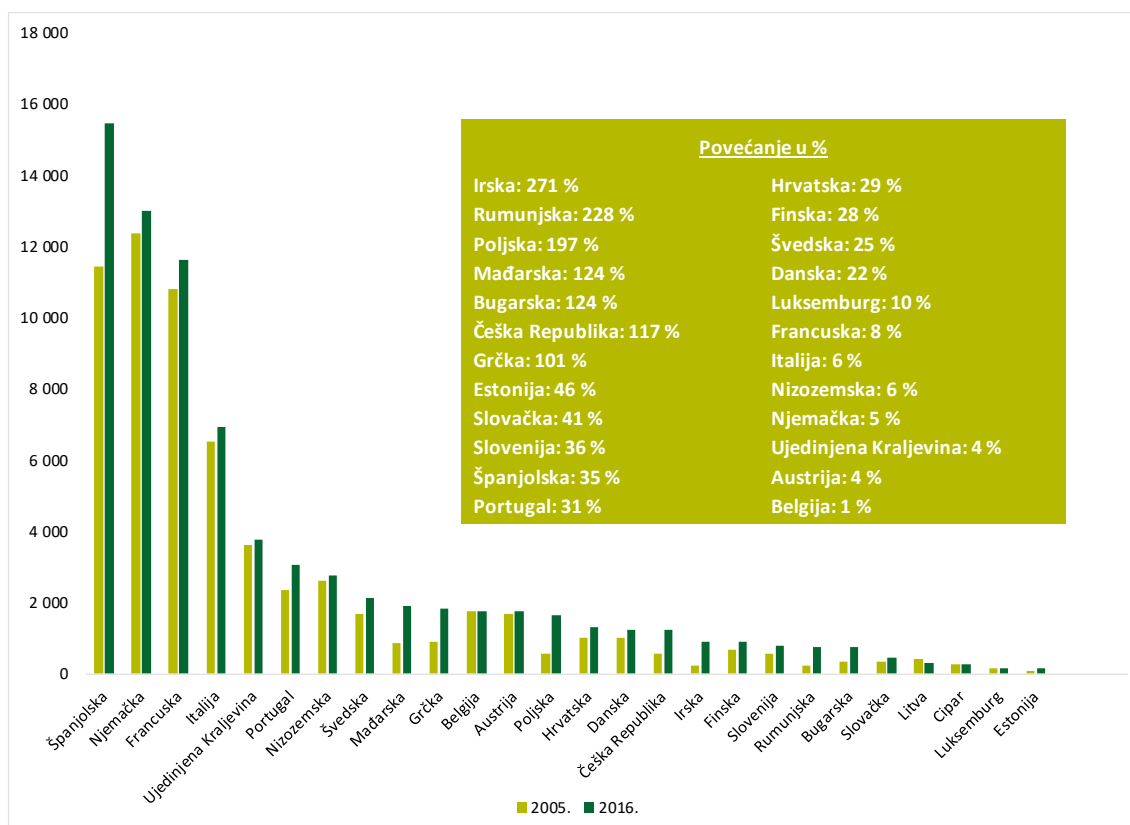
<sup>35</sup> „Uzimajući u obzir ukupan broj putničkih automobila, ukupan udio električnih vozila u EU-u iznosio je 2017. tek oko 0,3 %”, Europski parlament, Istraživanje za Odbor za promet i turizam – *Charging infrastructure for electric road vehicles* (Infrastruktura za punjenje električnih cestovnih vozila), str. 13.

<sup>36</sup> „Čista energija u prometu: europska strategija za alternativna goriva”, COM(2013) 17 final od 24. siječnja 2013.

**41** Proširenje s 15 na 28 država članica EU-a donijelo je promjene u logističkim lancima i zemljopisnim obrascima trgovine, kao i strukturni izazov brzog razvoja prometne infrastrukture u EU-u, osobito u novim državama članicama.

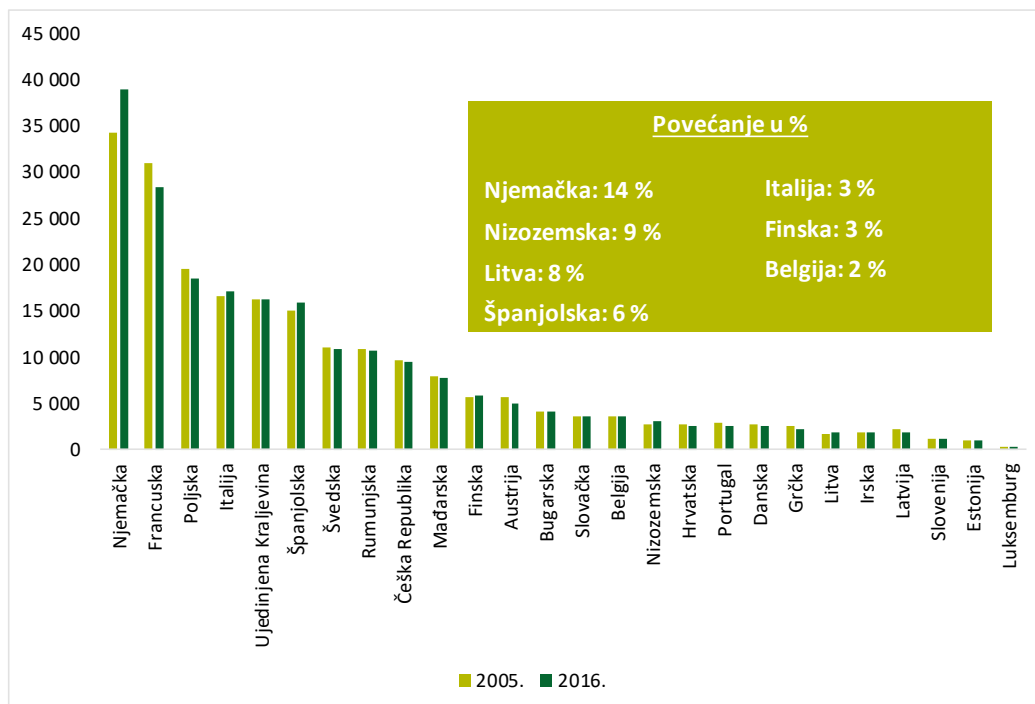
**42** Kao najfleksibilniji način prijevoza, cestovni prijevoz najlakše se prilagodio tim novim okolnostima, dok je, primjerice, u modernizaciju željezničkog prijevoza i razvoj željezničkih mreža i veza potrebno uložiti više napora. Na **slici 5.** i **slici 6.** prikazan je rast u duljini (i u apsolutnim vrijednostima i u postotcima) autocesta i željezničkih pruga u EU-u u desetogodišnjem razdoblju do 2016.

**Slika 5. – Duljina autocesta 2005. i 2016. godine u skupini EU 28 (u km)**



*Izvor:* Sud, na temelju publikacije Europske komisije „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica za 2018.“ Podatci nisu dostupni za Maltu i Latviju.

**Slika 6. – Duljina pruga 2005. i 2016. godine u skupini EU 28 (u km)**



Izvor: Sud, na temelju publikacije Europske komisije „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica za 2018.” Cipar i Malta nemaju željezničku mrežu.

**43** Stopa razvoja infrastrukture razlikuje se od države članice do države članice EU-a, pri čemu su zaostatci i dalje osobito vidljivi u kvaliteti i dostupnosti infrastrukture, posebno u istočnim regijama<sup>37</sup> (s manjim brojem autocesta i pruga za velike brzine, konvencionalnim željeznicama koje je potrebno modernizirati te duljim trajanjem putovanja nego u zapadnoj Europi). Osim toga, nedostatak veza i uska grla i dalje su karakteristika raznih dijelova prometne mreže EU-a na kojima ozbiljno narušavaju protok prometa. Taj je problem najizraženiji na graničnim prijelazima. Na primjer, Komisija je izradila iscrpan popis prekograničnih željezničkih pruga i utvrdila da od ukupno 365 takvih pruga njih 149 (41 %) trenutačno nije u uporabi<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Europska komisija, *Transport in the European Union – Current Trends and Issues – 2018* (Promet u Europskoj uniji: trenutačni trendovi i problemi – 2018.), str. 13.

<sup>38</sup> Većina pruga koje nisu u uporabi ne nalaze se ni na jednom koridoru mreže TEN-T, niti čine dio sveobuhvatne mreže. Vidi izvješće Komisije iz 2018. *Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders* (Sveobuhvatna analiza postojećih prekograničnih željezničkih prometnih veza i pruga koje nisu u uporabi na međunarodnim granicama EU-a), str. 13.

**44** Dok su neke države članice već dovršile svoje dionice osnovne mreže TEN-T-a, ili su blizu dovršetku, drugima je preostalo još mnogo posla<sup>39</sup>. Komisija je 2017., uz planove rada za koridore<sup>40</sup>, koji se redovito ažuriraju, objavila i izvješće o napretku<sup>41</sup> u provedbi mreže TEN-T tijekom 2014. i 2015. godine. U izvješću je zaključeno da je ostvaren određeni napredak, ali da se, općenito gledajući, može pretpostaviti da su u većini slučajeva i dalje potrebna znatna poboljšanja i znatna ulaganja da bi se postigli ciljevi mreže TEN-T.

**45** Znatan iznos sredstava koja je EU uložio<sup>42</sup> doprinio je boljoj povezanosti i većoj pristupačnosti. Na primjer, u razdoblju 2007. – 2013. financijskim sredstvima za koheziju pružena je potpora za izgradnju 3875 km novih cesta (od kojih je njih 47 % dio mreže TEN-T) i obnovu preko 23 000 km postojećih, što ukupno čini otprilike 10 % glavne cestovne mreže u 15 država članica koje su ispunjavale uvjete za potporu<sup>43</sup>. Rezultat je bio bolji pristup cestama za milijune građana i skraćena vremena putovanja<sup>44</sup>. Financiranje za koheziju također je upotrijebljeno za izgradnju i obnovu 3405 km željezničkih pruga (njih 49 % u mreži TEN-T), ili tek nešto više od 2 % cjelokupne željezničke mreže<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Vidi pregled stanja u prometu na temelju najnovijih podataka (stanje na kraju 2015.) koji je izradio GU MOVE ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard\\_hr](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_hr)).

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads\\_hr](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/downloads_hr).

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20170327-progress-report-tent-2014-2015.pdf>.

<sup>42</sup> Ulaganja u promet činila su preko 40 % ukupnih državnih kapitalnih rashoda za promet u razdoblju 2007. – 2013 u skupini EU 12. Vidi izvješće Komisije „Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji”, 2017., str. 198.

<sup>43</sup> Uvjete za financiranje sredstvima za koheziju ispunjavaju sljedeće države članice: Bugarska, Češka Republika, Estonija, Grčka, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Slovačka.

<sup>44</sup> Europski parlament, „Izvješće o provedbi o kohezijskoj politici i tematskom cilju „promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u infrastrukturi ključnih mreža” – članak 9. stavak 7. Uredbe o zajedničkim odredbama” (2017/2285(INI)), 4. travnja 2018.

<sup>45</sup> Europska Komisija, završno izvješće u području prometa, radni paket 5. – *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes for 2007-2013., focusing on the ERDF and the Cohesion Fund (Ex post evaluacija programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. s naglaskom na EFRR i Kohezijski fond)*, 2016., str. 3., 4., 42. i 46.

**46** Kako bi se nastavilo raditi na smanjivanju razlika između država članica, u razdoblju 2014. – 2020. također je planiran znatan iznos rashoda EU-a u tu svrhu<sup>46</sup>:

- (a) Iz europskih strukturnih i investicijskih fondova planiraju se izdvojiti sredstava za sufinanciranje u iznosu od otprilike 70 milijardi eura: 34 milijarde eura za infrastrukturu TEN-T-a i 36 milijardi eura za projekte ulaganja u promet koji su povezani s projektima TEN-T-a ili koji ih nadopunjavaju. Tim bi se ulaganjem obuhvatilo 977 km unutarnjih plovnih putova, izgradnja 3414 km i obnova 9742 km cesta, izgradnja 1136 km i modernizacija 9680 km željezničkih pruga te 748 km novih ili poboljšanih tramvajskih linija i linija podzemnih željeznica.
- (b) Osim toga, u okviru proračuna CEF-a za promet je dostupan iznos od 24,1 milijarde eura (uključujući sredstva u visini od 11,3 milijarde eura za države članice koje ispunjavaju uvjete za primanje financijskih sredstava za koheziju) koji je namijenjen prvenstveno željezničkim projektima u osnovnoj mreži TEN-T-a. Očekivani rezultati tih projekata uključivali bi, među ostalim, uklanjanje 243 uskih grla u željezničkom i cestovnom prometu te u prometu unutarnjim plovnim putovima do 2020., 3088 novih postaja za opskrbu alternativnim gorivima u cestovnom prometu, prilagodbu 1790 km pruga nominalnoj širini kolosijeka, opremanje 5788 km pruga sustavom ERTMS, elektrifikaciju 1753 km pruga, unaprjeđenje 2804 km teretnih pruga i modernizaciju 3862 km unutarnjih plovnih putova.

### **Za mrežu TEN-T potreban je znatan iznos financijskih sredstava – razine zaduženosti država članica mogle bi biti prepreka**

**47** Unatoč znatnim ulaganjima na nacionalnoj razini i razini EU-a, koja su doprinijela boljoj povezanosti i većoj pristupačnosti, kako bi se postigli ciljevi mreže TEN-T i dalje je potrebno još mnogo više ulaganja (vidi **odlomak 17.**).

**48** Odgovornost za razvoj, financiranje i izgradnju prometne infrastrukture u prvom redu snose države članice. Istodobno, na razini EU-a dogovoreno je da deficit opće države u državama članicama ne bi trebao biti veći od 3 % te da njihov udio javnog duga u BDP-u ne bi trebao prelaziti 60 % (kriteriji iz Maastrichta<sup>47</sup>). Slijedom toga, iako

<sup>46</sup> Europska komisija, *Delivering TEN-T: Facts and figures* (Izgradnja mreže TEN-T: činjenice i brojke), rujna 2017.

<sup>47</sup> Konvergenjski kriteriji za euro, poznati i kao „kriteriji iz Maastrichta”, temelje se na članku 140. UFEU-a. Države članice trebaju ispuniti te kriterije da bi ušle u treću fazu ekonomske i monetarne unije i uvele euro kao svoju valutu.

su ciljevi za dovršetak mreže TEN-T propisani zakonodavstvom, u nekim je slučajevima kapacitet država članica za ulaganja dodatno ograničen zbog njihove razine zaduženosti. Drugim riječima, smanjenje javnog duga i povećanje rashoda za javna ulaganja, uključujući za promet, mogu biti oprječni ciljevi.

**49** OECD je potvrdio da je taj izazov prisutan i istaknuo potrebu za poboljšanim mehanizmima financiranja u mnogim zemljama s obzirom na trenutačne visoke razine deficita i duga te druge pritiske na nacionalne proračune<sup>48</sup>.

**50** Europski parlament također je istaknuo da države članice s ekonomskim i proračunskim poteškoćama nisu mogle sufinancirati projekte u području prijevoza tereta i zauzeo stajalište da se projekti koji se provode u okviru CEF-a ne bi trebali uzimati u obzir u izračunima javnog duga<sup>49</sup> koji su predviđeni u okviru Pakta o stabilnosti i rastu (PSR)<sup>50</sup>.

**51** Komisija je objavila komunikaciju<sup>51</sup> kako bi objasnila mogućnost primjene određene fleksibilnosti koja je predviđena Paktom o stabilnosti i rastu u vezi s prihvatljivim ulaganjima koja pod određenim uvjetima mogu opravdavati privremeno odstupanje od postojećih pravila. Primjena i djelotvornost te fleksibilnosti u pogledu

---

<sup>48</sup> OECD, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* (Potrebe u pogledu strateške prometne infrastrukture do 2030.: glavni nalazi), publikacije OECD-a, Pariz, 2011., str. 4.

<sup>49</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o logistici u EU-u i multimodalnom prijevozu na novim koridorima TEN-T (2015/2348(INI)), točka 13.

<sup>50</sup> Obvezujući sporazum koji se primjenjuje na sve države članice EU-a od 1997. godine (reformiran 2005. i 2011.) o provedbi odredbi Ugovora iz Maastrichta u vezi s održivošću fiskalnih politika država članica, ponajprije održavanjem javnog deficita i duga na prihvatljivoj razini.

<sup>51</sup> Komisija, „Najbolja uporaba fleksibilnosti u okviru postojećih pravila Pakta o stabilnosti i rastu”, COM(2015) 12, 13. siječnja 2015. U skladu s „klauzulom o ulaganjima” prihvatljiva ulaganja čine rashodi država članica za projekte koji su sufinancirani sredstvima za strukturnu i kohezijsku politiku, transeuropske mreže te sredstvima iz Instrumenta za povezivanje Europe i Europskog fonda za strateška ulaganja. Privremeno odstupanje odobrava se pod sljedećim uvjetima: rast BDP-a u relevantnoj državi članici mora biti negativan ili mnogo manji od potencijalnog; odstupanje neće dovesti do prekoračenja referentne vrijednosti za deficit koja iznosi 3 % te nije prekoračena odgovarajuća granica sigurnosti; rezultat je stvarno povećanje razina ulaganja; odstupanje će se nadoknaditi unutar vremenskog okvira programa stabilnosti ili konvergencije relevantne države članice.

ulaganja trenutačno se preispituje u okviru šireg preispitivanja rješenja za fleksibilnost<sup>52</sup>.

## Unutarnje tržište

**52** Kako bi se uspostavilo funkcionalno jedinstveno tržište prijevoza, Komisija je nastojala utvrditi pravedne uvjete tržišnog natjecanja, kako za pojedinačne načine prijevoza, tako i među njima. Komisija je aktivno pružala potporu otvaranju i liberalizaciji unutarnjeg tržišta prijevoza, no i dalje postoje određeni izazovi, posebice u sektorima željezničkog prijevoza i upravljanja zračnim prometom.

**53** Kad je riječ o željeznicama, prijevoz tereta otvoren je za tržišno natjecanje od 2007. godine, a međunarodni prijevoz putnika liberaliziran je 2010. Međutim, stupanj liberalizacije tržišta željezničkog prijevoza razlikuje se od države članice do države članice. Tek je nekolicina država članica liberalizirala domaće tržište željezničkog prijevoza putnika. Novi sudionici na tržištu i dalje se suočavaju s diskriminacijom kada zatraže pristup željezničkoj infrastrukturi i ključnim uslužnim objektima, koji su često u

---

<sup>52</sup> Sud je u svojem tematskom izvješću br. 18/2018 „Je li postignut glavni cilj preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu?“ (<http://eca.europa.eu>) zaključio da se klauzulom o ulaganjima ne jamči povećanje udjela javnih ulaganja u BDP-u te se dopušta da se u narednim godinama nastavi s potrošnjom koja nije povezana s ulaganjima te je preporučio Komisiji da prestane primjenjivati klauzulu o ulaganjima u njezinu trenutačnom obliku. Komisija nije prihvatila tu preporuku te je istaknula da se klauzula o ulaganjima trenutačno preispituje kao dio šireg preispitivanja rješenja za fleksibilnost u okviru Pakta o stabilnosti i rastu.

Nadalje, Komisija je u svibnju 2018. objavila komunikaciju o preispitivanju fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu (COM(2018) 335 final i SWD (2018) 270 final). U okviru preispitivanja utvrđeno je da su države članice kojima je odobrena primjena klauzule o fleksibilnosti u razdoblju 2015. – 2018. u određenoj mjeri postigle ciljeve klauzula o strukturnim reformama i ulaganjima. Kad je riječ o klauzuli o ulaganjima, preispitivanjem je potvrđeno da su projekti koji su ocijenjeni prihvatljivima za primjenu klauzule o fleksibilnosti sufinancirani sredstvima EU-a. Međutim, rezultati analize nisu bili ujednačeni kad je riječ o tome je li primjena klauzule o ulaganjima dovela do novih ulaganja. Komisija je napomenula da se pozitivan učinak reformi/ulaganja na fiskalnu održivost ostvaruje tijekom razdoblja koje je dulje od razdoblja obuhvaćenog preispitivanjem te da je teško precizno ocijeniti njihov utjecaj na obujam javnih ulaganja.

vlasništvu postojećih prijevoznika<sup>53</sup>. EU je 2016. godine usvojio „četvrti željeznički paket“<sup>54</sup> čiji je cilj u još većoj mjeri liberalizirati tržište putničkog prijevoza i otkloniti prepreke za interoperabilnost, s rasporedom za provedbu mjera počevši od lipnja 2019.

**54** EU je liberalizirao zračni prijevoz 1992. godine, što je dovelo do povećanja konkurentnosti, brojnijih mogućnosti putovanja i znatnog povećanja prometa. Broj letova po danu povećao se u EU-u u razdoblju 1992. – 2017. s 10 000 na 29 000, dok se godišnji broj putnika u razdoblju 1993. – 2017. povećao s 360 milijuna na više od jedne milijarde. Europsko zrakoplovstvo danas ima udio od 26 % na svjetskom tržištu, pri čemu njegov doprinos europskom bruto domaćem proizvodu iznosi 510 milijardi eura godišnje te o njemu ovisi 9,3 milijuna radnih mjesta u Europi.

**55** Iako je zračni promet sam po sebi međunarodne naravi, njime se tradicionalno upravlja na nacionalnoj razini i u neusustavljenom i monopolističkom okruženju. To je doprinijelo većim troškovima upravljanja zračnim prometom, koje snose korisnici zračnog prostora. Komisija je na to odgovorila uvođenjem jedinstvenog europskog neba (SES), inicijative čiji je cilj unaprijediti cjelokupno upravljanje zračnim prometom prebacivanjem niza odgovornosti s međuvladine razine na razinu EU-a. Međutim, upravljanje europskim zračnim prostorom i dalje nije usustavljeno<sup>55</sup>. Komisija je 2013. predložila poboljšanja koja bi se mogla uvesti u okvir SES-a (zakonodavni paket „SES2+“<sup>56</sup>). Međutim, do izrade ovog pregleda taj paket još nije dobio zakonodavno odobrenje Europskog parlamenta i Vijeća, čime je usporeno uvođenje usklađenog i ažuriranog okvira na razini EU-a.

---

<sup>53</sup> Vidi dokument Europske komisije *Transport in the European Union – Current Trends and Issues – 2018* (Promet u Europskoj uniji: trenutačni trendovi i problemi – 2018.), str. 7. i tematsko izvješće Suda br. 8/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu“.

<sup>54</sup> Četvrti željeznički paket skup je šest zakonodavnih tekstova čiji je cilj dovršetak uspostave jedinstvenog tržišta usluga željezničkog prijevoza. Opći je cilj tog paketa revitalizirati željeznički sektor i doprinijeti tome da postane konkurentan drugim načinima prijevoza.

<sup>55</sup> Europska komisija, *Transport in the European Union – Current Trends and Issues – 2018* (Promet u Europskoj uniji: trenutačni trendovi i problemi – 2018.), str. 9.

<sup>56</sup> Europska komisija, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi jedinstvenog europskog neba (preinaka), COM(2013) 410 final od 11. lipnja 2013.

## Dekarbonizacija prometa

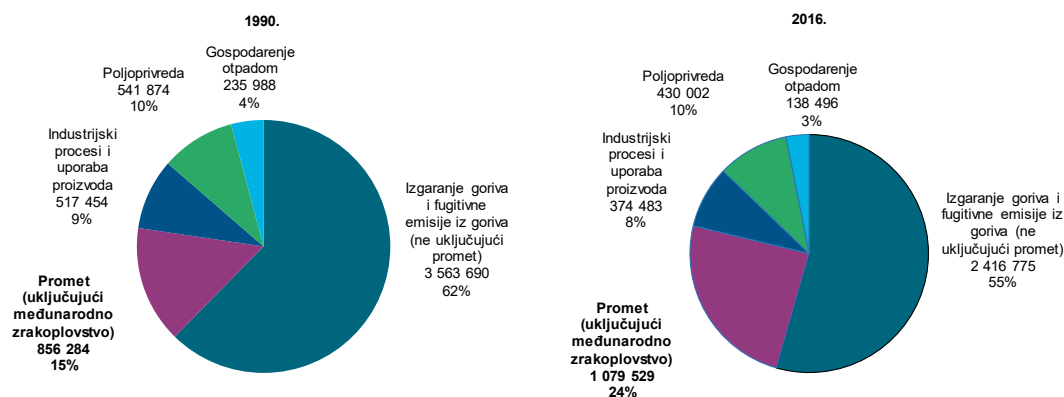
**56** Čelnici EU-a usvojili su u listopadu 2014. okvir klimatske i energetske politike do 2030., koji uključuje ciljnu vrijednost smanjenja stakleničkih plinova za najmanje 40 % do 2030. godine (u odnosu na 1990.). EU i svih 28 država članica potpisali su 2015. godine Pariški sporazum<sup>57</sup>. U skladu s tim sporazumom do 2020. godine potrebno je dostaviti dugoročne planove s opisom napora koje će svaka zemlja uložiti kako bi smanjila emisije na nacionalnoj razini i prilagodila se učincima klimatskih promjena. U ožujku 2018. Europsko vijeće pozvalo je Komisiju da do prvog tromjesečja 2019. predstavi prijedlog dugoročne strategije EU-a za smanjenje emisija stakleničkih plinova u skladu s Pariškim sporazumom, uzimajući u obzir nacionalne planove.

**57** Na slici 7. vidljivo je da je otprilike jedna četvrtina svih emisija stakleničkih plinova u EU-u 2016. godine nastala u prometnom sektoru (u usporedbi s 15 % 1990.), čime je taj sektor zauzeo mjesto drugog najvećeg izvora emisija nakon sektora opskrbe energijom. U bijeloj knjizi iz 2011. utvrđena je ciljna vrijednost prema kojoj bi se emisije stakleničkih plinova uzrokovane prometom (ne uključujući međunarodni pomorski promet) do 2050. trebale smanjiti za najmanje 60 % u odnosu na razinu iz 1990. i poželjna ciljna vrijednost prema kojoj bi se do 2030. trebale smanjiti za otprilike 20 % u odnosu na razinu iz 2008. godine.

---

<sup>57</sup> 21. sjednica Konferencije stranaka Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o promjeni klime. Stranke Pariškog sporazuma obvezale su se na smanjenje emisija stakleničkih plinova na razinu potrebnu kako bi se rast prosječne temperature na svijetu ograničio na znatno manje od 2 °C u odnosu na predindustrijsku razinu, kao i na ulaganje napora u ograničenje rasta temperature na 1,5 °C (poželjni cilj).

## Slika 7. – Emisije stakleničkih plinova po izvorima u tisućama tona, skupina EU 28, 1990. i 2016. godina



Izvor: Europska agencija za okoliš, stanje od 5. lipnja 2018.

**58** Prema podacima Europske agencije za okoliš emisije iz prometa povećale su se u razdoblju 1990. – 2007. te su se do 2014. godine potom opet smanjile. Tijekom 2015. i 2016. zabilježile su novi porast<sup>58</sup>. To znači da je smanjenje emisija u tom sektoru postalo jedan od glavnih izazova u ostvarenju općih ciljeva EU-a u pogledu dekarbonizacije. Prema prognozama, na temelju trenutnih politika, uzimajući u obzir očekivani rast u prijevozu tereta i putnika, emisije stakleničkih plinova koje nastaju u prometu smanjile bi se do 2050. za 15 % u odnosu na 2005. godinu. Međutim, zbog naglog rasta emisija uzrokovanih prometom tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća, emisije bi 2050. i dalje bile 10 % veće nego 1990. godine<sup>59</sup>.

**59** Sud je 2017. godine objavio panoramski pregled o energiji i klimatskim promjenama<sup>60</sup> s informacijama koje mogu doprinijeti raspravama o dekarbonizaciji. Taj je dokument, među ostalim, uključivao sveobuhvatan pregled relevantnih revizija u području prometa koje su proveli VRI-jevi EU-a i u kojima se izravno obrađivalo pitanje smanjenja emisija stakleničkih plinova u prometnom sektoru, kao i revizija na temu načina prijevoza s niskom razinom emisija ugljika ili prijelaza na takve načine prijevoza (vidi odlomak 90.).

<sup>58</sup> Vidi izvješće *Trends and projections in Europe 2017* (Trendovi i prognoze za Europu 2017.), izvješće br. 17/2017, 7. studenoga 2017., str. 25.

<sup>59</sup> Procjena učinka priložena prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukturna za teška teretna vozila, SWD(2017) 180 final od 31. svibnja 2017., Prilog 4., str. 34. i 35.

<sup>60</sup> Vidi panoramski pregled Suda: „Mjere EU-a u području energije i klimatskih promjena” iz 2017. (<http://eca.europa.eu>).

**60** Za dostizanje ciljnih vrijednosti smanjenja emisija bit će potreban potpuni zaokret prema smanjenju uporabe energije i uporabi čišće energije, kao i učinkovitijoj uporabi prometne infrastrukture. EU je usvojio inicijative i zakonodavne mjere za ubrzanje dekarbonizacije prometa. U Strategiji energetske unije iz 2015.<sup>61</sup> utvrđeno je da je prijelaz na energetski učinkovit i dekarboniziran prometni sektor područje od ključne važnosti. Usto je 2016. donesena strategija za mobilnost s niskom razinom emisije<sup>62</sup>. Programom CEF također se doprinosi smanjenju emisija stakleničkih plinova jer je većina projekata u području prometa koji su odabrani za financiranje povezana s načinima prijevoza koji ne uključuju ceste.

**61** Brojni naponi uloženi u smanjenje emisija, kako na razini EU-a tako i na razini država članica, usmjereni su na **ceste**, sektor u kojem je 2016. zabilježen najveći udio (72 %) emisija uzrokovanih prometom<sup>63</sup>. S obzirom na to da su emisije uzrokovane cestovnim prometom najveće u gusto naseljenim područjima i da su one jedan od glavnih uzroka onečišćenja zraka u gradovima, dekarbonizacija cestovnog prometa ključna je i za povećanje kvalitete zraka i ljudskog zdravlja. Sud je u izvješću o onečišćenju zraka iz 2018. istaknuo da onečišćenje zraka u pravilu utječe više na stanovnike gradova nego na stanovnike ruralnih područja iz dvaju razloga: prvo, gustoća naseljenosti u gradovima podrazumijeva veće ispuštanje onečišćujućih tvari u zrak (npr. iz cestovnog prijevoza) i drugo, čestice se teže disperziraju u gradovima nego u ruralnim područjima<sup>64</sup>. Komisija je 2017. i 2018. donijela tri „paketa za mobilnost”<sup>65</sup> s prijedlozima koji su uključivali preispitivanje direktiva EU-a o čistim vozilima, eurovinjeti i kombiniranom prijevozu, akcijski plan za poticanje ulaganja u infrastrukturu za alternativna goriva, prve standarde emisija CO<sub>2</sub> za teška vozila, nove standarde emisija CO<sub>2</sub> za automobile i kombije za razdoblje nakon 2020., poboljšano označavanje učinkovitosti potrošnje goriva na gumama i akcijski plan za baterije.

---

<sup>61</sup> Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom, COM(2015) 080 final.

<sup>62</sup> Europska komisija, „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije”, COM(2016) 501 final od 20. srpnja 2016.

<sup>63</sup> Europska komisija (2018.), „Promet u EU-u u brojkama – statistička knjižica za 2018.”, [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_hr](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_hr)

<sup>64</sup> Vidi tematsko izvješće Suda br. 23/2018 „Onečišćenje zraka: naše zdravlje još uvijek nije dovoljno zaštićeno” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>65</sup> Paketi „Europa u pokretu” – „Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve”, COM(2017) 0283 final.

**62** U području **zračnog** prijevoza glavni je naglasak na međunarodnom zrakoplovstvu, i to u kontekstu proširenja primjene sustava EU-a za trgovanje emisijama. EU se obvezao na to da će u najmanjoj mjeri doseći globalnu ciljnu vrijednost za međunarodno zrakoplovstvo koju je u listopadu 2016. utvrdila Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva, prema kojoj bi se globalne neto emisije CO<sub>2</sub> trebale zadržati na razinama iz 2020. zahvaljujući ugljično neutralnom rastu.

**63** Kad je riječ o **pomorskom** sektoru, EU primjenjuje pristup koji je u skladu s pristupom Međunarodne pomorske organizacije. Ta je organizacija u travnju 2018. donijela početnu strategiju u skladu s kojom bi se emisije stakleničkih plinova s brodova do 2050. trebale smanjiti za najmanje 50 % u odnosu na razine iz 2008., pri čemu bi istodobno trebalo raditi na dekarbonizaciji tog sektora u najkraćem mogućem roku u tekućem stoljeću. U tu je svrhu strategiji priložen sveobuhvatan popis mogućih mjera za smanjenje emisija, uključujući kratkoročne mjere<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/GHG-Emissions.aspx>.

## Dio III.: ključni izazovi na koje treba odgovoriti

**64** Sud je od 2010. godine objavio 13 tematskih izvješća o prometu u EU-u, u kojima su se ponajprije obrađivala pitanja ulaganja u infrastrukturu i razvoja unutarnjeg tržišta. Sud je na temelju svojih opažanja donio zaključke i iznio preporuke čija je svrha pomoći Komisiji i državama članicama da poboljšaju način na koji upravljaju sredstvima EU-a izdvojenima za promet i povećaju kvalitetu potrošnje tih sredstava, kao i informirati građane o tome kako se upotrebljava njihov novac (u **prilozi I.** nalazi se iscrpan popis izvješća sa sažetcima njihovih glavnih zaključaka i preporuka).

**65** U **odlomcima 66. – 91.** Sud ističe šest međusektorskih pitanja koja je ispitao u okviru revizija provedenih u različitim područjima prometa i za koje smatra da će biti važni i u budućnosti. Sud također daje horizontalni pregled ključnih izazova koji se javljaju u razvoju i financiranju prometa u EU-u, kao i pitanja koja su istaknuli VRI-jevi država članica ili koja proizlaze iz drugih javno dostupnih informacija.

### Usklađivanje ciljeva s resursima

**66** EU je utvrdio niz vrlo ambicioznih ciljeva za sve načine prijevoza, među kojima se posebno ističe dovršetak mreže TEN-T do 2030. godine. Uzimajući u obzir znatne izdatke i vrijeme koje je potrebno za dovršetak velikih projekata prometne infrastrukture<sup>67</sup>, za postizanje tih ciljeva potrebno je pomno planiranje utemeljeno na pouzdanoj i vjerodostojnoj analizi procijenjenih troškova, za čije bi pokrivanje trebala biti dostupna dovoljna količina financijskih sredstava. Revizije koje je Sud proveo u prošlosti pokazale su da postoji niz pitanja zbog kojih bi ti ciljevi mogli ostati neostvareni. Primjeri su navedeni u nastavku:

- (a) Revizija sustava ERTMS<sup>68</sup>: iako je ažuriranje europskog plana uvođenja 2017. godine bio korak prema realističnijem okviru uvođenja, i dalje su postojali veliki izazovi. Prije svega, kao i prethodno, plan uvođenja nije uključivao procjenu

<sup>67</sup> Primjerice, kao što je navedeno u tematskom izvješću Suda br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica” (<http://eca.europa.eu>), u prosjeku je od početka izgradnje pruge za velike brzine do njezina stavljanja u uporabu potrebno otprilike 16 godina.

<sup>68</sup> Tematsko izvješće br. 13/2017 „Jedinstveni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?” (<http://eca.europa.eu>).

ukupnih troškova za EU. Nadalje, nisu utvrđena namijenjena proračunska sredstva kao ni izvor tih sredstava. Povrh toga, i dalje nije utvrđen pravno obvezujući rok za povlačenje nacionalnih sustava iz uporabe i uvođenje sustava ERTMS kao jedinog signalno-sigurnosnog sustava u državama članicama. Zbog niske razine napretka u uvođenju tog sustava (koji je u vrijeme revizije bio uveden na 8 % koridora osnovne mreže) upitno je hoće li se relevantne ciljne vrijednosti ostvariti do 2030. godine.

- (b) Revizija unutarnjih plovnih putova<sup>69</sup>: Sud je utvrdio da strategije EU-a za prijevoz unutarnjim plovnim putovima nisu bile utemeljene na sveobuhvatnoj i pouzdanoj analizi te da troškovi uklanjanja uskih grla u Europi (otprilike 16 milijardi eura) uvelike prekoračuju raspoloživa sredstva iz proračuna EU-a namijenjena infrastrukturi za prijevoz unutarnjim plovnim putovima. Stoga je za pronalazak rješenja za tu razliku potrebno dodatno financiranje iz nacionalnih i/ili privatnih izvora.
- (c) Revizija pomorskog prometa<sup>70</sup>: Sud je utvrdio da dugoročne strategije za razvoj luka koje su izradile države članice i Komisija nisu pružile primjeren temelj za planiranje kapaciteta koji je potreban u lukama EU-a, kao ni za utvrđivanje sredstava EU-a i nacionalnih javnih sredstava potrebnih za financiranje lučke infrastrukture.

## Izazov na koji je potrebno odgovoriti: usklađivanje relevantnih i ostvarivih ciljeva i prioriteta u području prometa s dostupnim resursima

Utvrđivanjem ambicioznih ciljeva i prioriteta politika bez zajamčene dostupnosti resursa smanjuje se vjerojatnost da će se ti ciljevi i prioriteti postići u predviđenom roku, što nepovoljno utječe na vjerodostojnost cjelokupne politike. Iako je u tom

<sup>69</sup> Tematsko izvješće br. 1/2015 „Prijevoz unutarnjim plovnim putovima u Europi: od 2001. godine nema znatnih poboljšanja ni u pogledu modalnog udjela ni u pogledu uvjeta plovnosti” (<http://eca.europa.eu>). Komisija je u rujnu 2013. usvojila program Naiades II (COM(2013) 623 final), kojim se utvrđuje program mjera u okviru politike u području prijevoza unutarnjim plovnim putovima za razdoblje 2014. – 2020. Sud nije obavio procjenu djelotvornosti tog programa.

<sup>70</sup> Tematsko izvješće br. 23/2016 „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa” (<http://eca.europa.eu>). Nadležni europski koordinator objavio je u travnju 2018. detaljan provedbeni plan za morske autoceste. Sud nije obavio procjenu djelotvornosti tog plana.

području ostvaren određen napredak (vidi **odlomak 72.**), potrebno je uložiti dodatne napore.

- o Potrebno je poboljšati dugoročni plan izgradnje preostale infrastrukture, posebno osnovne mreže TEN-T-a, te utvrditi precizne ključne etape čije će se dostizanje redovito pratiti, izraditi pouzdane procjene ukupnih troškova i uskladiti ih s dostupnim financijskim sredstvima te staviti poseban naglasak na prekogranične dionice. Time bi se povećala vjerojatnost postizanja ciljeva prometne politike u predviđenom roku i s predviđenim proračunskim sredstvima.

## uporaba mjera EU-a za jamčenje boljeg usklađivanja nacionalnih odluka o infrastrukturi s prioritetima politike EU-a

**67** Iako su Uredbom o TEN-T-u utvrđeni koridori na kojima je potrebno izgraditi infrastrukturu te europski koordinatori ulažu napore u odgovarajuću koordinaciju planova rada, države članice izdvajaju najveći dio potrebnih financijskih sredstava i snose glavnu odgovornost za planiranje i izgradnju prometnih mreža. Samo one mogu odlučiti hoće li i kada izgraditi infrastrukturu<sup>71</sup>. Stoga postoji rizik od toga da će se prometna mreža EU-a razviti kao skup pojedinačnih mreža, a ne kao integrirani sustav kojim će se na najbolji mogući način odgovoriti na potrebe EU-a kao cjeline.

**68** Sud i drugi VRI-jevi utvrdili su u okviru novijih revizija da države članice nemaju uvijek iste ambicije kao i EU. Naime, države članice nemaju poticaja za provedbu politika EU-a koje nisu od velikog nacionalnog interesa, posebice kad je riječ o prekograničnom povezivanju<sup>72</sup>.

- (a) Revizija željeznica velike brzine<sup>73</sup>: države članice nisu gradile pruge za velike brzine ako ih se nije smatralo nacionalnim prioritetom, čak ni ako su one bile smještene na transnacionalnim koridorima ili su činile dio osnovne mreže. Nadalje, instrumenti i ovlasti kojima je Komisija raspolagala nisu bili dostatni da zajamči da

<sup>71</sup> Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”.

<sup>72</sup> U okviru evaluacije u sredini razdoblja provedbe programa CEF (str. 6. i 13.) također je utvrđeno da višedržavna prekogranična ulaganja nisu bila dovoljan prioritet u nacionalnim proračunima. U evaluaciji se to najvećim dijelom pripisuje nerazmjeru u razdiobi troškova i koristi u višedržavnim projektima jer se troškovi ostvaruju na nacionalnoj/lokalnoj razini, a koristi na europskoj.

<sup>73</sup> Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”.

države članice ispune svoje obveze izgradnje pruga za velike brzine koje su potrebne za dovršetak osnovne mreže.

- (b) Revizija sustava ERTMS: na planirano uvođenje predviđeno ažuriranim europskim planom uvođenja nepovoljno je utjecala nedostatna usklađenost vremenskih okvira u kojima su države članice uvodile prekogranične dionice. Iz toga je bilo vidljivo da države članice u osnovi planiraju uvođenje prema svojim nacionalnim potrebama, neovisno o obvezama koje su preuzele radi ostvarenja prioriteta EU-a.
- (c) Švedski VRI<sup>74</sup> utvrdio je da nacionalna tijela pri planiranju domaće prometne infrastrukture nisu smatrale ciljeve EU-a prioritetom.
- (d) Francuski VRI<sup>75</sup> utvrdio je da je Francuska zaostajala s ulaganjima potrebnima za uspostavu tehnološkog stupa jedinstvenog europskog neba te da je dostavila plan mjerenja učinkovitosti usluga u zračnoj plovidbi koji nije bio usklađen s ciljevima koji su utvrđeni na razini EU-a.

**69** Europski parlament naveo je u svojoj rezoluciji iz 2017.<sup>76</sup> da žali zbog toga što se o nacionalnim infrastrukturnim planovima država članica prečesto odlučuje neovisno o ciljevima mreže TEN-T te da apelira na Komisiju i države članice da povećaju koordinaciju između dvije razine planiranja i daju prioritet projektima koji su u skladu s ciljevima mreže TEN-T i kojima bi se trebala ostvariti veća europska dodana vrijednost.

**70** Budući da su se prometni sustavi u EU-u u povijesno razvijali na temelju nacionalnih potreba, administrativne prepreke te razlike u tehničkim i operativnim postupcima između država članica u velikoj mjeri otežavaju ostvarenje cilja interoperabilnosti na razini cijelog EU-a. Na primjer, u nacionalnim željezničkim sustavima primjenjuje se preko 11 000 različitih pravila te je Agenciji Europske unije za željeznice povjerena zadaća da ih „dovede u red”<sup>77</sup>. Sud napominje da bi pravodobna

<sup>74</sup> Vidi izvješće *Road and rail investments in Sweden: lacking an EU perspective?* (Ulaganja u ceste i željeznice u Švedskoj: gubitak perspektive EU-a?), švedski Nacionalni ured za reviziju, 2017: 27, švedski Državni ured za reviziju, Švedska, studeni 2017. (<https://www.riksrevisionen.se/>).

<sup>75</sup> Vidi izvješće *L'État et la compétitivité du transport aérien: un rôle complexe, une stratégie à élaborer* (Država i konkurentnost zračnog prometa: složena uloga i strategija koju je potrebno razraditi), francuski Revizorski sud, rujan 2016 (<https://www.ccomptes.fr/fr>).

<sup>76</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o logistici u EU-u i multimodalnom prijevozu na novim koridorima TEN-T (2015/2348(INI)), točka 12.

<sup>77</sup> Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”.

provedba četvrtog željezničkog paketa (vidi **odlomak 53.**) mogla doprinijeti uklanjanju administrativnih i regulatornih prepreka za interoperabilnost.

## **Izazov na koji je potrebno odgovoriti: uvođenje djelotvornih instrumenata na razini EU-a kojima će se zajamčiti da se odluke država članica o infrastrukturi dodatno usklade s prioritetima EU-a, s posebnim naglaskom na prekograničnim dionicama**

---

Neusklađenost između prioriteta EU-a i država članica prepreka je dovršetku jedinstvenog tržišta prijevoza.

- Odgovarajući instrumenti za jamčenje provedbe potrebni su kako bi se brže ispunile obveze predviđene Uredbom o TEN-T-u, čime bi se omogućio dovršetak ključne strateške infrastrukture, kao i poduzimanje korektivnih mjera u slučajevima u kojima dođe do kašnjenja u početku provedbe prioriteta projekata ili u samoj provedbi te u slučajevima u kojima je vjerojatno da zbog problema u vezi s koordinacijom na prekograničnim dionicama infrastruktura neće biti puštena u uporabu u planiranom roku.
- Uklanjanje svih administrativnih i regulatornih prepreka za interoperabilnost trebalo bi biti prioritet.

## **Povećanje dodane vrijednosti financiranja sredstvima EU-a**

**71** Financijskim sredstvima EU-a može se pokriti tek mali dio ukupnih ulaganja koja su potrebna (vidi **odlomke 17. – 25.**). Kako bi se tim ograničenim resursima postigao najveći mogući učinak, oni bi se trebali usmjeriti na najvažnije prioritete i dodanu vrijednost EU-a. Novije revizije koje je Sud proveo pokazale su da je potrebno bolje usmjeriti financijska sredstva EU-a.

- (a) Revizija sustava ERTMS: iako bi se u skladu s politikom EU-a ulaganja trebala usmjeriti na koridore osnovne mreže, u nekim su slučajevima financijska sredstva EU-a uložena u odvojene pruge koje nisu činile dio osnovne mreže niti su bile povezane s njom, kao ni s jednom prekograničnom dionicom. Osim toga, za prekogranične dionice pruga bio je dodijeljen tek ograničen iznos potpore EU-a.
- (b) Revizija pomorskog prometa: najveći dio financijskih sredstava EU-a bio je usmjeren na unaprijed utvrđene „strateške luke”. Međutim, Sud je utvrdio da je broj takvih luka bio prevelik (ukupno 104), čime bi se moglo spriječiti usmjeravanje financijskih sredstava na one luke koje su najvažnije.

- (c) Revizija unutarnjih plovnih putova: nije se pravila razlika između osnovne i sveobuhvatne mreže, što nije olakšalo određivanje prioriteta među plovnim putovima. U strategijama EU-a uklanjanje uskih grla nije utvrđeno kao prioritetno pitanje niti je određeno kojim rijekama treba dati prednost pri ulaganju ograničenih raspoloživih resursa.

**72** U okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. uveden je novi preduvjet za pristup financijskim sredstvima izdvojenima za promet. Naime, države članice sada moraju pružiti dokaze o tome da će se predloženi projekt provesti kao dio sveobuhvatnog dugoročnog nacionalnog ili regionalnog prometnog plana koji doprinosi uspostavi jedinstvenog europskog prometnog prostora i mreže TEN-T. Time je ostvaren korak naprijed prema strateški usmjerenijem utvrđivanju projekata uz veći stupanj koordinacije.

## **Izazov na koji je potrebno odgovoriti: usmjeravanje financijskih sredstava EU-a na prioritete s najvećom dodanom vrijednošću EU-a**

---

S obzirom na to da je količina financijskih sredstava EU-a ograničena u odnosu na cjelokupne potrebe, potrebno je usmjeriti se na prioritete s najvećom dodanom vrijednošću EU-a.

- Bolje koordiniranje i usmjeravanje financijskih sredstava EU-a, kako u okviru podijeljenog upravljanja tako i u okviru izravnog, u kojima će se odražavati prioritete prometne politike EU-a, mogli bi doprinijeti ostvarivanju najveće moguće djelotvornosti ulaganja i omogućiti jamčenje koherentnijeg i strateški usmjerenijeg pristupa razvoju prometne mreže.
- Pri pružanju potpore EU-a prednost bi se trebala davati projektima koji se provode kao odgovor na jasno utvrđene i temeljito procijenjene potrebe, koji se temelje na pomnom planiranju i donose dokazivu dodanu vrijednost EU-a u relevantnoj mreži (npr. uklanjanje glavnih uskih grla te uvođenje veza koje nedostaju i prekograničnih veza).

## Bolje upravljanje projektima

**73** Upravljanje projektima obuhvaća ocjenjivanje<sup>78</sup>, ulaganje i praćenje resursa i napora koji su potrebni za postizanje svrhe i ciljeva projekata. Dobro upravljanje projektima ključno je za učinkovito i djelotvorno ostvarivanje ciljeva.

### Bolje planiranje zahvaljujući prethodnoj provedbi dubinske analize troškova i koristi

**74** Budući da je za prometnu infrastrukturu potrebna znatna količina financijskih sredstava, ključno je prethodno točno analizirati sve glavne troškove i koristi. Ako se pravilno primijeni, analiza troškova i koristi omogućuje da se prije donošenja ikakvih odluka procjeni društveni povrat od ulaganja u određeni projekt te njegova poželjnost i koristi za društvo.

**75** Revizije koje je Sud proveo pokazale su da nositelj i ocjenjivači projekata naginju tome da na procjenu troškova i koristi gledaju tek kao na obvezan administrativni korak, a ne instrument za bolje donošenje odluka. Nadalje, analize troškova i koristi često se temelje na pretjerano optimističnim pretpostavkama: nositelji projekata skloni su pretjeranom optimizmu u pogledu ključnih parametara projekta, uključujući kapitalne i operativne troškove, trajanje projekta i očekivane koristi. Izrada nerealističnih procjena može dovesti do utvrđivanja ciljeva koje nije moguće ostvariti, prevelikih projekata i/ili projekata koji se neće dovoljno upotrebljavati, povećanja troškova i kašnjenja ili, drugim riječima, manje ostvarene vrijednosti za uloženi novac.

**76** Sud je u okviru nekoliko revizija pronašao primjere donošenja odluka koje se temeljilo na nepouzdanju analizi, što je dovelo do neželjenih učinaka:

- (a) Revizija željeznica velike brzine: odluke o izgradnji pruga za velike brzine često su imale političke temelje, pri čemu se rijetko upotrebljavalo analize troškova i koristi za jamčenje isplativih odluka. Procjene stvarnih potreba država članica u nekim su slučajevima bile nezadovoljavajuće kvalitete te se nije u dovoljnoj mjeri razmotrilo alternativno rješenje modernizacije postojećih konvencionalnih pruga unatoč

---

<sup>78</sup> Ocjenjivanje je postupak procjene troškova i koristi koji će nastati ostvarenjem ciljeva, kao i povezanih rizika. Njime se donositeljima odluka pruža temelj za donošenje odluka u obliku skupa objektivnih dokaza koji im olakšava razumijevanje vjerojatnih učinaka, prednosti i nedostataka te cjelokupnog učinka različitih mogućnosti.

njegovu znatnom potencijalu. Rezultat je bila izgradnja pruga za velike brzine s ograničenim izgledima za održivost uzimajući u obzir troškove i koristi za društvo.

- (b) Revizija zračnih luka<sup>79</sup>: u mnogim slučajevima infrastruktura koju je EU financirao bila je prevelika, i to zbog pretjerano optimističnih pretpostavki u planovima ulaganja. Više od polovice sredstava EU-a upotrijebljenih za potporu zračnim lukama obuhvaćenima revizijom utrošeno je na infrastrukturu (novoizgrađenu ili nadograđenu) koja je bila nepotrebno velika i nije u potpunosti iskorištena.
- (c) Revizija pomorskog prometa: financiranje slične lučke infrastrukture u susjednim lukama, bez dobrog poslovnog modela ili unaprijed provedene analize troškova i koristi, dovelo je do nedjelotvornih ulaganja i, posljedično, slučajeva u kojima infrastruktura nije korištena ili je korištena vrlo slabo.

**77** Uzimajući u obzir te nedostatke, Komisija (INEA) odredila je da je od skupine poziva na podnošenje prijedloga u okviru CEF-a iz 2015. nadalje prije odobravanja potpore iz CEF-a potrebna posebna procjena troškova i koristi koju trebaju provesti vanjski stručnjaci, što bi moglo doprinijeti većoj kvaliteti donošenja odluka o projektima prije njihove provedbe.

**78** Dok se u uredbama o CEF-u i europskim strukturnim i investicijskim fondovima za programsko razdoblje 2014. – 2020. izričito upućivalo<sup>80</sup> na provedbu analize troškova i koristi, Sud napominje da to više nije slučaj u prijedlozima uredbi<sup>81</sup> za razdoblje 2021. – 2027.

## Pojednostavnjenje pravila za provedbu infrastrukturnih projekata

**79** Sud i nacionalni VRI-jevi utvrdili su u okviru novijih revizija da je u slučaju manje temeljito i detaljno pripremljenih projekata postojao veći rizik od prekoračenja troškova i kašnjenja.

---

<sup>79</sup> Tematsko izvješće br. 21/2014, „Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uložnim novcem ostvarena je mala vrijednost” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>80</sup> Člankom 10. stavkom 6. Uredbe br. 1316/2013 o CEF-u propisano je da se iznos financijske potpore koja se dodjeljuje odabranim mjerama mijenja na temelju analize troškova i koristi za svaki projekt. Člankom 101. točkom (e) Uredbe o zajedničkim odredbama o europskim strukturnim i investicijskim fondovima (br. 1303/2013) propisano je da je za odobravanje velikog projekta nužno da upravljačko tijelo osigura dostupnost analize troškova i koristi.

<sup>81</sup> COM(2018) 438 final, 6. lipnja 2018. i COM(2018) 375 final, 29. svibnja 2018.

- (a) Revizija željeznica velike brzine: troškovi izgradnje jedne postaje, koji su 2003. procijenjeni na 4,5 milijardi eura, porasli su do siječnja 2018. na 8,2 milijarde eura zbog nerealnih početnih procjena troškova gradnje tunela u gusto naseljenom središtu grada i nedostatnih procjena geoloških aspekata te aspekata povezanih s okolišem i kulturnom baštinom lokalne zajednice.
- (b) Revizija javno-privatnih partnerstava<sup>82</sup>: za dovršetak pet autocesta koje je Sud obuhvatio revizijom bio je potreban dodatan iznos od gotovo 1,5 milijardi eura javnih sredstava, od čega je približno 30 % financirao EU. Povrh toga, javno tijelo u jednom javno-privatnom partnerstvu za izgradnju triju autocesta i upravljanje tim autocestama moralo je platiti dodatnih 705 milijuna eura privatnim partnerima, među ostalim zbog činjenice da su projekti bili loše pripremljeni i da su ugovori o JPP-u sklopljeni prije nego što su se riješili relevantni problemi kao što su čišćenje arheoloških nalazišta, dobivanje potrebnih dozvola povezanih s okolišem i zaključivanje potrebnih izvlaštenja zemljišta.
- (c) Niz VRI-jeva EU-a<sup>83</sup> također je utvrdio nedostatke u planiranju/pripremi projekata koji su doveli do kašnjenja i prekoračenja troškova.

**80** Uzrok kašnjenja i prekoračenja troškova također su bili neučinkoviti regulatorni i administrativni postupci. Na primjer, Sud je u okviru revizije u području pomorskog prometa utvrdio da je zbog složenosti administrativnih postupaka došlo do znatnih kašnjenja u provedbi projekata (u jednom su slučaju bila potrebna 33 odobrenja za izgradnju i poslovanje jedne marine, dok su u drugom bile potrebne 22 godine da se dobije potrebno odobrenje za početak gradnje jedne luke). To upućuje na strukturne probleme povezane s izdavanjem dozvola i odobrenja na nacionalnoj razini.

**81** Stanje je još složenije u slučaju prekograničnih projekata, u kojima veliki problem čini javna nabava. Sud je u okviru revizije koju je proveo u području željeznica velike

---

<sup>82</sup> Tematsko izvješće br. 9/2018 „Javno-privatna partnerstva u EU-u: brojni nedostaci i ograničene koristi” (<http://eca.europa.eu>).

<sup>83</sup> Austrija, *Bundesbericht 2017/4: Bahnprojekt: Brenner Basistunnel* (savezno izvješće br. 2017/4 – Željeznički projekt: bazni tunel Brenner), austrijski Revizorski sud, 2017. (<https://www.rechnungshof.gv.at/home.html>); Belgija, *Mise en oeuvre et financement du Réseau régional express (RER)* (Uvođenje i financiranje regionalne mreže brzih vlakova (RER)), belgijski Revizorski sud, 2017., (<https://www.ccrek.be/>); Ujedinjena Kraljevina, *Modernising the Great Western railway - assessment of the Department management of the program* (Modernizacija željezničke mreže Great Western – procjena upravljanja programom na razini ministarstva), Državni ured za reviziju Ujedinjene Kraljevine, 2016. (<https://www.nao.org.uk/>).

brzine istaknuo da ne postoji zajednički pravni okvir za prekogranične projekte te se natječajna dokumentacija, ugovori i računovodstveni sustavi razlikuju od države članice do države članice. Nisu uvedeni pojednostavnjeni postupci kojima bi se olakšala i ubrzala provedba (npr. jedinstvene kontaktne točke koje bi djelovale prema načelu „sve na jednom mjestu“). Povrh toga, Komisija nije raspolagala nužnim instrumentima za djelotvornu intervenciju u slučajevima u kojima su kašnjenja s jedne strane granice ometala pravodobno korištenje infrastrukturom željeznice velikih brzina izgrađenom s druge strane granice. Europski koordinatori bili su u položaju pratiti što funkcionira na određenom koridoru i što ne funkcionira, ali također nisu imali zakonske ovlasti za intervenciju. Svi ti nedostaci nepovoljno su utjecali na brzinu i uspjeh provedbe projekata.

**82** Uzimajući u obzir taj problem koji se ponavlja, Komisija je 2018. Europskom parlamentu i Vijeću predstavila zakonodavnu inicijativu<sup>84</sup> čiji je cilj pojednostavniti uvođenje mreže TEN-T, posebice u slučajevima složenih prekograničnih projekata (primjenom načela „sve na jednom mjestu“ i trogodišnjeg roka za izdavanje odobrenja, jačanjem uloge europskih koordinatora u praćenju postupaka izdavanja dozvola te pojednostavnjenim postupcima javne nabave za prekogranične projekte). U vrijeme izrade ovog pregleda Europski parlament i Vijeće još nisu usvojili predmetni prijedlog uredbe.

### **Bolje praćenje projekata**

**83** Praćenje projekata, kako tijekom tako i nakon njihove provedbe, još je jedan od ključnih aspekata upravljanja projektima.

**84** Redovito praćenje troškova i koristi tijekom provedbe projekata nužno je za potrebe upravljanja i kontrole, kao i za transparentnu odgovornost. Veliki infrastrukturni projekti s dugotrajnim razdobljem provedbe trebali bi uključivati mehanizam redovitog praćenja i, po potrebi, mehanizam za ažuriranje početnih prognoza. Navedeno je ključno kako bi se dostizanjem ciljnih vrijednosti i kontrolom troškova ostvarila socijalna vrijednost te može povoljno utjecati na tekuće odluke i odluke koje će se donijeti u budućnosti.

**85** Sud je u okviru provedenih revizija utvrdio da redovite provjere isplativosti nisu bile jedno od vodećih načela u provedbi projekata u području prometa. Međutim, Sud

---

<sup>84</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama pojednostavnjenja radi ubrzanja realizacije transeuropske prometne mreže, COM(2018) 277 final of 17. svibnja 2018.

je također pronašao primjere dobre prakse u kojima se prije svake nove faze izrade programa obavljala ponovna procjena projekata kako bi se provjerilo odgovara li se njima i dalje na tekuće potrebe<sup>85</sup>.

**86** Praćenje i evaluacija projekta nakon njegove provedbe obuhvaćaju procjenu ishoda intervencije i omogućuju usustavljenje iskustava stečenih tijekom izrade i provedbe projekta. Sud je u nekoliko izvješća<sup>86</sup> istaknuo da je praćenje projekata uglavnom usmjereno na ostvarenja te da se u okviru njega ne procjenjuju rezultati i učinci. Stoga ne postoje jasne informacije o tome jesu li projektima koji su sufinancirani sredstvima EU-a, pojedinačno i/ili u kontekstu koridora osnovne mreže, postignuti bilo kakvi ciljevi utemeljeni na rezultatima i učinak na gospodarski razvoj (nova radna mjesta, turizam i sl.).

### **Izazov na koji je potrebno odgovoriti: poboljšanje planiranja, provedbe i praćenja projekata financiranih sredstvima EU-a**

Rješavanje problema koji se ponavljaju u planiranju, provedbi i praćenju projekata financiranih sredstvima EU-a moglo bi doprinijeti povećanju djelotvornosti potpore EU-a.

- Planiranje bi se moglo poboljšati provedbom dubinske analize potreba i uporabom realističnih prometnih prognoza i pouzdanih parametara za procjenu troškova i koristi projekata.
- Pojednostavnjenje pravila o provedbi infrastrukturnih projekata, posebice prekograničnih, trebalo bi biti prioritet kako bi se uklonile sve administrativne i regulatorne prepreke. Time bi se moglo doprinijeti smanjenju neučinkovitosti, skraćivanju rokova i zadržavanju povećanja troškova pod kontrolom.

<sup>85</sup> Na primjer, u izvješću o željeznicama velikih brzina istaknut je primjer preispitivanja jednog projekta u kojem je zaključeno da bi se drugačijom konfiguracijom pruge moglo uštedjeti 5,7 milijardi eura, pri čemu bi putovanje trajalo samo 10 minuta dulje, tj. ostvarila bi se ušteda od 570 milijuna eura za svaku dodatnu minutu putovanja. Taj primjer pokazuje kako odabir odgovarajućeg projektnog rješenja može dovesti do znatnih ušteda s ograničenim učinkom na konačnu uslugu.

<sup>86</sup> Tematsko izvješće br. 21/2018 „Odabir i praćenje projekata u okviru EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su uglavnom usmjereni na ostvarenja” ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)), tematsko izvješće br. 19/2018 i tematsko izvješće br. 23/2016.

- o Redovito praćenje troškova i koristi tijekom provedbe projekta ključno je za jamčenje isplativih ulaganja. Praćenjem koje je usmjereno i na rezultate i učinke i na ostvarenja mogla bi se dobiti jasnija slika mjere u kojoj se projektima financiranim sredstvima EU-a ostvaruju održivi rezultati i učinak te u kojoj se doprinosi ostvarenju ciljeva EU-a u području prometa.

## Pridavanje veće pozornosti održavanju i obnovi postojeće infrastrukture

**87** Infrastruktura visoke kvalitete ključna je za učinkovito i održivo funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. Međutim, Sud i drugi VRI-jevi<sup>87</sup> u više su navrata isticali pitanje neodgovarajućeg održavanja postojeće cestovne, željezničke i riječne infrastrukture u različitim državama članicama EU-a, što je utjecalo na njezinu kvalitetu, sigurnost, učinkovitost i održivost<sup>88</sup>.

**88** Održavanje infrastrukture odgovornost je nacionalnih i lokalnih tijela. Komisija je istaknula da je cestovna i željeznička infrastruktura u EU-u u sve lošijem stanju zbog nedovoljnog održavanja<sup>89</sup>. Napomenula je da u proračunima za održavanje često nije dostupno dovoljno sredstava te njima nije uzeto u obzir povećanje opsega infrastrukture i starenje ključnih veza, što je dovelo do znatnih kašnjenja u

---

<sup>87</sup> Tematsko izvješće br. 19/2018, tematsko izvješće br. 8/2016 i tematsko izvješće br. 1/2015; Švedska, *The Swedish Transport Administration's road maintenance* (Upravljanje cestama na razini švedske Uprave za promet), RiR 2017:8, švedski Državni ured za reviziju, 2017. (<https://www.riksrevisionen.se/>); Nizozemska, *Maintaining the main road network* (Održavanje glavne cestovne mreže), nizozemski Revizorski sud, 2014. (<https://www.rekenkamer.nl/>); Francuska, *Le rapport public annuel 2016, Tome II, 7 - Les transports ferroviaires en Île-de-France depuis 2010: des progrès sensibles, des insuffisances persistantes* (Godišnje javno izvješće za 2016., tom II., 7. – Željeznički prijevoz u regiji Île-de-France od 2010.: ostvaren je znatan napredak, ali i dalje postoje određeni nedostatci), francuski Revizorski sud, 2016. (<https://www.ccomptes.fr/fr>); Poljska, *Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej* (Funkcioniranje unutarnjih plovnih putova), poljski Vrhovni ured za reviziju, 2014. (<https://www.nik.gov.pl/>).

<sup>88</sup> U okviru *ex post* evaluacije programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. koju je provela Komisija također je utvrđeno da postoji određena nesigurnost u pogledu financijske održivosti nekih projekata zbog nedovoljnih dokaza o tome da će se moći odgovarajuće pokriti troškovi njihova održavanja (vidi str. 70.).

<sup>89</sup> Europska komisija, *Transport in the European Union – Current Trends and Issues – 2018* (Promet u Europskoj uniji: trenutačni trendovi i problemi – 2018.), str. 12.

održavanju<sup>90</sup>. I Europski parlament<sup>91</sup> i Vijeće<sup>92</sup> također su naglasili važnost pridavanja odgovarajuće pozornosti potrebama u pogledu održavanja prometne infrastrukture.

**89** U tom je pogledu u prijedlog Komisije o novoj uredbi o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2021. – 2027. (koji u vrijeme izrade ovog pregleda još nije bio usvojen) kao uvjet koji omogućuje provedbu uključeno „sveobuhvatno planiranje prometa na odgovarajućoj razini”, u skladu s kojim bi bilo potrebno pružati informacije o dostupnosti proračunskih i financijskih sredstava za financiranje planiranih ulaganja i pokrivanje troškova održavanja postojeće i planirane infrastrukture. Države članice morale bi ispunjavati i primjenjivati taj uvjet koji omogućuje provedbu tijekom cijelog programskog razdoblja, u suprotnome se rashodi povezani s relevantnim posebnim ciljem ne bi mogli uključiti u zahtjev za plaćanje.

## Izazov na koji je potrebno odgovoriti: jamčenje odgovarajućeg održavanja i održivosti infrastrukture

Odgovarajuće održavanje infrastrukture ključan je preduvjet za razvoj održive prometne mreže u EU-u.

- Dionici ne bi trebali voditi računa samo o ulaganjima u novu infrastrukturu, već i o jamčenju održavanja i obnove postojeće infrastrukture, koji trenutačno nisu zadovoljavajući.

## Ulaganje većih napora u prijelaz s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza

**90** Kao što je navedeno u odlomku 58., smanjenje emisija uzrokovanih prometom jedan je od glavnih izazova u ostvarivanju općih ciljeva EU-a u pogledu dekarbonizacije. Panoramski pregled Suda o energiji i klimatskim promjenama iz 2017. uključivao je, među ostalim, sveobuhvatan pregled relevantnih revizija u području prometa koje su

<sup>90</sup> Procjena učinka priložena prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila, SWD(2017) 180 final od 31. svibnja 2017., str. 6. – 20.

<sup>91</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o logistici u EU-u i multimodalnom prijevozu na novim koridorima TEN-T (2015/2348(INI)), točka 15.

<sup>92</sup> Zaključci Vijeća o napretku ostvarenom u provedbi transeuropske prometne mreže (TEN-T) i u vezi s Instrumentom za povezivanje Europe (CEF) u prometu od 5. prosinca 2017., točka 25.

proveli VRI-jevi EU-a i u kojima se izravno obrađivalo pitanje smanjenja emisija stakleničkih plinova u prometnom sektoru, kao i revizija na temu načina prijevoza s niskim razinama emisija ugljika ili prijelaza na takve načine prijevoza. Sud je utvrdio da su posebno postojali određeni problemi u načinu na koji je osmišljena politika za biogoriva i u njezinoj djelotvornosti te da se cestovni prijevoz tereta nije u dovoljnoj mjeri zamijenio željezničkim i pomorskim prijevozom te prijevozom unutarnjim plovnim putovima. Ni prijevoz unutarnjim plovnim putovima ni željeznički prijevoz nisu bili konkurentni cestovnom prijevozu.

**91** U okviru revizije željezničkog prijevoza tereta Sud je utvrdio da se pri određivanju naknade koju korisnici trebaju platiti za pristup infrastrukturi ne uzimaju u cijelosti u obzir vanjski učinci uzrokovani željezničkim i cestovnim prijevozom<sup>93</sup> (utjecaj na okoliš te onečišćenje, zagušenje prometa, nesreće i sl.).

### **Izazov na koji je potrebno odgovoriti: ulaganje većih napora u prijelaz s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza**

---

Prijelaz s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza prihvatljivije za okoliš mogao bi doprinijeti smanjenju emisija uzrokovanih prometom, koje su najvećim dijelom koncentrirane u sektoru cestovnog prometa.

- o Dionici bi trebali raditi na prijelazu s cestovnog prijevoza tereta na druge načine prijevoza, i to jačanjem konkurentnosti među različitim načinima prijevoza i uvođenjem načela prema kojem je potrebno na odgovarajući način razmotriti vanjske troškove svih načina prijevoza, kao i zagovarati primjenu tog načela.

---

<sup>93</sup> Komisija je u okviru paketa za mobilnost predložila preispitivanje Direktive 1999/62/EZ o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za teška teretna vozila.

Ovaj je panoramski pregled usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourggu 24. listopada 2018.

*Za Revizorski sud*

Klaus-Heiner Lehne  
*predsjednik*

# Prilozi

## Prilog I. – Izvješća Suda o prometu objavljena od 2010. godine nadalje

Naslov	Opis/zaključci	Ključne preporuke
Tematsko izvješće br. 19/2018 „Europska mreža željeznica velikih brzina nije stvarnost, već nedjelotvoran sustav nepovezanih dionica”	Trenutačni dugoročni plan EU-a za željeznice velikih brzina vjerojatno se neće ostvariti te ne postoji utemeljen strateški pristup na razini cijelog EU-a. Europska mreža željeznica velikih brzina tek je mreža nepovezanih nacionalnih dionica bez odgovarajuće prekogranične koordinacije, s prugama koje države članice planiraju i izgrađuju neovisno jedna o drugoj, što vodi do loše povezanosti. Europska komisija nema ni pravne instrumente ni ovlasti za donošenje odluka kojima bi se zajamčio brz napredak država članica prema dovršetku osnovne mreže.	Europska komisija trebala bi: izrađivati realistične dugoročne planove; postići dogovor s državama članicama o tome koje će se strateške dionice izgraditi prve, uz procjenu potreba za dionicama vrlo velikih brzina, pomno praćenje i izvršne ovlasti na temelju kojih će moći zajamčiti da se poštuju obveze u vezi s dovršetkom osnovne željezničke mreže velikih brzina u EU-u; povezati sufinanciranje EU-a s projektima koji su utvrđeni kao strateški prioritet, kao i s djelotvornim tržišnim natjecanjem među željezničkim prijevoznicima i postizanjem rezultata; pojednostavniti prekogranične postupke javne nabave, upotrebljavati jedinstvene kontaktne točke za obavljanje raznih formalnosti te ukloniti sve preostale administrativne i regulatorne prepreke interoperabilnosti; poboljšati neometan putnički prijevoz željeznicama velikih brzina, primjerice, uvođenjem sustava e-karata ili pojednostavnjenjem sustava pristojbi za pristup prugama.
Tematsko izvješće br. 9/2018 „Javno-privatna partnerstva u EU-u: brojni nedostaci i ograničene koristi”	Javno-privatna partnerstva (JPP) koja se sufinanciraju sredstvima EU-a ne mogu se smatrati ekonomski održivom opcijom za izvođenje projekata javne infrastrukture. JPP-ovi obuhvaćeni revizijom obilježeni su brojnim nedostacima i ograničenim koristima, zbog čega je došlo do neučinkovite i nedjelotvorne potrošnje sredstava u visini od 1,5 milijardi eura. Osim toga, transparentnost i ostvarena vrijednost za uloženi novac uvelike su narušene, posebice zbog nejasne politike i strategije, neodgovarajuće	Komisija i države članice posebno bi trebale: prestati promicati intenzivniju i rašireniju uporabu JPP-ova dok se ne riješe utvrđeni problemi; smanjiti financijski učinak kašnjenja i dogovaranja izmjena na trošak JPP-ova koji snosi javni partner; temeljiti odabir opcije JPP-a na pouzdanim komparativnim analizama najboljih opcija nabave; pobrinuti se da postoje potrebni administrativni kapaciteti i uspostaviti jasne politike i strategije za uspješnu provedbu projekata JPP-a koji primaju potporu EU-a; poboljšati okvir EU-a u svrhu veće djelotvornosti projekta JPP-a kako bi odabir opcije JPP-a bio opravdan pitanjima u vezi s

	analize, izvanbilančnog evidentiranja JPP-ova i mehanizama koji uzrokuju neravnomjernu podjelu rizika.	ostvarivanjem vrijednosti za uloženi novac.
Tematsko izvješće br. 18/2017 „Jedinstveno europsko nebo: kultura je promijenjena, ali nije ostvareno jedinstveno nebo”	Inicijativom jedinstvenog europskog neba (SES), čiji je cilj unaprijediti upravljanje zračnim prometom u EU-u, pružen je odgovor na jasnu potrebu i ojačana je kultura učinkovitosti. Međutim, upravljanje zračnim prostorom u Europi i dalje nije usustavljeno, a koncept SES-a i dalje nije ostvaren. Financijska sredstva koja je EU dosad izdvojio za tehnološke aspekte jedinstvenog europskog neba dosegla su iznos od 730 milijuna eura te se očekuje da će se taj iznos do 2020. povećati na 3,8 milijardi eura.	Europska komisija trebala bi: preispitati ciljeve SES-a na visokoj razini; analizirati druge mogućnosti za smanjenje neusustavljenosti i odrediti kao prioritet rješenja u području istraživanja i razvoja kojima se otklanja taj problem; zajamčiti potpunu neovisnost nacionalnih nadzornih tijela; doraditi program mjerenja učinkovitosti i preispitati neke od njegovih ključnih pokazatelja; preispitati strukturu potpore koju EU pruža za istraživanje i razvoj vodeći računa o ciljevima SES-a; ojačati odgovornost Zajedničkog poduzeća SESAR.
Tematsko izvješće br. 13/2017 „Jedinstveni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?”	S uvođenjem željezničkog signalno-sigurnosnog sustava na razini EU-a nije se daleko odmaknulo te je uvođenje fragmentirano. Do toga je došlo unatoč činjenici da željeznički sektor općenito ne dovodi u pitanje koncept tog sustava. Revizori su utvrdili da mnogi upravitelji infrastrukture i željeznički prijevoznici nevoljko ulažu u taj sustav zbog povezanih troškova i nedostatka poslovnih argumenata na pojedinačnoj razini.	Revizori su iznijeli niz preporuka Europskoj komisiji, državama članicama i Agenciji Europske unije za željeznice u vezi s procjenom troškova uvođenja; povlačenjem nacionalnih signalno-sigurnosnih sustava iz uporabe; poslovnim argumentima za upravitelje infrastrukture i željezničke prijevoznike na pojedinačnoj razini; kompatibilnošću i stabilnošću sustava; ulogom i resursima Agencije Europske unije za željeznice; usklađivanjem nacionalnih planova uvođenja te praćenjem i jamčenjem njihove provedbe; boljim iskorištavanjem financijskih sredstava EU-a za projekte povezane sa željezničkim signalno-sigurnosnim sustavima; te boljim usmjeravanjem financijskih sredstava EU-a.
Tematsko izvješće br. 23/2016 „Pomorski promet u EU-u suočen je s problemima – mnoga ulaganja nedjelotvorna su i neodrživa”	Jedna trećina sredstava EU-a utrošenih na objekte poput pristaništa, dokova i lukobrana u morskim lukama EU-a u razdoblju 2000. – 2013. bila je nedjelotvorna i neodrživa. Jedan od svaka tri eura utrošena na ispitane projekte (194 milijuna eura) uložena je u izgradnju objekata sličnih onima koji su već postojali u blizini. Sredstva u iznosu od 97 milijuna eura uložena su u	Komisija bi trebala: preispitati postojeće 104 strateške luke i donijeti razvojni plan za luke na razini EU-a; procijeniti mogućnost da se iz financiranja sredstvima EU-a isključi financiranje lučke infrastrukture za prekrcaj kontejnera i skladištenje te financiranje nadgrađa koje nije u javnoj nadležnosti; zajamčiti da se sve potrebne informacije o zajmovima EIB-a razmjenjuju između EIB-a i Komisije; dati prednost strateškim lukama i ključnim plovim putovima u

	<p>infrastrukturu koja je u razdoblju od više od tri godine nakon dovršetka korištena vrlo malo ili nije korištena uopće.</p>	<p>pogledu potpore EU-a za ulaganja samo u slučaju u kojem postoji jasna dodana vrijednost EU-a te je razina privatnog ulaganja dovoljno velika; izdati smjernice za državne potpore za pojedinačne luke te nadgledati i pratiti prethodne odluke o državnim potporama; smanjiti administrativno opterećenje i kašnjenja promicanjem načela nacionalnog jedinstvenog kontaktnog mjesta za izdavanje svih dozvola i odobrenja; poboljšati konkurentni položaj pomorskog prometa u usporedbi s ostalim vrstama prijevoza dodatnim pojednostavljivanjem pomorskog prometa i carinskih formalnosti.</p>
<p>Tematsko izvješće br. 8/2016 „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu“</p>	<p>Unatoč cilju Europske komisije da se cestovni prijevoz tereta zamijeni željezničkim, udio željezničkog prijevoza tereta u EU-u od 2011. godine u stvarnosti je zabilježio blagi pad. Željeznički prijevoz smatra se načinom prijevoza prihvatljivijim za okoliš u kojem se upotrebljava manje uvezene nafte, ali njime nije pronađen odgovor na konkurentnost cestovnog prijevoza.</p>	<p>Komisija i države članice trebale bi otkloniti nedostatke koji su utvrđeni u pogledu liberalizacije tržišta željezničkog prijevoza tereta, postupaka upravljanja prometom, administrativnih i tehničkih ograničenja, praćenja i transparentnosti uspješnosti sektora željezničkog prijevoza tereta i jednake uvjeta tržišnog natjecanja za različite načine prijevoza. Kako bi se bolje iskoristila financijska sredstva EU-a, Komisija i države članice trebale bi dosljednije usklađivati ciljeve politika s dodjelom sredstava, odabirom i planiranjem projekata, upravljanjem projektima te održavanjem željezničke mreže.</p>
<p>Tematsko izvješće br. 1/2015 „Prijevoz unutarnjim plovnim putovima u Europi: od 2001. godine nema znatnih poboljšanja ni u pogledu modalnog udjela ni u pogledu uvjeta plovnosti“</p>	<p>Nastojanjima koja je financirao EU kako bi se teretni promet u Europi premjestio s cesta na unutarnje plovne putove u posljednjih 15 godina ostvario se tek mali napredak. Projekti koje je EU sufinancirao u sklopu strategije za povećanje uporabe unutarnjih plovnih putova nisu djelotvorno provedeni. Prijevoz unutarnjim plovnim putovima kao alternativa cestovnom prijevozu nije se povećao te se plovnost nije poboljšala.</p>	<p>Kako bi se poboljšala djelotvornost EU-a u vezi s financiranjem prijevoza unutarnjim plovnim putovima: države članice trebale bi dati prednost projektima povezanim s unutarnjim plovnim putovima koji nude najveće i najneposrednije koristi te bi Komisija trebala usmjeriti financijska sredstva na projekte s već razrađenim planovima za uklanjanje uskih grla. Kako bi poboljšala usklađenost među državama članicama, Komisija bi trebala: temeljito proanalizirati moguće tržište i koristi koje bi se ostvarile plovidbom različitim riječnim dionicama te u svim državama članicama koordinirati provedbu osnovne mreže TEN-T; dogovoriti s državama članicama konkretne i ostvarive ciljeve za uklanjanje uskih</p>

		grla; pojačati pravnu osnovu radi proširivanja obveza izvješćivanja u vezi s plovnim statusom plovnih putova i obvezivanja država članica na izradu međusobno usklađenih nacionalnih planova za održavanje unutarnjih plovnih putova.
Tematsko izvješće br. 21/2014 „Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženi novcem ostvarena je mala vrijednost”	Ulaganjima u zračne luke koja je financirao EU nisu postignuti očekivani rezultati te je ostvarena mala vrijednost za uloženi novac. Zbog nedostatka prikladnih planova i prognoza određene financirane zračne luke smještene su preblizu jedna drugoj, a pojedini građevinski projekti bili su preveliki u odnosu na broj zrakoplova i putnika u tim zračnim lukama.	Komisija bi tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. trebala osigurati da države članice dodjeljuju financijska sredstva EU-a samo za infrastrukturu zračnih luka u onim zračnim lukama koje su financijski održive i u kojima su potrebe za ulaganjem primjereno procijenjene i dokazane. To bi trebalo biti uključeno u postupke odobrenja i praćenja operativnih programa na razini Komisije. Države članice trebale bi imati usklađene regionalne, nacionalne i nadnacionalne planove za razvoj zračnih luka kako bi se izbjegao nastanak viška kapaciteta, kao i ponavljanje istih ulaganja te neusklađena ulaganja u infrastrukturu zračnih luka. Kao rezultat ove revizije potpora EU-a za infrastrukturu zračnih luka znatno je smanjena u programskom razdoblju 2014. – 2020.
Tematsko izvješće br. 1/2014 „Djelotvornost projekata javnog gradskog prijevoza koje podupire EU”	Dvije trećine projekata povezanih s javnim gradskim prijevozom koji su sufinancirani iz strukturnih fondova EU-a bile su nedovoljno iskorištene. Nedostatci u osmišljavanju projekata i neprikladna politika mobilnosti bili su dva glavna čimbenika za koja je utvrđeno da su tome doprinijela.	Komisija bi od država članica trebala tražiti da se: uspostave instrumenti upravljanja kako bi se pratila kvaliteta usluge i razina zadovoljstva korisnika kada projekti postanu operativni; u sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava uključi minimalni broj pokazatelja rezultata s povezanim ciljevima te da se oni zatim mjere; detaljnije analizira procjena broja očekivanih korisnika te da se izbor vrste prijevoza podupre kvantificiranom usporedbom različitih prijevoznih mogućnosti; projekti gradskog prijevoza uključe u stabilnu politiku mobilnosti; relevantne preporuke također razmotre na razini tijela država članica pri upravljanju projektima gradskog prijevoza koje financira EU.
Tematsko izvješće br. 5/2013 „Jesu li sredstva kohezijske politike EU-a dobro utrošena u ceste?”	Sud je proveo reviziju nad 24 projekta ulaganja u ceste iz ERRF-a i Kohezijskog fonda u Njemačkoj, Grčkoj, Poljskoj i	Sud iznosi tri glavne preporuke: sufinanciranje cestovnih projekata sredstvima EU-a trebalo bi ovisiti o utvrđivanju jasnih ciljeva s ciljnim

	<p>Španjolskoj kako bi procijenio jesu li projekti postigli svoje ciljeve uz razumnu uporabu sredstava. Ukupna vrijednost projekata obuhvaćenih revizijom iznosila je više od 3 milijarde eura.</p> <p>Svi cestovni projekti koje su revizori ispitali doveli su do smanjenja trajanja putovanja te poboljšanja sigurnosti u cestovnom prometu. Međutim, revizori su utvrdili da nije posvećeno dovoljno pozornosti tome da se zajamči isplativost. Na većinu projekata obuhvaćenih revizijom nepovoljno su utjecale netočne prognoze prometa. Rezultat toga bio je da odabrana vrsta ceste nije uvijek najbolje odgovarala prometu koji se na njoj trebao odvijati. U slučajevima u kojima su brze ceste mogle riješiti prometne probleme prednost se davala autocestama. U 14 od 19 projekata zabilježen je manji promet nego što je očekivano. U usporedbi s početnim planovima troškovi su u prosjeku bili veći za 23 %. Početno dogovoreni rokovi u prosjeku su prekoračeni za 9 mjeseci ili 41 %.</p>	<p>vrijednostima vremena putovanja, poboljšanja sigurnosti na cestama, povećanja kapaciteta i gospodarskih učinaka; plaćanja bi trebalo povezati s uporabom isplativih tehnika izgradnje cesta u skladu s najboljom praksom; države članice trebale bi zajamčiti unutarnje tržišno natjecanje u području građevinskih projekata i u svojim sustavima javne nabave staviti naglasak na dobivanje najekonomičnijih ponuda.</p>
<p>Tematsko izvješće br. 3/2013 „Jesu li programi Marco Polo bili djelotvorni u smanjenju opterećenja cesta?“</p>	<p>Revizijom je utvrđeno da zbog situacije na tržištu nije podneseno dovoljno relevantnih projektnih prijedloga te da su pravila programa odvratila tržišne subjekte od korištenja pogodnosti programa. Održivost polovice projekata bila je ograničena. Jedan od glavnih nalaza revizije bio je da postoje ozbiljne naznake „mrtvog tereta“, tj. da bi se određeni projekti proveli i bez financijskih sredstava EU-a. Naime, 13 od 16 korisnika obuhvaćenih revizijom potvrdilo je da bi uveli i pružili uslugu prijevoza i bez subvencije. Povrh toga, nije bilo</p>	<p>Sud je preporučio Vijeću, Europskom parlamentu i Komisiji da razmotre obustavljanje financijske potpore EU-a za usluge prijevoza tereta koje se temelje na jednakom pristupu kao i programi Marco Polo (pristup „odozgo prema dolje“ koji se temelji na predviđanju potražnje), koji je posebice doveo do nedostataka utvrđenih u ovom izvješću (nedovoljno prihvaćanje na tržištu, nedostatak dokaza o postizanju ciljeva, veliko administrativno opterećenje, mala održivost i učinak mrtvog tereta) te da nastavak takvog financiranja uvjetujuju provedbom <i>ex ante</i> procjene učinka koja pokazuje ostvaruje li se dodana vrijednost EU-a i u kojoj mjeri. To bi značilo da je potrebno provesti detaljnu analizu</p>

	<p>pouzdanih podataka za procjenu koristi ostvarenih u pogledu učinka prijevoza tereta, zagušenja prometa ili sigurnosti na cestama na okoliš.</p>	<p>tržišta u pogledu potencijalne potražnje te iskoristiti iskustvo i najbolju praksu država članica koje provode slične nacionalne programe potpore. Sud preporučuje Komisiji da poduzme niz mjera za povećanje uspješnosti budućih programa isključivo u slučaju pozitivne procjene koristi koje će mjere EU-a donijeti u tom području.</p>
<p>Tematsko izvješće br. 4/2012 „Je li korištenje strukturnih i kohezijskih fondova za sufinanciranje prometne infrastrukture u morskim lukama djelotvorna investicija?“</p>	<p>Revizijom je utvrđeno da je tek 11 od 27 prometnih infrastrukture u projektima morskih luka koji su sufinancirani iz strukturnih i kohezijskih fondova u programskom razdoblju 2000. – 2006. bilo djelotvorno. Povrh toga, jedna trećina projekata obuhvaćenih revizijom imala je ciljeve koji nisu bili povezani s prometom. Povrh nedjelotvornih projekata Sud je utvrdio i da određeni projekti nisu bili uporabi te da četiri važna projekta, čija je vrijednost zajedno činila 70,8 % ukupnog iznosa obuhvaćenog revizijom, nisu bila dovršena u vrijeme provedbe revizije. Od 23 dovršena projekta njih 11 dovršeno je na vrijeme, no u njih 12 zabilježeno je kašnjenje u izgradnji od prosječno 26 mjeseci. Nadalje, u pet dovršenih projekata, čija je vrijednost odgovarala gotovo polovici iznosa obuhvaćenog revizijom, bila su potrebna znatna dodatna ulaganja da bi se oni mogli početi djelotvorno upotrebljavati.</p>	<p>Komisija bi trebala podsjetiti države članice na njihovu obvezu uporabe financijskih sredstava EU-a u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja; uvjetovati potporu u okviru kohezijske politike u nadolazećem razdoblju postojanjem sveobuhvatne dugoročne strategije razvoja luka (koja se temelji na procjeni potreba) za sve luke u relevantnoj regiji; staviti veći naglasak na djelotvornost projekata uporabom pokazatelja rezultata i učinka, obavljanjem terenskih posjeta u pogledu pitanja povezanih s djelotvornošću te uvođenjem načela u skladu s kojim će pružanje financijskih sredstava EU-a ovisiti o rezultatima; provoditi <i>ex post</i> provjere uporabe i uspješnosti sufinanciranih infrastrukture na temelju procjene rizika; poboljšati procjenu velikih projekata i projekata u okviru Kohezijskog fonda.</p>
<p>Tematsko izvješće br. 8/2010 „Povećanje uspješnosti prijevoza transeuropskim željezničkim osima: ulaže li EU djelotvorno u željezničku infrastrukturu?“</p>	<p>Sud je zaključio da je EU sufinanciranjem razvoja željezničke infrastrukture doprinio uvođenju novih mogućnosti u transeuropskom željezničkom prijevozu.</p> <p>Međutim, moguće je poduzeti određene mjere kako bi se postigla veća vrijednost za uloženi novac EU-a.</p>	<p>Komisija bi tijekom budućih razmatranja definicije prioritetnih projekata trebala surađivati s državama članicama i subjektima nadležnima za željeznice kako bi utvrdila transeuropske koridore za kojima postoji znatna stvarna ili predviđena potražnja, pri čemu bi se, u područjima u kojima je to potrebno, trebalo nadograditi znanje na europskoj razini i unaprijediti analitičke baze. Komisija bi trebala razmotriti stavljanje većeg naglaska na</p>

		otklanjanje praktičkih ograničenja za prekogranični željeznički prijevoz koja nisu sama po sebi povezana s infrastrukturom te u tu svrhu poticati i olakšavati suradnju među tijelima država članica nadležnima za željeznice.
--	--	--

Napomena: izvješća Suda i odgovori Komisije na nalaze i preporuke iz tih izvješća objavljeni su na internetskim stranicama Suda (<http://eca.europa.eu>).

## **Prilog II. – Deset ciljeva EU-a za konkurentan prometni sustav u kojem se učinkovito gospodari resursima**

### **Razvoj i uvođenje novih i održivih goriva i pogonskih sustava:**

- smanjenje uporabe automobila s pogonom na tradicionalna goriva u gradskom prometu za 50 % do 2030., postupno isključivanje takvih automobila iz gradskog prometa do 2050. te uvođenje sustava gradske logistike koji u načelu nema emisija CO<sub>2</sub> u glavna urbana središta do 2030.
- povećanje udjela niskougličnih održivih goriva u zrakoplovstvu na 40 % do 2050. i, usto, smanjenje emisija CO<sub>2</sub> iz brodskih pogonskih goriva za 40 % do 2050. (ako je moguće za 50 %).

### **Optimizacija učinkovitosti multimodalnih logističkih lanaca, uključujući povećanjem uporabe prijevoznih sredstava s većom energetsom učinkovitošću:**

- 30 % cestovnog prijevoza tereta na udaljenostima većima od 300 km trebalo bi do 2030. zamijeniti drugim načinima prijevoza kao što su željeznički ili vodeni prijevoz, a više od 50 % do 2050., pri čemu bi tom prijelazu trebali doprinijeti učinkoviti i zeleni koridori za prijevoz tereta. Za ostvarenje tog cilja također će biti potrebno razviti odgovarajuću infrastrukturu
- dovršetak europske mreže željeznica velikih brzina do 2050., utrostručenje duljine postojeće mreže željeznica velikih brzina do 2030. i održavanje guste željezničke mreže u svim državama članicama. Do 2050. većina prijevoza putnika na srednje udaljenosti trebala bi se obavljati željeznicama
- potpuno funkcionalna i multimodalna „osnovna mreža” TEN-T-a na razini cijelog EU-a do 2030. uz visokokvalitetnu mrežu velikih kapaciteta do 2050. i odgovarajući niz informacijskih usluga
- povezivanje svih zračnih luka u osnovnoj mreži sa željezničkom mrežom do 2050., po mogućnosti željeznicama velikih brzina, jamčenje dovoljne povezanosti svih strateških luka sa sustavom prijevoza tereta i, u mjeri u kojoj je to moguće, sustavom unutarnjih plovnih putova.

### **Povećanje učinkovitosti prometa i uporabe infrastrukture s pomoću informacijskih sustava i tržišno utemeljenih poticaja:**

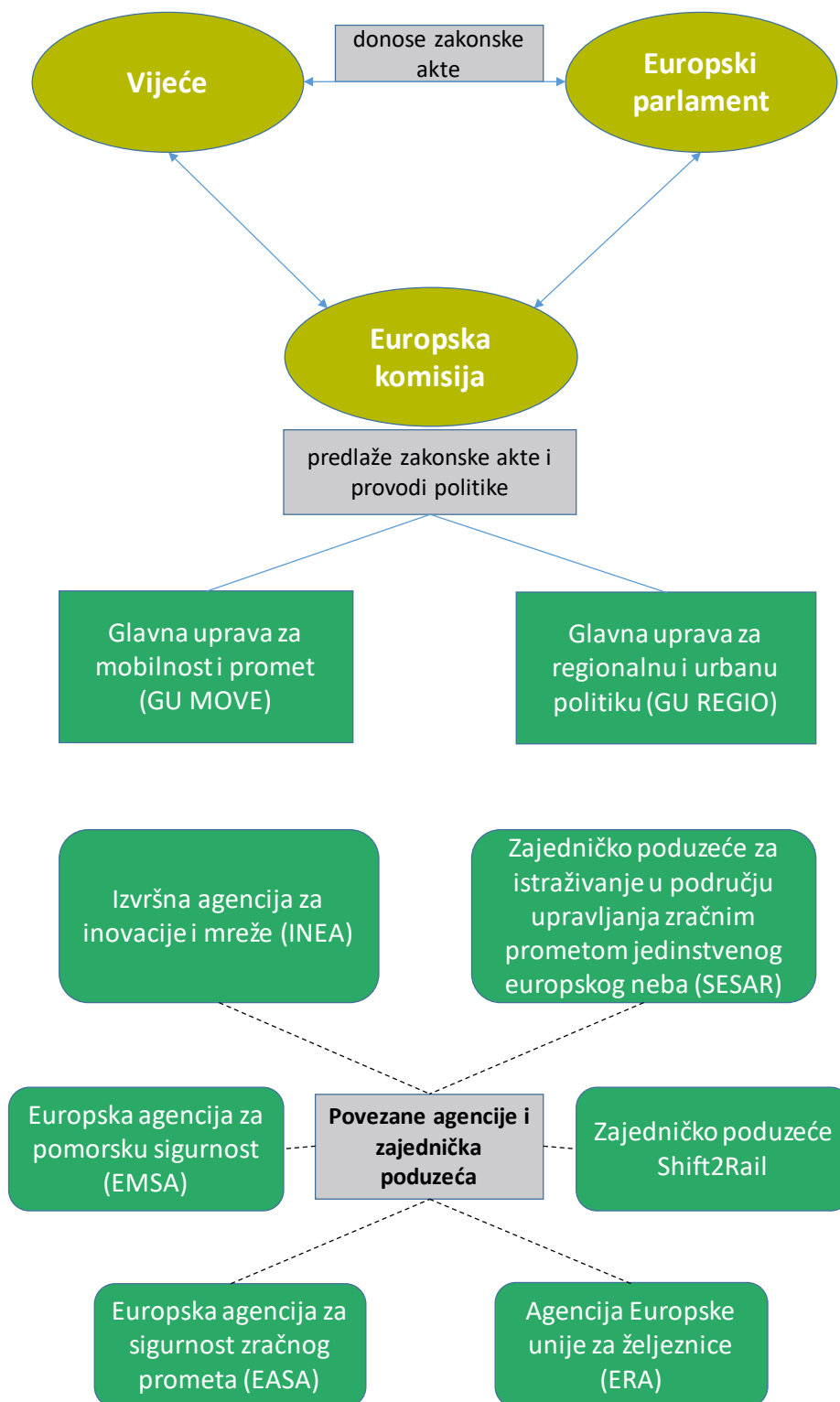
- uvođenje modernizirane infrastrukture za upravljanje zračnim prometom (SESAR) u Europi do 2020. i dovršetak Europskog zajedničkog zračnog prostora, uvođenje odgovarajućih sustava upravljanja kopnenim i vodenim prometom (ERTMS, ITS,

SSN LRIT i RIS) te uvođenje europskog globalnog navigacijskog satelitskog sustava (Galileo)

- uspostavljanje okvira za europski multimodalni prometni sustav za obavještanje, upravljanje i plaćanje
- svođenje broja smrtno stradalih u cestovnom prometu gotovo na nulu do 2050. U kontekstu ostvarenja tog cilja, EU želi smanjiti broj osoba poginulih u cestovnom prometu za 50 % do 2020. Osiguravanje vodećeg položaja EU-a na svijetu u sigurnosti i zaštiti u prometu u svim načinima prijevoza
- prijelaz na cjelovitu primjenu načela „korisnik plaća” i „onečišćivač plaća” te uključivanje privatnog sektora kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja, uključujući subvencije štetne za okoliš, te kako bi se ostvarili prihodi i zajamčila dostupnost financijskih sredstava za buduća ulaganja u promet.

*Izvor: COM(2011) 144 final od 28. ožujka 2011. „Plan za jedinstveni europski prometni prostor: ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima”.*

### Prilog III. – Glavni dionici na razini EU-a



# Pokrate

**BDP:** bruto domaći proizvod

**CEF:** Instrument za povezivanje Europe

**EFRR:** Europski fond za regionalni razvoj

**EFSU:** Europski fond za strateška ulaganja

**EIB:** Europska investicijska banka

**ERTMS:** Europski sustav upravljanja željezničkim prometom

**ESIF:** europski strukturni i investicijski fondovi

**Eurostat:** Statistički ured Europske unije (jedna od glavnih uprava Komisije)

**Galileo:** europski globalni navigacijski satelitski sustav

**GLONASS:** globalni navigacijski satelitski sustav

**GPS:** globalni sustav za određivanje položaja (engl. *Global Positioning System*)

**GU MOVE:** Glavna uprava Europske komisije za mobilnost i promet

**GU REGIO:** Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku

**INEA:** Izvršna agencija za inovacije i mreže

**ITS:** inteligentni prometni sustavi

**JPP:** javno-privatno partnerstvo

**OECD:** Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

**PSR:** Pakt o stabilnosti i rastu

**RIS:** riječni informacijski servisi

**SES:** jedinstveno europsko nebo

**SESAR:** Istraživanje i razvoj upravljanja zračnim prometom na jedinstvenom europskom nebu

**TEN-T:** transeuropska prometna mreža

**UFEU:** Ugovor o funkcioniranju Europske unije

**VFO:** višegodišnji financijski okvir

**VRI:** vrhovna revizijska institucija

**VTMIS:** informacijski sustav za upravljanje plovidbom

## Tim zadužen za panoramski pregled

Ovaj panoramski pregled sastavilo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje.

Izradu pregleda predvodio je član Suda Ladislav Balko, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Branislav Urbanič, ataše u njegovu uredu Zuzana Frankova, glavni rukovoditelj Pietro Puricella, voditelj radnog zadatka Svetoslav Hristov te revizori Valeria Rota, Enrico Grassi, Marjeta Leskovar i Annekatrin Langer. Jezičnu podršku pružao je Thomas Everett.



*Prvi red:* Enrico Grassi, Svetoslav Hristov, Ladislav Balko, Marjeta Leskovar, Pietro Puricella

*Drugi red:* Branislav Urbanič, Thomas Everett

U ovom se panoramskom pregledu opisuju i analiziraju aktivnosti EU a u području prometa. Sud se usredotočio na ulaganja u infrastrukturu financirana iz proračuna EU a te iznosi određena međusektorska pitanja utvrđena tijekom novijih revizija kojima je obuhvaćeno pet glavnih načina prijevoza: cestovni, željeznički, zračni i pomorski prijevoz te prijevoz unutarnjim plovnim putovima. Sud na temelju svojih opažanja i preporuka daje horizontalni pregled ključnih izazova koji se javljaju u razvoju i financiranju prometa u EU u.

Cilj je ovog panoramskog pregleda pružiti dionicima i zainteresiranim stranama jasne i pristupačne informacije te time potaknuti dionike da poboljšaju mjere i/ili koordinaciju mjera kako bi doprinijeli naporima koje EU ulaže u postizanje ciljeva svoje prometne politike.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije



© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

PDF ISBN 978-92-847-1429-2

doi:10.2865/94031

QJ-03-18-425-HR-N

HTML ISBN 978-92-847-1377-6

doi:10.2865/31627

QJ-03-18-425-HR-Q