



SKUPNA PROMETNA POLITIKA: PREGLED

Prometna politika že več kot 30 let spada med skupne politike EU. Poleg odpiranja prometnih trgov in ustvarjanja vseevropskega prometnega omrežja bo imelo v obdobju do leta 2020 vse večji pomen vprašanje trajnostne mobilnosti, predvsem zaradi nenehnega povečevanja emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju, ki ogrožajo prizadevanja Evropske unije za uresničitev njenih podnebnih ciljev.

PRAVNA PODLAGA IN CILJI

Pravna podlaga sta člen 4(2)(g) in naslov VI PDEU. Države članice so že v [Rimski pogodbi](#) poudarile pomembnost skupne prometne politike, saj so ji namenile posebno poglavje. Promet je tako postal ena prvih skupnih politik Skupnosti. Prva prednostna naloga je bila vzpostavitev skupnega prometnega trga, zagotovitev svobode opravljanja storitev in odpiranje prometnih trgov. Ta cilj je bil v veliki meri dosežen, saj so se celo notranji železniški trgi postopoma odprli konkurenci. Pri odpiranju prometnih trgov je treba ustvariti pravične konkurenčne pogoje tako za posamezne načine prevoza kot tudi med njimi. Zato je usklajevanje nacionalnih zakonov ter upravnih in drugih predpisov, vključno s tehnološkim, socialnim in davčnim okoljem, v katerem so zagotovljene prevozne storitve, sčasoma dobivalo vedno večji pomen. Obseg tovarnega in potniškega prometa se je povečal zaradi dokončne vzpostavitve evropskega notranjega trga, odprave notranjih meja, nižjih cen prevoza zaradi odpiranja in liberalizacije prometnih trgov ter sprememb proizvodnega sistema in sistema upravljanja zalog. Z gospodarskega vidika uspešen in dinamičen prometni sektor pa se je srečeval z vedno večjimi socialnimi in ekološkimi omejitvami, zato je postajal model trajnostne mobilnosti vedno pomembnejši.

Kljub vloženemu trudu se evropska prometna politika še naprej sooča s številnimi izzivi na področju trajnostnega razvoja. Prometni sektor ustvari skoraj četrtino vseh emisij toplogrednih plinov v EU, ki so posledica človeške dejavnosti. Poleg tega je promet edini sektor v EU, kjer so se emisije toplogrednih plinov od leta 1990 povečale. Zato bela knjiga iz leta 2011 z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu ([COM\(2011\)0144](#)) priporoča med letoma 2008 in 2030 zmanjšanje emisij iz prometa za 20 % (brez mednarodnega pomorskega prometa) ter zmanjšanje za vsaj 60 % med letoma 1990 in 2050. Prav tako zahteva med letoma 2005 in 2050 zmanjšanje emisij mednarodnega pomorskega prometa za 40 %. Bela knjiga iz leta 2011 poziva, naj se uporaba trajnostnih nizkoogljčnih goriv v letalskem prometu do leta 2050 zviša na 40 % in naj



se uporaba avtomobilov na klasična goriva v mestnem prometu do leta 2030 zmanjša za 50 %, do leta 2050 pa celo za 100 %.

Ti cilji pa so v veliki meri nezadostni glede na cilje, ki so bili decembra 2015 sprejeti na konferenci o podnebnih spremembah v Parizu (COP 21), tj. zmanjšanje emisij toplogrednih plinov za vsaj 20 % med letoma 2021 in 2030. Četudi bi jih dosegli, bi bile emisije iz prometa leta 2030 (brez mednarodnega vodnega prometa) še vedno 4,5 % nad ravnmi, zabeleženimi leta 1990, emisije iz mednarodnega vodnega prometa pa bi bile leta 2050 samo 9,5 % pod ravno, zabeleženo leta 1990. V obdobju do leta 2020 bosta pri reševanju gospodarskih in okoljskih izzivov, s katerimi se bo morala soočiti skupna prometna politika, da bo prispevala k znatnemu zmanjšanju emisij, stvarnost in ambicioznost enako pomembni. To pomeni, da bi bilo treba v prometnem sektorju uporabljati manj energije, ki bi morala biti čistejša, bolje izkoriščati sodobno infrastrukturo in zmanjšati vpliv prometa na okolje.

SPLOŠNE POLITIČNE SMERNICE

Pot do skupne zakonodaje v prometnem sektorju je bila prosta šele s postopkom, ki ga je Evropski parlament sprožil proti Svetu zaradi opustitve ukrepanja. Sodišče Evropske unije je v svoji sodbi z dne 22. maja 1985 v [zadevi 13/83](#) zahtevalo ukrepanje Sveta, kar je pomenilo pravi začetek skupne prometne politike.

Komisija je 2. decembra 1992 sprejela belo knjigo o prihodnjem razvoju skupne prometne politike ([COM\(1992\)0494](#)), v kateri je priporočila odpiranje prometnih trgov, razvoj vseevropskega prometnega omrežja, krepitev varnosti in usklajevanje socialnih določb. Poleg tega ta pomeni odločen preobrat v smeri celostnega in intermodalnega pristopa, ki temelji na načelu trajnostne mobilnosti. V beli knjigi z dne 22. julija 1998 z naslovom Pravične cene za uporabo infrastrukture: postopni pristop k oblikovanju skupnega okvira na področju pristojbin za prometno infrastrukturo v EU ([COM\(1998\)0466](#)) je opozorila na velike razlike med državami članicami pri določanju pristojbin v prometu, ki so izkrivljale konkurenco pri posameznih načinih prevoza in med njimi.

IZVAJANJE

Komisija je v beli knjigi iz septembra 2001, z naslovom Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitev ([COM\(2001\)0370](#)), analizirala prihajajoče težave in izzive, ki so čakali evropsko prometno politiko, zlasti zaradi predvidene širitve EU na vzhod. Napovedala je velik porast prometa, povezan z naraščajočimi preobremenitvami in zastoji, še posebej v cestnem in zračnem prometu, ter z naraščajočimi vplivi na zdravje in okolje. Predlagala je sveženj 60 ukrepov, s katerimi naj bi ločili gospodarsko rast in naraščanje prometa ter se spopadli z neenakomerno rastjo različnih načinov prevoza. Cilj te bele knjige je bila tudi stabilizacija deležev železniškega prometa, celinske plovbe in pomorskega prometa na kratke razdalje na ravni iz leta 1998. To naj bi uresničili z ukrepi za oživitve železniškega prometa, za spodbujanje pomorskega prometa in prometa po celinskih vodnih poteh ter za spodbujanje povezovanja različnih načinov prevoza. Poleg tega je bil poudarjen pregled smernic za vseevropska prometna omrežja (TEN-T, gl. preglednico [3.5.1](#)), da bi se jih prilagodilo zahtevam razširjene



EU in spodbujalo še večja prizadevanja za odpravo čezmejnih ozkih grl. Bela knjiga iz leta 2001 se je osredotočila tudi na pravice in obveznosti uporabnikov prometnih sistemov, predvidevala akcijski načrt za varnost v cestnem prometu ter utrdila pravice potnikov in preglednost stroškov z uskladitvijo načel določanja pristojbin.

Poleg tega je EU začela izvajati nekaj ambicioznih tehnoloških projektov, kot so evropski satelitski navigacijski sistem Galileo, evropski sistem za upravljanje železniškega prometa (ERTMS) in program SESAR za izboljšanje infrastrukture za kontrolo zračnega prometa.

Junija 2006 je Komisija predstavila vmesni pregled bele knjige iz leta 2001 ([COM\(2006\)0314](#)) z naslovom Naj Evropa ostane v gibanju – Trajnostna mobilnost za našo celino. Komisija je že izrazila mnenje, da ukrepi, ki so bili predlagani leta 2001, ne zadostujejo za doseganje zastavljenih ciljev, zato je predstavila nove instrumente, med katerimi so:

- a. akcijski načrti za logistiko tovornega prometa, za uvajanje inteligentnih prometnih sistemov v Evropi in za mobilnost v mestih,
- b. Naiades in Naiades II, celostni evropski akcijski program za prevoz po celinskih plovnih poteh ter
- c. strateški cilji in priporočila za pomorsko prometno politiko EU do leta 2018.

Komisija je julija 2008 predložila [sveženj ukrepov za okolju prijaznejši promet](#), ki je temeljil na strategiji za internalizacijo zunanjih stroškov prevoza. Sveženj je vključeval tri sporočila Komisije in predlog za revizijo [Direktive 1999/62/ES](#) z dne 17. junija 1999, znane tudi pod imenom direktiva o „evrovinjeti“ (gl. preglednico Cestni promet: usklajevanje zakonodaje [3.4.3](#)).

Rezultati razprave o dolgoročni prihodnosti prometa (od 20 do 40 let), ki se je začela z belo knjigo 2001, so bili predstavljeni v sporočilu Komisije z naslovom „Trajnostno naravnana prihodnost prometa: usmeritev k integriranemu, tehnološko naprednemu in uporabnikom prijaznemu prometnemu sistemu“ ([COM\(2009\)0279](#)).

Komisija je 28. marca 2011 objavila novo belo knjigo o prihodnosti prometa do leta 2050 z naslovom Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu ([COM\(2011\)0144](#)). Opisala je prehod od starih k novim izzivom na področju prometa in orisala možnosti, kako bi jih lahko premagali. Med 10 cilji iz bele knjige iz leta 2011, ki si jih je zastavila Komisija, je bila vzpostavitev enotnega evropskega prometnega prostora, tako da bi odstranili preostale ovire med načini prevoza in nacionalnimi sistemi, olajšali postopek integracije ter omogočili pojav večnacionalnih in večmodalnih operaterjev. Da bi se izognili napetosti in izkrivljanju, sta bila zahtevana večja usklajenost ter boljše izvajanje socialnih, varnostnih in okoljskih predpisov, minimalnih standardov za storitve in pravic uporabnikov. 1. julija 2016 je Komisija predstavila poročilo v obliki delovnega dokumenta ([SWD\(2016\)0226](#)) o doseženem napredku pri izvajanju desetletnega programa iz bele knjige iz leta 2011. Priloga II vključuje celostno oceno do tedaj opravljenih dejavnosti.

Komisija je leta 2016 objavila sporočilo z naslovom Evropska strategija za mobilnost z nizkimi emisijami ([COM\(2016\)0501](#)), v katerem je predlagala ukrepe za pospešitev



razogljičenja evropskega prometa. Strategija je osredotočena predvsem na izpolnitev cilja promet brez emisij, kot je določen v beli knjigi o prihodnosti prometa iz leta 2011, da bi ustrezno prispevali k doseganju ciljev Pariškega sporazuma COP 21.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Poleg temeljne podpore za liberalizacijo prometnih trgov in model trajnostne mobilnosti je Evropski parlament vedno znova poudarjal, da je treba omenjeno izvesti hkrati z obsežnim usklajevanjem socialnega, davčnega in tehnološkega okolja ter varnostnih standardov.

Evropski parlament je 12. februarja 2003 sprejel [resolucijo](#) o beli knjigi Komisije iz leta 2001 z naslovom Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitev ([COM\(2001\)0370](#)). V resoluciji je poudaril, da mora biti podlaga in merilo za evropsko prometno politiko trajnost. Vztrajal je, da je treba vzpostaviti celovit skupni prometni sistem. To bi se zagotovilo brez spodkopavanja konkurenčnosti cestnega prometa in na podlagi pravičnega zaračunavanja stroškov infrastrukture ter zunanjih stroškov za vsak način prevoza. Evropski parlament je podal številne zahteve in predloge za vsak posamezen način prevoza, prometno varnost, časovni načrt za dokončanje in financiranje TEN-T ter za boljšo uskladitev z drugimi področji politike EU in drugimi temami v zvezi s prometom.

Po tem, ko je Komisija 25. septembra 2007 objavila zeleno knjigo z naslovom Za novo kulturo mobilnosti v mestih ([COM\(2007\)0551](#)), je Evropski parlament 9. julija 2008 sprejel [resolucijo](#) z enakim naslovom. Evropski parlament je poleg tega 23. aprila 2009 sprejel še eno [resolucijo](#) z naslovom Akcijski načrt za mobilnost v mestih. Parlament je med drugim pozval k oblikovanju celovitega evropskega splošnega pristopa za mobilnost v mestih, ki bi služil kot skupni referenčni okvir za evropske, nacionalne, regionalne in lokalne uporabnike. Kmalu zatem se je Komisija odzvala na ta poziv s sporočilom z enakim naslovom: Akcijski načrt o mobilnosti v mestih ([COM\(2009\)0490](#)), ki je bil objavljen 20. septembra 2009.

Parlament je po novem sporočilu Komisije z naslovom Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih ([COM\(2013\)0913](#)), ki je bilo objavljeno 17. decembra 2013, sprejel [resolucijo](#) z dne 2. decembra 2015 o trajnostni mobilnosti v mestih. V resoluciji se države članice in mesta spodbuja, naj pripravijo načrte za trajnostno mobilnost v mestih, v katerih naj se prednost nameni načinom prevoza z nizkimi emisijami, vozilom na alternativna goriva in inteligentnim prometnim sistemom. Komisija in države članice so bile pozvane, naj vzpostavijo mrežo trajnostne mobilnosti s primeri najboljše prakse pri prostorskem načrtovanju in rabi prostora ter naj začnejo kampanje za ozaveščanje javnosti, ki bodo spodbujale trajnostno mobilnost. Tudi mesta so bila povabljeni k sodelovanju v evropskem partnerstvu za inovacije – pametna mesta in skupnosti.

Po sporočilu Komisije ([COM\(2009\)0279](#)) z naslovom Trajnostno naravnana prihodnost prometa: usmeritev k integriranemu, tehnološko naprednemu in uporabnikom prijaznemu prometnemu sistemu je Evropski parlament 6. julija 2010 sprejel [resolucijo](#) o trajnostno naravnani prihodnosti prometa. Evropski parlament v tem besedilu ni le menil, da je potrebna nova bela knjiga po tisti iz leta 2011, ampak se je tudi odzval



na sporočilo Komisije z navedbo obsežnega seznama zahtev, ki pokrivajo cel spekter prometne politike EU.

Evropski parlament je po objavi bele knjige leta 2011 sprejel dve resoluciji. Prva je [resolucija](#), sprejeta 15. decembra 2011, z naslovom [Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu](#). V njej je Evropski parlament pripravil predhodno oceno glavnih ciljev bele knjige iz leta 2011 ter ovrednotil dosežen napredek pri njihovem izvajanju. V resoluciji je v zvezi z ustanovitvijo enotnega evropskega prometnega prostora do leta 2020 poudaril, da so možnosti prevozov v številnih sektorjih premalo izkoriščene, poudaril pa je tudi, kako pomemben je sistem, usmerjen k povezovanju in interoperabilnosti. Parlament je podprl deset ciljev za konkurenčen in z viri gospodaren prometni sistem ter cilje za leto 2030 in leto 2050, ki so določeni v beli knjigi.

Parlament je 9. septembra 2015 sprejel drugo [resolucijo](#) o izvajanju bele knjige iz leta 2011 z naslovom Ocena in pot naprej proti trajnostni mobilnosti. V okviru vmesnega pregleda je Komisija 1. julija 2016 objavila delovni dokument ([SWD\(2016\)0226](#)) z naslovom Izvajanje bele knjige o prometu iz leta 2011 – pet let po objavi: dosežki in izzivi. Evropski parlament je Komisijo pozval, naj ohrani vsaj raven ambicioznosti, ki je bila prisotna pri zastavljanju prvotnih ciljev. Poleg tega je poudaril, da je za doseg te ciljev potrebno veliko dela na operativni in finančni ravni ter Komisijo pozval, naj pripravi dodatne zakonodajne ukrepe in celostno strategijo za razvoj nizkoogljivega prometa, da bi lahko do leta 2050 dosegli vsaj 60-odstotno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. Evropski parlament je podal več priporočil za vključitev vseh načinov prevoza, da bi ustvarili bolj učinkovit, trajnosten, konkurenčen, dostopen ter uporabniku prijazen prometni sistem. Glavne točke so vključevale modalni prehod in somodalnost, sodobno infrastrukturo in pametno financiranje, mobilnost v mestih, umestitev ljudi v središče prometne politike in globalno dimenzijo prometa. Poleg tega je tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko Evropskega parlamenta objavil študijo z naslovom [Modalni premik v evropskem prevozu: pot naprej](#).

Poleg tega je v svoji resoluciji o evropski strategiji za mobilnost z nizkimi emisijami, sprejeti decembra 2017, poudaril potrebo, da prometni sektor bolj prispeva k podnebnim ciljem. V zvezi s tem je med drugim poudaril:

- potrebo po naložbah v večmodalnost in javni prevoz;
- potrebo po zagotavljanju jasnejših cenovnih signalov za različna prevozna sredstva, ki bodo bolje odražali načeli „onesnaževalec plača“ in „uporabnik plača“ ter
- vlogo digitalizacije v trajnostni mobilnosti.

Pozval je tudi k bolj smelemu pristopu do obnovljivih virov energije v prometu od tistih, ki se predlagajo v okviru prenovitve direktive o obnovljivih virih energije, in k oblikovanju spodbud za uporabo trajnostnih alternativnih goriv za tiste načine prevoza, pri katerih doslej ni bilo alternativ za tekoča goriva. Parlament je na podlagi sporočila Komisije z naslovom Za najširšo uporabo alternativnih goriv – akcijski načrt o infrastrukturi za alternativna goriva ([COM\(2017\)0652](#)) oktobra 2018 sprejel [resolucijo](#), v kateri je



Komisijo pozval, naj predlaga revizijo Direktive 2014/94/EU o vzpostavitvi infrastrukture za alternativna goriva in se osredotoči na njeno pravilno izvajanje.

Parlament je pozdravil tudi sporočilo Komisije z naslovom Na poti do avtomatizirane mobilnosti ([COM\(2016\)0766](#)), vendar je v [resoluciji](#) z dne 15. januarja 2019 poudaril, da morajo evropski akterji združiti moči in prevzeti vlogo vodilnih svetovnih sil na področju avtonomnega prometa.

Esteban Coito
04/2019

