

Bruxelles, 18.12.2020.
COM(2020) 838 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o provedbi Uredbe (EU) 2018/643 o statistici željezničkog prijevoza

1. UVOD

1.1. CILJ IZVJEŠĆA

U članku 9. Uredbe (EU) 2018/643 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. travnja 2018. o statistici željezničkog prijevoza¹ navodi se da Komisija nakon savjetovanja s Odborom za europski statistički sustav mora do 31. prosinca 2020. i svake četiri godine nakon toga Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti izvješće o provedbi te uredbe i o budućem razvoju događaja.

U prvom odjeljku ovog izvješća objašnjava se kontekst Uredbe i politike te se navode države i statistika na koju se primjenjuje Uredba. U drugom odjeljku predstavljaju se problemi povezani s provedbom Uredbe, dok treći i četvrti odjeljak sadržavaju opis mogućeg budućeg razvoja događaja i zaključke.

1.2. KONTEKST PRAVNOG OKVIRA

Izvorna pravna osnova za statistiku željezničkog prijevoza bila je Uredba (EZ) br. 91/2003². Budući da je ta uredba nekoliko puta bitno izmijenjena, preinačena je 2018. radi jasnoće u Uredbu (EU) 2018/643, čime su se sve promjene objedinile u jednom novom pravnom tekstu.

Uredba (EZ) br. 91/2003 osmišljena je kako bi se Komisiji, drugim institucijama EU-a, nacionalnim vladama i široj javnosti pružili usporedivi, pouzdani, usklađeni, redovni i sveobuhvatni statistički podaci o željezničkom prijevozu robe i putnika.

Cilj izmjena uvedenih 2016. Uredbom (EU) 2016/2032 bio je ažurirati i pojednostavniti izvorni akt (i time smanjiti opterećenje za države članice). Njima se nastojalo i optimizirati postojeći pravni okvir za europsku statistiku o željezničkom prijevozu i uskladiti ga s Ugovorom iz Lisabona.

1.3. KONTEKST POLITIKE

U proteklih 25 godina Komisija je aktivno predlagala da se europsko tržište željezničkog prijevoza restrukturira kako bi se ojačao položaj željeznica u odnosu na druge vrste prijevoza. Komisijina nastojanja usmjerena su na tri glavna cilja, koji su svi presudni za razvoj snažnog i konkurentnog sektora željezničkog prijevoza:

- (1) otvaranje tržišta željezničkog prijevoza tržišnom natjecanju;
- (2) poboljšanje interoperabilnosti i sigurnosti nacionalnih mreža;
- (3) razvijanje infrastrukture za željeznički prijevoz.

Ta je politika iznimno važna. U Bijeloj knjizi *Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima*³ navodi se nekoliko ciljeva za ostvarenje konkurentnog i resursno učinkovitog sustava željezničkog prijevoza. Otada je prioritet uspostava jedinstvenog europskog željezničkog prostora: i. ukidanjem tehničkih, administrativnih i pravnih prepreka ulasku na nacionalna tržišta željezničkih usluga te ii. dovršavanjem europske mreže željezničkog sustava velikih

¹ SL L 112, 2.5.2018., str. 1.

² Uredba (EZ) br. 91/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2002. o statistici željezničkog prijevoza (SL L 14, 21.1.2003., str. 1.).

³ COM(2011) 144 final.

brzina do 2050., kada bi se većina putničkog prometa na srednjim udaljenostima trebala odvijati željeznicom.

Osim za potrebe politika, podaci prikupljeni na temelju Uredbe (EU) 2018/643 korisni su i prijevozničkim poduzećima, sveučilištima, istraživačima i stručnjacima za modeliranje koji rade u području željezničkog prijevoza.

U upitniku koji je poslan u travnju 2020. države članice navele su koristi podataka koji se dobivaju na temelju statistike željezničkog prijevoza. Prema njihovim povratnim informacijama, podacima se služe: nacionalna tijela, istraživački instituti, sam željeznički sektor radi analize i planiranja, institucije EU-a, međunarodne organizacije kao što su Međunarodni prometni forum i Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu te oblikovatelji politika radi planiranja, ciljanog praćenja i donošenja odluka. Nadalje, države članice izjavile su da su podaci potrebni za: praćenje kretanja aktivnosti željezničkog prijevoza na kratkoročnoj osnovi (upotrebom tromjesečnih podataka) i dugoročnoj osnovi (upotrebom godišnjih podataka), provedbu nacionalnih analiza trendova i usporedbe s drugim državama te praćenje načina na koji se udio željezničkog prijevoza u ukupnom prijevozu u Europi razvija u usporedbi s drugim vrstama prijevoza (raspodjela prema vrstama prijevoza).

Europski zeleni plan⁴ nova je strategija rasta čiji je cilj postići održivost gospodarstva EU-a pretvaranjem klimatskih i ekoloških izazova u prilike u svim područjima politike te osiguravanjem pravedne i uključive tranzicije za sve. U europskom zelenom planu poziva se na smanjenje emisija iz prometa od 90 % do 2050. te na sljedeće prioritarno djelovanje radi prelaska na održivu i pametnu mobilnost:

- poticanje „multimodalnog” prijevoza,
- podupiranje automatizirane i povezane mobilnosti za sve vrste prijevoza,
- bolje upravljanje vanjskim troškovima aktivnosti prijevoza određivanjem cijena,
- povećanje proizvodnje i upotrebe održivih alternativnih goriva u prometu te
- smanjenje onečišćenja iz prometa, osobito u gradovima.

Kako bi se ubrzao taj prelazak, znatan udio cestovnog prijevoza tereta trebao bi se prebaciti na željeznicu i unutarnje plovne putove (trenutačno se 75 % kopnenog tereta prevozi cestom).

1.4. OBUHVAĆENOST DRŽAVA ČLANICA I DRUGIH ZEMALJA

Uredba (EU) 2018/643 primjenjuje se izravno i u potpunosti na sve države članice.

Sve države članice dužne su dostaviti podatke propisane u Uredbi, osim Malte i Cipra, u kojima nema aktivnosti željezničkog prijevoza jer nemaju željezničku infrastrukturu.

Podatke o željezničkom prijevozu dostavljaju i tri zemlje Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) – Norveška, Švicarska i Lihtenštajn. Tri zemlje kandidatkinje (Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Turska) te jedna potencijalna zemlja kandidatkinja (Bosna i Hercegovina) dostavljaju podatke na dobrovoljnoj osnovi.

U skladu s člankom 6. Uredbe (EU) 2018/643 države Eurostatu šalju: i. detaljnu godišnju statistiku o prijevozu robe i putnika, ii. tromjesečnu statistiku o prijevozu robe i putnika, iii. regionalnu statistiku o prijevozu robe i putnika (svakih pet godina za referentno razdoblje od jedne godine), iv. statistiku o prometnim tokovima u željezničkoj mreži (svakih pet godina za referentno razdoblje od jedne godine) te v. godišnju statistiku o razini prijevozne aktivnosti u prijevozu robe i putnika.

⁴ COM(2019) 640 final.

Od 1. veljače 2020., kada je Ujedinjena Kraljevina napustila Europsku uniju, Eurostat je u svoje skupove podataka dodao novi skup „Europska unija – 27 zemalja (od 2020.)” iz kojeg je isključena Ujedinjena Kraljevina. Tijekom prijelaznog razdoblja do kraja 2020. Ujedinjena Kraljevina nastavlja dostavljati podatke Eurostatu, a ti se podaci stavljaju na raspolaganje korisnicima.

2. PRAĆENJE PROVEDBE UREDBE

2.1. USKLAĐENOST S PRAVNIM OBVEZAMA

Postoji vrlo dobra razina usklađenosti s obvezama dostavljanja podataka koje su definirane u Uredbi (EU) 2018/643 i sve države članice dostavljaju potrebne skupove podataka. Ponekad može doći do kraćih odgoda zbog promjena na nacionalnoj razini (npr. promjene povezane s informatičkim sustavom ili promjene na tržištu željezničkih usluga). Međutim, te odgode nikada nisu utjecale na proizvodnju statistike željezničkog prijevoza. Države se pridržavaju dogovorene metodologije, čime se osigurava proizvodnja visokokvalitetne i pouzdane statistike o željezničkom prijevozu robe i putnika u Europi.

2.2. METODE ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

Željeznički prijevoznici prikupljaju podatke s pomoću metoda koje su donijele države članice te ih šalju nacionalnim tijelima koja su zadužena za obradu podataka. Eurostatov *Reference Manual on Rail transport statistics* (Referentni priručnik o statistici željezničkog prijevoza)⁵ uključuje poglavlje posvećeno nacionalnim metodologijama, uz potpoglavlje o sastavljanju podataka i upravljanju kvalitetom.

2.3. ADMINISTRATIVNO OPTEREĆENJE DRŽAVA ČLANICA

Eurostat se kontinuirano zalaže za smanjenje administrativnog opterećenja i pojednostavnjenje. Na temelju povratnih informacija država članica i u suradnji s nacionalnim zavodima za statistiku, Eurostat provodi posebne mjere za smanjenje tereta prikupljanja podataka i izvješćivanja.

Na zahtjev država članica Uredba (EZ) br. 91/2003 izmijenjena je 2016. kako bi se smanjilo i pojednostavnilo njihovo administrativno opterećenje. Izmijenjeni su sljedeći prilozi:

- uklonjen je Prilog B – „Godišnja statistika o prijevozu robe (pojednostavnjeno izvješće)”,
- Prilog C – „Godišnja statistika o prijevozu putnika (detaljno izvješće)” – pojednostavnjen je uklanjanjem tablica C1 („prevezeni putnici, prema vrsti prijevoza (privremeni podaci, samo broj putnika)”) i C2 („prekogranični prijevoz putnika, prema državi ukrcaja i državi iskrcaja (privremeni podaci, samo broj putnika)”),
- uklonjen je Prilog D – „Godišnja statistika o prijevozu putnika (pojednostavnjeno izvješće)”,
- uklonjen je Prilog H – „Statistika o nesrećama u željezničkom prijevozu”. Do 2016. države članice dostavljale su podatke o nesrećama Eurostatu i Agenciji Europske unije za željeznice. Od 2016. takvi se podaci dostavljaju samo Agenciji kako bi se smanjilo

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/29567/3217334/Reference+manual+on+Rail+Transport+Statistics+%28Version+8.01%29/ed767b61-7fca-470a-a9e2-582e4aabcdcb> (dostupno samo na engleskom jeziku).

opterećenje država članica. Agencija zatim šalje te podatke Eurostatu radi diseminacije putem svoje baze podataka⁶,

- uklonjen je Prilog I – „Popis prijevoznika (izvješće o popisu prijevoznika)”.

Eurostat radi na razvijanju boljih postupaka za validaciju podataka i provjere kvalitete, kojima će se državama članicama brzo davati povratne informacije u vrlo ranoj fazi prijenosa podataka.

Prema informacijama koje su prikupljene iz upitnika poslanog državama članicama u travnju 2020. okvir definiran Uredbom (EU) 2018/643 dovoljan je da bi se zadovoljile potrebe korisnika bez prekomjernog opterećivanja ispitanika. Države smatraju da su podaci vrlo vrijedni te da su povezano opterećenje i trošak za ispitanike i statističke urede pri prikupljanju tih podataka opravdani u odnosu na njihove koristi. Države članice priznaju da je ekološki prihvatljiva logistika nezamisliva bez željezničkog prijevoza te da bi taj sektor trebalo osuvremeniti i osnažiti. Za potporu tom procesu potrebni su relevantni i pouzdani podaci kako bi se različite mjere definirale i ocijenile.

2.4. VALIDACIJA PODATAKA I KVALITETA PRIMLJENIH STATISTIČKIH PODATAKA

Iako su države članice odgovorne za kvalitetu statistike željezničkog prijevoza, Komisija poduzima sve potrebne mjere za otkrivanje pogrešaka u podacima koje prima. Eurostat održava pouzdan informatički sustav za primanje, validaciju i obradu podataka te provodi nekoliko vrsta provjera podataka. Ako se otkriju pogreške, od država se traži da pošalju ispravljene podatke.

Kada je riječ o tehničkim rješenjima za prijenos podataka, postignuta je visoka razina standardizacije. Države šalju podatke Eurostatu putem portala EDAMIS u skladu s traženom strukturom datoteke i oblikom zapisa. U postupku validacije, koji se primjenjuje putem glavnog informatičkog sustava, provodi se rano otkrivanje osnovnih pogrešaka i pogrešnih oznaka, čime se omogućuje brza integracija podataka u Eurostatovu produkcijsku bazu podataka.

Nakon što se podaci učitaju u Eurostatovu produkcijsku bazu podataka, provode se detaljne provjere kako bi se osigurala kvaliteta poslanih podataka. U sklopu tih provjera kvalitete pregledava se dosljednost izvještajnih tablica svake države, dosljednost tih tablica tijekom vremena i usklađenost među različitim vrstama tablica te se uspoređuju rezultati među partnerskim zemljama izvjestiteljicama (zrcalne provjere).

Općenito se smatra da su ti podaci dobre kvalitete. Ipak, i dalje treba nastojati smanjiti asimetričnosti koje se javljaju pri zrcalnim provjerama, iako se neke od njih mogu pripisati razlikama u nacionalnim metodologijama i ne mogu se lako otkloniti. Isto tako, trebalo bi poboljšati izvješćivanje o podacima o prijevozu usklađivanjem metoda za prikupljanje podataka u zemljama izvjestiteljicama.

2.5. METODOLOŠKA POTPORA DRŽAVAMA ČLANICAMA

Eurostat pruža trajnu metodološku i tehničku potporu zemljama izvjestiteljicama u provedbi Uredbe (EU) 2018/643.

U sklopu te potpore Eurostat organizira posjete državama kako bi se raspravilo o nedoumicama. Nadalje, Eurostat svake dvije godine organizira sastanak nacionalnih stručnjaka (Stručna skupina za statistiku željezničkog prijevoza) iz svih država članica, zemalja EFTA-e, država kandidatkinja i potencijalnih država kandidatkinja radi razmjene dobre prakse i raspravljanja o kvaliteti podataka, metodološkim pitanjima i novim

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostupno na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku).

projektima. Provedba Uredbe isto je tako redovna stavka dnevnog reda na sastancima koordinacijske skupine za statistiku o prijevozu.

U Referentnom priručniku o statistici željezničkog prijevoza nalaze se smjernice o provedbi Uredbe za države članice. Referentni priručnik redovito se ažurira (uglavnom na godišnjoj osnovi) kako bi uključivao najnovije informacije, dokumentaciju i smjernice relevantne za prikupljanje statistike željezničkog prijevoza.

Eurostat je 2019. u bliskoj suradnji s Gospodarskom komisijom Ujedinjenih naroda za Europu i Međunarodnim prometnim forumom zajednički objavio peto izdanje dokumenta *Glossary for transport statistics* (Pojmovnik statistike prijevoza), koji uključuje ažurirani i poboljšani odjeljak o željezničkom prijevozu. Cilj je tog pojmovnika standardizirati definicije statistike prijevoza na europskoj i međunarodnoj razini.

2.6. DISEMINACIJA PODATAKA

Eurostat objavljuje podatke prikupljene na temelju Uredbe (EU) 2018/643 putem svoje baze podataka za diseminaciju, koja je besplatno dostupna na Eurostatovim internetskim stranicama. Postoji 26 tablica o željezničkom prijevozu te se one redovito ažuriraju i nadopunjuju detaljnim datotekama s metapodacima.

Eurostat isto tako izdaje članke pod nazivom *Statistics Explained* (Objašnjenja o statistici), u kojima se pruža analiza podataka za medije i širu javnost⁷. Podaci se diseminiraju i putem prilagođenih izvezenih podataka za korisnike i oblikovatelje politika, Eurostatovih vijesti i Eurostatovih publikacija (npr. knjiga o statistici *Energy, transport and environment statistics* (Statistika energije, prijevoza i okoliša)⁸).

3. DALJNI RAZVOJ STATISTIKE ŽELJEZNIČKOG PRIJEVOZA

U okviru europskog zelenog plana najavljen je niz politika za preobrazbu u svim gospodarskim sektorima, među ostalim i u sektoru prijevoza. Statistike željezničkog prijevoza robe i putnika mogu pomoći pri određivanju i praćenju ciljeva politike time što se na raspolaganje stavljaju podaci o obujmu prevezene robe, broju putnika, prijeđenim kilometrima te opremi i infrastrukturi. Takve se informacije prikupljaju na temelju Uredbe (EU) 2018/643 i putem neobaveznih upitnika.

U nekim je državama mogućnost prikupljanja tih informacija na temelju Uredbe (EU) 2018/643 ograničena zbog povjerljivosti podataka. Eurostat će zajedno s državama članicama istražiti je li moguće otkloniti prepreke koje nameće povjerljivost podataka i na koji se način to može učiniti.

Kako bi šire obuhvatio statistiku željezničkog prijevoza, Eurostat je potpisao administrativni sporazum s Agencijom Europske unije za željeznice radi primanja i objavljivanja podataka o:

- (i) duljini pruga i kolosijeka opremljenih Europskim sustavom za upravljanje željezničkim prometom (ERTMS);
- (ii) broju željezničkih postaja s opremom za osobe sa smanjenom pokretljivošću.

Prvi skup podataka, objavljen u trećem tromjesečju 2020., povezan je s duljinom pruga opremljenih ERTMS-om.

⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Rail> (dostupno samo na engleskom jeziku).

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DK-19-001> (dostupno samo na engleskom jeziku).

Osim toga, Eurostat radi na razvoju matrice udaljenosti željeznica kako bi se izračunali pokazatelji raspodjele prema vrstama prijevoza po razredima udaljenosti, a da se zemljama izvjestiteljicama ne nametne dodatno opterećenje. Matrica udaljenosti za željeznicu temelji se na razini klasifikacije regija NUTS 2 i stoga odgovara prikupljanju regionalnih podataka za željeznički prijevoz iz Priloga IV. Uredbi (EU) 2018/643. Način na koji će se matrica udaljenosti razvijati ovisit će o poboljšanjima geografskih mreža. Njezina će primjena uvelike ovisiti o dostupnosti i kvaliteti podataka o željeznicama na regionalnoj razini.

Geografska obuhvaćenost statistike željezničkog prijevoza mogla bi se povećati zbog budućih proširenja EU-a i dobrovoljnog sudjelovanja drugih zemalja i/ili međunarodnih organizacija putem sporazuma o suradnji.

Prema upitniku koji je poslan u travnju 2020. države članice u ovom trenutku smatraju da nema potrebe da se Uredba (EU) 2018/643 izmijeni ili poboljša. Nema novih potreba korisnika na koje bi se trebalo osvrnuti. Međutim, nove nacionalne, europske i međunarodne političke inicijative o održivosti i preobrazbi sustava prijevoza mogu dovesti do novih potreba za podacima. Nakon što se takve potrebe utvrde, trebat će ih procijeniti i pravodobno raspraviti o njima u okviru Stručne skupine za statistiku željezničkog prijevoza.

4. ZAKLJUČCI

Uredba (EU) 2018/643 uspješno je provedena, a njezini se rezultati smatraju pozitivnima. Dobro uspostavljen mehanizam u Eurostatu i na nacionalnoj razini omogućuje proizvodnju usporedive i visokokvalitetne statistike.

Eurostat poduzima sve što može kako bi državama članicama pomogao u provedbi Uredbe te da bi proizvodio statistiku visoke kvalitete. Razvio je informatički sustav i uveo načine komunikacije kojima se nastoji što više smanjiti opterećenje zemalja izvjestiteljica pri upravljanju podacima. Eurostat isto tako pruža smjernice o tome kako poboljšati kvalitetu podataka i smanjiti opterećenje prikupljanja podataka i izvješćivanja o njima.

Statistika željezničkog prijevoza ima neposrednu primjenu u razvoju, provedbi i praćenju politika na nacionalnoj i europskoj razini. Osim oblikovatelja politika, niz organizacija i drugih korisnika, kao što su istraživači i analitičari, pokazalo je zanimanje za te podatke, a Eurostat osigurava da te statistike željezničkog prijevoza i dalje bude veoma vidljive tako što ih diseminira na različite načine.