

# Pregled razvoja zakonodajnega okvirja za čezmejno mobilnost v Evropi

Amrutha Kollamkuzhi Dharman  
Samostojni svetovalec

**Pregled vsebine** 1 Uvod. – 2 Od Rimske pogodbe do Schengenskega sporazuma. – 3 Kohezijska politika: pobude Skupnosti in program Interreg. – 4 Politika vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T). – 5 Nadaljnje evropske pobude povezane z izboljšanjem čezmejne mobilnosti.

## 1 Uvod

Meje držav v Evropi so nastale kot rezultat interakcije geografskih, kulturnih in jezikovnih dejavnikov, konfliktov ter velikega števila demografskih in socialnoekonomskih procesov (Christodoulou, Christidis 2020). Evropska unija (EU) ima 38 notranjih kopenskih obmejnih regij. Zaradi zgoraj omenjenih razlogov so obmejne regije na splošno bolj izolirane, kot ostali deli ozemlja teh istih držav članic. Ti razlogi so istočasno tudi ovire, ki omejujejo možnosti obmejnih regij za interakcijo s svojimi čezmejnimi partnerji, saj so tudi sami v večini primerov izolirani znotraj svojega nacionalnega konteksta (Christodoulou, Christidis 2018). Ta dva trenda, znotrajdržavna in čezmejna izolacija, pomenita, da je za znaten del prebivalstva EU medregijska dostopnost omejena, čeprav jih znotraj Evropske unije morda ne štejemo več za »obmejna« območja (Christodoulou, Christidis 2020).

Obmejne regije so ključnega pomena za geografsko kohezijo držav članic EU, vendar se pogosto zdijo slabše razvite in se med seboj ze-

lo razlikujejo glede na obstoječo prometno infrastrukturo. Razlogi za slednjo so naravne ovire kot so reke ali gore, pomanjkanje koordinacije ali nezadostna zmogljivost, da bi zadovoljili povpraševanje po mobilnosti med obmejnimi regijami (Christodoulou, Christidis 2020). Vendar pa je v zadnjih desetletjih proces integracije v Evropski uniji pomagal obmejnimi regijami, da so se iz večinoma perifernih območij spremenile v območja rasti in priložnosti (European Commission 2017).

To poglavje na kratko opisuje glavne korake politik EU, ki naslavljajo ali obravnavajo kot cilj čezmejno sodelovanje, natančneje čezmejno mobilnost.

## 2 Od Rimske pogodbe do Schengenskega sporazuma

Prizadevanje EU, da bi dosegli popolno čezmejno mobilnost, se je začelo že marca 1957, ko je bila podpisana Rimska pogodba, katere namen je bila ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS), in oblikovanje »skupnega trga«. Ustanovitev »skupnega trga« je temeljila na prostem pretoku blaga, dela, storitev in kapitala. Prometna politika (členi 74 do 84, Lex EUR) je le ena od politik, ki jih pogodba opredeljuje kot skupno politiko med državami članicami. Ta pogodba je pravna podlaga za izvajanje skupne prometne politike (Ogorelc 2003).

Nadaljnji pomemben korak se je zgodil julija 1973, ko je Evropska komisija pripravila zakonodajni predlog za ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR). Glavni cilj ESRR je bil spodbujanje industrije in infrastrukture. Decembra 1974 so voditelji EU odobrili ustanovitev tega sklada in marca 1975 je bil ESRR uradno vzpostavljen (Brunazzo 2016). ESRR je kasneje financiral tudi čezmejne, medregionalne in transnacionalne projekte v skladu s ciljem »evropskega teritorialnega sodelovanja«, ki je bil uveden leta 2007 kot nov cilj kohezijske politike.

Ključni korak, ki je vodil do izgradnje Evrope brez meja, je sporazum, podpisan junija 1985 v mestu Schengen, ki se nahaja v južnem Luksemburgu ob reki Moselle. Ta sporazum je odpravil mejne kontrole med državami znotraj območja in okrepil izvajanje nadzora na zunanjih mejah. Sprva ga je podpisalo le pet držav EU: Francija, Nemčija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska, ki so ga začele izvajati v praksi šele marca 1995 ter Portugalska in Španija, ki sta odpravili le nadzor medsebojnih meja. Pomemben napredek s Schengenskim sporazumom je bil dosežen maja 1999, ko je Amsterdamska pogodba sporazum vključila v pravni okvir Evropske unije. Trenutno schengensko območje sestavlja 26 držav, od tega 22 držav EU, štiri druge pa so pridružene članice schengenskega območja, ki niso članice EU. Te države so Islandija, Norveška, Švica in Lihtenštajn, ki so del Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), in izvajajo schengensko pogodbo s posebnimi sporazumi.

### 3 Kohezijska politika: pobude Skupnosti in program Interreg

Reforma iz leta 1988 je pomemben mejnik v zgodovini EU, saj jo zaznamuje uvedba kohezijske politike. Med to reformo so bile ustanovljene pobude Skupnosti (PS) (Brunazzo 2016) kot del reforme strukturnih skladov. PS-ji so bili prvič uvedeni leta 1989. Gre za posebne instrumente strukturnih politik Skupnosti, ki dopolnjujejo okvire podpore Skupnosti in posamezne programske dokumente, ki jih države članice predlagajo in usklajujejo s Komisijo. Interreg I je ena od pobud Skupnosti, ki je bila uvedena leta 1989 z namenom, da se obmejnim območjem skupnosti pomaga pri pripravi na enotni trg leta 1992. Eden od načinov, s katerim naj bi dosegli ta cilj, je bilo spodbujanje tesnejšega sodelovanja med regijami, ki se nahajajo ob državnih mejah. Med upravičenimi ukrepi v okviru tega programa so tudi izboljšanje prometnega in drugega komunikacijskega sistema. Za to pobudo je bilo dodeljenih 800 milijonov ECU, kar je predstavljalo najvišji znesek v primerjavi z drugimi ukrepi (Vodnik po pobudah Skupnosti, 1989-93; <http://aei.pitt.edu/69642/1/guide.1.pdf>).

Leta 1993 je Komisija EU izdala *Zeleno knjigo o prihodnosti pobud Skupnosti v okviru strukturnih skladov*. Obsežno posvetovanje, na katerem je temeljila zelena knjiga, je privedlo do določitve sedmih prednostnih nalog, ki so oblikovale pobude Skupnosti 1994-99. Med temi prednostnimi nalogami je prva čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje in povezovanje. V okviru tega je program Interreg II dodelil približno 3.600 milijonov ECU v treh sklopih: čezmejno sodelovanje (sklop A), dokončanje energetskih omrežij (sklop B) in sodelovanje na področju prostorskega načrtovanja (sklop C). Prvi sklop je bil namenjen izključno pripravi obmejnih območij za Evropo brez meja. V okviru tega se je julija 1994 začel izvajati program čezmejnega sodelovanja PHARE, ki se je osredotočal na povezovanje držav srednje in vzhodne Evrope. Sredstva, ki so jih dodelili v okviru Phare, so bila namenjena predvsem za ukrepe v zvezi z infrastrukturo (Vodnik po pobudah Skupnosti, 1994-99). Nato so sledile nadaljnje faze Interreg: Interreg III (2000-06), Interreg IV (2007-13) in Interreg V (2014-20).

### 4 Politika vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T)

Druga politika, ki temelji na uresničevanju učinkovite in dobro povezane infrastrukture, pomembne za konkurenčnost, rast, delovna mesta in blaginjo v EU, je politika vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T). Politika TEN-T in vzpostavitev njenih vodilnih načel sta bila prvič dorečena v Maastrichtski pogodbi leta 1992. Svet in Evropski parlament sta leta 1996 sprejela prve smernice o vzpostavitvi poli-

tike TEN-T in načrtovanju infrastrukture. Po širitvi EU leta 2004 so bile smernice TEN-T med letoma 2009 in 2013 temeljito revidirane.

Nova Uredba EU (št. 1315/2013) o smernicah Unije za razvoj TEN-T je začela veljati 22. decembra 2013. To politiko določa predvsem Generalni direktorat Evropske komisije za mobilnost in promet (GD MOVE), izvaja pa jo Izvajalska agencija za inovacije in omrežja. Ta politika obravnava izvajanje in razvoj vseevropskega omrežja železniških prog, cest, celinskih plovni poti, pomorskih ladijskih poti, pristaniških letališč in železniških terminalov. Končni cilji vključujejo odpravo manjkajočih povezav, ozkih grl in tehničnih ovir ter izboljšanje socialne, ekonomske in teritorialne kohezije v EU. Nova politika TEN-T dvoplastno strukturo prometnih poti: 1) osrednje omrežje, ki ga sestavljajo najpomembnejše povezave (povezujejo najpomembnejša vozlišča, in bodo končane do leta 2030; 2) Celovito omrežje, ki zajema vse evropske regije in naj bi se zaključil do leta 2050.

## 5 Nadaljnje evropske pobude povezane z izboljšanjem čezmejne mobilnosti

Pobude Evropske komisije in drugih organov EU za lažje ustvarjanje Evrope brez meja so številne in potekajo na različnih ravneh. Nekatere najpomembnejše so navedeni spodaj.

---

### Evropsko omrežje za opazovanje prostorskega razvoja (ESPON)

ESPON je aplikativen raziskovalni program, namenjen podpori pri oblikovanju politik prostorskega razvoja v Evropi. Program ESPON, ki je začel delovati leta 2002, zbira čezmejne podatke o prostorskem razvoju in objavlja študije o specifičnih temah. Zbrano znanje omogoča oblikovanje učinkovitih priporočil glede politike o prostorskih vprašanjih. V programskem obdobju 2014-20 je ESPON deloval kot Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje. ESPON se osredotoča na tematskem cilju 11: Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in zainteresiranih strani ter učinkovita javna uprava.

---

### Evropska združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS)

EZTS so pravni instrument, ki je bil ustanovljen za spodbujanje teritorialnega sodelovanja med državami članicami z namenom krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU. EZTS so bila ustanovljena z Uredbo (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta 5. julija 2006. Leta 2013 je bila ta uredba spremenjena z namenom pojasnitve obstoječih pravil, poenostavitve vzpostavljanja in delovanja EZTS ter jasnejšega vključevanja tretjih držav. Ta revidirana uredba pa se uporablja od 22. junija 2014. Ta instrument financira programe in projekte, ki se lahko ali ne sofinancirajo iz skladov EU, podobno kot velja za ESRR, Evropski socialni sklad in/ali Kohezijski sklad. Število EZTS in članstva v EZTS v EU nenehno narašča in njihova uporaba se množi. Zdaj so EZTS vključeni v različne programe in projekte Interreg ter v izvajanje drugih programov kohezijske politike.

---

### **Kohezijski sklad**

Kohezijski sklad je bil ustanovljen 11. julija 2006 z Uredbo Sveta ES 1083/2006 z namenom krepitev ekonomske in socialne kohezije Skupnosti, da bi na tak način spodbujali trajnostni razvoj. Namen tega sklada vključuje tudi zagotavljanje podpore TEN-T in izboljšav na področju okolja. Za obdobje 2014-20 je bil Kohezijski sklad na voljo Bolgariji, Hrvaški, Cipru, Češki, Estoniji, Grčiji, Madžarski, Latviji, Litvi, Malti, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji.

---

### **Kohezijska politika**

Leta 2007 so kohezijsko politiko opredelili trije novi cilji: konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko teritorialno sodelovanje. Tretji novi cilj evropskega teritorialnega sodelovanja je podpiral čezmejno sodelovanje s skupnimi pobudami lokalnih in regionalnih oblasti (Brunazzo 2016). Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključni prometni infrastrukturi je eden od enajstih tematskih ciljev kohezijske politike v obdobju 2014-20. V skladu s tem ciljem je naložba vključevala: 1) podpiranje enotnega evropskega prometnega prostora različnih načinov prevoza z vlaganjem v vseevropsko prometno omrežje (TEN-T), 2) povečanje regionalne mobilnosti s povezovanjem sekundarnih in terciarnih vozlišč na TEN-T infrastrukturi, vključno z večmodalnimi vozlišči. V obdobju financiranja 2014-20 so bile posebne prednostne naloge kohezijske politike pametna mobilnost, večmodalni promet, čisti promet in mobilnost v mestih.

---

### **Enotni evropski prometni prostor**

V Beli knjigi iz leta 2011 z naslovom *Načrt enotnega evropskega prometnega prostora - na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu* je omenjen »enotni evropski prometni prostor«. Komisija si prizadeva odpraviti glavne ovire in ozka grla na številnih ključnih področjih vezanih na prometno infrastrukturo, naložbe, inovacije in notranji trg. Cilj je ustvariti enotni evropski prometni prostor, ki bo bolj konkurenčen in bo imel popolnoma povezano prometno omrežje. Le-to bo povezovalo različne načine prevoza in omogočalo velik premik v vzorcih prevoza potnikov in tovora. Enoten evropski prometni prostor bo olajšal gibanje državljanov EU in tovora, zmanjšal stroške in izboljšal trajnost prometa v EU (European Commission 2011).

---

### **Instrument za povezovanje Evrope (IPE)**

IPE je instrument financiranja, uveden z Uredbo EU 1316/2013. Njegov namen je spodbuditi naložbe v TEN-T in sprostitev sredstev iz javnega in zasebnega sektorja. Hkrati si prizadeva povečati pravno varnost in uveljaviti načelo tehnološke nevtралnosti. Sredstva IPE so namenjena izboljšanju delovnih mest, rasti in konkurenčnosti z usmerjanjem naložb v infrastrukturo na evropski ravni. IPE zagotavlja finančno podporo za razvoj medsebojno povezanih vseevropskih omrežij v prometu, energetiki in digitalnih storitvah za premostitev manjkajočih povezav. IPE za področje prometa se osredotoča na čezmejne projekte in projekte, katerih cilj je odpraviti ozka grla in manjkajoče povezave na različnih odsekih osrednjega in celovitega omrežja, pa tudi na medsektorske prednostne naloge, kot so sistemi za upravljanje prometa.

---

### **Sporočilo »Spodbujanje rasti in kohezije«**

---

Potem ko je Komisija ugotovila, da težav, s katerimi se srečujejo posamezniki, podjetja in javni organi v obmejnih regijah, ni mogoče odpraviti samo s financiranjem in naložbami, je septembra 2017 sprejela sporočilo »Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU«. To sporočilo poudarja načine, na katere lahko EU in njene države članice zmanjšajo zapletenost, trajanje in stroške čezmejnega sodelovanja in spodbujajo združevanje storitev vzdolž notranjih meja. *Bela knjiga o prihodnosti Evrope* in poznejši dokumenti na to temo potrjujejo, da teritorialno sodelovanje, zlasti čezmejno sodelovanje, evropskim državljanom prinaša resnično dodano vrednost. Sporočilo predlaga sklop ukrepov za izboljšanje konkurenčnega in kohezivnega položaja obmejnih regij, zlasti z odpravljanjem nekaterih pravnih in upravnih ovir, ki trenutno otežujejo tesnejše sodelovanje in interakcijo. Komisija je olajšala izvajanje teh ukrepov z vzpostavitvijo »kontaktne točke za mejo«. V komunikacijskem dokumentu je ugotovljeno, da je promet ključni dejavnik, ki vpliva na čezmejno izmenjavo med regijami. Storitve javnega prevoza ne pomagajo le integracijskemu procesu EU, temveč tudi povečujejo trajnost čezmejne poveztivosti. Ta dokument je v tem smislu obravnavan kot primer dobre prakse, ravno tako kot projekti čezmejne mobilnosti, ki jih financira Interreg. Med visoko prednostne naloge spada tudi boljše usklajevanje in koordinacija tehničnih in pravnih standardov, skupaj z doseganjem interoperabilnosti v prometnem sektorju na ravni EU. Državam članicam, regijam in občinam so predlagali ukrep, da okrepijo svoja prizadevanja za zagotavljanje bolj kakovostne in usklajene storitve javnega prevoza za vse državljane (European Commission 2017).

---

## **Zaključek**

Potrebno bi bilo zelo veliko napisati, da bi lahko našteali vsa pretekla obdobja in pobude Evropske unije, ki so povezani z odpravo ovir pri mobilnosti. V tem poglavju smo poskušali navesti le bistvene točke, ki predstavljajo mejnike dolge in še vedno trajajoče poti. Vendar pa so rezultati tega dolgega procesa spodbudni. Julija 2020 je bilo objavljeno poročilo o raziskavi čezmejnega sodelovanja za obdobje 2014-20, ki je nastalo kot nadaljnje spremljanje poročila prejšnjega obdobja poročanja iz leta 2015. Poročilo navaja, da se je čezmejna mobilnost od leta 2015 izboljšala in dosegla 56 % državljanov, ki živijo v obmejnih regijah EU. Razlike v jezikih (52 %) ter pravne in upravne razlike (44 %) ostajajo najbolj omenjene ovire za čezmejno sodelovanje. Toda v primerjavi s prejšnjo izdajo se procenti teh spremenljivk znižujejo.

Za zaključek tabela 1 povzema glavne korake razvoja EU, vezane na integracijske procese s poudarkom na področje prometa:

<b>Datum</b>	<b>Dogodek</b>
marec 1957	1. Podpis Rimske pogodbe za ustanovitev EGS in oblikovanje skupnega trga. 2. Zagotovljena pravna podlaga za izvajanje skupne prometne politike EU.
julij 1973	ES pripravi osnutek zakonodajnega predloga za ustanovitev ESRR.
december 1974	Voditelji EU odobrijo ustanovitev ESRR.
marec 1975	Uradna ustanovitev ESRR.
junij 1985	5 držav članic uvede in podpiše Schengenski sporazum.
1988	Reforma, ki beleži začetek polnopravne kohezijske politike in uvedba PS-jev.
1989	Začetek izvajanja Interreg I.
1992	Z Maastrichtsko pogodbo se uredi politika in smernice vseevropskih omrežij TEN-T.
junij 1993	Izide zelena knjiga o prihodnjih PS-jih.
1994	1. Uvedba Interreg II (1994-99). 2. Sprejme se program čezmejnega sodelovanja za države srednje in vzhodne Evrope v okviru programa Phare.
marec 1995	Sedem držav začne izvajati v praksi schengenski sporazum.
1996	Svet in Evropski parlament sprejmeta prve smernice o oblikovanju politike TEN-T.
maj 1999	Z Amsterdamsko pogodbo se Schengenski sporazum vključi v pravni okvir EU.
2000	Interreg III (2000-06).
2002	Predstavitve ESPON-a.
5. julij 2006	Z Uredbo ES se ustanovi EZTS.
11. julij 2006	Kohezijski sklad se ustanovi z uredbo Sveta.
2007	1. V kohezijsko politiko se kot nov cilj vključi evropsko teritorialno sodelovanje. 2. Interreg IV (2007-13).
2011	Objava bele knjige z naslovom <i>Načrt za enotni evropski prometni prostor – Na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu</i> , v kateri se prvič omenja »enotni evropski prometni prostor«.
11. december 2013	Z uredbo EU se ustanovi IPE.
2014	Interreg V (2014-20).
september 2017	ES sprejme sporočilo »Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU«.
julij 2020	Objava poročila o čezmejnem sodelovanju 2020.

---

## Bibliografija

- Brunazzo, M. (2016). »The History and Evolution of Cohesion Policy«. *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing, 17-35.
- Christodoulou, A.; Christidis, P. (2018). *Cross-Border Transport Infrastructure in the EU: A Methodology to Assess the Role of Cross-Border Road Networks*. JRC Science for Policy Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <http://dx.doi.org/10.2760/040279>.
- Christodoulou, A.; Christidis, P. (2020). »Bridges Across Borders: A Clustering Approach to Support EU Regional Policy«. *Journal of Transport Geography*, 83, 102666.
- European Commission (2011). *Roadmap to a Single European Transport Area: Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System: White Paper*. Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017). *Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions*. COM/2017/0534 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0534&from=EN>.
- Ogorelc, A. (2003). »Prometna politika Evropske unije«. *NAŠE MORE: znanstveni časopis za more i pomorstvo*, 50(5-6), 197-203. <https://hrcak.srce.hr/8569>.