

Bruxelles, 25. svibnja 2021.
(OR. en)

8790/21

TRANS 291

IZVJEŠĆE

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Vijeće
Br. preth. dok.:	ST 8642/21
Predmet:	Zaključci Vijeća naslovljeni „Željeznica kao predvodnik pametne i održive mobilnosti” – odobrenje

I. UVOD

1. U kontekstu Europske godine željeznice (2021.) predsjedništvo je 30. ožujka 2021. putem videokonferencije organiziralo neformalni sastanak ministara i ministrica prometa u potpunosti posvećen željeznici. Cilj tog sastanka bio je sagledati razne političke i operativne inicijative koje su u tijeku radi poboljšanja usluga željezničkog prijevoza i postizanja stvarne promjene načina prijevoza te preispitati ulogu tog načina prijevoza s obzirom na njegovu otpornost tijekom pandemije i s obzirom na hitnu potrebu za dekarbonizacijom.
2. Na temelju rasprave tijekom tog sastanka i prethodnih inicijativa koje su zajednički pokrenuli ministri i ministrice prometa predsjedništvo je predložilo pripremu zaključaka Vijeća o željeznici koji bi trebali obuhvatiti mnoge aspekte o kojima se trenutačno raspravlja.

II. RAD U PRIPREMNOM TIJELU VIJEĆA

3. Predsjedništvo je 28. travnja 2021. Radnoj skupini za kopneni promet predstavilo nacrt zaključaka Vijeća o željeznici. Zaključci su strukturirani prema sljedećim temama: „promjena načina prijevoza”, „otpornost”, „prijevoz putnika”, „prijevoz robe” i „mreže”. Delegacije su izrazile potporu inicijativi i u pisanom obliku dale prijedloge za izmjene ili dopune u svim poglavljima. Nacrt zaključaka dodatno je doraden na neformalnim sastancima održanima 4., 11. i 17. svibnja 2021.
4. Odbor stalnih predstavnika 19. svibnja 2021. pregledao je nacrt zaključaka. Potvrdio je svoju suglasnost i podnio ga na odobrenje Vijeću za promet, telekomunikacije i energetiku (promet) 3. lipnja 2021. Neke delegacije istaknule su da je teško dogovoriti zajedničku izjavu za odjeljak koji se odnosi na nacionalne pristupe organizaciji usluga željezničkog prijevoza putnika.

III. ZAKLJUČAK

5. Vijeće se poziva da odobri zaključke naslovljene „Željeznica kao predvodnik pametne i održive mobilnosti”, kako su navedeni u Prilogu.

Željeznica kao predvodnik pametne i održive mobilnosti

– nacrt zaključaka Vijeća –

UZIMAJUĆI U OBZIR:

1. zaključke Europskog vijeća od 12. prosinca 2019. u kojima je potvrđen cilj ostvarenja klimatski neutralne Europske unije do 2050.¹ i komunikaciju Komisije od 11. prosinca 2019. o europskom zelenom planu²;
2. stalnu predanost ministara i ministrica prometa EU-a željeznici³, kako je izražena prošle godine u
 - a) političkoj izjavi kojom se podupire europski program za međunarodni željeznički prijevoz putnika predstavljenom na neformalnoj videokonferenciji ministara i ministrica prometa EU-a 4. lipnja 2020. i
 - b) ministarskoj deklaraciji o inovativnom prijevozu na željezničkim teretnim koridorima s berlinske konferencije održane 21. rujna 2020.;
3. komunikaciju Komisije od 9. prosinca 2020. naslovljenu „Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti”⁴ čiji je cilj udvostručenje željezničkog prijevoza robe i utrostručenje brzog željezničkog prijevoza putnika do 2050.;
4. Odluku (EU) 2020/2228 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o Europskoj godini željeznice (2021.)⁵;

¹ EUCO 29/19.

² COM(2019) 640 final, ST 15051/19 + ADD 1.

³ Redovito sudjeluju norveški i švicarski ministri prometa.

⁴ COM(2020) 789 final, ST 14012/20 + ADD 1.

⁵ SL L 437, 28.12.2020., str. 108.

5. Uredbu (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost⁶ te predstojeće donošenje druge uredbe o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe;
6. neformalnu videokonferenciju ministara i ministrica prometa EU-a održanu 30. ožujka 2021. na kojoj su ministri i ministrice zauzeli stav o neslužbenom dokumentu portugalskog predsjedništva naslovljenom „Kako ubrzati promjenu načina prijevoza i prelazak na željeznički prijevoz: različiti putovi prema zajedničkom cilju”;

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

7. NAPOMINJE da su željeznički sustavi u EU-u bili podvrgnuti temeljnim regulatornim reformama putem četiri zakonodavna paketa usvojena 2001.⁷, 2004., 2007. i 2016.; POZDRAVLJA pozitivne učinke tih reformi na otvaranje tržišta i tehničko usklađivanje koji su djelomično postignuti te se djelomično očekuju;
8. PREPOZNAJE da je regulatorni okvir na razini EU-a i na nacionalnoj razini vrlo složen i raznolik te ISTIČE da je potrebno poduzeti daljnje napore kako bi se osigurale gospodarske i operativne koristi od tehničkog usklađivanja, posebno za prekogranične željezničke usluge, prepoznajući istodobno različite polazišne točke u državama članicama i njihove različite organizacijske strukture; NAGLAŠAVA važnost potpune provedbe postojećeg zakonodavstva Unije, ISTIČE da bi se budući zakonodavni prijedlozi Unije trebali temeljiti na pažljivoj analizi trenutačnog stanja te bi ujedno trebali biti usmjereni na pojednostavnjenje kad god je to moguće;
9. PREPOZNAJE da neke države članice ne omogućuju povezanost željeznicama te da se stoga pametna i održiva mobilnost može postići samo drugim načinima prijevoza; PREPOZNAJE i da su mreže u drugim državama članicama izolirane te da se stoga naporima za povećanje interoperabilnosti ne poboljšava uspješnost;

⁶ SL L 57, 18.2.2021., str. 17.

⁷ Prvi željeznički paket preinačen je 2012. Direktivom 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora, SL L 343, 14.12.2012., str. 32.

10. NAGLAŠAVA da će se daljnjim tehničkim usklađivanjem s ciljem povećanja interoperabilnosti nacionalnih mreža poduprijeti jedinstveno tržište za međunarodne željezničke usluge, željeznički sustavi Unije i učinkovitost; NAGLAŠAVA nadalje doprinos željeznice gospodarstvu Unije i njezinoj industrijskoj bazi, uključujući njezinu globalnu konkurentnost, koja će također imati koristi od istraživanja, inovacija i tehničkog usklađivanja; stoga SA ZANIMANJEM IŠČEKUJE novo europsko zajedničko poduzeće za željeznice koje bi trebalo imati ključnu ulogu u istraživanju novih digitalnih tehnologija u željezničkom sektoru te tako omogućiti koordinirani pristup sa sektorom u pogledu ukupnog razvoja željezničkih sustava. To bi ujedno trebalo dovesti do bržeg razvoja tehničkog regulatornog okvira, uzimajući u obzir vrijeme koje je bilo potrebno za uvođenje prethodnih standarda;
11. SMATRA da su zbog potrebe da se teži klimatski neutralnoj mobilnosti prihvatljivoj za okoliš⁸ te da se osigura otporan i međusobno povezan prometni sustav, posebno u vremenima krize kao što se pokazalo tijekom pandemije bolesti COVID-19, željeznice zauzele ključno mjesto u budućoj ponudi prijevoza;
12. ISTIČE važnost kontinuiranog dijaloga među javnim tijelima, relevantnim dionicima, poslodavcima, radnicima i korisnicima željezničkog prijevoza kako bi se osiguralo da svi imaju koristi od željezničkog prijevoza; u tom kontekstu PRIMA NA ZNANJE razmatračko mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora od 24. ožujka 2021. naslovljeno „Jedinstveni europski željeznički prostor” koje je zatražilo portugalsko predsjedništvo⁹;
13. SA ZANIMANJEM IŠČEKUJE planirano preispitivanje zakonodavstva Unije o željezničkim teretnim koridorima¹⁰ i transeuropskoj prometnoj mreži (TEN-T)¹¹;

⁸ Željeznica osigurava nizak ugljični otisak, niske emisije, malu upotrebu zemljišta i dugi životni ciklus željezničkih vozila, a istodobno smanjuje zagušenje i povećava kvalitetu zraka u urbanim područjima.

⁹ EGSO TEN/727, ST 7614/21.

¹⁰ Uredba (EU) br. 913/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2010. o europskoj željezničkoj mreži za konkurentni prijevoz robe, SL L 276, 20.10.2010., str. 22.

¹¹ Uredba (EU) br. 1315/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o smjernicama Unije za razvoj transeuropske prometne mreže, SL L 348, 20.12.2013., str. 1.

I. Promjena načina prijevoza

14. NAGLAŠAVA da je željeznički prijevoz odgovoran za samo 0,4 % emisija CO₂ uzrokovanih prometom unatoč udjelu od 8 % prijevoza putnika i 19 % prijevoza robe u Europi¹². Stoga je promjena načina prijevoza i prelazak s prijevoza s visokim emisijama ugljika na željeznički prijevoz vjerojatno najdjelotvorniji način za dekarbonizaciju prometa u velikom dijelu Unije;
15. NAPOMINJE da se dosadašnjim znatnim naporima uloženima u otvaranje tržišta i tehničko usklađivanje stabilizirao udio usluga željezničkog prijevoza na brzorastućem tržištu na kojem su porasla i očekivanja korisnika, ali da unatoč napretku ostvarenom u pojedinim segmentima tržišta još nije postignut vidljiv pomak prema željezničkom prijevozu;
16. PREPOZNAJE da će za ostvarivanje napretka u promjeni načina prijevoza biti potrebno povećati privlačnost i konkurentnost željeznice poboljšanjem željezničkih usluga prilagođenih zahtjevima korisnika i učinkovitom optimizacijom multimodalnih rješenja između željezničkog prijevoza i drugih načina prijevoza; napredak bi također trebalo olakšati učinkovitom suradnjom među relevantnim državama članicama i među upraviteljima infrastrukture. Općenito će za istinsku promjenu načina prijevoza biti potreban rast željezničkog prometa koji nadilazi gospodarski rast;
17. SMATRA da je VAŽNO da se redovite evaluacije politike kojima se mjeri stupanj učinkovitog otvaranja tržišta i tehničke usklađenosti nadopunjuju analizom učinaka politike na promjenu načina prijevoza, gospodarsku i socijalnu koheziju, okolišnu učinkovitost, učinkovitost sustava, infrastrukturne pristojbe, razine usluga i radne uvjete;
18. u tom kontekstu POZDRAVLJA inicijative koje su u tijeku za izradu napredne i operativnije analize promjene načina prijevoza procjenom mogućeg napretka u danim uvjetima i preuzimanjem konkretnih poboljšanja u kvaliteti i povezanosti infrastrukture, uzimajući pritom u obzir sve oblike domaćeg i međunarodnog prometa, kao i obvezu Komisije da razvije „indeks željezničke povezivosti”; POTIČE evaluaciju veza među velikim gradovima na srednjim udaljenostima;

¹² Vidjeti Statističku knjižicu Europske komisije za 2020., tablice 3.2.12., 2.3.3. i 2.2.3. (osim prijevoza cjevovodom).

II. Otpornost

19. NAPOMINJE da je promet jedan od sektora koji su najteže pogođeni pandemijom bolesti COVID-19, s gospodarskom štetom uzrokovanom naglim smanjenjima putovanja i turizma, poremećajima u lancu opskrbe, gubitkom prihoda željezničkih prijevoznika i smanjenom povezanošću u EU-u. To je željezničkim prijevoznicima i upraviteljima infrastrukture uzrokovalo znatne gospodarske gubitke, a najviše je utjecalo na željeznički prijevoz putnika u kojem je došlo do odgađanja ili blokiranja projekata za nova ulaganja i usluge. Istodobno se pokazalo da je željeznica najotporniji način prijevoza, posebno u obliku kombiniranog prijevoza bez pratnje;
20. NAPOMINJE da je usmjereno djelovanje ministara i ministrica prometa u suradnji s Europskom unijom i svim relevantnim dionicima pomoglo željezničkom sektoru da se nosi s negativnim gospodarskim učincima krize, koja je neke dionike dovela na sam rub propasti, čime se jamči opstanak te ključne usluge i javnog dobra;
21. SMATRA da je kriza ukazala na potrebu za jačanjem mjera otpornosti i mjera za nepredvidive situacije te za poboljšanjem dostupnosti, usklađenosti i koordinacije željezničke mreže, kao i davanjem većeg prioriteta poboljšanju prekograničnih veza kao dijela transeuropske željezničke mreže koja bi činila okosnicu otpornih i održivih pravaca mobilnosti; POZIVA Komisiju da predstavi napredak postignut u pripremi plana za nepredvidive situacije u području prometa kako bi se bolje odgovorilo na pandemiju i druge velike krize;

III. Europski željeznički prijevoz putnika

22. NAGLAŠAVA da, iako je udio međunarodnog željezničkog prijevoza putnika na ukupnom EU-ovu tržištu željezničkog prijevoza putnika nizak¹³, ohrabrujuća ponuda i potražnja upućuju na to da je u sljedećem desetljeću moguće znatno povećanje. Projekti koji su u tijeku, primjerice projekti kojima je cilj oživjeti europske noćne vlakove, ukazuju na entuzijazam i raznolikost;
23. PRIMJEĆUJE velike razlike u razvoju međunarodnih usluga željezničkog prijevoza putnika, infrastrukture i mreža u različitim dijelovima Europe, među ostalim zbog potražnje korisnika, političkih odluka, geografskih značajki, gustoće naseljenosti i gospodarske integracije prekograničnih regija;
24. POZDRAVLJA izradu i praktične korake Platforme za međunarodni željeznički prijevoz putnika (IRP), koja uključuje širok raspon dionika, i PRIMA NA ZNANJE razvoj koncepta *Trans Europe Express 2.0* (TEE 2.0); POZDRAVLJA namjeru Komisije da tijekom ove godine predstavi akcijski plan za unaprjeđenje usluga željezničkog prijevoza putnika na velike udaljenosti i prekograničnih usluga željezničkog prijevoza putnika, ISTIČE potrebu za suradnjom između država članica i Europske unije kako bi se uklonile tržišne prepreke te POZIVA Komisiju da do sljedeće godine podnese izvješće o napretku u kojem će se razmotriti rezultati njezina akcijskog plana;
25. POTIČE daljnji razvoj europskog željezničkog prijevoza putnika. Kratkoročno i srednjoročno to bi trebalo postići dopunjavanjem postojećih usluga i usmjeravanjem na iskustvo putnika, pošteno tržišno natjecanje, sveobuhvatno planiranje ruta i izdavanje karata koje nude željeznički prijevoznici i drugi prodavači karata, izravne veze s regionalnim, lokalnim i gradskim prijevozom te postupke dodjele kapaciteta, ne dovodeći u pitanje nadležnosti država članica i upravitelja infrastrukture u tom pogledu, te uklanjanje tehničkih i operativnih prepreka, posebno na prekograničnim dionicama i terminalima;

¹³ 7 % ukupnih putničkih kilometara; Statistička knjižica Europske komisije za 2020., tablica 3.2.12.

26. PREPOZNAJE da daljnji razvoj tog segmenta zahtijeva uklanjanje preostalih uskih grla u infrastrukturi željezničkog sustava Unije, ostvarenje osnovne i sveobuhvatne mreže TEN-T, razvoj mreže velikih brzina, kupnju interoperabilnih željezničkih vozila i potpunu provedbu Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS), kako je navedeno u nacionalnim provedbenim planovima, čime će se prekidi prometa svesti na najmanju moguću mjeru;
27. PREPOZNAJE raznolikost nacionalnih pristupa u organizaciji usluga željezničkog prijevoza putnika i NAGLAŠAVA da su usluge otvorenog pristupa kao odgovor na potražnju na tržištu ključne za daljnju promjenu načina prijevoza i prelazak na željeznički prijevoz, što se mora kombinirati sa širokom kulturom inovacija i dinamičnim gospodarstvom željezničkog sektora; PREPOZNAJE da u određenim slučajevima države članice mogu na svojem državnom području razmotriti upotrebu ugovora o javnim uslugama i za usluge međunarodnog željezničkog prijevoza putnika, uz usluge domaćeg prijevoza, kako bi se stvorila poželjna ponuda prijevoza; u tom kontekstu SA ZANIMANJEM IŠČEKUJE Komisijinu reviziju smjernica za tumačenje Uredbe (EZ) br. 1370/2007¹⁴;

IV. Europski željeznički prijevoz robe

28. OČEKUJE da će napredak prema dovršetku osnovne mreže transeuropske prometne mreže (TEN-T) unutar utvrđenog vremenskog okvira, široko uvođenje Europskog sustava za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS) na pruzi i u vozilima, popraćeno postupnim ukidanjem postojećih sustava signalizacije, te daljnje usklađivanje tehničkih i operativnih zahtjeva dovesti do učinkovitijeg, jeftinijeg i integriranijeg željezničkog prijevoza, čime će se omogućiti daljnji rast željezničkog prijevoza robe;

¹⁴ Interpretativne smjernice u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza, SL C 92, 29.3.2014., str. 1.

29. OČEKUJE da će se željeznički prijevoz robe dodatno potaknuti koordiniranim uvođenjem inovacija, posebice u području digitalizacije i automatizacije, pod uvjetom da njihovo uvođenje s gledišta troškova i koristi doprinosi povećanju konkurentnosti željezničkog sektora; NAPOMINJE da će digitalna razmjena informacija, uključujući sustave za praćenje, predstavljati važan korak prema integraciji željezničkog prijevoza robe u lanac opskrbe, što će ga učiniti pouzdanijim izborom za pošiljatelje;
30. kad je riječ o europskom zelenom planu u kojem Europska komisija navodi željeznički prijevoz robe kao glavni prioritet, OČEKUJE da će se ta inicijativa temeljiti na cjelokupnom stečenom iskustvu i najboljoj praksi koja je već razvijena na željezničkim teretnim koridorima, uz istodobno poticanje inovacija u nove tehnologije te digitalizacije i operativnih koncepata kako bi se ostvarila integriranija operativna mreža za konkurentan željeznički prijevoz robe;
31. NAPOMINJE da se željeznička mreža Unije za konkurentan prijevoz robe, koju čine željeznički teretni koridori, pokazala vrlo učinkovitom u razvoju usklađenih djelovanja i zajedničkih mjera među dionicima zaduženima za poslovanje, istodobno olakšavajući, među ostalim, jačanje otpornosti željezničkog prijevoza robe u slučaju većih kriza i provedbu potrebnih mjera za nepredvidive situacije;
32. PREPOZNAJUĆI rad postignut unutar željezničkih teretnih koridora, POZDRAVLJA predanost država članica daljnjoj suradnji s Europskom komisijom i koordinatorima koridora osnovne mreže TEN-T, ISTIČE važnost daljnjeg razvoja infrastrukturnih kapaciteta i trasa željezničkih teretnih koridora u skladu sa zahtjevima tržišta i potrebama korisnika te POTIČE jačanje funkcioniranja željezničkih teretnih koridora na koordiniran način;

V. Mreže, ulaganja i povezanost

33. NAPOMINJE da je mreža TEN-T iznimno važna za razvoj usklađene interoperabilne željezničke mreže visokog kapaciteta u Uniji, kao i za njezino povezivanje s lukama, zračnim lukama te cestovnim terminalima i terminalima na unutarnjim plovnim putovima. Iako u okviru Instrumenta za povezivanje Europe i drugih financijskih instrumenata EU-a nije bilo moguće samostalno prevladati velike asimetrije u pokrivenosti i gustoći željezničke mreže, mreža TEN-T mnogim je državama članicama s manjim ulagačkim kapacitetima omogućila da stalno, iako sporo, nadograđuju te poboljšavaju povezanost svojih mreža;
34. ISTIČE važnost usklađenosti politike u pogledu mreže TEN-T s projektima kojima se potiče razvoj brzih i međunarodnih usluga u željezničkom prijevozu putnika među glavnim urbanim čvorištima te olakšava konkurentniji željeznički prijevoz robe; NAGLAŠAVA da je to jedan od preduvjeta za postizanje ciljeva Strategije za održivu i pametnu mobilnost; POTIČE inicijative kojima je cilj ponuditi željezničke veze koje, kad je to moguće, mogu zamijeniti letove na kratke udaljenosti;
35. IMAJUĆI NA UMU politički cilj klimatski neutralnog gospodarstva, PREPOZNAJE da su nacionalni proračuni mnogih država članica i dalje pod pritiskom zbog prethodne gospodarske krize i trenutačne pandemije te da su javna ulaganja u promet u tim državama članicama jedva zadržana na razini potrebnoj za osiguravanje održavanja;
36. NAGLAŠAVA da će željeznički sektor morati na najbolji mogući način iskoristiti financijske instrumente EU-a. Infrastruktura željezničkog prometa prepoznata je kao segment u kojem su najviše potrebna ulaganja kako bi se dovršila mreža TEN-T i modernizirala postojeća mreža; u skladu s tim POZDRAVLJA činjenicu da države članice planiraju iskoristiti sredstva koja su im na raspolaganju u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost i višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. kako bi povećale konkurentnost željezničkog sektora i poduprle povezana ulaganja u željezničku infrastrukturu;

37. ISTIČE da je sustavna integracija s drugim načinima prijevoza, uključujući pomorski prijevoz, prijevoz unutarnjim plovnim putovima, zračni i cestovni prijevoz, ponude gradskog prijevoza i aktivnu mobilnost, ključna kako bi područja bila povezana te se ostvarila promjena načina prijevoza. Stoga je potrebno povećati mogućnosti intermodalnog prijevoza te kapacitete postojeće infrastrukture za prijevoz i objekata za pretovar, kao i bolje upravljati intermodalnim prometom;
38. PREPOZNAJE da su potrebna velika ulaganja tog sektora u željeznička vozila u međunarodnom prijevozu na velike udaljenosti. Financiranje bi se moglo poduprijeti jamstvima na razini Unije kako bi se iskoristile inovacije, unaprijedile nove tehničke specifikacije, povećala fleksibilnost, sigurnost i udobnost te diversificirala ponuda usluga; PREPOZNAJE i da su hitno potrebna ulaganja privatnog sektora te PODSJEĆA države članice da postoje međunarodni sporazumi i ugovori kojima se olakšavaju privatna ulaganja, kao što je Željeznički protokol iz Luxembourga uz Konvenciju iz Cape Towna¹⁵;
39. POZIVA Komisiju da prouči eventualne programe na europskoj razini za potporu željezničkim prijevoznicima na nediskriminirajući način i predstavi zaključke Vijeću; uzimajući u obzir posebnosti željezničkog sektora, PRIMA NA ZNANJE namjeru Komisije da preispita pravila za dodjelu državnih potpora.

¹⁵ Protokol uz Konvenciju o međunarodnim stvarnopravnim osiguranjima pokretne opreme u vezi specifičnih pitanja koja se odnose na željeznička vozila, SL L 331, 16.12.2009., str. 4.