



01.3.2024

## **RADNI DOKUMENT**

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

Odbor za promet i turizam

Izvjestitelj: Massimiliano Salini

# Direktiva o kombiniranom prijevozu

## Pregled razvoja kombiniranog prijevoza u Europi

Direktiva o kombiniranom prijevozu danas je stup europske strategije za promicanje uvođenja aktivnosti prijevoza koje uključuju različite vrste prijevoza, kao što su željeznički prijevoz, pomorski promet na kraćim relacijama i unutarnji plovni putovi s ograničenim cestovnim dionicama. Direktiva je od 1992. glavni pravni tekst kojim se rješavalo pitanje razvoja kombiniranog prijevoza u EU-u.

Intenzivniji razvoj kombiniranog prijevoza od presudne je važnosti za europsku industriju jer se njime promiču održiva prometna rješenja te on pridonosi smanjenju onečišćenja, buke, zagušenja i prometnih nesreća, uz istodobno osiguravanje učinkovitijeg korištenja prometnih resursa kako bi se tom sektoru omogućilo ostvarivanje ekonomije razmjera.

Valja napomenuti da aktualna kretanja modalne raspodjele prometa pokazuju da je 2021. cestovni promet EU-a činio 77 % kopnenog prijevoza tereta, dok su željeznica i unutarnji plovni putovi činili 17 % odnosno 6 %.<sup>1</sup> Sve vrste prijevoza imaju svoju ulogu u osiguravanju pametnog i održivog europskog prometnog sustava prilagođenog budućim promjenama. Važno je ostvariti potencijal svih vrsta prijevoza kako bi se povećala konkurentnost kombiniranog prijevoza.

## Kombinirani prijevoz izvan EU-a

Situacija je slična i izvan europskih granica. Od 1951. Radna skupina UN-a za intermodalni prijevoz i logistiku (WP 24) forum je za razmjenu političkih i tehničkih informacija te najboljih praksi za kombinirani i intermodalni prijevoz. Cilj je potaknuti uvođenje kombiniranog prijevoza u 56 država članica UNECE-a te istodobno težiti optimalnoj upotrebi povezane opreme, infrastrukture i terminala.

Radna skupina započela je 1987. s radom na utvrđivanju mreže ključnih linija kombiniranog prijevoza koja je u skladu s prihvaćenim jedinstvenim standardima i najboljim praksama s ciljem povećanja kvalitete standarda za usluge međunarodnog kombiniranog prijevoza. To je dovelo do provedbe Europskog sporazuma o glavnim međunarodnim linijama kombiniranog prijevoza i sličnim instalacijama (Sporazum AGTC), koji je stupio na snagu 1993. i kojim se osigurava tehnička i pravna struktura potrebna za razvoj učinkovite infrastrukture međunarodnog intermodalnog i kombiniranog prijevoza diljem Europe. U njemu se određuju važne europske željezničke rute koje se upotrebljavaju za intermodalni prijevoz i utvrđuju ključni terminali, granični prijelazi i trajektne veze.<sup>2</sup>

Od 2007. radna skupina WP 24 prati nacionalne mjere politike 19 država članica UNECE-a za promicanje intermodalnog prijevoza i povezane nacionalne regulatorne mjere potpore.

---

<sup>1</sup> Modalna raspodjela kopnenog prijevoza tereta  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran\\_hv\\_frmod/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_frmod/default/table?lang=en)

<sup>2</sup> UNECE WP.24 [https://unece.org/DAM/trans/wp24/Tryptique\\_WP24\\_English.pdf](https://unece.org/DAM/trans/wp24/Tryptique_WP24_English.pdf)

## Izvješće Europskog revizorskog suda

Kako je istaknuto u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda o intermodalnom prijevozu tereta iz 2023.<sup>3</sup>, takvi nejednaki uvjeti za intermodalni prijevoz tereta povezani su s nekoliko čimbenika, kao što su razvoj infrastrukture terminala i nepostojanje posebne strategije EU-a za intermodalnost kojom se rješavaju nedostaci u oblikovanju realističnih ciljeva EU-a za intermodalni prijevoz. Isto tako valja naglasiti da je nedostatak podataka iz država članica negativno utjecao na Komisijin pokušaj praćenja razvoja intermodalnosti. Dionici s kojima su obavljani razgovori istaknuli su da se Direktivom iz 1992. ne promiče u potpunosti kombinirani prijevoz u EU-u i naglasili da se minimalnim pragom od 100 km za necestovnu dionicu isključuju sve usluge koje povezuju luke s unutrašnjošću te spomenuli zastarjeli zahtjev da željezničke i lučke uprave trebaju pečatirati papirne dokumente. Europski revizorski sud dao je i preporuke Komisiji u kojima je pozvao na poboljšanje prikupljanja podataka o intermodalnom prijevozu na nacionalnoj razini jačanjem suradnje između Eurostata i nacionalnih ureda. Istodobno je od Komisije zatraženo da ukloni postojeće regulatorne prepreke kako bi se povećala konkurentnost željeznice i unutarnjih plovnih putova te da poveća poticaje za intermodalni prijevoz. Osim toga, istaknuta je potreba za uspostavljanjem temelja za koordiniranu procjenu potreba intermodalnih terminala koju provode države članice.

### Novi prijedlog Komisije: novi pristup kombiniranom prijevozu?

Novim prijedlogom koji je Komisija objavila 7. studenoga 2023. izmjenjuje se navedena direktiva kao dio paketa za ozelenjivanje prijevoza robe i predstavlja treći pokušaj revizije tog pravnog teksta. Komisija je već predložila reviziju Direktive 1998.<sup>4</sup> i 2017. godine<sup>5</sup>, no s obzirom na to da u međuinstitucijskim pregovorima nije postignut dogovor, Komisija je povukla prijedloge.

Svjesni smo truda koji je Komisija uložila u svoj novi prijedlog i smatramo da je revizija ključna kako bi se pridonijelo stvarnom i izvedivom razvoju tržišta kombiniranog prijevoza u EU-u te kako bi on postao učinkovitiji i konkurentniji. Prema *ex post* evaluaciji u okviru REFIT-a koju je Komisija predstavila 2016., Direktiva iz 1992. i dalje je mehanizam koji može služiti za promicanje kombiniranog prijevoza, iako ima mnogo prostora za poboljšanje. Nejasna definicija kombiniranog prijevoza nije se pokazala u potpunosti djelotvornom. Njezino neujednačeno korištenje u državama članicama, zajedno s nedostatkom provedbe, dovelo je do stvaranja pravne nesigurnosti na tržištu kombiniranog prijevoza i ograničavanja

---

<sup>3</sup> Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran\\_hv\\_frmod/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_frmod/default/table?lang=en)

<sup>4</sup> Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A51998PC0414%2801%29>

<sup>5</sup> Prijedlog DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 92/106/EEZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1510583870974&uri=COM%3A2017%3A648%3AFIN>

mogućnosti industrije da ostvari korist od Direktive. Osim toga, određeni aspekti definicije kombiniranog prijevoza smatraju se zastarjelima ili pretjerano restriktivnima, čime se oslabljuje učinkovitost same direktive. K tome, uloga digitalizacije ključna je za jamčenje dobrog funkcioniranja sektora jer bi se njome izbjegla upotreba dokumenata u papirnatom obliku, čime bi se smanjilo dodatno administrativno opterećenje za subjekte. Problem je i nedostatak usporedivih podataka o kombiniranom prijevozu jer se oni ne prikupljaju u svim državama članicama. Na temelju podataka Komisije samo 13 država članica sustavno prikuplja i analizira statističke podatke o kombiniranom prijevozu.<sup>6</sup>

U javnom savjetovanju koje je Komisija pokrenula 2022.<sup>7</sup> radi pružanja povratnih informacija o tome kako bi se intermodalni prijevoz mogao poboljšati, 80 % dionika navelo je da postoje znatne razlike u pogledu konkurentnosti intermodalnog prijevoza u državama članicama zbog razine dostupnosti i kvalitete infrastrukture, kao što su terminali i željeznice, te u potpori koju pružaju države članice, kao što su financiranje infrastrukture i državne potpore. Posebno je istaknuto šest čimbenika koji utječu na nedostatnu konkurentnost intermodalnog prijevoza, a to su troškovi pretovara, nedostatak odgovarajućih terminala i ponude usluga na terminalima, kašnjenja i dulje vrijeme provoza te troškovi prijevoza od vrata do vrata.

Sve u svemu, regulatorna i financijska potpora za intermodalni prijevoz dosad nije bila dovoljno učinkovita i poticajna jer nije omogućila ostvarivanje njegova potencijala i nije ga učinila potpuno konkurentnim zbog pravnih nejasnoća te regulatornih i infrastrukturnih prepreka.

## **Redefiniranje kombiniranog prijevoza**

U novom prijedlogu Komisije znatno se mijenja članak 1. na način da se uvode novi elementi kako bi ga se prilagodilo i uskladilo s velikim gospodarskim, tehnološkim i regulatornim promjenama do kojih je u međuvremenu došlo. Zbog uvođenja okvira potpore za intermodalni prijevoz u Direktivi se navodi i novi skup definicija. Osobito se u odnosu na trenutačnu razlikuje nova definicija kombiniranog prijevoza.

Kombinirani prijevoz prvi je put u Direktivi 92/106/EEZ definiran kao „prijevoz robe između država članica, pri čemu se kamion, prikolica, poluprikolica, s vučnim vozilom ili bez njega, izmjenjivi sanduk ili kontejner od 20 stopa ili više, koristi na cesti pri početnoj ili završnoj dionici putovanja, a u drugoj dionici, željezničkim ili unutarnjim plovnim putem ili pomorskim prijevozom, ako je ta dionica dulja od 100 km zračne linije i čini početnu ili završnu dionicu cestovnog prijevoza na tom putovanju:

- između točke utovara robe i najbliže odgovarajuće utovarne željezničke postaje pri početnoj dionici te između najbliže odgovarajuće istovarne željezničke postaje i točke istovara pri završnoj dionici, ili
- unutar promjera koji nije veći od 150 km zračne linije od luke unutarnjeg plovnog puta ili

---

<sup>6</sup> EX-POST EVALUACIJA u okviru REFIT-a <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/swd%25282016%2529140-final-report.pdf>

<sup>7</sup> Javno savjetovanje [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13010-Odrzivi-promet-revizija-Direktive-o-kombiniranom-prijevozu\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13010-Odrzivi-promet-revizija-Direktive-o-kombiniranom-prijevozu_hr)

pomorske luke utovara ili istovara”.<sup>8</sup>

U novom se prijedlogu znatno mijenja definicija te se dodaje uvjet da se aktivnošću kombiniranog prijevoza za barem 40 % smanje vanjski troškovi u usporedbi s aktivnosti alternativnog cestovnog unimodalnog prijevoza, u skladu s metodologijom utvrđenom na temelju jediničnih vrijednosti iz Priručnika o vanjskim troškovima prijevoza. U skladu s novom direktivom, konkretnu metodologiju za izračun vanjskih troškova i prihvatljivost za ostvarivanje koristi od mjera potpore za kombinirani prijevoz trebalo bi utvrditi provedbenim aktom.

Do te promjene u pristupu došlo je zbog toga što je definicija koja se temelji na ograničenjima udaljenosti kritizirana jer nije uzimala u obzir heterogenost europskih regija i njihovih značajki, a prvenstveno se njome nužno ne promiče smanjenje vanjskih troškova. Zbog toga se u novoj Direktivi poziva na uvođenje praga uštede u odnosu na vanjske troškove, posebno u pogledu onečišćenja zraka, emisija stakleničkih plinova, ozljeda, buke i zagušenja, pri provedbi aktivnosti intermodalnog prijevoza u usporedbi s alternativnim unimodalnim prijevozom. Pri izračunu vanjskih troškova isto se tako moraju uzeti u obzir sve faze intermodalnog prijevoza, uključujući one koje se odvijaju na terminalima.

Pozdravljamo ambiciju Komisije da potiče održiva prometna rješenja i smanji vanjske troškove podupiranjem i promicanjem kombiniranog prijevoza. No smatramo da nova definicija donosi znatnu nesigurnost. Trebalo bi težiti postavljanju jednostavnijih uvjeta kako bi aktivnosti prijevoza bile prihvatljive za poticaje te kako bi se izbjeglo administrativno i operativno opterećenje za intermodalne prijevoznike. Osim toga, većina dionika u prometnom sektoru prilično je skeptična u pogledu operabilnosti nove definicije. Novim pristupom koji je predložila Komisija kombinirani prijevoz mogao bi postati pretjerano složen i opterećujući, čime bi se subjekte u logističkom lancu odvratilo od toga da odaberu kombinirani prijevoz.

Trenutačno nije jasno kako će se točno izračunati prag od 40 % i s kojom će se polaznom vrijednošću unimodalnog prijevoza usporediti. Zbog toga je važno imati konkretnije tehničke informacije o pragu od 40 % koji je utvrdila Komisija, posebno u iščekivanju predstojeće revizije Priručnika Komisije o vanjskim troškovima prijevoza.

Za tu je reviziju važno da se zajamči dosljednost u pogledu novih izazova za europsko tržište i tehnološki razvoj. Stoga je od ključne važnosti pružiti podatke o vanjskim troškovima za sve vrste prijevoza i ocijeniti potrebu za uključivanjem i drugih parametara ili podataka koji su u skladu sa znanstvenim dokazima i tehničkim inovacijama te osiguravaju jasnoću. Doista je nužno imati pouzdan temelj za razvoj sveobuhvatnog pristupa kojim se uzima u obzir ključna uloga novih tehnologija u europskom prometnom sektoru. Zbog toga bi moglo biti korisno da Komisija aktivno surađuje s dionicima kako bi osigurala da se zakonodavstvo i dalje mijenja u korak s prometnom industrijom.

Uključivanje dionika u industriji prometa u prikupljanje tehničkih informacija za reviziju Priručnika može pridonijeti učinkovitom razvoju kombiniranog prijevoza na europskom

---

<sup>8</sup> Direktiva Vijeća 92/106/EEZ od 7. prosinca 1992. o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A31992L0106>

tržištu koji je otporan na promjene u budućnosti. Za povećanje konkurentnosti kombiniranog prijevoza mogli bi se razmotriti dodatni poticaji za aktivnosti kojima se osigurava smanjenje vanjskih troškova za više od 40 %.

## **Platforma za e-FTI**

Kako bi se zajamčilo da samo prihvatljive aktivnosti intermodalnog prijevoza imaju koristi od okvira potpore uspostavljenog predmetnom Direktivom, ključno je provjeriti ispunjavaju li pojedine aktivnosti uvjete utvrđene u okviru potpore. Pozdravljamo ideju Komisije da se osloni na moderne digitalne tehnologije kojima se može provjeriti sukladnost svih aktivnosti. Upravljanje podacima, informacijama i alatima ima ključnu ulogu u poboljšanju transparentnosti pri utvrđivanju kriterija prihvatljivosti za aktivnosti kombiniranog prijevoza u skladu s područjem primjene predmetne direktive čime se rješava i pitanje administrativnog opterećenja za industriju.

Digitalni alati mogu biti ključni za povećanje konkurentnosti kombiniranog prijevoza i lakše dobivanje objedinjenih podataka te za promicanje razmjene informacija o prometnim tokovima za korisnike i javna tijela, čime se potiče planiranje ulaganja i dostupnost najučinkovitije opcije kombiniranog prijevoza.

Pozdravljamo upotrebu platforme za elektroničke informacije o prijevozu tereta za digitalne podatke o prometu koja je uspostavljena Uredbom (EU) 1056/2020 Europskog parlamenta i Vijeća (takozvane platforme za e-FTI). Prema toj direktivi poduzeće koje organizira kombinirani prijevoz dostavlja informacije o prijevozu na navedenoj platformi prije početka predmetne aktivnosti kombiniranog prijevoza kako bi moglo iskoristiti okvir potpore utvrđen Direktivom. Tražene su informacije potrebne za dokazivanje sukladnosti, a nacionalna tijela ne bi trebala tražiti dodatne podatke.

Upotreba te digitalne platforme može biti dobro usklađena s digitalnim ciljevima i biti učinkovit alat za smanjenje administrativnog opterećenja i osiguravanje da kombinirani prijevoz drži korak s tehnološkim razvojem. Digitalni alati mogu pridonijeti i boljoj dostupnosti i onih podataka o prijevozu tereta koji se odnose na lokaciju i učinak najučinkovitijih tokova kombiniranog prijevoza kojima se može nastojati dodatno poboljšati politike za kombinirani prijevoz i potaknuti ulaganja kojima se izbjegava zagušenje cestovnog prometa na određenim rutama.

S druge strane, moramo osigurati da platformu za e-FTI počnemo upotrebljavati tek kad ona postane u potpunosti dostupna i operativna u Europi kako bi se izbjeglo da takav okvir dovede do više velikih tehničkih i provedbenih problema. Alati za digitalizaciju mogu kvantitativno i kvalitativno pojednostavniti postupke za utvrđivanje prihvatljivosti za okvir potpore. Međutim, važno je da upotreba platforme za e-FTI bude usklađena sa stupanjem na snagu Direktive. Važno je pratiti pravilnu provedbu Uredbe o e-FTI-ju kao preduvjet za procjenu ušteda u pogledu vanjskih troškova. Osim toga, ključno je razraditi vremenski okvir za donošenje provedbenih akata koji se odnose na izračun vanjskih troškova. Tom će se mjerom ukloniti rizik od ugrožavanja razvoja kombiniranog prijevoza u državama članicama uz izbjegavanje svakog manjka transparentnosti u pogledu donesenih kriterija.

## Nacionalni strateški okviri

Države članice imaju ključnu ulogu u definiranju i prilagodbi nacionalnih politika kako bi se poduzele potrebne mjere za povećanje konkurentnosti kombiniranog prijevoza. Iako neke od europskih zemalja već imaju nacionalne politike kojima se promiče intermodalnost, druge nemaju nikakve mjere potpore, što dovodi do fragmentacije koja smanjuje učinkovitost Direktive u Europi. Kako bi se riješilo to pitanje, novim se prijedlogom utvrđuje da bi sve države članice trebale donijeti nacionalni okvir politike za olakšavanje uvođenja intermodalnosti koji uključuje i regulatorne i neregulatorne mjere. Ta nova odredba ključan je alat za rješavanje problema fragmentiranog pristupa u Europi.

Prema Direktivi, cilj je tih mjera postići opće kumulativno smanjenje od najmanje 10 % ukupnih troškova kombiniranog prijevoza koje snose poduzeća koja organiziraju kombinirani prijevoz za sedam i pol godina nakon stupanja na snagu Direktive. Osim toga, njima bi se trebalo pridonijeti razvoju tehnologija kojima se može potaknuti uvođenje kombiniranog prijevoza i povezati željeznice i unutarnje plovne putove s nepovezanim intermodalnim terminalima za pretovar.

Bilo bi poželjno osigurati da sve države članice budu u stanju zajamčiti ukupno smanjenje od najmanje 10 % ukupnih troškova kombiniranog prijevoza na svojem državnom području, u skladu sa svojim tehnološkim i infrastrukturnim elementima. Bilo bi korisno imati i tehničke pojedinosti o metodi izračuna tog praga od 10 % kako bi se osigurala veća jasnoća. S obzirom na ambiciozni prag koji je predložila Komisija, možda bi bilo prikladno državama članicama dati preporuke o mogućim mjerama, navodeći bi li one trebale biti strukturne ili privremene.

## Preporuka izvjestitelja

- Kombinirani prijevoz mora biti učinkovit alat za europski prometni sektor. Stoga pozivamo na realističan pristup kojim se može znatno povećati konkurentnost europskih industrija i istodobno ostvariti koristi za okoliš. Trebalo bi dodatno poticati upotrebu kombiniranog prijevoza.
- Strategija drastičnog mijenjanja postojeće definicije na prag od 40 % smanjenja vanjskih troškova koju je predložila Komisija donosi veliku nesigurnost za industriju. Tu definiciju i metodologiju na kojoj se temelji potrebno je dodatno ocijeniti i pojasniti kako bi se izbjegle nesigurnosti i administrativno opterećenje za sektor. Važno je osigurati jednake uvjete za sve vrste prijevoza jer sve vrste prijevoza imaju svoju ulogu na našem putu prema održivom prometnom sustavu. Bilo bi poželjno pružiti jednostavnije, usklađene i jasne uvjete za osiguravanje prihvatljivosti aktivnosti prijevoza za poticaje, čime bi se uklonile sve nesigurnosti za sve uključene sudionike i povećala privlačnost kombiniranog prijevoza za europsko tržište.
- Radi veće jasnoće nužno je prikupiti više tehničkih referenci i metodologije za odabrani prag od 40 %. Nadalje, Komisijin Priručnik o vanjskim troškovima prijevoza objavljen je 2019., a predstojećom revizijom promijenit će se sveukupna metodologija za vanjske troškove. Za tu bi se reviziju trebali koristiti i tehnički doprinosi dionika u prometnom sektoru.
- Pozivamo na utvrđivanje konkretnog vremenskog okvira za donošenje provedbenih akata Komisije povezanih s izračunom vanjskih troškova jer bi taj pristup mogao

ugroziti transparentnost donesenih kriterija, što bi dovelo do slabljenja konkurentnosti kombiniranog prijevoza.

- Važno je dati dodatne poticaje za one vrste prijevoza kojima se može ostvariti smanjenje vanjskih troškova za više od 40 % kako bi se motivirala industrija i dodatno poboljšala održivost našeg prometnog sustava.
- Iako je digitalizacija intermodalnih prijevoznih aktivnosti ključan element za razvoj sektora, važno je osigurati da operativno pokretanje platforme za e-FTI bude usklađeno sa stupanjem na snagu predmetne direktive. Pravna sigurnost doista je od najveće važnosti.
- Bilo bi korisno dići stvaranje objedinjene baze podataka na novu razinu i poboljšati razmjenu informacija o prometnim tokovima, čime bi se potaknulo planiranje ulaganja i dostupnost najučinkovitijih opcija za kombinirani prijevoz.
- Poželjno je da se osigura da sve države članice budu u stanju zajamčiti ukupno smanjenje ukupnih troškova kombiniranog prijevoza od najmanje 10 % na svojem državnom području, u skladu sa svojim socioekonomskim, tehnološkim i infrastrukturnim razvojem. Bilo bi korisno imati tehničke pojedinosti o metodi izračuna za taj prag od 10 %.
- Pozdravljamo prijedlog Komisije o izuzeću od zabrana vožnje vikendom, noću i praznicima koje se primjenjuju na teška teretna vozila, čime se može osigurati jednostavniji protok prometa u okviru kombiniranog prijevoza i dodatno poboljšati stanje u pogledu fragmentacije jedinstvenog prometnog prostora.