



ZAJEDNIČKA PROMETNA POLITIKA: OPĆENITO

Prometna politika već je više od 30 godina jedna od zajedničkih politika EU-a. Usporedno s otvaranjem prometnih tržišta i stvaranjem transeuropske prometne mreže, model „održive mobilnosti” dobit će još više na važnosti, naročito zbog toga što se u prometnom sektoru stalno povećavaju emisije stakleničkih plinova, što bi moglo 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 dakle 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. Usklađivanje je stoga s vremenom dobilo sve više na važnosti te se sada odnosi na nacionalne zakone, propise i upravne odredbe, te tehničko, socijalno i fiskalno okružje 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. Ekonomski uspješan i dinamičan prometni sektor suočava se sa sve težim društvenim i okolišnim ograničenjima, zbog čega je model „održive mobilnosti” postao važniji no ikada prije.

Unatoč svim naporima, europska prometna politika i dalje se suočava s brojnim izazovima u pogledu 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. poziva se na upotrebu održivih goriva s niskim udjelom ugljika u zrakoplovnom prometu u postotku od 40 % do 2050. te na to



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. Morat ćemo biti i ambiciozni, ali i realistični kako bismo se uspješno suočili s gospodarskim i okolišnim izazovima koji predstoje zajedničkoj prometnoj politici te pomogli drastično smanjiti emisije. 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 započne postupak uspostave istinske zajedničke prometne politike.

Komisija je 2. prosinca 1992. usvojila bijelu knjigu 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 od 22. srpnja 1998. naslovljenoj „Pravedne pristojbe za korištenje infrastruktura: postupni pristup uspostavi zajedničkog okvira u području naplate pristojbi za korištenje prometne infrastrukture u EU“ ([COM\(1998\)0466](#)), Komisija je usmjerila pozornost na znatne razlike među državama članicama u području prometnih pristojbi, koje su dovodile do narušavanja tržišnog natjecanja u okviru intramodalnog i intermodalnog prometa.

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 izazove s kojima se suočavala europska prometna politika, posebno u pogledu tada predstojećeg 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 troškovima za zdravlje i okoliš. Stoga je predstavila paket od 60 mjera osmišljenih za ukidanje veze 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 razinama iz 1998. Taj se cilj trebao ostvariti mjerama za oživljavanje željezničkog prometa, promicanje pomorskog prijevoza i prijevoza unutarnjim plovnim putovima te međusobno povezivanje svih vrsta prijevoza. Osim



toga, naglašena je potreba za preispitivanjem 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 potaknulo na veće napore u pogledu uklanjanja uskih grla u prekograničnom prometu. Bijelom knjigom iz 2001. također su obuhvaćena prava i obveze korisnika prijevoza, 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 istraživački program upravljanja jedinstvenim europskim zračnim prometom (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 te su stoga 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;
- c. strateške ciljeve i preporuke za politiku pomorskog prometa EU-a do 2018.

Komisija je u srpnju 2008. predstavila paket mjera za „ekologizaciju prometa” s naglaskom na strategiji za internalizaciju vanjskih troškova prometa. Paket se sastojao od tri komunikacije Komisije i prijedloga za reviziju [Direktive 1999/62/EZ](#), 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. predstavljeni 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 – susret konkurentnom prometnom sustavu u kojem se učinkovito gospodari resursima” ([COM\(2011\)0144](#)). Komisija je u njoj opisala stare i nove izazove u području prometa i navela načine za njihovo savladavanje. Kao jedan od 10 ciljeva bijele knjige iz 2011. Komisija je uvrstila stvaranje jedinstvenog europskog prometnog prostora uklanjanjem preostalih prepreka između vrsta prijevoza i nacionalnih sustava te olakšavanjem postupka integracije i razvoja multinacionalnih i multimodalnih operatora. Kako bi se izbjegle napetosti i poremećaji težilo se većoj razini usklađenosti i boljoj provedbi 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 tada 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 aktivno podržava liberalizacija prometnih tržišta i model „održive mobilnosti”, Parlament i dalje ističe da je potrebno kombinirati tu liberalizaciju sa sveobuhvatnim usklađivanjem socijalnog, poreznog i tehnološkog okružja i sigurnosnih normi.

Parlament je 12. veljače 2003. usvojio [rezoluciju](#) o bijeloj knjizi Komisije iz 2001. naslovljenoj „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluke” ([COM\(2001\)0370](#)). U rezoluciji je istaknuto da održivost 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 prijevoza. Parlament je iznio mnoštvo posebnih prijedloga u pogledu svake pojedinačne vrste prijevoza, sigurnosti u prometu, rasporeda za dovršetak i financiranje mreže TEN-T, bolje usklađenosti s ostalim područjima politike EU-a te drugih tema povezanih s prometom.

Komisija je 25. rujna 2007. objavila zelenu knjigu pod naslovom „Prema novoj kulturi gradske mobilnosti” ([COM\(2007\)0551](#)), nakon koje je Parlament 9. srpnja 2008. usvojio [rezoluciju](#) pod istim naslovom. Parlament je 23. travnja 2009. također usvojio drugu [rezoluciju](#) pod naslovom „Akcijski plan za gradsku mobilnost”. Parlament je između ostalog pozvao na integrirani pristup 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 istoimenom komunikacijom, „Akcijski plan za gradsku mobilnost” ([COM\(2009\)0490](#)), objavljenom 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 na razmjenu primjera najboljih praksi prostornog planiranja i upotrebe prostora relevantnih za uspostavu mreže održive mobilnosti te pokretanje kampanja za podizanje razine osviještenosti kojima se promiče održiva mobilnost. U njoj se također poticalo gradove 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. U tom se tekstu razmatrala buduća bijela knjiga iz 2011. te je Parlament odgovorio na komunikaciju Komisije predstavljanjem opsežnog popisa zahtjeva koji obuhvaća cijeli spektar prometne politike EU-a.

Nakon objavljivanja bijele knjige iz 2011. Parlament je usvojio dvije rezolucije. 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 ocijenio glavne ciljeve iznesene u bijeloj knjizi iz 2011. te izrazio djelomično zadovoljstvo napretkom njezine provedbe. Kada je riječ o ostvarenju jedinstvenog europskog prometnog prostora do 2020., u rezoluciji su istaknuti nedovoljno istražen potencijal prometa u mnogim područjima te važnost sustava usmjerenog 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 zadrži barem istu razinu ambicije kao i 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 minimalno 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 uključivale su promjenu načina prijevoza i komodalnost, modernu infrastrukturu i pametno financiranje, gradsku mobilnost, stavljanje 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 da bi prometni sektor u većoj mjeri trebao doprinositi klimatskim ciljevima. U tom je kontekstu, među ostalim, istaknuo sljedeće:

- potrebu za ulaganjem u multimodalnost i javni prijevoz;
- potrebu za slanjem jasnijih signala u pogledu cijena u okviru svih oblika prijevoza kako bi se bolje odražavala načela „onečišćivač plaća” i „korisnik plaća”;
- ulogu digitalizacije u održivoj mobilnosti.

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



gorivu. 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 [2018/2089\(INI\)](#).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

