

**HR**

**TEN/727**

**Jedinstveni europski željeznički prostor**

**MIŠLJENJE**  
  
Europski gospodarski i socijalni odbor  
  
**Jedinstveni europski željeznički prostor**  
[razmatračko mišljenje na zahtjev portugalskog predsjedništva]

Izvjestitelj: **Stefan BACK**

|  |  |
| --- | --- |
| Zahtjev za savjetovanje: | portugalsko predsjedništvo Vijeća EU-a, 26/10/2020 |
|  |  |
| Pravni temelj: | članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije |
|  |  |
| Nadležna stručna skupina: | Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo |
| Datum usvajanja u Stručnoj skupini: | 09/03/2021 |
| Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju: | 24/03/2021 |
| Plenarno zasjedanje br.: | 559 |
| Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani): | 149/68/10 |

# **Zaključci i preporuke**

O pitanjima koje je postavilo portugalsko predsjedništvo

## EGSO smatra da je, unatoč znatnim pomacima u pogledu otvaranja tržišta i tehničkog usklađivanja ostvarenog tijekom trideset godina liberalizacije, potrebno učiniti još mnogo toga na političkoj, regulatornoj i kulturnoj razini. U okviru mjera veća se pozornost mora posvetiti razvoju, prilagodbi i učinkovitoj provedbi socijalnog zakonodavstva. Njima se mora nastojati povećati tržišni udio predviđen strategijom Komisije za održivu i pametnu mobilnost te poboljšati okolišna i socijalna održivost.

## Nužne su mjere za olakšavanje prekograničnih operacija smanjenjem potrebe za graničnim kontrolama i uklanjanjem administrativnih problema i kašnjenja na graničnim prijelazima.

## Potrebno je uvesti poboljšanja u pogledu prioriteta u planiranju prometa, planiranja kapaciteta i informacija kako bi se omogućila veća fleksibilnost i optimizirano planiranje kapaciteta, i u odnosu na željezničku infrastrukturu, ali i u odnosu na, primjerice, terminale, što za cilj ima optimizaciju multimodalnih tokova.

## Potrebna su ulaganja u infrastrukturu, ali i digitalizaciju i modernizaciju željezničkih vozila, kao što je digitalizacija uvođenjem europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom i automatskog priključivanja, uključujući ulaganje u pravednu tranziciju i razvoj vještina, kako bi se poboljšala protočnost prometa, optimirala upotreba resursa te očuvala radna mjesta.

## Kako bi se poboljšao željeznički teretni prijevoz, EGSO preporučuje dodatne mjere, npr. suradnju među poduzećima i vrstama prijevoza kako bi se postigla bolja okolišna, socijalna održivost i učinkovitost, ponovno pokretanje europskog sustava pojedinačnog utovara vagona, povezivanje strateške infrastrukture (npr. luka) sa željezničkim rješenjima, ulaganja u industrijske kolosijeke, uključivanje velikih logističkih poduzeća u modalno preusmjeravanje njihovih tokova i osiguravanje okolišno i društveno uzornog postupanja kod svih vrsta prijevoza.

## Kad je riječ o javnom dugu, EGSO preporučuje da se iz kriterija iz Maastrichta izuzmu javna ulaganja u prometnu infrastrukturu i nakon krize uzrokovane COVID-om 19. Trebalo bi pojačati napore za poticanje ulaganja u željeznički sektor kako bi se promicao socijalno i okolišno održiv promet.

## Razvoj infrastrukture, uključujući pravodobno uvođenje koridora osnovne mreže TEN-T i koridora teretne mreže, ključan je te opravdava visoki prioritet kad je riječ o financiranju i planiranju. S obzirom na razvoj željezničke mreže EU-a nakon 2030. posebno je važno nastaviti s razvojem mreže željeznice velikih brzina kojom bi se povezali svi glavni gradovi i veliki gradovi EU-a.

## EGSO naglašava da su kvalificirani i motivirani radnici te dobri uvjeti rada važni za uspješan razvoj željezničkog prometa. Stoga je važno da se donese odgovarajuće socijalno zakonodavstvo, među ostalim u pogledu upućivanja željezničkog osoblja. EGSO u tom pogledu naglašava važnost istinskog socijalnog dijaloga.

## Iskustva stečena tijekom krize izazvane bolešću COVID-19 moraju se iskoristiti za razvoj otpornijeg i učinkovitijeg željezničkog sustava. Planove za otpornost treba osmisliti uz blisko savjetovanje sa socijalnim partnerima.

## Prvotno predviđena funkcija upravitelja infrastrukture sama po sebi nedvojbeno je pridonijela osiguravanju raspodjele infrastrukturnih kapaciteta na neovisan, pravedan i nediskriminirajući način te je poboljšala povjerenje operatora u pravedno postupanje. Međutim, naknadnim izmjenama regulatornog okvira u Direktivi 2012/34/EZ predviđa se veći izbor u pogledu organizacijskog modela, s naglaskom na neovisnosti upravitelja infrastrukture u takozvanim osnovnim funkcijama (dodjela slotova, određivanje i naplata pristojbi) i na transparentnosti koju osiguravaju odvojeni računi. Trenutačne odredbe potpuno su primjerene za osiguravanje neovisnosti i transparentnosti koje su potrebne za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

## EGSO naglašava da integrirani željeznički sustavi mogu jamčiti pravednu raspodjelu, baš kao i neintegrirani sustavi. EGSO ukazuje na činjenicu da su se mnoge europske zemlje s razgranatom i uspješnom željezničkom mrežom odlučile za integrirana željeznička poduzeća kako bi osigurale sinergije, bolju koordinaciju, fleksibilnost i očuvanje radnih mjesta na unutarnjem tržištu rada.

## Mehanizam koordinacije između upravitelja infrastrukture i prijevoznika te europske mreže upravitelja infrastrukture osnovni su elementi koji vode prema postizanju optimizirane učinkovitosti.

Daljnji zaključci

## Upravitelji infrastrukture moraju posvetiti veću pozornost uskim grlima, gradskim područjima, prekograničnim vezama i prekograničnim prometnim tokovima i suradnji.

## Zanimljiva je mogućnost koordiniranog upravljanja prometom i resursima na razini koridora ili EU-a i trebalo bi je razmotriti kao element, primjerice, uvođenja željezničke teretne mreže ili kao dio koridora osnovne mreže TEN-T-a.

## EGSO postavlja pitanje treba li željeznici promjena kulture i pristup kojim se puno više naglašavaju potrebe korisnika, kad je riječ o prijevozu putnika i prijevozu robe. Europska godina željeznice 2021. trebala bi se iskoristiti kao prilika za promicanje te promjene ponašanja, razvoj jednostavnije suradnje operatora i korisnika te optimalno iskorištavanje mogućnosti koje nudi digitalizacija.

## EGSO napominje da je COVID-19 doveo do odgode ili blokiranja projekata. Sada je važno nadoknaditi izgubljeno vrijeme.

## Jasno je da bi trebalo uzeti u obzir i trenutačne potrebe za političkim mjerama i unapređenjem željezničkog sustava kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu modalnog udjela i kako bi željeznica mogla u potpunosti odigrati svoju ulogu u održivom europskom multimodalnom prometnom sustavu. Državne potpore i državne intervencije i dalje će biti ključne za osiguravanje osnovnih usluga i nakon krize uzrokovane COVID-om 19.

## COVID-19 štetno je utjecao na sve vrste željezničkog putničkog prometa, a posebno na međunarodne linije. Uzimajući u obzir posebnosti željezničkog sektora, njegov gubitak prihoda u 2020. koji je iznosio 26 milijardi eura, gubitke u 2021. te očekivani spori ritam oporavka, potrebna je odgovarajuća i fleksibilna financijska potpora željezničkim prijevoznicima i upraviteljima infrastrukture koja se mora učinkovito primijeniti kako bi se podržao razvoj tržišta željezničkog prijevoza i konkurentnost tog sektora u odnosu na druge načine prijevoza.

## Ugovori o javnim uslugama ključni su za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih usluga za sve putnike. EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika.

## Europska godina željeznice 2021. izvrsna je prilika za sagledavanje postignutog napretka i postavljanje ciljeva za budućnost. EGSO stoga poziva na nepristranu analizu željezničke politike EU-a i njezinih postignuća u skladu s djelokrugom opisanim u točki 7.2. i ciljevima prometne politike iz članaka 90. i 91. UFEU-a, uzimajući u obzir pravo na pristup odgovarajućoj javnoj usluzi u slučaju nefunkcioniranja tržišta kako je predviđeno Uredbom (EZ) 1370/2007, člankom 14. Protokola 26. UFEU-a i člankom 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

# **Opće napomene/pitanja portugalskog predsjedništva**

## Predsjedništvo je zatražilo da mišljenje bude usmjereno na sljedeća tri pitanja:

## Koje se pouke mogu izvući iz tri desetljeća pokušaja liberalizacije željezničkog sektora u zemljama EU-a (i Ujedinjenoj Kraljevini)?

## Je li razdvajanje željezničkog sustava poboljšalo ili naštetilo njegovoj učinkovitosti u cjelini?

## Bi li se razdvajanje upravitelja infrastrukture od željezničkih prijevoznika trebalo temeljiti na „jednakom rješenju za sve” ili bi trebalo promicati više modela?

# **Jedinstveni europski željeznički prostor**

## Jedinstveni europski željeznički prostor opisan je u Bijeloj knjizi iz 1996. pod nazivom „Strategija za revitalizaciju željeznica Zajednice“, koja se provodi u okviru četiriju zakonodavnih paketa donesenih 2001., 2004., 2007. i 2016. Godine 2001. modalni udio željezničkog prijevoza tereta (kopneni prijevoz) iznosio je 17,5 %, 2006. godine iznosio je 17,0 %, a 2018. godine 17,9 %. Modalni udio željezničkog prijevoza putnika razvijao se kako slijedi: 2007. godine iznosio je 6,6 %, 2010. godine 6,6 %, a 2018. godine 6,9 % U području kopnenog prijevoza taj udio iznosio je 2007. godine 6,9 %, 2011. godine 7,0 %, a 2018. godine 7,9 %[[1]](#footnote-2). Unatoč istom zakonodavnom okviru, situacija se u raznim državama članicama razvijala različito.

## Ukratko, tim su paketima otvorena nacionalna i međunarodna tržišta putničkog i teretnog prijevoza, a uvedeno je i tehničko usklađivanje uključujući zahtjeve u pogledu infrastrukture i željezničkih vozila, među ostalim u okviru zajedničkog europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom, koji se prije svega upotrebljava unutar mreže TEN-T.

## Okvirom se osigurava neovisnost upravitelja infrastrukture u vezi s osnovnim funkcijama kao što su dodjela slotova i osiguravanje zasebnog računovodstvenog sustava za upravitelja infrastrukture.

## Zakonodavni okvir obuhvaća i Direktivu 2007/59/EZ o certificiranju kompetencija, zdravstvenoj sposobnosti i jezičnim kvalifikacijama strojovođa potrebnima u međunarodnom prijevozu, kao i Direktivu 2005/47/EZ o uvjetima rada mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu. Obje se direktive temelje na sporazumima europskih socijalnih partnera u skladu s člankom 155. UFEU-a.

## Okvirom se također predviđa nacionalni mehanizam za koordinaciju između upravitelja infrastrukture i operatora u pogledu održavanja infrastrukture i ciljeva povezanih s kapacitetima, intermodalnosti i interoperabilnosti, pristupa i uporabe infrastrukture te intramodalnosti i kvalitete usluga. Europska mreža upravitelja infrastrukture osigurava suradnju i razmjenu stajališta.

## Pravila o putničkom prijevozu obuhvaćaju odredbe o ugovorima o javnim uslugama i javnoj nabavi te mogućnosti da se objavljuju opća pravila o određivanju cijena i razinama usluge. Javni prijevoz putnika uređen je Uredbom o obvezi pružanja javnih usluga br. 1370/2007 (koja je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338) kojom se od nadležnih tijela zahtijeva da ugovore o obavljanju javnih usluga dodjeljuju u skladu s pravilima iz Uredbe. Njima su obuhvaćene ovlasti nadležnih tijela i država članica u pogledu nametanja socijalnih kriterija, socijalnih standarda i premještaja osoblja u slučaju promjene prijevoznika.

# **Trenutačno stanje provedbe – problemi preostali nakon 30 godina**

## Nastojanja da se otvore međunarodna i nacionalna tržišta željezničkog prijevoza robe i putnika te usklade različita tehnička i sigurnosna pravila radi stvaranja jedinstvenog europskog željezničkog prostora nisu u protekla tri desetljeća postigla željeni ukupni rezultat.

## Također treba podsjetiti da se, u pogledu međunarodnih željezničkih putničkih linija i razvoja kapaciteta tog segmenta tržišta, strategijom EU-a za održivu i pametnu mobilnost nastoji do 2050. ostvariti potpuno operativna, multimodalna transeuropska prometna mreža (TEN-T) za održiv i pametan prijevoz opremljena vezama velike brzine, čime bi trebalo omogućiti povezivanje velikih gradova EU-a održivim željezničkim uslugama koje bi mogle postupno i barem djelomice zamijeniti zračne veze unutar kontinenta.

## Unatoč potpunom otvaranju tržišta, mjerama za osiguravanje slobodnog i nediskriminirajućeg pristupa infrastrukturi, usklađenim tehničkim pravilima i administrativnom pojednostavljenju, željeznica i dalje pokazuje znatne nedostatke u pogledu sposobnosti da poveća svoj modalni udio i u putničkom i u teretnom prijevozu. Više nedostataka navedeno je u radnom dokumentu službi Komisije iz 2020. priloženom Komunikaciji Komisije o strategiji za održivu i pametnu mobilnost (u nastavku: radni dokument), uz niz sugestija[[2]](#footnote-3). Slična se stajališta u pogledu tereta pojavljuju u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda iz 2016. „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu”.

## EGSO smatra da analiza ograničena na provedbu pravnog okvira EU-a i mjerenje stupnja otvorenosti tržišta nije dovoljna za cjelovitu raščlambu i razumijevanje nedostataka jedinstvenog europskog željezničkog prostora. EGSO stoga zahtijeva opsežnu i sveobuhvatnu analizu čimbenika uspjeha i problema, uz procjenu postojećeg okvira, uključujući njegov učinak na uvjete rada, imajući na umu obvezu iz članaka 90. i 91. UFEU-a o uspostavi unutarnjeg tržišta s usklađenim pravilima za međunarodni prijevoz i o uvjetima definiranja kabotaže, kao i članak 14. UFEU-a o uslugama od općeg gospodarskog interesa s obzirom na načela jedinstvenog tržišta i prava tržišnog natjecanja za željeznički promet iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007, uzimajući u obzir i relevantnu ulogu država članica iz Protokola 26. UFEU-a i članka 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

## Otvaranjem tržišta nije postignut ujednačen napredak. Ipak, postoji i niz uspješnih primjera. Tako su Austrija, Njemačka i Švedska poboljšale rezultate u smislu modalnih udjela i obujma željezničkog prijevoza robe, unatoč ukupnom smanjenju na razini EU-a.[[3]](#footnote-4)

## Austrijski željeznički prijevoznik u državnom vlasništvu ÖBB uspješno je razvio mrežu međunarodnih veza noćnih putničkih vlakova, iako se njegov udio na domaćem tržištu 2018. smanjio s 88,4 % na 86,5 %. Od ukupnog prometa u iznosu od 2,2 milijarde EUR u 2019., koji se odnosi na putnički prijevoz, čini se da se oko 1,4 milijarde EUR odnosi na obvezu pružanja javnih usluga[[4]](#footnote-5).

## Obveza pružanja javnih usluga ključna je za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih putničkih usluga za građane. Tržište je otvoreno za komercijalne putničke usluge, često za usluge na velikim udaljenostima. Međutim, promet na velikim udaljenostima i regionalni promet ne mogu se razdvojiti. Svaki vlak koji prometuje na velikim udaljenostima putnicima pruža regionalne usluge, posebno kada se zaustavlja u prigradskim područjima. Regionalne linije osiguravaju potreban broj putnika i promet na glavnim prugama. Osim toga, njima se rasterećuje infrastruktura „glavnih linija” i osigurava distribucija u predmetnom području.

## Države članice poduzimaju daljnje inicijative kako bi uvele ključne veze na kojima bi se pružale nove željezničke usluge, uključujući noćne vlakove, u čemu prednjače afirmirani željeznički prijevoznici. Takvi su planovi zapravo već objavljeni, primjerice, u Njemačkoj (TEE 2.0), Nizozemskoj i Švedskoj. EGSO smatra da te inicijative pokazuju složenost željezničkog sustava i da slobodan pristup tržištu – koji je na snazi od 2010. za međunarodni prijevoz putnika – nije pravi instrument za poticanje razvoja (međunarodnog) prijevoza putnika na velikim udaljenostima. Nužna je politička volja i političke odluke o davanju prednosti ekološki prihvatljivim i uključivim rješenjima, što bi trebalo biti popraćeno potrebnim ulaganjima i dobrim upravljanjem.

## EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika. To je okosnica željezničkih sustava u npr. Austriji i Švicarskoj, koje su prvaci u pogledu tržišnog udjela. Nadalje, EGSO napominje da ne postoji korelacija između stupnja otvaranja tržišta i zadovoljstva putnika ili cijena karata.

## Međutim, prema prethodno navedenom radnom dokumentu Komisije, i dalje postoji niz problema u pogledu otvaranja pristupa tržištu i uvođenja privlačnih željezničkih veza. Osnovni elementi koji se spominju jesu:

### Dostupnost odgovarajućih informacija kako bi se prijevoznicima omogućilo podnošenje odgovarajućih ponuda u okviru natječajnih postupaka, unatoč izmjenama iz četvrtog željezničkog paketa iz 2016. koje su za cilj imale osigurati dostupnosti odgovarajućih informacija za ponuditelje.

### Pristup željezničkim vozilima ostaje glavni problem za nove prijevoznike. Sama po sebi, dostupnost željezničkih vozila s certifikatom koji vrijedi u cijelom EU-u i dalje je relativno slaba za željeznička vozila za putnički prijevoz i za prijevoz robe.

### Kad je riječ o dostupnosti željezničkih vozila za obvezu pružanja javne usluge putničkog prijevoza, odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prometa daju nadležnim tijelima mogućnost da po potrebi poduzmu mjere za olakšavanje tog pristupa.

### Pitanje jedinstvenih ili kombiniranih karata za željeznicu i dalje je problematično, posebno u pogledu ažuriranih informacija o cijenama karata, rezervacijama i prometu.

## Unatoč odredbama iz četvrtog željezničkog paketa kojima se prijevoznicima omogućuje dobivanje jedinstvene potvrde o sigurnosti koju izdaje Europska agencija za željeznice za poslovanje širom EU-a, niz pravila nije usklađen, što znači dodatnu složenost i troškove za prekogranično poslovanje te konkretno, kašnjenja na graničnim prijelazima. Usklađivanje tih pravila stoga može biti glavna zadaća za budućnost i preduvjet za buduća zajednička digitalna i automatizirana rješenja.

## EGSO naglašava da su tehničko usklađivanje i modernizacija infrastrukture ključni čimbenici za postizanje jedinstvenog europskog željezničkog prostora koji dobro funkcionira. Ulaganja u modernizaciju infrastrukture i željezničkih vozila vrlo su skupa. U stvari, inovacije u željezničkom prometu kao što je željeznica velikih brzina razvili su operatori u državnom vlasništvu uz javnu potporu. Postoje posebni propisi o državnim potporama u području istraživanja i inovacija.

## EGSO napominje da Komisija po svemu sudeći surađuje sa željezničkim sektorom i državama članicama radi olakšavanja prelaska granica duž željezničkih teretnih koridora. EGSO smatra da je važno da Komisija sastavi opsežan popis postojećih prepreka, uključujući različite probleme u pogledu stavova te da predloži rješenja. S tim u vezi EGSO poziva na to da u pripremnom radu Europske komisije sudjeluju i socijalni partneri.

## Kad je riječ o željezničkom prijevozu tereta, pojavljuje se niz specifičnih pitanja. S obzirom na ta pitanja, u radnom su dokumentu iznesena sljedeća opažanja i prijedlozi.

### Promijenila se priroda tržišta teretnog prijevoza. Zbog većeg udjela robe koja zahtijeva fleksibilnost i veći stupanj oslanjanja na složene opskrbne lance visoke vrijednosti, željeznica često dolazi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, s obzirom na njezine nedostatke u pogledu točnosti, pouzdanosti, predvidljivosti i fleksibilnosti. Primjerice, u prvom tromjesečju 2018. više od 50 % vlakova u alpskom teretnom koridoru kasnilo je više od tri sata.

### Informacije o prometu su rijetke, primjerice u pogledu lokacije vlakova i očekivanog vremena dolaska. Povrh toga, općenito nema koordinacije upravljanja kapacitetom i prometom između željezničke infrastrukture i objekata kao što su terminali. To otežava optimizaciju upravljanja resursima.

### Nedostatak modernih sustava automatskog priključivanja u EU-u, koji su u širokoj upotrebi u ostatku svijeta, otežava učinkovitost pojedinačnih vagona.

### Prijevoz tereta dobiva nizak prioritet pri planiranju kapaciteta na prekograničnoj i na nacionalnoj razini.

### Dugoročno planiranje kapaciteta i voznog reda otežava primjenu poslovnih modela usmjerenih na tržište i onemogućava reakciju željeznice na kratkotrajne zahtjeve korisnika. Dominantan položaj zajamčen domaćem prometu i nedostatak koordinacije prekograničnog planiranja uzrokuju daljnje probleme za prekogranični prijevoz tereta.

### Niska profitabilnost smanjuje ulaganja, a ulaganja u infrastrukturu nisu dobro koordinirana preko granica pa čak ni duž ključnih koridora.

### Nadajmo se da bi barem dio problema koordinacije i planiranja povezanih s prekograničnim prijevozom tereta mogao biti riješen tijekom tekuće evaluacije uredbe kojom se uspostavljaju europski željeznički teretni koridori[[5]](#footnote-6).

## Općenito, čini se da postoji potreba za preoblikovanjem procesa upravljanja željezničkim kapacitetom kako bi se prijevoznicima omogućilo da pružaju usluge u skladu s potrebama korisnika, uz odgovarajuću razinu pouzdanosti, točnosti i fleksibilnosti. To među ostalim iziskuje sveobuhvatan pregled upravljanja kapacitetima, uključujući i putnički prijevoz i prijevoz robe, kojim bi se olakšala optimizirana upotreba kapaciteta.

## Kad je riječ o željezničkom prijevozu tereta, Europski revizorski sud je u već spomenutom tematskom izvješću o željezničkom prijevozu tereta iznio opažanja slična onima iz radnog dokumenta Komisije.

U tematskom izvješću iznosi se niz preporuka u pogledu boljeg funkcioniranja tržišta prijevoza tereta, uključujući bolji nadzor s ciljem suzbijanja protutržišnog ponašanja postojećih pružatelja usluga i upravitelja infrastrukture, poboljšanje upravljanja prometom u željezničkim teretnim koridorima, praćenje učinkovitosti i bolje utvrđivanje potreba infrastrukture.

## Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda postavlja i pitanje strojovođa, među ostalim u pogledu poznavanja jezika u skladu s Direktivom 2007/59 o davanju ovlaštenja strojovođama te navodi da bi zahtjeve u pogledu znanja jezika iz Priloga VI. točke 8. trebalo zamijeniti zahtjevima za poznavanje jednog jezika koji će se upotrebljavati u međunarodnom željezničkom prometu.

## U tematskom izvješću zaključuje se da je priroda strateških i regulatornih pitanja utvrđenih u tom izvješću takva da u slučaju da se ta pitanja ne riješe dodatna financijska sredstva neće riješiti probleme.

## Pažnju bi trebalo usmjeriti na Ministarsku deklaraciju o željezničkim teretnim koridorima od 21. rujna 2020. kojom se ističe važnost digitalizacije i pravodobnog uvođenja koridora osnovne mreže TEN-T i primjene zajedničkog europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom.

## Čini se da postoji općenita suglasnost o važnosti kvalificiranog željezničkog osoblja i dobrih radnih uvjeta. To iziskuje mjere za sprečavanje socijalnog dampinga koji je u željezničkom sektoru, baš kao i u drugim prometnim sektorima u EU-u, sve veći uslijed tekućeg otvaranja tržišta. Postojeći propisi, kao što je Direktiva o upućivanju radnika, nisu uvijek primjereni za rješavanje pitanja željezničkih radnika jer ne pokrivaju posebne zahtjeve izrazito mobilnih radnika, primjerice onih u željeznici, a osim toga otežavaju praćenje. EGSO stoga smatra da će, kao i u slučaju cestovnog prijevoza, možda biti potrebni posebni propisi koji se odnose na radnike u željezničkom prometu.

## S tim u vezi EGSO ističe nedostatke u pogledu socijalnih odredbi i zakonodavstva u području željezničkog sektora te u pogledu njihove primjene i provedbe, o čemu su izvijestili socijalni partneri u željezničkom sektoru. To se, primjerice, tiče provedbe socijalnih odredbi Uredbe o obvezi pružanja javnih usluga te provedbe, praćenja i izvršenja Direktive 2005/47/EZ o uvjetima rada mobilnog osoblja u prekograničnom prometu.

## EGSO u potpunosti podržava općepriznato poimanje važnosti kvalificiranog željezničkog osoblja kojem su omogućeni dobri radni uvjeti i prima na znanje sporazum iz 2004. o vremenu vožnje i odmora mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu, koji su socijalni partneri sklopili u siječnju 2004. u okviru socijalnog dijaloga, a koji je proveden Direktivom 2005/47/EZ.

## EGSO prima na znanje da su se socijalni partneri dogovorili da će u okviru socijalnog dijaloga nastaviti raditi na poboljšanju praćenja provedbe sporazuma. Zajedničkom izjavom obvezali su se promicati prekogranične aktivnosti, izbjegavati tržišno natjecanje zasnovano isključivo na razlikama u radnim uvjetima i održavati ravnopravne uvjete među poduzećima koja obavljaju prekogranične djelatnosti.[[6]](#footnote-7)

## Kad je riječ o Direktivi 2005/47/EZ, socijalni partneri istaknuli su da je „jedan od zaključaka projekta da su pravilno praćenje i provedba Sporazuma na razini država članica otežani zbog nedostatka jasnoće u pogledu nadležnih nacionalnih tijela. Čak i ako je tijelo jasno definirano – obično se radi o nacionalnom inspektoratu rada – nedostaju mu, po svemu sudeći, potrebni resursi, kapaciteti i/ili svijest o Sporazumu i Direktivi o njegovoj provedbi kako bi moglo djelotvorno obavljati svoje zadaće”. EGSO polazi od pretpostavke da EU mora djelovati.

## EGSO prima na znanje izjavu socijalnih partnera u vezi s Uredbom o obvezi pružanja javnih usluga (EZ) br. 1370/2007 da „posljedice tržišnog natjecanja ne bi smjele utjecati na radne uvjete osoblja koje pruža usluge posredstvom zahtjeva u pogledu nacionalnih, regionalnih i lokalnih obvezujućih socijalnih standarda i/ili obveznog premještaja osoblja u slučaju promjene prijevoznika“[[7]](#footnote-8). To se u praksi ne provodi u dovoljnoj mjeri i EU mora djelovati. EGSO traži od Komisije da pomno prati provedbu tih odredbi i poduzima potrebne mjere.

## Po svemu sudeći postoji opća suglasnost među prijevoznicima da je sektoru sada potrebno vrijeme da prouči četvrti željeznički paket i prilagodi mu se.

# **Kriza izazvana pandemijom bolesti COVID 19 – otpornost na kušnji**

## Kriza uzrokovana COVID-om 19 predstavlja kušnju i izazov za željeznički promet i za sve druge prometne sektore, kao i za sve radnike u prometnom sektoru. Pouzdanost, sigurnost i središnja uloga željeznica u prijevozu ljudi i robe pozitivan je rezultat pandemije COVID-a 19, među ostalim i zbog napora željezničkog osoblja u vrlo teškim okolnostima. Državne potpore pomogle su mnogim željezničkim poduzećima tijekom teškog razdoblja smanjenog prometa.

## Prema podacima koje je prikupila Zajednica europskih željezničkih i infrastrukturnih poduzeća, učinak bolesti COVID-19 štetan je za sve vrste željezničkog putničkog prometa, osobito na međunarodnim rutama. Gubici prihoda u 2020. su dosegli iznos od 26 milijardi eura, a nastavljaju se i u prvim mjesecima 2021. Osim toga, očekuje se da će se oporavak odvijati sporim tempom.

## Međutim, kriza izazvana bolešću COVID-19 isto je tako pobudila razumijevanje potrebe da se razviju mjere otpornosti i unaprijedi usklađenost i koordinacija u okviru mreže kako bi se razvoju prekogranične infrastrukture dao veći prioritet[[8]](#footnote-9). Međutim, pandemija je pokazala i da gradovi imaju najvažniju ulogu u rješavanju prometnih problema. Stoga ih se ne bi smjelo prepustiti same sebi, nego EU gradovima mora posvetiti najveću moguću pozornost.

## Tijekom pandemije prijevoznici u državnom vlasništvu morali su nastaviti pružati usluge prijevoza putnika i tereta te ujedno zajamčiti sigurno poslovanje. Državne potpore i državne intervencije često sprečavaju kolaps željezničkog sustava, što je nužno za osiguravanje osnovnih usluga.

# **Pitanja povezana s razdvajanjem koje je postavilo predsjedništvo**

## Čini se da se na dva pitanja povezana s razdvajanjem koja je postavilo predsjedništvo može dobro odgovoriti odredbama iz Poglavlja II., odjeljaka I. i II. izmijenjene Direktive 2012/34/EU, kojima je cilj osigurati upravljačku neovisnost željezničkih prijevoznika i upravitelja infrastrukture (odjeljak I.) i razdvajanje upravljanja infrastrukturom i prijevoznih operacija i različitih vrsta prijevoznih operacija (odjeljak II.).

## Predmetne odredbe pružaju mnogo različitih mogućnosti u odnosu na organizacijski oblik, dokle god je osigurana neovisnost subjekta koji osigurava upravljanje infrastrukturom u pogledu dodjele željezničkih ruta i određivanja pristojbi. Čini se da je to slučaj i kad je riječ o obvezi vođenja odvojenih računa za upravljanje infrastrukturom i operativne aktivnosti te za djelatnosti putničkog i teretnog prijevoza, odnosno transparentnosti u pogledu javnih sredstava koja se uplaćuju za javne usluge.

## Jamstvo neutralnosti u pogledu dodjele željezničkih ruta i određivanja pristojbi te transparentnost koju predviđaju odredbe o računima korisne su jer se njima osiguravaju jednaki uvjeti i transparentnost.

## Valja napomenuti da zemlje s razgranatom željezničkom mrežom kao što su Njemačka, Poljska, Italija i Austrija ustraju na integriranim željezničkim prijevoznicima, a u pogledu ključnih funkcija kao što su dodjela slotova ili određivanje i naplata pristojbi osigurana je neovisnost upravitelja infrastrukture. Francuska je, primjerice, ponovno integrirala upravljanje infrastrukturom i njezino korištenje. Te zemlje smatraju da je za željeznički sustav korisno iskorištavanje sinergija i osiguravanje tješnje suradnje, veće fleksibilnosti itd.

## Trebalo bi voditi računa i o prednostima velikog unutarnjeg tržišta rada za željezničko osoblje, a posebno za one profesije relevantne za sigurnost za koje postoje i medicinski i psihološki zahtjevi.

## Međutim, korisna je i sloboda odabira organizacijskog oblika te se državama članicama stoga ne bi smjelo nametati razdvajanje.

# **Zaključak**

## Iz prethodno navedenog proizlazi da europski željeznički prostor nipošto nije savršen. Potrebna je dublja analiza čimbenika uspjeha, kao i utjecaja na uvjete rada. Dostupnim analizama ocijenjeni su problemi u provedbi postojećeg zakonodavstva, uključujući pristup tržištu, interoperabilnost i tehničko usklađivanje, uključujući nepotpuno usklađivanje operativnih i tehničkih pravila. Međutim, utvrđeni su i problemi u pogledu troškova, kašnjenja i nedostatka željezničkih vozila koja se mogu kretati unutar cijelog EU-a te opći problemi u pogledu prilagođavanja okolnostima otvorenog tržišta. Po svemu sudeći, nije provedena analiza mogućih učinaka otvaranja tržišta na radne uvjete. Mnogo bi se toga moglo i trebalo unaprijediti da bi sustav funkcionirao bolje, bio konkurentniji i povećao svoj tržišni udio u cijelom EU-u te time postao punopravni akter učinkovitog, okolišno i društveno održivog sustava multimodalnog prijevoza i mobilnosti u korist putnika i okoliša.

## EGSO smatra da je vrijeme za opći pregled stanja željezničkog sustava EU-a te stoga zahtijeva opsežnu i sveobuhvatnu analizu čimbenika uspjeha i problema, uz procjenu postojećeg okvira, uključujući njegov utjecaj na radne uvjete. EGSO traži nepristranu ocjenu imajući na umu obvezu iz članaka 90. i 91. UFEU-a da se uspostavi unutarnje tržište s usklađenim pravilima za međunarodni prijevoz i utvrde uvjeti za kabotažu uzimajući u obzir odredbe o uslugama od općeg gospodarskog interesa iz članka 14. UFEU-a, Protokola 26. UFEU-a i članka 36. Povelje EU-a o temeljnim pravima. U analizi bi se trebali uzeti u obzir okolišni aspekti i ciljevi utvrđeni u europskom zelenom planu, uloga željezničkog prijevoza kao usluge od općeg interesa i njegova uloga za socijalnu i gospodarsku koheziju, konkurentnost željeznice i njezino funkcioniranje u multimodalnom prekograničnom prometnom sustavu, zasnovano na suradnji, učinkovitosti resursa, razini usluga i zadovoljstvu korisnika/potrošača, pri čemu bi se posebna pozornost trebala posvetiti utjecaju na radne uvjete zaposlenika. Europska godina željeznice 2021. izvrsna je prilika za sagledavanje postignutog napretka i postavljanje ciljeva za budućnost.

Bruxelles, 24. ožujka 2021.

Christa SCHWENG

Predsjednica Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

\*

\* \*

**Napomena:** Dodatak u nastavku.

**DODATAK**

**MIŠLJENJU**

Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Sljedeći su amandmani odbijeni na plenarnom zasjedanju premda su dobili barem četvrtinu glasova.

**Točka 1.17.**

Izmijeniti kako slijedi:

*Jasno je da bi trebalo uzeti u obzir i trenutačne potrebe za političkim mjerama i unapređenjem željezničkog sustava kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu modalnog udjela i kako bi željeznica mogla u potpunosti odigrati svoju ulogu u konkurentnom održivom europskom multimodalnom prometnom sustavu. ~~Državne potpore i državne intervencije~~ Tom će sektoru biti potrebne državne potpore i tijekom oporavka od krize koju je izazvao COVID-19, a državne potpore za financiranje obveza pružanja javnih usluga i dalje će biti ključne za osiguravanje osnovnih usluga i nakon krize uzrokovane COVID-om 19.*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 94

Protiv: 119

Suzdržani: 7

**Točka 1.18.**

Izmijeniti kako slijedi:

*Ugovori o javnim uslugama ključni su za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih usluga za sve putnike. ~~EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika.~~* *EGSO prima na znanje trenutačnu prevlast izravnog sklapanja ugovora i razvoj regulatornog okvira u smjeru konkurentnog nadmetanja. EGSO očekuje da će Komisija provesti analizu ishoda te promjene težišta u pogledu cjenovne pristupačnosti i razine usluga kako je predviđeno člankom 11. izmijenjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007.*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 97

Protiv: 114

Suzdržani: 12

**Točka 4.6.**

Izmijeniti kako slijedi:

*Postoji opća tendencija prema korištenju obveza pružanja javnih usluga, s isključivim pravima prometa, na deficitarnim linijama koje su najčešće regionalne, dok je pristup tržištu otvoren u pogledu linija za velike udaljenosti. EGSO naglašava važnu ulogu obveze pružanja javnih usluga u osiguravanju cjenovne pristupačnosti i sveukupne usklađenosti željezničkog sustava za prijevoz putnika kako bi se osigurala dostupnost. ~~Obveza pružanja javnih usluga ključna je za osiguravanje dostupnih, cjenovno pristupačnih i uključivih putničkih usluga za građane. Tržište je otvoreno za komercijalne putničke usluge, često za usluge na velikim udaljenostima. Međutim, promet na velikim udaljenostima i regionalni promet ne mogu se razdvojiti. Svaki vlak koji prometuje na velikim udaljenostima putnicima pruža regionalne usluge, posebno kada se zaustavlja u prigradskim područjima.~~ Regionalne linije osiguravaju potreban broj putnika i promet na glavnim prugama. Osim toga, njima se rasterećuje infrastruktura „glavnih linija” i osigurava distribucija u predmetnom području.*

*Države članice poduzimaju daljnje inicijative kako bi uvele ključne veze na kojima bi se pružale nove željezničke usluge, uključujući noćne vlakove, u čemu prednjače afirmirani željeznički prijevoznici. Takvi su planovi zapravo već objavljeni, primjerice, u Njemačkoj (TEE 2.0), Nizozemskoj i Švedskoj. Tržišno natjecanje prijevoznika na talijanskoj mreži velikih brzina dovelo je do poboljšanja kvalitete usluge, jeftinijih karata i veće učestalosti korištenja usluga, zbog čega je zabilježen primjetni prelazak sa zračnog na željeznički prijevoz. Slične inicijative planiraju se i u Španjolskoj. EGSO smatra da te inicijative pokazuju i mogućnosti postojećeg okvira za stvaranje privlačnih i ekološki prihvatljivih prijevoznih alternativa i potrebu za mjerama kojima bi se olakšavala uspostava prekograničnih veza. ~~EGSO smatra da te inicijative pokazuju složenost željezničkog sustava i da slobodan pristup tržištu – koji je na snazi od 2010. za međunarodni prijevoz putnika – nije pravi instrument za poticanje razvoja (međunarodnog) prijevoza putnika na velikim udaljenostima. Nužna je politička volja i političke odluke o davanju prednosti ekološki prihvatljivim i uključivim rješenjima, što bi trebalo biti popraćeno potrebnim ulaganjima i dobrim upravljanjem.~~*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 104

Protiv: 112

Suzdržani: 15

**Točka 4.7.**

Izmijeniti kako slijedi:

*EGSO prima na znanje trenutačnu prevlast izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama i razvoj regulatornog okvira prema konkurentnom nadmetanju. EGSO očekuje da će Komisija provesti nepristranu analizu ishoda te promjene težišta u pogledu cjenovne pristupačnosti i razine usluga kako je predviđeno člankom 11. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kako je izmijenjena, te da će analiza dati također preporuke o sustavu dodjele ugovora koji korisnicima pruža najbolji omjer troškova i koristi. ~~EGSO smatra da je izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama jedna od najdjelotvornijih i najučinkovitijih mjera za promicanje željezničkog prijevoza putnika. To je okosnica željezničkih sustava u npr. Austriji i Švicarskoj, koje su prvaci u pogledu tržišnog udjela. Nadalje, EGSO napominje da ne postoji korelacija između stupnja otvaranja tržišta i zadovoljstva putnika ili cijena karata.~~*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 97

Protiv: 114

Suzdržani: 12

**Točka 5.3.**

Izmijeniti kako slijedi:

*Tijekom pandemije prijevoznici ~~u državnom vlasništvu morali~~ su mogli nastaviti sigurno pružati usluge prijevoza putnika i tereta ~~te ujedno zajamčiti sigurno poslovanje~~, ali su se ujedno suočavali sa znatnim gubicima zbog smanjenja količine tereta i putnika. Državne potpore i djelovanje Europske komisije i država članica za potporu željeznici u financijskom smislu i osobito omogućivanjem kontinuiranih ključnih usluga, uključujući i preko granica, omogućili su kontinuirano funkcioniranje potrebnog putničkog prijevoza i lanaca opskrbe ~~državne intervencije često sprečavaju kolaps željezničkog sustava, što je nužno za osiguravanje osnovnih usluga~~.*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 94

Protiv: 119

Suzdržani: 7

**Točka 6.5.**

Izmijeniti kako slijedi:

*~~Međutim, korisna je i~~ EGSO smatra da je sloboda odabira organizacijskog oblika korisna ~~te se državama članicama stoga ne bi smjelo nametati razdvajanje~~. EGSO također smatra da otvoreni dijalog između upravitelja infrastrukture i prijevoznika, koji je uveden u okviru četvrtog željezničkog paketa, donosi dodanu vrijednost jer omogućuje razmjenu relevantnih informacija, što može dovesti do poboljšanja željezničkog prometa i intermodalnosti.*

Rezultat glasanja o amandmanu:

Za: 95

Protiv: 118

Suzdržani: 12

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Podaci iz raznih statističkih knjižica EU-a. [↑](#footnote-ref-2)
2. [SWD(2020) 331 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:52020SC0331&qid=1615486619716). [↑](#footnote-ref-3)
3. Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda iz 2016. „Željeznički prijevoz tereta u EU-u i dalje nije na pravome putu”, točke 23. – 27. [↑](#footnote-ref-4)
4. *ÖBB Holding Geschäftsbericht 2019* (Financijski izvještaj ÖBB-a za 2019.) str. 61. i 65–66. [↑](#footnote-ref-5)
5. [SL L 276, 20.10.2010., str. 22.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32010R0913&qid=1615486693087) [↑](#footnote-ref-6)
6. Ocjena provedbe i primjene Sporazuma o određenim aspektima uvjeta rada mobilnih radnika u interoperabilnom prekograničnom prometu u željezničkom sektoru; projekt „Mobilni radnici u željeznici“ – Zajednički zaključci europskih socijalnih partnera u željezničkom sektoru CER-a i ETF-a. [↑](#footnote-ref-7)
7. <https://www.etf-europe.org/resource/joint-cer-etf-opinion-protection-of-staff-september-2013> [↑](#footnote-ref-8)
8. Vidjeti npr.: *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: ”Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrsungen und dem Umgang mit der COVID-19 Pandemie“, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Nr 2/Jahr 2020* (Savezno ministarstvo za promet i digitalnu infrastrukturu: „Zaključci za buduću prometnu politiku izvučeni iz iskustava i mjera povezanih s pandemijom COVID-a 19“, Stručno povjerenstvo pri Saveznom ministarstvu za promet i digitalnu infrastrukturu, mišljenje br. 2/2020.). [↑](#footnote-ref-9)