

KOMISIJA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Brussels, 12. rujan 2001
COM(2001) 370 final

BIJELA KNJIGA

**Europska prometna politika za 2010. godinu:
vrijeme za donošenje odluka**

BIJELA KNJIGA

Europska prometna politika za 2010. godinu: vrijeme za donošenje odluka

SADRŽAJ:

POLITIČKE SMJERNICE BIJELE KNJIGE

PRVI DIO: PRESTRUKTURIRANJE POSTOJEĆIH OBLIKA PROMETOVARJA

I. REGULIRANA KONKURENCIJA

- A. Poboljšanje kvalitete u sektoru cestovnog prometa
 - 1. Prestrukturiranje
 - 2. Uvođenje novih propisa
 - 3. Uvođenje strožih kontrola i kazni
- B. Revitaliziranje željeznica
 - 1. Integrisanje željezničkog prometa u unutarnje tržište
 - 2. Optimalno korištenje infrastrukture
 - 3. Unapređenje usluga
- C. Kontrola porasta zračnog prometa
 - 1. Pitanje zasićenja zračnog prostora
 - 2. Preispitivanje kapaciteta i korištenja zračnih luka
 - 3. Uspostavljanje ravnoteže između rasta zračnog prometa i ekoloških zahtjeva
 - 4. Održavanje normi sigurnosti

II. POVEZIVANJE RAZNIH OBLIKA PROMETOVARJA

- A. Povezivanje mora, unutarnjih plovnih putova i željeznice
 - 1. Razvoj "morskih autocesta"
 - 2. Predlaganje inovativnih rješenja
- B. Pomoći u uvođenju intermodalnih usluga: novi program Marco Polo
- C. Izrada povoljnijih tehničkih uvjeta
 - 1. Poticanje uvođenja novog zanimanja tzv. "integratora tereta"
 - 2. Standardiziranje kontejnera i intermodalnih sanduka

DRUGI DIO: RJEŠAVANJE PITANJA USKIH GRLA

I. RASTEREĆENJE GLAVNIH PRAVACA

- A. U susret multimodalnim koridorima na kojima se prednost daje prijevozu tereta
- B. Brza putnička mreža
- C. Poboljšanje prometnih uvjeta
- D. Glavni infrastrukturni projekti
 - 1. Dovršavanje alpskih pravaca
 - 2. Lakši prolaz kroz Pireneje
 - 3. Pokretanje novih prioritetskih projekata

4. Povećanje sigurnosti u tunelima

II. POTEŠKOĆE S FINANCIRANJEM

A. Ograničena sredstva iz javnih proračuna

B. Privlačenje privatnih ulagača

C. Inovativan pristup: udruživanje sredstava

TREĆI DIO: KREIRANJE PROMETNE POLITIKE S NAGLASKOM NA POTREBE KORISNIKA

I. NESIGURNE CESTE

A. Svakodnevna opasnost: 40.000 smrtnih slučajeva godišnje

B. Kako prepoloviti broj smrtnih slučajeva

1. Usklađivanje kazni

2. Nove tehnologije za veću sigurnost na cesti

II. ČINJENICE O TROŠKOVIMA KORISNIKA

A. Postupno uvođenje naknada za korištenje infrastrukture

1. Struktura cijena iz koje se vidi trošak šire društvene zajednice

2. Velik broj propisa

3. Potreba za uspostavljanjem pravnih odrednica na razini Zajednice

B. Potreba za usklađivanjem visine pristojbe za gorivo

III. PROMET S HUMANIM LICEM

A. Intermodalnost u službi korisnika

1. Integrirano naplaćivanje karata

2. Prijevoz prtljage

3. Kontinuitet putovanja

B. Prava i obveze korisnika

1. Prava korisnika

2. Obveze korisnika

3. Visoka kvaliteta usluga javnog sektora

IV. RACIONALIZACIJA PROMETA U URBANIM SREDINAMA

A. Korištenje raznih pogonskih goriva

1. Uspostavljanje nove regulative za zamjenska goriva

2. Poticanje potražnje kroz eksperimentiranje

B. Poticanje primjene pozitivnih iskustava

ČETVRTI DIO: SUOČAVANJE S POSLJEDICAMA GLOBALIZACIJE U SEKTORU PROMETA

- I. PROŠIRENJEM SE MIJENJAJU PRAVILA
 - A. Infrastrukturni izazov
 - B. Mogućnosti koje pruža dobro razvijena željeznička mreža
 - C. Nova dimenzija sigurnosti u morskom prometu
- II. PROŠIRENA EUROPA TREBA POBOLJŠATI SVOJ POLOŽAJ NA SVJETSKOJ POZORNICI
 - A. Usuglašena stajališta Europske Unije u međunarodnim tijelima
 - B. Hitna potreba za uvođenjem vanjske dimenzije zračnog prometa
 - C. Galileo: naglasak na potrebu uvođenja globalnog programa

ZAKLJUČCI: VRIJEME ZA DONOŠENJE ODLUKA

PRILOZI

- I. PRILOG I: PROGRAM DJELOVANJA
- II. PRILOG II: POKAZATELJI I KVANTITATIVNE ILUSTRACIJE
- III. PRILOG III: PROJEKTI KOJE SU PODNIJELE ZEMLJE ČLANICE I EUROPSKI PARLAMENT A KOJE KOMISIJA RAZMATRA RADI UVRŠTAVANJA U POPIS "SPECIFIČNIH PROJEKATA" (ESSENSKI POPIS)
- IV. PRILOG IV: TEHNOLOŠKI RAZVOJ I INTELIGENTNI PROMETNI SUSTAVI

Tablica 1 Ograničenja brzine i dozvoljena razina alkohola u krvi u zemljama Europske Unije

Tablica 2 Vanjski troškovi i troškovi infrastrukture za teretna vozila koja putuju 100 km po autocesti s rijetkim prometom

Tablica 3 Troškovi i doprinosi (u eurima) za teretna vozila koja putuju 100 km po autocesti s rijetkim prometom

Slika 1 Putnički promet: raspoređenost po oblicima prometa (1970-1999)

Slika 2 Teretni promet: raspoređenost po oblicima prometa (1970-1999)

Slika 3 Nosači kontejnera i konvoji

Slika 4 Promet brzom linijom (AVE)

Slika 5 Smanjenje cestovnog onečišćenja zbog uvođenja direktiva o automobilskim gorivima

Slika 6 Međunarodni cestovni prijevoz: cijena/km (1998)

Popis karata

Karta glavnih željezničkih elektrifikacijskih sustava u Europi

Karta transeuropske željezničke mreže za robni promet

Karta glavnih industrijskih luka u Europi

Karta unutarnjih plovnih putova u Europi

Karta "specifičnih" projekata usvojenih 1996. godine ("esenski" popis)

Karta mogućih "specifičnih" projekata

POLITIČKE SMJERNICE BIJELE KNJIGE

Promet je ključni faktor u današnjim gospodarstvima. Međutim, stalno smo suočeni sa određenim raskorakom između društva, koje zahtijeva sve veću mobilnost, i javnog mnjenja, koje je sve manje spremno tolerirati kronična kašnjenja i nisku kakvoću u pružanju nekih prometnih usluga. Odgovor Zajednice na sve veću prometnu potražnju ne može se ograničavati na puko građenje nove infrastrukture i na otvaranje tržišta. Naglasak se treba stavljati na optimalizaciju prometnog sustava da bi se tako udovoljilo potrebama proširenja i održivog razvoja, kako je i naznačeno u zaključcima Europskog vijeća u Göteborgu. Moderni prometni sustav treba biti održiv, kako s gospodarskog i društvenog, tako i sa ekološkog gledišta.

U planovima budućeg razvoja prometnog sektora u obzir se svakako treba uzeti njegov gospodarski značaj. Ukupni troškovi iznose otprilike tisuću milijardi eura, što čini više od 10% bruto domaćeg proizvoda. U ovom je sektoru zaposleno više od deset milijuna osoba. U sektoru se koristi infrastruktura i tehnologije koje zbog svog troška ne dozvoljavaju nikakve greške u prosuđivanju. Zbog velike potrebe ulaganja u promet i ključne uloge tog sektora u gospodarskom rastu, autori Rimskog sporazuma predviđeli su zajedničku prometnu politiku baziranu na zasebnim pravilima.

I. Neujednačeno provođenje zajedničke prometne politike

Dugo vremena Europska Zajednica nije mogla, ili nije htjela, provoditi zajedničku prometnu politiku zacrtanu u Rimskom sporazumu. U razdoblju od skoro tri desetljeća Ministarsko vijeće nije moglo u djelo provesti prijedloge koje je davala Komisija. Zemlje članice su tek 1985. godine, kada je Sud presudio da Vijeće nije izvršilo svoju zadaću, morale prihvatići činjenicu da Zajednica može donositi zakone.

Kasnije su politički, institucionalni i proračunski temelji prometne politike dodatno učvršćeni sporazumom u Maastrichtu. S jedne strane, jednoglasno odlučivanje je u načelu zamijenjeno odlučivanjem pomoću kvalificirane većine, iako se u praksi odluke Vijeća još uvijek donose uglavnom jednoglasno. S obzirom na svoja ovlaštenja u postupku suodlučivanja, Europski parlament također bitno sudjeluje u postupku donošenja odluka, kao što se i pokazalo u prosincu 2000. godine kada je donio povjesnu odluku o potpunom otvaranju željezničkog teretnog prometa u 2008. godini. Osim toga, Mastrihtskim sporazumom uveden je koncept transeuropske mreže što je omogućilo, uz finansijsku podršku Zajednice, i izradu plana europske prometne infrastrukture.

Tako je u prosincu 1992. godine objavljena i Komisijina prva Bijela knjiga o budućem razvoju zajedničke prometne politike. Misao vodilja ovog dokumenta bila je otvaranje prometnog tržišta. Ovaj je cilj u posljednjih desetak godina uglavnom postignut, osim u sektoru željeznica. Danas se kamioni sa međunarodnih prijevozničkih poslova više ne moraju vraćati prazni. Oni čak mogu podizati i isporučivati terete u nekoj Državi članici, sa izuzetkom države u kojoj su registrirani. Cestovna kabotaža postala je stvarnost. U zračni su promet uvedeni konkurenčni odnosi i to sada više nitko ne stavlja u pitanje, naročito zbog činjenice da nam je razina sigurnosti danas najviša u svijetu. To otvaranje posebno je korisno za industriju pa je stoga u Europi rast zračnog prometa brži od gospodarskog rasta.

Prvi stvaran napredak u uvođenju zajedničke prometne politike doveo je do značajnog pada potrošačkih cijena, te do povećanja kakvoće usluga i većeg izbora, što je opet dovelo do promjena u načinu života i u prehrabbenim navikama stanovnika Europe. Osobna mobilnost, povećana sa 17 km u 1970.-oj godini na 35 km u 1998. godini, danas se manje ili više smatra stečenim pravom.

Kao drugi napredak ove politike možemo navesti, uz rezultate okvirnih istraživačkih programa, i razvoj najmodernijih postupaka u sklopu europskog okvira interoperabilnosti. Projekti pokrenuti potkraj osamdesetih godina prošlog stoljeća sada donose rezultate, a tipičan primjer su brza transeuropska željeznička mreža i program Galileo za satelitsku navigaciju. Šteta je međutim da razvoj modernih postupaka i infrastrukture nije uvijek praćen modernizacijom u području upravljanja poduzećima, što se naročito odnosi na željeznička poduzeća.

Bez obzira na uspješno otvaranje prometnog tržišta u proteklom deset godina, činjenica ostaje da se zbog dovršenja internog tržišta teško mogu prihvati poremećaji u konkurentskom poslovanju koji proizlaze iz nedostatnih poreznih i društvenih usklađivanja. Činjenica da se u proteklom razdoblju zajednička prometna politika nije razvijala na usklađen način dovila je do sadašnjeg stanja u kojem smo suočeni sa sljedećim glavoboljama:

- neravnomjeran razvoj pojedinačnih oblika prometa. Iako je takovo stanje odraz činjenice da su se neki oblici prometa bolje prilagodili potrebama modernog gospodarstva, ipak trebamo napomenuti da je to i znak da u cijenu prometa nisu uključeni svi vanjski troškovi te da se nisu poštivali neki socijalni i sigurnosni propisi, naročito u cestovnom prometu. Stoga sada imamo situaciju u kojoj se cestom prevozi 44% tereta, 41% tereta prevozi se na kratkim morskim relacijama, 8% prijevoza obavi se željeznicom, a 4% unutarnjim plovnim putovima. Vodeći položaj ceste još je uočljiviji u prijevozu putnika gdje je cestovni promet zastupljen sa 79%, dok će zračni promet sa 5% uskoro preteći željeznicu koje su dosegle svoj vrhunac od 6%.
- prometna zakrčenost na glavnim cestovnim i željezničkim pravcima, u gradovima i u zračnim lukama.
- štetno djelovanje na okoliš i javno zdravlje, te teške posljedice nesreća u cestovnom prometu.

II. Prometna zakrčenost: rezultat neprikladne zastupljenosti pojedinačnih oblika prometa

U devedesetim godinama prošloga stoljeća, u Europi se u nekim područjima i na nekim pravcima bilježi pojava prometne zakrčenosti. Taj problem sada počinje negativno utjecati na gospodarsku konkurentnost. Paradoksalno je da je zakrčenost u centru po svojoj problematici usporediva s pretjeranom izolacijom ruralnih područja gdje postoji stvarna potreba za poboljšanjem veza sa središnjim tržištima da bi se tako osigurala regionalna kohezija unutar EU. Ovdje bismo mogli parafrasirati poznatu izreku o centralizaciji te reći da Europskoj Uniji prijeti apopleksija u centru i paraliza u rubnim područjima.

U Bijeloj knjizi o razvoju, konkurenčnosti i zapošljavanju (1993.) autori nas ozbiljno upozoravaju na sljedeće činjenice i pojave: Prometna zakrčenost nije samo enervantna pojava, ona skupo košta Europu zbog smanjene produktivnosti. Uska grla i nepostojanje nekih poveznica u tkivu prometne infrastrukture; nedostatna interoperabilnost između pojedinačnih prometnih oblika i sustava. Mreže su arterije jedinstvenog tržišta. One su žila kucavica komercijalnog poslovanja, pa se zato svi poremećaji unutar mreža odražavaju kroz izgubljene prilike za osvajanje novih tržišta, te kroz razinu generiranja poslova koja je daleko ispod naših mogućnosti.

Iako najvišu razinu zakrčenosti bilježimo u urbanim sredinama, i sama transeuropska prometna mreža sve više pati od kronične zakrčenosti: slučajevi prometne zakrčenosti svakodnevno se bilježe na otprilike 7,5 tisuća kilometara tj. na 10% od ukupne cestovne mreže. Uska grla bilježimo na 16.000 km željezničkih linija, tj. na 20% od ukupne mreže. U šesnaest glavnih zračnih luka u Europskoj Uniji bilježe se kašnjenja od više od četvrt sata na

više od 30% letova. Zbog tih se kašnjenja potroši dodatnih 1,9 milijardi litara goriva, što je otprilike 6% od ukupne godišnje potrošnje.

Velika je vjerojatnost da će zbog prometne zakrčenosti Europa izgubiti sadašnju razinu konkurentnosti. Najnovija studija o ovom pitanju pokazuje da vanjski troškovi zbog zakrčenosti iznose 0,5% bruto domaćeg proizvoda Europske Zajednice, i to samo u sferi cestovnog prometa. Predviđanja prometa za razdoblje od sljedećih deset godina pokazuju da će prometna zakrčenost bitno porasti u vremenu do 2010. godine ako se u međuvremenu nešto ne poduzme. Za 142% će se povećati i troškovi koji nastaju zbog zakrčenosti, te će narasti do cifre od 80 milijardi eura godišnje, što predstavlja otprilike 1,0% od bruto domaćeg proizvoda Europske Zajednice.

Dio razloga za ovakvo stanje leži i u činjenici da korisnici prometnih usluga ne pokrivaju u svim slučajevima troškove koje generiraju. Struktura cijena obično ne odražava sve troškove infrastrukture, zakrčenosti, prometnih nesreća i šteta koje se nanose okolišu. Ovakva situacija proizlazi i iz loše organizacije europskog prometnog sustava te iz činjenice da se dostupna prometna sredstva i nove tehnologije ne koriste na optimalan način.

Na nekim glavnim pravcima zasićenost je djelomično uzrokovanja kašnjenjima u gradnji transeuropske mreže. S druge strane, u ruralnim područjima i enklavama u kojima razina prometa ne opravdavanje gradnju nove infrastrukture, kašnjenja u gradnji infrastrukture onemogućuju njihovo povezivanje. Na sastanku Europskog vijeća održanom 1994. godine u Essenu definiran je određen broj prioritetnih projekata koji su nakon toga uvršteni u okvirne planove koje se usvojio Parlament i Vijeće, a isti su osnova za sufinanciranje transeuropske prometne mreže od strane EU. U to su vrijeme ukupni troškovi procijenjeni na otprilike 400 milijardi eura. Ova metoda građenja transeuropske mreže, uvedena sporazumom zaključenim u Maastrichtu, tek treba omogućiti postizanje svih predviđenih rezultata. Do sada je izvedena samo petina infrastrukturnih projekata iz smjernica EZ koje je odobrilo Vijeće i Parlament. Ipak, već su dovršeni neki značajniji projekti kao npr.: zračna luka Spata, brzi vlak od Brussels-a do Marseille-a, te most/tunel Öresund koji povezuje Dansku i Švedsku. Međutim, u prevelikom broju slučajeva, nacionalni dijelovi mreže jednostavno su položeni jedni pored drugih, što znači da će moći postati "transeuropski" tek u srednjoročnom razdoblju. Sa proširenjem se javlja i pitanje spajanja sa prioritetskom infrastrukturom iz država kandidata (takozvani "koridori") a, prema podacima iz Programa 2000, pripadajući se troškovi procjenjuju na skoro 100 milijardi eura.

Ti veliki investicijski zahvati nisu se mogli financirati kroz kreditiranje na razini Zajednice (takovo kreditiranje je 1993. godine predložila Komisija). Manjak javnog i privatnog kapitala treba se prevladati uvođenjem inovativnih politika u sferi naplate/financiranja infrastrukture. Javno financiranje treba biti selektivnije pri čemu se naglasak treba staviti na značajne projekte potrebne za uspostavljanje teritorijalne povezanosti unutar EU, te na ulaganja kojima se optimalizira kapacitet postojeće infrastrukture i pomaže u eliminiranju uskih grla.

Ne uzimajući u obzir iznos od oko 500 milijuna eura koji se godišnje troši za transeuropsku mrežu i to prvenstveno za željeznice, trebamo ovdje naglasiti da je na zahtjev država članica više od polovice strukturiranih sredstava prikupljenih za prometnu infrastrukturu, uključujući sredstva iz kohezijskog fonda i zajmove od Europske investicijske banke, utrošeno na cestovne prometnice tj. na štetu željeznica. To bi se donekle moglo objasniti činjenicom da je u 1998. godini gustoća mreže autocesta u državama poput Grčke i Irske bila daleko ispod prosjeka u EU. U novom kontekstu održivog razvoja, sufinanciranje EU treba se preusmjeriti na način da se prioritet daje željeznicama, pomorskom prometu, te prometu unutarnjim plovnim putovima.

III Rast prometa u proširenoj Europskoj Uniji

Danas se bez djelotvornog prometnog sustava, koji u potpunosti koristi prednosti unutarnjeg tržišta i globalizirane trgovinske razmjene, teško može zamisliti snažan gospodarski rast popraćen stvaranjem novih radnih mesta i osjetnim porastom općeg blagostanja. Iako mi sada, na početku dvadesetprvog stoljeća, ulazimo u eru informacijskog društva i virtualne trgovine, to ipak nije dovelo do smanjenja potrebe za putovanjem već se bilježe trendovi upravo suprotnog predznaka. Zahvaljujući Internetu, svatko danas može komunicirati s drugim ljudima i naručivati robu iz dalekih krajeva, a da pritom još uvijek ima mogućnost posjećivati druga mjesta, te vidjeti i odabirati proizvode, ili se pak sretati s drugim ljudima. Međutim, informacijska tehnologija u nekim slučajevima dovodi do smanjenja potrebe za fizičkim prijevozom jer omogućuje rad na daljinu tj. pružanje usluga iz udaljenih mjesta.

Trendovi daljnog porasta potražnje u sektoru prometa mogu se objasniti pomoću dva faktora. Odlučujući faktor u putničkom prometu je spektakularan rast u sferi korištenja automobila. U posljednjih trideset godina broj automobila se utrostručio, pa tako bilježimo porast od 3 milijuna automobila svake godine. Iako možemo očekivati da će se u mnogim državama Europske Unije broj automobila uskoro stabilizirati, to neće biti slučaj u zemljama kandidatima gdje je posjedovanje automobila zapravo simbol veće slobode. Stoga se može očekivati da će se u proširenoj EU automobilski vozni park biti povećati u razdoblju do 2010. godine.

Što se tiče prijevoza robe, za rast su u velikoj mjeri zaslužne promjene u europskom gospodarstvu i sustavu proizvodnje. U posljednjih dvadeset godina, mi smo se prebacili sa "skladišnog" gospodarstva na "protočno" gospodarstvo. U okviru tog trenda bilježimo premještanje nekih industrija - naročito za proizvodnju u kojoj je potreban veći broj radnika - radi smanjenja proizvodnih troškova, iako su mjesta proizvodnje često stotinama pa čak i tisućama kilometara daleko od mjesta konačne montaže ili od konačnih korisnika. Ukinjanje granica u Europskoj Uniji dovelo je do uvođenja proizvodnih sustava baziranih na načelu "upravo na vrijeme" ili "protočnih skladišta".

Stoga, ako se do 2010. godine u Europskoj Uniji ne uvedu značajne nove mјere usmjerene prema racionalnijem korištenju dostupnih oblika prometa, promet teretnih vozila će se povećati za skoro pedeset posto u odnosu na situaciju iz 1998. godine. To znači da će se već sada prometno zakrčene regije i glavni tranzitni pravci morati suočiti s još većim prometom u narednim godinama. Snažan gospodarski rast koji se očekuje u zemljama kandidatima, te bolje povezivanje sa udaljenim regijama, također će doprinijeti dalnjem porastu prometa, a to se naročito odnosi na teretni promet cestom. 1998. godine zemlje kandidati su već izvozile više od dva puta više nego u 1990. godini, dok su istovremeno uvozile pet puta više u odnosu na 1990. godinu.

Iako su iz razdoblja planirane ekonomije zemlje kandidati naslijedile prometni sustav koji potiče razvoj željeznica, u devedesetim se godinama odnos između pojedinačnih oblika prijevoza znatno promijenio i to u korist cestovnog prometa. U razdoblju od 1990. i 1998. godine teretni promet cestom povećao se za 19,4%, dok se u istom razdoblju istovrsni promet željeznicom smanjio za 43,5%. Dobra vijest je da je u tim državama željeznički promet još uvijek u prosjeku bitno više zastupljen nego u sadašnjoj Europskoj Uniji, što bi i te kako moglo poboljšati situaciju u proširenoj Europskoj Uniji.

Poduzimanje drastičnih mјera radi mijenjanja odnosa između pojedinačnih oblika prijevoza, čak i kada bi bilo moguće, moglo bi dovesti do bitne destabilizacije sveukupnog prometnog sustava, a to bi negativno utjecalo i na gospodarsku situaciju u zemljama kandidatima. Integriranje prometnih sustava tih država biti će za EU izuzetno veliki izazov, a tek će se pokazati u kojoj su mjeri već predložene mјere djelotvorne.

IV Potreba za integriranjem prometa u sustav održivog razvoja

Zajedno s proširenjem javlja se i novi imperativ - održivi razvoj - koji pruža mogućnost za uvođenje odgovarajućih promjena u zajedničku prometnu politiku. Ovaj cilj, po prvi put uveden Amsterdamskim sporazumom, treba se postići integriranjem ekoloških zahtjeva u odgovarajuće politike Europske Zajednice.¹

Na sastanku Europskog vijeća u Göteborgu dogovoreno je da je promjena zastupljenosti pojedinačnih vidova prometa ključna tema strategije održivog razvoja. Očito je da se tako ambiciozan cilj može ostvariti tek u sljedećem desetogodišnjem razdoblju. Ipak, mјere predstavljene u Bijeloj knjizi mogle bi se smatrati prvim osnovnim korakom prema održivom prometnom sustavu koji bi u idealnim uvjetima mogao biti uspostavljen u narednih tridesetak godina.

Prema podacima iz Zelene knjige o sigurnosti opskrbe energijom koju je Komisija objavila u studenom 2000. godine, potrošnja energije u sektoru prometa odgovorna je za 28% emisija CO₂, glavnog uzročnika efekta staklenika. Prema najnovijim procjenama, ako se ništa ne učini da se zaustavi sadašnji trend porasta prometa, emisije CO₂ generirane prometom mogле bi dosegnuti 1.113 milijardi tona u 2010. godini, što je porast od 50% u odnosu na količinu od 739 milijuna tona koja je zabilježena u 1990. godini. Još jednom naglašavamo da je cestovni promet glavni krivac takovog stanja i to zato što se samo na cestama generira 84% od ukupnih emisija CO₂ zabilježenih u sektoru prometa. U tom smislu vrijedi napomenuti da su motori sa unutarnjim izgaranjem u energetskom smislu prilično nedjelotvorni i to uglavnom zato što se samo dio energije ostvarene u tim motorima koristi za pokretanje vozila.

Smanjenje ovisnosti o nafti sa sadašnjih 98% kroz veću primjenu alternativnih goriva, te poboljšanje energetske djelotvornosti sadašnjih oblika prometa, istovremeno je ekološka nužnost i velik tehnološki izazov.

Mјere koje se u ovom kontekstu već poduzimaju - naročito u cestovnom sektoru - radi očuvanja kakvoće zraka i smanjenja buke trebaju se i dalje provoditi da bi se zadovoljili okolišni i zdravstveni zahtjevi, ali ipak uz istovremeno zadržavanje sadašnje razine konkurentnosti prometnog sustava i gospodarstva. Proširenjem će se bitno povećati zahtjevi u pogledu mobilnosti. U tom se smislu trebaju poduzeti značajne mјere da bi se postupno razbila veza između rasta prometa i ekonomskog rasta, te da se napravi zaokret u korištenju prometnica, kojeg je Europsko vijeće uostalom i zatražilo u Göteborgu. Takav zaokret ne može se napraviti preko noći i to pogotovo zato što smo opterećeni sa više od pola stoljeća neprekidne marginalizacije u korist cestovnih prometnica. To je doseglo takove razmjere da su danas željeznice u ukupnom robnom prometu zastupljene sa samo 8%, a međunarodni teretni vlakovi se Europom vuku prosječnom brzinom od jedva 18 km/h. Međutim, takova situacija u modernom gospodarstvu nikako nije nepremostiva, kao što to zorno prikazuje primjer S.A.D.-a gdje se 40% robnog prometa odvija željeznicom.

Da bi se smanjila potražnja u sektoru prometa, trebamo riješiti složenu jednadžbu:

- gospodarski rast će skoro automatski generirati veću potrebu za mobilnošću, a u tom se smislu procjenjuje da će potražnja u robnom prometu porasti za 38% tj. za 24% u putničkom prometu;
-

¹ Europsko vijeće je na sastanku održanom u lipnju 1998. godine u Cardiffu pokrenulo ovaj postupak tražeći od odgovarajućih sektorskih vijeća izradu konkretnih integracijskih strategija. Prometno je vijeće svoju strategiju definiralo u listopadu 1999. godine stavljajući naglasak na pet sektora u kojima bi se trebale poduzeti odgovarajuće mјere. To su: (i) rast emisija CO₂ uvjetovan odvijanjem prometa, (ii) emisija onečišćavala i njihov utjecaj na zdravlje, (iii) očekivani rast prometa, naročito u vezi s proširenjem, (iv) raspodjela i razvoj prometa, i (v) buka u prometu.

- proširenje će dovesti do prave eksplozije prometnih tokova u državama novih članicama, a naročito u graničnim područjima EU,
- enormna sredstva će se trebati uložiti u zemljama kandidatima i to prvenstveno da bi se riješilo pitanje zasićenja glavnih arterija, osiguranja pristupa do perifernih i vrlo udaljenih područja, te rekonstrukcije infrastrukture.

To je zapravo kontekst u kojem trebamo razmatrati opciju na kojoj se temelji ova Bijela knjiga, a to je postupno raskidanje veze između ekonomskog razvoja i razvoja prometa.

- Vrlo pojednostavljeni rješenje bilo bi naložiti smanjenje mobilnosti osoba i robe, te nametnuti novu raspodjelu pojedinačnih oblika prometa. To je međutim krajnje nerealno jer Zajednica nema ni snagu ni sredstva za zadavanje prometnih ograničenja u gradovima ili na cestama, niti za nametanje obveze kombiniranog prijevoza roba. Kao samo jedan primjer problema supsidijarnosti, možemo navesti da neke države članice usporavaju i samo načelo zabrane kamionskog prometa u EU u toku vikenda. Osim toga, kod uvođenja takovih mjera članice bi hitno trebale postići konsenzus o porezima na gorivo, što bi se teško moglo ostvariti jer se prije nekoliko mjeseci pokazalo da zemlje članice imaju različita gledišta o poreznim rješenjima koja bi se trebala usvojiti kao odgovor na nagli porast cijene nafte.

Imajući u vidu stvarne nadležnosti Europske Unije, s ekonomskog bi se stajališta mogla predvidjeti tri moguća rješenja:

- Prema prvom pristupu (A)² naglasak bi se trebao staviti na cestovni promet, i to samo kroz korekciju cijena. Ovo rješenje ne bi bilo popraćeno dodatnim mjerama za ostale oblike prometa. Kratkoročno bi se na ovaj način mogao smanjiti cestovni promet zbog bolje popunjenoštvi kamiona i zbog povećanja broja putnika u osobnim automobilima, što bi se moglo očekivati kao rezultat povećanja cijene prijevoza. Međutim, kako to ne bi bilo popraćeno mjerama za revitaliziranje ostalih oblika prometa, naročito onih kojima se potiče porast produktivnosti u sektoru željeznica i povećanje kapaciteta infrastrukture, čitavo okruženje ipak ne bi omogućilo drugim održivijim oblicima prometa da preuzmu vodeću ulogu.
- U drugom se pristupu (B) naglasak također stavlja na cijene cestovnog prometa, ali se ovdje uvode i mjere za povećanje djelotvornosti ostalih oblika prometa (bolja kakvoća usluga, logistika, tehnologija). Međutim, ovaj pristup ne uključuje ulaganje u novu infrastrukturu niti su njime pokrivene posebne mjere koje bi omogućile promjenu sadašnjeg stanja zastupljenosti pojedinačnih oblika prometa. Njime se ne garantira ni bolja regionalna povezanost. Ovim bi se pristupom moglo postići veće razdvajanje nego u slučaju prvog pristupa, ali bi cestovni promet još uvijek zadržao lavovski dio tržišta te bi se i dalje koncentrirao na zasićene arterije i na neka osjetljiva područja, iako je u usporedbi sa ostalim oblicima prometa cestovni promet daleko najveći zagađivač. Te mjere dakle ne mogu jamčiti potrebnu promjenu ravnoteže između pojedinačnih oblika prometa, te se ne mogu smatrati stvarnim doprinosom održivom razvoju koji je zatražen na sastanku Europskog vijeća u Göteborgu.
- Treći pristup (C), na kojem se zapravo i temelji ova Bijela knjiga, uključuje više mjera počevši od određivanja cijena, preko revitaliziranja alternativnih oblika prometovanja, pa do cestovnih i ciljanih ulaganja u transeuropsku mrežu. Ovakav cjelovit pristup omogućio bi ostalim oblicima prometovanja da ponovno zauzmu dio tržišta koji su pokrivali u 1998. godini, pa bi se tako promjena ravnoteže osjetila u razdoblju od 2010. godine nadalje. Ovaj je pristup znatno ambiciozniji nego što bi se moglo pomisliti, naročito ako uzmemos u obzir povijesni nesrazmjer u korist cesta koji traje već punih pet desetljeća. On je osim

² Vidi tablicu s objašnjenjima u Prilogu II.

toga istovjetan pristupu koji je usvojen u Komisijinom izvješću na sastanku Europskog vijeća u Göteborgu u kojem se traži promjena ravnoteže između oblika prometovanja i to kroz politiku ulaganja u infrastrukturu u sektoru željeznica, unutarnjih plovnih putova, kratkih putovanja morem i intermodalnog prometovanja (COM (2001) 264, konačno). Provedbom šezdesetak mjera koje su definirane u Bijeloj knjizi bitno se umanjuje veza između razvoja prometa i gospodarskog razvoja, a pritom se ne ograničava mobilnost u putničkom i robnom prometu. Također se očekuje i mnogo slabiji rast cestovnog teretnog prometa i to zbog boljeg korištenja drugih oblika prometovanja (rast od 38% umjesto 50% u razdoblju od 1998. do 2010.). Takav bi trend trebao biti još uočljiviji u putničkom automobilskom prometu (povećanje prometa za 21% uz povećanje BDP-a od 43%).

V Potreba za sveobuhvatnom strategijom koja prelazi okvire europske prometne politike

Cilj koji do sada još nikada nije postignut, tj. mijenjanje ravnoteže u sektoru prometa, uključuje ne samo provedbu ambicioznog programa mjera prometne politike koji je predložen u Bijeloj knjizi do 2010. godine, već i dosljedno poduzimanje odgovarajućih mjer na državnoj i lokalnoj razini u kontekstu drugih politika kao što su:

- gospodarska politika koja se treba formulirati tako da se u obzir uzmu neki čimbenici koji doprinose porastu potražnje za prometnim uslugama, a naročito oni koji se odnose na proizvodne modele utemeljene na rotaciji zaliha i na načelu "točno na vrijeme";
- politika prostornog i urbanističkog razvoja da bi se izbjegao nepotreban porast mobilnosti zbog neujednačenog planiranja udaljenosti između posla i mjesta stanovanja;
- socijalna i obrazovna politika, sa usklađivanjem radnog vremena s vremenom boravka u školi tako da se izbjegnu gužve na cestama, te sa usklađivanjem odlaznog i dolaznog prometa u doba vikenda kada se zapravo bilježi najveći broj prometnih nesreća;
- politika planiranja prometa u velikim konurbacijama, u okviru koje se treba naći ravnoteža između moderniziranja javnih usluga i racionalnijeg korištenja automobila, jer će se za gradove i ceste zatražiti poštivanje međunarodnih obveza u pogledu smanjenja emisija ugljičnog dioksida;
- proračunska i porezna politika koja se treba prilagoditi tako da se postigne potpuna internacionalizacija vanjskih - a naročito ekoloških - troškova te da omogući dovršenje transeuropske mreže dostojarne tog imena;
- politika poticanja konkurenčkih odnosa kojom se treba osigurati da se postupak otvaranja tržišta, naročito u sektoru željeznica, ne usporava djelovanjem dominantnih poduzeća koja su već prisutna na tržištu, te da to ne rezultira smanjenjem kvalitete usluga u javnom sektoru;
- politika prometnih istraživanja kojom se treba osigurati da se razni napor, koji se ulažu na razini Zajednice, pojedinačnih država i privatnih subjekata, provode dosljedno i u skladu s linijama vodiljama za europsko područje istraživačkog rada.

Jasno je da su mnoge mјere zacttane u ovoj Bijeloj knjizi, kao npr. mjesto automobila, poboljšanje kvalitete javnih usluge, ili obveza prevoženja robe željeznicom umjesto cestom, više podložne nacionalnim ili regionalnim odlukama, a manje odlukama Zajednice.

VI Osnovne mјere predložene u Bijeloj knjizi

U bijeloj se knjizi predlaže šezdesetak posebnih mjer koje bi se trebale poduzeti na razini Zajednice a u okviru prometne politike. U knjizi se također prikazuje i program djelovanja za razdoblje do 2010. godine, koji sadrži odgovarajuće etape, a u tom smislu je naročito značajno kontrolno djelovanje na polovici razdoblja tj. u 2005. godini, kada se treba provjeriti

da li su postignuti precizni ciljevi (npr. o raspodjeli pojedinačnih oblika prometovanja ili o sigurnosti u prometu) tj. da li su potrebne korekcije.

Detaljni prijedlozi - koji se trebaju podnijeti Komisiji na odobrenje - temeljiti će se na sljedećim odrednicama:

Revitalizacija željeznica

Za željeznički se promet može doslovno reći da je to sektor od strateškog značaja o kojem ovisi uspjeh nastojanja da se promijene sadašnji omjeri, naročito u slučaju robnog prometa. Revitalizacijom ovog sektora javit će se i konkurenca između samih željezničkih poduzeća. Dolazak novih željezničkih tvrtki mogao bi pojačati konkureniju u ovom sektoru te bi se usporedo trebale uvoditi mjere za poticanje restrukturiranja poduzeća uzimajući pritom u obzir socijalne aspekte i uvjete rada. Prioritet je otvaranje tržišta **ne samo za međunarodne usluge, kako je odlučeno u prosincu 2000., već i za kabotažu na domaćim tržištima (da vlakovi ne bi vozili prazni), te za usluge međunarodnog putničkog prometa.** Takovo otvaranje tržišta trebaju pratiti i daljnja usklađivanja u području interoperabilnosti i sigurnosti.

Od početka sljedeće godine, Komisija će predložiti paket mjera da bi operateri ponovo stekli povjerenje u ovaj oblik prometovanja, naročito u pogledu redovnog i točnog odvijanja robnog prometa. Malo po malo bi se trebala stvoriti mreža željezničkih linija koja bi služila isključivo za odvijanje robnog prometa tako da bi, u komercijalnom smislu, željeznička poduzeća počela pridavati jednak značaj robnom i putničkom prometu.

Poboljšanje kvalitete u sektoru cestovnog prometa

Najveća snaga cestovnog prometa leži u njegovoj mogućnosti da izuzetno fleksibilno i finansijski povoljno prevozi robu po čitavoj Europi. Iako je ovaj sektor svakako nezamjenljiv, njegov je ekonomski položaj klimaviji nego što se obično misli. U cestovnom su prometu marže niske prvenstveno zbog njegove fragmentiranosti a i zbog pritisaka na cijene koje vrše pošiljatelji i industrija. Zbog toga neka poduzeća koja se bave cestovnim robnim prometom pretjerano spuštaju cijene a takav gubitak nadoknađuju nepoštivanjem socijalnih i sigurnosnih propisa.

Komisija će predložiti **propise koji omogućuju usklađivanje nekih ugovornih odredbi da bi se tako prijevoznici zaštitili od pošiljatelja, te da bi se prijevoznicima omogućilo korigiranje cijena u slučaju naglog rasta cijene goriva.**

Spomenute promjene treba također pratiti i modernizacija načina na koji se pružaju usluge cestovnog prometa, te poštivanje socijalnih zakona i propisa o radničkim pravima. Istovremeno će se trebati uvesti i mjere u smislu usklađivanja i pooštravanja **inspekcijskih postupaka** da bi se na kraj stalo praksi koja onemogućuje pravednu konkureniju.

Poticanje prometa morem i unutarnjim plovnim putovima

Prometovanje obalnim morem i prometovanje unutarnjim plovnim putovima dva su načina za djelotvorno rješavanje problema prometne zakrčenosti na nekim cestovnim prometnicama i nedostatka željezničke infrastrukture. I jedan i drugi oblik prometovanja se za sada nedostatno koristi.

Robni promet obalnim morem može ponovno procvasti uvođenjem pravih **morskih autocesta** i to u okviru generalnog plana za uspostavljanje transeuropske mreže. Za to će se trebati osigurati bolja povezanost između luka, željeznica i unutarnjih plovnih putova, uz istovremeno poboljšanje kvalitete lučkih usluga. Neki pravci za prijevoz robe (naročito oni

kojima se obilaze zakrčene prometnice - Alpe, Pireneji i države Beneluxa) postat će dio transeuropske mreže, kao što su to sada ceste i željeznice.

Europska unija treba usvojiti stroža **pravila o sigurnosti u pomorstvu**. Ona bi po strogosti trebala nadilaziti pravila koja su predložena nakon nesreće tankera Erika. Da bi se što učinkovitije suprotstavila luka i zastavama pogodnosti, Komisija će u suradnji s Međunarodnom organizacijom za morski promet i Međunarodnom organizacijom rada predložiti uvođenje **minimalnih socijalnih pravila** koja se trebaju poštivati pri kontroli brodova, te će predložiti razvoj **pravog europskog sustava upravljanja pomorskim prometom**. Da bi potaknula promjenu zastava brodova u korist registara EU, Komisija će istovremeno predložiti **direktivu o sustavu oporezivanja koji se temelji na tonaži**, a prema zakonskim modelima koje upravo razvijaju neke države članice.

Da bi se ojačao položaj prometa unutarnjim plovnim putovima - koji je po svojoj prirodi intermodalan - trebaju se definirati "**dionice plovnih putova**", a to mora biti popraćeno uvođenjem odgovarajuće pretvarne opreme tako da se promet može odvijati u toku cijele godine. U ovaj će se sektor nova dinamika unijeti i boljim usklađenjem **tehničkih zahtjeva za plovila unutarnje plovidbe, dozvola za upravljanje plovilima, te socijalnih uvjeta posada brodova**.

Uspostavljanje ravnoteže između porasta zračnog prometa i ekoloških zahtjeva

Danas, u doba jedinstvenog tržišta i jedinstvene valute, još uvijek se moramo suočiti s činjenicom da nam u Europi još uvijek nedostaje "jedinstveno nebo". Europska Unija pati od pretjerane rascjepkanosti svojih sustava za upravljanje zračnim prometom, što doprinosi kašnjenju letova i rasipanju goriva, a to opet stavlja europske zračne kompanije u nepovoljniji položaj u odnosu na konkureniju. Zbog toga se do 2004. godine obavezno trebaju formulirati precizni prijedlozi za uspostavljanje **zakona EU o zračnom prometu** i za uvođenje djelotvorne suradnje kako s vojnim upravama tako i sa Eurocontrol-om.

Ova reorganizacija europskog neba treba biti poduprta odgovarajućom politikom tako da neizbjegno **povećanje kapaciteta zračnih luka**, uzrokovano poglavito proširenjem Zajednice, ostane u skladu s novim propisima **o smanjenju avionske buke i onečišćenja uzrokovanih avionskim prometom**.

Intermodalnost postaje stvarnost

Intermodalnost je od temeljnog značaja za razvoj alternativnih rješenja koja bi mogla konkurirati cestovnom prometu. Do sada u ovom području nisu postignuti veći rezultati, osim nekoliko većih luka s dobrim željezničkim ili kanalskim vezama. Stoga se trebaju poduzeti mјere u cilju daljnog povezivanja pojedinačnih oblika prometovanja koji bi se mogli iskoristiti kao veze u djelotvorno upravljanom prometnom lancu sastavljenom od pojedinačnih linija. Prioritet se treba dati tehničkom usklađivanju i interoperabilnosti između pojedinačnih sustava, a to se naročito odnosi na kontejnere. Osim toga, novi program kojeg podržava EU ("Marco Polo") usredotočen je na inovativne inicijative, naročito na uvođenje morskih autocesta, a njime se želi pokazati da intermodalnost nije samo puki slogan već komercijalno i ekonomski opravdana stvarnost.

Izgradnja transeuropske prometne mreže

Imajući u vidu zasićenje nekih glavnih arterija i rezultirajuća onečišćenja na istima, izuzetno je važno da Europska Unija dovrši transeuropske projekte koji su već odobreni. Zbog toga Komisija namjerava predložiti reviziju uputa koje je usvojilo Vijeće i Europski parlament, pa će iste vrijediti u ograničenom obliku sve dok se ne osiguraju sredstva za financiranje sadašnjih projekata. U skladu sa zaključcima usvojenima na sastanku Vijeća Europe u

Göteborgu, Komisija predlaže da se revizija uputa EZ usredotoči na odstranjivanje prometnih zakrčenja u željezničkoj mreži, dovršenje prioritetnih pravaca da bi se apsorbirao promet generiran proširenjem, naročito u graničnim područjima, te na poboljšanje pristupa vanjskim područjima. Da bi se poboljšao pristup transeuropskoj mreži, razvoj sekundarne mreže i nadalje će ostati prioritet Strukturnog fonda.

U ovom se kontekstu treba izmijeniti popis 14 glavnih prioritetnih projekata koji je usvojen na sastanku Europskog vijeća u Essenu, te zatim uključen u odluku o uputama za transeuropsku prometnu mrežu koju je 1996. godine donio Europski parlament i Vijeće. Neki veći projekti već su dovršeni a dodat će se i otprilike šest novih projekata (npr. Galileo ili željeznički pravac visokog kapaciteta kroz Pireneje).

Da bi se osigurao uspješan razvoj transeuropske mreže, paralelno će se podnijeti prijedlog za **promjenu pravila financiranja kojim će se Zajednici omogućiti sudjelovanje u financiranju i to čak do 20%** od vrijednosti projekta za prekogranične željezničke projekte kojima se prelaze prirodne prepreke te koji nude slab povrat sredstava ali su značajni u transeuropskom kontekstu. To je npr. potez Lyon - Torino koji je već odobren kao prioritetni projekt na sastanku Europskog vijeća u Essenu. Projekti kojima se žele riješiti preostala prometna zakrčenja na granicama sa zemljama kandidatima mogli bi dobiti podršku od punih 20%.

Komisija će 2004. godine podnijeti detaljniji prikaz transeuropske mreže imajući u vidu sljedeće ciljeve: uvođenje koncepta "morskih autocesta", povećanje kapaciteta zračnih luka, djelotvornije povezivanja s vanjskim regijama unutar europskog kontinenta, te povezivanje mreža država kandidata s mrežama država EU³

Zbog niske razine financiranja iz državnih proračuna i ograničenih mogućnosti javno-privatnih partnerstava, dana se ukazuje sve veća potreba za pronalaženjem inovativnih rješenja utemeljenih na prikupljanju prihoda od infrastrukturnih pristojbi. Da bi se financirao novi projekt u razdoblju dok se na njemu još ne ostvaruje prihod od upravljanja, potrebno je angažirati državna ili regionalna sredstva od naplate cestarina ili korisničkih pristojbi prikupljenih na čitavom području ili na konkurentskim pravcima. Propisi Zajednice promijenit će se da bi se otvorila mogućnost korištenja dijela prihoda od korisničkih pristojbi za građenje ekološki najprihvatljivijih projekata. Financiranje željezničke infrastrukture u Alpama iz poreza koji se naplaćuju za teške kamione školski je primjer takvog pristupa, a isto je i sa pristojbama koje se ubiru u Švicarskoj - naročito za kamione iz Zajednice - da bi se tako financirali veliki željeznički projekti.

Poboljšanje sigurnosti na cestama

Iako se promet smatra bitnim za blagostanje kako društva u cjelini tako i pojedinaca, ipak se na taj sektor sve više počinje gledati kao na potencijalnu opasnost. Kraj dvadesetog stoljeća obilježen je čitavom serijom dramatičnih nesreća koje će dugo ostati urezane u naše sjećanje: to su u prvom redu brojne željezničke nesreće, zatim pad Concorde-a, te brodolom Erike. Međutim, sigurnosni se propusti uglavnom ne ocjenjuju na logičan način. Kako drugačije objasniti relativnu blagonaklonost prema cestovnim udesima iako je poznato da svake godine na cestama pogine 40.000 ljudi, što odgovara ukupnom broj stanovnika jednog manjeg grada. Broj ljudi koji svakoga dana poginu na europskim cestama otprilike odgovara prosječnom broju putnika u jednom avionu. Žrtve cestovnih nesreća, poginuli i ozlijeđeni, društvo koštaju desetke milijardi eura, a jasno je da je gubitak svakog života neprocjenjiv. Zbog toga bi Europska Unija trebala zadati cilj da se do 2010. godine prepolovi broj žrtava

³ Bez obzira na ishod pristupnih pregovora, mreže država kandidata integrirat će se u mrežu EU putem sporazuma o pristupanju.

prometnih nesreća. Siguran promet u urbanim sredinama preduvjet je npr. za razvoj biciklizma kao načina prometovanja.

Moramo napomenuti da zemlje članice nisu baš naklonjene poduzimanju mjera na razini Zajednice, i to bilo o sigurnosnim pojasevima za djecu ili u autobusima, ili pak o usklađivanju maksimalne dozvoljene razine alkohola u krvi, o čemu se diskutira već punih 12 godina. Komisija namjerava u razdoblju do 2005. godine prioritet dati **razmjeni praktičnih iskustava** ali isto tako zadržava pravo predlaganja zakonskih akata ukoliko se u međuvremenu broj nesreća ne smanji, i to pogotovo zato što su te brojke u državama članicama još uvijek dosta visoke.

Komisija namjerava u skoroj budućnosti predložiti **dvije mjere za transeuropsku mrežu**. Prva se odnosi na **usklađivanje znakova na izuzetno opasnim crnim točkama**. U okviru druge bi se trebali uskladiti propisi koji se odnose na kontrole i kazne u međunarodnom komercijalnom prometu a u vezi sa **prebrzom vožnjom i vožnjom u pijanom stanju**.

Usvajanje politike o djelotvornom naplaćivanju naknada za korištenje prometnica

Opće je poznato da postoje slučajevi i regije u kojima se za korištenje prometnica plaćaju nedostatne naknade. Situacija drastično varira od jedne zemlje članice do druge, a bitne se razlike bilježe i po pojedinačnim oblicima prometovanja. Zbog toga dolazi do poteškoća u funkciranju unutarnjih tržišta i do nedostatnih konkurenčkih odnosa u sektoru prometa, a kao posljedicu bilježimo nezainteresiranost za korištenje najčišćih oblika prometovanja ili najmanje zagađenih prometnica.

Ova Bijela knjiga u tom kontekstu donosi sljedeće upute:

- **Usklađivanje poreza na gorivo za komercijalne korisnike, naročito u cestovnom prometu.**
- **Ujednačavanje osnovnih načela naplaćivanja za korištenje prometnica; integriranjem vanjskih troškova** svakako će se potaknuti korištenje ekološki prihvatljivijih oblika prometovanja, a sredstva koja će se u tom postupku namaknuti omogućit će ulaganje u nove prometnice, kao što je to predložio Europski parlament u Costa-inom izvještaju⁴. Sadašnji propisi EZ, npr. Direktiva 62/99 o eurovinjeti, trebaju se stoga zamijeniti modernim sustavom naplaćivanja za korištenje prometnica u okviru kojeg bi se poticala spomenuta poboljšanja, a istovremeno bi se osigurao pravedan konkurenčki odnos između pojedinačnih oblika prometovanja i djelotvornija naplata, uz održavanje odgovarajuće razine prometnih usluga.

Za ovaku se reformu treba osigurati jednak tretman operatera i pojedinačnih oblika prometovanja. Bez obzira da li se radi o zračnim lukama, lukama, cestama, željeznicama ili plovnim putovima, cijena za korištenje prometnice treba varirati na jednak način prema kategoriji prometnice, vremenskim razdobljima u danu, udaljenosti, veličini i težini vozila, tj. prema bilo kojem drugom čimbeniku koji utječe na zakrčenje, te nanosi štetu prometnici ili okolišu.

U mnogim će se slučajevima uzimanjem vanjskih troškova u obzir ostvariti prihod koji premašuje troškove korištenja prometnice. Da bi se ostvarila maksimalna moguća korist za sektor prometa, izuzetno je značajno da se dostupan prihod kanalizira prema posebnim državnim ili regionalnim fondovima da bi se tako financirale mјere kojima će se ublažiti ili kompenzirati vanjski troškovi (dvostruka dividenda). Prioritet bi se trebao dati gradnji

⁴ A5-034/2000.

infrastrukture kojom se potiče intermodalnost, naročito gradnji željezničkih prometnica, tj. gradnji prometnica koje nude ekološki prihvatljivija rješenja.

U nekim osjetljivim područjima, npr. kada se prometnica treba prevesti preko prirodnih prepreka, teško da će se moći ostvariti dodatni dohodak. U takovim se slučajevima treba osigurati da nova prometnica ostvaruje "prihod" čak i prije nego što se na njoj namaknu prva sredstva od upravljanja. Drugim riječima, cestarine ili naknade bi se trebale naplaćivati za čitavo područje i iz tih bi se sredstava financirala buduća prometnica.

Još jedna točka koja se ovdje treba razmotriti jest činjenica da se za energiju koja se koristi u raznim oblicima prometovanja (npr. željeznica, avion) ne naplaćuju jednaki porezi. To može negativno utjecati na konkurenčne odnose na pravcima na kojima se koriste oba oblika prometovanja.

Prepoznavanje prava i obveza korisnika

Treba se svakako podržati pravo europskih građana na pristup kvalitetnim prometnicama na kojima se pružaju ujednačene usluge za prihvatljivu cijenu. Pad naknada koji bilježimo u proteklih nekoliko godina ne treba značiti odustajanje od najosnovnijih prava. Poveljom o pravima putnika u zračnom prometu Komisija je dala primjer koji će se bez sumnje prihvatiti i u drugim oblicima prometovanja. Prava kao što su **pravo putnika na informiranost, kompenzacija zbog zabrane ulaska u avion zbog izdavanja prevelikog broja rezervacija, te kompenzacija u slučaju nesreće, trebala bi se primijeniti i na druge oblike prometovanja**. Kao i u slučaju povelje o pravima putnika u zračnom prometu, legislativom EU trebaju se stvoriti temeljni uvjeti za pomoć korisnicima prometnih usluga u razumijevanju i ostvarivanju njihovih prava. S druge strane, trebaju se jasno definirati i neke obveze koje se odnose na sigurnost.

Razvoj kvalitetnog gradskog prijevoza

Kao odgovor na opće pogoršanje kvalitete života europskih građana koji su suočeni sa sve većim prometnim gužvama u gradskim sredinama, Komisija predlaže da se, u skladu s načelom supsidijarnosti, naglasak stavi na **razmjenu pozitivnih iskustava** da bi se što djelotvornije iskoristila prometna sredstva i postojeća infrastruktura. Lokalna javna tijela trebaju u mnogim slučajevima poboljšati svoj pristup ovoj problematici radi što kvalitetnijeg usklađivanja modernizacije javnih usluga s jedne strane, i racionalnog korištenja osobnih automobila s druge. Iako su te mjere od ključnog značaja za ostvarivanje održivog razvoja, trebamo biti svjesni činjenice da će se one u praksi možda i najteže provoditi. To je međutim cijena koja se treba platiti da bi se ispunile međunarodne obveze o smanjenju emisija ugljičnog dioksida koje su dogovorene u Kyotu.

Znanstvenoistraživački rad i tehnologija u službi čistog i djelotvornog prometovanja

Zajednica je u posljednjih nekoliko godina uložila znatna sredstva (preko milijardu eura u razdoblju od 1997. do 2000. godine) u znanstvenoistraživački rad i tehnološki razvoj u područjima kao što su intermodalnost, uvođenje čistih vozila i primjena telematike u sektoru prometa. Sada je došlo vrijeme kada u prometnom sustavu treba manje betona a više pameti. Takovi se trendovi trebaju nastaviti i u budućem razdoblju, pri čemu se trebaju uzeti u obzir ciljevi definirani u ovoj Bijeloj knjizi. Europsko istraživačko područje (ERA) i jedan od njegovih glavnih instrumenata, **novi okvirni istraživački program za razdoblje od 2002. do 2004. godine**, omogućit će praktičnu provedbu tih načela, olakšati koordinaciju i povećati djelotvornost u sustavu znanstvenoistraživačkog rada u prometnom sektoru.

Trebaju se poduzeti konkretnе mjere da bi cestovni i pomorski promet bio čišći i sigurniji te da bi se inteligentni sustavi integrirali u sve oblike prometovanja, čime bi se ostvario cilj

djelotvornog upravljanja u svim segmentima prometa. U ovom smislu, e-europskim planom djelovanja predlaže se skup mjera koje bi trebale poduzeti države članice i Komisija, a neke od tih mjera su uvođenje inovativnih sustava za informiranje i praćenje na prometnim pravcima unutar transeuropske mreže i u urbanim sredinama, te uvođenje sustava aktivne sigurnosti koji bi se trebali instalirati u vozila.

Na bazi novijih informacija, Komisija će predložiti **direktivu o usklađivanju naplate na nekim prometnicama** (a to se naročito odnosi na cestarine koje se naplaćuju na autocestama), a također i direktivu o **sigurnosnim standardima za tunele**.

Što se tiče zračnog prometa, naglasak će se staviti na ublažavanje ekološke štete od buke motora i emisija - što je sine qua non za usvajanje strožih standarda - te na poboljšanje sigurnosti u zračnom prometu, konačno, na smanjenje potrošnje goriva.

Suočavanje s posljedicama globalizacije

Može se reći da prometna regulativa već duže vremena ima izražena međunarodna obilježja. To je jedan od razloga zbog kojih dolazi do poteškoća u iznalaženju pravog okvira za zajedničku prometnu politiku, tj. zbog kojih se javljaju problemi u premoštavanju raskoraka između međunarodnih pravila koja propisuju odgovarajuće organizacije i državnih propisa koji su često po svom karakteru poprilično protekcionistički.

Kako je osnovni cilj tih međunarodnih pravila stvaranje okvira za jednostavniju trgovinu i poslovanje, ona nisu u dovoljnoj mjeri usmjerena na zaštitu okoliša ili na sigurnost u prometu. Stoga neke države, kao npr. S.A.D., već više godina provode regionalne sporazume u sektoru prometa, naročito u području zrakoplovstva ili pomorstva, da bi za taj način zaštitile neke posebne interese. Europska Unija slijedi njihov primjer da bi se zaštitila od katastrofalnih nesreća na moru, te isto tako poduzima mjere u cilju ukidanja neodgovarajućih propisa o buci koju generiraju zrakoplovi, tj. o naknadama za putnike u slučaju nesreća.

Logično je da će nakon nadolazećeg proširenja prometnom politikom i transeuropskim mrežama biti obuhvaćen čitav kontinent. Stoga Europa treba preispitati svoju međunarodnu ulogu ukoliko želi uspješno razviti održiv prometni sustav i suočiti se s problemima prometnog zakrčenja i onečišćenja generiranog prometom. U okviru pregovora sa Svjetskom trgovinskom organizacijom, Europska Unija će i dalje djelovati kao katalizator u otvaranju tržišta osnovnih oblika prometovanja, a u isto će vrijem održavati primjerenu kvalitetu prometnih usluga i odgovarajuću razinu sigurnosti korisnika. Komisija namjerava predložiti **jačanje položaja Zajednice u međunarodnim organizacijama, naročito u Međunarodnoj organizaciji za morski promet, Međunarodnoj organizaciji za civilno zrakoplovstvo, i u Dunavskoj komisiji**, da bi se tako uspješno branili interesi Zajednice na svjetskoj razini. Proširena se Unija treba znati uspješno suočavati s posljedicama globalizacije te davati svoj doprinos u iznalaženju međunarodnih rješenja za borbu protiv negativnih pojava kao što su neprimjereno korištenje zastava pogodnosti ili socijalni damping u sektoru cestovnog prometa.

Paradoksalno je da Europska Unija kao vodeća svjetska komercijalna sila, koja velik dio svoje trgovine obavlja izvan vlastitih granica, tako malo utječe na usvajanje međunarodnih propisa koji se odnose na promet. Tome je razlog činjenica da je Unija kao takva isključena iz većine međudržavnih organizacija, u kojima ima samo status promatrača. Takova se situacija mora bez odlaganja popraviti i to tako da Zajednica pristupi međudržavnim organizacijama koje se bave prometom tako da tridesetak članica proširene Zajednice neće samo govoriti jednim glasom već će, što je još važnije, moći utjecati na aktivnosti tih organizacija promoviranjem međunarodnog prometnog sustava u kojem se u obzir uzimaju osnovni zahtjevi održivog razvoja. Koristeći svoj utjecaj, Europska Unija bi mogla npr.

utjecati na to da se sirovine u većoj mjeri prerađuju lokalno tj. destimulirati preradu na drugim lokacijama.

Razvoj srednjoročnih i dugoročnih ekoloških ciljeva radi uspostavljanja održivog prometnog sustava

Za pokretanje postupka koji vodi ka uspostavljanju održivog prometnog sustava neophodni su brojni politički instrumenti i mjere. Dosta će vremena trebati da se postigne taj konačni cilj, a mjere koje su definirane u ovom dokumentu samo su privi stadij, tj. njima se samo zacrtava dugoročnija strategija.

Sustav održivog prometa treba se operativno definirati da bi kreatori politike dobili korisne informacije za poduzimanje daljnjih koraka. Kada god je to moguće, izneseni se ciljevi trebaju kvantificirati. Komisija planira u 2002. godini objaviti priopćenje u kojem će biti izneseni spomenuti ciljevi. Sustav praćenja već je uspostavljen putem mehanizma TERM (Mehanizam za izvještavanje o prometu i okolišu).

* * *

Kao podrška paketu prijedloga koji se trebaju provesti u razdoblju do 2010. godine, te koji su od bitnog značaja ali ne i dovoljni za usmjeravanje prometne politike prema ostvarivanju ciljeva održivog razvoja, u analizi koja se prikazuje u Bijeloj knjizi naglasak se stavlja na sljedeća pitanja:

- rizik prometnog zakrčenja osnovnih pravaca i raskorak na regionalnoj razini,
- uvjeti za mijenjanje sadašnjeg stanja glede zastupljenosti pojedinačnih oblika prometovanja,
- davanje prioriteta rješavanju prometnih gužvi,
- uspostavljanje nove uloge korisnika prometnih usluga: oni trebaju biti u središtu interesa prometne politika,
- prevladavanje posljedica globalizacije u prometnom sektoru.

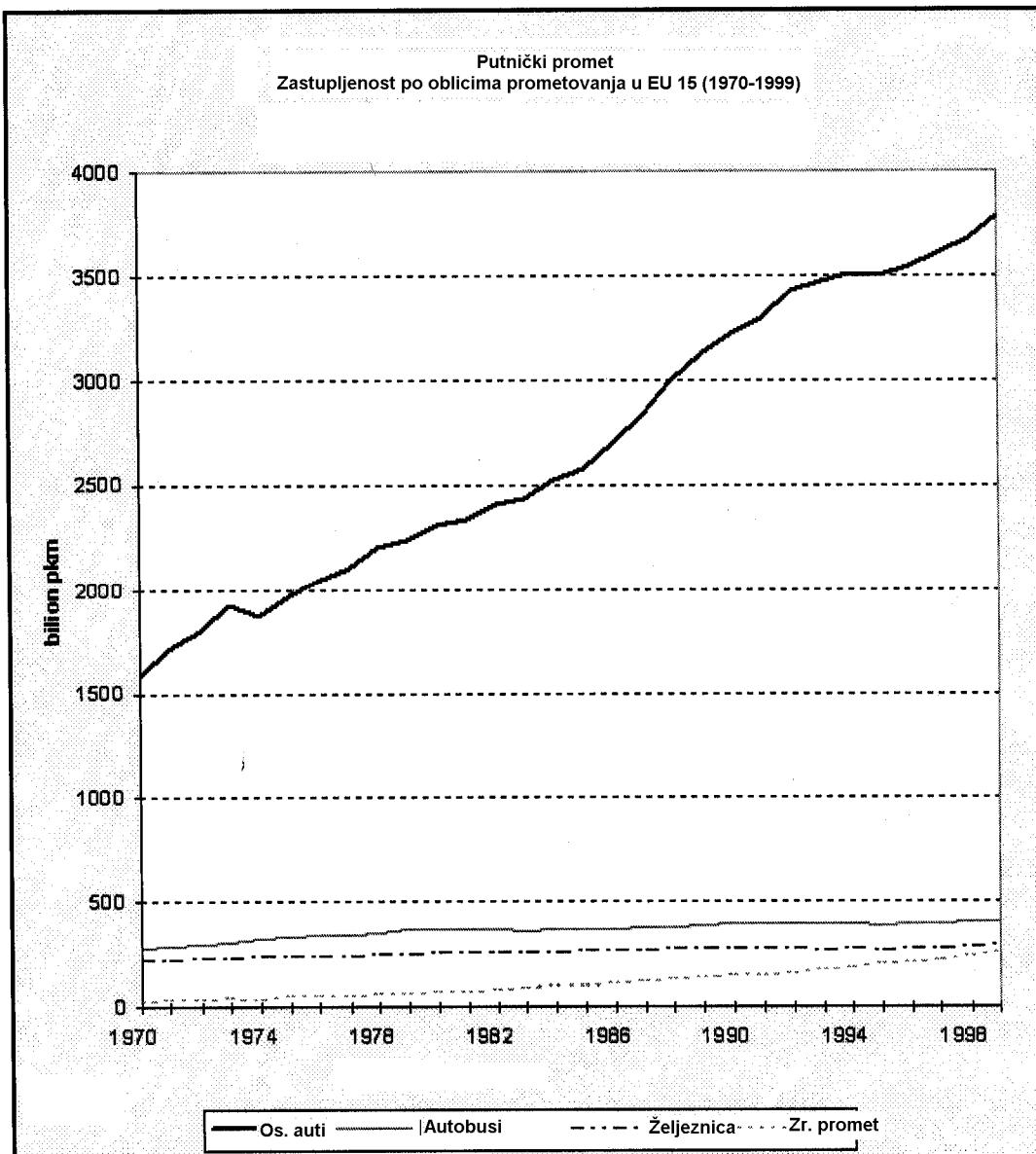
Stoga trebamo odlučiti da li ćemo zadržati *status quo* ili prihvati potrebu za uvođenjem promjena. Ako se odlučimo za prvu, vrlo lako provedivu alternativu, trebat će se suočiti s porastom prometnih zakrčenja i onečišćenja, što će u konačnici ugroziti konkurentnost europskog gospodarstva. Drugo rješenje - za koje je potrebno uvođenje proaktivnih mjera koje u nekim slučajevima mogu naići na oštar otpor - uključuje uvođenje novih oblika regulative radi kanaliziranja budućih zahtjeva mobilnosti, te da bi se osigurao održivi razvoj sveukupnog europskog gospodarstva.

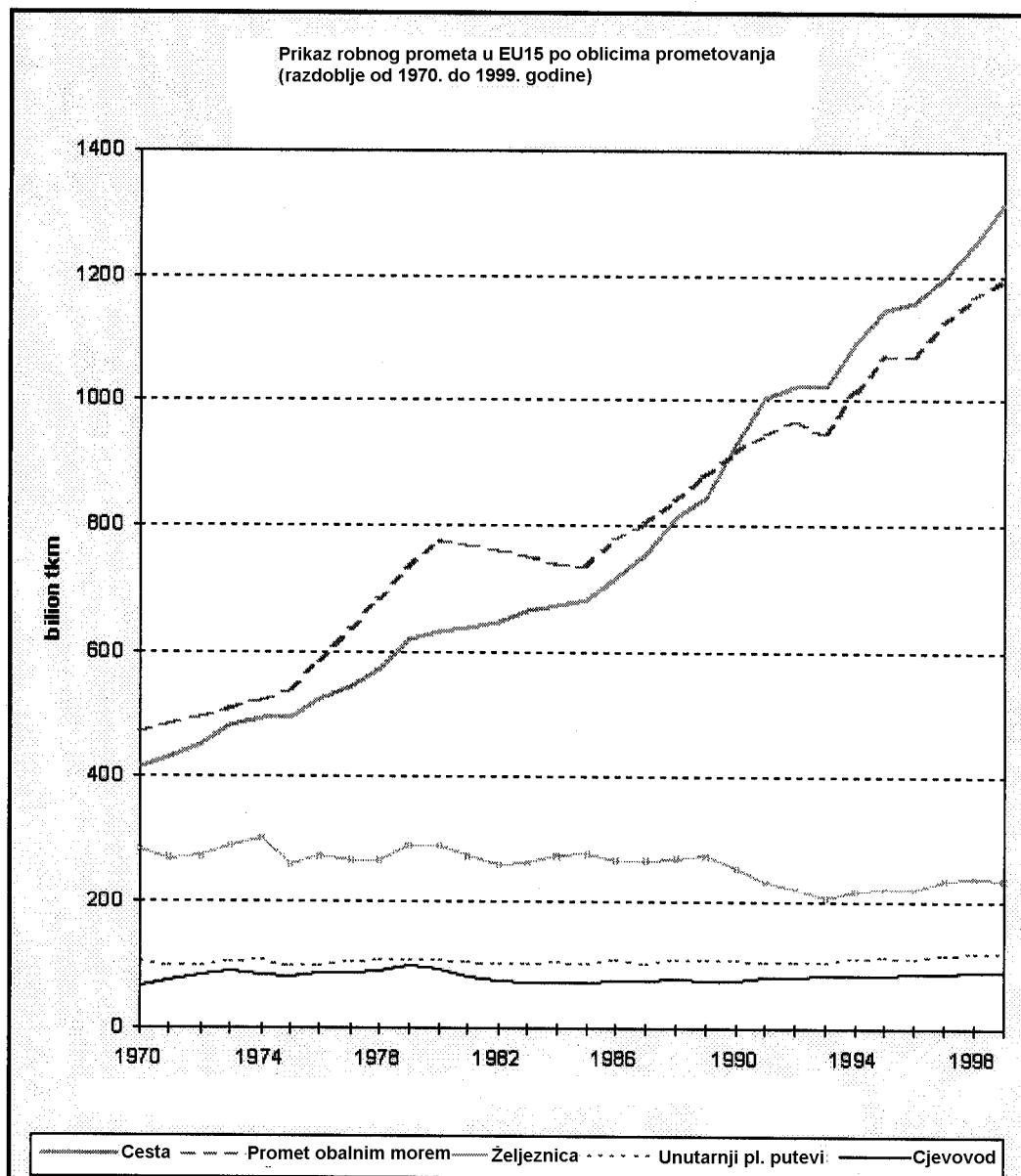
"Veličke žrtve lako se podnose: teško podnosimo one male žrtve koje stalno traju"

Johann Wolfgang Goether: "Odabране sklonosti" (Ministar za obnovu cesta u Državi Weimar ... i pisac)

PRVI DIO: PRERASPODJELA POSTOJEĆIH OBLIKA PROMETOVARJA

U Europskoj Uniji postoji veliki nesrazmjer u zastupljenosti pojedinačnih oblika prometovanja. Sve veći uspjeh cestovnog i zračnog prometa dovodi do sve gorih prometnih zakrčenja, a nekorištenje punih potencijala željezničkog prometa i prometa obalnim morem koči razvoj stvarnih alternativa cestovnom prometu. Osim toga, zasićenje nekih dijelova Europske Unije ne znači da je situacija ista svugdje: granična područja još uvijek su slabo povezana sa središnjim tržištima.





Ovakovi nepromijenjeni trendovi doveli su do neravnomjerne raspodjele prometa, što je opet dovelo do povećanja prometne zakrčenosti, naročito na glavnim transeuropskim koridorima i u urbanim područjima. Da bi se ovaj problem riješio, dva se prioritetna cilja trebaju postići u razdoblju do 2010. godine:

- regulirana konkurenca između pojedinačnih oblika prometovanja,
- prikladna raspoređenost pojedinih oblika radi uspješnog odvijanja intermodalnog prometa.

1. REGULIRANA KONKURENCIJA

Ako se konkurenca između pojedinačnih oblika prometovanja ne regulira na prikladniji način, realno se mogu očekivati još veći raskoraci, uz rizik da će cestovni promet ostvariti puni monopol nad prijevozom robe u proširenoj Europskoj Uniji. Stoga se rast cestovnog i zračnog prometa treba ograničiti, a istovremeno se željeznici i ostalim ekološki prihvativim oblicima prometovanja treba omogućiti da postanu konkurentni.

A. Poboljšanje kvalitete u sektoru cestovnog prometa

Većina putničkog i robnog prometa odvija se cestom. U 1998. je godini cestovni promet sudjelovao sa 44%⁵ u ukupnom robnom prometu, dok je u ukupnom putničkom prometu bio zastupljen s preko dvije trećine. Zbog svoje fleksibilnosti, osobni je automobil omogućio masovnu mobilnost, a u modernom se društvu smatra simbolom osobne slobode. Danas skoro dvije trećine kućanstava posjeduje automobil.

U vremenu od 1970. do 2000. godine, broj automobila u Zajednici praktički se utrostručio, tj. zabilježen je porast s 62,5 milijuna na skoro 175 milijuna automobila. Iako se sada taj trend donekle ublažava, činjenica je da broj osobnih automobila u Zajednici još uvijek raste i to za više od 3 milijuna godišnje, a taj će broj nakon proširenja još više porasti.

Svakoga se dana deset hektara zemljišta prekrije novim cestama. Cestogradnja je naročito intenzivna u regijama i državama koje su udaljenije od centra, da bi se tako pomoglo njihovom gospodarskom razvoju. To je naročito slučaj u kohezijskim državama gdje se gustoća autocesta povećala za 43% u deset godina, tj. od 1988. do 1998., iako je još uvijek niža od prosjeka Zajednice. Ako gledamo Uniju u cijelosti, tada možemo reći da se broj kilometara autocesta utrostručio u vremenu od 1970. do 2000. godine.

Bez obzira na sve te nove prometnice, zasićenost i nadalje ostaje ozbiljan problem u industrijaliziranim **urbanim** područjima kao što su Ruhr, Randstad, sjeverna Italija i južna Engleska. Situacija se u mnogim gradovima znatno pogoršala baš zbog nemogućnosti kontroliranja cestovnog prometa. Kretanje pa zaustavljanje, glavna značajka prometnih gužvi, uzrokuje veću emisiju štetnih plinova a i veću potrošnju energije.

Prema ekološkim studijama, za klimatske su promjene odgovorna fosilna goriva. Više od polovice nafte koja se troši u sektoru prometa otpada na osobne automobile, a u 1998. godini promet je bio dogovora za četvrtinu (28%) emisija ugljičnog dioksida u Europi. Kako je cestovni promet u potpunosti ovisan o nafti (na promet otpada 67% konačne potražnje za naftom), na taj sektor otpada čak 84% od ukupnih emisija ugljičnog dioksida koje se generiraju u sektoru prometa.

Međutim, problem prometnih gužvi sada se širi i na **glavne cestovne pravce** te na osjetljiva područja.

Taj porast je u velikoj mjeri rezultat **međunarodnog cestovnog robnog prometa**. Predviđanja za razdoblje do 2010. godine ukazuju na pedesetpostotni porast samo u sferi robnog prometa, ukoliko se ne poduzmu mjere za ublažavanje tog trenda. Na kratkim se udaljenostima kamionski promet ne može izbjegći jer ne postoje alternativna rješenja koja bi mogla udovoljiti potrebama gospodarstva. S druge se strane možemo zapitati koji to faktori zapravo podržavaju pa čak i potiču razvoj cestovnog prometa na srednjim i dužim relacijama na kojima su alternativna rješenja dostupna i moguća. Dio odgovora leži u zadržavanju postupaka koji su štetni za tržišno natjecanje. Da bi se takovi postupci eliminirali nije toliko potrebna nova regulativa koliko djelotvorno provođenje postojećih propisa i to pooštovanjem i usklađivanjem kazni.

1. Prestrukturiranje

Najveća komparativna prednost cestovnog prometa sastoji se u njegovoj sposobnosti da povoljno i sa neusporedivom fleksibilnošću transportira robu po čitavoj Europskoj Uniji i po čitavom kontinentu. Međutim, ta se sposobnost razvila pod poprilično paradoksalnim okolnostima. Prijevozničke tvrtke žestoko se nadmeću s drugim oblicima prometovanja a također i jedne s drugima. Kako troškovi poslovanja (gorivo i nova oprema) rastu, situacija je

⁵ Udio cestovnog prometa u ukupnom robnom prometu porastao je sa 41% u 1990.-oj godini na 44% u 1998.-oj godini a, ako se ništa ne poduzme, do 2010-e godine bi mogao dosegnuti 47%.

postala tako teška da tvrtke, u želji da prežive u ovom izuzetno kompetitivnom okruženju, zaobilaze propise o radnim satima i dozvolama, pa čak i o osnovnim pravilima o sigurnosti na cesti. Takovi slučajevi kršenja zakona postali su i suviše česti. Uz sve to javlja se i opasnost da bi, zbog manjih troškova upravljanja u zemljama kandidata, proširenje moglo dovesti do još žešćeg nadmetanja između poduzeća.

Danas sve manje i manje vrijedi argument da se cestovni promet nalazi u nepovolnjem položaju zbog finansijskih povlastica koje željeznička poduzeća navodno dobivaju od javnih organa. Tu se zanemaruje činjenica da, u pogledu infrastrukture, cestovni promet također prima određene povlastice od javnih organa. Na primjer, održavanje autocesta koštalo bi šest puta manje kada bi po njima prometovali isključivo osobni automobili. Ta se povlastica ne kompenzira razlikom u cestarini koja se naplaćuje za kamione i osobna vozila.

Međutim, lavovski dio tržišta koji zauzima cestovni promet ne može sakriti činjenicu da se mnogi prijevoznici nalaze u prilično lošoj finansijskoj situaciji, a to se naročito odnosi na najmanje prijevoznike koji sve teže mogu ostvariti kakvu-takvu dobit zbog pritiska na cijene koji vrše pošiljatelji i sama industrija, naročito u kriznim razdobljima s naglim porastom cijena nafte.

Ishitrene mjere oslobađanja od poreza, koje su jednostrano donijele neke države članice da bi tako umirile prijevoznike nezadovoljne naglim porastom cijena nafte u rujnu 2000. godine, ne mogu se smatrati dugoročnim rješenjem. One su sredstvo prve pomoći ali ne i lijek. Opasnost nije samo u tome da će te mjere loše utjecati na finansijsko stane u sektoru prometa već i nečemu što je još puno gore: te mjere bi mogle nepovoljno utjecati na druge oblike prometovanja jer bi cestovni promet uživao još veće povlastice. Takove bi se mjere mogle smatrati i prikrivenim subvencijama i mogle bi s vremenom destabilizirati ovaj sektor upravo zato što cijene cestovnog prometa ne bi bile odraz stvarnih troškova.

Bez obzira na to, u Europi još nije napravljen konkretni plan za restrukturiranje ovog sektora. Neki od razloga su vjerojatno strah od reakcije u industriji i paralize glavnih prometnih pravaca. Međutim, u današnjem kontekstu bi bilo i te kako poželjno poboljšati sadašnje postupke i poboljšati stanje poduzeća poticanjem udruživanja i diversifikacije. Održat će se samo dovoljno velika i finansijskih snažna poduzeća koja mogu iskoristiti prednosti tehnološkog razvoja i suprotstaviti se prijevoznicima iz Istočne Europe u kojoj su cijene rada niže od odgovarajućih cijena u Zapadnoj Europi. Mali i samostalni prijevoznici trebaju se potaknuti na udruživanje u strukture koje mogu pružiti bolje usluge, kao što su npr. usluge u sektoru logistike te naprednih sustava za informiranje i upravljanje, a sve to u skladu s politikom tržnog natjecanja.

U ovom kontekstu, prijevoznici bi se od pritiska pošiljatelja u određenoj mjeri mogli zaštititi tako da se u ugovorima o prijevozu usklade minimalni uvjeti za prenošenje troškova. U svakom slučaju, u ugovore o prijevozu trebaju se uključiti i članovi kojima se dozvoljava npr. revizija cijena u slučaju naglog rasta cijene goriva. Ne smijemo zaboraviti da cestovni promet, kao dominantan oblik prometovanja, zapravo i definira cijene prijevoza. Prema sadašnjim tendencijama, cijene se održavaju na najnižoj mogućoj razini, što negativno utječe na ostale oblike prometovanja koji nisu tako prilagodljivi.

2. Uvođenje novih propisa

Do sada je na razini EU poduzeto vrlo malo mjera u smislu osmišljavanja osnovnih propisa o socijalnim uvjetima u sektoru cestovnog prometa. To donekle objašnjava visoku konkurentnost ovog sektora. Zapravo, Vijeće ministara je tek u prosincu 2000. godine konačno odlučilo uskladiti maksimalno vrijeme vožnje tako da to vrijeme sada u prosjeku iznosi 48 sati. Međutim, i ovdje su ostali neki izuzeci, npr. za slučaj samostalnih prijevoznika. U drugim oblicima prometovanja, maksimalan broj sati rada već je dugo vremena ograničen,

pa tako npr. vozači vlakova smiju upravljati vlakom u prosjeku od 22 do 30 sati tjedno kada voze na glavnim željezničkim pravcima.

Komisija je izradila velik broj prijedloga na osnovu kojih bi Europska unija mogla sastaviti sveobuhvatnu legislativu radi poboljšanja sadašnjih radnih uvjeta i uvjeta sigurnosti u prometu, te da bi se osigurala usklađenost s pravilima za upravljanje unutarnjim tržištem. Tim prijedlozima se naročito želi:

- reorganizirati radno vrijeme; iako samostalni vozači nisu uključeni, ovim će se prijedlogom regulirati radno vrijeme u čitavoj Europi, te će se uspostaviti prosječan radni tjedan od 48 sati, s maksimumom od 60 sati;
- uskladiti zabrana kamionskog prometa vikendom; ovim se prijedlogom žele uskladiti državni propisi kojima je regulirano ovo područje, te uvesti obveza obavještavanja prije uvođenja takovih zabrana;
- uvesti "vozačke potvrde"; na taj će način državni inspektorji moći provoditi djelotvorne kontrole u okviru kojih će se provjeravati da li je vozač propisno zaposlen i po potrebi bilježiti nepravilnosti (te naplaćivati kazne);
- razviti odgovarajuću obuku; predložena su opća pravila o obveznoj obuci za sve nove vozače koji upravljaju osobnim ili teretnim vozilima, te o naknadnoj obuci koja bi se provodila u redovnim intervalima i kojom bi bili obuhvaćeni svi profesionalni vozači.

Ovaj paket mjera treba se svakako usvojiti ukoliko stvarno želimo razviti kvalitetan sustav cestovnog prometa u proširenoj Europskoj Uniji. Ovaj paket mogće bi kroz svoje djelovanje podržati organizacije poslodavaca i zaposlenika koje imaju svoje predstavnike u Odboru za sektorski dijalog. To se naročito odnosi na aktivnosti usredotočene na mogućnost zapošljavanja i na usvajanje bolje organizacije rada u prijevozničkim poduzećima. Ako je potrebno, mogu se poduzeti posebne mjere za borbu protiv prakse davanja poslova u podizvođenje lažnim "samostalnim" prijevoznicima.

3. Uvođenje strožih kontrola i kazni

Propisi EU o cestovnom prometu, a naročito oni koji se odnose na uvjete rada u tom sektoru nisu dostatni a i izuzetno se loše provode. Takav nemar u provedbi propisa dovodi do brojnih problema. Na primjer, nije neobično da vozač kojem je dozvola suspendirana u jednoj državi članici uspije ishoditi istu takvu dozvolu u susjednoj državi.

Izvod iz radnog izvještaja (Generalni direktorat za energiju i promet)

Odgovarajuće cestovne kontrole obavljene su u okviru "Euro Controle Route", prekograničnog sustava kojeg su 1999. godine uvele Belgija, Nizozemska, Luksemburg i Francuska. U kontrolama su sudjelovali inspektorji, policajci i carinici iz te četiri države.

7. srpnja 2000. godine pregledano je 800 kamiona i autobusa i ustanovljeno je da je čak 100 vozila počinilo prekršaje (taj omjer od 1 prema 8 smatrao se normalnim prosjekom za takove kontrole). Polovica prekršaja odnosilo se na državne propise (nepravilnosti u pogledu prometnih tablica, osiguranja, cestovnog poreza itd.), a druga su polovica bili prekršaji europske legislative s tim da se tu najčešće radilo o nepoštivanju vremena vožnje.

Dakle, djelotvornost legislative na razini Zajednice i pojedinačnih država ovisi o njenom točnom i nepristranom provođenju na čitavom teritoriju EU.

U vezi s tim, Komisija namjerava **do kraja 2001.** godine podnijeti **prijedlog o usklađivanju kontrola i kazni** a radi postizanja slijedećih ciljeva:

- **promicanje djelotvornog i ujednačenog tumačenja**, provođenja i praćenja propisa EU o cestovnom prometu. U tu izmjenu postojeći propisa uključile bi se i odredbe kojima se određuje odgovornost poslodavaca za neke prekršaje koje počine njihovi vozači;
- **usklađivanje kazni i uvjeta za isključivanje vozila iz prometa**;
- **povećanje broja kontrola** koje države članice trebaju provoditi (sada to iznosi 1% od stvarnih dana rada) u pogledu vremena vožnje i vremena odmora vozača;
- **poticanje sustavnih razmjena informacija**, poput sheme koja se koristi u državama Beneluxa, koordinacija inspekcijskih aktivnosti, redovna razmjena iskustava između državnih uprava i obučavanje inspektora da bi se osiguralo bolje poštivanje regulative.

U ovom će kontekstu nove tehnologije odigrati izuzetno značajnu ulogu. Nakon što se do kraja 2003. godine uvede digitalni tahograf, podaci kao što su brzina i vrijeme vožnje moći će se pratiti kroz duže vremensko razdoblje nego što su to do sada omogućavali mehanički tahografi. Osim toga, zabilježeni podaci biti će točniji i bolje zaštićeni. Također će se koristiti i nove mogućnosti koje nudi satelitska radionavigacija. Program Galileo omogućit će da se roba prati bez obzira na lokaciju kamiona, uz istovremeno praćenje raznih parametara koji se odnose na vožnju isto kao i ostalih uvjeta kao što je npr. temperatura kontejnera. Kada to bude potrebno, parametri koji se ne odnose na lokaciju vozila pratit će se i pomoću nekih drugih sustava (npr. pomoću GSM-a ili telekomunikacijskih satelita).

B. Revitaliziranje željeznica

Željeznica je sektor kontrasta: to je prava mješavina starog i novog. S jedne strane imamo izuzetno učinkovite i brze željezničke vlakove koje svoje putnike primaju u vrlo modernim stanicama, dok s druge strane još uvijek postoje pretpotpuni prometni sustavi i zastarjele prigradske linije na točki zasićenja, s putnicima koji se gužvaju u prepunim vlakovima koji uvijek kasne i konačno ispuštaju svoje rijeke putnika na često derutnim i nesigurnim stanicama.

U razdoblju od 1970. do 1998. godine udio željezničkog robnog prometa spustio se u Europi sa 21,1% na 8,4% (tj. sa 283 milijarde tona po kilometru na 241 milijardu), bez obzira na činjenicu da u istom razdoblju bilježimo spektakularan rast ukupnog robnog prometa. Međutim, dok je u Europi robni promet željeznicom opadao, on se naglo razvijao u S.A.D. i to upravo stoga što su željeznička poduzeća pokušavala udovoljiti stvarnim potrebama tamošnjeg gospodarstva. U SAD-u je sada željeznički robni promet u ukupnom robnom prometu zastupljen sa 40%, dok odgovarajući postotak za Europsku Uniju iznosi samo 8%, što pokazuje da pad željezničkog prometa nije neizbjježan.

Činjenica je da danas, skoro dva stoljeća nakon pokretanja prvog vlaka, željeznice i nadalje ostaju prometno sredstvo s velikim potencijalom. Međutim, da bi preustroj u korist željeznica postao realnost, u ovom se sektoru treba obaviti temeljita obnova. Za to su potrebne ambiciozne mjere koje ne ovise samo o europskim propisima već i o potpori dominantnih subjekata iz ovog sektora.

U tom smislu trebamo pozdraviti inicijativu operatora koji su nedavno zacrtali zajedničku istraživačku strategiju za područje europskih željeznica, a u cilju kreiranja jedinstvenog europskog željezničkog sustava u razdoblju do 2020. godine. U tom dokumentu, kojeg potpisuju Međunarodna unija željeznica (International Union of Railways = UIR), Zajednica europskih željeznica (Community of European Railways = CER), Međunarodna unija za javni

prijevoz (International Union of Public Transport = IUPT) i Unija europskih željezničkih industrija (Union of European Railway Industries = UNIFE), strane su se dogovorile da će do 2020. godine ostvariti sljedeće ciljeve:

- povećanje udjela željezničkog putničkog prometa sa 6 na 10%, a željezničkog robnog prometa sa 8 na 15%.
- utrostručenje radne produktivnosti u sektoru željeznica,
- 50-postotno poboljšanje u pogledu iskoristivosti energije,
- 50-postotno smanjenje emisije onečišćavala,
- povećanje infrastrukturnih kapaciteta u skladu s prometnim ciljevima.

Dakle, u ovom je kontekstu potrebna prava kulturna revolucija da bi željeznički promet opet postao konkurentan i da bi i nadalje ostao jedan od vodećih partnera u sektoru prometa u kontekstu proširene Europe. Najprije se moraju riješiti problemi koji koće razvoj ovog sektora: nedostatak infrastrukture podobne za moderno odvijanje prometa, nedovoljna usklađenost između mreža i sustava, stalno traženje inovativnih proizvodnih tehnologija, netransparentnost troškova, rascjepkana proizvodnja i nedostatna pouzdanost linija, a sve to nije u skladu s opravdanim očekivanjima korisnika.

1. Integriranje željezničkog prometa u unutarnje tržište

Zajednica se u ovaj sektor uključila dosta kasno, tek početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, i tada je, uvođenjem politike za regulirano otvaranje tržišta, u željeznice pokušala udahnuti novi život⁶ te stati na kraj poteškoćama uvjetovanim geografskom rascjepkanošću mreže.

Kamen temeljac položen je 1991. godine direktivom kojom se nalaže da se računi za upravljanje željezničkom infrastrukturom vode odijeljeno od računa za pružanje usluga željezničkog prijevoza. Između ostalog, ovom je Direktivom otvoren put za neovisno i transparentno upravljanje i za budući natjecateljski odnos između samih željezničkih poduzeća. Gradeći na ovim temeljima, neke države članice sada imaju posebno poduzeća za upravljanje željezničkim uslugama i poduzeća za građenje i upravljanje željezničkom infrastrukturom. Drugi paket mjera za dodatno otvaranje tržišta stupio je na snagu 15. ožujka 2001. godine⁷ nakon historijskog sporazuma između Parlamenta i Vijeća postignutog u studenom 2000. godine.

a) Kreiranje stvarnog unutarnjeg tržišta u sektoru željezničkog prometa

Otvaranje željezničkog prometa i njegovo usmjeravanje prema reguliranim tržišnim zakonitostima - koje će zapravo početi u ožujku 2003. kada kreće međunarodni robni promet na pedeset tisuća kilometara dugoj **transeuropskoj mreži za željeznički robni promet** - središnji je preduvjet za revitalizaciju željeznica. Čitava europska mreža robnog prometa trebala bi se u potpunosti otvoriti do 2008. godine i to naročito zahvaljujući odrednicama Europskog parlamenta⁸. Dolazak novih željezničkih poduzeća iz drugih okruženja, sa solidnim iskustvom u pogledu logistike i intermodalne integracije, pojačat će konkureniju u

⁶ Ako se ništa ne napravi, udio željeznica u ukupnom robnom prometu, koji je već pao sa 11% u 1990 -oj godini na 8% u 1998-oj godini, pasti će prema očekivanjima na 7% u vremenu do 2010. godine. Udio u putničkom prometu iznosio je 6% 1998-oj godini, a očekuje se da se neće mijenjati u razdoblju do 2010. godine.

⁷ Direktive 2001/12/EC, 2001/13/EC i 2001/14/EC, OJ L 75, 15.3.01.

⁸ Jarzemowski-jev izvještaj A5-0013/2201 i Swobodin izvještaj A5-0014/2001.

ovom sektoru i potaknuti državna poduzeća na prestrukturiranje pri čemu se u obzir trebaju uzeti socijalna pitanja i radni uvjeti. Spomenuto prestrukturiranje treba biti popraćeno odgovarajućim mjerama za ublažavanje socijalnih poteškoća.

Novi operateri

BASF, njemački kemijski div, je prvi veći operater željezničkog robnog prometa koji se pridružio tradicionalnim željezničkim poduzećima, i to putem poslovne udruge "Rail4Chem" koju je osnovao zajedno sa tvrtkama Bertschi AG, Hoyer GmbH i VTG-Lehnkering AG.

Švedska grupacija IKEA nedavno je osnovala zasebno poduzeće za upravljanje prijevozom svoje vlastite robe. Sada se 18% IKEINE robe prevozi željeznicom. Uprava te tvrtke želi povećati taj udio na 40% u razdoblju do 2006. godine (to bi iznosilo oko 500 vlakova tjedno). U ovom kontekstu, IKEA planira objaviti natječaj za prijevoz robe između njenih podružnica tako da bi postigla najnižu cijenu uz najbolje moguće garancije. Dugoročno gledano, IKEA bi mogla iskoristiti priliku koja se pruža u okviru otvaranja europskog tržišta te postati značajno željezničko poduzeće.

Ako se otvori prostor za konkureniju između operatora, cjelokupna željeznička industrija će lakše moći konkurirati ostalim oblicima prometovanja. Dolaskom novih operatora na otvoreno tržište, u ovom će se sektoru nastati okruženje pogodno za zdravu konkureniju između postojećih operatora i njihovih novih konkurenata. Postojeće tehničke i pravne zapreke pogoduju postojećim poduzećima, i još uvijek ometaju nastup novih operatora. Zbog toga je važno da se u ovom segmentu dobro primijene pravila EU u vezi sa tržišnim nadmetanjem, jer se samo tako može spriječiti sadašnja negativna praksa, te osigurati stvarno otvaranje tržišta EU u sektoru željezničkog robnog prometa.

Međutim, danas još uvijek ima i suviše primjera u kojima nema prave podjele između subjekta koji je vlasnik infrastrukture i subjekta koji pruža usluge prijevoza. Osim toga, poduzeća nemaju jasne komercijalne ciljeve na temelju kojih bi mogli uočavati razlike između robnog i putničkog prometa. U nekim zemljama željeznička poduzeća nisu samo vlasnici infrastrukture: ona također upravljaju vlakovima, dodjeljuju pravo na korištenje mreže, a i sama obavljaju kontrolu sigurnosti.

Primjeri lošeg poslovanja

- **Tvrtke ne znaju računati:** neka željeznička poduzeća priznaju da ne bi znala reći koliko imaju lokomotiva ili vagona, te gdje im se točno nalaze vlakovi. Zbog toga se neki najavljeni vlakovi (obično teretni ali ponekad i putnički) otkazuju jer npr. nema lokomotive ili vlakovođe, ili jer vlakovođa nije izviješten o vožnji.
- **Vlakovi ne poštuju vozni red:** trideset ili četrdeset minuta je potrebno da bi se zamijenila lokomotiva teretnog vlaka te da bi se provjerila njegova ispravnost (promjena lokomotive, ispunjavanje obrasca o kompoziciji, provjera kočnica, zamjena vozača i posade, pregled vlaka, kontrola opasnih materijala, provjera dokumenata, sastavljene vlaka, označavanje vagona, sastavljanje izvještaja o vlaku i provjera stražnjeg svjetla). Sav je taj posao uzaludan ako lokomotiva ili posada nije spremna. Prema Werneru Kulper-u, predsjedniku UIRR-a⁹, nakon kontrole 20.000 punih kombiniranih međunarodnih teretnih vlakova, ustanovljeno je da samo polovica tih vlakova ne kasni.
- **Slaba informiranost:** Na graničnom prijelazu, jedna mreža predaje vlak drugoj. Tom se prilikom razmjenjuju informacije o teretu, odredištu i sastavu (kompoziciji) vlaka. Iako

⁹ Predgovor izvještaja Međunarodne unije poduzeća za željeznički i cestovni promet (UIRR) za 2000. godinu.

računalne veze između sustava postoje, one se ne koriste sustavno jer nisu dovoljno pouzdane, pa se informacije razmjenjuju pismenim putem. Takove se informacije ponekad predaju suviše kasno ili nisu precizne pa se stoga trebaju kontrolirati.

- **"sablasni vlakovi"**: Kada se teretni vlak zaustavi da bi promijenio lokomotivu, može se dogoditi da treba dodatno čekati sve dok se na susjednoj mreži ne oslobodi prostor za ubacivanje vlaka. Može se dogoditi da lokomotiva čeka na vlak. Isto se tako može dogoditi da vlak čeka lokomotivu. Često podaci o vremenu njihovog dolaska nisu dostupni, što samo pogoršava situaciju.
- **Jedan vlak - puno vozača**: Na produktivnost međunarodnog željezničkog prometa negativno utječe i zahtjevi u pogledu smjene vozača. Čak je i Louis Gallois, direktor SNCF-a, rekao: "Mislim da na potezu Charleroi-Paris trebamo pet članova posade: dva u Belgiji i tri u Francuskoj"¹⁰.
- Sa svim kašnjenjima, prosječna brzina međunarodnih željezničkih teretnih vlakova iznosi samo 18 km/h, a to je sporije od brzine ledolomca kada razbijja led da bi omogućio promet brodova po Baltičkom moru!

Da bi se osigurala konkurentnost u međunarodnom robnom prometu, te da bi se umanjio postotak vožnje s praznim vagonima, važno je da se željezničkim poduzećima omogući da po potrebi pune vagone u toku putovanja između dvije točke na teritoriju iste države članice. Zbog toga će komisija u okviru drugog paketa o željeznicama do kraja 2001. godine predložiti proširenja prava pristupa svim linijama za prijevoz robe, što uključuje i mogućnost kabotaže.

Što se tiče mogućnosti proširenja prava pristupa na međunarodni putnički promet, a taj promet sudjeluje sa 6% u ukupnom broju putničkih kilometara, takovo će se pravo ostvarivati postupno. Komisija će staviti poseban naglasak na uspostavljanje slobodne konkurenkcije na linijama na kojima postoji monopol, te će poduzeti korake da nedostatak konkurenkcije, koji bi se eventualno mogao javiti na nekim pravcima unutar Zajednice, ne doveđe do zloupotrebe dominantnog položaja i do pretjerano visokih cijena.

U ovom će kontekstu Komisija 2001. godine prezentirati dodatan paket mjera u cilju kreiranja pravog unutarnjeg željezničkog tržišta. U tom će se paketu u obzir uzimati poslovi od općeg interese te problematika teritorijalne povezanosti, a glavne okosnice će biti:

- otvaranje državnih robnih tržišta za obavljanje **kabotaže**;
- definiranje **visokih standarda sigurnosti** za željezničku mrežu, na temelju propisa koje je definiralo neovisno tijelo, te na bazi jasnog definiranja odgovornosti svih zainteresiranih subjekata, da bi se tako osiguralo optimalno pružanje usluga na ovom tržištu gdje će nekoliko operater koristiti iste dionice (vidi tekst u nastavku);
- **ažuriranje Direktiva o interoperabilnosti** da bi se uskladili tehnički zahtjevi i odredbe o korištenju svih komponenata brze i konvencionalne željezničke mreže;
- **postupno otvaranje međunarodnih usluga u putničkom prometu**;
- promicanje mjera za očuvanje **kvalitete željezničkih usluga i za zaštitu prava korisnika**. U tom smislu će se predložiti direktiva u kojoj će se zacrtati uvjeti za davanje naknada u slučaju kašnjenja ili neispunjavanja drugih obveza. Također će se predvidjeti i druge mjere u vezi s razvojem pokazatelja kakvoće usluga, uvjetima ugovora,

¹⁰ U toku svog govora na sastanku Francuske nacionalne skupštine održanom 8. lipnja 2000. godine.

transparentnosti informacija za putnike, te u vezi s mehanizmima za izvansudsko rješavanje sporova;

- **osnivanje strukture EU za sigurnost i interoperabilnost**

Osim toga, Komisija će započeti razgovore sa željezničkim sektorom u okviru kojih će se preispitati načini za smanjenje buke i onečišćenja zraka, a isti su razgovori već obavljeni s proizvođačima automobila u okviru programa "auto-oil". Za sada se 13% željezničkog prometa u EU odvija pomoću lokomotiva koje koriste dizelsko gorivo.

Niti jedan željeznički sustav ne može postati u potpunosti konkurentan ukoliko se prije toga ne riješe sva pitanja koja se odnose na eliminiranje tehničkih prepreka u trgovini vlakovima i prepreke u pogledu njihove **interoperabilnosti** - tj. njihove sposobnosti da prometuju po bilo kojem dijelu mreže. Naime, iako teretni vagoni (i u velikoj mjeri putnički vagoni) već desetljećima mogu prometovati od Sicilije do Skandinavije, isto se ne može reći za lokomotive jer su opterećene mnogim ograničenjima u pogledu sustava elektrifikacije i signalizacije¹¹. Europske mreže bitno se razlikuju jedne od drugih jer je većina sustava građena sa naglaskom na unutardržavnu situaciju, i dugo vremena su se te razlike koristile za zaštitu vlastitih interesa ili za zaštitu državne željezničke industrije.

To je negativno utjecalo na razvoj željezničkog prometa i to u vrijeme kada se cestovni promet, neopterećen tehničkim preprekama, nesmetano razvijao. Spomenute su razlike dovele do nastanka nekoliko odijeljenih tržišta a ne do jedinstvene mreže. Široka dostupnost višestrujnih lokomotiva (tj. lokomotiva koje mogu raditi na raznim naponima) povećala je fleksibilnost željeznica, ali svi problemi još uvijek nisu riješeni. Ova tehnička usklađivanja koštat će desetke milijardi eura.

Da bi se promijenile one državne tradicije koje bi mogle postati prepreka pri uvođenju interoperabilnosti, bilo bi svakako korisno osigurati popratne socijalne mjere za osoblje da bi se na taj način poboljšala opća razina kvalificiranosti. Rezultirajuća europska rješenja o radnim uvjetima - naročito o vremenu vožnje i o razdobljima odmora - svakako bi bila prikladnija od odgovarajućih državnih pravila. Organizacije poslodavaca i zaposlenika također bi bile uključene u izradu tehničkih specifikacija za uvođenje interoperabilnosti i to u segmentima koji se odnose na socijalne aspekte.

Od kraja prošle godine na liniji između Lyona i Torina koriste se - za sada samo na eksperimentalnoj bazi - interoperabilne lokomotive tipa BB 36000 (Francuska) i E402 B (Italija) koje mogu voziti i po francuskim i po talijanskim mrežama. Zbog ove modernizacije vozognog parka, u nekim je slučajevima vrijeme čekanja vlakova na granici smanjeno na samo 15 minuta, dok ostali vlakovi čekaju u prosjeku sat i pol. Međutim razvoj ovih novih vlakova ipak je ograničen nizom čimbenika:

- *na talijanskoj su strani potrebna dva vozača a na francuskoj jedan koji vlak zaustavlja u Modani, iako se popratni dokumenti sada obrađuju elektronskim putem;*
- *francuski vlakovođe nemaju pravo voziti na talijanskoj mreži i obratno;*
- *prijelazni kolosijeci nisu jednake dužine pa se vlakovi u nekim slučajevima moraju podijeliti u dva dijela što dovodi do velikog gubitka vremena; razlike postoje i u prometnim propisima - 1.150 tona je dozvoljeno na talijanskim željeznicama dok je 1.000 tona dozvoljeno u Francuskoj, sa istim rezultatom;*

¹¹ Koristi interoperabilnosti su procijenjene na 30% troška vozognog parka pružnih vozila

- za sada postoji tek nekolicina interoperabilnih lokomotiva. Zbog svoje koncepcije, talijanske lokomotive mogu raditi sa samo pola snage na mreži od 1.500 volti koja se koristi u Francuskoj.

Karte osnovnih sustava koji se u Evropi koriste za elektrifikaciju željeznica

U ovom kontekstu značajan korak naprijed u interoperabilnosti mreža i sustava predstavlja razvoj sustava ERTMS¹² koji se od početka devedesetih godina prošlog stoljeća razvija u okviru istraživačkih programa EU. Ovdje treba napomenuti da se EU odlučuje na sufinanciranje željezničke infrastrukture i opreme samo ako se koristi sustav ERTMS. Telematske aplikacije kao što su međusobno povezivanje sustava za rezerviranje sjedišta, sustavi za trenutno pružanje informacija ili mogućnost telefonskog komuniciranja u vlaku, još uvijek su u razvojnoj fazi i trebaju se još doraditi da bi se sektor željeznica stvarno postao konkurentan.

Kao podrška interoperabilnosti, u sektoru željeznica trebaju se obaviti i odgovarajuća tehnološka istraživanja. Ona se trebaju usredotočiti na ujednačeno projektiranje i izvođenje kolosijeka i na ujednačavanje karakteristika voznog parka, da bi se na taj način osiguralo sigurno, čisto, ekonomično i održivo prometovanje.

b) Jamčenje sigurnosti u željezničkom prometu

Željeznica je uvijek bila sigurnija od ceste. To se vidi iz statističkih podataka o sigurnosti koji pokazuju da su u pogledu sigurnosti putnika ostvarena značajna poboljšanja, te da je broj smrtnih slučajeva pao sa 381 u 1970-oj godini na 93 u 1996-oj godini kada je - samo radi usporedbe - na cestama zabilježeno otprilike 43.500 smrtnih slučajeva. Bez obzira na ove ohrabrujuće brojke, nekoliko dramatičnih željezničkih nesreća koje su se dogodile u protekle tri godine skrenulo je pažnju javnog mnijenja i nadležnih organa na pitanje sigurnosti u željezničkom prometu. Rastuća potražnja za međunarodnim linijama u kontekstu interoperabilnosti mreža i sustava, isto kao i otvaranje tržišta, razlozi su za hitno preispitivanje pitanja sigurnosti u željezničkom prometu. Interoperabilnost mora jamčiti razinu sigurnosti koja je barem jednaka - ako ne i veća - od razine koja se danas postiže u državnim okvirima. Zbog toga se i u Direktivi o interoperabilnosti brzih željezničkih sustava¹³ i u nedavno usvojenoj Direktivi o sustavu konvencionalnih željeznica¹⁴ pitanje sigurnosti rangira među osnovne zahtjeve za uspostavljanje transeuropskog željezničkog sustava.

To uključuje istovremeno djelovanje na dvije razine:

- na tehničkoj se razini trebaju definirati standardi za svaku komponentu željezničkog sustava (kolosijek, vozni park, signalizacijski sustav, postupci upravljanja itd.). To je zadatak "direktiva o interoperabilnosti".
- na administrativnoj se razini trebaju odrediti dužnosti i odgovornosti svih subjekata, od voditelja infrastrukture do nadležnih organa EZ, uključujući i željeznička poduzeća i nadležne organe na razini država. To je uloga "Direktive o sigurnosti" koja će se predložiti u bliskoj budućnosti. U vezi sa ovim pitanjem, potrebno je razmotriti mogućnost osnivanja **strukture EU za sigurnost željezničkog prometa** radi tehničkog koordiniranja svih tih mjera.

¹² Sustav za upravljanje europskim željezničkim prometom (European Rail Traffic Management System)

¹³ Direktiva vijeća 96/48/EC od 23. srpnja 1996. o interoperabilnosti transeuropskog sustava brzih željeznica.

¹⁴ Direktiva 2001/16/EC on interoperabilnosti transeuropskog sustava konvencionalnih željeznica. OJ L 110 od 20. travnja 2001. godine.

SAFETRAIN (SIGURAN VLAK): Tehnologije pasivne sigurnosti željezničkih vozila

Projekt SAFETRAIN dobar je primjer tehnološkog istraživanja kojim se podržava usvojena prometna politika. Rezultate projekta uzelo je u obzir, nakon obavljenog ispitivanja dinamičke validacije, Europsko udruženje za interoperabilnost u željezničkom sektoru (AEIF) koje je odgovorno za provedbu Direktive 96/48/EC od 23. srpnja 1996 ("Direktiva o interoperabilnosti"). SAFETRAIN je osigurao potrebne znanstvene pokazatelje za obvezne tehničke specifikacije o mehaničkim karakteristikama voznog parka. Projekt je doveo do značajnih poboljšanja u pogledu čvrstoće putničkih odjeljaka i prostora za preživljavanje vozača ispred vlaka, a da pritom nije bilo negativnih utjecaja u pogledu težine ili potrošnje energije.

2. Optimalno iskorištenje infrastrukture

Kao znak pada željezničkog prometa možemo navesti činjenicu da se u Europi u posljednjih 30 godina u prosjeku zatvaralo 600 km željezničkih linija svake godine, dok se istovremeno mreža autocesta širila za 1.200 km godišnje. Od tisuća kilometara linija koje su zatvorene za promet, pa čak i demontirane, našlo bi se danas dosta dionica i linija koje bi i te kako bile korisne za rješavanje problema zasićenja na dijelovima željezničke mreže.

Sada kada se interoperabilna transeuropska mreža postupno izgrađuje i kada se očekuje porast prometa, pravo je vrijeme za preispitivanje - i to iz stvarno transeuropske perspektive - načina na koji su mreže organizirane i postupaka koji bi omogućili njihovu uspješnu integraciju. Najveći potencijal rasta željezničkog prometa leži u prometu na dužim relacijama. Reorganizacija se smatra uspješnom samo ako su postojeći kapaciteti iskorišteni na optimalan način.

Veliki dio željezničke infrastrukture projektiran je i izgrađen sredinom i potkraj devetnaestog stoljeća, i to u skladu sa državnim ili čak regionalnim zahtjevima. Ta infrastruktura više ne može izdržati daljnji rast prometa, pa tako posljednjih godina bilježimo sve više i više prometnih čepova u blizini velikih konurbacija gdje vlakovi raznih tipova - robni, lokalni i međugradske - dijele istu infrastrukturu. Kako se prioritet daje putničkim vlakovima, pošiljatelji robe su s vremenom izgubili povjerenje u željeznice.

Ako želimo relativno brz oporavak željezničkog robnog prometa u Europi, tada trebamo za robni promet rezervirati djelotvorne međunarodne željezničke koridore, i to bilu u obliku infrastrukture ili u vremenskim odsječcima. Iako se takove mjere teško mogu u nekom kraćem roku propisati na razini Zajednice, sve mjere koje se poduzimaju na državnoj razini trebaju se usmjeriti prema tom cilju. Građenje brze mreže svakako pomaže u ostvarivanju tog cilja. Novouvedene linije preuzet će nešto prometa od konvencionalnih linija po kojima se trenutno odvija sav promet.

Od otvaranja tržišta do gradnje zasebne europske mreže za robni promet

U Direktivi 2001/12/EC definirana je transeuropska mreža za robni promet (TERFN) koja se sastoji od otprilike 50.000 km linija te koja će se otvoriti za robni promet u vremenu do 2003. godine. Svako europsko poduzeće koje ima licencu može koristiti te linije i konkurrirati drugim poduzećima nužnjem novih usluga. Počevši od 2008. godine, europsko tržište robnog prometa obuhvaćat će čitavu mrežu od 150.000 km. TERFN je samo prijelazno rješenje.

Još jedna transeuropska željeznička mreža definirana je u uputama koje su Europski Parlament i Vijeće usvojili 1996. godine kroz Odluku br. 1692/96. Komisija predlaže reviziju te mreže da bi se eliminirala uska grla. Ta mreža je mjerodavni okvir za financiranje infrastrukture na europskoj razini i na razini pojedinih država.

Ta se infrastrukturna mreža treba razlikovati od posebne mreže koja je definirana u Direktivi o otvaranju tržišta. Te dvije mreže nisu potpuno jednake. Kao što možemo vidjeti na donjoj karti, neke linije koje će se uskoro otvoriti za tržišno natjecanje nisu dio transeuropske infrastrukturne mreže (koja je označena plavom bojom). Isto tako, neki dijelovi infrastrukturne mreže, iako potencijalno značajni za ostvarivanje veza između robnog prometa i luka, kao što je to npr. linija Brest - Rennes (u Francuskoj), možda neće biti otvoreni za tržišno natjecanje do 2003. godine (označeni su zelenom bojom). Očit je nesrazmjer između tih dviju mreža.

Gore spomenuta revizija sadrži prijedloge prema kojima bi se neke linije TERFN trebale uključiti u okvirni plan za željezničku mrežu, jer bi na taj način postale podobne za primanje europske pomoći. Postoje prijedlozi, formulirani na zahtjev zainteresiranih država, da se tako uključi otprilike 2.000 km željezničke mreže, poput linije Boulogne - Reims u Francuskoj ili linije Rimini - Parma u Italiji, kojom se obilazi željezničko čvorište u Bologni.

Neke regije povezane s transeuropskom infrastrukturnom mrežom, a to se naročito odnosi na obalne regije, zainteresirane su za što skorije otvaranje tržišta jer to vide kao priliku za razvoj svog zaledja. Za neke bi države čak bilo povoljno da idu i dalje od TERFN-a te da u tim područjima otvaraju linije podobne za tržišno natjecanje, naročito u slučaju pravaca koji vode do luka, jer bi tako europski operatori dobili lakši pristup lukama. Isto tako, prilikom odabira infrastrukturnih projekata koji će uživati podršku Zajednice, Komisija će uzimati u obzir stupanj otvorenosti linije za tržišno natjecanje.

Karta transeuropske željezničke mreže za robni promet

Optimalno korištenje postojeće infrastrukture podrazumijeva i odgovarajuće rješavanje pitanja buke koju generiraju željeznička vozila. Prema procjenama koje je nedavno objavila Europska agencija za okoliš, buka od vlakova smeta tri milijuna ljudi¹⁵. Stoga su u direktivama o interoperabilnosti zadane i granice za buku koju generiraju pružna vozila.

3. Modernizacija usluga

Potkraj devedesetih godina prošlog stoljeća, neka su poduzeća odlučila ponuditi integrirane usluge da bi u što većoj mjeri udovoljila potrebama rastućeg prometa, te su u tom smislu počele njegovati princip međunarodne suradnje, naročito na međunarodnim pravcima. Ta se inicijativa pokazala samo djelomično uspješnom i to zato što spomenuta poduzeća nisu uspjela riješiti velik broj operativnih problema koji sprečavaju neometan promet preko graničnih prijelaza. Ta nastojanja nisu dovela ni do bitnih kvalitativnih promjena u organizaciji poduzeća.

Zbog toga je standard usluga koje željeznice mogu pružiti svojim klijentima u većini slučajeva znatno ispod razine koja se traži u tom sektoru i to u pogledu točnosti, pouzdanosti i brzine. S druge strane, cestovni promet tim zahtjevima udovoljava u potpunosti.

U **putničkom prometu**, željeznice su se uspjele modernizirati te tako izdržati konkureniju drugih oblika prometovanja. U tom segmentu je broj putnika porastao sa 217 na 290 milijardi putnika/kilometara u razdoblju od 1970. do 1998. godine. Međutim, unatoč tom povećanju, udio željeznica u ukupnom prometu pao je sa 10 na 6% i to zbog puno bržeg rasta cestovnog i zračnog prometa. Zračni promet je sličan željezničkom po broju putnika/kilometara.

¹⁵ Prema istoj studiji, cestovni promet smeta 24 milijuna ljudi dok buka generirana zračnim prometom smeta 40 milijuna ljudi.

Bilo kako bilo, uspjeh novih brzih željeznica doveo je do znatnog porasta međugradskog/međunarodnog putničkog prometa. Osim toga, politike regionalnog razvoja koje su neke zemlje članice usvojile u proteklom desetljeću da bi poboljšale usluge na lokalnoj razini, dovele su do porasta željezničkog prometa. Međutim, u nekim državama korisnici međugradskih željezničkih linija smatraju da je kvaliteta usluga koje dobivaju osrednja¹⁶.

Isto se odnosi i na usluge u robnom željezničkom prometu. U proteklih 18 mjeseci, situacija se znatno pogoršava u robnom prometu na pravcu od Iberskog poluotoka do sjeverne Europe a preko Francuske. Na tom se potezu prevozi velik broj automobilskih dijelova i to uglavnom kamionima. Iako su već ranije organizirane neke kombinirane linije i samo željezničke linije kao konkurenca cestovnom prometu, neke od tih linija prokockale su svoj dobar glas zbog pada kvalitete usluga u željezničkom robnom prometu, pa su mnogi proizvođači automobila odlučili ponovo koristiti usluge cestovnog prometa. Osim problema koji nastaju zbog razlike u širini kolosijeka, takva je situacija uzrokovana i neadekvatnim brojem lokomotiva i vozača, internim organizacijskim problemima i brojnim socijalnim sporovima. Eventualne kompenzacije zbog kašnjenja pokazale su se nedovoljnom odštetom za stvarne gubitke koje snose klijenti, naročito u slučajevima kada moraju zaustavljati proizvodne pogone i na nekoliko sati tj. do kraja radnog dana, ili kada moraju u posljednjem trenutku organizirati hitnu dostavu robe avionom ili cestom zbog nepouzdanosti željezničkog prometa. Pouzdano pružanje usluga jedini je način na koji se može steći povjerenje klijenata koji posluju s proizvodima visoke dodane vrijednosti.

Fikcija ili predviđanje? Željeznički promet u 2010-oj godini

Željeznička poduzeća mogu koristiti željezničku mrežu pod jednakim uvjetima (koje su zadali subjekti koji upravljaju infrastrukturom), kapaciteti se koriste u stvarnom vremenu i to na čitavoj europskoj mreži, a sustav naplate je ujednačen.

Proizvođači željezničke opreme koriste se odredbama EU o interoperabilnosti željezničkog sustava pa u tom smislu ostvaruju pravo na pristup europskom tržištu bez diskriminacije, a i koriste inovativne tehnologije bez ikakvog odlaganja.

Vozači lokomotiva mogu upravljati vlakovima na čitavoj transeuropskoj mreži a obučavaju se za korištenje europskih pravaca na Europskim centrima za obuku na kojima se mogu obučavati djelatnici svih željezničkih poduzeća.

Državni subjekti za upravljanje infrastrukturom organizirani su na europskoj razini i zajednički donose odluke o uvjetima za pristup mreži. U skladu s pravilima tržišnog natjecanja, oni zajedno odlučuju o prioritetima ulaganja i definiraju infrastrukturnu mrežu isključivo namijenjenu za robni promet.

Subjekti za reguliranje područja željeznicu redovno se sastaju i razmjenjuju informacije o razvoju željezničkog tržišta, te predlažu mjere da bi se što bolje suprotstaviti konkurenciji iz ostalih oblika prometovanja.

Svi zaposlenici na željeznicama putnicima pružaju integrirane izravne (online) usluge kao što su razne informacije, rezervacije i plaćanja za poslovna i privatna putovanja.

Na europskoj se mreži poštuju visoki standardi sigurnosti a takovo stanje podupire tijelo Zajednice zaduženo za stalno ocjenjivanje razine sigurnosti unutar europskog željezničkog

¹⁶ samo je 46,1% korisnika željezničkih usluga u Njemačkoj zadovoljno tim uslugama, a prosjek u čitavoj Zajednici je oko 57%. Izvor: Eurobarometer br. 53, rujan 2000.

sustava, te za predlaganje svih potrebnih poboljšanja. Neovisno tijelo analizira nesreće ili nezgode na mreži i daje preporuke radi umanjenja rizika.

Točnost vlakova je zajamčena a putnici i klijenti dobivaju naknade ako vlakovi kasne.

Prosječna brzina europskih teretnih vlakova iznosi i do 80 km/h, a to je četiri puta više od stanja u 2000. godini.

C. Kontrola porasta zračnog prometa

Porast zabilježen u zračnom prometu u proteklih dvadeset godina mnogo je veći od porasta u drugim oblicima prometovanja. Ako to izrazimo u putnicima/kilometrima, zračni je promet u prosjeku rastao po stopi od 7,4% godišnje u razdoblju nakon 1980. godine kada je zračni promet u državama petnaestorice bio pet puta veći od prometa u 1970-oj godini¹⁷.

Svakoga dana više od 25.000 aviona leti po nebnu iznad Europe, a sudeći po trendovima porasta, može se očekivati da će se ta brojka udvostručavati svakih deset do četrnaest godina. Iako je nebo stvarno prostrano, gustoća prometa osjeća se i u ovom segmentu. Sve veći broj kašnjenja jasan je znak zasićenja¹⁸

Ipak, avionske kompanije očekuju da će se do 2010. godine zračni promet praktički udvostručiti. Da bi se takav rast podržao, trebat će se preispitati sustav upravljanja zračnim prometom. Osim toga, u proširenoj Europskoj Uniji trebat će se osigurati i dostatni kapaciteti zračnih luka.

1. Pitanje zasićenja zračnog prostora

Osnovni cilj mreže s glavnim čvorištem (hub-and-spoke) je omogućiti određenom broju raznih letova da u zračnu luku stigne otprilike u isto vrijeme, tako da se omogući hvatanje nastavnih letova uz minimalno vrijeme čekanja. Zamjena izravnih letova posrednim letovima preko čvorišne zračne luke dovela je do smanjenja prosječne veličine zrakoplova i to zato što zrakoplovne tvrtke preferiraju veći broj letova, a nisu sklone ograničenom broju letova s većim zrakoplovima. Nažalost, takav trend ne samo da uzrokuje prometne gužve na tlu, već je i u zraku mnogo teže kontrolirati sve te zrakoplove koji lete u ograničenom prostoru.

Drugi se problemi javljaju u toku leta, tj. na visinama na kojima zrakoplovi postižu svoju uobičajenu putnu brzinu. Zrakoplovi koriste koridore koji omogućuju kontrolorima leta da u svakom trenutku imaju točan uvid u prometnu situaciju. Međutim, ti koridori ne slijede baš uvijek optimalne putanje i to zbog ograničenja koja proizlaze iz organizacije zračnog prostora na razini država: položaj vojnih zona, te loša koordinacija u pogledu vertikalne podjele zračnog prostora na raznim područjima državnog teritorija.

Osim toga, službe za zračnu navigaciju odgovorne su za zračni prostor na državnoj razini. Još uvijek postoje velike razlike u pogledu sustava za kontrolu zračnog prometa i propisa, pa je stoga praktična koordinacija aktivnosti u zračnom prometu izuzetno složena.

Podjela europskog neba

Zrakoplov koji leti od Velike Britanije prema Francuskoj treba letjeti na dvije različite visine: iznad britanskog teritorija zrakoplov leti na visini od 24.500 stopa, a kada uđe u francuski zračni prostor, treba se spustiti na 19.500 stopa.

¹⁷ Predviđa se da će se udio putničkog zračnog prometa udvostručiti u razdoblju od 1990. do 2010., tj. da će se povećati sa 4% na 8% (udio tog prometa iznosio je 5% u 1998. godini).

¹⁸ U 2000. godini zakašnjenja su bila znatna: na svakih šest aviona u prosjeku je jedan kasnio, a prosječno vrijeme kašnjenja iznosilo je 22 minute.

Europski sustav kontrole zračnog prometa podijeljen je na 26 podsustava koji se sastoje od 58 područnih kontrolnih centara. Dakle, tih centara ima tri puta više nego u odgovarajućem području SAD-a!

Kontrola zračnog prometa u Europskoj Uniji još uvijek nije u dovoljnoj mjeri ujednačena. Djelotvorna suradnja između raznih službi posredstvom Eurocontrol-a¹⁹ omogućuje jednostavan prijelaz zrakoplova iz zračnog prostora jedne države u zračni prostor druge. Međutim, sadašnji sustav kontrole zračnog prometa ograničen je međunarodnim ustrojem Eurocontrol-a iz čega proizlaze brojne slabosti: sustav donošenja odluka baziran na koncenzusu, nedovoljna mogućnost kontroliranja, nemogućnost nametanja sankcija, nesklad između regulatornih odgovornosti te organizacije i njenih odgovornosti kao subjekta koji pruža usluge. Kako je ta organizacija u isto vrijeme i sudac i igrač, teško je vjerovati da su njene odluke baš uvijek nepristrane.

Uspostavljanje jedinstvenog europskog neba jedan je od sadašnjih prioriteta Europske Unije. Europsko vijeće je tu činjenicu naglasilo u više navrata²⁰, naročito u Stockholm, a na sličan način se očitovao i Europski parlament²¹.

Visoka skupina predstavnika civilnih i vojnih tijela država članica, pod vodstvom Potpredsjednika Komisije odgovornog za energiju i promet, izradila je upute za temeljnu reorganizaciju kontrole zračnog prometa u Europi²²

Da bi se prevladala sadašnja rascjepkanost sustava za upravljanje zračnim prometom, Zajednica treba definirati odgovarajuća pravila o kontroli zračnog prometa.

Nastavno na izvještaj Visoke skupine, Europska komisija će 2001. godine predložiti **uspostavljanje jedinstvenog neba u EU do 2004. godine** i u tom će smislu uspostaviti:

- **zakonodavni okvir** čime se želi osigurati da avioni koji lete kroz zračni prostor proširene Zajednice primjenjuju usklađene postupke, koriste propisanu opremu i poštuju zajednička pravila o korištenju zračnog prostora. Odgovarajuće pripremljeno zakonodavno tijelo EU definirat će ciljeve koji omogućuju rast prometa uz zadržavanje odgovarajuće razine sigurnosti. Ovo zakonodavno tijelo treba imati ovlaštenja za uspostavljanje ujednačenijeg zračnog prostora, a taj se prostor definira kao zajedničko dobro kojim se treba upravljati u kontinuitetu, počevši od gornjih dijelova zračnog prostora.
- mehanizam koji vojnim vlastima omogućuje **zadržavanje obrambenih sposobnosti** uz korištenje kanala za suradnju da bi se tako osigurala sveukupno djelotvornija organizacija zračnog prostora. Cilj je postići stvarno zajedničko civilno/vojno upravljanje zračnim prostorom.
- **socijalni dijalog sa socijalnim partnerima, počevši eventualno s kontrolorima zračnog prometa** a na bazi iskustava iz drugih sektora, što bi omogućilo dogovore o zajedničkoj politici zračnog prometa, sa znatnim naglaskom na socijalna pitanja. Ovaj dijalog mogao bi dovesti do sporazuma između zainteresiranih organizacija.

¹⁹ Eurocontrol je Europska organizacija za sigurnost zračnog prometa, a osnovan je 1960. godine. To je međunarodna organizacija koja trenutno broji 30 članova.

²⁰ Sjednice Europskog vijeća održane u Lisabonu (23-24 ožujka 2000.), u Santa Maria Da Feira (19-20. lipnja 2000.) i u Stockholm (23-24. ožujka 2001. godine).

²¹ Izvještaj Sir Roberta Atkinsa o Komisijinom priopćenju Vijeću i Europskom parlamentu o uspostavljanju jedinstvenog europskog neba, 26.03.2000. (PE 232.935).

²² izvještaj Visoke skupne za uspostavljanje jedinstvenog europskog neba, studeni 2000. godine.

- **suradnju sa Eurocontrol-om** da bi se iskoristila znanja i stručnost te organizacije u razvijanju i provođenju propisa EU. Osnovni je cilj osigurati protok stručnog znanja između Europske Unije i Eurocontrol-a.
- **sustav praćenja, kontroliranja i kažnjavanja** u cilju djelotvornog provođenja zakonske regulative.

Predložit će se odgovarajuća regulativa o pružanju usluga (naročito o uzajammom prihvaćanju dozvola koje daju države članice kako bi se jamčilo pružanje usluga kontrole zračnog prometa i kontrolirala naplata), o organizaciji zračnog prostora (naročito o uspostavljanju gornjeg dijela zračnog prostora i optimalnih sektora za kontrolu prekograničnog prometa) i o interoperabilnosti opreme.

Modernizacija radnih metoda i opreme treba u konačnici dovesti do stvarnih poboljšanja kapaciteta. Osim mjera koje su potrebne za reorganizaciju zračnog prostora, neophodna su i ulaganja u istraživački rad te u opremu za kontrolne centre. Trebaju se naravno osigurati i odgovarajući ljudski resursi jer, iako Zajednica ima vrlo visoko kvalificirane kontrolore zračnog prometa koji se bave sigurnošću prometa, u EU se bilježi kroničan nedostatak operatera u kontrolnim tornjevima²³. Često je teško osigurati dovoljan broj operatera u svim kontrolnim centrima. Osim toga, mobilnost kontrolora po teritoriju Europe praktički je onemogućena zbog raznolikosti postupaka i načina obučavanja. Moguće rješenje je uvođenje licence EU za kontrolore zračnog prometa.

2. Preispitivanje kapaciteta i korištenja zračnih luka

Imajući u vidu sadašnje trendove rasta zračnog prometa, potrebno je preispitati sadašnji način upotrebe zračnih luka da bi se omogućilo što optimalnije korištenje postojećih kapaciteta. To međutim svakako nije dovoljno jer Europa neće moći funkcionirati bez nove infrastrukture za zračni promet. Takova infrastruktura potrebna je i u zemljama kandidatima od kojih samo neke imaju kapacitete koji su dostatni za znatan rast prometa koji se očekuje nakon proširenja. To je i jedan od ključnih preduvjeta za očuvanje konkurentnosti zračnih tvrtki u odnosu na njihove rivale, pogotovo one iz Sjeverne Amerike. Danas je realizacija najveće europske tvrtke manja od realizacije američke tvrtke koja je po veličini tek četvrta²⁴.

Zbog sadašnje strukture sustava zračnog prometa, zrakoplovne tvrtke koncentriraju svoje aktivnosti u glavne zračne luke koje tako postaju čvorишne zračne luke, kako za promet unutar Zajednice, tako i za međunarodni promet. Oko velikih čvorisnih zračnih luka javljaju se znatne prometne gužve, sa svim popratnim problemima u pogledu zagađenosti i kontrole zračnog prometa.

Već je usvojen zaseban plan djelovanja za rješavanje pitanja prometne zakrčenosti na nebu. Međutim, još uvijek se nedovoljna pažnja posvećuje pitanju zakrčenosti na tlu. Naime, skoro polovica od pedeset najvećih zračnih luka u Europi već je doseglo ili će uskoro doseći točku zasićenja u smislu kapaciteta na tlu. Takove zračne luke traže da se dodatni napor uđe u razvoj integriranih sustava za upravljanje i kontrolu, što bi trebalo povećati djelotvornost i sigurnost funkcioniranja zračnih luka.

²³ U Europskoj Uniji je sada zaposleno oko 15.000 kontrolora zračnog prometa, a nedostaje još 800 do 1600 kontrolora. Potrebno je napomenuti da broj kontrolora nije rastao u skladu s porastom zračnog prometa. Posebno zabrinjava činjenica da će trećina današnjih kontrolora zračnog prometa otići u mirovinu u razdoblju do 2010. godine (izvor: izvještaj Visoke radne skupine za uspostavljanje jedinstvenog europskog neba, studeni 2000. godine).

²⁴ U 2000. godini, realizacija American Airlines-a, najveće tvrtke na svijetu, iznosila je 19,7 milijardi USD, realizacija Federal Expressa, četvrte tvrtke po veličini, iznosila je 15,6 milijardi USD, dok je realizacija Lufthanse, najveće europske grupacije, iznosila 13,3 milijarde USD.

Djelotvornije korištenje kapaciteta zračnih luka podrazumijeva definiranje novog zakonodavnog okvira:

- U okviru formiranja jedinstvenog neba trebaju se promijeniti i propisi koji se odnose na **dodjelu slotova** u zračnim lukama, što je Komisija nedavno i predložila. Posebno se trebaju poduzeti mјere koje će omogućiti dosljedno planiranje zračnog prostora i kapaciteta zračnih luka. Slotovi zračnih luka, kojima se zrakoplovima dodjeljuje pravo polijetanja ili slijetanja u određene vrijeme u prometnim zračnim lukama, trebaju se uskladiti s dostupnim kapacitetima zračnog prostora. Ako se usvoji, Komisijin prijedlog trebao bi doprinijeti upravljanju vremenskim slotovima jer između ostalog omogućuje transparentniju zamjenu slotova, trenutne kazne u slučaju nekorištenja slotova, i konačno, jasnije kriterije za prioritet u dodjeli slotova. U drugom stadiju, propisi trebaju omogućiti veću fleksibilnost, što između ostalog uključuje i primjenu tržišnih mehanizama. U tom cilju, Komisija će 2003. godine, nakon nove studije i konzultacija sa zainteresiranim stranama, predložiti daljnju reviziju sustava za dodjelu slotova da bi tako omogućila veći pristup tržištu, te da bi u obzir uzela potrebu smanjenja stupnja onečišćenja na zračnim lukama u Europskoj Uniji.
- **Takse** koje se naplaćuju u zračnim lukama trebaju se korigirati da bi se izbjegla velika koncentracija letova u samo nekim vremenskim razdobljima u toku dana.
- **Ekološkim propisima** treba se potaknuti iznalaženje alternativnih mјera prije uvođenja ograničenja za operatere koji koriste zračnu luku.
- **Intermodalnost sa željeznicom** svakako će dovesti do znatnih poboljšanja kapaciteta jer će željeznica ne samo prestati biti konkurentan oblik prometovanja već će i nadopunjavati zračni promet i to uvođenjem brzih željezničkih veza između gradova. Više se ne smije ni zamisliti održavanje zračnog prometa na linijama gdje već postoji alternativna brza željeznička linija. U takovim se slučajevima kapaciteti trebaju prebacivati na pravce na kojima nema brzih željeznica²⁵.

Djelotvornije i racionalnije korištenje zračnih luka neće umanjiti potrebu za povećanjem kapaciteta. Činjenica je da se sada gradi tek manji broj novih zračnih luka (Lisabon, Berlin, Pariz).

Danas se prioritet stavlja na ograničavanje gradnje novih zračnih luka - za koje je uostalom teško dobiti podršku javnog mnijenja - te na iznalaženje načina za racionaliziranje prometa putem propisa o upravljanju zračnim prometom tj. korištenjem većih zrakoplova. U primjeni te politike javlja se još jedan rizik, a to je zanemarivanje velike skupine korisnika regionalnih linija na kojima nema brze željeznice. Da bi se i takovi korisnici uzeli u obzir, sadašnji infrastrukturni prioriteti trebaju se korigirati da bi se u obzir uzele zračne taksi linije na potezima između regionalnih centara, i između tih centara i čvorишnih zračnih luka, tj. na potezima na kojima nema alternativnih željezničkih linija. Globalno gledano, jasno je da kreatori politike neće moći izbjegći gradnju novih poletno-sletnih staza ili novih zračnih luka, a to su dugoročna ulaganja koja se trebaju planirati na europskoj razini za razdoblje od sljedeća dva desetljeća.

Kao odgovor na prometnu zakrčenost koja vlada u većini ključnih europskih zračnih luka, zrakoplovne tvrtke trebaju u što većoj mjeri povećati broj putnika koje prevoze po letu, te stoga i veličinu zrakoplova. Međutim, organizacija oko čvorista dovodi do suprotnog efekta, jer zrakoplovnim tvrtkama više odgovara veći broj letova sa zrakoplovima srednjeg kapaciteta, a manje ograničen broj letova velikim zrakoplovima.

²⁵ U tom se kontekstu planira da se nova brza željeznička linija između Torina i Milana produži do zračne luke Malpensa.

Može se očekivati da će zrakoplovi srednjeg kapaciteta i dalje prevladavati na najvećem broju letova unutar Europske Zajednice. Međutim, većina zrakoplovnih tvrtki će na vrlo dugačkim i prometnim linijama vjerovatno radije koristiti vrlo velike zrakoplove. Airbus A380 je prvi primjer najvjerojatnijeg izgleda zrakoplova nove generacije: to će biti prostrani zrakoplovi u kojima će se moći prevoziti veći broj putnika. Zrakoplovna se industrija već priprema za takve mogućnosti²⁶. Međutim, intenzivno korištenje tako velikih nosača uzrokovat će brojne probleme. Kao prvo, zračne se luke trebaju prilagoditi takovim zrakoplovima - ukrcavanje i iskrcavanje 500 do 600 putnika umjesto 150 do 200 nameće veće zahtjeve u pogledu organiziranja dostave prtljage, provjere sigurnosti, carinskih formalnosti i primitka putnika u zračnim lukama. Osim toga, korištenjem tako velikih nosača niti malo se neće smanjiti nastavni promet jer će većina putnika tih novih zrakoplova nakon iskrcavanja trebati daljnje usluge prijevoza. Tako će potreba za djelotvornim intermodalnim prometovanjem postati još izraženija.

Što se tiče pravnog statusa zračnih luka, u obzir se treba uzeti sadašnji europski trend prema privatizaciji. U ovom se trenutku teško može procijeniti na koji će način privatizacija utjecati na kapacitet. U svakom slučaju, takav se trend mora držati pod kontrolom zbog izrazito monopolističkog položaja zračnih luka. Posebno se treba paziti da takse koje se naplaćuju u zračnim lukama stvarno odgovaraju vrijednosti pruženih usluga. Zbog toga Komisija već duže vrijeme predlaže definiranje okvira kojim bi se zacrtala načela za naplatu taksi/pristojbi u zračnim lukama.

3. Uspostavljanje ravnoteže između rasta zračnog prometa i ekoloških zahtjeva

Industrija zračnog prometa se danas sve više suočava s problemom neprihvaćanja tog oblika prometovanja, a najveće joj zamjerke upućuje okolno stanovništvo koje mora podnositi buku koja nastaje u zračnim lukama. Ako želimo da se ovaj sektor i dalje razvija, trebamo bez odlaganja uvesti odgovarajuće mјere za smanjenje buke i emisija²⁷. To je međutim povezano sa znatnim poteškoćama prvenstveno zato što je Europskoj Uniji ostavljen vrlo mali manevarski prostor: **Naime, trebaju se poštivati međunarodni sporazumi koje su države članice zaključile s Međunarodnom organizacijom za civilno zrakoplovstvo (ICAO).**

Zajednica je poduzela određene konkretne korake usvojivši "Propis o preinačenim zrakoplovima"²⁸ a svrha tog propisa bila je jednostavno zabraniti da se u Europi koriste preinačeni zrakoplovi (stari zrakoplovi kod kojih je razina buke smanjena ali koji još uvijek ne udovoljavaju prihvatljivim normama). Međutim, SAD su osporile ovu mjeru pa se sada taj spor rješava u okviru organizacije ICAO. Ako se ubrzo na međunarodnom planu ne uvedu novi tj. stroži standardi o razini buke, da se tako spriječe još gori problemi za osobe koje žive u blizini zračnih luka, lako bi se moglo dogoditi da zračne luke izgube bilo kakvu mogućnost širenja (ograničenje broja dozvoljenih letova) ili da budu prisiljene primjenjivati razne lokalne propise o buci koju generiraju zrakoplovi. Na sljedećoj skupštini ICAO-a koja će se održati u rujnu/listopadu 2001. godine trebala bi se stoga usvojiti nova norma o buci koji bi se primjenjivala na sve zrakoplove koji će se izrađivati u budućnosti²⁹. Ako želimo da ta norma pokaže osjetne rezultate već u nekoliko sljedećih godina, ona mora biti poduprta planom za povlačenje s tržišta najbučnijih zrakoplova koji su sada dio svjetske flote, i to počevši s

²⁶ "Budućnost europskog zračnog prostora: zajednička vizija za razdoblje do 2020. godine", izvještaj prezentirao gosp. Philippe Busquin, siječanj 2001.

²⁷ Na putu od Amsterdama do New Yorka prosječni zrakoplov ispusti jednu tonu ugljičnog dioksida po svakom putniku.

²⁸ Propis br. 925/1999 od 29.04.1999. (Hushkits Regulation)

²⁹ Očekuje se da će se sljedećom normom o buci granična razina postavljena 1977. smanjiti za 10dB u 2006. godini, iako se sada dostupnom tehnologijom razina buke može smanjiti za 18dB. Osim toga, motori danas sve duže traju pa tako i treba više vremena da se na tržište uvedu najdjelotvornije tehnologije.

preinačenim zrakoplovima. Očekuje se da će ICAO do 2002. godine poduzeti i konkretnе mjere za smanjenje emisija stakleničnih plinova, a to je jedan od prioriteta zacrtanih u Šestom programu djelovanja za područje okoliša.

Da li kerozin za zrakoplove treba i dalje uživati status robe oslobođene od plaćanja poreza?

Zrakoplovne tvrtke imaju pravo na značajna izuzeća od plaćanja poreza, a to se naročito odnosi - prema odgovarajućim međunarodnim sporazumima³⁰ - na sve poreze koji se naplaćuju za kerozin. Za kerozin se to izuzeće odnosi kako na međunarodne letove tako i na letove unutar Zajednice. Međutim, SAD su uvele poseban porez za robu koja se prevozi u okviru domaćih letova.

Ovo porezno izuzeće za gorivo ne potiče zrakoplovne tvrtke da koriste najdjelotvornije zrakoplove niti da doprinose smanjenju emisija ugljičnog dioksida (a u tim emisijama zračni promet sudjeluje sa 13%). Osim toga, ostali oblici prometovanja se tako stavlju u neravnopravan položaj. Na europskoj se razini već duže vremena razmatra ideja o uvođenju poreza na kerozin, naročito od vremena kada je Komisija objavila priopćenje o oporezivanju goriva za zrakoplove. Vijeće EU za ekonomski i finansijski poslovi (ECOFIN) je nakon toga odobrilo preporuku da bi države članice trebale, u dogovoru s Komisijom, ulagati zajedničke napore u okviru Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO) radi uvođenja poreza na gorivo koje se koristi u zrakoplovstvu, te radi uspostavljanja drugih instrumenata koji imaju slične učinke. Europska je Unija zatražila - za sada bez uspjeha - da se ovo pitanje razmotri na razini Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo. Zajednica će svoja nastojanja u tom smjeru ponovno iskazati na sljedećoj skupštini ICAO-a.

Rješenje koje ne dovodi u pitanje međunarodna pravila sastojalo bi se u eventualnom ukidanju oslobođenja od poreza na kerozin na letovima unutar Zajednice³¹. Taj put zasigurno nije bez problema jer podrazumijeva istovrstan tretman za prijevoznike sa sjedištem izvan Zajednice koji pružaju usluge prijevoza na teritoriju Zajednice. Druga mogućnost, koja se već primjenjuje u Švedskoj, sastoji se u oporezivanju letova samo u slučajevima kada postoji alternativa, na primjer, brza željezница, jer bi se tako pružila mogućnost korištenja drugog oblika prometovanja. Porez koji bi se primjenjivao na sve u konačnici bi jednostavno doveo do povećanja cijene prijevoza.

Kao dodatno ili alternativno rješenje, Komisija predlaže da se u okviru programa za uspostavljanje jedinstvenog neba uvede pristojba za let čija bi visina ovisila o ekološkoj podobnosti zrakoplova³².

4. Održavanje normi sigurnosti

Zračni promet je jedan od najsigurnijih oblika prometovanja. Ipak, stručnjaci predviđaju da će se u godinama koje dolaze svakog tjedna negdje u svijetu događati po jedna ozbiljna zrakoplovna nesreća. Medijsko pokrivanje takovih nesreća moglo bi doprinijeti smanjenju rasta zračnog prometa u Europi, bez obzira na činjenicu da se Europska Unija može pohvaliti s najsigurnijim zračnim prometom na svijetu.

Sadašnja suradnja između Zajednice i uprava velikog broja europskih država, koja se odvija u okviru Zajedničkih zrakoplovnih uprava (AAA), dosegla je svoje gornje granice, naročito u području pravne regulative, i to zato što ta organizacija nema stvarnu moć. Komisija je stoga

³⁰ Direktivom o trošarinama, kerozin koji se koristi u zrakoplovstvu izuzet je od plaćanja poreza i to u skladu s međunarodnom praksom utemeljenoj na Čikaškoj konvenciji.

³¹ Samoinicijativno Izvješće Andersa Wijkmana usvojeno 28. veljače 2001.

³² Potrebno je također naglasiti da se PDV obično ne naplaćuje za zrakoplovne karte već se dodaje cijeni karata koju plaćaju putnici željezница. Ovo se pitanje također treba dodatno razmotriti.

predložila uspostavljanje Europskog tijela za sigurnost u zrakoplovstvu (EASA)³³ koje bi pružilo osnovnu podršku u svim aspektima djelatnosti u zračnom prometu, od certifikacije zrakoplova pa do operativnih propisa.

Međutim, sigurnost zračnog prometa ne završava na granicama Europske Zajednice. Stoga je važno da europski građani koji rade ili žive blizu zračnih luka budu sigurni da će zrakoplovi iz država izvan EU također poštivati sve potrebne mjere sigurnosti. Zbog toga će Komisija podnijeti prijedlog da se uspostave minimalni uvjeti sigurnosti i za zrakoplove iz država izvan EU.

II POVEZIVANJE RAZNIH OBLIKA PROMETOVARA

Da bi se promijenio odnos između pojedinih oblika prometovanja potreban je pristup koji nadilazi interes pojedinačnih oblika prometovanja i podržava načelo intermodalnosti. Tu je najveća poteškoća nedostatak bliske veze između mora, unutarnjih plovnih putova i željeznice. Stoljećima su se u Europi za prijevoz tereta najviše koristile rijeke i mora. Veća su se središta gradila na rijekama ili na ušćima, a veliki su se sajmovi u srednjem vijeku uvijek održavali u rječkim ili morskim lukama. Sada je, bez obzira na lagan porast prometa, prijevoz vodom bitno zanemaren iako je ekonomičan i manje štetan za okoliš od cestovnog prometa³⁴.

Europska se flota smanjila u korist zastava pogodnosti, a ljudi se sve manje žele baviti pomorstvom. U Europskoj se Uniji bilježi sve veći nedostatak pomoraca. Od početka 1980-ih godina, Europska je Unija izgubila 40% pomoraca. Izuzetno su traženi časnici za rad na trgovačkim brodovima. U razdoblju do 2006. godine, u Zajednici će manjak pomoraca doseći brojku od 36.000. Dobro obrazovani i vješti pomorci osiguravaju sigurnu plovidbu, djelotvorno upravljanje brodom, pravilno održavanje, i umanjuju broj nesreća i žrtava a također dovode i do manjeg onečišćenja mora. I konačno, tu su i strateški interesi Zajednice koji se odnose na dobavu nafte. Europskoj su Uniji potrebna kvalitetna pomorska znanja da bi zadržala strogu kontrolu nad svojom tankerskom flotom.

Bez obzira na sve što je naprijed rečeno, brodovima se ipak odvija preko dvije trećine (70%) sveukupne trgovine između Zajednice i ostatka svijeta. Svake godine kroz europske luke prođe otprilike dvije milijarde tona raznog tereta. Sva ta roba potrebna je europskom gospodarstvu ili pak za trgovinu sa ostalim dijelovima svijeta (ugljikovodici, kruta i mineralna goriva i gotovi proizvodi).

Paradoksalno je da se u kabotaži između europskih luka ne bilježi takav rast prometa, iako bi se time mogla ublažiti prometna zakrčenosti u EU, naročito zbog zaobilazeњa Alpa i Pireneja. S druge strane, činjenica je da robni promet obalnim morem može biti realna alternativa samo ako se roba može nakon toga dalje prevoziti vodnim putem ili željeznicom a ne cestom. Općenito uvezvi, intermodalnost se treba dobro i nadasve praktično uobičiti.

Predlaže se pokretanje sveobuhvatnog programa (Marco Polo) kojim bi se podržale intermodalne inicijative i alternativni oblici prometovanja (koji zamjenjuju cestovni promet) u početnim fazama tj. dok ne postanu komercijalno održivi. U okviru uspostavljanja intermodalnosti, treba se uvesti niz tehničkih mjera, naročito o **kontejnerima**, utovarnim postrojenjima i zanimanju **integrator tereta**.

A. Povezivanje mora, unutarnjih plovnih putova i željeznice

³³ COM(2000)144.

³⁴ U prijevozu morem također se trebaju poduzeti mjere za smanjenje emisija zagađujućih tvari koje ispuštaju brodovi, a u tom su smislu najštetniji sumporovi oksidi. U ovom je kontekstu žalosno da sve države članice još nisu ratificirale Prilog VI Marpol konvencije kojom se ograničavaju emisije iskorištenog sumpora i uvode kontrolni mehanizam za Sjeverno more i Baltik.

Dvije ključne komponente intermodalnosti u EU, tj. pomorski promet i promet unutarnjim plovnim putovima, mogli bi djelotvorno pomoći u rješavanju problema sve većih gužvi u cestovnom i željezničkom prometu. Do sada su se ta dva oblika nedovoljno koristila i to bez obzira na goleme potencijale koje nudi Zajednica (35.000 km obale i stotine morskih i riječnih luka) te na praktički neograničene prometne kapacitete.

Ti oblici prometovanja mogli bi se oživiti gradnjom morskih autocesta te nuđenjem djelotvornih i bitno pojednostavljenih usluga. Da bi se omogućilo uspostavljanje ove transeuropske mreže vodnog prometa, na državnim se razinama prioritet treba dati lukama koje su dobro povezane s kopnenom prometnom mrežom, naročito onima koje su smještene duž Atlantika i Sredozemlja, te koje bi mogli biti logični sastavni dijelovi svojevrsnog logističkog lanca.

1. Razvoj "morskih autocesta"

Robni promet obalnim morem poznat je od davnina: tisuće i tisuće potonulih brodova leži na dnu Sredozemlja još od antičkih vremena. Udio robnog prometa obalnim morem u ukupnom robnom prometu u EU iznosi 41%³⁵. To je jedini oblik robnog prometa u kojem se stopa rasta u razdoblju od 1990. do 1998. (+27%) približila stopi rasta koju bilježi cestovni promet (+35%). U milijunima tona-kilometara, obujam prometa je u razdoblju od 1970. i 1998. porastao za 2,5, što je 44% od ukupnog obujma, a 23% od ukupne vrijednosti robe prevezenu u Europi. Postoje primjeri djelotvornih veza između južne Švedske i Hamburga, između luka Antwerpen i Rotterdam, te između jugoistočne Engleske i riječne luke Duisburg. Treba međutim napomenuti da je sadašnji obujam prometa daleko ispod potencijalnih kapaciteta. Pomorski promet ne sastoji se samo u prevoženju robe s jednog kontinenta na drugim: to je **prava konkurentna alternativa kopnenom prometu**.

Što se tiče kontejnerskog prometa, prije godinu dana je jedno talijansko poduzeće pokrenulo brzu trajektnu liniju za prijevoz kamiona (tegljača zajedno s prikolicama) od Čenove do Barcelone za 12 sati. Ta nova linija koja nudi brzinu i točnost pokazala se vrlo uspješnom, jer su na taj način prijevozničke tvrtke izbjegavale neke od najopterećenijih autocesta u Europi i to za vrlo povoljnu cijenu. Taj primjer bi se mogao primijeniti i na mnoga druga odredišta. Tu se radi o uspješnom kombiniranju kapaciteta morskog prijevoza i fleksibilnosti cestovnog prometa³⁶.

Zbog tog bi razloga neke brodske linije, naročito one koje omogućuju zaobilaznje uskih grla u Alpama i Pirenejima, trebale postati dio transeuropske mreže, po uzoru na autoceste ili željeznice. Na državnim bi se razinama trebale odabirati brodske veze podobne za kreiranje mreža, npr. između Francuske i Španjolske ili između Francuske i Velike Britanije. Kreiranje sličnih pravaca bi se također trebalo poticati na odgovarajućim lokacijama između Poljske i Njemačke. Međutim, te se linije neće razviti same od sebe. Na bazi prijedloga dobivenih od država članica, ti se projekti usvajaju a zatim im se dodjeljuju sredstva (iz programa Marco Polo i iz strukturnih fondova) da bi se potaklo njihovo pokretanje, te da bi ti novi projekti dobili atraktivnu komercijalnu dimenziju.

Karta glavnih europski industrijskih luka

³⁵ Ocjenjuje se da će do 2010. godine taj postotak pasti na 40%: promet po unutarnjim vodnim putovima - čiji udio je 1990. godine iznosio 5% - pasti će sa 4% u 1998. na 3% u 2010. godini.

³⁶ Nedavno objavljena studija koju je izradio Grimaldi za Europski program o promjeni klime, radna skupina: Promet, Tematska skupina 3, pod nazivom: Smanjenje emisija ugljičnog dioksida u Europi prometnom uslugom "od vrata do vrata" utemeljenoj na prometovanjem obalnim morem" dokazuje da na svim potezima intermodalni promet baziran na prometovanju obalnim morem umanjuje onečišćavanje ugljičnim dioksidom za 2,5 puta u usporedbi sa cestovnim prometom.

Postoje dokazi da se u praksi ipak ponekad ponašamo drugačije. Npr. 75% drvene građe koja se iz Finske izvozi u Italiju prevozi se preko Njemačke i Alpa iako bi se to moglo obaviti i morem.

Europska Unija ima jedno značajno prirodno bogatstvo: vrlo gustu mrežu rijeka i kanala koji povezuju porječja rijeka koje se opet ulijevaju u Atlantik i Sjeverno more³⁷, a nedavno je uspostavljena i veza s porječjem Dunava pomoću kanala Rajna-Majna-Dunav. U šest zemalja članica koje mogu koristiti ovu mrežu 9% robnog prometa odvija se pomoću unutarnjih plovnih putova. Ako uključimo države koje se pripremaju za pristup EU, te dunavsko porječje sve do Crnog mora, tada možemo reći da ovu mrežu može koristiti dvanaest država članica te da se godišnje tim putem preveze 425 milijuna tona tereta.

Karta europske mreže unutarnjih plovnih putova

Promet unutarnjim plovima odlično se nadopunjava na pomorski promet. Glavne luke smještene na Sjevernom moru sve više koriste taj oblik prometovanja i to za veliko dio svog dolaznog i odlaznog kontejnerskog prometa. Neke države koje nisu spojene sa sjeverozapadnom europskom mrežom imaju svoje vlastite sustave. Takav je slučaj sustava na rijekama Rajna, Po i Douro koji postaju sve značajniji na regionalnoj razini, ali također i za razvoj riječnog-morskog prometa zbog tehnoloških inovacija koje su omogućile projektiranje brodova koji mogu ploviti i po rijekama i po moru.

Promet unutarnjim plovima energetski je učinkovit i tih, i ne traži puno prostora.

Energetsku učinkovitost pojedinih oblika prometovanja možemo slikovito iskazati kroz težinu robe koja se preveze na udaljenost od jedan kilometar za jednu litru goriva. Za cestovni promet ta brojka je 50 tona, za željeznice 97 tona a za unutarnje plovne putove 127 tona³⁸

Uz ostale prednosti, to je i vrlo siguran način prometovanja pa je stoga naročito pogodan za prijevoz opasnih supstanci kao što su kemikalije. Uzimajući u obzir količinu robe, stopa nesreća je praktički jednaka nuli. Riječni promet je pouzdan i idealan za prijevoz jeftine i teške robe na duge udaljenosti (teški materijali, industrijska roba u rasutom stanju, građevinski proizvodi, otpad itd.). Brodovima se udaljenost od 225 km između Duisburga i Rotterdam-a može prijeći u pola dana i na to ne mogu utjecati uvjeti koji ometaju druge oblike prometovanja. Zbog toga je promet unutarnjim vodnim putovima konkurentna alternativa cesti i željeznici - naravno na odgovarajućim pravcima. Očekuje se da će nakon proširenja Europske Unije taj oblik prometovanja u velikoj mjeri poboljšati promet na pravcima istok-zapad.

Osim toga, kapacitet unutarnjih vodnih putova poprilično je neiskorišten u pogledu infrastrukture i brodova. Tim bi se oblikom prometovanja moglo prevoziti mnogo veće količine nego što je to sada slučaj. Takovo stanje proizlazi iz činjenice da su državne politike u segmentu ulaganja u infrastrukturu prednost davale drugim oblicima prometovanja a unutarnje plovne putove nisu održavale niti su uklanjale tj. rješavale uska grla na postojećoj mreži. Kao što se može vidjeti na primjeru napuštanja kanala Rajna - Rhône, svaki novi projekt gradnje kanala može negativno utjecati na okoliš, pa se stoga prije ulaska u investiciju trebaju obaviti detaljna istraživanja.

2. Predlaganje inovativnih rješenja

³⁷ Sena, Rhona, Meuse, Schelt, Elba i Odra

³⁸ Izvor ADEME: Francuska agencija za okoliš i upravljanje energijom (Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

Daljnji razvoj prometa po unutarnjim vodnim putovima i prometa obalnim morem također ovisi i o lučkim uslugama koje trebaju biti učinkovite i utemeljene na načelima reguliranog tržišnog natjecanja.

U devedesetim godinama prošlog stoljeća bilježimo naglu pojavu središnjih luka koje služe kao svojevrsni ulaz u Europu i u kojima se zaustavljaju brodovi glavnih brodarskih kompanija na vrlo kratko vrijeme, tek toliko koliko je potrebno da utovare i istovare svoje kontejnere. Dominacija kontejnerskih luka na sjeveru, od luke Le Havre do Hamburga, sa zaleđem od 1.200 i 1.300 kilometara, jedan je od **razloga za porast prometa u pravcu sjever-jug na rutama koje su do tada bile već potpuno zasićene**. Koristile su se i još uvijek se koriste luke poput Antwerpena, Rotterdam-a i Hamburga, prvenstvenog zbog povoljnog omjera između kvalitete i cijenu usluga u tim lukama koje posjeduju modernu opremu i razvijenije veze sa ostatkom svijeta.

Iako pravila Zajednice već dopuštaju pružateljima usluga pristup tržištu lučkih usluga, oni često nisu u mogućnosti ostvariti to pravo na zadovoljavajući način. Iz tog je razloga u veljači 2001. godine Komisija predložila novi zakonodavni okvir za definiranje novih i jasnijih pravila sa zahtjevima kvalitete za pristup tržištu lučkih usluga (pilotiranje, pretovar, te utovar tereta) te za postavljanje transparentnijih proceduralnih pravila. Također se moraju poduzeti koraci da se pojednostave pravila koja se odnose na **upravljanje lukama** tako da lučke uprave prestanu biti istovremeno i sudac i igrač u vezi s poslovima upravljanju lukom.

Iskustva su pokazala da mala obalna plovidba zahtijeva učinkovite i integrirane komercijalne usluge. Potrebno je razmisiliti o povezivanju svih karika logističkog lanca (pošiljatelji, vlasnici brodova i ostali subjekti koji poslju u brodarskoj industriji, uključujući i cestovne i željezničke operatere te operatere na unutarnjim plovnim putovima) u jedan dobro povezani sustav (**one-stop shop**) kako bi intermodalni promet morem i unutarnjim plovnim putovima bio isto tako pouzdan, fleksibilan i jednostavan kao i cestovni promet.

Razvojem naprednih telematskih usluga u lukama također se može poboljšati sigurnost i pouzdanost u pružanju lučkih usluga. Aktivnom suradnjom između raznih partnera, naročito putem elektronske razmjene podataka, poboljšat će se kako kvaliteta tako i djelotvornost u čitavom lancu intermodalnog prometa.

Razne mjere koje je Zajednica poduzela, prvenstveno u cilju obnavljanja flote i potpunog otvaranju tržišta unutarnjih vodnih putova, omogućile su u ovom sektoru u posljednje dvije godine stopu rasta od preko 10% u većini zemalja koje posjeduju veliku mrežu unutarnjih plovnih putova. Najdinamičnija je situacija u kontejnerskom prometu ali i u specijaliziranim područjima kao što je promet otpada, gdje se očekuje znatna ekspanzija. Diversifikacijom i modernizacijom flote ostvareno je i veće zadovoljstvo klijenata.

I u ovom sustavu postoje ograničenja

Brodovi koji žele pristupiti europskim unutarnjim plovnim putovima preko belgijskih ili nizozemskih luka trebaju se prvo usidriti u lukama tih država i popuniti carinske tranzitne formulare. Dakle, moraju se zaustaviti tj. gubiti vrijeme i platiti **lučke pristojbe** iako uopće ne namjeravaju koristiti lučke usluge. Time se ti brodovi stavljaju u komercijalno nepovoljan položaj u odnosu na ostale oblike prometovanja gdje se takova zastarjela pravila ne primjenjuju. Pragmatično rješenje bi bilo razviti i odobriti po cijeloj Zajednici korištenje elektronskog sustava izvještavanja unaprijed i sustava za carinjenje na unutarnjim prometnicama po uzoru na sustave koji se već primjenjuju u Švedskoj i Portugalu. Tim se sustavima za elektronsku razmjenu podataka (na engleskom: EDI tj. electronic data interchange) štedi vrijeme i umanjuju troškovi. Slični su problemi prisutni i u Francuskoj. Tamo lučke uprave koriste druge zaskočice da bi riječne i morske brodove prisilile da plate lučke pristojbe. Tako npr. traže da se brod zaustavi i uzme pilota.

Bez obzira na poboljšanja koja su zabilježena nakon obnove flote i potpunog otvaranja tržišta unutarnjih plovnih putova, ovaj oblik prometovanja mogao bi se ipak još bolje iskoristiti. Na primjer, još uvijek nisu riješeni brojni infrastrukturni problemi (uska grla, neodgovarajući plovni profili, visina mostova, rad brodskih prevodnica, nedostatak pretovarne opreme itd.) što onemogućuje slobodan prolaz brodova kroz čitavu godinu. Prolaz brodova također ometaju raznolikosti pravnih sustava u kojima se primjenjuju bitno različita pravila, naročito u pogledu tehničkih karakteristika brodova i certifikata za brodske pilote.

Ovaj oblik prometovanja treba postati pouzdaniji, učinkovitiji i dostupniji, pa je zato potrebno:

- **eliminirati uska grla**, korigirati plovne profile, uspostaviti još nepostojeće veze, revitalizirati zapuštene plovne putove, **uspostaviti veze s rijekama i instalirati odgovarajuću pretovarnu opremu**,
- **instalirati učinkovite navigacijske i komunikacijske sustave** na čitavoj mreži unutarnjih plovnih putova,
- **nastaviti s normiranjem tj. ujednačavanjem tehničkih zahtjeva** za čitavu mrežu unutarnjih plovnih putova u EU,
- **dodatno uskladiti certifikate za brodske pilote** tako da vrijede na čitavoj mreži unutarnjih plovnih putova u EU, uključujući i Rajnu (Komisija će u tom smislu 2002. godine formulirati odgovarajući prijedlog),
- uskladiti propise o vremenu odmora, članovima posade, sastavu posade i vremenu plovidbe po unutarnjim plovnim putovima (Komisija će u tom smislu 2002. godine formulirati odgovarajući prijedlog),

B. Pomoć u uvođenju intermodalnih usluga: novi program Marco Polo

Program PACT³⁹ uspostavljen je 1992. godine i od tada je zaslužan za provedbu brojnih inicijativa, pa je tako u vremenu od 1992. i 2000. godine pokrenuto čak 167 projekata, što je prilično impresivno s obzirom na skroman proračun (53 milijuna eura za razdoblje od 1992. do 2001. godine).

Nekoliko uspješnica programa PACT

- Nova kombinirana (željezničko/morska) veza između Švedske i Italije, a preko Njemačke i Austrije. Taj pravac svake godine preuzima promet od oko 500.000 tona sa preopterećenih cestovnih prometnica, a i bitno skraćuje vrijeme putovanja (čak i do 48 sati).
- Željezničke/zračne veze između schipholske (amsterdamske) i milanske zračne luke već su u prvoj godini cestovni promet odteretile za 45 zračnih paleta tjedno.
- Svaki dan se linijom tegljenica između Lille-a i Rotterdam-a za cca 50 kamiona odtereće postojeći cestovni koridor na kojem je promet izuzetno gust.
- Brodskom linijom između La Rochelle-a i Le Havre-a s ceste je preusmjeren 643.000 tona tereta u vremenu od tri godine.
- Željezničkom/morskom linijom između Španjolske i Njemačke svake se godine izbjegava otprilike 6.500 kamionskih putovanja po zakrčenim cestama.
- Informatičkim sustavom za praćenje tereta, kojem se može pristupiti putem računala i Interneta, poruke pisane u raznim jezicima prevode se na samo jedan jezik.

Program PACT će trajati do prosinca 2001. godine. Nakon toga, Komisija ga namjerava zamijeniti novim programom također usmjerenim na poticanje intermodalnosti. Taj novi program zvat će se Marco Polo. Prema sada dostupnim informacijama o finansijskom

³⁹ Pilot Action for Combined Transport

programiranju⁴⁰, tada će biti dostupan godišnji proračun od otprilike 30 milijuna eura, što bi se moglo rasporediti na četiri godine. U okviru programa Marco Polo rješavat će se svi podobni prijedlozi za prebacivanje robnog prometa sa ceste na druge ekološki prihvatljivije oblike prometovanja. Uložit će se odgovarajući napor da se **iskoriste prednosti robnog prometa obalnim morem**.

U tom su smislu zadana tri osnovna cilja:

- Prvi je podupiranje mjera koje će predložiti subjekti zaposleni u sektoru logistike, s naglaskom na pokretanje novih dugoročno isplativih linija koje će dovesti do bitnog prijelaza s cestovnog na ostale oblike prometovanja, s tim da se neće uvjetovati uvođenje tehnoloških inovacija. Zajednica će pružiti pomoć samo u fazi pokretanja tih linija.
- Drugi je uvođenje operativnih poboljšanja na cjelokupnom intermodalnom lancu.
- Treći je uvođenje inovacija u područje suradnje i informiranja o uspješnim postupcima koji se odnose na ovaj sektor.

Da bi pružila dodatnu podršku programu Marco Polo, Zajednica će poduzeti korake koji su potrebni da flota Zajednice postane konkurentnija nego do sada.

Sve veći pritisak međunarodne konkurenkcije potaknuo je države članice na pokretanje brojnih inicijativa radi obrane svojih brodarskih interesa i radnih mjesta u ovom sektoru. Upute o državnoj pomoći morskom prometu, koje je Zajednica objavila 1997. godine, omogućile su državama članicama poduzimanje niza mjera koje su uglavnom imale pozitivan učinak u pogledu jačanja flote EU. Kako su u međuvremenu stečena saznanja o najboljim postupcima za jačanje položaja europske flote, te će se upute 2002. godini revidirati da bi se zemljama članicama omogućilo poduzimanje odgovarajućih koraka u koordiniranom okruženju, bez problema s konkurencijom.

C. Izrada povoljnih tehničkih uvjeta

Osnovno ograničenje s kojim se suočavaju oblici prometovanja poput željeznice, te riječnog ili morskog prometa, leži u njihovoј nemogućnosti da robu prevoze "od vrata do vrata". Istovarivanjem i ponovnim utovarom gubi se vrijeme i povećavaju troškovi, pa su zato ti oblici prometovanja manje konkurentni od cestovnog prometa, kojim se roba može dopremiti praktički svugdje, uz pomoć sporedne cestovne mreže.

U toku ranijih tehnoloških istraživanja razvijeni su mnogi novi logistički koncepti i sustavi. Ipak, mnogi od njih nisu došli dalje od crtače daske ili prototipa, upravo zato što su se i suviše često usredotočivali na samo jednu kariku intermodalnog lanca. Sada se istraživanja i razvoj obvezno usmjeravaju prema integraciji i temeljitoj provjeri najinovativnijih koncepcata i sustava. Ključne tehnologije razvijene za vozila i pretovarnu opremu, te za komunikacije i upravljanje, trebaju se ispitati u stvarnim uvjetima, uz odgovarajuću tehničku koordinaciju.

Ako želimo da istraživanja budu uspješna, trebaju se osigurati pravi tehnički uvjeti za razvoj zanimanja "integrator tereta", i za standardiziranje utovarnih jedinica.

1. Poticanje uvođenja novog zanimanja tzv. "integratora tereta"

U robnom prometu su za pravilno korištenje najučinkovitijeg oblika prometovanja u prometnom lancu, i to na bazi raznih kriterija koji vrijede u dato vrijeme, odgovorni "organizatori" prometnih tokova, pa se tako javlja novo zanimanje: integrator tereta. Po uzoru na postupke koji se danas u svijetu koriste za odašiljanje paketa, trebalo bi se uvesti novo zanimanje specijalizirano za integrirani prijevoz punih tereta (više od 5 tona). Takovi

⁴⁰ Poglavlje 3 (interna politika)

"integratori prometa" trebaju biti sposobni kombinirati posebne prednosti svakog oblika prometovanja na europskoj i svjetskoj razini, te ponuditi svojim klijentima - pa tako i društvu u cjelini - najbolje usluge u smislu učinkovitosti, cijene i okolišnih utjecaja u najširem smislu (ekonomskom, ekološkom, energetskom itd.).

Kao što je već rečeno na Europskom parlamentu⁴¹, to se zanimanje mora razviti u okviru "jedinstvene i transparentne sheme koja se lako može provesti", i u tom se smislu trebaju jasno definirati odgovornosti u svim dijelovima logističkog lanca, te precizirati odgovarajući prometni dokumenti. U ovom će kontekstu Komisija dati svoj prijedlog 2003. godine.

2. Standardiziranje kontejnera i intermodalnih sanduka

Konvencionalni kontejneri ne mogu udovoljiti svim potrebama pošiljatelja. Oni su suviše uski da bi se u njih mogle smjestiti dvije standardne palete jedna pored druge. S druge strane, veliki kontejneri koje koriste američke ili azijske kompanije za izvoz po čitavom svijetu nisu u sigurnosnom smislu pogodni za prijevoz po europskim cestama radi isporuke do konačnog odredišta.

Zbog toga su europski prijevoznici razvili šire kontejnere koji su pogodni za paletizaciju a nisu problematični za isporuku do konačnog odredišta. Većina je tih "intermodalnih sanduka" prikladna za prebacivanje s jednog na drugi oblik prometovanja (sa željeznice na cestu ili obratno). Oni su širi od kontejnera i jednostavno se mogu paletizirati ali su zato, s druge strane, osjetljiviji tj. podložniji oštećenjima i ne mogu se postavljati jedni na druge. Stoga se trebaju poduzeti mјere u smislu projektiranja i standardiziranja novih utovarnih jedinica koje trebaju posjedovati prednosti kontejnera i intermodalnih sanduka, a uz to još moraju biti optimalno prilagođeni za intermodalni pretovar. To pitanje, već naglašeno u izvještajima Europskog parlamenta⁴², je jedna od tema koju Komisija želi razmotriti u okviru šestog RTD programa. Komisija će možda u 2003. godini podnijeti prijedlog o usklađivanju u ovom području.

Komisija predlaže sljedeći radni program:

- uključiti koncept "morskih autocesta" u buduću reviziju transeuropskih mreža,
- pokrenuti novi program pod nazivom "Marco Polo"; taj bi se program trebao aktivirati najkasnije 2003. godine a njegov je cilj poticanje intermodalnosti,
- potaknuti uvođenje novog zanimanja "integrator tereta", te standardizirati utovarne jedinice (kontejnere i intermodalne sanduke); prijedlozi u vezi sa ovom temom dat će se u toku 2003. godine,
- poboljšati situaciju u prometu unutarnjim plovnim putovima međusobnim priznavanjem certifikata zapovjednika plovila diljem mreže unutarnjih plovnih putova Zajednice i raspraviti sa socijalnim partnerima minimalne socijalne zakone koji će se primjenjivati na posadu, vrijeme provedeno za kormilom i plovidbu.

⁴¹ Izvještaji gosp. U. Stockmanna od 21. siječnja 1999. i gđe. A. Poli Bortone od 27. studenog 2000. godine.

⁴² Vidi prethodnu fusnotu

DRUGI DIO: RJEŠAVANJE PITANJA USKIH GRLA

Budući da rast prometa nadmašuje gospodarski rast, sama veličina i učestalost pojave uskih grla na glavnim međunarodnim pravcima uzrokuje velike probleme prometnom sustavu u Europi. Bilo da se nalaze u predgrađima konurbacija ili na prirodnim barijerama ili granicama, uska grla ugrožavaju sve oblike prometa.

Ako se infrastruktura međusobno ne poveže i ne oslobodi uskih grla da bi se tako omogućilo fizičko kretanje roba i ljudi, neće se u potpunosti moći optimalizirati unutarnje tržište Unije niti ostvariti njena puna teritorijalna povezanost.

Predvidiva uska grla

U pograničnim područjima, sadašnje infrastrukturne mreže još uvijek su odraz uskih nacionalnih interesa (koji nekada datiraju i iz devetnaestog stoljeća). Dobar primjer takove nefunkcionalnosti je Wattrelos u Francuskoj, koji nije povezan s Belgijском autocestovnom mrežom a udaljen je od nje tek nekoliko metara. Gradovi Kehl i Strasbourg, smješteni na granici između Njemačke i Francuske, još uvijek su međusobno povezani samo jednokolosječnom prugom vrlo malog kapaciteta koja uskim mostom prelazi preko rijeke Rajne. Kroz granični pojas u Pirenejima prolazi jednokolosječna pruga, a na nju se nadovezuju dvokolosječni sustavi objiju država. Međutim, problemi nisu isključivo vezani na granična područja. U Bordeaux-u se preko sto godina star dvokolosječni most koristi za sveukupan željeznički promet (brze željeznice, regionalni vlakovi i teretni vlakovi) koji sjevernu Europu povezuje sa Španjolskom, Pirenjima ili tuluškom regijom. Isto tako, nedostatak mostova na cestama i autocestama dovodi do stvaranja uskih grla na stjecištima lokalnih, međuregionalnih i međunarodnih prometnih tokova (notoran primjer je usko grlo u Bordeaux-u). Na tim je prvcima malo toga napravljen u smislu upravljanja prometom i pružanja informacija za korisnike. Od ostalih poznatih uskih grla vrijedi spomenuti prometno usko grlo koje je nastalo zbog kašnjenja građevinskih radova na brodskoj prijevodnici Lanaye što je spriječilo povezivanje rijeka Meuse i Rajne, te uska grla na nekim dionicama rijeke Dunav (npr. Straubing - Vilshofen).

Paradoksalno je da ta uska grla nisu riješena, pogotovo kada znamo da je Europska Unija usvojila ambicioznu politiku u pogledu uspostavljanja transeuropske mreže. Mastrihtškim je sporazumom Zajednica dobila ovlaštenja i instrumente za uspostavljanje i razvijanje transeuropske mreže. Već je 1993. godine Komisija uložila napore da transeuropska mreža dobije prioriteten status, a to se i naglašava u Bijeloj knjizi o razvoju, konkurenčiji i zapošljavanju. Koncept mreže prometnog sektora u početku je uglavnom bila bazirana na usvajanju nacionalnih planova za razvoj infrastrukture, naročito u domeni konvencionalnih željezničkih i cestovnih mreža. I sami državnici i predsjednici vlada potakli su nekoliko inicijativa za razvoj ove politike, pa je u tom smislu 1994. godine osnovana skupina sastavljena od njihovih osobnih predstavnika koji su - u skladu s postojećim nacionalnim prioritetima - odabrali niz prioritetnih projekata, a to su poznati projekti sa Essen-ske sjednice Europskog vijeća. Može se reći da su ti projekti izazvali određeno zanimanje ulagača⁴³.

Odlukom Parlamenta i Vijeća 1996. su godine usvojene prve upute za razvoj transeuropske prometne mreže. Na taj su način pod isti okvir stavljeni ti esenski prioritetni projekti, ali i oni koncepti i kriteriji za svaki oblik prometovanja koji omogućuju prepoznavanje i nekih drugih projekata od zajedničkog interesa. Tim su uputama definirani projekti u koje se ulaže velik dio sredstava EU namijenjenih za infrastrukturu (proračunska sredstva za transeuropsku mrežu, Kohezijski fond, Strukturni

⁴³ Metoda koju je primijenila Skupina osobnih predstavnika državnika i vlada, takozvana Christophersenova skupina, bila je bazirana na prioritetnom sagledavanju državnih interesa (pristup "odozdo prema gore"), a ne na europskim prioritetima (pristup "odozgo prema dolje").

fond)⁴⁴, isto kao i sredstva Europske investicijske banke. Prioritetna područja definirana u tim uputama također služe ostaloj legislativi Zajednice kao osnova za izradu propisa o međunarodnom prometu (zabrana putovanja vikendom) ili o interoperabilnosti mreža (interoperabilnost željeznice).

Danas je jasno da razvoj transeuropske mreže teče ne samo neujednačeno već i vrlo sporo. U ovom je trenutku dovršeno jedva dvadeset posto infrastrukture koja je bila planirana prema odluci iz 1996. godine. Vrlo je upitno njen dovršenje do planiranog roka, tj. do 2010. godine. Točno je da je velik napredak postignut u gradnji cestovne infrastrukture za manje napredne regije i za regije koje dobivaju pomoć iz Kohezijskog fonda, jer ta gradnja napreduje praktički istim tempom kao i u ostalim regijama i državama. To je potvrđeno u Drugom kohezijskom izveštaju. Osim toga, neki veći projekti, kao što je fiksna veza Oresund i zračna luka Malpensa, dovršeni su u skladu s planovima. Međutim, dosta se još treba napraviti u ostalim oblicima prometovanja. Sada se promet odvija na samo 2.800 km novih brzih željezničkih linija. Ako se te linije nastave graditi sadašnjom brzinom, tek će se za 20 godina dovršiti 12.600 km brzih željezničkih linija koje su planirane 1996. godine. Gradnja tih linija kasni zbog protivljenja lokalnog stanovništva gradnji infrastrukturnih projekata, zbog neujednačenog pristupa planiranju, ocjenjivanju i financiranju prekogranične infrastrukture, te zbog slabijeg javnog financiranja uvjetovanog općim smanjenjem ulaganja u prometnu infrastrukturu, gdje se u 1995. godini bilježi pad sa 1,5% BDP na oko 1% BDP.

Bez obzira na kašnjenje nekih projekata, transeuropskoj se mreži i nadalje treba davati nepodijeljena podrška, jer je ona značajan faktor za jačanje konkurentnosti Europe te za poboljšanje veza između vanjskih područja Europske Unije i njenih središnjih tržišta.

Zbog toga Komisija planira predložiti dvostupanjsku reviziju uputa o transeuropskoj mreži.

Prvi stupanj revizije počinje u 2001. godini a osnovni je zadatak ograničeno mijenjanje postojećih uputa, u skladu sa Člankom 21 Odluke o uputama⁴⁵. Ova revizija, koju je Komisija trebala predložiti već 1999. godine, ne smije se smatrati prilikom za dodavanje mnogo novih infrastrukturnih ruta za koje nisu osigurana sredstva. Drugim riječima, ova bi se revizija trebala usredotočiti na rješavanje uskih grla na već definiranim pravcima, zatim na kompletiranje pravaca koji su definirani kao prioritETni radi apsorbiranja prometnih tokova - naročito u graničnim područjima - koji će se pojaviti proširenjem Zajednice, te na poboljšanje pristupa do vanjskih područja. U ovom se kontekstu treba ažurirati popis sa 14 glavnih prioritETnih projekata koji je usvojen na sastanku Europskog vijeća u Essenu. To je u više navrata zatražio Parlament, a Komisija to pokušava napraviti još od 1997. godine.

Drugi stupanj revizije planiran je za 2004. godinu kada će se obaviti detaljnija revizija, u skladu s reakcijama na ovu Bijelu knjigu. Prvenstveni ciljevi revizije su uvođenje koncepta "morskih autocesta", povećavanje kapaciteta zračnih luka, te uključivanje dijelova paneuropskih koridora koji se nalaze na teritoriju zemalja kandidata, uključujući i one koje u to vrijeme još neće biti članice EU. Fokus se stavlja na uspostavljanje primarne mrežu sastavljene od najznačajnije infrastrukture koja omogućuje međunarodni promet i povezivanje unutar europskog kontinenta⁴⁶.

⁴⁴ Ocjenjuje se da će Zajednica u razdoblju od 2000. do 2006. godine kroz razne finansijske instrumente izdvojiti ukupno 18 milijardi eura za projekte od zajedničkog interesa u vezi s transeuropskom mrežom.

⁴⁵ U Članku 21. Odluke 1692/96/EC navodi se da se upute trebaju prilagoditi tako da se u obzir uzme stupanj gospodarskog i tehnološkog razvoja u području prometa, a naročito u sektoru željezničkog prometa.

⁴⁶ Vidi poglavlj o proširenju.

U ovom će kontekstu Komisija razmotriti ideju **uvodenja koncepta objavljivanja europskog interesa** u slučajevima kada se neki infrastrukturni projekt smatra projektom od strateškog značaja za besprijevkorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i kada pomaže smanjenju prometne zakrčenosti, a nije toliko značajan na državnoj ili lokalnoj razini. Ovaj će se mehanizam razviti kao pomoć u donošenju odluka tj. u pomirivanju stavova raznih lokalnih, državnih i europskih subjekata.

Za sada se pod pojmom revizija transeuropske mreže⁴⁷ podrazumijeva stavljanje naglaska na rasterećenje glavnih arterija. Bez obzira na pitanje prioritetnih infrastrukturnih pravaca, glavni problem je ipak kako riješiti glavobolji financiranja, a za to se u Bijeloj knjizi daju konkretni prijedlozi, prvenstveno u vidu udruživanja sredstava.

1. RASTEREĆENJE GLAVNIH PRAVACA

Revidirane upute EU o transeuropskoj mreži moraju biti dio ekološki održive politike kojom se treba, kako je podcrtano na sastanku Europskog vijeća u Gothenburgu "prekinuti trend rastućeg prometnog zakrčenja i potaknuti korištenje ekološki prihvatljivih oblika prometovanja". U tom smislu, tim se uputama treba preusmjeriti djelovanje Zajednice da bi se tako omogućio razvoj multimodalnih koridora, uz davanje prednosti prometu roba i uvođenju brzih putničkih veza. To također znači i ograničavanje broja novih velikih infrastrukturnih projekata. Za najvažnije europske pravce trebaju se izraditi i planovi upravljanja prometom da bi se postojeći kapaciteti iskoristili na najbolji mogući način. Komisija će osigurati postizanje opće ravnoteže u odabiranju projekata.

A. U susret multimodalnim koridorima na kojima se prednost daje prijevozu tereta

Za uspostavljanje multimodalnih koridora na kojima se prednost daje prijevozu tereta potrebna je vrlo kvalitetna željeznička infrastruktura. Fizičke karakteristike europskih željeznica ne pogoduju uspostavljanju sustava za masovni prijevoz tereta. Kontejneri se ne mogu stavljati jedni na druge, niti se mogu sastavljati dugački vlakovi. Općenito uzevši, sustav treba prevladati poteškoće gustog putničkog prometa⁴⁸ koji se odvija po istoj infrastrukturi kao i robni promet.

Iako se u bliskoj budućnosti ne može očekivati uspostavljanje kompletne željezničke mreže isključivo namijenjene prijevozu tereta, po uzoru na onu koja se koristi u S.A.D.-u, ulaganjima se ipak treba poticati postupan razvoj transeuropskih koridora po kojima bi prioritetsno, ili čak i isključivo, prometovali teretni vlakovi. Takvi sustavi bi se uglavnom sastojali od postojećih linija koje se prvenstveno pa čak i isključivo koriste za robni promet željeznicom. U područjima sa intenzivnim prometom, a naročito u urbanim područjima, uspostavljanje posebnih linija za robni i putnički promet biti će vodeći princip u razvoju mreže, a za to će se trebati izgraditi nove linije ili linije oko željezničkih čvorišta. U drugim područjima, postupno uspostavljanje koridora na kojima se prioritet daje robnom prometu postići će se kroz povećanje kapaciteta, uključujući i poboljšanje i rehabilitaciju infrastrukture na alternativnim pravcima s niskim prometom, ili kroz razvoj sustava za upravljanje prometom (programska kontrola i signalizacija) koji omogućuju djelotvornije razdvajanje vlakova.

Dovođenjem željeznica do luka u multimodalnim se koridorima ostvaruje osnovna veza prioritetsno usmjerenja prema robnom prometu. To je osnovni preduvjet za razvoj robnog prometa obalnim morem a radi smanjivanja prometa kroz Alpe i Pireneje.

⁴⁷ predložena usporedno sa ovom Bijelom knjigom

⁴⁸ Općenito uzevši, linije projektirane za brze željeznice (za brzine od preko 250 km/h) koriste se uglavnom samo za prometovanje brzih željeznica, a od robe se takvim željeznicama prevoze samo ekspresne pošiljke.

terminali su mesta na kojima se roba usmjerava prema konačnim odredištima ili na kojima se formiraju vlakovi, a u prometnom su smislu jedna od glavnih uskih grla. Na terminalima robnog prometa koji su otvoreni za sve operatere, značajnu ulogu u smislu povećanja kapaciteta, naročito na intermodalnim terminalima, mogu odigrati javno potaknuta ulaganja u ranžirne kolodvore i u pretovarnu opremu.

B. Brza putnička mreža

Širenjem EU rastu i udaljenosti između središta smještenih na njenim suprotnim krajevima, pa se stoga treba osigurati učinkovita i brza mreža putničkog prometa. Takova se mreža sastoji od brzih (i poboljšanih) linija, veza i sustava koji će omogućiti integraciju zračnih i željezničkih usluga i zračnih luka.

Da bi se ovaj cilj ostvario, treba se nastaviti s provođenjem ambicioznog programa razvoja **brzih željeznica** koji je pokrenut u prošlom desetljeću. To naravno ne znači da se ne može uspostaviti mreža robnog prometa. Baš naprotiv, oba segmenta su dio istih napora usmjerenih prema povećanju kapaciteta cjelokupne željezničke mreže. U tom smislu, poteškoće koje su se u prošlostijavljale u vezi sa iznalaženjem sredstava navode nas na oprez pri zadavanju ciljeva. Pomoć za nove brze linije treba se povezati s razvojem kapaciteta u robnom prometu i to oslobađanjem linija koje su prije koristili putnički vlakovi a sada će biti dostupnije za promet teretnim vlakovima⁴⁹.

Na prvcima na kojima se nove linije ne mogu izvesti, rješenje se može naći u prilagođavanju postojećih kolosijeka za promet brzim željeznicama, jer se tako može postići odgovarajuća razina udobnosti i uslužnosti i to zahvaljujući napretku u primjeni tehnologije nagibnih vlakova.

Na mnogim su prvcima brze željeznice vrlo atraktivna alternativa avionskom prometu, i to kako zbog vremena, tako i zbog cijene i udobnosti, naročito ako se u obzir uzmu vremena putovanja od središta gradova do zračnih luka. Suprotno raširenim vjerovanjima, prednost brzih putničkih željeznica nije ograničena samo na putovanja koja traju manje od tri sata. Prije uvođenja novih brzih linija, brze željeznice bile zastupljene s preko 25% u prometu na dionici od Pariza do Sredozemlja, iako putovanje do Marseillea i ostalih stanica na Azurnoj obali traje bitno duže od četiri sata⁵⁰.

Na gornjem grafikonu⁵¹ možemo vidjeti da je udio letova na liniji između Madrida i Seville pao s 40 na 13% nakon otvaranja brze željezničke linije (AVE). Isto tako, na liniji između Pariza i Bruxellesa, automobilski je promet pao za 15% nakon otvaranja željezničke linije Thalys.

Stoga se u planiranju mreže u obzir trebaju uzeti prednosti brzih željeznica koje mogu poslužiti kao alternativa za zračni promet. Zbog tog se razloga željeznička poduzeća, zrakoplovne tvrtke i voditelji zračnih luka trebaju poticati **ne samo na konkureniju već i na suradnju**.

Trebaju se poticati ulaganja usmjerena prema integriranju brzih željeznica i zračnog prometa. Takova ulaganja mogla bi se kanalizirati u željezničke stанице u zračnim lukama i u terminale za prijavljivanje avionskih putnika i prtljage u željezničkim stanicama. Drugim mjerama mogla bi se potaknuti integracija sustava i usluga za informiranje putnika, za

⁴⁹ Da bi se pokrile neke dionice na kojima se teško može izvesti nekoliko kolosijeka, a to su npr. tuneli i dugački mostovi, ponekada će se javljati situacije u kojima ćemo se trebati zadovoljiti mješovitim putničkim i teretnim linijama.

⁵⁰ U lipnju 2001. godine, nakon otvaranja brze linije na čitavoj dionici, vrijeme putovanja između Pariza i Marseille-a smanjilo se na manje od 3 sata.

⁵¹ AVE: Alta Velocidad Espanola.

izdavanje rezervacija i karata, te za prijevoz prtljage, tako da putnici mogu lakše prelaziti s jednog oblika prometovanja na drugi⁵². Osim toga, uz činjenicu da se u skoroj budućnosti neće bitno povećavati broj postojećih čvorišnih zračnih luka, vrijedi naglasiti da se brza mreža putničkog prometa u Europi dopunjava manjim zračnim lukama u regijama do kojih brze željeznice ne dopiru.

C. Poboljšanje prometnih uvjeta

Posebnim mjerama za upravljanje prometom mogu se postići, uz koordinaciju na europskoj razini, opća poboljšanja prometnih uvjeta na glavnim međugradskim prvcima, i to bez obzira na uvjete prometnog zakrčenja (nesreće, vremenski uvjeti, jednokratne ili opetovane nezgode itd.). Mnogi upravitelji cestovne infrastrukture u Europi imaju već dosta iskustva u ovom području. Europska Unija već dugi niz godina pokreće finansijske inicijative radi uvođenje takovih mjera na međunarodnim koridorima. Takove se mjere već primjenjuju na potezu između Njemačke i Nizozemske (npr. skretanje prometa na potezima između Kölna i Eindhovena), a trenutno su u toku neka ispitivanja između država Beneluxa i njihovih susjeda, te na alpskim i pirenejskim prijelazima (naročito između Francuske i Italije). Planovi za upravljanje prometom trebali bi se izraditi do 2006. godine za sve glavne transeuropske veze.

Za teške teretne kamione, precizno upravljanje prometom u sate vršnog prometa omogućuje odabir pogodnijeg pravca, bolje planiranje rute i pružanje pomoći za vozače. To bi moglo dovesti do povećanja kapaciteta uz istovremeno smanjenje rizika u pogledu nesreća te uz manje onečišćavanje.

D. Glavni infrastrukturni projekti

Od četrnaest projekata⁵³ koje je odobrilo Vijeće Europe u Essenu, tri su dovršena a šest se trenutno izvodi a dovršetak se planira u vremenu do 2005. godine (npr. brza željeznica između Barcelone i Figueras-a). Što se tiče preostalih projekata, alpski pravci za koje je potrebno izgraditi vrlo dugačke tunele poput tunela Lyon - Torino suočeni su s brojnim poteškoćama i kašnjenjima zbog tehničkih nepoznanica i poteškoća u pronalaženju kapitala za njihovo dovršenje. Isto tako, novo će se europsko usko grlo pojaviti na potezu preko Pireneja alko se ništa ne poduzme u cilju osiguravanja neometanog prolaza. Također postoji potreba za pokretanjem tj. mijenjanjem drugih glavnih projekata. Zbog tih promjena se popis prioritetnih projekata kojeg su državnici i vlade ustanovile 1994. godine treba ažurirati i unijeti u upute usvojene od Europskog parlamenta i Vijeća. Izvođenje tih projekata također nameće potrebu za poboljšanjem sigurnosti tunela.

1. Dovršavanje alpskih pravaca

Iako se bilježe poteškoće u vezi s poštivanjem planiranih rokova građenja, potrebno je napomenuti da dvije željezničke veze kroz Alpe i dalje ostaju prioritetni projekti od velikog značaja za prebacivanje dijela rasta - u skladu s globalnom prometnom politikom usvojenom za Alpe - s cestovnog prometa na željeznice u toj regiji koja je pravo raskrižje transeuropske mreže. Rast prometa u koridoru rijeke Rajne jasan je znak da se trebaju poduzeti hitne mjere.

⁵² Integracija brzih željeznica i zračnih luka trebala bi pogodovati i brzom robnom prometu, naročito ekspresnim službama i to zato što se sada skoro 50% prometa prije ili nakon korištenja zrakoplova (gdje se bilježi nagao porast prometa) odvija cestom.

⁵³ "Christophersenova" skupina definirala je 26 glavnih prioritetnih projekata, od kojih je 14 najznačajnijih odobrilo Vijeće Europe u Essenu 1994. godine. Popis tih projekata naknadno je unesen u Prilog III Odluke Europskog Parlamenta i Vijeća o uputama za razvoj transeuropske mreže.

Financijska pomoć koju je EU pružala u proteklih deset godina očito nije bila dostatna da bi se zainteresirane zemlje članice obvezale na dovršenje tih značajnih alpskih projekata u roku koji je zacrtan na sastanku Europskog Vijeća, tj. do 2010. godine.

Može se očekivati da će novi način upravljanja postojećim tunelima dovesti - zbog strožih zahtjeva sigurnosti - do određenog smanjenja njihovog kapaciteta, što bi brzo moglo rezultirati u porastu razine prometnog zakrčenja. Prema studijama koje je izradio talijanski operater tunela Frejus, taj jedini alpski tunel na potezu između Francuske i Italije već za 20% prekoračuje maksimalni kapacitet dozvoljen prema tim novim pravilima sigurnosti. Prometni pritisak će se donekle ublažiti nakon što se potkraj 2001. godine ponovo otvor tunela Mont Blanc. Jasno je međutim da će pravila koja se odnose na prijevoz teških tereta biti mnogo stroža nego što su bila prije nesreće iz 1999. godine, i to čak i ako zanemarimo činjenicu da se lokalno stanovništvo sve više protivi prisustvu tih teških teretnih vozila. Usvajanje bilateralnih sporazuma između Europske Unije i Švicarske, i dovršenje švicarskog programa novih alpskih željezničkih veza, svakako je korak naprijed u procesu poboljšanja alpskog tranzitnog prometa. Međutim, tim će se mjerama tek donekle ublažiti sadašnja vrlo teška situacija u pogledu prometne zakrčenosti: prometnom sustavu u ovoj regiji ne treba placebo već istinsko rješenje za uklanjane problema koji se stalno ponavljaju.

U sljedećem se desetogodišnjem razdoblju treba pronaći alternativno rješenje koje će zamijeniti sadašnje cestovne pravce i dopuniti postojeću željezničku mrežu. To znači da se bez odlaganja trebaju ispuniti preuzeve uspostavljanja ove nove željezničke veze između Lyona i Torina, o čemu je već donesena odluka na sastanku europskog vijeća u Essenu. U suprotnom bi se slučaju znatno ugrozilo gospodarsko stanje u zainteresiranim regijama, a to su u prvom redu regije Rhône Alpes i Piedmont.

Isto tako, vrijedi napomenuti da će se kakvoča života stanovnika Tirola i Alto Adige-a još više pogoršati zbog konstantnog i sve gušćeg kamionskog prometa, pa se pitanje dovršenja novog tunela Brenner između Minhenia i Verone treba rješiti u razumnom vremenskom roku. Osim tih regija, promet koji se odvija kroz ta uska grla negativno će utjecati i na mnoge prometne tokove između istoka i zapada, tj. između Iberskog poluotoka i srednje Europe i Balkana.

2. Lakši prolaz kroz Pireneje

Ako se ništa ne napravi da se poboljša prolaz kroz ovaj planinski lanac, ubrzo će se na tom pravcu pojaviti uska grla jer se kroz Pireneje odvija prilično gust međunarodni promet, a pola tog prometa se odnosi na trgovinu između Iberskog poluotoka i država koje su smještene na potezu iza Francuske. Studije koje je izradio Francuskošpanjolski centar koji prati promet kroz Pireneje pokazuju da više od 15.000 kamiona svakoga dana prođe kroz oba kraja ovog planinskog lanca, te da na tom pravcu promet ubrzano raste (po stopi od 10 posto godišnje). Već je 1998. godine promet između Španjolske i Europe iznosio 144 milijuna tona godišnje (53% cestom, 44% morem i 3% željeznicom). Centar predviđa da će se do 2010.-2015. godine na razne oblike prometovanja trebati rasporediti dodatnih 100 milijuna tona. Poboljšanje postojećih linija i dovršenje brze željezničke linije HST Jug (HST South) u srednjoročnom će razdoblju omogućiti povećanje kapaciteta, a postoji i mogućnost dodatnog razvoja robnog prometa obalnim morem. Vjerojatnost da će se obalna plovidba pokazati kao istinsko rješenje u velikoj mjeri ovisi o tome da li će operateri uspjeti privući brodarska poduzeća. Imajući tu problematiku u vidu, ukazuje se velika potreba za otvaranjem novih željezničkih kapaciteta i to naročito na potezu kroz središnje Pireneje. **Zbog toga Komisija predlaže da se u sklopu revizije uputa za transeuropsku mrežu u tu mrežu uključi i projekt željezničkog prijelaza velikog kapaciteta u Pirenejima (Prilog III), s tim da se zainteresiranim državama prepušta dogovor o ruti tog novog pravca.**

To za sobom povlači i pitanje poboljšanja postojeće linije između gradova Pau i Zaragoze preko Canfranc-a, čime bi se u kratkoročnom razdoblju poboljšao prolaz kroz Pireneje. Bez obzira na činjenicu da kapacitet te linije ne odgovara potrebama koje se očekuju u dugoročnom razdoblju⁵⁴, činjenica je da se postojeći tunel može koristiti pa se stoga pošiljatelji i prijevoznici trebaju poticati da svoje logističke lance usmjere prema ovom pravcu koji će u budućnosti biti prijelaz velikog kapaciteta. Stoga se predlaže da se ova linija uključi u okvirni plan za konvencionalne željezničke linije koji je dio sadašnjih revidiranih uputa, ali samo ako to stvarno žele vlade obju zainteresiranih država. Imajući u vidu pozitivne ekološke aspekte ovog pirenejskog projekta, Komisija će se pobrinuti da se sva eventualna finansijska pomoć usmjeri prema kreiranju veze velikog kapaciteta i to u sklopu dugoročnog ekonomski održivog programa koji treba biti rezultat uspješne prekogranične koordinacije.

Također će se trebati preispitati pitanje buduće cestovne veze kroz Pireneje koja bi se, zbog ekoloških razloga, troškova i mišljenja lokalnog stanovništva, trebala osigurati samo putem prijevoza cestovnih vozila željeznicom.

3. Pokretanje novih prioritetnih projekata

Sasvim je očita potreba za pokretanjem, ubrzavanjem ili mijenjanjem prioritetnih projekata. Popis "specifičnih" projekata iz Priloga III Odluke o uputama za transeuropsku mrežu ("Esenski" popis) može se mijenjati zajedničkom odlukom Europskog parlamenta i Vijeća. Komisija stoga predlaže da se projekti koji su dovršeni ili pred dovršenjem skinu s tog popisa, te da se umjesto njih na popis stavi strogo ograničen broj novih velikih projekata⁵⁵.

Osim gore spomenutog **novog željezničkog projekta velikog kapaciteta kroz Pireneje**, Komisija razmatra mogućnost da u taj budući prijedlog uključi sljedeće projekte:

- **Istočnoeuropska brza željeznica:** Zbog povijesnih se razloga bilježi vrlo slab razvoj veza od zapada prema istoku tj. na potezu do država kandidata. Međutim, značajni prometni tokovi već su potaknuti i to značajnim porastom trgovine s tim državama. Na željezničkom koridoru koji prati rijeku Dunav, međunarodni je promet već sada zastupljen s više od 60% u ukupnom prometu. Prema sadašnjim predviđanjima, promet će na tom pravcu i dalje rasti. Stoga je potrebno olakšati razvoj novih visoko-kapacitetnih željezničkih linija između istoka i zapada, i to za robni i putnički promet između Stuttgarta-Minhena i Salzburga/Linza-Beča. U okviru tog projekta potrebno je izgraditi ili rekonstruirati 780 km kolosijeka za brze željeznice ili odgovarajuće linije za odvijanje robnog prometa. Imajući u vidu očekivano proširenje Zajednice, linija bi se mogla produžiti do Budimpešte, ili čak do Bukurešta i Istanbula. Nakon otvaranja linije između Stuttgarta i Mannheima, povezivanjem sadašnje željezničke linije TGV East (projekt br. 4) između Pariza i Mannheima preko Strasbourg-a i tih dionica, dobit će se kontinuirani transeuropski željeznički koridor od Pariza pa sve do Beča.
- **Fehmarnski pojас:** Prijelaz fehmarskog pojasa, te prirodne barijere između Njemačke i Danske, značajan je potez kojim će se kompletirati veza između sjevera i juga, tj. između središnje Europe i nordijskih država, te omogućiti neometana trgovina između tih regija. Tim projektom, čiji sastavni dio je i nedavno otvorena fiksna veza Oresund, želi se premostiti pojас širine 19 kilometara. Nakon dovršetka ovog projekta, koji je još uvijek u stadiju preliminarnih studija, očekuje se značajan razvoj baltičke regije.

⁵⁴ Ovom se linijom može prevesti samo 2,8 milijuna tona, tj. tek nešto više od 1% od prometa koji će se odvijati između Iberskog poluotoka i ostatka Europe do 2010.-2015. Osim toga mogućnosti upravljanja prometom na toj su liniji ograničene zbog strmih kosina.

⁵⁵ Vidi Prilog III.

- **Straubing - Vilshofen:** Cilj je poboljšati plovnost po Dunavu u zoni između Straubinga i Vishofena u Njemačkoj. Ova dionica je suviše plitka na potezu od otprilike 70 km što otežava prolaz brodova. Eliminiranjem tog uskog grla na pravcu Rajna-Majna-Dunav, kojim se Sjeverno more povezuje s Crnim morem, veliki dio robnog prometa prebacio bi se s ceste na rijeke u ovom prometom sve zakrčenijem koridoru. Ovim projektom - koji se treba zamisliti i provesti u skladu sa zakonom EU o zaštiti okoliša - države kandidati integrirat će se u većoj mjeri u Europsku Uniju, a istovremeno će se države na istočnom dijelu Dunava još više približiti Zajednici.
- **Projekt satelitske radionavigacije (Galileo):** Ovaj globalni projekt potencijalno je vrlo koristan za upravljanje prometom i za pružanje raznih informacija korisnicima transeuropske mreže, ali također i za razne druge namjene u ostalim sektorima. Nakon razvojne faze, koja bi trebala trajati do 2005. godine, uslijedila bi faza uvođenja s tim da bi se sustav u praksi počeo koristiti od 2008. godine (vidi i 5. dio).
- **Interoperabilnost iberske brze željezničke mreže:** Razlika u širini kolosijeka između mreže na Iberskom poluotoku i ostalih dijelova transeuropske mreže u velikoj mjeri ometa učinkovito upravljanje cjelokupnim europskim željezničkim sustavom. Na temelju španjolskih i portugalskih planova za uvođenje brzih linija, što uključuje građenje ovih linija i poboljšanje postojećih kolosijeka, sadašnja širina kolosijeka u Španjolskoj i Portugalu uskladit će se sa europskim normama u vremenu do 2020. godine, te će se tako poboljšati veza između Španjolske i Portugala i ostalih dijelova transeuropske mreže.

Potrebno je preispitati i određeni broj postojećih projekata. U tom kontekstu, željeznička veza Verona - Napulj, sa svojim ogrankom Bologna - Milano, trebala bi se dodati projektu koji uključuje i potez Minhen - Verona - Brenner (projekt br. 1). Tih 830 km nove brze linije omogućilo bi bolji spoj između ovog željezničkog koridora sjever-jug i glavnih urbanih sredina i industrijskih područja na Apeninskom poluotoku. Da bi se poboljšala veza između mediteranskog ogranka linije HST South Madrid - Barcelona - Montpellier (projekt br. 3) i francuske mreže, trebalo bi se izvesti i produženje do Nîmes-a. S tih dodatnih 50 km ovaj bi se projekt spojio s pravcem Pariz - Marseilles, prekogranična dionica od Perpignan-a do Figueras-a postala bi profitabilnija, a i povećala bi se protočnost robnog prometa.

Karta "posebnih" projekata odobrenih 1996 . godine ("Esenski" popis)

Karta mogućih "posebnih" projekata

4. Povećanje sigurnosti u tunelima

Sigurnost u dugačkim tunelima također je od izuzetnog značaja za razvoj transeuropske mreže. Na velikom broju cestovnih ili željezničkih prekograničnih veza, bilo da su u stadiju projektiranja ili se već izvode, nalazimo dosta tunelskih dionica, a na nekima ukupna dužina tunela prelazi 50 km. Za te projekte je već dobivena ili će se dodijeliti finansijska pomoć zajednice. Neki od njih su: tunel Somport dužine 8 km na potezu između Francuske i Španjolske, željeznička/cestovna veza između Danske i Švedske (Oresund), buduća prekoalpska željeznička veza Lyon - Torino, projekt Brenner i brza linija Bologna - Firenza koja se upravo izvodi, a na njoj će 60 od 90 km biti u tunelima. Na nekim dijelovima postojeće infrastrukture - i to kako na cestama tako i na željeznicama - bilježimo značajne poteškoće zbog starosti prometnica (80% željezničkih tunela izgrađeno je u 19. stoljeću) ili pak zbog naglog porasta prometa kojem te prometnice nisu dorasle. Sadašnji državni propisi vrlo su raznoliki: iako u nekim državama članicama postoji regulativa o sigurnosti tunela, u drugima je ta regulativa bilo vrlo površna ili je uopće nema. Europska Unija može

pružiti pomoć u cilju poboljšanja sigurnosti i to kako u tehničkom smislu tako i u načinu upravljanja tunelima.

Stoga bi se trebala razmotriti mogućnost usvajanja **europskih propisa i to u vidu direktive o usklađivanju minimalnih sigurnosnih standarda**. Tako bi se ostvarili uvjeti u kojima se može jamčiti visoka razina sigurnosti korisnika cestovnih ili željezničkih tunela, i to naročito onih koji su sastavni dijelovi transeuropske prometne mreže.

Osim toga, Komisija će posebnu pažnju posvetiti mjerama sigurnosti koje se planiraju poduzeti na infrastrukturnim projektima na kojima se izvode tuneli a za koje se koriste sredstva Zajednice, naročito sredstva koja ulaze u proračun za transeuropsku mrežu.

II POTEŠKOĆE S FINANCIRANJEM

Uz tehničke i ekološke poteškoće, problem iznalaženja finansijskih sredstava još uvijek ostaje jedna od osnovnih prepreka koja koči izvođenje infrastrukturnih projekata. Komisija je u vezi s ovim pitanjem oglasila uzbunu putem *Bijele knjige o rastu, konkurenciji i zapošljavanju* koja je objavljena 1993. godine. Nije prihvaćena sugestija o dizanju kredita kroz obveznice koje izdaje EU. Dakle, još smo uvijek suočeni s glavoboljom financiranja. Da bi se ovaj problem prevladao, ne samo da javni i privatni izvori financiranja moraju biti dorasli tom zadatku, već se pritom trebaju primjenjivati i neke inovativne metode financiranja.

A. Ograničena sredstva iz javnih proračuna

Tradicionalno se prometna infrastruktura gradi iz sredstava namaknutih javnim financiranjem, i to na razini regija, država ili Zajednice. Na ovaj se način financira većina cestovnih ili željezničkih projekata koji se sada provode. U takovim slučajevima društvo u cjelini sudjeluje u financiranju projekta. Sredstva potrebna za razvoj transeuropske prometne mreže dosežu iznos od preko 110 milijardi eura i to samo za prioritetne projekte, što znači da se neki projekti trebaju provoditi prije ostalih. Zbog toga su se sredstva iz javnog financiranja prioritetsno dodjeljivala brzim linijama unutar država članica, kao što je npr. brza željeznička linija Pariz - Strasbourg, a na štetu projekata kao što su prijelazi preko Alpa, čiji međunarodni karakter se prvenstveno odnosi na prijevoz robe te koji se čine, zbog svojih prekograničnih karakteristika, manje isplativijima od ostalih projekata. Logika koja diktira izbore na državnoj razini ponekad se može objasniti neusklađenim odnosom između cesta i željeznica.

Uz sredstva dostupna na razini država, studije i radovi mogu se financirati i iz **sredstava Zajednice** (strukturni fondovi, kohezijski fond i proračun za transeuropsku mrežu) i to u vidu izravnih subvencija⁵⁶. Što se tiče proračuna za transeuropsku mrežu, sudjelovanje Zajednice ograničeno je na 10% od ukupne cijene investicije. Cilj je olakšati pokretanje projekata tj. prethodnih studija na bazi sufinanciranja, zatim mobilizirati i koordinirati djelovanje potencijalnih ulagača, te poticati usvajanje inovativnih finansijskih paketa. Za projekte koji traju nekoliko godina, Komisija je predložila uspostavljanje višegodišnjeg indikativnog programa za razdoblje od 2001. do 2006. godine, što će omogućiti bolje raspoređivanje troškova te osigurati - sa stanovišta investitora - kontinuitet u pružanju finansijske pomoći EU.

Međutim, dosadašnja iskustva pokazuju da u nekim slučajevima sredstva koja ulaže Zajednica nisu dovoljna za pokretanje i koordiniranje potrebnih ulaganja. To se naročito pokazalo na prekograničnim prioritetnim projektima poput pravca Lyon - Torino ili budućeg središnjeg prijelaza preko Pireneja. Stoga se predlaže da se doprinos Zajednice poveća na 20% za "kritične" projekte koji su od bitnog značaja za transeuropsku mrežu, ali im je razina

⁵⁶ Proračun za transeuropsku mrežu također uključuje subvencije kamatnih stopa i dodjelu garancija za uzimanje zajmova.

društvenoekonomске opravdanosti na državnoj razini prilično niska. To se posebno odnosi na prekogranične željezničke projekte kojima se premošćuju prirodne prepreke poput planinskih lanaca ili vodenih površina, za što su *de facto* potrebni veliki građevinskih zahvati poput dugih tunela ili mostova. Takovo 20%-tно financiranje odobravat će se zasebno za svaki podoban projekt a podobnim projektima smatraju se i oni transeuropski projekti kojima će se eliminirati jasno definirana željeznička uska grla na granicama s državama kandidatima.

Iako je za neke projekte koji udovoljavaju uvjetima za dodjelu strukturnih sredstava veličina doprinosa Zajednice zapravo odlučujući faktor, i to zato što - u slučaju kohezijskog fonda - takova pomoć može iznositi čak i do 80% od ukupne cijene projekta, ipak trebamo napomenuti da je u drugim slučajevima pomoć znatno niža, te da se uz sredstva pomoći trebaju osigurati i vrlo značajna sredstva iz drugih izvora. Iznosom od 4.170 milijuna eura koji će se moći dodijeliti u razdoblju od 2000. do 2006. godine iz proračuna za transeuropsku mrežu, a koji će se uglavnom koristiti za velike prioritete projekte, pokrit će se tek mali dio sadašnjih potreba. To kao prvo znači da je potrebna veća **selektivnost** u odabiru projekata a, kao drugo, da je za provedbu tih projekata potrebno i dodatno financiranje iz javnog ili privatnog sektora - ili kombinirano financiranje iz oba sektora. Stoga, da bi se dodjelom pomoći Zajednice osigurao odgovarajući učinak, i ne čekajući na reviziju uputa, cilj je ne samo pooštiti kriterije odabira, već i osigurati da financiranje EU u što većoj mjeri **ovisi o** provedbi projekata, jer samo je to jamac ostvarivanja veze između odgovarajućih dijelova infrastrukture, njihove interoperabilnosti, njihovog doprinosa razvoju intermodalnosti, većoj sigurnosti, ili pak povrata pomoći u slučaju da se ovi uvjeti ne ispune.

B Privlačenje privatnih ulagača

Sredstva za financiranje tunela ispod La Manche-a namaknuli su **privatni ulagači**. Iako je taj projekt u tehničkom smislu neosporan i velik uspjeh, on je u finansijskom smislu bio neuspješan što je pogodilo kako sitne ulagače tako i velike finansijske grupacije. Osnovna slabost finansijskih paketa ovog tipa leži u vremenskom raskoraku između ulaganja i prvih povrata sredstava jer se povrat počinje ostvarivati tek nakon početka eksploatacije projekta. Prvi povrati sredstava ne znače i početak ostvarivanja dobiti. Najuočljivija posljedica ovako negativnih finansijskih rezultata jest pad interesa privatnih ulagača, koji rijetko kada žele financirati prometnu infrastrukturu, a posebno ne prekogranične projekte na kojima je dobit često niska a i prilično nesigurna.

Pokušavajući poboljšati situaciju u ovom segmentu, Komisija je u razdoblju od 1995. do 1997. godine pokrenula proces konzultacija kroz koje je htjela potaknuti razvoj **javno/privatnih partnerstava**. Neki veliki projekti - npr. most/tunel Oresund - financirani su sredstvima namaknutima kroz ovakvo partnerstvo. Jamstva su takva da skoro čitav rizik snosi država. Bez obzira na određeni napredak, činjenica je da formula partnerstva između javnog i privatnog sektora još uvijek nije uspjela privući privatne investitore i to zato što - kao i u drugim slučajevima - nefleksibilan stav nekih država nikako ne potiče razvoj javno/privatnih partnerstava.

Uvođenjem novih postupaka u sferu **javnih ugovora** Komisija pokušava potaknuti veće sudjelovanje privatnog kapitala u financiranju infrastrukturnih projekata. Već predložena revizija propisa o javnim ugovorima⁵⁷, te dodatno pojašnjenje propisa koji se odnose na koncesije za javne radove, trebalo bi dovesti do uključivanja privatnog sektora u najranijem stadiju planiranja projekata i do veće pravne sigurnosti u pogledu načina na koji je projekt formuliran. Dosadašnja iskustva pokazuju da se postavljanjem jednog tijela odgovornog za prikupljanje i korištenje sredstava omogućuje uspješno realiziranje projekata na kojima sudjeluje privatan sektor. Stoga bi se takovi mehanizmi trebali i dalje poticati.

⁵⁷ COM(2000)275 i COM(2000)276.

C. Inovativan pristup: udruživanje sredstava

Na mnogim velikim projektima, uložena se sredstva počinju vraćati tek nakon nekoliko desetljeća.

Veza Lyon - Torino - školski primjer novog mehanizma za financiranje projekata

Problemi u financiranju međunarodne dionice nove veze između Lyona i Torina između St Jean de Maurienne-a i Bussoleno-a, koja se sastoji od dva velika tunela, jednog dužine 54 km a drugog od 12 km, idealna je prilika za primjenu novog načina financiranja koji nadilazi već iskušane i oprobane metode. Nova linija Lyon-Torino (mješovita željeznička linija s brzim i kombiniranim prometom) jedan je od 14 projekata koje je 1994. godine odobrilo Europsko vijeće na sastanku u Essenu. Ovaj je projekt definiran kao nedostajuća karika kojom će se do 2010. godine talijanska mreža brzih željeznica (trenutno u izgradnji) povezati s odgovarajućom francuskom mrežom.

Sadašnja linija "Maurienne" (Chambéry-Modane-Susa-Torino)⁵⁸, koja povezuje Francusku s Italijom preko skoro 13 km dugačkog tunela Mont Cenis izgrađenog oko 1870. godine, koristi se za međunarodni putnički promet željeznicom, ali njen strateški značaj prvenstveno leži u robnom prometu koji se odvija između Italije i njenih susjeda (Francuska - Benelux - Španjolska). Već je početkom devedesetih godina prošlog stoljeća ova linija bila blizu točke zasićenja s prometom (u oba smjera) od oko 8 milijuna tona, a ta brojka dana iznosi 10 milijuna tona. U razdoblju između 1994. i 2000. godine, Zajednica je za studije koje prethode građenju izdvojila finansijsku pomoć od oko 60 milijuna eura, što je otprilike 50% od ukupnih izdataka. Dakle, Zajednica je za sada **daleko najveći financijer ovog projekta**.

U razdoblju od 2001. do 2005. godine, obavit će se rekonstrukcija i poboljšanje postojeće linije (vrijeme putovanja smanjit će se primjenom dvostrujnih lokomotiva) da bi se tako udovoljilo potrebama očekivanog rasta prometa u sljedećih nekoliko godina, te da bi se pokrenula prekoalpska "kotrljajuća cesta". Čak i tako rekonstruirani pravac uskoro bi se mogao zagušiti zbog rastućeg bilateralnog prometa i prometnih tokova između atlantskog dijela Europe i balkanskog dijela središnje Europe suočenog s brojnim promjenama. Otprilike 11.000 teretnih vozila koja svakog dana putuju kroz Francusku ili Švicarsku prema Italiji značajan su izvor smetnji koje se sve manje mogu tolerirati, a koje se uostalom sve manje i toleriraju. **U konačnici bi se mogla očekivati totalna paraliza ove regije. Stoga se moraju poduzeti sve moguće mjere da ovaj projekt postane stvarnost početkom narednog desetljeća. Da bi se izbjegla dodatna kašnjenja, trebaju se osigurati dodatni izvori financiranja i to neovisno od proračunskih sredstava koja osiguravaju države članice i Zajednica.**

Možemo stoga zaključiti da bi novi infrastrukturni projekti trebali ostvarivati "prihod" čak i prije nego li se ostvari prvi stvarni prihod u toku upravljanja. Prihod od naknada koje se naplaćuju na konkurentskim pravcima mogao bi se koristiti, nakon amortizacije troškova, kao rezerva dodatnih finansijskih sredstava⁵⁹. Dio tog prihoda mogao bi se koristiti da bi se nadoknadio manjak sredstava potrebnih za dovršenje ostalih infrastrukturnih projekata (naročito željezničkih linija) u istoj regiji.

Drugim riječima, cestarina ili naknada se naplaćuje u čitavoj regiji da bi se tako financirali budući infrastrukturni projekti. Ne možemo više očekivati da se ponovi slučaj tunela La Manche, tj. da se ulaganje otplaćuje kroz cestarinu koja se naplaćuje korisnicima tek u toku eksploatacije projekta. Ako ovaj pristup primijenimo na alpske prijelaze, to bi značilo da bi

⁵⁸ Na toj liniji postoje padovi od skoro 35 na 1000 na francuskoj strani, i 30 na 1000 na talijanskoj strani, pa u nekim slučajevima najteže vlakove trebaju vući čak tri lokomotive.

⁵⁹ Vidi i poglavje o naplaćivanju.

alpske autoceste i tunel trebali doprinositi financiranju građevinskih radova na novim prijelazima/pravcima u vremenu prije njihovog otvaranja. Švicarska je skoro u potpunosti prihvatile ovaj radikalni način financiranja velikih radova i to kroz naknade koje se naplaćuju za kamionski promet. Te su se naknade prvo počele naplaćivati za kamione iz EU.

Švicarska: poseban slučaj

Švicarska je prva usvojila program prema kojem se više od 50% željezničkih projekata financira preko cestovnih prometnika. Švicarci ne shvaćaju olako pitanje prebacivanja robnog prometa s ceste na željeznice: način financiranja velikih željezničkih projekata u naredna dva desetljeća definiran je posebnim člankom Saveznog ustava (članak 196).

Ovim je člankom regulirano financiranje željezničke infrastrukture, uključujući kako modernizaciju tradicionalne željezničke mreže tako i nove željezničke linije kroz Alpe, a to su najambiciozniji infrastrukturni projekti koji se danas planiraju u alpskoj regiji (tuneli Lütschberg i Gothard trebali bi se otvoriti za promet prvi 2007. and drugi 2012. godine). Ukupan iznos od preko 19 milijardi eura koji će se trebati uložiti u narednih dvadeset godina osigurat će se iz sljedećih izvora:

- Naknada koja se naplaćuje za kamionski promet koji se odvija po švicarskoj cestovnoj mreži. Ta naknada bi trebala pokriti skoro polovicu ukupnih troškova planirane infrastrukture. Cestovni prijevoznici iz trećih zemalja financirat će skoro 20% cijene građenja te infrastrukture kroz plaćanje naknada za tranzit preko Švicarske.
- Dio sredstava iz poreza na naftne derivate. Tako će se financirati 25% cijene novih željezničkih linija kroz Alpe.
- Ostatak potrebnih sredstava namaknut će se povećanjem PDV-a za 0,1% te zajmovima koje će dodijeliti Švicarska Konfederacija. Željezničke tvrtke trebat će otplatiti te zajmove isto kao i odgovarajuće kamate.

Novost švicarskog pristupa u osnovi leži u kreiranju posebnog fonda u koji ulaze sredstva ostvarena pristojbama koje se naplaćuju za švicarska i strana teretna vozila. Sasvim jasne naznake u tom se pogledu daju u Saveznom zakonu od 19. prosinca 1997. kojim se reguliraju te naknade: "naknada za kamionski promet služi za dugoročno pokrivanje troškova infrastrukture i troškova koje snosi lokalna zajednica zbog takovog prometa, ali samo ako ista zajednica već nije kompenzirala te troškove kroz druga plaćanja ili naknade. Ova se naknada također uvodi kao pomoć u učvršćivanju pozicije željeznicu u ukupnom prometu i za promicanje robnog prometa željeznicom".

Nije potrebno da se tim fondovima upravlja na razini Zajednice; to će bolje učiniti same države ili voditelji infrastrukturnih projekata, a na bazi bilateralnih sporazuma. Kako će se stalno puniti kroz naplaćivanje naknada na cestama s gustim prometom, ti će fondovi biti dostatna jamstva za brzo dobivanje povoljnih zajmova na tržištu kapitala.

Taj sustav bi se mogao pokazati čak i još zanimljivijim rješenjem i to zato što bi se tako zainteresirane države potakle na poboljšanje prekogranične koordinacije, a istovremeno bi se rizik u pogledu prometnih trendova raspodijelio između voditelja cestovne i željezničke infrastrukture.

Autocestovnim koncesionarima - koji bi mogli postati punopravni partneri u građenju i upravljanju ovim budućim željezničkim linijama - ovaj bi sustav bio koristan u dugoročnom razdoblju jer bi doprinio smanjenju prometnog zakrčenja koje već i sada negativno utječe na prometovanje na prometnicama pod koncesijom. Takvim sustavom ne bi bile kažnjene ni zainteresirane regije. Naime, finansijski teret snosili bi korisnici, uključujući i vozila u tranzitu

i iz drugih država, pa bi taj sustav zapravo zamijenio tradicionalno financiranje iz poreza koje su plaćali samo stanovnici i tvrtke država ili regija kroz koje prolazi linija.

Ovaj novi pristup nadovezuje se na i proizlazi iz mnogih ideja koje su se počele javljati na državnim razinama i to zato što je osnovno načelo preusmjeriti dio viška dohotka od naplate s postojeće infrastrukture na financiranje dovršetka nedostajućih veza unutar mreže, a to se načelo već primjenjuje ili se razmatra u raznim oblicima u mnogim državama članicama. To se načelo također naglašava i u izvještaju koji je napisao Paolo Costa⁶⁰ Parlamentu i u kojem se ističe da "treba uzeti u obzir činjenicu da bi se svaki eventualni višak dohotka, koji ostaje nakon podmirenja troškova građenja i održavanja, mogao koristiti za smanjenje vanjskih troškova u samom obliku prometovanja u kojem je višak nastao, ili u drugim oblicima prometovanja".

Preseđani i projekti u državama članicama

U Njemačkoj vlada trenutno razmatra sugestije neovisne komisije (Pällmann-ova komisija) o uvođenju novog sustava prava korištenja koji se bazira na broju prijeđenih kilometara, s tim da bi se tako ostvaren dohodak mogao koristiti za financiranje prometne infrastrukture, uključujući i druge oblike prometovanja, i to kroz izuzeća koja bi se odobravala za svaki slučaj posebno. Ta mogućnost izuzeća koju predlaže komisija koja je uglavnom sastavljena od vodećih osoba iz cestovnog sektora - predstavnika graditelja i tvrtki za javne radove - očito je usmjerena na projekte kao što je Brenner.

U Francuskoj se *Investicijski fond za kopneni promet i promet vodnim putovima* - koji postoji od 1995. godine⁶¹ - puni poreznim davanjima od 0,69 centi (valuta je euro) po km koja plaćaju koncesionari ("porez na planiranje zemljišta"). Ovaj se fond može koristiti za financiranje infrastrukturnih projekata, od kojih su više od polovice projekti iz sektora željeznica.

Ovaj pristup također pokazuje da je potrebna revizije sadašnje legislative EU, jer ta legislativa ne samo da ne potiče prijenos dohotka od naplate cestarine na željezničke projekte, već na određeni način i otežava takav prijenos. Tako se na primjer *Direktivom o naplati pristoje za odvijanje kamionskog prometa po nekim prometnicama*⁶² iznos cestarine ograničava na troškove građenja, upravljanja i razvijanja cestovne mreže. Iako se u Direktivi navodi da ona ne "sprečava države članice da odvoje određeni postotak korisničkih naknada ili cestarina za zaštitu okoliša i za uravnoteženi razvoj prometne mreže", ipak je istina da sama metoda obračuna cestarine zacrtana u tom propisu ograničava iznos cestarine na troškove građenja, upravljanja i razvoja cestovne mreže. Kao što je i istaknuto na Europskom parlamentu, u toj odredbi dolazi do temeljne kontradikcije jer se iznos cestarine ne može istovremeno iskoristiti s jedne strane za građenje, upravljanje i razvoj infrastrukture, a s druge za zaštitu okoliša i uravnoteženi razvoj prometne mreže. Mogućnost korištenja dijela cestarine za financiranje npr. željezničkih projekata je stoga pravno dvosmislena, pa se ta pravna nejasnoća treba što prije otkloniti.

Novi orijentacija EU u vezi s naplatom za korištenje prometnica, prikazana u trećem dijelu ove knjige, dovest će do provedbe odgovarajućih promjena i korekcija koje će državama članicama omogućiti da sredstva namaknuta naplatom za korištenje prometnica koriste za financiranje ovakvih projekata.

Što se tiče uputa za transeuropske mreže, Komisija namjerava predložiti:

⁶⁰ A5-0345/2000.

⁶¹ Iz tehničkih je razloga ovaj fond uključen u proračun 2001. godine.

⁶² Direktiva 1999/62/EC o naplati pristoje za odvijanje kamionskog prometa po nekim prometnicama.

U 2001. godini prilagodbu sadašnjih uputa radi postizanja sljedećih ciljeva:

- *eliminiranje uskih grla* i poticanje korištenja željezničkih koridora pri čemu se prioritet daje robnom prometu, većem povezivanju brzih linija s avionskim prometom, i uvođenju planova za upravljanje prometom na glavnim cestovnim arterijama,
- *promjena popisa "posebnih" projekata ("esenski" popis)* koje je Zajednica usvojila 1996. godine, i to dodavanjem značajnih projekata kao npr.:

- željeznička linija velikog kapaciteta kroz Pireneje,
- istočnoeuropska linija (brza željeznica/kombinirani promet): Pariz - Stuttgart - Beč,
- Fehmarnski pojas (most/tunel) između Njemačke i Danske,
- projekt Galileo (satelitska radionavigacija),
- poboljšanje plovnosti Dunava između Straubinga i Vilshofena,
- željeznička veza Verona - Napulj, uključujući i odvojak Bologna - Milano,
- interoperabilnost iberske brze željezničke mreže.

U 2004. godini promjene uputa o transeuropskoj mreži radi integracije mreže država kandidata, uvođenje koncepta "morskih autocesta", povećanje kapaciteta zračnih luka i poboljšanje veza s udaljenim regijama.

Što se tiče financiranja infrastrukture, Komisija namjerava predložiti:

- *promjenu propisa o financiranju* transeuropske mreže, čime bi se na 20% povećao maksimalni doprinos Zajednice za financiranje prekograničnih projekata kojima se prelaze prirodne prepreke i projekata na granici sa zemljama kandidatima,
- uspostavljanje okvira EU za kanaliziranje prihoda od naknada za konkurentske ceste na građenje nove infrastrukture, naročito u sektoru željeznica.

Što se tiče tehničkih propisa, Komisija planira predložiti:

- usklađivanje *minimalnih sigurnosnih standarda* za cestovne i željezničke tunele koji su dio transeuropske prometne mreže,
- direktivu koja će jamčiti *interoperabilnost naplatnih sustava* koji se koriste na transeuropskoj cestovnoj mreži.

TREĆI DIO: KREIRANJE PROMETNE POLITIKE S NAGLASKOM NA POTREBE KORISNIKA

Bez obzira na to da li se radi o privatnim osobama ili o profesionalnim subjektima iz prometnog sektora, svi imaju pravo na prometni sustav koji udovoljava njihovim potrebama i očekivanjima.

Korisnici se stoga trebaju ponovo staviti u područje središnjeg interesa prometne politike:

Korisnici se prvenstveno brinu za **sigurnost na cesti**, jer osjećaju da su u tom segmentu najviše ugroženi.

Oni također žele točno znati što to plaćaju kada koriste autoceste ili sredstva javnog prijevoza. Jasno je da se korištenjem infrastrukture i borbom protiv onečišćenja i prometnog zatrčenja generiraju određeni troškovi. Vrijeme je da se točno kaže **koliki su ti troškovi** tako da se buduće odluke o pojedinačnim oblicima prometovanja mogu donositi transparentno i na logičan način.

Ljudi ne žele samo da im prijevoz bude sigurniji. Oni očekuju izravnije i elastičnije uvjete u odvijanju prometa, naročito kada trebaju koristiti nekoliko oblika prometovanja. Oni također žele da se više pažnje posveti njihovim **pravima**.

I konačno, korisnici očekuju **racionalniji promet u gradovima i ostalim urbanim sredinama**. U gradovima su ljudi izuzetno zabrinuti zbog buke i onečišćavanje zraka, te zbog njihovog utjecaja na zdravlje, pa se stoga hitno treba povući jasna linija između uloge privatnih automobila i javnog prijevoza. Zbog ograničenja koja nalazimo u Sporazumu, a naročito zbog **načela supsidijarnosti**, Komisija namjerava svoju pažnju usredotočiti na poticanje razmjene pozitivnih iskustava. Jasno je da će se u ostvarivanju održivog razvoja u sektoru prometa najteže moći provoditi mjere koje se trebaju poduzeti u vezi s prometom u urbanim sredinama. Za te su mjere nadležne lokalne vlasti.

I NESIGURNE CESTE

Od svih oblika prometovanja, cestovni je promet najopasniji i najskuplji s aspekta gubitka ljudskih života. Na cestovne se nesreće do sada gledalo kao na životnu činjenicu, pa su se tako tek u novije vrijeme počele javljati burnije reakcije na takovo stanje. Kako inače objasniti relativnu blagonaklonost prema cestovnim nesrećama, pogotovo ako znamo da broj ljudi koji svakoga dana poginu na europskim cestama praktički odgovara broju žrtava prosječne avionske nesreće?

Pa ipak, ljudi u Europi zabrinuti su zbog sigurnosti u cestovnom prometu, i to možda više nego što bi se u prvi mah dalo naslutiti⁶³.

Studije pokazuju da europski vozači očekuju da će se u pogledu sigurnosti na cesti poduzimat strože mjere te da će se u tom smislu poboljšati kvaliteta cestovnih prometnica i obuka vozača, te da će se bolje provoditi propisi o sigurnosti u prometu, kontrola sigurnosti vozila, te razne kampanje o sigurnosti na cesti⁶⁴.

⁶³ Prema rezultatima ankete koju je tvrtka BVA provela u Francuskoj te koji su 21.01.2001. godine objavljeni u dnevniku *Journal du Dimanche*, Francuze najviše zabrinjava sigurnost na cesti, i to više od ozbiljnih bolesti, problema s hranom itd.

⁶⁴ Projekti SARTRE (*Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe* ili na hrvatskom *Stav društvene zajednice prema rizicima u cestovnom prometu u Europi*): U projektu SARTRE I sudjelovalo je 1992. godine 15 država, dok je u projektu SARTRE II 1997. godine sudjelovalo 19 država.

Do 1990-ih godina Zajednica nije imala izričite ovlasti u pogledu sigurnosti na cesti, pa je zbog toga teško mogla formulirati odgovarajuće inicijative u tom području. Međutim, sada Zajednica već duže vremena daje popriličan doprinos poboljšanju sigurnosti u cestovnom prometu. Uspostavljanje unutarnjeg tržišta omogućilo je - naročito putem tehničke standardizacije - razvoj sigurne opreme i pribora za motorna vozila i to kroz više od 50 direktiva⁶⁵ (obavezno korištenje zaštitnih pojaseva, prijevoz opasnih materijala, upotreba limitatora brzine u kamionima, standardizacija vozačkih dozvola i ispitivanje ispravnosti svih vozila).

Mastrihtškim je sporazumom Zajednici je konačno omogućeno uspostavljanje pravnog okvira i uvođenje mjera u području cestovne sigurnosti⁶⁶.

Međutim, čak i danas, bez obzira na nova ovlaštenja definirana gornjim Sporazumom, neke države članice još uvijek ne prepoznaju očitu potrebu za uspostavljanjem prave europske politike o cestovnoj sigurnosti, i u tom se smislu djelovanje Zajednice otežava pozivanjem na načelo supsidijarnosti⁶⁷.

Europska unija mora u sljedećih 10 godina ostvariti ambiciozan cilj - prepoloviti broj osoba poginulih u cestovnim nesrećama. To će se postići kroz integrirano djelovanje uzimajući u obzir ljudske i tehničke faktore, čime bi se trebala povećati razina sigurnosti na transeuropskoj cestovnoj mreži.

A. Svakodnevna opasnost: 40.000 smrtnih slučajeva godišnje

Cijena povećane mobilnosti u Europi još uvijek je suviše visoka. Na primjer, od 1970. godine je na cestama poginulo više od 1,64 milijuna osoba. Iako se broj poginulih u cestovnim nesrećama bitno smanjio početkom devedesetih godina, posljednjih godina taj trend više nije tako naglašen.

U cestovnim je nesrećama 2000. godine poginulo preko 40.000 ljudi u Europskoj Uniji, dok je broj ozlijedenih u istom razdoblju iznosio preko 1,7 milijuna. Najzastupljenija je dobna skupina u rasponu od 14 do 25 godina, u kojoj su cestovne nesreće najčešći uzrok smrti. Statistički gledano, svaka treća osoba biti će ozlijedena u prometnoj nesreći u nekom razdoblju svog života. Izravno mjerljivi troškovi prometnih nesreća iznose oko 45 milijardi eura. Posredni troškovi (uključujući fizičke i psihološke štete koje su pretrpjele žrtve i njihove obitelji) čak su tri do četiri puta veći. Godišnja brojka iznosi 160 milijardi eura, što se može iskazati i kao 2% cjelokupnog BDP-a Europske Unije⁶⁸.

Iznosi koji se troše za poboljšanje cestovne sigurnosti nisu u skladu sa ozbiljnošću situacije. Napor koji se ulažu da bi se spriječile cestovne nesreće potpuno su neadekvatni, jer se u novčanim jedinicama mogu iskazati kao manje od 5% od ukupnog troška tih nesreća, a to

⁶⁵ Na primjer, odredbe kojima je uvedena standardna ugradnja lameliranih vjetrobranskih stakala, obvezna upotreba sigurnosnih pojaseva za sve putnike, standardna zaštita bočnih i prednjih dijelova vozila, te standardizirana upotreba kočionih sustava.

⁶⁶ Član 71 Sporazuma EZ, koji je naknadno izmijenjen u Sporazumu o Europskoj Uniji.

⁶⁷ Prvi prijedlog iz 1988. o dozvoljenoj količini alkohola u krvi ostao je mrtvo slovo na papiru tj. 24 predsjedništva Vijeća nisu ga uzela u obzir. Taj prijedlog nije nikada uspješno realiziran. 17. siječnja 2001. godine Komisija je usvojila preporuku koja sadrži osnovne (ali i donekle poboljšane) ciljeve iz prvobitnog prijedloga.

⁶⁸ Izvještaj "Prioriteti za povećanje cestovne sigurnosti u EU - Privremeni izvještaj i redoslijed potrebnih radnji" (COM(2000)125 - C5-0248/2000 - 2000/2136 (COS)) koji je podnijela Ewa Hedkvist Petersen u okviru Komisijinog priopćenja Vijeću, Europskom parlamentu, Odboru za gospodarska i socijalna pitanja i Odboru regija. Parlament je taj izvještaj usvojio 18. siječnja 2001. godine.

uključuje i iznose koje osiguravajuća društva potroše na kompenzacije i odštete, što ukupno iznosi 60 milijardi eura.

Kako su odgovornosti i resursi raspoređeni na velik broj organizacija i tijela odgovornih za sigurnost na cesti, i to kako na državnoj tako i na regionalnim razinama, sveobuhvatna djelovanja skoro su potpuno onemogućena, a slično je i sa uvođenjem dobro koordiniranih politika.

Čak i oni programi koji se uspiju pokrenuti zapravo su tek naznake pravog djelovanja, jer uglavnom sadrže vrlo malo praktički značajnih odredbi. Suočene s poteškoćama u ostvarivanju stvarnih rezultata, države članice svoj fatalistički odnos prema ovoj problematici ponekad opravdavaju "kulturološkim posebnostima". Neke tehničke mjere, npr. radnje koje se odnose na sigurnost prometnika, zahtijevaju ulaganja velikih razmjera pa ih zemlje članice još uvijek uglavnom odlažu.

Kada bi sve zemlje članice postigle rezultate koje su već ostvarile npr. Velika Britanija i Švedska, broj žrtava bi se smanjio za čak 20.000 godišnje. 1998. godine je odnos između broja smrtno stradalih u cestovnim nesrećama u Švedskoj i Portugalu, dakle u dvjema državama s otprilike istom brojem stanovnika, iznosio 1 prema 4,5. Sličan odnos između Velike Britanije i Francuske iznosio je 1 prema 2,5⁶⁹. Vrlo velika poboljšanja moguća su i u državama koje su zatražile pristup Zajednici i to uglavnom zato što im je vozni park u prosjeku stariji nego u državama EU, a često se tu radi o vozilima koja nisu opremljena u skladu s novim tehnološkim rješenjima (ABS, zračni jastuci itd.).

1997. je godine Švedska usvojila ambiciozan plan "bez smrtnih slučaja i bez težih ozljeda u cestovnim nesrećama". Programom su obuhvaćena sva područja na koja mogu utjecati lokalne vlasti i tvrtke. Od tih subjekata je zatraženo da u svoje javne ugovore uvedu sigurnosne kriterije za vozila i usluge prijevoza, da bi se tako povećala nabava sigurnih vozila. Osim toga, da bi se smanjio broj težih ozljeda sustavno se poboljšava cestovna mreža. Također se pokreću i razne inicijative - u suradnji s privatnim sektorom - da bi se smanjila potražnja za uslugama cestovnog prometa, pa tako i rizik korisnika tih usluga.

B. Kako prepoloviti broj smrtnih slučajeva

U borbi za postizanje što veće razine sigurnosti u cestovnom prometu, Europska Unija treba postaviti ambiciozan plan smanjenja broja smrtnih slučajeva u vremenu od 2000. do 2010. godine. Komisija planira usredotočiti svoja nastojanja na postizanja svog cilja, a to je prepolovljavanje broja smrtnih slučajeva na cesti u istom razdoblju. Iako su državna i lokalna tijela u najvećoj mjeri odgovorna za poduzimanje radnji koje vode prepolovljavanju smrtnih slučajeva do 2010. godine, i Europska Unija treba dati svoj doprinos ostvarenju toga cilja, i to ne samo kroz razmjenu pozitivnih iskustava već i kroz konkretno djelovanje na dvije razine:

- usklađivanje prometnih kazni,
- promicanje novih tehnologija radi poboljšanja sigurnosti u prometu.

Nakon pregleda stanja u 2005. godini, Komisija može predložiti i odgovarajuće zakonodavne mјere.

1. Usklađivanje kazni

Činjenica je da kontrole i kazne jako variraju od jedne države članice do druge. Vozači osobnih automobila i kamiona dobro znaju da u nekim državama trebaju biti "nježni" s

⁶⁹ U 1998. godini je na cestama poginula 531 osoba u Švedskoj, 2.425 osoba u Portugalu, 3.581 osoba u Velikoj Britaniji i 8.918 osoba u Francuskoj.

pedalom gasa dok u drugima mogu voziti skoro bez opasnosti da će biti kažnjeni. Ta činjenica zabrinjava jer vozači mogu brzo prelaziti iz jedne države u drugu. Kazna za određeni prekršaj (npr. trenutno isključivanje vozila iz prometa, oduzimanje vozačke dozvole) treba biti jednak za sve, tj. ne smije ovisiti o državljanstvu vozača ili o mjestu gdje je prekršaj napravljen. Ipak, moguće je da vozač kamiona kojem je u jednoj državi oduzeta dozvola dobije drugu u susjednoj državi.

Vozač koji vozi iz Köln-a u London po autocestama E40 i E15 treba poštivati ograničenje brzine od 120 km/h nakon što pređe belgijsku granicu, zatim od 130 km/h u Francuskoj, dok u Velikoj Britaniji treba usporiti na 112 km/h. U toj državi može piti alkohol do razine alkohola u krvi od 0,8 mg/ml, ali na povratku mora poštivati maksimalnu granicu od 0,5 mg/ml.

Francuske vlasti mogu oduzeti vozačku dozvolu vozaču koji vozi s razinom alkohola u krvi od preko 0,8 mg/ml ili koji prekorači dozvoljenu brzinu za više od 40 km/h. Međutim, u oba slučaja francuski zakon ne dozvoljava da se dozvola oduzme vozačima stranog državljanstva.

Opasna vožnja je nedjelo koje se treba tretirati kao zločin, pa stoga Komisija planira u okviru zakonodavne politike u EU pokrenuti inicijative koje neće biti usmjerene samo na vozače kamiona već na sve vozače.

U tom je smislu belgijsko udruženje RED pokrenulo određene inovativne i učinkovite inicijative u području sigurnosti na ceste. Neke od tih inicijativa su:

- Organiziranje tečajeve defenzivne vožnje. Na tim se tečajevima vozači između ostalog uče kako ponovo uspostaviti kontrolu nad vozilom pri kočenju u uvjetima mokrog kolnika, kako se ispravno treba sjediti za volanom itd. (to *nisu* tečajevi ponašanja prilikom proklizavanja).
- U suradnji s ministarstvom pravosuđa, organiziraju se i alternativne mjere za kažnjavanje prekršaja. Na primjer, umjesto plaćanja kazne ili oduzimanja vozačke dozvole vozači mogu, ako to žele, pohađati tečaj defenzivne vožnje i određeno vrijeme pomagati teško ozljeđenim žrtvama prometnih nesreća smještenima u posebne institucije.

Dosta se još treba napraviti u cilju rješavanja pitanja usklađivanja nekih propisa, kazni i kontrola (naročito u pogledu brze vožnje i vožnje u pijanom stanju) i to prvenstveno unutar transeuropske mreže autocesta, koju Zajednica sufinancira i kojom se koristi sve veći broj osoba iz raznih država članica, naročito vozača koji sudjeluju u međunarodnom robnom prometu. U tom će se smislu trebati uskladiti tehničke karakteristike infrastrukture ali isto tako i cestovna signalizacija, kako horizontalna tako i vertikalna.

Velika raznolikost horizontalne i vertikalne signalizacije na europskim pravcima, a naročito smjerokaza koji nisu regulirani konvencijama UN-a, stalna je opasnost za korisnike cestovnih prometnika. Pravila za označavanje smjera često se razlikuju od jedne države do druge i to za istu vrstu cesta. Na primjer, pet država koristi zelenu boju za označavanje autocesta, dok ostale države za isto koriste plavu boju. Variraju i pravila za označavanje naseljenih mjesta, a također i pravila za označavanje brojeva prometnih pravaca. **Stoga se trebaju izraditi planovi za postupno uvođenje usklađenih znakova i signala na čitavoj transeuropskoj mreži**, te za korištenje istih signala unutar vozila. U dugoročnom se razdoblju treba usvojiti i zajednički sustav za označavanje dijelova transeuropske cestovne mreže radi lakšeg snalaženja i da se korisnicima može garantirati kontinuirana kvaliteta usluga unutar mreže.

Propisnim označavanjem crnih točki - s točnim naznačavanjem broja poginulih - takove bi točke trebale postati zamjetljivije europskim vozačima koji voze po glavnim pravcima u raznim državama.

Treba se preispitati obuhvat studija i revizija studija o sigurnosti cestovnog prometa (po uzoru na studije utjecaja na okoliš). Takove se studije trebaju sustavno izrađivati za glavne pravce unutar transeuropske cestovne mreže, a naročito za projekte na kojima se traži sufinanciranje EU.

Također se i dalje trebaju ulagati napor u cilju suzbijanja vožnje u pijanom stanju, te se trebaju pronaći odgovori na pitanje korištenja droga i lijekova koji negativno utječu na sigurno upravljanje vozilom. Komisija je 17. siječnja 2001. godine usvojila preporuku kojom se od zemalja članica traži zadavanje opće granice od 0,5 mg/ml kao maksimalne dozvoljene količine alkohola u krvi za vozače, dok bi ta granica trebala iznositi 0,2 mg/ml za profesionalne vozače, vozače motocikla i neiskusne vozače.

U okviru borbe protiv vožnje u pijanom stanju, u 1995. je godini u Belgiji pokrenuta kampanja "Bob" (tj. osoba koja vozi ne pije) koja se pokazala vrlo uspješnom. Vesela društva se tako potiču da odaberu osobu koja neće piti te koja će ostale nakon zabave razvoziti kućama.

U Francuskoj su, uz kampanje informiranja javnosti, razvijene i neke druge aktivnosti da bi se smanjio broj smrtnih slučajeva kod osoba koje pod utjecajem alkohola izlaze iz noćnih klubova. Neki klubovi traže da pri ulazu posjetitelji predaju svoje ključeve od automobila, koji im se vraćaju pri odlasku, ali tek nakon provjere razine alkohola u krvi.

Osim toga, da bi se vozači potaknuli na oprezniju vožnju u nekim su regijama nadležne službe označile mjesta na kojima su ljudi poginuli u prometnim nesrećama i to crtanjem ljudskih obrisa na pojasu uz cestu. 37% vozača kaže da vozi pažljivije nakon što vidi te siluete, a 20% vozača u tom slučaju uspori.

Nekoliko država članica uvelo je niz inicijativa u cilju sprečavanja rizičnog ponašanja. Mladi se, u okviru tih inicijativa, na razne načine upozoravaju o opasnostima alkohola. Važno je potaknuti širenje i razmjenu takovih pozitivnih iskustava.

Tablica 1 Ograničenje brzine i dozvoljene razine alkohola u krvi u državama EU

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Urbana područja	50	50	50	50	50	50	48	50	50	50	50	50	50	50	48
Državne ceste	90	80	100	110	90	90	96	90	90	80	100	100	80	90	96
Autoceste	120	110	-- ⁷⁰	120	120	130	112	130	120	120	130	120	120	110	112
Raz. alk. u krvi u mg/ml	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,8

Izvor: Europska komisija i države članice

Osim toga, Vijeće i Europski parlament sada razmatraju prijedlog Direktive prema kojoj bi putnici autobusa trebali vezati sigurnosne pojaseve, na vozilima na kojima takovi pojasevi postoje. Postojećom direktivom o "sigurnosnim pojasevima za autobuse" zadani su tehnički standardi za pojaseve ali se od proizvođača ne zahtijeva da ih ugrađuju. Da bi ova mjera bila učinkovita, proizvođači autobusa se trebaju obvezati - kao što je to već napravljeno za

⁷⁰ Autoceste: nema ograničenja, preporučena maksimalna brzina je 130 km/h, više od pola mreže s ograničenjem do 120 km/h ili manje.

proizvođače osobnih automobila - da sva sjedala opreme sigurnosnim pojasevima. Odgovarajuća direktiva će biti predložena u 2002. godini.

2. Nove tehnologije za veću sigurnost na cesti

Tehnološkim razvojem također će se poboljšati i uobičajene metoda kontroliranja prometa i kažnjavanja prekršaja, i to uvođenjem automatskih uređaja u automobile i raznih sredstava za pomoć u vožnji. U tom kontekstu, ugradnja crnih kutija u cestovna vozila, po uzoru na ostale oblike prometovanja, a radi bilježenja relevantnih parametara, omogućit će u budućnosti lakše objašnjavanje uzroka nesreća, vozači će se ponašati odgovornije u prometu, ubrzat će se sudski postupci nakon nesreća, smanjit će se troškovi takovih postupaka, te će se omogućiti poduzimanje djelotvornijih preventivnih mjera. Komisija je u lipnju 2001. godine također usvojila prijedlog za obvezno uvođenje limitatora brzine u vozila težine od preko 3,5 tona ili za vozila kojima se prevozi više od 9 putnika (maksimalna brzina je 90 km/h za teretna vozila i 100 km/h za autobuse).

Potreba za provođenjem neovisnih istraga

Posebni se problemi javljaju u istragama koje slijede nakon nesreća. Sada je glavna briga nadležnih organa ili osiguravajućih društava koja provode istragu kako nadoknaditi štetu koja je uzrokovana nesrećom, te kako odrediti odgovornost u skladu s važećim zakonima. Međutim, takove istrage ne mogu udovoljiti potrebama za provođenjem neovisnih tehničkih istraga koje se sve više osjećaju kako u Europi tako i u SAD-u, a u cilju otkrivanja uzroka nesreće i iznalaženja načina za poboljšanje postojeće regulative.

Već nekoliko godina postoji europski zakon za provedbu ovakvih istraga u civilnom zrakoplovstvu⁷¹. Slična je obveza uvedena i u sektoru željeznica⁷². Komisija već planira predložiti istu vrstu istraga i u sektoru pomorstva⁷³ a u dugoročnom razdoblju bi se isto trebalo napraviti i u pogledu cestovnih nesreća.

Takove neovisne istrage trebaju se provoditi na razini države ali svakako u skladu sa europskom metodologijom. Rezultati se trebaju proslijediti odgovarajućem europskom povjerenstvu sastavljenom od neovisnih stručnjaka, koje će raditi na poboljšanju postojeće regulative i usklađivanju metodologije s tehnološkim razvojem.

Na 3. konferenciji o istraživanju nesreća, koju je organiziralo Europsko vijeće za sigurnost u prometu (ETSC), gosp. P. van Vollenhoven⁷⁴ podsjetio je prisutne na slijedeću činjenicu: "stalna neovisna organizacija ne samo da jamči neovisnost istražnog postupka; ona se isto tako brine da se na osnovu njenih preporuka poduzmu odgovarajuće mjere".

⁷¹ Direktivom 94/56/EC nudi se model za ostale oblike prometovanja. U njoj se daju osnovna načela za provođenje istrage nakon nesreća i incidentnih situacija u civilnom zrakoplovstvu. Osim toga, Komisija je u prosincu 2000. godine usvojila prijedlog Direktive o promptnom izvještavanju u civilnom zrakoplovstvu. U ovom prijedlogu, kojim se dopunjuje postojeća regulativa Zajednice, obrađuju se incidentne situacije i događaji koji obično prethode nesrećama.

⁷² Amandmanom Direktive 91/440/EEC, koji je usvojen prošlog prosinca kao dio "željezničkog paketa", od država članica se traži da nakon svake nesreće provedu odgovarajuću istragu. Komisija će prije isteka 2001. godine usvojiti prijedlog Direktive o sigurnosti u željezničkom prometu, kojom će se od država članica zahtijevati formiranje potpuno neovisnih državnih tijela koja će biti odgovorna za istraživanje nesreća. Na razini Zajednice uspostaviti će se mehanizam suradnje, vjerojatno u sklopu buduće Agencije za sigurnost željezničkog prometa.

⁷³ Prema Direktivi 1999/35/EC o sustavu obveznih istraživanja radi sigurnog odvijanja redovnih ro-ro, trajektnih i brzih putničkih brodskih linija, od 1. prosinca 2000. godine trebaju se provoditi objektivne istrage o nesrećama tih plovila kada su ista na putu prema ili na odlasku iz luka EU. Komisija namjerava do 2004. godine predložiti usklađeni sustav za sve vrste pomorskih nesreća.

⁷⁴ Predsjednik Nizozemskog odbora za sigurnost u prometu.

Uvođenje elektronskih vozačkih dozvola također bi moglo pomoći u provođenju kazni za prometne prekršaje (npr. isključivanje iz prometa vozila čijim vozačima je oduzeta dozvola).

Europska Unija uvelike je odgovorna za poticanje širenja inovativnih tehnologija koje bi trebale dovesti do uvođenja **novih sigurnih automobila**. Još jedna mogućnosti su i **inteligentni prometni sustavi koji su uostalom dobro zastupljeni u europskom e-planu koji je usvojen na sastanku Europskog vijeća u Feiru- u lipnju 2000. godine te potvrđen na sastanku Europskog vijeća održanom u Stockholmu u ožujku 2001. godine**. U tom bi kontekstu bilo poželjno poticati uvođenje sustava aktivne sigurnosti u sva nova vozila, a ta bi se inicijativa mogla olakšati zaključivanjem odgovarajućeg sporazuma između Zajednice i automobilske industrije⁷⁵. Opremljeni inovativnim tehnološkim rješenjima npr. za upravljanje vozilom i za izbjegavanje sudara, takova bi vozila mogla doprinijeti očekivanom poboljšanju prometne sigurnosti za 50%. Nova tehnološka rješenja trebala bi omogućiti veću otpornost vozila na udar i to prvenstveno zahvaljujući razvoju novih materijala i uvođenju novih naprednih postupaka projektiranja kojima se poboljšavaju svojstva konstrukcije vozila.

U istom kontekstu vrijedi spomenuti i napredak postignut u području automobilskih guma (manja projekcija vode za gume koje koriste teretna vozila, bolje držanje ceste na kliskim površinama, sustav koji upozorava vozača da su gume nedovoljno napuhane) što bi u kratkoročnom razdoblju dovelo do smanjenja potrošnje goriva i buke u vožnji, uz održavanje visoke razine sigurnosti. Time bi se ostvarile desetpostotne uštede goriva, dok bi se broj smrtnih slučajeva smanjio za otprilike tisuću godišnje.

Veliki je napredak postignut u sferi **zaštite vozača i putnika** u slučaju sudara. Novi elektronski sustavi omogućit će postojećim zaštitnim uređajima (kao što su npr. zračni jastuci) podešavanje u skladu s brojem osoba u vozilu, u skladu s njihovom morfologijom te prema vrsti udara, čime će se omogućiti usklađenija zaštita. Uređaji koji podsjećaju korisnike vozila da stave sigurnosne pojaseve trebaju postati standardna oprema svakog vozila.

U Švedskoj, 95% korisnika vozila redovno koristi sigurnosne pojaseve. Međutim, polovica od svih smrtno stradalih u nesrećama nije koristila pojas u trenutku kada se dogodila nesreća.

Da bi se zaštitili pješaci i biciklisti uvode se sigurnosni standardi za projektiranje prednjih dijelova automobila, a tako bi se moglo izbjegći do 2.000 smrtnih slučajeva godišnje. Trenutno se u suradnji s automobilskom industrijom razmatra mogućnost zaključivanja dobrovoljnog sporazuma o primjeni tih standarda⁷⁶.

I konačno, kako raste promet, tako se i sve veća pažnja treba posvećivati brzini prometovanja jer je i taj aspekt izuzetno značajan za rješavanje problema prometnih zakrčenja. Uz poboljšanje cestovne sigurnosti, poštivanje ograničenja brzine također će bitno doprinijeti smanjenju emisija stakleničkih plinova. U tom smislu najviše obećavaju nove tehnologije kojima se, na temelju parametara kao što su uvjeti u prometu, osobine ceste i vanjski uvjeti (npr. vremenske prilike), u svakom trenutku može odrediti optimalna brzina. Ta se informacija vozaču prenosi preko komandne ploče ili komunikacijskih sustava koji će se ugrađivati u vozila. Te nove tehnologije trebaju se uvesti na ceste i vozila po čitavom teritoriju Unije, a informatički sustavi trebaju biti dostupni svim korisnicima.

- Novim programom djelovanja za područje sigurnosti u cestovnom prometu, koji pokriva razdoblje od 2002. do 2010. godine, odredit će se mјere koje se trebaju poduzeti da bi se

⁷⁵ Ovim sporazumom - koji Komisija već priprema - regulirat će se sustavi za daljinsko upravljanje, sustavi za sprečavanje sudara, te sustavi za praćenje budnosti vozača.

⁷⁶ Komisijino Priopćenje od 11.07.2001. u kojem se predlaže dobrovoljni sporazum sa automobilskom industrijom.

prepolovio broj smrtnih slučajeva na cesti, isto tako i način usvajanja svih državnih i europskih mjera koje omogućuju smanjenje broja smrtnih slučajeva.

- Od država članica će se zatražiti veća suradnja i razmjena iskustava o prevenciji i analizi nesreća, i to naročito pomoću zajedničkih sredstava koja su razvijena putem baze podataka CARE⁷⁷, ili uspostavljanjem Europskog opservatorija za cestovnu sigurnost čime bi se pomoćne aktivnosti stavile pod jedan krov tj. u službu kako stručnjaka za sigurnost cestovnog prometa tako i svih građana.
- Predložit će se usklađivanje sadašnjih propisa i kazni (naročito za nepoštivanje cestovnih znakova i signala, za vožnju u pijanom stanju i za prekoračenje dozvoljene brzine) za međunarodni promet koji se odvija po transeuropskoj autocestovnoj mreži.
- Sastavit će se popis crnih točaka na kojima je prometovanje izuzetno opasno a radi postavljanja odgovarajućih znakova.
- U okviru Komisije će se osnovati povjerenstvo sastavljeno od neovisnih stručnjaka za istraživanje nesreća. To će povjerenstvo izvještavati Komisiju o razvoju pravila i propisa u svim područjima sigurnosti.

Ukoliko se u roku od tri do četiri godine ne postignu značajniji rezultati, Komisija će od 2005. godine početi predlagati odgovarajuće propise.

II. ČINJENICE O TROŠKOVIMA KORISNIKA

Sudionici u prometu imaju pravo znati za što točno plaćaju i zbog čega. Sprečavanje prometnog zakrčenja u Europi, rješavanja pitanja efekta staklenika, građenje infrastrukture, te istovremeno poboljšanje sigurnosti na cesti i u javnog prijevozu, uključujući i ublažavanje ekoloških posljedica, sve te mjere imaju svoju cijenu. Na vrhu ovih društvenih troškova imamo cijenu investicije koja je potrebna za bolje kontroliranje prometa, za nabavu novih željeznica i za gradnju nove infrastrukture (npr. novih zračnih luka). *Quid pro quo* tih blagodati za društvo i korisnike prometnih usluga u budućnosti će se više manje odražavati u cjeni koju korisnici plaćaju za promet, s tim da se u svakom slučaju treba osigurati kontinuirana dostupnost kvalitetnih usluga na čitavom teritoriju Zajednice.

Iako se u sektoru prometa može očekivati globalno povećanje cijena, najveće će se promjene dogoditi u samoj strukturi tih cijena. U prethodnoj *Bijeloj knjizi o zajedničkoj prometnoj politici* Komisija je već zaključila da "jedan od najznačajnijih razloga za uočene raskorake i neučinkovitosti leži u činjenici da korisnici prometnih usluga nisu adekvatno suočeni s punim troškovima svojih aktivnosti... Potražnja je umjetno velika jer cijene nisu odraz cjelokupnih društvenih troškova prometnih usluga. Slaba učinkovitost s vremenom će nestati ako se primjeni odgovarajuća politika u pogledu cijena i prometne infrastrukture".

Paradoksalno je da je sektor prometa opterećen brojnim davanjima: pristojbe za registraciju, pristojbe za ceste i osiguranje, porez na gorivo i davanja za infrastrukturu. Međutim, iako je činjenica da su davanja u ovom sektoru vrlo velika, isto tako je istina da su ta davanja loše i neravnomjerno raspoređena. Svi se korisnici tretiraju na isti način, bez obzira na to koliko koriste infrastrukturu, koliko uzrokuju pojавu uskih grla, te koliko doprinose onečišćenju.

Činjenica da ovaj teret nije pravedno raspoređen između operatera infrastrukture, poreznih obveznika i korisnika, dovodi do značajnih poremećaja u konkurenčkim odnosima, kako između samih operatera, tako i između pojedinačnih oblika prometovanja.

⁷⁷ CARE: Community database on Accidents on the Road in Europe (Baza podataka EU o nesrećama na europskim cestama)

Da bi se u tržišnoj utakmici pojedinačnim oblicima prometovanja osigurali isti uvjeti, davanja bi se trebala određivati po istom načelu, bez obzira na oblik prometovanja, uz istovremeno uspostavljanje pravednije raspodjela tereta između prometnih tokova, koje uglavnom više snosi društvo, tj. porezni obveznici i poduzeća, a manje sami korisnici. Primjenom načela "korisnik plaća" i "onečišćivač plaća" trebala bi se postići situacija u kojoj - kako to ispravno navodi gosp. Paolo Costa, MEP u nedavno objavljenom izvještaju⁷⁸ - "*korisnici prometnih usluga plaćaju za izmjerljive komponente prometnih troškova koji proizlaze iz korištenja, kvalitete i sigurnosti infrastrukture...*".

Na sastanku Europskog vijeća održanom u Gothenburgu-u također se napominje da bi se "*održiva politika trebala usmjeriti prema punoj internalizaciji društvenih i ekoloških troškova. Trebaju se poduzeti koraci u cilju odvajanja razvoja prometa od rasta BDP-a, i to naročito preusmjeravanjem s cesta na željeznice, vodne tokove i na javni putnički prijevoz*". Dakle, djelovanje Zajednice trebalo bi se usmjeriti prema postupnom zamjenjivanju sadašnjih davanja sa učinkovitim instrumentima koji omogućuju integraciju troškova infrastrukture i vanjskih troškova. Ti instrumenti su, kao prvo, naplaćivanje za korištenje infrastrukture, a to je izuzetno učinkovit način za rješavanje pitanja prometne zakrčenosti i za smanjenje ekoloških utjecaja i, kao drugo, primjena poreza na gorivo, kojim se mogu kontrolirati emisije ugljičnog dioksida. Uvođenjem ta dva instrumenta postići će se već diferencijacija i modulacija poreza i prava korištenja⁷⁹. Sam postupak njihovog uvođenja treba se dobro koordinirati, pri čemu prvi instrument treba imati podršku drugog.

A. Postupno uvođenje naknada za korištenje infrastrukture

Naplaćivanje davanja za korištenje infrastrukture temelji se na načelu prema kojem davanja za korištenje infrastrukture ne smiju pokrivati samo troškove infrastrukture⁸⁰ već i vanjske troškove, a to su troškovi koji se odnose na nesreće, onečišćavanje zraka, buku i prometnu zakrčenost. To načelo odnosi se na sve oblike prometovanja i na sve kategorije korisnika, kako privatnih tako i komercijalnih.

U slučaju privatnih vozila prekogranični promet je uglavnom ograničen, pa se u pogledu naplate za korištenje infrastrukture postavlja pitanje slobode kretanja te se naglašava potreba za zadržavanjem otvorenih granica. Stoga ne bi bilo korisno da Zajednica intervenira u pitanjima koja rješavaju državna i lokalna tijela, kao što su određivanje visine davanja za korištenje usluga (npr. onih koje se pružaju u sektoru prometne infrastrukture). Umjesto toga, Zajednica može najkorisnije djelovati kroz pružanje informacija o pozitivnim iskustvima i kroz poticanje primjene takovih iskustava, npr. putem istraživačkih programa. S druge strane, kada se radi o komercijalnom prometu, da bi izbjegli poremećaji u tržišnom natjecanju, Komisija treba uspostaviti okvir koji će državama članicama omogućiti postupno uključivanje vanjskih i infrastrukturnih troškova, te jamčiti postojanost u provedbi njihovih inicijativa.

Struktura cijena treba bolje odražavati stvarne troškove zajednice. Kako u ovom području ima vrlo mnogo propisa, i kako prijeti opasnost od poremećaja u tržišnom nadmetanju, čini se ipak da se okvir EU za naplatu korištenja infrastrukture treba zadati za sve oblike prometovanja.

⁷⁸ Izvještaj EP - A5-0345/2000.

⁷⁹ Oporezivanjem vozila, uključujući i osobna vozila, na bazi ekoloških kriterija, vozači bi se dodatno mogli potaknuti na kupovanje i korištenje ekološki prihvatljivijih vozila (vidi dio IV.A Korištenje raznih pogonskih goriva).

⁸⁰ Ti razni troškovi detaljno su prikazani u Poglavlju 3 *Bijele knjige o pravednom naplaćivanju pristojbi za korištenje infrastrukture* (COM(1998) 466).

1. Struktura cijena iz koje se vidi trošak šire društvene zajednice

Trošak šire društvene zajednice može se iskazati u novčanim jedinicama. U donjoj su tablici prikazani troškovi koje generiraju kamioni na potezu od 100 km na otvorenoj autocesti, u vrijeme kada nema prometnih gužvi. Procijenjeni su troškovi onečišćavanja zraka (trošak narušenog zdravlja i trošak propadanja usjeva), promjene klime (poplave i propadanje usjeva), infrastrukture⁸¹, buke (narušavanje zdravlja), nesreća (troškovi liječenja) i prometnog zakrčenja (gubitak vremena).

Tablica 2 Vanjski i infrastrukturni troškovi (u eurima) za teretno vozilo koje prometuje na potezu od 100 km autoceste u uvjetima slabog prometa

Vanjski i infrastrukturni troškovi	Prosječni raspon troškova
Onečišćenje zraka	2,3 - 15
Klimatske promjene	0,2 - 1,54
Infrastruktura	2,1 - 3,3
Buka	0,7 - 4
Prometne nesreće	0,2 - 2,6
Prometna zakrčenost	2,7 - 9,3
Ukupno	8 - 36

Izvor: Generalni direktorat za energiju i promet

Neki od tih vanjskih i infrastrukturnih troškova već su pokriveni davanjima koja se naplaćuju za sama teretna vozila. To možemo vidjeti u donjoj tablici gdje su prikazana prosječna davanja, uključujući namete na gorivo i vozilo, te infrastrukturne pristojbe. Također su prikazane i prosječne infrastrukturne pristojbe u državama gdje se iste plaćaju u vidu cestarina ili naljepnica, zatim planske cijene za Njemačku te cijene koje se već naplaćuju u Švicarskoj.

Bez obzira na to kojom se metodom naplaćuje korištenje autocesta, prosječne pristojbe za teretno vozilo koje prometuje na potezu od 100 km variraju od 12 do 24 eura, od čega nešto više od 8 eura otpada na infrastrukturne pristojbe.

Uvećavanje troškova dodavanjem infrastrukturne pristojbe ili pristojbe na gorivo dovodi do smanjenja prometa, što opet posljedično dovodi do smanjenja vanjskih i infrastrukturnih troškova, pa se tako u konačnici postiže **ravnoteža između troškova i pristojbi. Cilj učinkovitog i pravednog određivanja cijene leži upravo u iznalaženju te ravnoteže.**

Što je pravedniji i učinkovitiji sustav naplate pristojbi na svim prometnim mrežama, to se lakše može postići spomenuta ravnoteža.

⁸¹ ibid.

Tablica 3 Troškovi i pristojbe (u eurima) za teretno vozilo koje prometuje na potezu od 100 km autoceste u uvjetima slabog prometa

<i>Ukupni troškovi (vanjski + infrastrukturni troškovi)</i>	<i>Prosječne pristojbe⁸²</i>	<i>Prosječne infrastrukturne pristojbe</i>	<i>Pristojbe planirane u Njemačkoj</i>	<i>Pristojbe koje se već primjenjuju u Švicarskoj</i>
8 - 36	12 - 24	8,3	13	36

Izvor: Generalni direktorat za energiju i promet (podaci za 1998.)

Neke od mjera koje se već provode mogle bi umanjiti raskorak između troškova i pristojbi. Na primjer, postupno poštovanje standarda za emisije motornih vozila moglo bi dovesti do manjeg onečišćenja zraka. Određivanje cijena na bazi stvarnih troškova koje generiraju razne vrste motora, te na bazi zagadenja i ostalih vanjskih faktora, ne znači da će se pristojbe povećavati ravnomjerno. Može se očekivati da će pristojbe biti veće u područjima s većom gustoćom prometa nego u manje razvijenim područjima.

Suprotno raširenom uvjerenju, takva integracija neće nepovoljno djelovati na konkurentnost Europe. Ne treba se zapravo toliko promijeniti ukupna razina pristojbi: radikalno se treba promijeniti njihova struktura i to tako da se u cijenu prometa uvedu vanjski troškovi i troškovi infrastrukture. Ako neke države članice žele povećati opću razinu prometnih pristojbi, ta se politika može, kako navodi gosp. Costa⁸³, "definirati na takav način da se izbjegne neto povećanje poreza (uključujući i pristojbe) u gospodarstvu u cjelini", i to tako da se na primjer povećanje pristojbi za infrastrukturu kompenzira smanjenjem postojećih poreza (npr. poreza na radnu snagu), ili usmjeravanjem prihoda na financiranje infrastrukture.

Sustavi za lociranje, identificiranje i praćenje vozila i njihovih tereta postat će sve pouzdaniji zbog uvođenja novih informatičkih i telekomunikacijskih tehnologija, a naročito sustava za satelitsku navigaciju (Galileo). Tarife će se tada moći odrediti detaljnije u ovisnosti o kategoriji infrastrukture (državna, međunarodna) i korištenju (prijeđena udaljenost, vrijeme korištenja). U obzir se mogu uzeti i ostali objektivni faktori kao npr. kategorija vozila (ekološka učinkovitost, faktori koji utječu na propadanje infrastrukture⁸⁴, pa čak i koeficijent opterećenja), razina prometne zakrčenosti (razdoblje u danu, tjednu ili godini) i lokacija (gradski, prigradski, međugradski ili izvanogradski promet).

Međunarodne se norme sada usvajaju u području sustava za automatsku naplatu cestarine, a u ovom se trenutku određuju ugovorni i pravni aspekti interoperabilnosti mreže. Trebaju se pojasniti i ostali aspekti (kako riješiti pitanje korisnika koji ne posjeduju automatsku opremu, zatim pitanje prijevara itd.). Bez obzira na uložene napore, Zajednica nije uspjela uvjeriti operatore da dobrovoljno i u kratkoročnom razdoblju riješe pitanje operabilnosti. Zajednica stoga planira da će na temelju sadašnjih nastojanja podnijeti u 2002. regulativu EU u obliku direktive, da bi se tako mogla zajamčiti interoperabilnost sustava za naplatu cestarine na čitavoj transeuropskoj cestovnoj mreži. Na taj će način korisnici moći brzo i jednostavno plaćati pristojbe za korištenje infrastrukture, koristeći isti način plaćanja na čitavoj mreži i to bez gubitka vremena na cestarinskim prolazima. Sada npr. vozač koji vozi od Bologne do Barcelone treba platiti cestarinu na više od šest cestarinskih prolaza jer sustavi "elektronske naplate" nisu usklađeni, čak ni na razini pojedinih država.

⁸² bez P.D.V.-a.

⁸³ vidi fusnotu br. 78.

⁸⁴ u cestovnom prometu to može npr. biti broj osovina i vrsta ovjesa.

Potrebno je naglasiti da bi naplata pristojbe za korištenje infrastrukture, koja dozvoljava uključivanje vanjskih troškova (a naročito ekoloških troškova) u cijenu prometa, mogla u osjetljivim područjima zamijeniti sustav racionaliziranja tranzitnih prava kao što je austrijski sustav "eko-bodova" gdje teretna vozila koja žele pristupiti austrijskoj mreži dobivaju bodove ovisno o stupnju poštivanja ekoloških zahtjeva. Komisija će razmotriti mogućnost predlaganja prijelaznog sustava koji bi se koristio u osjetljivim planinskim područjima, ali samo ako se do početka 2004. godine ne uspiju provesti opće izmjene važeće regulative koja se odnosi na naplatu pristojbi.

2. Velik broj propisa

U većini oblika prometovanja već postoje sustavi koji se koriste za naplatu pristojbi za korištenje infrastrukture. Tako npr. imamo željezničke pristojbe, lučke pristojbe, pristojbe zračnih luka, zrakoplovne pristojbe i cestarine. Ti su sustavi definirani svaki za sebe, tj. posebno za svaki oblik prometovanja i posebno za svaku državu. To ponekad dovodi do anomalija koje mogu ugroziti funkcioniranje međunarodnog prometa, pa čak dovesti i do nepravilnosti u odnosima između pojedinih operatera i oblika prometovanja. Na primjer, teretni vlak koji prolazi kroz izuzetno zakrčeno urbano područja dužan je u nekim slučajevima platiti naknadu voditelju te infrastrukture, dok istovremeno kamion može proći kroz čitavu konurbaciju bez plaćanja cestovnih pristojbi.

U svojoj *Bijeloj knjizi o pravednom naplaćivanju za korištenje infrastrukture* (1998.), Komisija je predložila program pristupa Zajednice, koji bi se realizirao u nekoliko faza. Međutim, taj program još nije dobio svoju konačnu formu, pa su odrednice Zajednice u ovom području još uvijek nepotpune.

U sektoru cestovnog robnog prometa, prijedlog Komisije da se više pažnje posveti ekološkim troškovima, i to kroz pravne odrednice Zajednice za naplatu infrastrukturnih pristojbi za teretna vozila, pokazao se samo djelomično uspješnim, pa i tada samo pod pritiskom pregovora o prometnom sporazumu između Europske Unije i Švicarske. Sadašnjim odrednicama Zajednice koje se odnose na teretna vozila jednostavno se određuju minimalne pristojbe za vozila, maksimalne granice za pravo pristupa autocestama, i iznosi cestarina⁸⁵. Europska Unija se sada sastoji od Europe cestarina, gdje korisnici trebaju plaćati cestarine za korištenje autocesta, zatim od Europe "eurovinjeta" koje se po čitavoj mreži naplaćuju vinjete za robni kamionski promet, i to obično jednom godišnje, i od Europe u kojoj se ne naplaćuju nikakve pristojbe. Možemo stoga reći da je rezultat razočaravajući, i to kako u pogledu međusobnog usklađivanja državnih sustava, tako i u pogledu uključivanja ekoloških troškova.

Sadašnja regulativa o naplati cestovnih pristojbi

Europski zakon zemljama članicama ne dozvoljava da naplaćuju cestovne pristojbe u iznosu većem od troškova infrastrukture⁸⁶. Osim toga, iako prednost pristojbi leži u tome da su relativno usklađene sa intenzitetom prometa, činjenica je da se one uglavnom primjenjuju samo na autoceste. U sustavu eurovinjeta kamioni trebaju platiti godišnju pristojbu ovisno o štetnosti vozila kako za okoliš tako i za samu cestu. Pristojbe se temelje na emisijama (standard EURO) i na veličini vozila (broj osovina), a variraju od 750 do 1550 eura godišnje. Sustav se koristi u šest država članica (Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Njemačka, Danska i Švedska). Potrebno je međutim naglasiti da ovaj sustav samo djelomično udovoljava zahtjevima pravednog i učinkovitog određivanja cijene (prema kojem bi sve

⁸⁵ Direktiva 1999/63EC o naplati pristojbi teretnim vozilima za korištenje određenih prometnica.

⁸⁶ U svojoj presudi od 26. rujna 2000. godine o brenerskoj autocesti, Sud pravde Europskih zajednica upozorio je na određen broj obveza koje proizlaze iz zakona EU kojim je regulirano ovo područje (C-205/98; Komisija protiv Austrije).

vanjske troškove trebali plaćati korisnici) i to zato što je to fiksni trošak pa stoga ne ovisi o stvarnim udaljenostima koje pređu vozila.

U morskom prometu, Zajednica trenutno analizira tarife koje u ovom sektoru primjenjuje Švedska, a pritom se poseban naglasak stavlja na lučke pristojbe i pristojbe koje se primjenjuju radi smanjenja emisije onečićavala. Situacija u Švedskoj se analizira da bi se ustanovilo da li bi se tim pristupom mogla potaknuti primjena vanjskih troškova i u drugim dijelovima Zajednice. Ovisno o rezultatima ovih analiza, Zajednica bi mogla predložiti odgovarajuće odrednice u kojima bi se lučke pristojbe povezivale sa spomenutim troškovima.

U željezničkom prometu, postojeća regulativa Zajednice već dozvoljava internizaciju troškova željezničkog prometa u slučajevima kada to ne ugrožava konkurentnost željeznice u odnosu na druge oblike prometovanja. Drugim riječima, države članice mogu uvoditi cijene u kojima se u obzir uzimaju ekološki troškovi samo kada se to isto radi i u konkurenckim oblicima prometovanja. Treba se preispitati i mogućnost naplate naknade za buku te se, u slučaju potrebe, može uvesti i novi sustav cijena u kojem se u obzir uzima i ovaj društveni trošak.

U zračnom prometu nisu poduzete nikakve mjere kao odgovor na prijedloge o reguliranju pristojbi za zračne luke. Međutim, u ovom se sektoru preispituju neke druge opcije kao npr. pristojbe na cijenu zrakoplovne karte, pristojbe ovisne o prijeđenoj udaljenosti i vrsti motora koje koristi zrakoplov, te pristojbe za polijetanje i slijetanje⁸⁷.

Općenito uzevši, aranžmani država članice u vezi s drugih oblicima prometovanja bitno se razlikuju od države do države: oni su rascjepkani i na europskom planu nekoherennti, pa se zbog toga vanjski troškovi teško mogu uzeti u obzir.

3. Potreba za uspostavljanjem pravnih odrednica na razini Zajednice

Neke države članice izrazile su spremnost da na pravedniji način rasporede vanjske troškove prometne infrastrukture. U tom smislu vrijedi spomenuti primjer Njemačke, Nizozemske i Austrije jer one planiraju uspostaviti sustav pristojbi koji bi se temeljio na prijeđenoj udaljenosti a ne na izdavanju naljepnica za određeno razdoblje ili na cestarskim prolazima.

Sadašnji propisi koji vrijede na razini Zajednice trebali bi se dakle zamijeniti modernim načinima naplate za korištenje infrastrukture kojima se potiču inicijative ove vrste, ali istovremeno i omogućuje pravedno nadmetanje između raznih oblika prometovanja, te učinkovitija naplata. Za ovaku reformu potreban je jednak tretman operatera, isto kao i jednak tretman svih oblika prometovanja. Bez obzira na to da li se radi o zračnoj luci, luci, cesti, željeznicama ili plovnom putu, cijena za korištenje infrastrukture treba varirati na isti način ovisno o kategoriji infrastrukture, razdoblju unutar dana, prijeđenoj udaljenosti, veličini i težini vozila, i bilo kojem drugom faktoru koji utječe na zakrčenost i stanje infrastrukture ili prirodnog okoliša.

Za provedbu ovakvih promjena potrebna je korjenita analiza računa u sektoru prometa, uključujući i pregled svih pristojbi, cijena i državnih subvencija u svakom obliku prometovanja, te pregled svih vanjskih troškova.

Na bazi sadašnjih saznanja, Komisija namjerava u 2002. godini predložiti okvirnu direktivu radi uspostavljanja odgovarajućih načela za naplaćivanje korištenja infrastrukture te za određivanje cijena, i to u svim oblicima prometovanja.

⁸⁷ U *Priopćenju o zračnom prometu i okolišu*, koje je objavljeno 1999. godine, analiziraju se razne moguće vrste ekoloških naknada, ispituje se mogućnost uvođenja poreza na kerozin, te se daje i općenitija strategija za čitav niz negativnih ekoloških utjecaja u zrakoplovstvu.

Taj će prijedlog svakoj državi članici ostaviti širok prostor za djelovanje u smislu same provedbe, a u njemu će biti definirana zajednička metodologija za određivanje razina cijena (koje će uključivati i vanjske troškove), te uvjeti za pravedno tržišno nadmetanje između pojedinačnih oblika prometovanja.

Izrada ove metodologije već je u poodmaklom stadiju a glavni vanjski troškovi koji će se u okviru te metodologije vrednovati prokazani su u Tablici 3.

U cestovnom će prometu pristojbe varirati ovisno o ekološkim karakteristikama vozila⁸⁸. Veličina pristojbi ovisit će i o vrsti infrastrukture (autoceste, državne ceste, gradske prometnice), o prevaljenoj udaljenosti, o težini osovina i o vrsti ovjesa, te o stupnju prometne zakrčenosti. Te će se pristojbe uvoditi postupno tj. paralelno sa smanjenjem ostalih pristojbi, kao što su npr. pristojbe za vozila, da bi se na taj način izbjeglo dodatno opterećivanje ovog sektora.

Ova bi se direktiva trebala postupno primjenjivati i u ostalim oblicima prometovanja. U željezničkom prometu, na primjer, pristojbe će se određivati na bazi vremenskih odsječaka, te će se prilagođavati ovisno o dostupnosti infrastrukturnih kapaciteta i o negativnim ekološkim utjecajima. U morskom će se prometu trebati usvojiti pristojbe koje uključuju troškove koji se odnose na sigurnost u morskom prometu (pomoć brodovima na moru, postavljanje plutača, dostupnost tegljenica tipa "L'Abeille"). Svi brodovi koji plove europskim vodama trebali bi plaćati te naknade.

U mnogim će se slučajevima uzimanjem vanjskih troškova u obzir ostvariti prihod koji premašuje troškove korištenja prometnice. Da bi se ostvarila maksimalna moguća korist za sektor prometa, izuzetno je značajno da se dostupan prihod kanalizira prema posebnim državnim ili regionalnim fondovima da bi se tako financirale mjere kojima će se ublažiti ili kompenzirati vanjski troškovi (dvostruka dividenda). Prioritet bi se trebao dati gradnji infrastrukture kojom se potiče intermodalnost, naročito gradnji željezničkih prometnica, tj. gradnji prometnica koje nude ekološki prihvatljivija rješenja.

U nekim slučajevima višak dohotka neće biti dovoljan, npr. kada se u sklopu prometne politike (poticanje intermodalnosti) zahtijeva gradnja velikog infrastrukturnog zahvata, kao što je npr. željeznički tunel. **Stoga bi se okvirnom direktivom trebali dozvoliti izuzeci u kojima bi bilo moguće dodati dopunski element iznosu koji je potreban za kompenzaciju vanjskih troškova. Taj bi se element koristio za financiranje alternativne, ekološki prihvatljivije, infrastrukture. Ova bi se mogućnost mogla isključivo koristiti za infrastrukturu koja je potrebna radi premoštavanja prirodnih i ekološki osjetljivih barijera, a sve takove slučajeve prethodno bi trebala preispitati Komisija, koja bi i pratila provedbu tih projekata.**

B. Potreba za usklađivanjem visine pristojbe za gorivo

Pristojbama za gorivo upotpunjaje se slika naplaćivanja za korištenje prometne infrastrukture, jer se na taj način cijenama koje plaćaju korisnici dodaju i vanjski troškovi. Ove pristojbe sadrže komponentu vanjskih troškova koja se odnosi na emisiju stakleničkih plinova. Kako je sada sektor cestovnog prometa u potpunosti otvoren za tržišno natjecanje, neusklađenost pristojbi za gorivo mogla bi u sve većoj mjeri ometati besprijekorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Pristojba za gorivo se u velikoj mjeri sastoji od trošarine. U toku 1992. godine države članice su jednoglasno odlučile uvesti sustav EU za oporezivanje naftnih derivata i to na bazi dviju direktiva kojima se uvodi minimalna stopa za svaki naftni derivat ovisno o namjeni (gorivo,

⁸⁸ Uz Euro-standard 1 do 5 koji se odnose na emisije, klasifikacijom bi se mogla i buka vozila.

primjena u industriji i trgovini, grijanje). U praksi, trošarine u velikoj mjeri nadmašuju minimalne vrijednosti koje je zadala Zajednica, a one nisu revidirane od 1992. godina. Bilježe se bitne razlike od države do države, pa tako te vrijednosti variraju od 307 eura na 1.000 litara za bezolovni benzin u Grčkoj, pa do 783 eura u Velikoj Britaniji.

Osim toga, nekim se posebnim sporazumima državama članicama omogućuje ukidanje ili smanjenje trošarine na naftne proizvode. Na primjer, regulativa EU omogućuje izuzeće u slučaju goriva koje se koristi u komercijalnom zrakoplovstvu.

Zakonom Zajednice također se državama članicama omogućuje podnošenje posebnih zahtjeva za izuzeće ili smanjenje trošarina, ako je to u skladu s politikom Zajednice, naročito u sferi ekologije, energetike i prometa, ali također i s politikom EU kojom je regulirano unutarnje tržište i uvjeti tržišnog nadmetanja. Ta su izuzeća potaknula uvođenje novih tehnologija i čistih goriva (npr. bezolovnih goriva ili goriva s niskim sadržajem sumpora).

Put prema usklađenom oporezivanju goriva koje se koristi u komercijalnom cestovnom prometu

Kada su sredinom 2000. godine cijene goriva počele naglo rasti, cestovni prijevoznici u EU našli su se pod velikim ekonomskim pritiskom. Činjenica je da gorivo sudjeluje sa oko 20% u operativnim troškovima cestovnih prijevoznika. Osim toga, struktura sektora, naročito veliki broj malih tvrtki, i te kako slabi moći pregovaranja s kupcima, pa su tako prijevoznici prisiljeni svoje cijene korigirati sporije nego što rastu cijene sirovina. Uz to, trošarina na dizel gorivo u velikoj mjeri varira od jedne države do druge, tj. od 246 eura do 797 eura na 1.000 litara, što doprinosi rastu tenzija na tom liberaliziranom tržištu.

Komisija također napominje da je trošarina na dizel u prosjeku za 140 eura (na 1.000 litara) manja od trošarine za bezolovni benzin.

Prihvaćanjem načela održivog razvoja korisnici prometnih usluga također su dužni prihvatići "realne" cijene, tj. cijene koje uključuju nepovoljne vanjske utjecaje, a naročito utjecaje stakleničkih plinova. Oporezivanjem se također kompenzira efekt fluktuacije cijena sirove nafte.

Kada bi se sporazumi o oporezivanju goriva za komercijalnu namjenu odijelili od sporazuma o oporezivanju goriva za privatnu namjenu, države članice mogli bi smanjiti razlike u porezu između vozila na benzin i vozila koja koriste dizel gorivo.

Stoga bi se u kratkoročnom razdoblju moglo predložiti usklađeno oporezivanje goriva koje se koristi za komercijalne namjene. Cilj bi bio uvesti usklađenu trošarinu EU na dizel za komercijalnu upotrebu, koja bi u praksi bila viša od sadašnje prosječne pristojbe na dizel gorivo. Tim bi se pristupom:

- ⇒ udovoljilo zahtjevima zacrtanim u politici EU o prometu, okolišu i energetici, jer bi povećavanje trošarine bio korak prema ponovnom usklađivanju modela i većoj internizaciji vanjskih troškova;
- ⇒ poboljšalo funkcioniranje internog tržišta jer bi se ograničili poremećaji u sferi tržišnog natjecanja, i
- ⇒ poboljšao položaj sektora cestovnog prometa jer bi se povećala stabilnost maloprodajnih cijena.

U srednjoročnom bi razdoblju bilo poželjno da se benzin i dizel oporezuju jednakom za sve potrošače goriva.

Ovdje trebamo napomenuti da su Direktivama 92/81/EEC i 92/82/EEC zadane razlike trošarine za benzin (337 eura na 1.000 litara) i dizel (245 eura na 1.000 litara) kada se isti koriste kao gorivo. Ispitivanja pokazuju da je ta diferencijacija između benzina i nafte usko povezana s gospodarskim potrebama u sektoru cestovnog prometa. Potkraj osamdesetih godina, kada je Direktiva bila sastavljena, odluka da se cestovni prijevoznici optereće manjim davanjima donesena je da se ne bi ugrozio njihov položaj na tržištu.

I na kraju, Komisija napominje, da se u slučaju naglog porasta cijene sirove nafte, mogu po potrebi koristiti dodatna proračunska sredstva iz većeg prihoda od PDV-a, kao osnova za primjenu mehanizma za cikličnu korekciju cijena.

Treba na kraju napomenuti da se na zamjenska goriva često primjenjuju porezne povlastice ili izuzeća, ali to opet varira od jedne države članice do druge. Zamjenska goriva posebno su važna kako za osiguranje sigurne opskrbe energijom u budućnosti, tako i za smanjenje negativnih utjecaja prometa na prirodni okoliš. U *Zelenoj knjizi o sigurnosti opskrbe energijom* predlaže se da do 2020. godine zamjenska goriva sudjeluju s 20% u ukupnoj potrošnji goriva. Zbog toga se treba što prije usvojiti novi prijedlog direktive o energetskim proizvodima, čime će se vodik i biogoriva izuzeti od plaćanja poreza. Još jedan ključni element u ovom programu postupnog uvođenja raznih vrsta zamjenskih goriva je i direktiva koju upravo priprema Komisija, a njom će se definirati minimalni postotak biogoriva koji se treba plasirati na tržište uz dizel i benzin.

Osim poteškoća s pristojbama koje se naplaćuju na gorivo, problemi se javljaju i zbog toga što se u državama primjenjuju razni aranžmani u pogledu plaćanja PDV-a u zračnom, željezničkom i autobusnom prometu. Ti problemi nelojalne konkurenциje između pojedinačnih oblika prometovanja - koji bi eventualno mogli ugroziti pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta - trebaju se dodatno analizirati. Posebno bi bilo potrebno predvidjeti naplatu PDV-a u zračnom prometu.

Uz to, znatne se poteškoće javljaju i kod određivanja mjesta na kojem bi se trebale oporezivati prometne usluge. Komisija namjerava riješiti te poteškoće s novim prijedlozima koje podnosi u okviru svoje nove strategije naplate PDV-a. I na kraju, pravila za smanjenje poreza kod kupovine službenih automobila također variraju od jedne do druge države članice, što rezultira u različitom tretmanu, a to se svakako treba korigirati. Ovdje trebamo napomenuti da je prijedlog o usklađivanju prava na umanjenje poreza već pred Vijećem.

III. PROMET S HUMANIM LICEM

Velike promjene zabilježene u prometnom sektoru, kako zbog znatnog tehnološkog napretka tako i zbog otvaranja tog sektora za tržišno natjecanje, ne bi smjele zamagliti činjenicu da promet nije samo niz usluga podložnih pravilima tržišta, već je to sektor u kojem se pružaju usluge od općeg interesa za korist svih građana. Zbog toga Komisija želi potaknuti mјere za uvođenje intermodalnosti u putničkom prometu, te nastaviti svoje djelovanje u sferi ostvarivanja prava korisnika u svim oblicima prometovanja, dok će isto tako razmotriti mogućnost kasnijeg uvođenja korisničkih obveza.

A. Intermodalnost u službi korisnika

U putničkom prometu postoje znatne mogućnosti za dodatno poboljšanje uvjeta putovanja i za lakši prijelaz s jednog na drugi oblik prometovanja, što je u ovom trenutku još uvijek prilično problematično. I suviše velik broj putnik odustaje od korištenja raznih oblika prometovanja u okviru jednog putovanja. Na probleme nailaze kod traženja informacija i kod naručivanja karata u slučajevima kada na putovanju trebaju koristiti usluge nekoliko prijevoznika ili razne oblike prometovanja, a prijelaz s jednog oblika prometovanja na drugi

dodatno se komplicira zbog neadekvatne infrastrukture (npr. nedostatak prostora za parkiranje automobila ili bicikla).

Bez obzira na načelo supsidijarnosti, u kratkoročnom se razdoblju prioritetne mjere trebaju poduzeti u tri područja:

1. Integrirano naplaćivanje karata

Da bi se olakšao prijelaz s jedne mreže ili oblika prometovanja na drugi, treba se potaknuti uvođenje sustava za integralno naplaćivanja karata (čime bi se postigla transparentnost cijena) i to kako u sektoru željeznica tako i u intermodalnom prometu (zrakoplov - autobus - trajekt - javni prijevoz - parkiralište).

Neka željeznička poduzeća, npr. u Nizozemskoj, već nude integrale usluge "vlak + taksi" u okviru iste karte. Isto bi se moglo napraviti i u javnom prijevozu ili za kombinirane usluge vlak/zrakoplov i najam automobila. Integriranje usluga raznih operatera u jednu tarifu (jedna karta) već se u Ile de France-u primjenjuje od 1976. godine a u Napulju od prošle jeseni. Takovim sustavom postiže se veća fleksibilnost a javni prijevoz postaje puno atraktivniji nego što je ranije bio slučaj⁸⁹.

2. Prijevoz prtljage

Intermodalnost uključuje i pružanje dodatnih usluga, a to se prvenstveno odnosi na prijevoz prtljage. Iako se već sada putnici mogu prijaviti za let na stanicu, oni se moraju sami brinuti za svoju prtljagu i preuzimati istu u toku transfera.

Zrakoplov - željeznica : uspješna kombinacija

U Njemačkoj i na relaciji između Belgije i Francuske uveden je inovativan postupak kojim se potiče intermodalnost u putničkom prometu.

Lufthansa je zaključila sporazum s tvrtkom Deutsche Bahn o pružanju kombiniranih usluga prijevoza. U okviru tog sporazuma željeznička putovanja na liniji između Stuttgarta i Frankfurta kombiniraju se sa dolaznim ili odlaznim letovima iz frankfurtske zračne luke, čime su pokrivene polazne točke tj. destinacije širom svijeta. Putnici mogu u okviru samo jedne transakcije rezervirati jednu kombiniranu kartu vlak/zrakoplov. Prtljagu mogu prijaviti po dolasku na željezničku stanicu, a u slučaju problema uživaju ista prava kao i obični putnici u zračnom prometu, i to bez obzira da li su pružanje usluga zaključili kod Deutsche Bahn-a ili kod Lufthanse.

Ova je usluga sada u probnoj fazi. Ako se pokaže uspješnom, ove dvije će tvrtke vjerojatno zaključiti slične sporazume i za ostale linije na kojima je vrijeme putovanja vlakom kraće od dva sata. Prema sadašnjim procjenama, Lufthansa će u korist željeznica izgubiti deset posto domaćih letova kraće i srednje dužine. Kapaciteti koji se na taj način oslobođaju iskoristiti će se na srednjim i dugih zrakoplovnim linijama.

Air France i Thalys su također zaključili sporazum prema kojem će svi klijenti Air France-a koji putuju iz Bruxellesa do Pariza (gdje nastavljaju put avionom prema jako udaljenim ili srednje udaljenim odredištima), do Pariza putovati vlakom kompanije Thalys. Za te je potrebe Air France na pet Thalys-ovih vlakova osigurao dva autobusa kojima se putnici svakog dana prevoze od vlaka do zračne luke Charles de Gaulle. Na željezničkoj stanicu u

⁸⁹ 1976: uvođenje *Carte Orange* kojom se kombiniraju usluge SNCF-RATP-APR i FNTR. Od studenog 2000. godine u Napulju i u 43 urbane sredine primjenjuje se jedinstvena karta - takozvana karta UNICO. Predviđeno je da taj eksperiment traje godinu dana, ali već sada se razmišlja o dalnjem korištenju te sheme.

Bruxellesu, ista kompanija ima i šalter za kupovanje karata te posadu za vlak. U sustavu rezervacija, putovanje Thalys-om tretira se kao let Air France-a pa putnici ne moraju ishoditi nikakve dodatne rezervacije već putuju, kao i ranije, samo sa avionskom kartom. Putnici i prtljaga preliminarno se pregledavaju na stanici u Bruxellesu-u; u budućnosti će se potpuna kontrola prtljage obavljati na polaznoj stanici.

Uvođenjem inovativnih i učinkovitih usluga ove vrste mogli bi se umanjiti problemi prometnog zakrčenja koji sada muče neke od najvećih zračnih luka u Europi, a istovremeno bi se time mogla poboljšati točnost letova isto kao i kvaliteta putničkog prometa.

3. Kontinuitet putovanja

Putovanja se trebaju osmisliti u kontinuitetu, a to znači da u tome vitalnu ulogu treba odigrati politika planiranja zemljišta i urbanistička politika. Glavne stanice metroa, željeznica i autobusa, te glavna parkirališta, trebaju se smjestiti na raskrižju između automobilskog i javnog prijevoza, a na tim se mjestima trebaju ponuditi i popratne usluge (npr. trgovine) čime se potiče korištenje javnog prijevoza koji manje zagađuje okoliš. U mnogim gradovima, kao što su npr. Minhen i Oxford, velika parkirališta planirana su i izgrađena u predgrađima (i u blizini stanica željeznice, metroa, autobusa i tramvaja) pa tako vozači mogu na njima ostaviti svoja vozila i nastaviti putovanje javnim prijevozom (uključujući i taksije). Na malim se udaljenostima intermodalnost može poticati i tako da se sredstva javnog prometa prilagode za ukrcavanje bicikala. Moramo priznati da je bicikl još uvijek izuzetno zanemaren oblik prometovanja, iako se u Europi svakog dana biciklom obavi preko 50 milijuna putovanja (a to je 5% od ukupnog broja). U Danskoj je ta cifra 18% a u Nizozemskoj 27%.

Nije zanemariva ni uloga taksija u intermodalnom prometovanju i to prvenstveno zato što zadaća taksija nije samo prijevoz putnika već tu imamo i dodatne usluge (pomoć pri nošenju prtljage, isporuka hitnih pošiljki itd.). Isto tako, razvoj inteligentnih prometnih sustava kojima se putnici informiraju o uvjetima u prometu mogao bi s vremenom dovesti do skraćenja vremena koje se gubi na prijelazu s jednog oblika prometovanja na drugi. Očito je da uspjeh intermodalnosti ovisi i o jednostavnosti pristupa svim oblicima prometovanja. U tom kontekstu, važno je da se u obzir uzmu poteškoće na koje nailaze osobe s invaliditetom koje koriste sredstva javnog prometovanja, a za koje je prelaženje s jednog oblika prometovanja na drugi ponekad nepremostiva prepreka.

B. Prava i obveze korisnika

Postupnim otvaranjem tržišta u raznim oblicima prometovanja operatori su stavljeni u samu žiju razvoja prometnih aktivnosti. Iako su korisnici u tom procesu možda i ostvarili određene povlastice, to nikako nije razlog za zanemarivanje njihovih prava. Putnici moraju imati pravo na ostvarivanje svojih prava i to kako u odnosu na prijevozničke tvrtke tako i u odnosu na javne službe. Komisija namjerava u sljedećih deset godina razviti i definirati prava korisnika, te u tom cilju surađivati s potrošačkim i korisničkim organizacijama. U ovom će kontekstu Komisija također razmotriti pitanje da li se prava korisnika trebaju razmatrati u spremi s njihovim obvezama.

1. Prava korisnika

U okviru napora da pomogne otvaranju tržište i da putnike zaštiti od konfliktih državnih pravila i propisa, komisija je do sada svoju pažnju u najvećoj mjeri usmjeravala prema zračnom prometu. Objavljeno je nekoliko tekstova u kojima su definirana prava putnika. Sva ta prava objavljena su u vidu **Povelje** koja je izložena, zahvaljujući susretljivosti zračnih luka, **na većini zračnih luka unutar Europske Zajednice**. U Povelji su definirana državna tijela koja korisnici mogu kontaktirati da bi ostvarili svoja prava i izvijestili Komisiju o tome kako se

s njima postupa u toku putovanja. Ta će se Povelja prilagođavati u skladu s eventualnim promjenama propisa i dobrovoljnim sporazumima.

Formulirani su novi prijedlozi da bi se povećala odgovornost zrakoplovnih tvrtki u slučaju nesreća, kašnjenja ili gubitka prtljage. **Komisija će uskoro predložiti veća prava putnika, uključujući i naknade u slučajevima kada putnici kasne, ili kada im se onemogući ulazak u zrakoplov jer je tvrtka izdala prevelik broj rezervacija.** Predložit će se i mjere kojima će se putnicima omogućiti vrednovanje kvalitete usluga. U skladu s postojećom praksom u SAD-u i s već preuzetim obvezama, Komisija namjerava **objaviti klasifikaciju zrakoplovnih tvrtki prema ostvarenim rezultatima (točnost, broj putnika koji se nisu mogli ukrcati, gubitak prtljage itd.).** Korisnici će tako dobiti objektivne kriterije za uspoređivanje zrakoplovnih tvrtki, a transparentnost ovog vrednovanja bez sumnje će prisiliti zrakoplovne tvrtke da poboljšaju svoje usluge.

Putnici također imaju pravo biti točno upoznati s ugovorom koji zaključuju s zrakoplovnom tvrtkom; klauzule tog ugovora trebaju biti pravedne. Komisija će u tom smislu poduzeti odgovarajuće mjere u toku 2001. godine.

U suradnji sa Europskom konferencijom za civilno zrakoplovstvo (ECAC), Komisija je pokrenula inicijative na temelju kojih bi se zrakoplovne tvrtke i zračne luke dogovorile o dobrovoljnim pravilima kojima bi se zaokružila i dodatno pojasnila postojeća pravna regulativa.

I na kraju, Zajednica treba razmotriti i probleme s kojima se svi putnici suočavaju u ostvarivanju svojih prava: kako odrediti tko je odgovorna osoba, kako pokrenuti postupke u drugim državama članicama, te kako dobiti naknadu za prouzročenu štetu. **To je potrebno zato što u zračnim lukama, za razliku od morskih/riječnih luka, nitko ne želi preuzeti odgovornost pa tako sve zainteresirane strane (operatori zračnih luka, subjekti zaduženi za pružanje usluga, policija, zrakoplovne tvrtke itd.) prebacuju odgovornost jedni na druge u vezi s bilo kojim problemima na koje naiđu putnici.** Zbog toga se u zračnom prometu putnici trebaju dodatno zaštитiti, te im se treba omogućiti brzo ostvarivanje njihovih prava.

U slijedećem se koraku Komisijine mjere za zaštitu putnika trebaju proširiti i na druge oblike prometovanja, naročito na željeznice i na morski promet i, koliko je moguće, na usluge prijevoza u gradskom prometu. Posebne nove mjere trebaju se uvesti u pogledu prava korisnika u svim oblicima prometovanja tako da, bez obzira na oblik prometovanja, korisnici dobro znaju svoja prava ali i način na koji ih mogu ostvariti. Tim se mjerama treba posebno udovoljiti onim zahtjevima korisnika koji su spomenuti u Komisijinom Priopćenju o uslugama od općeg interesa u Europi⁹⁰.

2. Obveze korisnika

Sviše bismo pojednostavnili stvari, a možda bi čak bili i nepravedni prema prijevoznicima, kada ne bismo rekli da i korisnici imaju obveze koje moraju poštivati u toku putovanja. Neodgovorno ponašanja, naročito u prijevozu zrakoplovom, može u velikoj mjeri ugroziti sigurnost putnika. Mogućnost da će buknuti požar zbog cigarete ovlaš popušene i bačene u zahodu zrakoplova potpuno je realna. Ako bukne požar, osoblje zrakoplova ima na raspolaganju samo minutu i pol za gašenje (zbog širenja otrovnog dima).

Tvrtka Air France svrstava incidente u zrakoplovu u tri skupine:

1. Manje svađe, pasivni otpor.

⁹⁰ Članak 11. Priopćenja "Usluge od općeg interesa u Europi" COM(2000)580.

2. Neprimjereno i uvredljivo ponašanje, agresivnost, pušenje u zahodima.

3. Ugrožavanje sigurnosti u toku leta, fizičko zlostavljanje.

Agresivnost putnika, ponekad potencirana uživanjem alkohola, razlog je zbog kojeg neke zrakoplovne tvrtke šalju svoje službenike na tečajevne psihološkog obrazovanja na kojima se uče kako se suočiti s takovim situacijama. Žrtve agresivnog ponašanja mogu biti i vozači i kontrolori u sredstvima javnog prijevoza i na vlakovima. Kažnjavanje takovih prekršaja popraćeno je kako praktičnim poteškoćama tako i pravnim problemima. Ti se pravni problemi trebaju razmotriti na europskoj razini, te se nakon toga trebaju predložiti odgovarajuća rješenja.

Komisija će predložiti novu inačicu Povelje o zračnom prometu kojom će se obuhvatiti prava i obveze putnika, isto kao i najnovija pravna saznanja. Komisija će također pokrenuti izradu povelje o pravima i obvezama korisnika za sve oblike prometovanja.

3. Visoka kvaliteta usluga javnog sektora

Promet je značajna komponenta usluga koje se pružaju u javnom sektoru jer osigurava fizičku vezu koja doprinosi ostvarivanju koherentnosti društva i uravnoteženom regionalnom razvoju. To je osim toga jedino područje za koje se u Rimskom sporazumu koristi pojam javnih usluga. U Članku 73. Sporazuma EU navodi se sljedeće: "Smatra se da je pomoć kompatibilna sa ovim Sporazumom ako udovoljava potrebama koordinacije prometa ili ako predstavlja povrat sredstava u cilju ispunjavanja nekih obveza koje su prirodno povezane s konceptom javnih usluga".

U deklaraciji o uslugama od općeg gospodarskog interesa, Europsko vijeće na sastanku održanom 2000. godine u Nici posebno naglašava značaj tih usluga, te između ostalog smatra da "ovdje posebno postoji potreba za pojašnjavanjem odnosa između metoda za financiranje usluga od općeg gospodarskog interesa i primjene pravila o dodjeljivanju državne pomoći. Posebno se treba prepoznavati kompatibilnost pomoći kojom se žele kompenzirati dodatni troškovi nastali u obavljanju poslova od općeg gospodarskog interesa, a u skladu sa Člankom 86(2)".

Ova uloga javnih službi može dakle uključivati i posebne sporazume u vezi sa zakonom o nadmetanju ili sa slobodom pružanja usluga, ali također treba biti u skladu s načelima neutralnosti i proporcionalnosti. Funkcija javnih službi je da udovoljavaju interesima i potrebama korisnika, a ne javnim službenicima, te da poduzimaju mјere da linijski promet teče glatko i da nema zastoja. Potrebno je međutim napomenuti da su zbog nedavnih događaja u nekim državama operateri koji su koristili usluge željezničkog prometa počeli sumnjati u njegovu pouzdanost, te su se prebacili na cestovni promet.

Zahtjev javne službe (npr. dostatna učestalost i točnost u pružanju usluga, dostupnost sjedećih mjesta, povlaštene tarife za neke kategorije korisnika) osnovno je sredstvo kojim se osigurava pružanje usluga od općeg ekonomskog interesa u sektoru prometa. Tako zemlja članica ili bilo koje javno tijelo može pod nekim uvjetima i bez ometanja konkurenčkih odnosa tražiti od nekog privatnog ili javnog poduzeća, ili postići sporazum sa istim, a radi udovoljavanja javnim zahtjevima na koje to poduzeće ne bi pristalo (ili barem ne na isti način) kada bi gledalo isključivo na svoje komercijalne interese.

Komisija je nedavno predložila novi pristup u vezi s obavljanjem usluga unutarnjeg prijevoza i to kako bi otvorila tržiste i u isto vrijeme jamčila transparentnost, kvalitetu i učinkovitost

usluga javnog prijevoza a pomoću reguliranog tržišnog natjecanja. U nacrtu propisa⁹¹ navodi se da se državni ili lokalni organi trebaju pobrinuti za obavljanje odgovarajućih usluga javnog prijevoza, i to na bazi minimalnih kriterija kao što su zdravlje i sigurnost putnika, dostupnost usluga, razina i transparentnost cijena i ograničeno trajanje ugovora. U tom će smislu spomenuti organi poduzeti inicijative u okviru kojih će ugovarati putem natječaja poslove obavljanja javnih usluga i to u vremenu od pet godina. Međutim, operateri usluga javnog prijevoza biti će izuzeti od gornjeg pravila pa će moći zaključivati ugovore o pružanju javnih usluga s određenim operaterom ispod godišnjeg praga od 800.000 eura i uzimati u obzir razinu sigurnosti u pružanju nekih željezničkih usluga. Također se planiraju i odredbe kojima će se kontrolirati ujedinjenja poduzeća i štititi zaposlenici u slučaju promjene operatera.

Općenito uzevši, iskustva su pokazala da ograničeni iznosi pomoći ne ugrožavaju tržišno natjecanje niti remete trgovinu. Međutim, za razliku od prakse u drugim sektorima gospodarstva, Komisija se unaprijed treba obavijestiti o dodjeljivanju pomoći u sektoru prometa. **Ova opća odredba čini se pretjeranom, pogotovo kada znamo da se pomoći koristi za kompenziranje troškova javnih linija kojima se povezuju udaljene regije Zajednice i mali otoci. Komisija će stoga predložiti ujednačavanje postupaka u ovom području.**

Da bi se korisnicima mogle jamčiti kvalitetne, dostupne i kontinuirane usluge po čitavom teritoriju Zajednice, isto kao i usluge koje su u skladu s pravilima Zajednice o tržišnom natjecanju, Komisija će i dalje poduzimati sve potrebne radnje da bi se, u vezi s prometnim uslugama od općeg ekonomskog interesa, primjenjivali određeni opći principi kao npr.:

- korištenje natječajnog postupka u skladu s pravnom regulativom definiranom na razini Zajednice,
- odobravanje izuzeća i dodjela ekskluzivnih prava u slučajevima kada je to potrebno,
- dodjela financijske kompenzacije operaterima odgovornima za obavljanje usluga u javnom sektoru.

IV. RACIONALIZACIJA PROMETA U URBANIM SREDINAMA

Širenje urbanih jezgri, promjene u načinu života i fleksibilnost koju pruža upotreba privatnih automobila, čemu su pogodovale i ne baš uvijek adekvatne usluge javnog prijevoza, sve je to doprinijelo naglom porastu prometa u urbanim sredinama. Iako je decentralizacija aktivnosti ili stambenih četvrti bila u nekim slučajevima popraćena razvojem odgovarajuće infrastrukture ili usluga javnog prijevoza, činjenica je da je neujednačen pristup u planiranju gradskih sredina i prometa u tim sredinama doveo do situacije u kojoj je osobni automobil postao dominantno prijevozno sredstvo. Koliko god da se prometna opterećenost osjeća u središtima gradova, činjenica je da je rast prometa najznačajniji baš u prigradskim područjima. U tim područjima, u kojima se potrebe prijevoza teže mogu odrediti i zadovoljiti, bilježimo nedovoljnu fleksibilnost javnog prijevoza. Situaciju dodatno pogoršava činjenica da stanovnici u nekim zonama i u nekim razdobljima u toku dana ne žele koristiti sredstva javnog prijevoza jer jednostavno nisu sigurni kada će doći na odredište.

Pojačan promet i prometna zakrčenost u urbanim sredinama popraćeni su većom zagadenošću zraka, većom bukom i većim brojem prometnih nesreća. Česta i kratka putovanja koja završavaju dok je motor još hladan dovode do eksponencijalnog povećanja potrošnje goriva, a emisije mogu biti tri do četiri puta veće za tri do četiri puta manju brzinu putovanja. Stoga gradski promet sudjeluje s 40% u emisijama CO₂ koji je odgovoran za

⁹¹ Prijedlog propisa kojeg bi trebao odobriti Europski parlament i Vijeće a o radnjama država članica u vezi sa zahtjevom javne službe i zaključivanjem ugovora o javnim uslugama u putničkom prometu željeznicom, cestom i unutarnjim plovnim putovima. COM(2000)7.

klimatske promjene, a taj promet generira i druge zagađujuće supstance koje negativno djeluju na zdravlje stanovnika gradova. To se naročito odnosi na dušikove okside koji utječu na koncentraciju ozona, i na mikročestice koje nisu regulirane propisima. Naočnjiviji segmenti populacije, a to su djeca, starije osobe i bolesnici (koji bolju od bolesti dišnih putova, kardiovaskularnih smetnji ili drugih bolesti), glavne su žrtve takovog stanja pa tako neke studije navode da to zajednicu košta 1,7% BDP-a⁹². Što se tiče sigurnosti u prometu, vrijedi napomenuti da se jedna od dvije nesreće sa smrtnim slučajevima dogodi baš u urbanim sredinama, te da su najčešće žrtve pješaci, biciklisti i motociklisti.

Iako prema načelu subsidijarnosti odgovornost za gradski promet u najvećoj mjeri snose državni i lokalni organi vlasti, ipak se nikako ne smiju zanemariti problemi koje uzrokuje promet u urbanim sredinama i koji smanjuju kvalitetu života u tim sredinama. Veliki problem kojeg će ti organi trebati riješiti, i to prije nego što se to uglavnom misli, jest problem upravljanja prometom, a naročito pitanje uloge privatnih automobila u velikim urbanim centrima. Bez obzira na način na koji gledamo na ovaj problem (zagađenje, prometna zakrčenost, nedostatna infrastruktura) **javnost je svjesna činjenice da se situacija treba poboljšati**. Alternativa koja nam preostaje jest poticati korištenje čistih vozila i razvijati kvalitetna sredstva javnog prijevoza.

Načelo subsidijarnosti omogućuje Europskoj Uniji da poduzima mjere, uključujući i mјere pravnog karaktera, u cilju poticanja raznih vidova energije u sektoru prometa. S druge strane, Zajednica ne može koristiti propise kao sredstvo za nametanje alternativnih rješenja a na štetu korištenja automobila u gradskim sredinama. Zbog toga je Komisija svoje djelovanje ograničila na poticanje pozitivnih praktičnih rješenja.

A. Korištenje raznih pogonskih goriva

Vozila koja za pogon koriste motore sa unutarnjim sagorijevanjem, čija energetska učinkovitost je daleko od optimalne, jedan su od glavnih uzroka urbanog zagađenja i stakleničkih plinova, a istovremeno i pretjerano doprinose ovisnosti Europske Unije o energiji. Postignut je veliki napredak zahvaljujući uvođenju strogih ekoloških standarda za motorna vozila i za kakvoću goriva. Strogi standardi koji su već usvojeni postupno će donositi rezultate, kao što se to vidi iz narednog grafikona.

Ovaj stvaran napredak ne smije nam međutim odvraćati pogled od neprikladnosti mјera koje se poduzimaju da bi se smanjile emisije stakleničkih plinova iz motornih vozila, te da bi se smanjila ovisnost Europske Unije o energiji. Prema sporazumu sa Udruženjem europskih proizvođača automobila, do 2008. godine bi se prosječne emisije ugljičnog dioksida trebale za nove automobile smanjiti za 25%. Osim tog sporazuma, a tu bi se dodatne redukcije emisija trebale zadati i za period nakon 2008. godine, a tim mјerama bi trebala biti obuhvaćena i teretna vozila, Komisija bi trebala poduzeti i neke dodatne mјere u smislu uvođenja zamjenskih goriva, naročito biogoriva, te poticati eksperimentalne aktivnosti u tom području.

1. Uspostavljanje nove regulative za zamjenska goriva

Kroz istraživački je rad postignut napredak u razvoju novih vozila koja koriste alternativne vidove energije, a za njih je karakteristična manja emisija štetnih supstanci. Gradski prijevoz već postaje koristan poligon za uvođenje alternativnih izvora energije. Neki europski gradovi su u tom smislu već poduzeli konkretnе mјere: Pariz, Firenca, Stockholm i Luxembourg, da spomenemo samo neke od njih, već imaju autobuse koji kao pogonsko gorivo koriste prirodni

⁹² Svjetska zdravstvena organizacija. Zdravstveni troškovi zbog zagađenja zraka uslijed cestovnog prometa. Projekt ocjene utjecaja za Austriju, Francusku i Švicarsku. Lipanj 1999.

plin, biodizel ili dizel iz kojeg je odstranjen sumpor. U budućnosti bi se alternativni vidovi energije trebali koristiti i za osobne automobile i kamione.

Prema današnjim saznanjima, energije koje najviše obećavaju u kratkom i srednjoročnom razdoblju su razna biogoriva. Prirodni plin je gorivo koje bi se koristilo u srednjoročnom razdoblju dok je vodik gorivo za kasniju budućnost. U *Zelenoj knjizi o sigurnosti opskrbe energijom u EU*, Komisija je stoga predložila da se u cestovnom prometu postavi cilj prema kojime bi se **20% konvencionalnih goriva zamijenilo zamjenskim gorivima u razdoblju do 2020. godine.**

Većim korištenjem biogoriva, smanjila bi se ovisnost Europske Unije o energiji, poboljšalo bi se stanje prirodnog okoliša, a i unijela bi se raznolikost i otvorila nova radna mjesta u poljoprivredi. Dakle, proizvodnja sirovina za biogoriva, i to u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike, mogla bi biti posebno zanimljiva za kreiranje novih gospodarskih resursa i za povećanje broja zaposlenih u seoskim sredinama⁹³

Komisija namjerava u 2001. godini poduzeti dvije posebne mjere u cilju promicanja korištenja biogoriva:

Direktiva o postupnom uvođenju minimalne obvezne potrošnje biogoriva u svakoj državi članici: U prvom bi se stadiju predložilo 2% obvezne potrošnje s tim da bi se državama omogućila puna fleksibilnost u pogledu način na koji će ispuniti taj zahtjev, npr. miješanjem biogoriva s fosilnim gorivima ili korištenjem čistih biogoriva. Na taj bi se način izbjegle nepredvidive posljedice u vezi s motorima i prirodnim okolišem. Istovremeno bi se tako otvorilo stabilno tržište i za pet puta bi se povećao proizvodni kapacitet za postojeća biogoriva. U drugom bi se stadiju zatražilo da se do 2010. godine koristi skoro 6% biogoriva.

Nova pravila EZ o smanjenju poreza na biogoriva: ovim će prijedlogom udovoljiti potrebi za međusobnim približavanjem državnih sporazuma o oporezivanju biogoriva, a ujedno će se državama članicama omogućiti uspostavljanje potrebnih gospodarskih i pravnih uvjeta za postizanje pa čak i prekoračivanje ciljeva zacrtanih u gore spomenutom prijedlogu direktive. Ovim bi prijedlogom države članice dobile mogućnosti uvođenja manjih poreznih davanja i to u skladu s njihovim proračunskim mogućnostima, lokalnim uvjetima (npr. za poljoprivrednu proizvodnju) i tehnološkim rješenjima koja im odgovaraju.

Trebati će se ispitati i opća usklađenost poreza koji se plaćanju na automobile da bi se na razini EU uspostavio odgovarajući okvir za uvođenje mehanizama za diferenciranje poreza na putnička vozila na temelju ekoloških kriterija. Primjenom tog novog pristupa, koji se može tako formulirati da uopće ne utječe na proračun država članica, porezi na automobile postali bi "zeleniji" jer bi se ljudi poticali na kupnju i korištenje ekološki prihvatljivijih vozila.

2. Poticanje potražnje kroz eksperimentiranje

Što se tiče prirodnog plina i vodika, trebaju se poduzeti odgovarajući koraci da bi se odredio najbolji pristup za poticanje korištenja tih goriva, a radi postizanja ambicioznog cilja prema kojem bi ta goriva trebala biti zastupljena u ukupnoj potrošnji s 20%. Kao što je već naglašeno u *Zelenoj knjizi o sigurnosti opskrbe energijom*, EU treba u budućnosti davati veću podršku dostupnim novim i čistim automobilskim tehnologijama, i to naročito u sklopu šestog okvirnog istraživačkog programa. Što se tiče bliže budućnosti, Komisija je osigurala sredstva iz nekoliko izvora financiranja i ona se mogu koristiti u okviru inicijative CIVITAS. Ta je inicijativa pokrenuta 2000. godine sa zadatkom da pomogne u realizaciji inovativnih projekata kojima se želi smanjiti stupanj zagadenja u gradskom prijevozu. U sklopu petog

⁹³ Kada bi biogoriva bila zastupljena sa samo 1% od ukupne potrošnje fosilnih goriva u EU, otvorila bi se nova radna mjesta za otprilike 45 do 75 tisuća osoba.

okvirnog istraživačkog programa osigurana su proračunska sredstva u iznosu od 50 milijuna eura. Odabрано је четрнаест градова у којима ће се провести pilot пројекти⁹⁴. Пridruženo je и пет градова и држава које су кандидати за приступ у ЕУ⁹⁵.

Velike se mogućnosti postupno otvaraju u sklopu razvoja nove generacije hibridnih električnih automobila (električni motor + motor sa unutrašnjim sagorijevanjem)⁹⁶, automobila na prirodni plin i, dugoročnije гледано, automobil на pogон водиком. Електрични автомобил који се креће помоћу акумулатора такође је пример технологије која се већ сада може користити. Међутим, како с једним пуњењем таквог возила не могу прелазити више од 100 km, његова је продажа ограничена на специјализована тржишта, па се тако највише користе у комуналним и јавним услугама (водопривреда, електропривреда, гасара, поштанске услуге итд.) које та возила користе за прометовање на краћим релацијама.

У месту La Rochelle, примјенjuje се pilot пројекат "Liselec" у оквиру којег клијенти имају на распоредању 50 електричних возила паркираних на стратешким локацијама у граду, а користе их по систему "samoposluge". Систем већ сада користи 400 корисника. На темељу примера из Ђенове, градске су власти одредиле зоне у којима приоритет приступа и паркирања имају чиста возила. Да би такви експерименти били успешни, требају се потicati у таквом мjeru да битно утјечу на квалитету зрака. Та возила за pogон требају користити горива која нису базирана на наfti jer ће се тако смањити emisije стакленичkih plinova i ovisnost Europe o nafti.

Trebalo bi се размислiti и о могућности да се у градовима користе такси возила и доставна возила на електрични погон, на природни гас, или чак и на водик (горивне ћелије) ради разношења пошиљки (те обављања другih услуга од јавног интереса). Prema principu supsidijarnosti, sve se иницијативе требају проводити у складу с државним или подручним прописима.

B. Poticanje primjene pozitivnih iskustava

Prometna закрченост и onečišćenje, а то двоје су у близкој вези, неки су од разлога који нас одvraćaju od života u gradu, a jedan od главних узрока прометne закрченosti je pretjerano korištenje osobnih automobila.

Stoga се требају poduzeti напори да би альтернативе автомобилу постале атрактивније и то како у погледу инфраструктуре (линије метроа - tramvajske линије - бициклистичке стазе⁹⁷ - prioritetski trakovi за возила јавног превоза) тако и у погледу рazine услуга (квалитета услуге, пружање корисних информација за путнике). Средства јавног превоза требају се опремити до такве рazine комфора, квалитета и брзине која је у складу са очекивањима корисника. Tu могућност пovećanja kvalitete prihvatali su mnogi europski градови који су прilagodili линије metroa, tramvaja ili autobusa да би се omogућio lakši ulaz i izlaz manje pokretnim osobama. Izuzetno je značajno да се сектор јавног превоза прilagodi promjenama u društву: putovanje automobilom проблематично је у току цijelog дана, па тако разлика у брзини прометovanja između razdoblja vršnog преметa i осталих раздoblja u toku dana, sve više postaje stvar prošlosti. Tvrтke задужене за јавни превоз требају се исто тако прilagoditi све češćoj gradnji novih stambenih naselja i trgovачkih centara u predgrađima i to definiranjem novih линија i prikladnim odabirom средстава јавног превоза.

Laka жељезница која прометује по засебном колосијеку - изузетно популарна у многим градским срединама - економичан је начин превоза који су путници добро прихватили. Možda

⁹⁴ Aalborg, Barcelona, Berlin, Bremen, Bristol, Cork, Gothenburg, Graz, Lille, Nantes, Rim, Rotterdam, Stockholm i Winchester.

⁹⁵ Bukurešt, Gdynia, Kaunas, Peć i Prag.

⁹⁶ Ovdje можемо споменути и хибридна возила која имају и мали мотор са унутарним sagorijevanjem који дјелује као генератор, tj. služi за пуњење акумулатора. Таква возила могу преći већи број километара од конвencionalnih električnih возила.

⁹⁷ заштићене, тако да бициклисти не буду у животној опасности сваки пут када користе стазе.

razlog tome leži i u činjenici da su projektanti obnovili izgled vozila koje sada odlikuje izrazito futuristički izgled⁹⁸. Gradovi poput Beča, Stuttgarta, Freiburga, Strasbourg-a i Nantesa napravili su veliki korak uvođenjem ovih vozila u svoj sustav javnog prijevoza. Oni su ograničili upotrebu osobnih automobila investiranjem u necestovne oblike prometovanja, te su svojim primjerom pokazali da se udio korištenja automobila može smanjivati za 1% godišnje, i to u vrijeme kada u većini gradova promet osobnih automobila raste i za više od tog postotka.

U nekim su gradovima usvojeni pravilnici u kojima se broj parkirališnih mjesta za nove poslovne zgrade svodi na najmanju moguću mjeru i to upravo zato da bi se ljudi odvratili od korištenja osobnih automobila.

Neki lokalni organi uprave planiraju uspostaviti prioritetne trakove za sredstva javnog prijevoza (za autobuse i taksije) i za osobne automobile u kojima se vozi više putnika, ali i povećati broj trakova za bicikliste pa čak i za motocikliste. U gradovima i konurbacijama trebale bi se poticati inicijative u okviru kojih bi se od najvećih poslodavaca (tvrtki ili organa uprave) zatražilo da pomognu u organizaciju putovanja svojih zaposlenika, ili čak da plate troškove javnog prijevoza. Takova je praksa već uspostavljena npr. u Beču gdje tvrtke djelomično plaćaju karte metroa.

Posljednjih se godina razvijaju zanimljivi oblici prijevoza u kojima se "zajedničko korištenje automobila" povezuje sa ostalim oblicima prometovanja⁹⁹. Uz razvoj novih sredstava javnog prijevoza, smanjenje prometne zakrčenosti u urbanim sredinama može se postići i uspostavljanjem postupaka za naplaćivanje za korištenje urbane infrastrukture, a najjednostavniji način je u tom smislu naplata parkiranja. Neki gradovi (poput Londona) predviđaju uvođenje drugih sofisticiranih oblika naplate za korištenje cesta i to na bazi tehnologije za elektronsku identifikaciju vozila i sustava elektronske naplate, o čemu bi se mogao postići dogovor i na razini Zajednice¹⁰⁰ (vidi poglavlje o naplati). Treba međutim napomenuti da lokalno stanovništvo dobro prihvata mjere naplate za korištenje gradskih prometnica samo ako su ponuđena prihvatljiva alternativna rješenja u smislu usluga javnog prijevoza i infrastrukture. Zbog toga se dohodak ostvaren na taj način treba koristiti za financiranje nove infrastrukture a u cilju sveukupnog poboljšanja usluga prometa u urbanim cjelinama¹⁰¹.

U skladu s načelom supsidijarnosti, i svjesna činjenice da su za većinu mjera nadležni državni, regionalni ili lokalni organi vlasti, Komisija namjerava poticati provedbu sljedećih mjera:

- podrška (putem sredstava Komisije) gradovima koji provode inovativne projekte¹⁰² i to u suradnji s državama članicama koje preuzimaju obvezu pripremanja državnih planova,
- porast u korištenju čistih vozila i veće korištenje sredstava javnog prijevoza, s tim da ta sredstva trebaju biti prilagođena manje pokretnim osobama i starijim osobama,
- traženje i poticanje korištenja najpogodnijih rješenja za promet u gradovima, uključujući urbane i regionalne željeznice i nova rješenja za upravljanje infrastrukturom.

⁹⁸ Također je poboljšana mogućnost ulaza i izlaza manje pokretnih osoba, i to prvenstveno uvođenjem niskopodnih tramvaja. Novi projekti, u čijem financiranju sudjeluje i EU, omogućili su i razvoj nekih drugih inovativnih rješenja kojima će se u velikoj mjeri revolucionarizirati izgled tramvaja.

⁹⁹ Naročito u gradovima poput Bremena i Beča.

¹⁰⁰ Vidi e-europski plan djelovanja kojeg je Komisija predložila na sastanku Vijeća održanom u Feiri.

¹⁰¹ U gradovima kao što su Rim, Genova, Copenhagen, London, Bristol i Edinburgh analiziraju se i ispituju sustavi naplate za korištenje gradskih cesta i to u okviru integralnog programa za smanjenje zagađenje i za poboljšanje mreže javnog prijevoza.

¹⁰² Inicijativa CIVITAS

ČETVRTI DIO: SUOČAVANJE S POSLJEDICAMA GLOBALIZACIJE U SEKTORU PROMETA

Promet se u velikoj mjeri regulira na međunarodnoj razini. Začetke prometne regulative nalazimo još i u rimskom pravu. Od renesanse se u okviru međunarodnog prava razvijaju i neka načela iz sektora prometa, a tu svakako prednjači pomorsko pravo. U posljednja dva stoljeća pravna se regulativa gradi unutar međunarodnih organizacija, počevši od Centralne komisije za plovidbu Rajnom (prva te vrste u svijetu) pa do Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo.

To je jedan od razloga zbog kojih se u okviru zajedničke prometne politike teško mogu uskladiti međunarodna pravila koja donose postojeće organizacije s državnim propisima kojima se često žele zaštiti domaća tržišta.

Kako je glavni cilj međunarodnih pravila pospješivanje razmjena i trgovine, ona nedovoljnu pažnju posvećuju ključnim pitanjima zaštite okoliša, zahtjevima u pogledu kontinuirane ponude, te industrijskim i socijalnim dimenzijama. Zbog toga već čitav niz godina neke države, poput SAD-a, zaključuju regionalne sporazume o prometu, naročito u sektoru morskog prometa i zrakoplovstva, da bi tako zaštitile neke specifične interese. Europska Unija se priključila tom trendu da bi se zaštitila od nesreća na moru, te da bi ukinula neodgovarajuća pravila o buci zrakoplova ili o naknadama za putnike u slučaju nesreće.

Osim toga, prometne usluge - naročito u zračnom i morskom prometu - trebale bi se uključiti u pregovore koji se vode sa Svjetskom trgovinskom organizacijom. Zajednica bi mogla djelovati kao katalizator u otvaranju tržišta koja su još uvijek i suviše zatvorena.

Sa proširenjem na horizontu, nakon čega će se prometna politika i transeuropska mreža raširiti po čitavom kontinentu, Europa treba ponovo razmotriti tj. preispitati svoju međunarodnu ulogu ako želi uspjeti u svojim nastojanjima da razvije održiv prometni sustav i da riješi probleme prometnog zakrčenja i onečišćenja.

I. PROŠIRENJEM SE MIJENJAJU PRAVILA

Neviđenim proširenjem koje će uslijediti u sljedećih nekoliko godina EU će stvarno postati zajednica kontinentalnih dimenzija. Iako joj maksimalna duljina i sada iznosi preko 4.000 km, a to je duljina od juga Španjolske pa do sjevera Finske, proširenjem će se neprekinuti kontinentalni dio Unije produžiti na 3.000 km, što predstavlja udaljenost od Lisabona do Constanze u Rumunjskoj. Bitno će se povećati i sadašnja flota, s obzirom da samo zastave Cipra i Malte predstavljaju tonažu koja je skoro jednaka tonaži sadašnje flote EU.

Čini se da države kandidati neće imati većih problema sa usvajanjem pravne stečevine Zajednice iz područja prometa. Te su države već povezane s državama članicama EU međunarodnim dogovorima, naročito onima koji se odnose na međunarodni prijevoz robe i na zračni promet. Javlja se međutim jedan problem koji nije specifičan za područje prometa: naime, postavlja se pitanje mogućnosti tih zemalja da primijene spomenute stečevine, a posebno da angažiraju dovoljan broj inspektora.

Prvi izazov s kojim ćemo se suočiti u nastojanjima da proširenje Zajednice bude uspješno jest povezivanje budućih zemalja članica s transeuropskom mrežom. To je preduvjet za njihov gospodarski razvoj, utemeljen na predviđenom porastu prometa, kao što je bio slučaj i nakon pristupanja Španjolske, Portugala i Grčke.

Međutim, kako je željeznički prijevoz značajno zastupljen u državama kandidatima, njihov pristup će prije svega biti prilika da se popravi nepovoljan odnos između pojedinačnih oblika prometovanja.

I posljednja ali ne i najmanje važna činjenica: proširenjem će se poboljšati razina sigurnosti u prometovanju morem.

A. Infrastrukturni izazov

Kao što je navedeno u *Programu 2000*, transeuropska prometna mreža u državama kandidatima sastoји se od otprilike 19.000 km cesta, 21.000 km željeznica, 4.000 km unutarnjih plovnih putova, 40 zračnih luka, 20 morskih luka i 58 luka na unutarnjim vodnim putovima. Odnos između dužine mreže i površine uglavnom je mnogo niži u državama kandidatima u odnosu na EU, a odnos dužine mreže i broja stanovnika je uglavnom isti.

Gledano u ovom kontekstu, proširenje bi moglo dovesti do stvarne eksplozije razmjena dobara i ljudi između država unutar Unije.

U 1998. godini izvoz iz država kandidata u EU već se kretao oko cifre od 112 milijuna tona što je dva puta više u odnosu na 1990. godinu, a vrijednost tog izvoza iznosila je 68 milijardi eura. Uvoz tih zemalja iznosio je oko 50 milijuna tona, što je pet puta više nego u 1990. godini, a vrijednost tog uvoza iznosila je 90 milijardi eura. Na granicama se već formiraju uska grla pa postoji stvarna opasnost da će na glavnim koridorima između istoka i zapada doći do zasićenja. Tako na granici između Njemačke i Poljske nerijetko možemo vidjeti redove kamiona duže od 50 km.

Još uvijek se uvelike podcjenjuje činjenica da sadašnja prometna mreža ne može na učinkovit način udovoljiti potrebama očekivanog porasta prometa. Tu trebamo naglasiti da je infrastruktura ključan strateški element za gospodarski razvoj država kandidata i za njihov nastup na unutarnje tržište.

Zbog povjesnih razloga, veze između država članica EU i država kandidata nisu u današnjem trenutku dovoljno razvijene. Intenzivna tehnička suradnja između stručnjaka na razini pojedinačnih država i Komisije već je dovela do definiranja nekoliko koridora (koji su dogovoreni na paneuropskim konferencijama na Kreti 1994. godine i u Helsinkiju 1997. godine), te do pokretanja globalne ocjene potrebe za razvojem infrastrukture u državama kandidatima (TINA¹⁰³).

U postupku ocjenjivanja ustanovljeno je da proračunska sredstva ni u kom slučaju nisu dovoljna za pokrivanje iznosa od 91 milijarde eura koji je potreban da bi se u državama kandidatima srednje i istočne Europe u razdoblju do 2015. godine izgradila prioritetna prometna infrastruktura, a radi se o 1,5% BDP-a tih država u istom razdoblju. Osim toga, pomoć koja bi se mogla osigurati kroz instrument politike strukturiranja u pristupnom razdoblju (ISPA) također je vrlo mala (520 milijuna eura godišnje za sektor prometa)¹⁰⁴. **To je pitanje od ključnog značaja u kontekstu buduće finansijske perspektive Europske Zajednice.**

Stoga bi se trebala koristiti sredstva iz privatnih izvora financiranja, i to naročito putem zajmova Europske investicijske banke (EIB). Zainteresirane bi države trebale u što većoj mjeri koristiti nekonvencionalne izvore financiranja, bazirane na sredstvima namaknutima naplaćivanjem poreza na gorivo i pristojbi za korištenje infrastrukture, što neke od tih država već i primjenjuju.

¹⁰³ Ocjena potreba u području prometne infrastrukture (Transport Infrastructure Needs Assessment - TINA). Konačan je izvještaj objavljen u listopadu 1999. godine.

¹⁰⁴ Nakon što postanu članice, države kandidati moći će se kandidirati za dobivanje strukturne pomoći koja je predviđena pod pozicijom "proširenje" finansijskog programa usvojenog na sastanku na vrhu održanom u Berlinu. Međutim, nije poznato u kojoj će mjeri biti zastupljen sektor prometa.

Prioritet se treba staviti na financiranje infrastrukture kojom će se odstraniti uska grla, naročito u graničnim područjima, isto kao i na modernizaciju željezničke mreže. Uz obnovu ili građenje infrastrukture, važno je spojiti istu na postojeću transeuropsku prometnu mrežu. Stoga se u reviziji uputa za transeuropsku mrežu, koju će Komisija predložiti u 2004. godini, u obzir trebaju uzeti i države kandidati.

B. Mogućnosti koje pruža dobro razvijena željeznička mreža

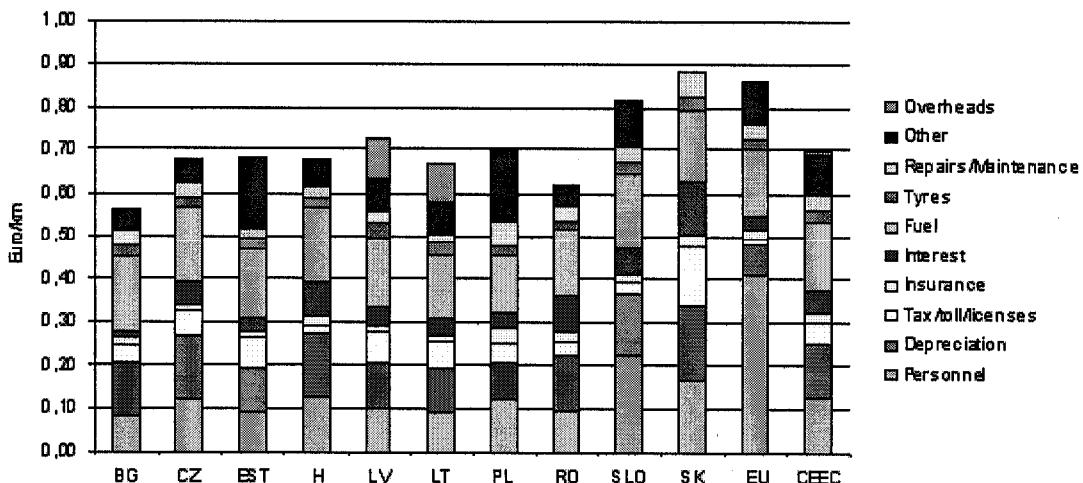
Željeznička mreža se još uvijek koristi za preko 40% robnog prometa koji se odvija u državama središnje i istočne Europe (ne uključujući pomorsku kabotažu), a to je slično razini upotrebe željeznic u SAD-u, dok u Europskoj Uniji željeznički robni promet u ukupnom robnom prometu sudjeluje sa samo 8%. Prema sadašnjim trendovima, taj omjer bi se do 2010. godine mogao spustiti na 30%. Protok roba počeo je padati u 1990. godini, a najnižu je točku dosegao u 1995. kada je pao na 65% u odnosu na stanje iz 1989. godini. Taj pad je uslijedio nakon kolapsa tradicionalne teške industrije i nakon gospodarske krize koja je pogodila te države. Željeznička su se poduzeća trebala suočiti s radikalnim promjenama u gospodarstvu, a za to nisu bila dobro pripremljena. Robni promet im se uglavnom sastojao od prevoženja teškog tereta - kojeg karakterizira mala porast vrijednosti - i to na relaciji između rudnika i industrijskih kombinata. Takav "tradicionalan" tip prometa sve više se gubi u tim državama i to usporedo s rastom modernih gospodarstava. Koncepti kao što su "upravo na vrijeme" i intermodalnost još su prije nekoliko godina bili potpuno nepoznati, pa se sada sustav željezničkog prijevoza treba u cijelosti revidirati: sve je tu zastarjelo, a posljednjih se godina bilježi pad ulaganja u infrastrukturu i u novi vozni park.

Međutim, samo postojanje te vrlo velike i guste željezničke mreže, te veliko znanje o željezničkom prometu, pružaju nam jedinstvenu priliku koju moramo iskoristiti ako želimo preraspodjeliti odnose u sektoru prometa u proširenoj Europi. Stoga se trebaju poduzeti sve moguće mјere da bi se dotične države uvjerile da trebaju na visokoj razini zadržati udio željeznice u robnom prometu, a cilj bi bio da taj promet bude u ukupnom robnom prometu zastupljen sa 35% u **2010. godini**.

Jedan od načina na koji bi se mogao izbjegići taj pad željezničkog prometa je provođenje reforme željezničke mreže u državama kandidatima (pružanje prometnih usluga treba se odijeliti od upravljanja infrastrukturom, željeznička se poduzeća trebaju prestrukturirati itd.). To se treba napraviti prije nego što dođe do potpune prevlasti cestovnog prometa.

Da bi se u državama kandidatima održao sadašnji udio željezničkog prometa trebat će se poduzeti još strože mјere u sektoru cestovnog prometa da bi se osigurali pravedni uvjeti tržišnog natjecanja za sve oblike prometovanja, iako ovdje trebamo napomenuti da će se cestovni prijevoznici naći u težim uvjetima tržišnog natjecanja nakon pristupa zajednici. Međutim, ne treba precjenjivati mogućnost promjene na tržištu nakon što te zemlje postanu članice Zajednice. Naime, vrlo mali dio voznog parka tih zemalja moći će dobiti dozvolu (zbog tehničkih normi) za obavljanje usluga međunarodnog prijevoza, a i troškovi poslovanja (uključujući i zarade) sve se više izjednačuju (vidi donju tablicu). Promet između istoka i zapada zastupljen je sa samo 3% u ukupnoj vrijednosti međunarodnog prometa u Europskoj Uniji. Zbog toga su države članice u potpunosti suglasne s otvaranjem cestovnog prometa odmah nakon pristupanja, ali pod uvjetom da države kandidati dosljedno primjenjuju pravnu stečevinu Zajednice. Međutim, ovdje imamo i pitanje velike razlike u troškovima zbog niskih plaća vozača u tim državama, što bi u kratkoročnom razdoblju moglo negativno utjecati na neka tržišta.

Troškovi po prijeđenom kilometru u međunarodnom cestovnom prometu (1998.)



Izvor: Troškovi i koristi od proširenja, studija za PHARE MCTP, Halcrow/NEI, 1999.

Djelotvorna primjena pravnog nasljeđa Zajednice u sektoru prometa mogla bi dovesti i do značajnih poboljšanja u pogledu zaštite okoliša i sigurnosti na cesti (primjena kamiona koji manje zagađuju okoliš).

C. Nova dimenzija sigurnosti u morskom prometu

Povećanjem morske površine Zajednice nakon proširenja, Europska će Unija moći učinkovitije organizirati praćenje morskog prometa te će se tako smanjiti opasnost od nesreća, naročito onih u kojima sudjeluju brodovi koji prevoze opasan ili zagađen teret. Ne smijemo zaboraviti da se 90% naftnog prometa s EU odvija morem, te da otprilike 70% tog uvoza prolazi preko obale Bretanje i kanala La Manche-a.

Da bi se smanjile te opasnosti, Zajednica je predložila paket temeljnih mjera kojima se žele postići sljedeći rezultati:

- pojačanje međudržavne kontrole u lukama,
- uvođenje strože regulative o klasifikaciji poduzeća čime će se omogućiti da samo poduzeća koja ispunjavaju stroge uvjete mogu djelovati u ime država članica,
- postupno izbacivanje iz upotrebe tankera s jednostrukim dnom,
- uvođenje sustava naknada za subjekte pogođene zagađenjem mora,
- osnivanje Europske agencije za sigurno moreplovstvo.

Međutim, čak i kad se usvoje sve te hitno potrebne mjere, Zajednica još uvijek neće imati dovoljno sredstava da se suoči sa opasnostima koje sa sobom nosi flota koja je u lošem stanju, a da i ne spominjemo nedostatne sigurnosne kontrole u nekim lukama. Proširenjem bi se trebale omogućiti strože kontrole kakve je predložila Komisija nakon nesreće tankera Erika, a te bi se kontrole provodile na brodovima u svim lukama, što bi trebalo dovesti do postupnog nestajanja **luka pogodnosti** s europskog kontinenta, a to se odnosi i na loše kontrole po kojima su takve luke poznate.

Proširenje nije samo prilika da se u kriterije, koje trebaju poštivati brodovi koji ulaze u europske luke, uključe i tehnički zahtjevi u pogledu konstrukcije brodova i održavanja, već također i prilika za uvođenje socijalnih kriterija, počevši od kriterija Međunarodne organizacije rada koji se odnose na pomorce.

Logično je da će se na crnu listu neadekvatnih brodova, koja će omogućiti Europskoj Uniji da svoje luke zatvori za opasne brodove, stavljati i brodovi s nedovoljno kvalificiranom i nedovoljno plaćenom posadom. Europska Unija bi u tom smislu trebala brzo definirati minimalne socijalne uvjete za posade brodova. Komisija predlaže pokretanje dijaloga¹⁰⁵ u kojem bi sudjelovali svi međunarodni subjekti zainteresirani za morski promet. U okviru tog dijaloga razmatrala bi se pitanja obuke, te uvjeta rada i stanovanja na brodu. To bi trebalo olakšati proširenju Evrope, s tonažom dva puta većom od tonaže postojeće flote, poduzimanje odgovarajućih mjere protiv **brodova koji nose zastavu pogodnosti, te protiv otvaranja novih luka pogodnosti.**

Bez obzira na stav koji je Europska Unija zauzela u vezi s ovim pitanjem, jedan od ključnih problema je u tome što Međunarodna organizacija za morski promet (IMO), a ona je tijelo koje donosi pravila, nije nadležna za kontrolu i provedbu tih pravila. IMO-u su potrebni kontrolni instrumenti da bi mogao prisiliti države da preuzmu svoje odgovornosti. Uzimajući za primjer Međunarodnu organizaciju za civilno zrakoplovstvo, te imajući u vidu nadolazeće proširenje, Europska bi Unija trebala podržati inicijativu Japana da se IMO ovlasti za kontrolu država zastave broda. U tom bi kontekstu međunarodno priznati inspektori obavljali kontrolne zadatke, te bi tako državama omogućili da uoče mane brodova koji plove pod njihovom zastavom. To bi bio prvi korak u provjeri poštivanja međunarodnih obveza koje su preuzele sve države potpisnice IMO konvencija. Iako preporuke koje će biti objavljene nakon tih inspekcija neće biti međunarodno obvezujuće, one bi se ipak mogle koristiti pri određivanju crne liste brodova kojima se zabranjuje ulaz u luke Zajednice.

Osim toga, trebali bi se usvojiti najbolji socijalni ili porezni postupci razvijeni na razini pojedinačnih država, poput sustava oporezivanja po tonaži, da bi se tako što veći broj brodova potakao da promijeni zastavu u korist registara EU. Prema tom sustavu, brodovlasnici bi plaćali porez na bazi broja tona, i to bez obzira na stvarnu zaradu. Komisija namjerava o ovom pitanju podnijeti prijedlog u toku 2002. godine.

Stroža kontrola zastava pogodnosti, naročito sa stanovišta udovoljavanja minimalnim socijalnim standardima, važna je ne samo da bi se spriječile nesreće brodova koji prevoze zagađujuće supstance, već i u sklopu borbe protiv novog vida organiziranog ilegalnog useljavanja. Nedavni događaji pokazuju da se sve više koristi postupak ilegalnog useljavanja koji se sastoji u namjernom nasukavanju brodova duž europske obale. Postupci posebnog kontroliranja određenih zastava pogodnosti trebaju se kombinirati s mjerama koje se poduzimaju u okviru politike EU o suradnji u području sudstva.

Ilegalno useljavanje

Sektor prometa nije imun na probleme ilegalnog useljavanja. Već su poduzete brojne mjere i administrativni postupci (civilna odgovornost prijevoznika, granične kontrole) kako bi se smanjio broj ilegalnih useljenika. Međutim, te se mjere trebaju dodatno pojačati jer se teško može očekivati da će se ovaj problem u budućnosti sam od sebe smanjivati.

Mogućnost pozivanja na civilnu odgovornost prijevoznika važno je sredstvo u borbi protiv ilegalnog useljavanja. Međutim, ta regulativa još nije u potpunosti usklađenja na europskoj razini. Stroge odredbe o odgovornosti prijevoznika koje se već primjenjuju u nekim državama članicama često su podvrgnute oštrim kritikama. U tom se smislu mogu otvoriti neka od slijedećih pitanja: da li je politički opravданo na prijevoznike prebacivati zadatak kontroliranja, da li se u tom smislu od prijevoznika uopće može očekivati potrebna razina revnosti, te da li su posljedice takove regulative u skladu sa odredbama međunarodnog prava.

¹⁰⁵

COM (2001) 188 final

Razgovorima u okviru okruglog stola sastavljenog od zainteresiranih strana, uključujući i države članice, prometni sektor i humanitarne organizacije, trebalo bi se zacrtati put prema mogućoj inicijativi Komisije, a ta bi se inicijativa trebala temeljiti na razumnoj političkoj ravnoteži.

Stroga kontrola na vanjskim granicama još je jedan ključni element u borbi protiv ilegalnog useljavanja. Da bi se nadomjestila sadašnja mogućnost slobodnog prolaza na unutarnjim granicama, treba se uesti zajednička i usporediva kontrola na vanjskim granicama i to uz strogo poštivanje postojećih šengenskih obveza. Jasno je da granične kontrole mogu dovesti do kašnjenja, a tu se odgovor treba tražiti u uvođenju sofisticiranije kontrolne opreme, u primjeni novih tehnologija, te u suradnji i razmjeni osoblja.

I na kraju, Zajednica treba postupno uesti sustav upravljanja plovidbom na otvorenom moru izvan priobalnog područja EU. Sada je kretanje brodova regulirano bilateralnim sporazumima zaključenima u okviru IMO-a, npr. za kanal La Manche ili za Sustav podjele morskog prometa kod Ushanta. Ti lokalni sustavi upravljanja usredotočeni su na promet (razmak, brzina, itinerari). Ako se usvoje prijedlozi koje je Komisija već definirala (u paketu "Erika II"), naglasak će se također stavljati i na vrstu tj. opasnost tereta, te na mogućnost preusmjeravanja brodova po olujnom vremenu, što se odnosi i na brodove koji plove izvan teritorijalnih voda. Bez obzira na vrstu sustava, sada se prikupljene informacije ne koriste niti prosljeđuju drugim centrima, organima ili tijelima duž pravca koji brod plovi.

Buduća Europska agencija za sigurnost morskog prometa olakšat će sustavnu razmjenu informacija, i to tim više što će pojava identifikacijskih sustava (transpondera), uvođenje obveze pohranjivanja crne kutije na plovilu i provedba programa Galileo, omogućiti određivanje položaja broda s greškom od samo nekoliko metara. Po uzoru na sektor zračnog prometa, proširena bi Unija do 2010. godine mogla uspostaviti sustav upravljanja prometom koji bi omogućio zaštitu od opasnog ili sumnjivog kretanja brodova, i to naročito skretanjem tih brodova u sigurne luke. Usklađeni sustav takve vrste, kojim bi se upravljalo plovidbom od Bospora do Baltika, uključujući i Biskajski zaljev i kanal La Manche, omogućio bi Europskoj Uniji koordiniranje interventnim i kontrolnim radnjama, i to bez potrebe osnivanja zajedničke obalne straže. Tako bi se, po uzoru na američki model, moglo poduzimati mjere protiv svih opasnosti koje bi moglo zadesiti obalni pojas EU (to se naročito odnosi na krijumčarenje droge, ilegalno useljavanje i prijevoz opasnih tereta).

Uspjeh proširenja ovisi o sljedećim čimbenicima:

- uključivanje mogućnosti javnog financiranja infrastrukture u novim državama članicama u finansijske ciljeve EU za razdoblje nakon 2006. godine, i povezivanje budućih zemalja članica s transeuropskom mrežom EU pomoću kvalitetne infrastrukture, pri čemu je cilj da se udio željezničkog prometa u državama kandidatima zadrži na 35% u 2010. godini te da se u tom smislu mobilizira financiranje iz privatnog sektora;
- razvoj upravnih struktura u državama kandidatima i to naročito kroz obrazovanje inspektora i administrativnog osoblja odgovornih za provedbu regulative koja se odnosi na sektor prometa;
- poticanje mijenjanja zastave brodova u korist registara EU i to primjenom najprikladnijih državnih mjera u okviru socijalne i porezne politike, kao što je sustav oporezivanja utemeljen na tonazi;
- poticanje kontrole sigurnosti u morskom prometu kroz uspostavljanje Europskog sustava za upravljanje prometom.

II PROŠIRENA EUROPA TREBA POBOLJŠATI SVOJ POLOŽAJ NA SVJETSKOJ POZORNICI

Paradoksalno je da Europska Unija, kao vodeća svjetska trgovačka sila koja velik dio svoje trgovinske razmjene obavlja izvan svojih granica, tako malo može utjecati na usvajanje međunarodnih propisa koji se u velikoj mjeri tiču i prometa. Tome je razlog činjenica da je Unija kao takva isključena iz većine međudržavnih organizacija, gdje nema ništa više od pukog statusa promatrača. Takova se situacija mora bez odlaganja popraviti i to tako da Zajednica pristupi međudržavnim organizacijama koje se bave prometom, tako da tridesetak članica proširene Zajednice neće samo govoriti jednim glasom već će, što je još važnije, moći utjecati na aktivnosti tih organizacija u zajedničkom interesu i u skladu sa zahtjevima održivog razvoja.

Potreba da Europa progovori zajedničkim jezikom u okviru zaštite svojih industrijskih i ekoloških interesa naročito je uočljiva u području zračnog prometa.

Najjasnije očitovanje želje EU da poboljša svoj položaj na globalnom tržištu prometa jest izazov kojeg je pred sebe postavila Zajednica kroz uvođenje programa Galileo. Europa će moći učinkovito upravljati svim oblicima prometovanja tek nakon što postigne potpunu neovisnost u području satelitske radionavigacije.

A. Usuglašena stajališta Europske Unije u međunarodnim tijelima

U proteklih desetak godina Zajednica je u velikoj mjeri proširila svoju regulativu, naročito u području zračnog i morskog prometa. Ovom se regulativom više ne reproduciraju tekstovi međunarodnih konvencija, kao što je to ranije bio slučaj. Zajednica je usvojila posebne propise koji nisu uvijek u skladu s preporukama i sporazumima dogovorenima u okviru međunarodnih organizacija.

Što se tiče sigurnosti morskog prometa, u okviru Zajednice je postignut dogovor da se tankerima s jednostrukim dnom do 2015. godine zabrani pristup u luke EU. Nakon ove odluke Europske Unije, i Međunarodna organizacija za morski promet (IMO) je promijenila svoju dinamiku za izbacivanje ovakvih brodova iz upotrebe. Nastojanja Komisije da se postupno smanji buka zrakoplova dovela su i do bržih multilateralnih dogovora unutar Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO) o reviziji normi o buci zrakoplova.

To pokazuje da, uz brižljivo koordinirano djelovanje, EU može znatno utjecati na odluke koje se donose u okviru međunarodnih tijela.

Činjenica je međutim da države članice ne mogu uvijek uskladiti svoje stavove unutar tih organizacija a u vezi s potanjima koja su već dogovorena na razini Zajednice.

Proširenjem još više dolazi do izražaja potreba da Europska Unija odašilje pozitivne signale u pogledu ujednačenosti normi koje je prihvatio 15 članica, a u usporedbi s normama koje se primjenjuju u međunarodnim tijelima koja broje 150 članova. Unija treba povećati svoju sposobnost da se nametne na međunarodnoj arenici i da progovara jedinstvenim glasom u borbi za svoje socijalne, industrijske i ekološke interese. U pregovorima sa Svjetskom trgovinskom organizacijom, Europska će se Unija i dalje zalagati za otvaranje tržišta u sektoru prometa, ali će istovremeno insistirati i na održavanju kvalitete prometnih usluga, na izvršavanju zadataka od općeg gospodarskog interesa, te na sigurnosti putnika.

Zajednica treba pronaći način na koji će moći djelotvorno utjecati na međunarodne organizacije koje se bave prometnim pitanjima, a to se prvenstveno odnosi na *Međunarodnu organizaciju za civilno zrakoplovstvo* i na *Međunarodnu organizaciju za morski promet*. Potkraj 2001. godine, Komisija će predložiti da Vijeće otvori pregovore s tim organizacijama

tako da bi Europska Unija u njima mogla postati punopravni član. U istom je kontekstu Komisija već predložila da Zajednica postane članica Eurocontrola.

Nadolazećim proširenjem otvorit će se i poseban problem u vezi sa statusom Zajednice u međudržavnim organizacijama koje su odgovorne za plovidbu po Rajni i Dunavu. Zbog povijesnih je razloga Centralna komisija za plovidbu Rajnom bila zadužena za sastavljanje propisa o plovidbi po Rajni i njenim pritocima, tj. za 70% europske tonaže. Zajednica je pokušala uključiti opće odrednice tih propisa u regulativu Zajednice koja se odnosi na čitavu mrežu unutarnjih vodnih putova. Međutim, činjenica da istovremeno postoje dva pravna sustava dovodi do problema u pogledu izdavanja certifikata, zaštite posade i emisija plinova.

Ovaj će se raskorak vrlo vjerojatno još više povećati nakon proširenja. Ako se ništa ne napravi u smislu poboljšanja sadašnje situacije, šest država kandidata koje su povezane međunarodnom mrežom unutarnjih vodnih putova EU trebat će, nakon što usvoje pravne stečevine EU, primjenjivati jedan sustav na Rajni, a drugi sustav, tj. sustav EU, na ostalim unutarnjim plovnim putovima kao što su gornji Dunav, Odra i Elaba, i to bez obzira na činjenicu da se svi ti sustavi nalaze na teritoriju EU. Dakle, od novih zemalja članica bi se u tom smislu trebalo tražiti da usvoje regulativu EU i da izdaju certifikate Zajednice koji ne bi vrijedili na Rajni. To ne bi bilo u skladu s politikom jedinstvenog tržišta.

Komisija će stoga **predložiti da Europska Unija postane punopravni član Centralne komisije za plovidbu Rajnom i Dunavske komisije**.

B. Hitna potreba za uvođenjem vanjske dimenzije zračnog prometa

Zračni je promet bitno više od ostalih oblika prometovanja ovisan o međunarodnom kontekstu. Da bi mogle izdržati konkurenčiju velikih svjetskih kompanija, većina europskih zrakoplovnih tvrtki mora poslovati po čitavom svijetu. Kako dugačka putovanja, a naročito letovi preko Atlantika, spadaju među najunosnija putovanja, europske zrakoplovne tvrtke vitalno su zainteresirane za sudjelovanje u ovom segmentu tržišta, pogotovo stoga što će se u domaćem prometu suočavati sa sve većom konkurencijom brzih željeznica. Bilateralnim sporazumima, isto kao i sporazumima o "otvorenem nebu" koje su neke države članice zaključile sa SAD-om¹⁰⁶, prava pružanja usluga zračnog prometa mogu koristiti samo tvrtke iz pojedinačnih država. U slučaju udruživanja dviju zrakoplovnih tvrtki iz različitih država, obje mogu izgubiti svoj portfelj prava na pružanje usluga prijevoza. Kada se dogovaraju takvi sporazumi između SAD-a i država članica EU, administracija SAD-a priznaje samo tvrtke pojedinačnih država članica, a ne europske zrakoplovne tvrtke. Jedan od razloga takovog stanja je i činjenica da nema odgovarajućeg pravnog statuta koji bi omogućio ukidanje takove odredbe o državljanstvu. Statut europskih poduzeća trebao bi biti pokretačka sila za ukidanje takovih odredbi kojima se pristup tržištu dozvoljava samo prijevoznicima iz pojedinačnih država. Drugim riječima, cilj je da europske zrakoplovne tvrtke steknu državljanstvo "Zajednice" u svojim odnosima s trećim državama.

Sve u svemu, situacija u kojoj pojedinačna država članica sama za sebe, umjesto EU, pregovara s trećim zemljama o uvjetima pristupa tržištu pravi je hendikep. Kao očiti primjer možemo navesti slučaj tokijske zračne luke Narita u kojoj su europske zrakoplovne tvrtke uspjele dobiti samo 160 vremenskih odsječaka, dok su američki prijevoznici dobili čak 640.

¹⁰⁶ Švedska, Finska, Danska, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Njemačka, Austrija, Italija i Portugal - sve su te države sa SAD-om potpisale ugovor o otvorenem nebu. Tim se sporazumima osigurava pravo pristupa svim prijevoznicima koje odredi svaka strana i koji udovoljavaju uvjetima u pogledu državljanstva (većina kapitala tvrtke treba biti u vlasništvu državljana dotične države). Sporazum zaključen između Velike Britanije i SAD-a razlikuje se od ostalih po tome što je to ugovor o slobodnom pristupu svim odredištima u Velikoj Britaniji osim zračne luke Heathrow i, u manjom mjeri, zračne luke Gatwick. Što se tiče Heathrow-a, sporazumom se dozvoljava da samo dva britanska i samo dva američka prijevoznika tu zračnu luku koriste za letove prema i iz SAD-a.

Unatoč liberalizaciji zračnog prometa u Europskoj Uniji, zrakoplovne tvrtke mogu poslovati samo iz svog sjedišta u državi podrijetla, a i mogućnosti udruživanja su im manje nego u drugim sektorima. Transatlantske su rute na europskoj strani podijeljene između više od 20 zrakoplovnih tvrtki, dok na strani SAD-a posluje samo sedam tvrtki, a taj bi se broj uskoro mogao smanjiti na četiri ili pet kao posljedica povezivanja tvrtki sa sjedištem u SAD-u. Europske zrakoplovne tvrtke mogu pružati interkontinentalne usluge na samo jednom tržištu, a često su limitirane i na samo jedno čvorište. Na primjer, francuska tvrtka može nuditi usluge prijevoza na relaciji od Berlina do Malage, ali ne i od Berlina do New Yorka. Njihovi konkurenti, a naročito zrakoplovne tvrtke iz SAD-a, imaju nekoliko čvorišnih zračnih luka iz kojih mogu nuditi usluge interkontinentalnog prijevoza i to ne samo do konačnog odredišta u EU, već i do drugih odredišta na bazi sporazuma između tvrtki.

Ovakav međunarodni kontekst uvelike objašnjava sadašnju situaciju u sektoru zračnog prometa: svaka od tri vodeće američke zrakoplovne tvrtke godišnje u prosjeku preveze 90 milijuna putnika, dok ta cifra za najveće europske prijevoznike varira od 30 do 40 milijuna putnika. Najmanje tvrtke nemaju dovoljno veliko domaće tržište da bi se mogle boriti s konkurencijom.

To sve ukazuje da Zajednica treba hitno poduzeti mjere da bi se ubrzao razvoj vanjske dimenzije zračnog prometa, i to u skladu sa značajem unutarnje stečevine. Zbog tog je razloga Zajednica osporila kompatibilnost sporazuma o "otvorenom nebu" kod europskog Suda pravde. Ne čekajući na rezultate tih postupaka, države članice bi hitno trebale nominirati Zajednicu da u njihovo ime nastupa kao pregovarač pri zaključivanju ugovora o zračnom prometu, prvenstveno sa SAD-om, kao što je uostalom već i napravljeno za pregovore s Norveškom, Švicarskom, Islandom i državama kandidatima.

Zajednica mora temeljiti takove sporazume sa svojim glavnim partnerima na načelima kojima se garantira slobodan pristup tržištu, jednak tržišni uvjeti, sigurnost, zaštita okoliša i ukidanje vlasničkih prava. To su osnovna načela koncepcije zajedničkog transatlantskog područja u zračnom prometu koja bi, prema zamisli Komisije, trebala zamijeniti sadašnje transatlantske sporazume. Otvaranjem zajedničkog transatlantskog područja stvorio bi se najveći liberalizirani zračni prostor na svijetu: svaka zrakoplovna tvrtka, europska ili američka, imala bi pravo na slobodno poslovanje, bez ograničavanja prava na prometovanje, a u skladu s pravilima koja će strane definirati u pogledu tržišnog natjecanja, sigurnosti i zaštite okoliša. Ta će pravila provoditi zajednička tijela. Također će se trebati ispitati i mogućnost otvaranja pregovora o zračnom prometu sa ostalim velikim partnerima, kao što su Japan i Rusija.

C. Galileo: naglasak na potrebu uvođenja globalnog programa

Satelitska radionavigacija je tehnologija pomoću koje svatko tko posjeduje prijamnik može primati signale koji se šalju iz niza satelita, te dobivati ne samo trenutno očitanje već i točan položaj (zemljopisna dužina, zemljopisna širina i visina).

Ova se tehnologija pokazala vrlo uspješnom, pa se stalno otkrivaju njene nove primjene. Sada se koristi u čitavom nizu javnih i privatnih aktivnosti, uključujući sektore kao što je promet (lociranje vozila i mjerjenje brzine vozila, osiguranje itd.), telekomunikacije (signali za integriranje mreža, povezivanje banaka, povezivanje električnih mreža), medicina (npr. telededicina), provođenje zakona (npr. elektronsko praćenje), carina (terenska istraživanja itd.) i poljoprivreda (sustavi za pružanje geografskih podataka).

To je dakle strateški vrlo značajna tehnologija s velikim potencijalom za ostvarivanje poprilične dobiti.

Ovom tehnologijom za sada raspolažu samo SAD (GPS) i Rusija (GLONASS) i oba se sustava financiraju u vojne svrhe, pa se stoga signali mogu blokirati ili ometati u svakom

trenutku, ako je to potrebno radi zaštite interesa tih zemalja. To se npr. dogodilo u toku rata na Kosovu kada su SAD-e isključile GPS signal. Niti jedan od ta dva sustava nije potpuno pouzdan: npr. korisnici nemaju odmah povratnu informaciju o greškama, a prijenos je ponekad nepredvidiv, naročito u gradovima i regijama koji su smješteni na krajnjem sjeveru Europe.

Europa si ne može priuštiti luksuz da u tako strateški značajnom sektoru u potpunosti ovisi o trećim državama.

Komisija je stoga prezentirala neovisan program za satelitsku radionavigaciju GALILEO u okviru kojeg bi se lansiralo 30 satelita koji bi pokrivali čitav planet, a na zemlji bi se postavili lokalni odašiljači. Tako bi se omogućilo pružanje usluga svim korisnicima na bilo kojoj lokaciji, uključujući i prekrivena područja (tunele, podzemna parkirališta itd.).

Uspjeh programa Galileo u velikoj mjeri ovisi o usvajanju jedinstvenog stajališta EU po tom pitanju, a prilikom međunarodnih pregovora. Prvi značajan korak napravljen je u svibnju 2000. godine na Svjetskoj konferenciji za radiokomunikacije u Istanbulu, kada su dobivene sve potrebne frekvencije. Zajednica treba voditi i međunarodne pregovore da bi se Galileo razvijao u skladu sa američkim i ruskim sustavima, tj. da bi se svi ti sustavi mogli nadopunjavati. Komplementarnim korištenjem signala GPS i Galileo postizat će se bolji rezultati na oba sustava. Sada su u toku pregovori sa američkim i ruskim organima o interoperabilnosti sustava i o frekvencijama koje su potrebne za razvoj projekta. Pregovori sa SAD-om još nisu dovršeni ali se zato Rusija na sastanku na vrhu održanom u Parizu 30. listopada 2000. godine složila s potrebom postizanja kompatibilnosti između sustava Glonass i Galileo.

Europska će Unija do 2008. godine u okviru ovog projekta dobiti globalni sustav, kojeg će moći u potpunosti kontrolirati, i koji će udovoljavati zahtjevima EU u pogledu točnosti, pouzdanosti i sigurnosti. Tako će EU imati na raspolaganju sredstvo koje je neophodno za ostvarivanje njene politike razvoja u sektoru prometa. Galileo će na primjer omogućiti trenutno praćenje robe koja se prevozi željeznicom, što će olakšati razvoj politike dostave robe "upravo na vrijeme". Galileo će omogućiti vrlo precizno pozicionirane brodova koji prevoze opasne terete, te će pomorskim vlastima omogućiti osiguravanje sigurne plovidbe, naročito u prometom zakrčenim područjima kao što je npr. zona oko Ushanta. Hitni slučajevi, usluge traženja i spašavanja, te usluge civilne zaštite, to su samo još neke od mogućih primjena u kojima Galileo nudi pouzdana i garantirana rješenja, i to u skladu s najstrožim standardima. Galileo će omogućiti pristup potencijalnom tržištu od 9 milijardi eura godišnje, a za uzvrat traži ulaganje koje odgovara cijeni 250 km pruge za brzu željeznicu.

Programom Galileo mogao bi se dakle revolucionarizirati sektor prometa, kao što se već dogodilo i sa liberalizacijom zračnog prometa kroz uspostavljanje specijalnog segmenta za ekonomične letove, čime se otvorilo novo tržište turističkog prometa. Usporedba je moguća i sa mobilnom telefonijom, koja je do korijena promijenila naš svakodnevni život.

Program Galileo provest će se u četiri faze:

- studijska faza koja završava 2001. godine,
- razvojna i ispitna faza u cilju lansiranja prvih satelita u razdoblju od 2001. do 2005. godine,
- faza puštanja u pogon za niz od 30 satelita: u vremenu od 2006. do 2007. godine,
- operativna faza od 2008. godine nadalje.

Nakon što je na sastanku Europskog vijeća u Stockholmu dogovoren da se ovaj program treba pokrenuti bez ikakvog odlaganja, sve sada ovisi o mogućnosti mobiliziranja privatnog

sektora radi osiguravanja sredstava, i to prvenstveno za fazu puštanja u pogon. Komisija je stoga predložila da se prema Članku 171 Sporazuma uspostavi zajedničko poduzeće koje bi dovršilo sadašnju razvojnu fazu i osiguralo zajedničko javno i privatno financiranje ovog projekta.

To zajedničko poduzeće ovlastit će Europsku svemirsku agenciju (ESA) za provedbu svemirskog i kopnenog segmenta projekta u razvojnoj fazi. U fazi puštanja u pogon, zadatke zajedničkog poduzeća moglo bi preuzeti neko europsko poduzeće.

ZAKLJUČCI: VRIJEME ZA DONOŠENJE ODLUKA

Potreban je velik broj političkih mjera i instrumenta da bi se pokrenuo proces koji bi u sljedećih 30 godina trebao dovesti do ostvarenja održivog prometnog sustava kakav bismo realno htjeli imati. Mjere koje se predlažu u ovoj Bijeloj knjizi samo su privi koraci koji se provode u okviru dugoročnije strategije.

Zajednička prometna politika neće se mogući uskladiti sa zahtjevima održivog razvoja ako se brzo ne riješi čitav niz problema:

- Odgovarajuće financiranje infrastrukture koja je potrebna za uklanjanje uskih grla i za povezivanje vanjskih regija Zajednice s njenim središnjim područjima. Uspostavljanje transeuropske mreže ostaje jedan od preduvjeta za promjenu razine zastupljenosti pojedinačnih oblika prometovanja. Stoga je izuzetno važno internalizirati vanjske troškove, a naročito troškove u vezi sa okolišem, i to kroz uvođenje pristojbi za korištenje infrastrukture koje bi trebali plaćati svi korisnici.
- Političko određenje u pogledu usvajanja šezdesetak mjera koje se predlažu u ovoj Bijeloj knjizi. EU će izbjegći prometno zakrčenje samo ako posveti veliku pažnju pitanju reguliranog tržišnog natjecanja gdje bi, u sferi prijevoza tereta, najvažniju ulogu trebala imati željeznica.
- Usvajanje novog pristupa: Lokalni organi trebaju usvojiti novi pristup u vezi s gradskim prijevozom a taj bi se pristup trebao temeljiti na modernizaciji javnog prijevoza i manjem korištenju osobnih automobila. To je dio tereta koji se treba preuzeti da bi se ispunile međunarodne obveze u pogledu smanjenja emisija CO₂.
- Uдовoljavanje potrebama korisnika koji za sve veću cijenu mobilnosti imaju pravo očekivati kvalitetnu uslugu i puno poštivanje njihovih prava, bez obzira na to da li uslugu pruža javno ili privatno poduzeće. Na taj će se način korisnik moći postaviti u samo središte organizacije prometnih usluga.

Međutim, samo uspostavljanje zajedničke prometne politike neće nam donijeti sve odgovore. Rješenja se trebaju tražiti u okviru opće strategije bazirane na održivom razvoju koja uključuje provođenje sljedećih politika:

- gospodarska politika i promjene u proizvodnom procesu a u vezi s potražnom za uslugama prometa;
- politika korištenja zemljišta i naročito politika urbanističkog razvoja - da bi se izbjegao nepotreban porast mobilnosti zbog nedosljednosti u urbanističkom planiranju;
- socijalna i obrazovna politika, sa usklađivanjem radnog vremena s vremenom boravka u školi;
- politika planiranja gradskog prometa na lokalnoj razini a naročito u velikim gradovima;
- proračunska i porezna politika - radi povezivanja internizacije vanjskih (a naročito ekoloških) troškova s dovršenjem transeuropske mreže;

- politika poticanja konkurenčnih odnosa kojom se treba osigurati da se postupak otvaranja tržišta, naročito u sektoru željeznica, ne uspori djelovanjem dominantnih poduzeća koja su već prisutna na tržištu, te da se postigne odgovarajuća kvaliteta usluga u javnom sektoru;
- politika europskih prometnih istraživanja, kojom bi se trebao postići veći stupanj dosljednosti u okviru istraživanja koja se provode u Zajednici, i to bilo na razini država ili u privatnom sektoru, a sve u cilju uspostavljanja europskog istraživačkog područja.

Mnoge mјere koje se spominju u Bijeloj knjizi, poput onih koje se odnose na ulogu automobila i kvalitetu javnih usluga, zahtijevaju donošenje odluka na razini pojedinačnih država, a u kontekstu jasno određene supsidijarnosti. Prijedlozi dati u Bijeloj knjizi (Prilog I) odnose se na šezdesetak mјera koje bi se trebale donijeti na razini Zajednice. U skladu s aktivnostima koje se provode u drugim područjima poput energetike, telekomunikacija i financija, trebala bi se u sektoru prometa uspostaviti nova regulativa na europskoj razinu, a u okviru te regulative bi koordinirano djelovala državna tijela koja se sada uspostavljaju. Na toj bi se razini rješavala pitanja kao što su dodjela odsječaka u zrakoplovstvu ili ruta za vlakove u sektoru željeznica, ili pak pitanja koja se odnose na sigurnost cestovnog prometa. To je karakteristična pojava u novom sustavu upravljanja¹⁰⁷.

Kao što smo već naglasili, te su mјere ambiciozniјe nego što se to na prvi pogled čini. Trebamo biti svjesni činjenice da u postupku usvajanja - u kojem je često potrebno i suodlučivanje Europskog parlamenta/Vijeća - trebamo prekinuti sadašnju praksu ministara prometa da za svako pitanje traže konsenzus. Trebamo u potpunosti iskoristiti mogućnosti koje nam nudi Mastrihtski sporazum (a koje su još povećane naknadnim sporazumima zaključenima u Amsterdamu i Nici) u vezi s odlučivanjem na temelju kvalificirane većine.

Da bi se ubrzao postupak donošenja odluka i omogućilo praćenje postignutih rezultata, Komisija je odlučila sastaviti dinamički plan sa datumima do kojih se trebaju ostvariti određeni ciljevi te će, u skladu s tim planom, u 2005. godini obaviti opću ocjenu provedbe mјera koje se predlažu u ovoj Bijeloj knjizi. U toj će se ocjeni u obzir uzeti gospodarske, društvene i ekološke posljedice predloženih mјera¹⁰⁸. Ta će se ocjena također temeljiti i na detaljnoj analizi onih utjecaja proširenja koji bi mogli promijeniti strukturu europskog prometnog sustava. Komisija će također, koliko to bude moguće, nastaviti kvantificirati spomenute ciljeve te u tom smislu namjerava u 2002. godini objaviti priopćenje u kojem će se ti ciljevi definirati.

¹⁰⁷ Europsko upravljanje: Bijela knjiga COM(2001)428.

¹⁰⁸ A te se posljedice prate u okviru postupka TERM: Mehanizam za izvještavanje o prometu i okolišu (ili na engleskom: Transport and Environment Reporting Mechanism)

P R I L O Z I

I. PRILOG I: PROGRAM DJELOVANJA

Mjere koje se predlažu u Bijeloj knjizi mogu se sažeto iskazati kako slijedi:

1. PRESTRUKTURIRANJE POSTOJEĆIH OBLIKA PROMETOVARANJA

1.1 Poboljšanje kvalitete u sektoru cestovnog prometa

- Uskladiti kontrole i kazne do kraja 2001. godine radi
 - promicanja učinkovitog i ujednačenog tumačenja, provođenja i praćenja postojeće regulative u sektoru prometa,
 - definiranja odgovornosti poslodavaca za neke prekršaje koje su počinili njihovi vozači,
 - usklađivanja uvjeta za isključivanje vozila iz prometa,
 - povećanja broja kontrola koje su države članice dužne obaviti (sada su one u broju stvarno odrađenih dana zastupljene sa 1%) u vezi s dozvoljenim vremenom vožnje i vremenom odmaranja vozača.
- Zadržati atraktivnost profesija u sektoru cestovnog prometa i to zadavanjem potrebnih znanja i vještina i osiguravanjem zadovoljavajućih radnih uvjeta.
- Uskladiti minimalne zahtjeve u ugovorima kojima se reguliraju prometne aktivnosti, da bi se tarife mogle revidirati u slučaju povećanja troškova (npr. porast cijena goriva).

1.2 Revitaliziranje željeznica

- Postupno otvarati željeznički promet u Europi. Komisija će do kraja 2001. godine predložiti drugi paket mjera za sektor željeznica
 - radi otvaranja robnog prometa na razini pojedinačnih država (omogućavanje kabotaže),
 - radi postizanja visoke razine sigurnosti u željezničkom prometu a na temelju neovisno definiranih pravila i propisa, što uključuje i jasno određivanje odgovornosti svakog pojedinačnog subjekta,
 - radi ažuriranja direktiva o interoperabilnosti za sve komponente kako brzih tako i tradicionalnih željeznica,
 - radi postupnog otvaranja međunarodnog putničkog prometa,
 - radi promicanja mjera za održavanje odgovarajuće razine kvalitete željezničkih usluga i za zaštitu prava korisnika. U tom će se smislu predložiti direktiva kojom će se zacrtati uvjeti za obeštećivanje u slučaju kašnjenja ili pružanja neodgovarajućih usluga. Predložit će se i druge mjere koje se odnose na definiranje pokazatelja kakvoće usluga, na uvjete ugovora, na transparentnost informacija za putnike i na mehanizme za izvansudsko rješavanje sporova.
- Poboljšavati sigurnost u sektoru željeznica i to predlaganjem direktive i osnivanjem tijela EU za interoperabilnost i sigurnost u sektoru željeznica.
- Podupirati gradnju nove infrastrukture a naročito pruga rezerviranih za željeznički robni promet.
- Uspostaviti dijalog sa željezničkim sektorom u kontekstu zaključivanja dobrovoljnih sporazuma o smanjenju negativnih ekoloških utjecaja.

1.3 Kontrola porasta zračnog prometa

- U kontekstu uvođenja zajedničkog zračnog prostora (jedinstvenog neba), predložiti da se do 2004. godine uvede:

- jako regulativno tijelo s odgovarajućim resursima, neovisno o raznim interesima u tom sektoru, te sposobno definirati ciljeve koji će omogućiti rast prometa ali uz očuvanje zadovoljavajuće razine sigurnosti,
 - mehanizam koji vojnim vlastima omogućuje zadržavanje odgovarajuće obrambene sposobnosti ali koji ujedno i otvara mogućnost suradnje radi što učinkovitije organizacije zračnog prostora,
 - socijalni dijalog sa socijalnim partnerima, koji bi mogao početi s kontrolorima zračnog prometa, te koji bi omogućio konzultacije, u skladu sa iskustvima iz drugih sektora, o aspektima zajedničke zrakoplovne politike koji se odnose na socijalna pitanja; ovaj bi dijalog mogao dovesti do zaključivanja sporazuma između zainteresiranih organizacija,
 - suradnja sa Eurocontrol-om i korištenje informacija i znanja te organizacije u cilju što kvalitetnijeg razvijanja i provođenja pravila EU,
 - sustav nadziranja, kontroliranja i kažnjavanja kojim se osigurava djelotvorno provođenje pravila.
- U okviru Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo, preispitati postojeći sustav oporezivanja u zračnom prometu i pregovarati o uvođenju poreza na kerozin do 2004. godine isto kao i o uvođenju kategorizirane pristojbe za let.
- u 2002. godini pokrenuti razgovore o budućnosti zračnih luka
- radi što boljeg iskorištavanja postojećih kapaciteta,
 - radi preispitivanja sustava pristojbi koje naplaćuju zračne luke,
 - radi povezivanja zračnog prometa u logičan sustav koji objedinjuje sve oblike prometovanja,
 - radi definiranja potreba za izgradnjom nove infrastrukture zračnih luka.
- U 2003. godini podnijeti prijedlog revizije sustava za dodjelu odsječaka da bi se poboljšao pristup tržištu, te da bi se istovremeno smanjili negativni ekološki utjecaji u zračnim lukama koje su smještene u EU.
- Pregovarati sa SAD-om o zaključivanju Zajedničkog transatlantskog sporazuma o zrakoplovstvu koji bi zamijenio sadašnje sporazume o otvorenom zračnom prostoru.

1.4 Revitalizacija sustava morskog prometa i prometa unutarnjim vodnim putovima

- Razviti infrastrukturu koja je potrebna za izgradnju pravih "morskih autocesta".
- Pojednostavniti regulativu u morskom prometu i prometu unutarnjim vodnim putovima, i to naročito poticanjem uspostavljanja ureda za brzo obavljanje administrativnih i carinskih formalnosti na jednom mjestu, te povezivanjem svih subjekata u logistički lanac.
- Predložiti pravni okvir za kontrolu putnika koji se ukrcavaju na brodove za krstarenje unutar EU, da bi se tako smanjila opasnost od napada (te sigurnosne mjere trebale bi biti u skladu s mjerama koje se već poduzimaju u zračnom prometu).
- Pooštiti propise o sigurnosti u morskom prometu i to naročito u suradnji s Međunarodnom organizacijom za morski promet i Međunarodnom organizacijom rada:

 - propisivanjem minimalnih socijalnih zahtjeva koji se moraju kontrolirati u toku inspekcije brodova,
 - razvijanjem pravog europskog sustava za upravljanje morskim prometom,

- Poticati inicijativu da što više brodova promijeni zastavu u korist registara EU, i to na temelju najboljih postupaka razvijenih u vezi sa socijalnim i poreznim pitanjima. U tom smislu će se u 2002. godini predložiti mjere o oporezivanju na bazi tonaže, a ujedno će se revidirati upute o državnoj pomoći u sektoru morskog prometa.
- Poboljšati situaciju u prometovanju unutarnjim vodnim putovima i to poduzimanjem sljedećih mjer:
 - standardizacija tehničkih zahtjeva za čitavu mrežu vodnih putova u EU, i to do 2002. godine,
 - bolje usklađivanje certifikata zapovjednika plovila za plovidbu unutarnjim vodnim putovima EU, uključujući i Rajnu; Komisija će u tom smislu podnijeti prijedlog u 2002. godini,
 - usklađivanje zahtjeva o vremenu odmaranja, članovima posade, sastavu posade i vremenu plovidbe za plovila koja koriste unutarnje vodne putove; Komisija će u tom smislu podnijeti prijedlog u 2002. godini.

1.5 Povezivanje raznih oblika prometovanja

- Uspostaviti do 2003. godine novi program za poticanje prometnih rješenja koja bi bila alternativa cestovnom prometu (Marco Polo); za te bi se potrebe mogao osigurati godišnji proračun od oko 30 milijuna eura kao pomoć za pokretanje komercijalnih projekata.
- Predložiti do 2003. godine novi koncepcijski okvir EU za razvoj zanimanja "integrator tereta" i za standardizaciju jedinica koje se koriste u području prometa, te postupaka za utovar tereta.

2. RJEŠAVANJE PITANJA USKIH GRLA

- Revidirati u 2001. godini upute koje se odnose na transeuropsku mrežu da bi se uklonila uska grla i to poticanjem sljedećih aktivnosti: razvoj koridora u kojima će prioritet imati promet roba, razvoj mreža za brzi putnički promet, izrada planova za upravljanje glavnim cestovnim prometnicama, te dodavanje odgovarajućih projekata na Esenski popis. Neki od tih projekata su:
 - Teretna željeznica velikog kapaciteta kroz Pireneje.
 - Istočnoeuropska linija (brza željeznica/kombinirani promet): Pariz - Stuttgart - Beč.
 - Fehmarnski most/tunel između Njemačke i Danske.
 - Projekt satelitske radionavigacije Galileo.
 - Poboljšanje plovnosti Dunava između Straubinga i Vilshofena.
 - Željeznička veza Verona - Napulj, uključujući i odvojak Bologna - Milano.
 - Interoperabilnost iberske brze željezničke mreže.
- U 2001. godini povećati subvencije koje se iz proračuna transeuropske mreže daju za rješavanje glavnih uskih grla na 20% od vrijednosti projekata. To se odnosi i na uska grla koja još postoje na granicama između EU i država kandidata, nakon čega će se uvesti uvjetna pravila.
- U 2004. godini podnijeti detaljniju reviziju transeuropske mreže s naglaskom na: mjeru za što bolju integraciju mreža država kandidata u mrežu EU, uvođenje koncepta "morskih autocesta", razvoj kapaciteta zračnih luka i osiguranje bolje teritorijalne povezanosti čitavog kontinenta.

- Uspostaviti okvir EU prema kojem bi se sredstva ostvarena naplatom pristojbi na konkurentskim pravcima koristila za financiranje građenja nove infrastrukture, naročito željezničkih pravaca.
- Usuglasiti minimalne sigurnosne standarde za cestovne i željezničke tunele unutar transeuropske prometne mreže.

3. KREIRANJE PROMETNE POLITIKE S NAGLASKOM NA POTREBE KORISNIKA

3.1 Nesigurne ceste

- Postaviti cilj da se u EU do 2010. godine prepolovi broj poginulih u cestovnim nesrećama.
- Uskladiti do 2005. godine propise o kontrolama i kaznama koje se primjenjuju u međunarodnom trgovačkom prometu po transeuropskoj cestovnoj mreži, s naglaskom na propise o prebrzoj vožnji i vožnji pod utjecajem alkohola.
- Sastaviti popis posebno opasnih "crnih točaka" na transeuropskim pravcima, te usuglasiti kriterije za označavanje takovih mjesta.
- Zatražiti od proizvođača autobusa da u novim vozilima na sva sjedala ugrađuju sigurnosne pojaseve. Odgovarajuća direktiva predložit će se u 2003. godini.
- Posebnu pažnju obratiti na opasnu vožnju i razmjenjivati pozitivna iskustva radi poticanja odgovornog način vožnje - u tom smislu provoditi programe obučavanja i obrazovanja koji su prvenstveno namijenjeni mladim vozačima.
- Nastaviti provođenje mjera za borbu protiv vožnje pod utjecajem alkohola, te pronaći rješenja u vezi s korištenjem droga i lijekova.
- Na europskoj razini razviti metodologiju za poticanje neovisnih tehničkih istraživanja, npr. kroz uspostavljanje odbora neovisnih stručnjaka koji bi djelovali u okviru Komisije.

3.2 Činjenice o troškovima korisnika

- Predložiti u 2002. godini okvirnu direktivu u kojoj će se definirati načela i struktura sustava naplate za korištenje infrastrukture, isto kao i zajednička metodologija za određivanje tarifa, koja bi zamijenila postojeće poreze i omogućila uzajamno financiranje raznih oblika prometovanja.
- Ujednačiti porezni sustav prelaganjem (do 2003. godine) usklađenih poreza za gorivo koje se koristi u komercijalnom cestovnom prometu, čime bi situacija na internom tržištu postala približno jednaka.
- Predložiti 2002. godine direktivu kojom se jamči interoperabilnost sredstava plaćanja unutar transeuropske cestovne mreže.

3.3 Prava i obveze korisnika

- Povećati u 2001. godini prava putnika u zračnom prometu i to objavljivanjem novih prijedloga koji će se naročito odnositi na onemogućavanje ulaza u zrakoplov zbog izdavanja prevelikog broja rezervacija, kašnjenje zrakoplova i otkazivanje letova.
- Ponuditi u 2001. godini propis sa zahtjevima koji se odnose na ugovore o zračnom prometu.

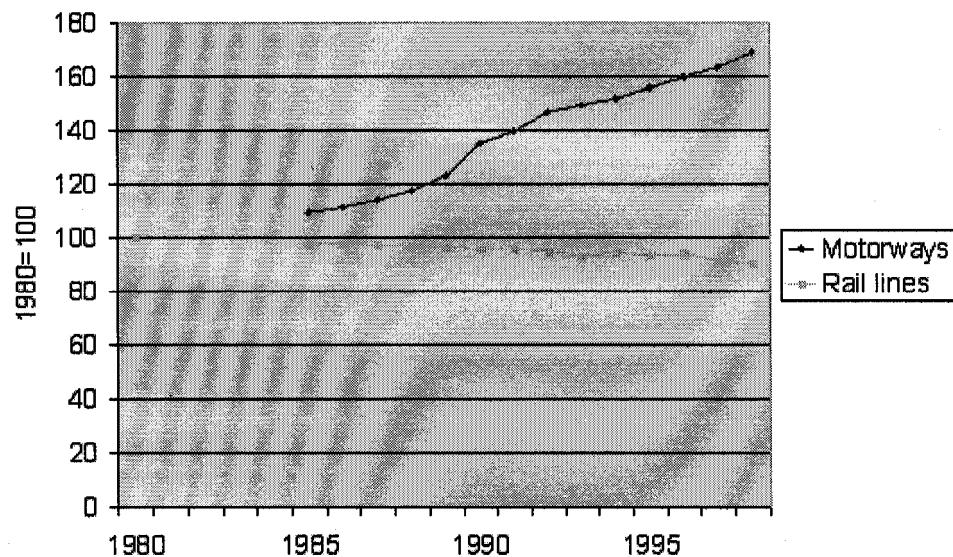
- Ukoliko je moguće, primijeniti do 2004. godine mjere EU o zaštiti prava putnika i na druge oblike prometovanja, naročito na željeznice, morski promet i, kada je to moguće, na usluge javnog gradskog prijevoza. To se naročito odnosi na kvalitetu usluga, pokazatelje kvalitete, ugovorne uvjete, transparentnost informacija za putnike, te na mehanizme za izvansudsko rješavanje sporova.
- Predložiti korekciju postupaka za dodjeljivanje pomoći državama članicama, naročito u slučajevima kada se pomoć daje u vidu kompenzacije za održavanje javnih linija prema rubnim područjima Zajednice i prema malim otocima.
- Pojasniti opća načela koja bi se trebala primjenjivati za usluge od općeg gospodarskog interesa u području prometa, a u cilju osiguranja kvalitetnih usluga, u skladu s priopćenjem Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi.

4. SUOČAVANJE S POSLJEDICAMA GLOBALIZACIJE U SEKTORU PROMETA

- Kvalitetnom infrastrukturom povezati buduće države članice s transeuropskom mrežom EU radi zadržavanja udjela željeznice u državama kandidatima na 35% u 2010. godini. Infrastruktura će se financirati kroz suradnju javnog i privatnog sektora.
- Osigurati u budućim finansijskim planovima EU mogućnost adekvatnog javnog financiranje infrastrukture u novim državama članicama.
- Razvijati upravne sposobnosti država kandidata, naročito kroz obuku inspektora i administrativnog osoblja zaduženog za provedbu zakona o prometu.
- Puno članstvo Europske Unije u glavnim međunarodnim organizacijama, naročito u Međunarodnoj organizaciji za civilno zrakoplovstvo, Međunarodnoj organizaciji za morski promet, Komisiji za plovidbu Rajnom, Komisiji za Dunav i u Eurocontrol-u.
- Do 2008. godine razviti za potrebe EU sustav za satelitsku navigaciju globalnog dometa, kojeg će kontrolirati EU i koji će udovoljavati njenim standardima u pogledu točnosti, pouzdanosti i sigurnosti (Galileo).

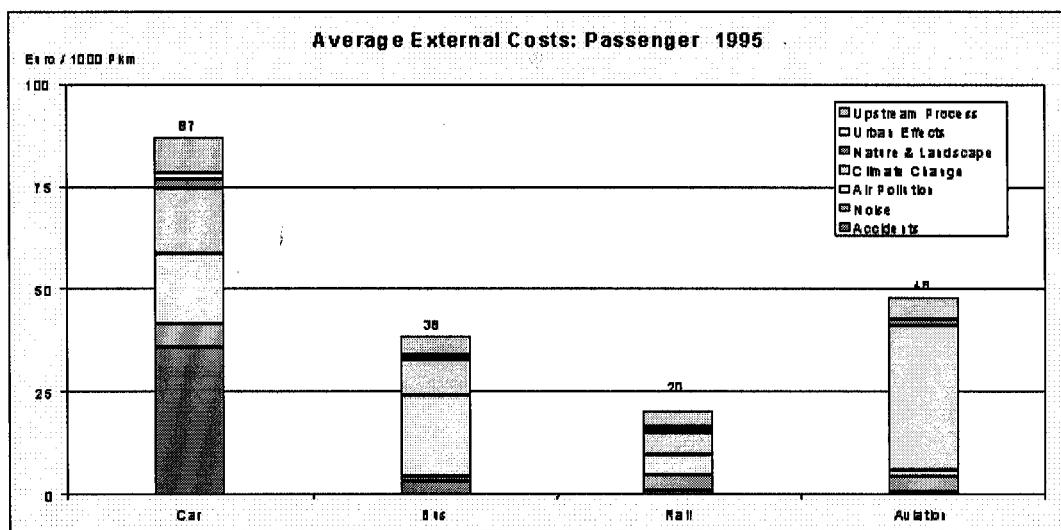
II. PRILOG II: POKAZATELJI I KVANTITATIVNE ILUSTRACIJE

Slika 1: Dužina autocesta i željezničkih pravaca



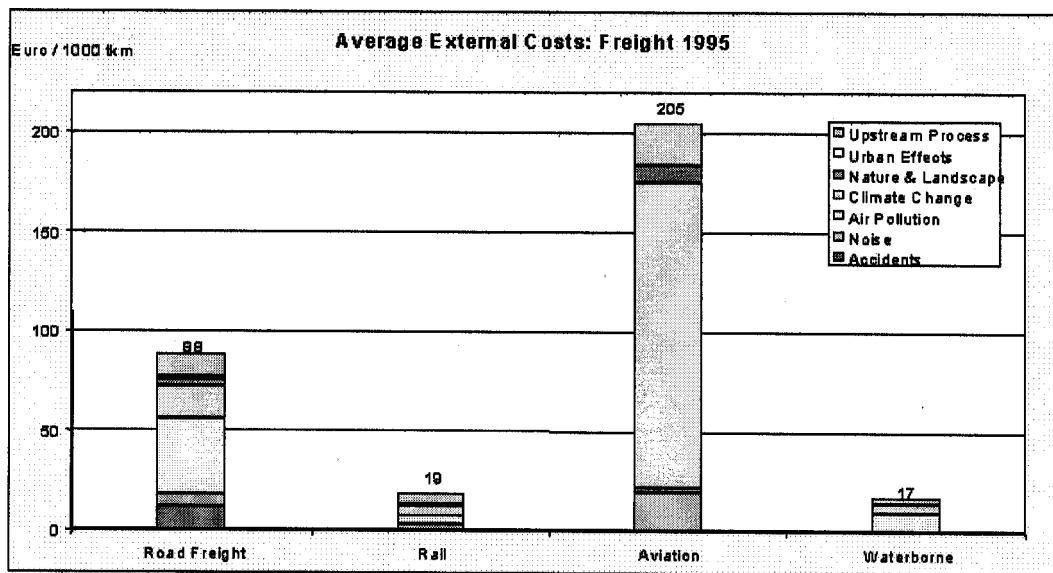
Izvor: Eurostat, 2001.

Slika 2: Prosječni vanjski troškovi u 1995. (EUR 17) po oblicima prometovanja i po vrsti troškova: putnički promet (bez troškova prometnog zakrčenja)



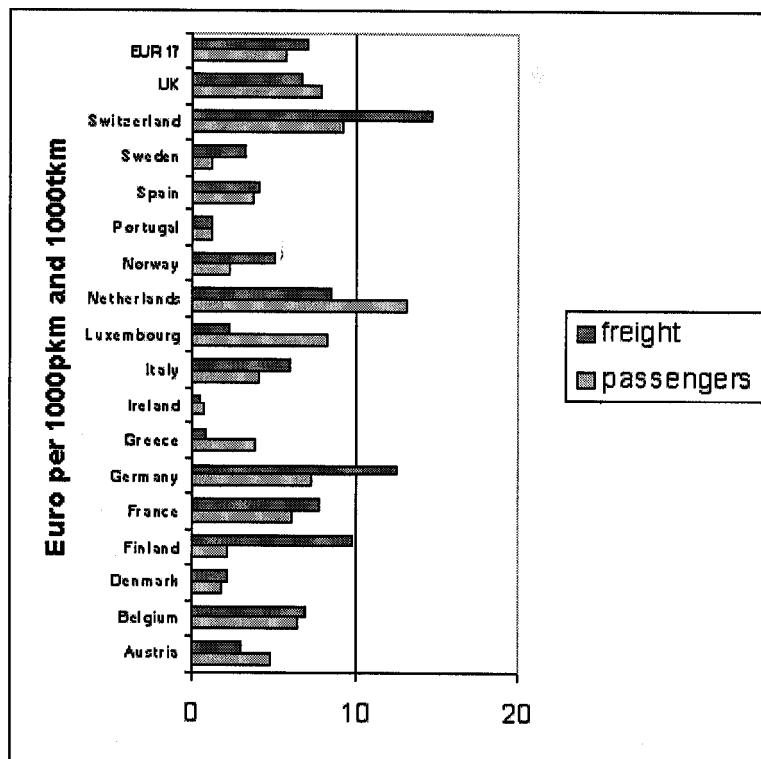
Izvor: INFRAS, IWW za IUR, 2000.

Slika 3: Prosječni vanjski troškovi u 1995. (EUR 17) po oblicima prometovanja i po vrsti troškova: robni promet (bez troškova prometnog zakrčenja)



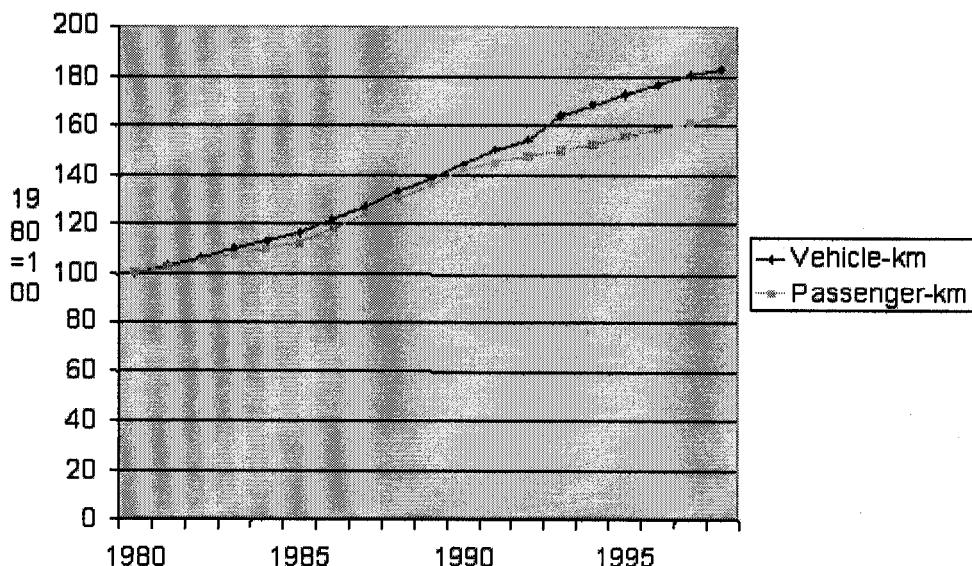
Izvor: INFRAS, op. cit. 2000.

Slika 4: Prosječni vanjski troškovi prometnog zakrčenja, 1995, eura na 1.000 putnika/km i tona/km



Izvor: ECMT, 1998; INFRAS, op. cit., 2000

Slika 5: Putnika/km i vozila/km u Francuskoj, Portugalu, Finskoj i Velikoj Britaniji, 1980-1998



Izvor: Eurostat, 2001.

Rezultati raznih pristupa prikazani su u Tablicama 1 (općenito) i 3 (detaljno).

Tablica 1: Usporedba opcija prema trendovima porasta u razdoblju od 1998. do 2010.

1998 = 100 EU 15	Putnik/kilometar	Tona/kilometar	Vozilo/kilometar	Emisije CO ₂
Očekivani trend	124	138	126	127
Opcija A	124	138	115	117
Opcija B	124	138	115	115
Opcija C	124	138	112	110
BDP	143	143	143	143

Tablica 2 je zapravo grubi prikaz osnovnih mjera koje bi se mogle poduzeti da bi se pomirile koncepcije prometa i održivog razvoja. Program mjera definiran u Bijeloj knjizi treba se poduprti međusektorskim aktivnostima, tj. ekonomskim aktivnostima izvan prometa, da bi predložene opcije mogле biti uspješne (to se naročito odnosi na opciju C).

Tablica 2: Tipologija raskidanja veza

Područja rask. veza	Gospodarske djelatnosti	Prometni sustav	Ekološki utjecaj
Pokazatelji	BDP (putnika/km i tona/km)	Vozila/kilometara	Emisija onečišćujućih tvari
Mjere za raskidanje veza (primjeri)	<ul style="list-style-type: none"> • urbanizam • organizacija rada (npr. rad na daljinu) • sustav industrijske proizvodnje • planiranje namjene zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> • naplaćivanje • inteligentni prometni sustavi • prebacivanje između oblika prometovanja • bolja stopa utovara i iskoristivosti vozila 	<ul style="list-style-type: none"> • vozila i goriva koja manje zagađuju • kontrola brzine • energetski učinkoviti motori

Izvor: 5. Komisijin istraživački program - SPRITE: Odjeljivanje intenziteta prometa od gospodarskog razvoja

Objašnjenje:

Putnik/km: prijevoz putnika na udaljenost od jednog km

Tona/km: prijevoz jedne tone na udaljenost od jednog km

Vozilo/km: broj km koje je prošlo vozilo

CO₂: procjena emisija ugljičnog dioksida. U predviđenom trendu i u tri gornje opcije u obzir se uzimaju dobitke u energetskoj učinkovitosti vozila koji se očekuju kao rezultat dobrovoljno sporazuma sa automobilskom industrijom (ACEA, KAMA, JAMA).

BDP: hipotetski rast BDP-a od 3% godišnje.

Tablica 3: Ilustracija rezultata raznih pristupa

EU 15	1998														
	Bn Pkm- Tkm	Bn vo/km	Mio Tona CO ₂												
Automobili	3776	2221,2	434,2	4650	2735,3	453,4	4650	2486,6	412,2	4650	2486,6	412,2	4559	2438	404,1
Autobusi	415	24,4	18,7	441	25,9	19,8	441	25,9	19,8	441	23,6	18,0	501	26,8	20,5
Metro/tramvaj	50	0,5	0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	53	0,5	0,0	61	0,5	0,0
Željeznica	290	1,5	6,4	327	1,7	7,2	327	1,7	7,2	327	1,5	6,5	400	1,8	8,0
Zračni promet	241	1,9	59,3	458	3,7	112,7	458	3,7	112,7	458	3,3	102,4	408	3,0	91,2
Putnici, ukupno	4772	2249,5	518,6	5929	2767,1	593,1	5929	2518,4	551,9	5929	2515,5	539,1	5929	2470,1	523,8
Rast 1998-2010				24%	23%	14%	24%	12%	6%	24%	12%	4%	24%	10%	1%
Ceste	1255	313,8	271,1	1882	470,5	406,5	1882	427,7	369,6	1882	427,7	369,6	1736	394,5	340,9
Željeznice	241	1,3	1,9	272	1,5	2,2	272	1,5	2,2	272	1,4	2,0	333	1,7	2,4
Unut. vodni put.	121	0,3	3,6	138	0,4	4,1	138	0,4	4,1	138	0,4	3,8	167	0,4	4,6
Cjevovodi	87		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0	100		1,0
Obalna plovidba	1166	0,3	23,3	1579	0,4	31,6	1579	0,4	31,6	1579	0,4	28,7	1635	0,4	29,7
Roba, ukupno	2870	315,76	300,9	3971	472,8	445,4	3971	430	408,5	3971	429,8	405,1	3971	397,0	378,6
Rast iznad 1998				38%	50%	48%	38%	36%	36%	38%	36%	35%	38%	26%	26%
Ukupno		2565,2	819,5		3239,9	1038,5		2948,4	960,4		2945,3	944,2		2867,1	902,4
Rast 1998-2010					26%	27%		15%	17%		15%	15%		12%	10%
Rast BDP 1998-2010					43%	43%		43%	43%		43%	43%		43%	43%

Izvor: Za podatke iz 1998. o putnicima/km i tonama/km: "Promet u EU u brojkama, Statistička džepna knjiga, Europska komisija 2000.". Podatke o emisijama CO₂ i o vozilima/km procijenile su Komisije službe.

III. PRILOG III: PROJEKTI KOJE SU PODNIJELE ZEMLJE ČLANICE I EUROPSKI PARLAMENT A KOJE KOMISIJA RAZMATRA RADI UVRŠTAVANJA U POPIS "SPECIFIČNIH PROJEKATA" (ESSENSKI POPIS)

PROJEKTI KOJE SU PODNIELE ZEMLJE ČLANICE I EUROPSKI PARLAMENT A KOJE KOMISIJA RAZMATRA RADI UVRŠTAVANJA U POPIS "SPECIFIČNIH PROJEKATA" (ESSENSKI POPIS)

Projekt			Dužina (km)	Vrsta	Datum dovršetka	Preostalo ulaganje (u milijunima eura)
1	IT	Milano - Bologna i Verona - Napulj	830	Mješovita brza linija	2007	13 994
3	F	Montpellier - Nimes	50	Mješovita brza i teretna linija	2012	790
15	EU	Galileo	-	Europski sustav satelitske navigacije	2008	3 250
16	E/F	Pirenejski prijelaz velikog kapaciteta	180	Željeznička teretna linija	2020	5 000
17	D/A	Stuttgart - Minhen - Salzburg - Beč	713	Mješovita brza i teretna linija	2012	9 501
18	D	Vilshofen - Straubing	70	Poboljšanje plovnosti Dunava	-	700
19	E/P	Interoperabilnost iberske brze želj. mreže	7 800	Nove i obnovljene brze linije	-	29 600
20	D/DK	Fehmarnska veza	50	Željeznica i cestovni most/tunel	2013	3 650
				Ukupno		66 485

IV. PRILOG IV: TEHNOLOŠKI RAZVOJ I INTELIGENTNI PROMETNI SUSTAVI

Tehnološke inovacije pružaju izvrsne mogućnosti za povezivanje raznih oblika prometovanja, za njihovo optimaliziranje, za poboljšanje njihove sigurnosti, i za usklađivanje europskog prometnog sustava sa zahtjevima održivog razvoja. Europska Unija vrlo aktivno sudjeluje u razvoju tehnoloških inovacija u sektoru prometa. Inovacije se potiču u sklopu znanstvenoistraživačkih programa EU, a i transeuropske su mreže vrlo prikladne za široku primjenu raznih inovacija. Tehnologije koje nam donosi informatičko društvo mogu se u ovom segmentu vrlo dobro iskoristiti.

1) Tehnološki razvoj

Udio EU u nacionalnim i industrijskim razvojno-istraživačkim aktivnostima u razdoblju od 1998. do 2002. godine procjenjuje se na oko 1,7 milijardi eura, a ta su sredstva uložena u razna područja kao što su intermodalnost, energetika i tehnologija prometnih sredstava, uključujući također i telematske primjene. Umjesto daljnje širenja aktivnosti na nivou Zajednice, u budućnosti bi bilo bolje takve aktivnosti održavati na konstantnoj razini, s tim da bi se naglasak trebao staviti na ciljeve zajedničke prometne politike. Novi okvirni istraživački program za razdoblje od 2002. do 2006. godine pruža mogućnost za ostvarivanje tih načela u sektoru prometa. U novom prijedlogu Komisije¹⁰⁹, među prioritetne ciljeve uključeno je poboljšanje novih tehnologija kao podrška razvoju sigurnih i čistih oblika prometovanje, te poticanje razvoja europskog prometnog sustava. U okviru prijedloga programa, zadana su prioritetna područja tematskih istraživanja koja u najvećoj mjeri podupiru zajedničku prometnu politiku zacrtanu u Bijeloj Knjizi. Ta područja su:

1. Aeronautika i svemir

Razvojno-istraživački prioriteti u području aeronautike usredotočeni su s jedne strane na smanjenje utjecaja na okoliš (emisije plinova iz motora i onečišćenje bukom) i povećanje sigurnosti u zračnom prometu, a s druge na povećanje kapaciteta i operativne sigurnosti sustava za upravljanje zračnim prometom, da bi se tako što jednostavnije ostvarila inicijativa "jedinstvenog europskog zračnog prostora".

Što se tiče svemira, razvoj programa Galileo i nadalje ostaje jedna od prioritetnih istraživačkih aktivnosti, a cilj je da se u Europi postigne takova razina stručnosti i znanja koja je potrebna za najučinkovitije korištenje novih tehnologija.

Sigurniji i ekološki prihvatljiviji zrakoplovi

Istraživanja i razvoj u području sigurnosti usmjerena su prema postizanju peterostrukog smanjenja broj nesreća čime bi se na neki način kompenzirao porast prometa. Istraživački će se rad usredotočiti na razvoj tehnologija koje posadama omogućuje da u svakom trenutku uspješno kontroliraju situaciju.

Što se tiče okoliša, cilj je da se rast zračnog prometa kompenzira smanjenjem emisija CO₂ za 50% i NO_x za 80%, te smanjenjem buke zrakoplova za 10 dB, čime bi se razina zamjetljive buke smanjila za 50%. Istraživanja će se usredotočiti na tehnološki razvoj zrakoplova, na smanjenje aerodinamičnog otpora, te na postupke upravljanja u toku leta.

2. Održivi razvoj i globalne promjene

Spomenute prioritetne aktivnosti provode se u cilju povećanja znanstvenih i tehnoloških kapaciteta koji su Europi potrebni za ostvarivanje njene strategije održivog razvoja, naročito uz primjenu novih tehnologija.

¹⁰⁹ COM(2001)279.

Strateški se ciljevi posebno odnose na smanjenje koncentracije stakleničkih plinova i emisija onečišćujućih supstanci, na sigurnu opskrbu energijom u budućnosti, te na usklađeno korištenje raznih oblika prometovanja, a to su sve prioritetne istraživačke teme koje bi trebale doprinijeti uspješnoj provedbi prometne politike preporučene u ovoj Bijeloj knjizi.

Što se tiče kratkoročnih i srednjoročnih istraživačkih aktivnosti usmjerenih prema smanjenju koncentracije stakleničkih plinova i raznih onečišćenja, te prema osiguravanju dostačnih izvora energije u budućnosti, predlaže se da se istraživanja usmjerene na razvoj obnovljivih izvora energije i na čišće i učinkovitije korištenje energije, naročito u urbanim područjima, te na razvoj novih prometnih koncepcija koje bi trebale biti čišće i energetski učinkovitije.

Gradski prijevoz bez onečišćavanja

Prioritetni ciljevi su i racionalno korištenje privatnih automobila u središtima gradova, te promicanje ideje o čistom gradskom prijevozu, a isti je slučaj i sa naporima koji se ulažu u smislu uvođenja vodika kao goriva za vozila sutrašnjice. U tom se smislu predviđaju projekti kojima se potiču mјere za kanaliziranje potražnje, za veće korištenje javnog gradskog prijevoza, te za promicanje prodaje vozila koja nimalo ili neznatno zagađuju okoliš. U vezi s ovom tematikom obećava razvoj nove generacije hibridnih električnih automobila (električni motor u kombinaciji s motorom na unutrašnje sagorijevanje) i automobila koji kao gorivo koriste prirodni plin ili, dugoročnije, vodikovih gorivih ćelija.

Što se tiče kratkoročnih i srednjoročnih istraživačkih aktivnosti usredotočenih prema održivom razvoju postojećih oblika prometovanja, predlaže se usmjeravanje istraživačkih aktivnosti prema čišćem i sigurnijem cestovnom i morskom prometu, prema uvođenju inteligentnih prometnih sustava za učinkovito upravljanje infrastrukturom, te prema interoperabilnosti željeznica i razvoju intermodalnosti u putničkom i robnom prometu.

Interoperabilnost željeznice

Znanstvenoistraživački rad omogućit će i lakše uspostavljanje okvira kojim se jamči puna interoperabilnost između željezničke infrastrukture, vozila, upravljačke kabine i posade. Pažnja će se usredotočiti na tehnologije koje će omogućiti s jedne strane poboljšanje kapaciteta prometnih sredstava i sustava za upravljanje prometom (duži vlakovi, optimalno raspoređivanje odjeljaka, postupci održavanja) a s druge uvođenje usluga kojima će se povećati konkurentnost željeznica (operativni sustavi kao što su sustavi za praćenje tereta, sustavi za obučavanje posada itd.).

Dugoročno gledano, znanstvenoistraživačke će aktivnosti omogućiti razvijanje novih izvora obnovljive energije, tj. tehnologija baziranih na vodiku i gorivnim ćelijama, a one su same po sebi čiste i mogu se koristiti u sektoru prometa.

3. Predviđanje znanstvenih i tehnoloških potreba EU

Aktivnosti koje će se provoditi u ovom prioritetnom području sastojat će se posebnih razvojnih djelatnosti, ili od djelatnosti koje nadopunjaju one spomenute u gore naznačenim prioritetnim tematskim područjima, a kojima se podržavaju politike od interesa za EU, kao što je npr. zajednička prometna politika koja je prikazana u ovoj Bijeloj knjizi.

Praćenje i ocjenjivanje programa definiranog u Bijeloj knjizi

Usklađeni podaci, alati za predviđanje trendova, te odgovarajući pokazatelji, koristit će se za praćenje i ocjenjivanje programa djelovanja, te uputa za promet i transeuropske mreže koje su definirane u ovoj Bijeloj knjizi.

2) eEuropa

Potreba za pružanjem novih usluga naglašena je u dokumentu "eEuropa: Plan djelovanja za 2002" kojeg su državnici i vlade usvojili na sastanku Europskog vijeća održanom u lipnju 2000. godine u Feiri. Da bi se ubrzao razvoj i uvođenje inteligentnih prometnih sustava, definirani su posebni ciljevi za 2002. godinu. Neki od tih ciljeva su:

- 50% najvažnijih europskih gradova treba se opremiti sustavima za pružanje putnih informacija i informacija o prometu.
- Na 50% glavnih europskih autocesta trebaju se postaviti sustavi za upravljanje prometom i za otkrivanje nesreća i prometnih zakrčenja.
- Sva nova vozila koja se prodaju u Europi trebaju se opremiti učinkovitijim sustavima aktivne sigurnosti.
- Svi pokretni građani Europe trebaju imati mogućnost biranja broja telefona za hitne slučajeve (112) preko kojeg mogu dobiti brojne usluge predviđene za hitne slučajeve i to na više jezika.
- Trebaju se poduzeti pravne mјere koje omogućuju ostvarivanje "jedinstvenog europskog neba", mobilnih sredstava komuniciranja za željeznice, pomorskih informacijskih i kontrolnih sustava, te programa Galileo.

Plan djelovanja eEuropa pogodan je okvir za istraživanje, razvoj i uvođenje inteligentnih prometnih sustava. Dakle, uloga Plana djelovanja, kojeg će provoditi države članice i gospodarski subjekti, je olakšati uvođenje novih rješenja i ubrzati razvoj takovih rješenja. Očekuje se da će privatni sektor odigrati ključnu ulogu u razvoju inteligentnih usluga u sektoru prometa. Države članice trebaju paziti da prilikom uvođenja inicijativa tipa "eEuropa" ne bude prepreka koje bi mogle omesti razvoj privatnih usluga.

3) Uvođenje intelligentnih prometnih sustava

Mogući utjecaji intelligentnih prometnih sustava ocjenjivali su se kako u toku istraživanja tako i u ranim stadijima primjene. U raznim su se kombinacijama uspjela ostvariti smanjenja u vremenu putovanja do 20%, te povećanja kapaciteta mreže od 5 do 10%. Za neke posebne vrste nesreća (udar u stražnji dio vozila) ostvarena su poboljšanja od oko 10 do 15% i to zahvaljujući koordiniranim strategijama informiranja i kontrole. Zahvaljujući sustavima za automatsko otkrivanje nesreća, smanjen je i broj poginulih u prometnim nesrećama. Prema procjenama, samo 6% cestovnih nesreća uopće se ne može izbjegći i u tim slučajevima ne pomažu ni tehnološka poboljšanja. I na kraju, određena smanjenja u emisiji onečišćujućih tvari također su postignuta kroz primjenu udruženih strategija smanjenja onečišćenja i ograničavanja prometa. Čini se da su intelligentni sustavi najučinkovitiji u cestovnom prometu, iako povećavaju učinkovitost i razinu sigurnosti i u drugim oblicima prometovanja.

Transeuropska prometna mreža idealan je kandidat za uvođenje intelligentnog prometa. Intelligentne aplikacije nisu ograničene samo na velike tradicionalne prometnice poput cesta i autocesta, željeznica, luka i zračnih luka, već uključuju i sustave za upravljanje prometom, sustave za informiranje, pozicioniranje i navigaciju, te usluge koje omogućuju najučinkovitije upravljanje takovim prometnicama. Program Galileo¹¹⁰ kojeg Komisija predviđa dodati na popis specifičnih projekata (Esenski popis) primjer je projekta koji na razvoj intelligentnog prometa djeluje kao katalizator. U 1998. i 1999. godini, u sustave za upravljanje prometom¹¹¹ uloženo je otprilike 100 milijuna eura, tj. 10% od proračuna za mrežu TEN. Financijska podrška koja se daje kroz višegodišnji indikativni program za transeuropsku mrežu (2001-2006) povećana je do dosada nezabilježene razine od oko 800 milijuna eura.

¹¹⁰ Europski projekt sustava za satelitsko pozicioniranje koji će se koristiti za civilne svrhe.

¹¹¹ Plus subvencije od oko 45 milijuna eura za projekta upravljanja željezničkim prometom, što nije uključeno u gornju cifru

Takovo bi se sufinanciranje prvenstveno trebalo koristiti na projektima kojima se potiče opsežna i koordinirana provedba, te sinkronizirano ulaganje sredstava, što je posebno važno za ovu vrstu projekata na kojima tipično sudjeluje velik broj subjekata. Bez takove koordinacije, moglo bi doći do prave fragmentacije usluga na regionalnoj ili državnoj razini, što bi moglo negativno utjecati na širenje usluga izvan geografskih granica država i izvan organizacijskih granica operatera. Za korisnike bi to u konačnici bila nova velika prepreka koja bi uvelike ometala normalno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Privatni sektor treba odigrati ključnu ulogu u pokretanju novih usluga: u ovom kontekstu, Komisija toplo preporučuje razvoj pravnih i komercijalnih okvira za sudjelovanje privatnog sektora i za uspostavljanje partnerskog odnosa između javnih i privatnih operatera, da bi se tako olakšao kvalitetan razvoj usluga kao što su pružanje putnih i prometnih informacija.

Osim programa Galileo koji je već opisan u ovoj Bijeloj knjizi, slijedeći značajni projekti su upravo u toku ili će uskoro biti pokrenuti:

1. Sveobuhvatno uvođenje inteligentnih sustava za cestovni promet

Od 1996. godine, finansijsku pomoć od EU dobiva šest euroregionalnih inicijativa, na kojima sudjeluje šest glavnih europskih subjekata za vođenje prometa. Tim se inicijativama već podržava faza uvođenja u 14 država članica, i u njima se poseban naglasak stavlja upravo na potrebe europskih korisnika. Važno je opremiti transeuropsku mrežu telematskom infrastrukturom/sustavima za prikupljanje podataka isto kao i centrima za kontrolu prometa i/ili za pružanje informacija o stanju na cesti, da bi se tako mogla jamčiti visoka kvaliteta i pouzdanost informacija (npr. o vremenu putovanja). Također je potrebna i suradnja između upravitelja da bi se korisnicima mogla ponuditi neprekidna i vrlo kvalitetna usluga i to kako na lokalnim ili regionalnim putovanjima, tako i masovnim putovanjima u toku vikenda ili sezone godišnjih odmora, te putovanjima na srednje i daleke udaljenosti u okviru kamionskog robnog prometa. U tom smislu bi se prioritetno trebali uvesti planovi za upravljanje prometom, usluge informiranja i to prije ili u toku putovanja, usluge upravljanja robnim prometom, usluge u slučaju incidentnih situacija ili hitnih spasilačkih intervencija, te sustavi elektronske naplate za korištenje prometnica. Očekuje se da će se uvođenjem tih mjera u velikoj mjeri ublažiti posljedice zasićenja prometne mreže.

Europska mreža centara za upravljanje prometom i pružanje cestovnih informacija

Upravo se radi na uspostavljanju Europske mreže centara za upravljanje prometom i za pružanje cestovnih informacija. Ta bi se mreža treba uspostaviti na cijelom teritoriju EU do 2003. godine, a osnovni joj je cilj pružati korisnicima informacije o cestama i to na razini čitave Europe. Ova je mreža okosnica europskog programa za financiranje provedbe (oko 200 milijuna eura u vremenu od 2001. do 2006. godine), a pokrenut će ulaganja od europskog značaja u vrijednosti od oko 1,2 milijardi eura, a uz to i razne dodatne projekte na lokalnoj, regionalnoj, državnoj, međudržavnoj i europskoj razini.

Elektronski sustavi za naplatu cestarina, isto kao i ostali sustavi za automatsko naplaćivanje, pokazali su se itekako korisnima za uvođenje ujednačenih cijena. Činjenica da se oni u nekim državama već koriste ili se uskoro namjeravaju koristiti - iako još uvijek ne na razini koja omogućuje tehničku interoperabilnost - pokazuje koliko bi uvođenje standarda zapravo bilo korisno za Europu. Uz interoperabilnu direktivu potrebna je i pomoć Zajednice u smislu uvođenja takovih sustava.

2. Europski sustav za upravljanje željezničkim prometom¹¹²

Ovaj sustav divovski je korak prema naprijed, a razvija se još od početka devedesetih godina prošlog stoljeća. EU je ovaj projekt podržavala od samih početaka i to najviše kroz okvirne istraživačke programe. Sada se u okviru ovog projekta dovršavaju postupci ispitivanja i certificiranja, što znači da je dosegnuta razina na kojoj se provode pilot ispitivanja na transeuropskoj mreži.

Osnovna zadaća ovog automatiziranog sustava sastoji se u praćenju i osiguravanju minimalnog razmaka između vlakova. U okviru ovog sustava vlakovi će moći voziti po svim europskim linijama uz pomoć samo jedno komandnog sustava, dok se u ovom trenutku u Europi koristi više od 11 različitih sustava.

Iako su neke države već ušle u operativnu fazu primjene, isto čeka i ostale jer će se u narednim godinama sve glavne linije trebati postupno opremati ovim sustavom. Stvarne aplikacije za upravljanje prometom, o kojima će ovisiti daljnji razvoj željezničkog prometa, još su u razvojnom stadiju pa se može očekivati da će se za njih izdvojiti odgovarajuća pomoć u okviru okvirnog istraživačkog programa.

Uvođenje ovog sustava biti će relativno jeftino zato što se Direktivom o interoperabilnosti sustava brzih željeznica za ovaj sustav traži primjena zajedničkih specifikacija prilikom građenja svih novih linija¹¹³.

3. Zračni promet

Prethodna i operativna ispitivanja, naročito ona provedena u sjevernoatlantskom i mediteranskom sektor, pokazala su da se sigurnost može dodatno povećati primjenom preciznijih informacija o položaju zrakoplova, isto kao i uspostavljanjem boljih komunikacijskih sustava. Uspostavljanjem veza za prijenos podataka, zrakoplovne tvrtke i ostali subjekti mogu dobivati podatke o upravljanju iz samog zrakoplova u toku leta. Takovi će sustavi olakšati usvajanje rješenja "slobodnog letenja" jer će se neke funkcije upravljanja zračnim prometom moći provoditi i iz pilotske kabine. Za poslove koji se obavljaju u zračnim lukama potreban je visok stupanj povezivanja i upravljanja informacijama, pa će tako kontrolori koji sudjeluju u raznim fazama letenja moći međusobno razmjenjivati podatke, te planirati svoj rad i kretanje zrakoplova. Primjenom takovih sustava za upravljanje i planiranje, te naprednih sustava navođenja i kontrole za kretanje na tlu, povećat će se kapacitet zračnih luka, naročito u lošim vremenskim uvjetima, a istovremeno će se smanjiti pritisak kojem su izloženi kontrolori leta.

Samo pravilna primjena nove tehnologije omogućuje optimalno korištenje dostupnog zračnog prostora (preraspodjela civilnih i vojnih potreba) i istinski europsko upravljanje (planiranje sektora i itinerera). U prošlosti su se odluke o ulaganju u inteligentne sustave često donosile na temelju interesa državnog gospodarstva, a to je dovelo do bitno smanjene tehničke i operativne kompatibilnosti raznih centara, te do umanjene interoperabilnosti. Smanjena interoperabilnost dovela je opet do pada učinkovitosti, i to od fragmentiranosti u obrazovanju kontrolora pa do velikih problema s koordinacijom letova, tj. do znatnog povećanja troškova ulaganja i održavanja.

Interoperabilnost je od ključnog značaja za ostvarivanje koncepta jedinstvenog zračnog prostora

¹¹² ERTMS (European Rail Traffic Management System)

¹¹³ Uz svaki zahtjev za financiranje brzih željeznica treba se priložiti izjava u kojoj državni organi jamče da će se na tim linijama instalirati sustav ERTMS.

Interoperabilnost će postati bitan kriterij pri odabiru i ocjeni projekata za koje se traži finansijska pomoć EU. Prije samog uvođenja projekata, trebaju se u okviru istraživačkog programa izvršiti opsežna ispitivanja.

4. Sigurnost u morskom prometu

Opasnost od nesreća zbog gustog prometa na glavnim europskim morskim pravcima posebno je velika u uskim grlima poput gibraltarskog prolaza i zone pored Ushanta.

Radnje praćenja i upravljanja prometom koje provode obalna ili lučka tijela još uvijek se odvijaju na lokalnoj razini, a dobivene se informacije obično uopće ne koriste niti prenose drugim centrima, vlastima ili tijelima koja se nalaze duž pravca putovanja broda. Međutim, i u pomorskom se sektoru razvijaju odgovarajuće tehnologije: automatski sustavi za identifikaciju i praćenje plovila, razvoj standardizirane telematske razmjene, mogućnost korištenja crnih kutija itd. Takav razvojni trend omogućuje pojavu čitavog niza novih aplikacija, kako u području sigurnosti i kontrole onečišćenja, tako i u sferi općeg poboljšanja uvjeta prometovanja na moru i u lukama.

Transeuropska mreža za upravljanje plovidbom i razmjenu podataka

Komisija je usvojila prijedlog regulative koji se odnosi na sustav EU za praćenje i korištenje prometnih informacija, što će omogućiti identificiranje i praćenje brodova koji ulaze u europske vode, te poticati sistematsko razmjenjivanje informacija o brodovima i robi između raznih subjekata koji sudjeluju u morskom prometu (centri za kontrolu prometa u zemljama članicama, tijela zadužena za spasilačke operacije ili kontrolu onečišćenja, lučke vlasti itd.).

Takovim uspostavljanjem transeuropske mreže za upravljanje plovidbom i razmjenu podataka trebala bi se poboljšati sadašnja situacija u pogledu upravljanja i nadziranja prometa, te umanjiti administrativni poslovi kapetana brodova, dok bi se istovremeno trebala poboljšati spremnost i brzina odziva pomorskih vlasti u hitnim slučajevima kao što su nesreće ili onečišćenja.