



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 imel vse večji pomen model trajnostne mobilnosti, predvsem zaradi nenehnega povečevanja emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju, ki ogroža 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. Prve prednostne naloge so bile vzpostavitev skupnega prometnega trga, omogočitev svobodnega 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 bilo usklajevanje vse pomembnejše, zdaj pa obsega nacionalne zakone ter upravne in druge predpise, vključno s tehnološkim, socialnim in davčnim okoljem, v katerem so zagotovljene prevozne storitve. 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 se sooča z vedno večjimi socialnimi in ekološkimi omejitvami, zato je postal model trajnostne mobilnosti pomembnejši kot kadarkoli prej.

Kljub prizadevanjem se evropska prometna politika še naprej sooča s številnimi izzivi na področju trajnosti. Prometni sektor ustvari skoraj četrtno 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 zmanjšanje emisij iz prometa za 20 % (brez mednarodnega pomorskega prometa) med letoma 2008 in 2030 ter zmanjšanje za vsaj 60 % med letoma 1990 in 2050. Prav tako zahteva, da se emisije mednarodnega pomorskega prometa med letoma 2005 in 2050 zmanjšajo za 40 %. Bela knjiga iz leta 2011 poziva, naj se uporaba trajnostnih nizkoogljicnih 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 cilj, ki je bil decembra 2015 sprejet 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 ravnjo, zabeleženo leta 1990. Pri reševanju gospodarskih in okoljskih izzivov, s katerimi se bo morala soočiti skupna prometna politika, da bo prispevala k znatnemu zmanjšanju emisij, bosta stvarnost in ambicioznost enako pomembni. To pomeni, da bi bilo treba v prometnem sektorju uporabljati manj energije, ki bi morala biti čistejša, bolj učinkovito 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 sodbi z dne 22. maja 1985 v [zadevi 13/83](#) Svet pozvalo, naj ukrepa in začne razvijati pravo skupno prometno politiko.

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 pomeni odločen preobrat v smeri celostnega in intermodalnega pristopa, ki temelji na modelu 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 Komisija opozorila na velike razlike med državami članicami pri določanju pristojbin v prometu, ki so izkrivljale konkurenco pri posameznih načinih prevoza in med njimi.

IZVAJANJE

V beli knjigi iz septembra 2001 z naslovom Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitev ([COM\(2001\)0370](#)) je Komisija analizirala 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 prekinili povezavo med gospodarsko rastjo in povečanjem 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 kratkih razdaljah na ravneh iz leta 1998. To naj bi uresničili z ukrepi za oživitev železniškega prometa, spodbujanje pomorskega prometa in prometa po celinskih vodnih poteh ter spodbujanje povezovanja vseh načinov prevoza. Poleg tega je bil poudarjena potreba po pregledu smernic za vseevropska prometna omrežja (glej preglednico o TEN-T [3.5.1.](#)), da bi se prilagodile



zahtevam razširjene EU in spodbujala še večja prizadevanja za odpravo čezmejnih ozkih grl. Bela knjiga iz leta 2001 se je osredotočila tudi na pravice in obveznosti uporabnikov prevoza, predvidela 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 Enotno evropsko nebo – raziskave upravljanja zračnega prometa (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 plovni poteh;
- 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](#), znane tudi pod imenom direktiva o „evrovinjeti“ (gl. preglednico „Cestni promet: usklajevanje zakonodaje“ [3.4.3.](#)).

Ugotovitve razprave o dolgoročni prihodnosti prometa (od 20 do 40 let), ki se je začela z belo knjigo 2001, so bile predstavljene 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 stare in nove izzive na področju prometa in opisala možnosti, kako bi jih lahko premagali. Med 10 ciljev iz bele knjige iz leta 2011 je vključila 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 napetostim in izkrivljanju, sta bila zahtevana večja usklajenost ter boljše izvajanje socialnih, varnostnih in okoljskih predpisov, minimalnih standardov za storitve in pravic uporabnikov. Dne 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 celotno oceno dotlej 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



razogljichenja evropskega prometa. Cilj strategije je predvsem dosega ničelne stopnje emisij, kot je določeno v beli knjigi o prihodnosti prometa iz leta 2011, da bi ustrezno prispevali k uresničevanju ciljev Pariškega sporazuma COP 21.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament zagotavlja aktivno podporo za liberalizacijo prometnih trgov in model trajnostne mobilnosti in poleg tega nenehno poudarja, da je treba omenjeno izvesti hkrati z obsežnim usklajevanjem socialnega, davčnega in tehnološkega okolja ter varnostnih standardov.

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 njej 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. Podal je številne posebne 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.

Komisija je 25. septembra 2007 objavila zeleno knjigo z naslovom Za novo kulturo mobilnosti v mestih ([COM\(2007\)0551](#)), nato pa je Evropski parlament 9. julija 2008 sprejel [resolucijo](#) z enakim naslovom. Poleg tega je 23. aprila 2009 sprejel še eno [resolucijo](#) z naslovom Akcijski načrt za mobilnost v mestih. Parlament je med drugim pozval k celovitemu evropskemu pristopu do mobilnosti v mestih, ki bi služil kot skupni referenčni okvir za evropske, nacionalne, regionalne in lokalne akterje. Kmalu zatem se je Komisija na to zahtevo odzvala s sporočilom z naslovom Akcijski načrt o mobilnosti v mestih ([COM\(2009\)0490](#)), ki je bilo objavljeno 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 njej spodbuja države članice in mesta, 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 izmenjajo primere dobre prakse pri prostorskem načrtovanju in rabi prostora, pomembne za vzpostavitev mreže trajnostne mobilnosti, ter naj začnejo kampanje za ozaveščanje javnosti, ki bodo spodbujale trajnostno mobilnost. Mesta so bila povabljeni tudi 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. V tem besedilu je bilo izraženo, da se v letu 2011 pričakuje nova bela knjiga, prav tako pa se je Parlament odzval na sporočilo Komisije z navedbo obsežnega seznama zahtev, ki zajemajo 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 ocenil glavne cilje bele knjige iz leta 2011 in delno odobril dosežen napredek pri njihovem izvajanju. V zvezi z ustanovitvijo enotnega evropskega prometnega prostora do leta 2020 je poudaril, da so možnosti prevozov v številnih sektorjih premalo izkoriščene in kako pomemben je sistem, usmerjen k povezovanju in interoperabilnosti. Podprl je deset ciljev za konkurenčen in z viri gospodaren prometni sistem ter cilje, ki so v beli knjigi določeni za leti 2030 in 2050.

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 tako raven ambicioznosti, kot je bila pri prvotnih ciljih. Poleg tega je poudaril, da je za doseg te ciljev potrebnega veliko dela na operativni in finančni ravni, ter Komisijo pozval, naj pripravi dodatne zakonodajne ukrepe in celostno strategijo za razvoj nizkoogljičnega 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. Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko Evropskega parlamenta je nedavno 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, da mora prometni sektor bolj prispevati k podnebnim ciljem. V zvezi s tem je med drugim izpostavil:

- 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“;
- vlogo digitalizacije v trajnostni mobilnosti.

Pozval je tudi k bolj smelemu pristopu do obnovljivih virov energije v prometu od predlaganih v okviru prenovitve direktive o obnovljivih virih energije in k oblikovanju spodbud za uporabo trajnostnih alternativnih goriv za načine prevoza, pri katerih doslej ni bilo alternativ za tekoča goriva. Parlament je na podlagi sporočila Komisije z naslovom K najširši uporabi 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\(2018\)0283](#)), 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 ([2018/2089\(INI\)](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

