



## ZAJEDNIČKA PROMETNA POLITIKA: OPĆENITO

Prometna politika je već više od 30 godina jedno od područja zajedničkih politika EU-a. Usporedno s otvaranjem prometnih tržišta i stvaranjem transeuropske prometne mreže, model „održive mobilnosti” dobit će još više na važnosti odsad pa do 2020., naročito zbog toga što se u prometnom sektoru stalno povećavaju emisije stakleničkih plinova koje bi mogle ugroziti napore Europske unije u pogledu ostvarenja ciljeva u području klimatskih promjena.

### PRAVNA OSNOVA I CILJEVI

Pravnu osnovu čine članak 4. stavak 2. točka (g) i glava VI. UFEU-a. Države članice već su u okviru [Ugovora iz Rima](#) naglasile važnost zajedničke prometne politike posvetivši joj posebnu glavu teksta. Promet je stoga bio jedno od prvih područja zajedničkih politika Zajednice. Najvažnije je bilo stvoriti zajedničko prometno tržište, omogućiti slobodu pružanja usluga i otvoriti prometna tržišta. Ti su ciljevi uspješno ostvareni jer su se čak i domaća željeznička tržišta postupno otvorila tržišnom natjecanju. Pri otvaranju prometnih tržišta ključno je omogućiti pravedne uvjete tržišnog natjecanja u okviru pojedinačnih vrsta prijevoza i među njima. Stoga je s vremenom sve veću važnost dobivalo usklađivanje nacionalnih zakona, propisa i upravnih odredbi, uključujući tehničko, socijalno i fiskalno okruženje u kojem se pružaju prometne usluge. Obujam prijevoza osoba i tereta porastao je zbog uspostave europskog unutarnjeg tržišta, ukidanja unutarnjih granica, snižavanja cijena prijevoza zahvaljujući otvaranju i liberalizaciji prometnih tržišta te zbog promjena u proizvodnim sustavima i sustavima upravljanja zalihama. Prometni sektor, koji je s ekonomskog gledišta uspješan i dinamičan, suočava se sa sve težim društvenim i ekološkim poteškoćama, zbog čega model „održive mobilnosti” postaje sve važniji.

Unatoč svim naporima, europska prometna politika još uvijek se suočava s brojnim izazovima u području održivosti. Prometni sektor odgovoran je za otprilike jednu četvrtinu ukupnih emisija stakleničkih plinova u EU-u koji nastaju uslijed ljudskog djelovanja. Nadalje, promet je jedini sektor u EU-u u kojem su emisije stakleničkih plinova porasle od 1990. Zbog toga se u Bijeloj knjizi iz 2011. naslovljenoj „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima” ([COM\(2011\)0144](#)) preporučuje da se emisije u prometnom sektoru (bez međunarodnog pomorskog prijevoza) smanje za 20 % između 2008. i 2030. te najmanje za 60 % između 1990. i 2050. Također se zahtijeva da se emisije u području međunarodnog pomorskog prijevoza smanje za 40 % između 2005. i 2050. U Bijeloj knjizi iz 2011. potiče se da se upotreba održivih goriva s niskim udjelom ugljika u zrakoplovnom prometu poveća na 40 % do 2050. te da se udio vozila



koja upotrebljavaju tradicionalno gorivo u gradskom prometu smanji za 50 % do 2030., u cilju njihova potpunog ukidanja do 2050.

Ti su ciljevi u velikoj mjeri nedostatni za ostvarenje cilja utvrđenog na konferenciji o klimatskim promjenama u Parizu (tzv. „COP21“) održanoj u prosincu 2015., tj. cilja smanjenja emisija stakleničkih plinova za najmanje 20 % između 2021. i 2030. Čak i da se ti ciljevi ostvare, to bi značilo da će emisije u prometnom sektoru (bez međunarodnog prijevoza vodnim putovima) 2030. i dalje biti 4,5 % iznad razina iz 1990., dok će emisije iz međunarodnog prijevoza vodnim putovima 2050. biti samo 9,5 % niže u odnosu na razine iz 1990. U razdoblju do 2020. realističan pristup bit će jednako važan kao i ambiciozan pristup za suočavanje s gospodarskim i ekološkim izazovima u okviru zajedničke prometne politike te bi se njime pomoglo u drastičnom smanjenju emisija. To znači da bi prometni sektor trebao upotrebljavati manje energije i čišću energiju, učinkovitije iskorištavati modernu infrastrukturu i smanjiti svoj učinak na okoliš.

## OPĆE POLITIČKE SMJERNICE

Put prema zajedničkom zakonodavstvu u prometnom sektoru otvorio se tek nakon što je Europski parlament pokrenuo postupak protiv Vijeća zbog propusta. Sud EU-a u svojoj je presudi od 22. svibnja 1985. u [predmetu 13/83](#) zatražio od Vijeća da djeluje i time potakne postupak uspostave istinske zajedničke prometne politike.

Komisija je 2. prosinca 1992. usvojila Bijelu knjigu iz 1992. o budućem razvoju zajedničke prometne politike ([COM\(1992\)0494](#)). U njoj se zagovaralo otvaranje prometnih tržišta, proširenje transeuropske prometne mreže, poboljšanje sigurnosti i usklađivanje socijalnih odredbi. To je istovremeno označilo prekretnicu na putu prema integriranom i intermodalnom pristupu koji se temelji na modelu „održive mobilnosti“. U kasnijoj Bijeloj knjizi Komisije od 22. srpnja 1998. naslovljenoj „Pravedne pristojbe za korištenje infrastruktura: postupovni pristup uspostavi zajedničkog okvira na području naplate pristojbi za korištenje prometne infrastrukture u EU“ ([COM\(1998\)0466](#)), Komisija usmjerava pozornost na znatne razlike između država članica na području prometnih pristojbi, čime se narušava tržišno natjecanje unutar samih vrsta prijevoza i između njih.

## PROVEDBA

U svojoj Bijeloj knjizi iz 2001. naslovljenoj „Europska prometna politika za razdoblje do 2010.: vrijeme odluke“ ([COM\(2001\)0370](#)), Komisija je analizirala probleme i potrebe europske prometne politike, posebno u pogledu proširenja EU-a prema istoku. Komisija je predviđala golem rast količine prometa popraćen prometnim čepovima, zastojećima (posebno u cestovnom i zračnom prometu) te sve većim učincima na zdravlje i okoliš. Komisija je predstavila paket od 60 mjera osmišljenih za ukidanje poveznice između gospodarskog rasta i povećanja prometa te suzbijanje nejednakog rasta različitih vrsta prometa. Svrha Bijele knjige bila je i da se udio željezničkog prometa, unutarnje plovidbe i pomorskog prijevoza na kratke udaljenosti stabilizira na razini iz 1998. Taj se cilj trebao ostvariti mjerama za oživljavanje željezničkog prometa, promicanje pomorskog prijevoza i prijevoza unutarnjim plovim putovima te međusobno povezivanje svih vrsta prijevoza. Osim toga, istaknulo se preispitivanje



smjernica za transeuropske mreže (vidi informativni članak o mreži TEN-T [3.5.1](#)) kako bi ih se prilagodilo zahtjevima proširenog EU-a te kako bi se potaknuli veći naponi u pogledu uklanjanja uskih grla u prekograničnom prometu. Bijelom knjigom iz 2001. također su obuhvaćena prava i obveze korisnika prometa, osmišljen je akcijski plan za cestovnu sigurnost te su konsolidirana prava korisnika i transparentnost troškova usklađivanjem načela naplate pristojbi.

EU je također pokrenuo ambiciozne tehnološke projekte kao što su europski sustav satelitske navigacije Galileo, europski sustav upravljanja željezničkim prometom (ERTMS) i program SESAR za poboljšanje infrastrukture upravljanja zračnim prometom.

Komisija je u lipnju 2006. predstavila ocjenu sredinom provedbenog razdoblja Bijele knjige iz 2001. ([COM\(2006\)0314](#)) pod nazivom „Neka se Europa kreće – održiva mobilnost za naš kontinent”. Komisija je već izjavila da mjere predložene 2001. nisu bile dovoljno sveobuhvatne za postizanje zadanih ciljeva, stoga su uvedeni novi instrumenti, uključujući:

- a. akcijske planove za logistiku prijevoza tereta, za pokretanje inteligentnih prometnih sustava u Europi i za urbanu mobilnost;
- b. Naiades i Naiades II, integrirani europski akcijski program za prijevoz unutarnjim plovnim putovima; i
- c. strateške ciljeve i preporuke za politiku pomorskog prometa EU-a do 2018.

Komisija je u srpnju 2008. predstavila paket mjera za „[ekologizaciju prometa](#)” usmjeren na strategiju za internalizaciju vanjskih troškova prometa. Paket se sastojao od tri komunikacije Komisije i prijedloga za reviziju [Direktive 1999/62/EZ](#) od 17. lipnja 1999., tzv. Direktive o eurovinjeti (vidi informativni članak pod naslovom „Cestovni promet: usklađivanje zakonodavstva” [3.4.3](#)).

Rezultati rasprave o dugoročnoj budućnosti prometa (u sljedećih 20 do 40 godina) pokrenute u okviru Bijele knjige iz 2001. predstavljene su u komunikaciji Komisije pod nazivom „Održiva budućnost prometa: prema integriranom, pristupačnom i tehnički naprednom sustavu” ([COM\(2009\)0279](#)).

Komisija je 28. ožujka 2011. objavila svoju Bijelu knjigu o budućnosti prometa u razdoblju do 2050. naslovljenu „Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima” ([COM\(2011\)0144](#)). Komisija je u njoj opisala prijelaz sa starih na nove izazove na području prometa i navela načine za njihovo savladavanje. Jedan je od 10 ciljeva Komisije iz Bijele knjige iz 2011. stvaranje jedinstvenog europskog prometnog prostora uklanjanjem preostalih prepreka između vrsta prijevoza i nacionalnih sustava, olakšavanjem postupka integracije i razvoja multinacionalnih i multimodalnih operatora. Kako bi se izbjegle napetosti i poremećaji zahtijevala se veća razina usklađenosti i bolja provedba socijalnih i sigurnosnih propisa, propisa o zaštiti i okolišu, kao i minimalnih standarda usluge i prava korisnika. Komisija je 1. srpnja 2016. predstavila izvješće u obliku radnog dokumenta ([SWD\(2016\)0226](#)) o napretku u provedbi desetogodišnjeg programa predstavljenog u okviru Bijele knjige iz 2011. Prilog II. sadrži detaljnu ocjenu aktivnosti koje su do tog datuma poduzete.



Komisija je 2016. objavila komunikaciju pod naslovom „Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije” ([COM\(2016\)0501](#)), u kojoj je predložila mjere za ubrzavanje dekarbonizacije europskog prometa. Strategija je prije svega usmjerena na postizanje cilja nulte stope emisija, kao što je utvrđeno u Bijeloj knjizi o budućnosti prometa iz 2011., kako bi se na odgovarajući način pridonijelo postizanju ciljeva Pariškog sporazuma s konferencije COP 21.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Osim što pruža temeljnu potporu liberalizaciji prometnih tržišta i modelu „održive mobilnosti”, Parlament i dalje ističe da je potrebno kombinirati tu liberalizaciju sa sveobuhvatnim usklađivanjem socijalnog, poreznog i tehnološkog okruženja i sigurnosnih normi.

Parlament je 12. veljače 2003. usvojio [rezoluciju](#) o Komisijinoj Bijeloj knjizi iz 2001. naslovljenoj „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluke” ([COM\(2001\)0370](#)). Rezolucijom se naglasilo da ideja održivosti treba biti temelj i norma europske prometne politike te da je važno stvoriti integrirani globalni prometni sustav. To se treba provesti bez ugrožavanja konkurentnosti cestovnog prometa i uz pravednu naplatu koja bi pokrivala troškove infrastrukture i vanjskih troškova za sve vrste prometa. Parlament je iznio mnoštvo posebnih poziva i prijedloga u pogledu svake pojedinačne vrste prijevoza, sigurnosti u prometu, rasporeda za dovršetak i financiranje mreže TEN-T, bolje usklađenosti s ostalim političkim područjima EU-a te drugih tema povezanih s prometom.

Parlament je 9. srpnja 2008. usvojio [rezoluciju](#) naslovljenu „Prema novoj kulturi gradske mobilnosti” o istoimenoj Zelenoj knjizi Komisije ([COM\(2007\)0551](#)), objavljene 25. rujna 2007. Nadalje, Parlament je 23. travnja 2009. usvojio drugu [rezoluciju](#) naslovljenu „Akcijski plan za gradsku mobilnost”. Parlament je između ostalog pozvao na razvoj integriranog globalnog pristupa gradskoj mobilnosti na europskoj razini koji bi trebao poslužiti kao zajednički referentni okvir europskim, nacionalnim, regionalnim i lokalnim akterima. Nedugo zatim Komisija je odgovorila na taj poziv izradom istoimene komunikacije, „Akcijski plan za gradsku mobilnost” ([COM\(2009\)0490](#)), objavljene 20. rujna 2009.

Nakon nove komunikacije Komisije pod nazivom „Zajedno prema konkurentnoj gradskoj mobilnosti s učinkovitim iskorištavanjem resursa” ([COM\(2013\)0913](#)), objavljene 17. prosinca 2013., Parlament je 2. prosinca 2015., usvojio [Rezoluciju](#) o održivoj gradskoj mobilnosti. U toj se rezoluciji države članice i gradovi potiču na razvijanje planova održive gradske mobilnosti u kojima se prioritet daje vrstama prijevoza s niskom razinom emisija, vozilima s pogonom na alternativna goriva i inteligentnim prometnim sustavima. Komisija i države članice potaknute su da uspostave mrežu održive mobilnosti u okviru koje će biti dostupni primjeri najboljih praksi prostornog planiranja i upotrebe prostora te da pokrenu kampanje za podizanje razine osviještenosti kojima se promiče održiva mobilnost. Gradovi se potiču i na sudjelovanje u Europskom partnerstvu za inovacije za pametne gradove i zajednice.

Nakon komunikacije Komisije ([COM\(2009\)0279](#)) pod nazivom „Održiva budućnost prometa: prema integriranom, pristupačnom i tehnički naprednom sustavu”, Parlament



je 6. srpnja 2010. usvojio [Rezoluciju](#) o održivoj budućnosti prometa. Ne samo da se tim tekstom razmatrala buduća Bijela knjiga iz 2011., već je Parlament odgovorio na komunikaciju Komisije predstavljanjem opsežnog popisa zahtjeva koji obuhvaća cijeli spektar prometne politike EU-a.

Parlament je usvojio dvije rezolucije nakon objavljivanja Bijele knjige iz 2011. Prva je bila [rezolucija](#) od 15. prosinca 2011. pod nazivom „[Plan za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima](#)”. Parlament je u toj rezoluciji proveo *ex ante* procjenu glavnih ciljeva u okviru Bijele knjige iz 2011. te je izrazio djelomično zadovoljstvo napretkom njezine provedbe. Što se tiče ostvarenja jedinstvenog europskog prometnog prostora do 2020., rezolucijom se ističe da promet u mnogim sektorima ima nedovoljno istražen potencijal i naglašava se važnost sustava usmjerenoga na međusobnu povezanost i interoperabilnost. Parlament je odobrio deset ciljeva za konkurentni prometni sustav s učinkovitim iskorištavanjem resursa te ciljeve za 2030. i 2050. utvrđene u Bijeloj knjizi.

Parlament je 9. rujna 2015. usvojio drugu [rezoluciju](#) o provedbi Bijele knjige iz 2011. pod nazivom: „Razmatranje aktualnog stanja i put naprijed prema održivoj mobilnosti”. U kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja, Komisija je 1. srpnja 2016. objavila radni dokument ([SWD\(2016\)0226](#)) pod nazivom „Provedba Bijele knjige o prometu iz 2011. – pet godina nakon objavljivanja: postignuća i izazovi”. Parlament je pozvao Komisiju da ambicioznost zadrži u najmanju ruku na razini pokazanoj pri utvrđivanju prvotnih ciljeva. Osim toga, Parlament je naglasio da je potrebno puno rada na operativnoj i financijskoj razini kako bi se ti ciljevi postigli. Pozvao je Komisiju da predloži dodatne zakonodavne mjere i sveobuhvatnu strategiju za razvoj prometa s niskom razinom ugljika kako bi se ostvario cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova iz prometa za barem 60 % do 2050. Parlament je iznio niz preporuka usmjerenih na integraciju svih vrsta prijevoza u svrhu stvaranja učinkovitijeg, održivog, konkurentnog, pristupačnog prometnog sustava koji je prilagođen korisnicima. Glavne točke uključuju promjenu načina prijevoza i komodalnost, modernu infrastrukturu i pametno financiranje, gradsku mobilnost, postavljanje ljudi u središte prometne politike te globalnu dimenziju prometa. Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku Europskog parlamenta objavio je studiju naslovljenu „[Promjena u europskom prijevozu: daljnji koraci](#)”.

Nadalje, u svojoj Rezoluciji o europskoj strategiji za mobilnost s niskom razinom emisija, donesenoj u prosincu 2017., Parlament je naglasio potrebu da prometni sektor u većoj mjeri doprinese klimatskim ciljevima. U tom je kontekstu, među ostalim, naglasio sljedeće:

- potrebu za ulaganjem u multimodalnost i javni prijevoz;
- potreba za slanjem jasnijih cjenovnih signala u svim oblicima prijevoza kako bi se bolje odražavala načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća”; i
- ulogu digitalizacije u održivoj mobilnosti.

Parlament je također pozvao na pristup obnovljivim izvorima energije u prometnom sektoru koji bi bio ambiciozniji od onoga koji je predložen u preinačenoj Direktivi o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora, kao i na stvaranje poticaja za uvođenje održivih alternativnih goriva za one vrste prijevoza za koje trenutačno





ne postoje alternative za tekuće gorivo. Nakon komunikacije Komisije pod nazivom „Prema najširoj uporabi alternativnih goriva – Akcijski plan za infrastrukturu za alternativna goriva” ([COM\(2017\)0652](#)), Parlament je u listopadu 2018. usvojio [Rezoluciju](#) u kojoj poziva Komisiju da predloži reviziju Direktive 2014/94/EU o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva te da se usredotoči na njenu pravilnu provedbu.

Parlament je također podržao komunikaciju Komisije naslovljenu „Na putu prema automatiziranoj mobilnosti” ([COM\(2018\)0283](#)), no u [Rezoluciji](#) od 15. siječnja 2019. naglasio je da europski akteri moraju udružiti snage kako bi preuzeli ulogu svjetskih lidera u autonomnom prijevozu.

Esteban Coito  
04/2019

