C/2024/2488

23.4.2024.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ u pogledu okvira potpore za intermodalni prijevoz robe i Uredbe (EU) 2020/1056 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu izračuna ušteda vanjskih troškova i generiranja objedinjenih podataka

(COM(2023) 702 final – 2023/0396 (COD))

(C/2024/2488)

Izvjestitelj: **Pierre Jean COULON**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 14.12.2023.
	Vijeće, 16.2.2024.
Pravna osnova:	članak 91. stavak 1. točke (c) i (d) Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	26.1.2024.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.2.2024.
Plenarno zasjedanje br.:	585
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	171/0/1

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) u glavnim crtama podržava reviziju Direktive Vijeća 92/106/EEZ od 7. prosinca 1992. o kombiniranom prijevozu, kao što općenito podržava cijeli paket o ekologizaciji prijevoza tereta, koji je bio predmet mišljenja usvojenih u srpnju 2023. ([1]) i listopadu 2023. ([2])

1.2. Uspjeh tog paketa ovisi o sudjelovanju civilnog društva i EGSO-a.

1.3. EGSO ponovno ističe da je za pravednu tranziciju nužna ravnoteža gospodarskih, socijalnih i okolišnih čimbenika.

1.4. EGSO smatra da je u cjelokupnom prijevozu tereta potrebna intermodalnost i da pritom uvijek treba imati na umu obvezu koordinacije i optimizacije svake vrste prijevoza na europskoj razini.

1.5. Uspjeh te politike ovisi o maksimalnoj usklađenosti sa socijalnim pravilima i konkretnoj i sustavnoj politici osposobljavanja osoblja i rukovoditelja poduzeća. Odbor žali zbog toga što se to ne spominje u tekstu navedene direktive.

2. **Opće napomene**

2.1. Kao što je istaknuto u Prijedlogu direktive koji je predstavila Europska komisija, postaje sve jasnije da vrste prijevoza koje se trenutačno upotrebljavaju za prijevoz tereta u Europskoj uniji imaju znatne nedostatke i ne promiču održivi razvoj.

2.2. EGSO uviđa središnju ulogu prijevoza u gospodarskom rastu i pritiske koji povećavaju potražnju za mobilnošću, a koji su rezultat nužne ekologizacije prijevoza, postizanja konkurentnosti intermodalnog prijevoza tereta u usporedbi s isključivo cestovnim prijevozom i provedbe zelenog plana.

([1]) SL C 349, 29.9.2023., str. 12.
([2]) SL C, C/2024/890, 6.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; SL C, C/2024/891, 6.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. Društvena svijest utječe na prometnu politiku – vidljiva je sveprisutna zabrinutost povezana sa zaštitom okoliša i socijalnim troškovima postojećih prometnih sustava. Promet se stoga ne promatra samo iz uobičajene uske perspektive ograničene na gospodarstvo već i s obzirom na njegov utjecaj na okolišne i ekološke sustave, kao i na društvo u cjelini, a posebno siromašne skupine stanovništva u ruralnim područjima.

2.4. Prijedlogom direktive nastoji se povećati održivost prijevoza tereta poboljšanjem konkurentnosti intermodalnog prijevoza tereta, tj. prijevoza robe s najmanje dvije vrste prijevoza, u usporedbi s isključivo cestovnim prijevozom.

2.5. Prijedlogom direktive ažurira se Direktiva Vijeća 92/106/EEZ ([3]) o kombiniranom prijevozu koja je trenutačno na snazi i dopunjuje, uz kašnjenje, paket o ekologizaciji prijevoza tereta usvojen u srpnju 2023., o kojem je EGSO već imao priliku izraziti svoje stajalište.

2.6. U Prijedlogu direktive napominje se da cestovni prijevoz uzrokuje većinu negativnih vanjskih učinaka prijevoza u EU-u, s jedne strane zbog toga što je daleko najkorištenija vrsta prijevoza (unutar EU-a 2020. činio je 74,4 % kopnenog i 53,3 % ukupnog prometa) ([4]), a s druge zato što trenutačno stvara više vanjskih učinaka po tonskom kilometru tereta od željezničkog prijevoza, prijevoza unutarnjim plovnim putovima ili pomorskog prometa na kraćim relacijama.

2.7. Stoga se zaključuje da bi prelazak s cestovnog na intermodalni prijevoz doprinio smanjenju negativnih vanjskih učinaka prijevoza i istodobno osigurao potrebnu fleksibilnost kako bi se uslugama prijevoza tereta obuhvatila sva područja EU-a zahvaljujući cestovnim dionicama između terminala i mjesta utovara odnosno istovara.

2.8. Međutim, u Prijedlogu direktive priznaje se da zbog administrativnih prepreka, troškova pretovara i nepotpune internalizacije vanjskih troškova intermodalni prijevoz ne može konkurirati isključivo cestovnom prijevozu na srednjim i kratkim udaljenostima. Stoga se Prijedlogom direktive o kombiniranom prijevozu želi riješiti taj problem i uspostaviti okvir potpore za povećanje konkurentnosti intermodalnog i kombiniranog prijevoza te na taj način promicati i napuštanje isključivo cestovnog prijevoza.

2.9. Prijedlog sadržava dva dijela, jedan općenit i jedan posebno posvećen kombiniranom prijevozu. U općem dijelu intermodalni prijevoz oslobađa se od kvota i odobrenja i na taj način usklađuje s unimodalnim prijevozom.

Njime se državama članicama nalaže da donesu nacionalni okvir politike za poticanje upotrebe intermodalnog prijevoza i uvodi se obveza transparentnosti za intermodalne terminale za pretovar da bi korisnici bili informirani o dostupnim uslugama i objektima.

2.10. U posebnom dijelu uvodi se izuzeće na razini EU-a od zabrane vožnje noću, vikendom i tijekom praznika na kratkim cestovnim dionicama koje se upotrebljavaju u kombiniranom prijevozu te se utvrđuje cilj da države članice u roku od sedam godina za najmanje 10 % smanje prosječni trošak aktivnosti kombiniranog prijevoza od vrata do vrata.

3. **Posebne napomene**

3.1. Intermodalnost je nužan, ali ne i dovoljan uvjet za ekologizaciju prijevoza jer je moguć uistinu učinkovit intermodalni prometni sustav koji ne može zakazati, ali koji ne bi ispunjavao sve kriterije održivosti.

3.2. EGSO smatra da održiv prometni sustav mora biti gospodarski učinkovit, ne smije štetiti okolišu, mora biti pouzdan i siguran te doprinositi društvenom razvoju. Svaki od tih zahtjeva ima tri dimenzije koje treba uzeti u obzir kako bi intermodalni sustav bio u skladu s ciljem održivosti, a to su tehnologija, planiranje i oblikovanje politika te društvena etika.

([3]) 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.).

([4]) Pitanja i odgovori o Prijedlogu direktive o kombiniranom prijevozu.

3.3. Za uvođenje intermodalnog prometnog sustava nužno je da je javnost informirana o njegovim prednostima: intermodalni prometni sustav osmišljen je kako bi služio javnosti i ona mora utjecati na odluke o projektima i prometnim politikama te u konačnici suditi o učinkovitosti novog prometnog sustava. Kako je navedeno u procjeni učinka, novim zajedničkim okvirom EU-a za obračun emisija stakleničkih plinova u prometu i logistici poboljšat će se transparentnost, odgovornost u području prometa i informacije o vanjskim troškovima.

3.4. EGSO napominje da pametno određivanje cijena na temelju udaljenosti, s različitim naknadama ovisno o vrsti vozila, kako je predviđeno revidiranom Direktivom o eurovinjeti ([5]), može pogodovati održivim i gospodarski učinkovitim odabirima, upravljanju prometom i smanjenju zagušenja.

3.5. Kako je istaknuto u procjeni učinka ([6]), intermodalni prijevoz dio je složenog konteksta, primjerice interakcije između nacionalnih i europskih politika, jer on uvijek uključuje brojne stranke i ugovore te razne zakone i pravila. Logistička poduzeća i špediteri moraju riješiti problem troškova za otpremnike.

U svakom slučaju, javnost se mora složiti s onim što se predlaže, stoga EGSO poziva na opsežne kampanje za senzibilizaciju civilnog društva, u koje bi se i on uključio, radi postizanja istinskog sudjelovanja javnosti.

3.6. EGSO napominje da je iznimno bitan i dijalog između svih terminala. Naime, nedostatak transparentnosti u pogledu rada terminala, njihovih objekata i usluga važan je problem kojim se zakonodavstvo ne bavi u dovoljnoj mjeri. Nedostatak informacija o terminalima utvrđen je kao problem u nedavnom izvješću Europskog revizorskog suda ([7]). Kad je riječ o željezničkom prometu, pravila su utvrđena u Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2017/2177 ([8]) o pristupu uslužnim objektima, ali njezina je primjena samo djelomično riješila taj problem. Ne postoje zahtjevi u pogledu transparentnosti u skladu s kojima bi se informacije o unutarnjim plovnim putovima i terminalima za pomorski promet na kraćim relacijama trebale staviti na raspolaganje javnosti. To znači da je nemoguće provesti početne procjene, čak i ako su željene intermodalne djelatnosti moguće, ako se ne uspostavi dijalog sa svim terminalima.

Stoga smatra da u Prijedlogu direktive treba predvidjeti rješavanje tog velikog problema.

3.7. EGSO pozdravlja činjenicu da je Europska komisija u direktivi prepoznala doprinos koji pomorski promet na kraćim relacijama s otoka i prema njima može imati za smanjenje emisija iz cestovnog prometa i zagušenja na kopnu. Naglašava da se upućivanje u članku 1.c stavku 2. točki (b) „u slučaju veza između otoka i kopna bez cestovne alternative, aktivnost mora stvarati barem 40 % manje vanjskih troškova nego aktivnost alternativnog pomorskog intermodalnog prijevoza” odnosi i na veze između otočne države članice i kopna EU-a.

3.8. U članku 1.c stavcima 6. i 7. Prijedloga direktive nalaže se da „Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju detaljna pravila za izračun vanjskih troškova iz stavka 2. ovog članka” odnosno da „Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuje popis unaprijed definiranih pomorskih dionica aktivnosti alternativnog pomorskog intermodalnog prijevoza iz stavka 2. točke (b) ovog članka.”. EGSO smatra da bi metodologiju izračuna vanjskih troškova i popis unaprijed definiranih pomorskih dionica aktivnosti alternativnog pomorskog intermodalnog prijevoza trebalo utvrditi i navesti u prilogu toj direktivi. Time će se omogućiti kraće razdoblje prenošenja od 30 mjeseci predviđenih u članku 3. stavku 1. kako bi se brže ostvarile koristi koje bi mogle proizaći iz ranije primjene te direktive.

3.9. EGSO pozdravlja činjenicu da je predložena revizija u skladu s nedavno usvojenom komunikacijom „NAIADES III” ([9]), u kojoj se poziva na veću integraciju unutarnjih plovnih putova u moderni transeuropski intermodalni prometni sustav, na koji on već dugo poziva. EGSO dodaje da je preduvjet za korištenje intermodalnog i multimodalnog prijevoza dostupnost odgovarajuće infrastrukture uz dostatne kapacitete.

([5]) Direktiva (EU) 2022/362 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. veljače 2022. o izmjeni direktiva 1999/62/EZ, 1999/37/EZ i (EU) 2019/520 u pogledu naknada koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastruktura za vozila (SL L 69, 4.3.2022., str. 1.).

([6]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023., str. 9.

([7]) Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 08/2023 „Intermodalni prijevoz tereta – EU je i dalje daleko od uklanjanja tereta s cesta”.

([8]) Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/2177 od 22. studenoga 2017. o pristupu uslužnim objektima i uslugama povezanima sa željeznicom (SL L 307, 23.11.2017., str. 1.).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. EGSO naglašava da su stoga za planiranje i korištenje intermodalnog prijevoza te upravljanje njime potrebne vještine. Međutim, danas je široko prihvaćena činjenica da takve vještine nedostaju jer je osposobljavanje u području prometa u Europi i dalje uglavnom usmjereno na modalni prijevoz.

Izrazio je žaljenje zbog toga što se u Prijedlogu direktive ne spominje ta tema.

3.11. Razvoj i upotreba novih tehnologija donose nove i velike odgovornosti za obrazovne sustave. Potrebno je novo stručno osoblje za projektiranje, planiranje, korištenje i održavanje prometnih mreža. Kad je riječ o infrastrukturi, također postoje velike potrebe koje treba zadovoljiti. Da bi intermodalni prijevoz tereta dobro funkcionirao, nije dovoljno izgraditi tranzitne sustave, već treba osigurati i odgovarajuće informacijske strukture kako bi se omogućio neometan prijevoz tereta.

3.12. Potreba za osposobljavanjem postoji i u području tehnologije. Tehnologije već znatno utječu na razvoj intermodalnog prijevoza – to je vidljivo na primjeru dvokatnih vlakova, velikih kontejnerskih brodova, velikih zrakoplova i inovativnih logističkih poduzeća kao što su UPS i FedEx – i vrlo je vjerojatno da će nove tehnologije i tehnologije u nastajanju, posebno satelitske komunikacije, ali i informacijske i komunikacijske tehnologije općenito, imati sličan učinak u budućnosti.

3.13. Te tehnologije imaju ključnu ulogu u uklanjanju brojnih fizičkih prepreka koje otežavaju neometan protok tereta. U mnogim područjima, posebno urbanim, izgradnja novih cesta više ne može smanjiti zagušenje prometa. Sve je očitije da je zbog smanjenja dostupnih površina za poboljšanje te infrastrukture i fenomena „inducirane potražnje" strategija puke gradnje da bi se riješio problem zagušenja postala neizvediva.

EGSO napominje da učinkovita upotreba novih tehnologija stoga iziskuje snažnu koordinaciju i povezivanje resursa.

3.14. Člankom 9.a Prijedloga direktive uvodi se nova mjera: „Vozila koja obavljaju cestovne dionice aktivnosti kombiniranog prijevoza izuzeta su od zabrana vožnje vikendom, noću i praznicima koje se primjenjuju samo na teška teretna vozila. To se izuzeće ne primjenjuje u slučaju općih zabrana vožnje primjenjivih na sva vozila koja se koriste u privatne svrhe."

3.15. Europska komisija smatra da su takve zabrane vožnje velik problem za lanac opskrbe jer se cestovne faze ne mogu provoditi izravno prije ili nakon necestovne faze. To dovodi do prometnih gužvi na ranžirnim kolodvorima, većih prometnih gužvi neposredno prije i nakon zabrane vožnje te nemogućnosti učinkovitog iskorištavanja željeznice, usluga provoza i otpreme tereta ili vozila/plovila za pomorski promet na kraćim relacijama tijekom razdoblja zabrane vožnje, kojima se ograničava i razdoblje korištenja necestovnih dionica ([10]).

3.16. EGSO poziva na to da se pri provedbi te nove mjere poštuju razdoblja odmora i stanke vozača teških teretnih vozila; gospodarska profitabilnost ne smije utjecati na sigurnost na cestama ni na radne uvjete vozača u EU-u.

3.17. Nekoliko studija o odnosu između čimbenika koji uzrokuju umor pokazuje da najviša razina rizika od nesreće noću može biti deset puta veća od dnevnih razina ([11]).

Konkretno, vozači kamiona, koji često moraju provesti noć na odmorištima, žale se da su loše osmišljena parkirna mjesta i nepogodni okolišni uvjeti čimbenici koji doprinose lošoj kvaliteti sna.

Osim toga, 71 % vozača kamiona smatra da je noćna vožnja važan čimbenik koji doprinosi umoru ([12]). Noćni rad čimbenik je koji remeti cirkadijski ritam i dovodi do neredovitog sna.

Bruxelles, 14. veljače 2024.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Bruxelles, 7.11.2023., str. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf