



## **Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC**

Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja  
Metelkova ulica 6, 1000 Ljubljana

### **Analiza možnosti uvedbe brezdimenzionalnih con v mestih**

Mag. Senka Šifkovič Vrbica, dr. Maša Kovič Dine

Avgust 2018



## Vsebina

Uvod .....	3
1. Opis brezdimenzionalnih con .....	3
1.1. Izkušnje po Evropskih mestih .....	3
1.2. Neuspeh poskusa uvedbe v Mariboru .....	5
2. Normativni okvir EU .....	8
3. Normativni okvir v RS .....	10
3.1. Strateške podlage uvedbe brezdimenzionalnih con .....	10
3.2. Normativni okvir RS za ureditev prometnega režima v mestu .....	10
3.3. Primerljive ureditve občinskih odlokov .....	11
4. Zaključek in priporočila .....	12



## Uvod

Focus, društvo za sonaravni razvoj želi promovirati uvedbo brez dizelskih con v mestnih središčih, kot enega izmed učinkovitih ukrepov izboljšanja kakovosti zraka po zgledu nekaterih nemških mest, kjer so uvedli režim prepovedi vstopa dizel vozil v mestno središče. Vozila na dizel gorivo imajo večji vpliv na slabšo kakovost zraka kot druga. Uvedba takih con bi tako pomembno vplivala na izboljšanje, sedaj slabe, kakovosti zraka v slovenskih mestih, poleg tega pa bi odvrčala kupce od nakupa starih dizelskih goriv, ki bodo zaradi brez dizelskih con v nemških mestih preplavila trg vzhodno evropskih držav, morda tudi Slovenijo. S to analizo želim predstaviti pravni okvir možnosti za vzpostavitev brez dizelskih con ter nasloviti morebitne ovire in težave, ki jih je možno v zvezi s tem predvideti in so se pokazale ob uvedbi take cone v Mariboru leta 2012. Analiza je predvsem namenjena občinam, ki bi želele vzpostaviti tako cono v svojem mestu. Pri tem se, zaradi slabe izkušnje v Mariboru, zdi najprimernejše, da bi se ponoven poskus uvedbe take cone izvedel v Ljubljani, saj bi bil to potem zgled tudi za ostala mesta.

## 1. Opis brez dizelskih con

### 1.1. Izkušnje po Evropskih mestih

Evropska mesta se v vse večjem številu odločajo za različne metode zmanjševanja onesnaževanja mestnega zraka zaradi prometa, med katerimi prednjačijo predvsem nizko emisijske cone in brez dizelske cone. Med mesta, ki so se odločila za takšen način izboljševanja mestnega zraka, spadajo Amsterdam, Atene, Berlin, Bruselj, Lizbona, London, Madrid, Milan, Oslo, Pariz in Stockholm. Pri tem so si mesta izbrala različne načine izvedbe omenjenih con, kar je povezano predvsem z obsegom onesnaženosti zraka, velikostjo mesta in prevozno kulturo meščank in meščanov.

Razlog za uvedbo brez dizelskih in nizko emisijskih con v mestih je predvsem v pomanjkljivih ureditvah evropskih držav članic na nacionalni ravni za zmanjšanje onesnaževanja zunanjega zraka, ali v njihovem pomanjkljivem izpolnjevanju. Ker med glavne vzroke za onesnaženost zunanjega zraka v evropskih mestih, ki presega s pravom Evropske unije (EU) določene standarde kakovosti zraka, spadajo izpusti iz mestnega prometa in glede na to, da se po evropskih cestah vozi kar 40 milijonov izredno onesnažujočih dizelskih vozil,<sup>1</sup> so takšni ukrepi mestnih oblasti dobrodošli.

Spodaj je kratek pregled izkušenj evropskih prestolnic z uvedbo nizko emisijskih in brez dizelskih con, zemljevid vseh mest v Evropi pa je dostopen na tej povezavi:

<http://urbanaccessregulations.eu/userhome/map>.

Evropske prestolnice so najprej začele z uvajanjem mestnih pristojbin za uporabo prometno obremenjenih delov mesta. To so bile London, Milano, Stockholm, Oslo in Atene. Kljub temu so bile v večjih mestih koncentracije onesnaževal v zraku še vedno nad mejnimi vrednostmi, zato so se začela mesta odločati tudi

---

<sup>1</sup> Georgiev Petar, Hot to get rid of dirty diesels on city roads, Analysis of diesel restriction measures in European cities to date, Transport & Environment, marec 2018, [https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/TE%20Air%20Quality%20Report\\_FINAL\\_12032018%20NEW.pdf](https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/TE%20Air%20Quality%20Report_FINAL_12032018%20NEW.pdf) (3.8.2018).



za uvedbo nizko emisijskih con. Poleg Londona, Milana, Stockholma in Osla, so takšne cone uvedli tudi v Berlinu, Bruslju, Lizboni, Parizu in Amsterdamu (velja samo za njihove taksije). Med državami pri tem vodi Nemčija, saj so poleg prestolnice nizko emisijske cone uvedla številna druga mesta.<sup>2</sup> Za preverjanje morajo imeti vsa registrirna vozila ustrezne »eko« nalepke. Zaradi učinkovitosti omenjenih ukrepov, se nekatera mesta že pripravljajo za uvedbo popolne prepovedi uporabe dizelskih vozil. Takšne prepovedi so že napovedali v Oslu (leto uvedbe: 2019), v Parizu (2024) in Atenah ter Madridu (2025).

Med mesti pa obstajajo precejšnje razlike. Atene so npr. že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja zaradi pomanjkanja goriva začele omejevati vožnjo v mestu glede na sode in lihe številke registrskih tablic. Ta ukrep je kasneje postal stalni ukrep ob omejitvi, da lahko v mestu vozijo le avtomobili, ki ustrezajo emisijskim **avtomobilskim standardom** Euro 5 ali višji.<sup>3</sup> Večina drugih mest, ki imajo uveljavljene nizko emisijske cone, določa **pristojbine za vožnjo po mestu** v teh conah, s tem da se cena razlikuje glede na izpuste iz posameznega avtomobila. To velja v Parizu, Milanu in Bruslju. Prav tako so tak način uvedli v Londonu, kjer le avtomobili standarda Euro 6 ne plačujejo pristojbin. Podobno velja v Oslu, kjer se višina pristojbine še dodatno spreminja glede na čas vožnje (v konici ali izven). V Madridu pa so sistem pristojbin **prenesli na parkirnine**, kjer je višina parkirnine odvisna od avtomobilskega standarda parkiranega avtomobila in lokacije parkirišča. Način izvedbe pa se razlikuje tudi glede na to, ali mesta dovoljujejo vožnjo starejšim vozilom ob uporabi filtrov za trdne delce pri dizelskih avtomobilih. V Berlinu tako dovoljujejo vožnjo tudi Euro 3 dizelskim avtomobilom z ustreznim **filtrom**, v Milanu pa Euro 4 dizelskim avtomobilom z filtrom. Nasprotno pa v Parizu in Madridu uporaba takšnih filtrov ne zniža cene pristojbine, ob tem da je v Madridu dovoljena vožnja avtomobilov vseh standardov, v Parizu pa avtomobilom, ki izpolnjujejo standard Euro 3, kar so precej blage omejitve.

Tudi **obseg con** se razlikuje. V Amsterdamu, Londonu, Parizu in Lizboni se nizko emisijska cona razteza čez centralni del mesta med obvoznici. V Milanu nizko emisijska cona obsega le del mesta. V Stockholmu so iz cone izključene glavne tranzitne ceste skozi mesto. Lizbona in Atene imajo podcone, kjer so pristojbine v strogem središču mesta višje kot drugje. Oslo in Madrid pa nameravata do leta 2019 strogo **mestno središče zapreti za ves promet**, kot je to v Ljubljani. Večina con je tudi **časovno reguliranih**. Tako pravila nizko emisijske cone v Milanu veljajo samo med delavniki, v Parizu samo med določenimi urami in v Lizboni samo med delovniki med določenimi urami. V Atenah nizko emisijska cona ne velja med avgustom in septembrom.

Omenjene cone v mestih so danes stalne. Oslo pa pozna tudi dodatne omejitve v času izjemno povečanega onesnaževanja. Takrat začne veljati začasna prepoved vožnje dizelskih avtomobilov ali vožnja avtomobilov glede na pravilo sodih-lihkih številke registrskih tablic.

**Kamere so se izkazale kot najbolj uspešne za nadzorovanje** spoštovanja teh con. Vendar se še vedno večina mest poslužuje **fizičnega nadzora s strani redarjev**, saj je ta precej cenejši od postavitve mreže kamer za nadzor in izvedbo takega nadzora.

---

<sup>2</sup> Umweltzonen in Deutschland – kommen jetzt auch noch Diesel-Fahrverbotszonen?, <https://www.umwelt-plakette.de/de.html> (8.8.2018).

<sup>3</sup> Danes lahko v Evropi proizvajalci avtomobilov dajo na trg le avtomobile, ki izpolnjujejo avtomobilski standard izpustov Euro 6.



Ravno zaradi možnosti, da se kakovost zunanjega zraka v mestu naglo poslabša, zaradi spreminjajočih se in razlikujočih se vzorcev prometno obremenjenih cest in različne mestne topografije, izkušnje drugih evropskih mest kažejo na potrebo po hitrem odzivanju na te spremembe. Zato je primerneje, da je uvedba in izvrševanje nizko emisijskih ali brezdimenzijskih con **v pristojnosti občinskih oblasti**.<sup>4</sup> Nekaterne države so sicer sprejele nacionalno zakonodajo glede uvedbe nizko emisijskih prometnih con v mestih (Francija, Nemčija, Nizozemska, Danska, Švedska in Češka), vendar tudi v teh primerih imajo mestne oblasti precej avtonomije glede oblikovanja pogojev in načina izvedbe takšnih con.<sup>5</sup> Mestne občine pa imajo na voljo tudi nekaj manevrskega prostora za **spodbudo uporabe nizko emisijskih ali električnih vozil** z nudenjem ugodnejših parkirnih mest ali uporabe določenih pomembnih mestnih prometnic samo za takšna vozila. S tega vidika je posebej zanimiva **odločitev nemškega upravnega sodišča, ki je odločilo, da lahko mesta prepovejo uporabo najbolj onesnažujočih vozil, če ni drugih učinkovitih metod**, za doseg standardov kakovosti zraka oz. to celo morajo narediti, v kolikor je uvedba nizko emisijskih ali brezdimenzijskih con najbolj učinkovita metoda.<sup>6</sup> Izkušnje evropskih prestolnic slednje vsekakor potrjujejo. Uspešnost takih con v mestih z vidika zmanjševanja onesnaženosti mestnega zraka pa prikazujejo tudi načrti številnih drugih mest, ki se pripravljajo na njihovo uvedbo, kot so npr. Kopenhagen in Praga.

Kljub temu pa je uspešnost teh ukrepov odvisna od njihovega ustreznega načrtovanja in izvajanja. Pri tem je treba paziti na vrsto faktorjev od a) velikosti cone, ki ne nudi alternativnih poti; b) postaviti omejitve za večino mestnega voznega parka (vključno z Euro 6 vozili), da so učinki na kakovost zraka res zaznani; do tega, da c) omejitve veljajo za vsa vozila in ni izjem za mestne prebivalce ali za voznike iz drugih krajev in predmestja. Vsekakor pa je ključ za uspešno izvedbo učinkovit sistem javnega prevoza.

Praksa omenjenih mest pa tudi nakazuje na pozitiven odnos meščanov do takšnih ukrepov. Ob uvajalni nejevolji, so meščani hitro spoznali, kako pomembno je, da lahko v mestu dihamo čist zrak in živimo v zdravem mestnem okolju.

## 1.2. Neuspel poskus uvedbe v Mariboru

V Sloveniji je bil pred leti že en poskus uvedbe režima prepovedi vstopa starejših vozil na dizel gorivo v mestno središče. Šlo je za pilotni projekt Okoljska cona v Mariboru<sup>7</sup>. Namen projekta je bil zmanjšati količino trdih delcev PM<sub>10</sub> v zraku in s tem izboljšati kakovost zraka v mestu. Ukrep se je nanašal na obdobje kurilne sezone od 1.10.2012 do 30.4.2013. Režim omejitve vstopa določenih vozil v mestno središče je bil naslednji:

- med delovnikom je bil prepovedan vstop v POC z osebnimi avtomobili kategorij Euro 0 in Euro 1, lahki tovornimi vozili (do 3,5 t) kategorij Euro 0 in Euro 1 ter težki tovornimi vozili (nad 3,5 t) kategorij Euro 0 in Euro I. Med njimi pa so bile določene tudi izjeme: osebna vozila občanov s stalnim prebivališčem na območju POC z dovolilnico, avtobusi, vozila za prevoz nemočnih oseb, intervencijska vozila (policijska, gasilska, reševalna ipd.), vozila, ki spadajo v kategorijo starodobnikov (oldtimerjev),

<sup>4</sup> Georgiev, *op. cit.*, str. 7.

<sup>5</sup> Prav tam, str. 10.

<sup>6</sup> Prav tam, str. 11.

<sup>7</sup> Več podatkov o projektu dostopnih na spletni strani Mestne občine Maribor <http://www.maribor.si/podrocje.aspx?id=1209> (1.8.2018)



delovna vozila in specialna vozila (npr. za odpadke, čiščenje, popravila, snemanje ipd), vozila za posebne storitve (npr. prevoz starejših občanov, dostavo hrane otrokom in nemočnim osebam, pogrebe ipd.).

- ne glede na emisijski standard v okoljsko cono prosto vstopajo dostavna in tovorna vozila do 3,5 t med 5. in 9. uro ter med 20. in 22. uro;
- stanovalci znotraj cone so lahko za neovirano vožnjo z vozili kategorij Euro 0 in Euro 1 pridobili brezplačne dovolilnice, ki jih je izdajal Medobčinski urad za varstvo okolja in ohranjanje narave;
- za kršitev se je lahko izrekla kazen zaradi neupoštevanja prometnega znaka prepovedana vožnja. Voznik, ki ne bi upošteval prometne signalizacije, naj bi bil kaznovan v skladu z Zakonom o pravilih cestnega prometa.

Sklep o uvedbi okoljske cone je sprejel mestni svet Mestne občine Maribor (MOM) na seji dne 25.4.2012 (24. točka dnevnega reda, sklep št. 36)<sup>8</sup>, ni pa bil spremenjen ustrezen odlok<sup>9</sup>.

Po informacijah, ki smo jih pridobili o poteku projekta<sup>10</sup> so bile ustrezne prometne označbe na vstopnih cestah v določeno cono mestnega središča. Prepoved vstopa se je nanašala na vozila, ki padejo v kategorijo Euro 0 in Euro 1, kar je tedaj predstavljalo okoli 40% vozil. Po začetku izvajanja so se soočili z naslednjimi problemi:

- problematičen je bil nadzor, saj se je težko preverjalo, v katero kategorijo sodi posamezno vozilo, starejše od 10 let. Izkazalo se je, kar je potrdilo tudi Ministrstvo za infrastrukturo, da za tako stara vozila res ni dobrih evidenc, ki bi redarjem omogočale hitro preverjanje z jasnimi rezultati;
- na podlagi pobud več posameznikov je na Mestno občino Maribor Varuhinja človekovih pravic naslovila pismo z opozorilom, da gre pri izvajanju ukrepa za diskriminacijo na podlagi premoženjskega stanja in občina ni uspela izkazati, da ni korelacije med premoženjskim stanjem posameznikov in starostjo njihovega avtomobila;
- sistematičnega redarskega nadzora niso izvajali, redarji so preverjali morebitno kršitev le ob preverjanju drugih kršitev in glede te kršitve voznike samo opozarjali;
- pri izvajanju se je pokazalo, da vozniki pogosto niso razumeli vsebine prometnih označb, po nepotrebnem se je držal prepovedi nekdo, ki bi moral pridobiti hitro zdravniško pomoč, tujci niso razumeli znakov, ker so bili samo v sloenščini. so se držali prepovedi npr;
- projekt se je končal in ne nadaljeval v kontekstu družbenih dogodkov v Mariboru v tistem obdobju (»vstaje« zaradi postavitve radarjev in drugih problemov, menjava župana.)

O projektu so pisali tudi mediji<sup>11</sup>, bila je predmet nekaj diplomskih nalog<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Zapisnik seje dostopen na <http://www.maribor.si/podrocje.aspx?id=1014> (1.8.2018)

<sup>9</sup> Tako navaja varuhinja človekovih pravic v Osemnajstem rednem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2012 (str. 57) [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_porocilo\\_Varuha\\_2012.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_2012.pdf) (1.8.2018)

<sup>10</sup> Vir d. Marjan Lep, Fakulteta za gradbeništvo, prometno inženirstvo in arhitekturo Univerze v Mariboru, ki je pri izvedbi projekta sodeloval (intervju dne 5.7.2018)

<sup>11</sup> Objava v časopisu Delo 11.9.2013 <https://www.delo.si/novice/slovenija/okoljska-cona-bo-ostala-eksperiment.html>, časopis Večer 6.2.2012 <https://www.pressreader.com/slovenia/vecer/20120406/281805690904008> (1.8.2018)

<sup>12</sup> Knez, Barbara, Označevanje okoljsko cone – primer Maribor, 2014 <https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=44225> (1.8.2018); Vöröš, Maša, Stroškovna analiza prometne signalizacije za vzpostavitev okoljsko cone v Mestni občini Maribor, 2014 <https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=44365&lang=slv&prp=dkum:8729017>; Vindiš, Natalija Predlogi socio-ekonomskih ukrepov za vzpostavitev okoljsko cone v Mestni občini Maribor, 2014 <https://dk.um.si/IzpisGradiva.php?id=43644&lang=slv&prp=dkum:8729463:r1>



Glede stališč Varuhinje človekovih pravic v tej zadevi smo na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja v okviru izdelave te analize pridobili odgovor varuhinje s povzetkom njenega stališča.<sup>13</sup> Iz njenega stališča izhajajo predvsem naslednje problematične ugotovitve:

- uvedba okoljske cone temelji na projektu in ne na pravni normi, nova prometna ureditev bi moral biti urejena z odlokom - zato se postavlja vprašanje zakonitosti uvedbe tega prometnega režima;
- uvedba okoljske cone bi lahko pomenila posredno diskriminacijo na podlagi tretjega odstavka 4. člena Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja<sup>14</sup>. Ta je dopustna, če to objektivno opravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna;
- varuh je ugotovil, da se želi z uvedbo okoljske cone doseči zakoniti cilj – izboljšanje zdravja z zmanjšanjem čezmerne onesnaženosti zraka z delci;
- glede primernosti sredstev za doseg cilja pa je ugotovil, da:
  - o mestna občina Maribor ni opravila zadostnih raziskav, ki bi izključevale ali potrjevale povezavo med premoženjskim stanjem posameznikov in starostjo njihovega avtomobila, pri čemer varuhinja meni, da takšna povezava obstaja;
  - o mestna občina Maribor ni predvidela, za koliko naj bi se po uvedbi okoljske cone znižala vsebnost trdih delcev v zraku, pri čemer je varuhinja izrazila dvom ali bo sredstvo sploh doseglo zastavljeni cilj;
  - o omejitev, ki se nanaša le na ozek segment prometnih onesnaževalcev, torej na starejše avtomobile, ki sploh ne prispevajo največji delež delcev PM, verjetno ne more odločilno vplivati na zmanjšanje onesnaženosti v občini. Mestna občina je na zahtevo varuhinje posredovala izračune, iz katerih je razvidno, da največji delež delcev PM v prometu prispevajo osebna vozila s standardom Euro 2 in ne tista s standardom Euro 0 in 1. Poleg tega je čezmerna onesnaženost posledica tudi drugih vzrokov (ogrevanje, kjer občina ni sprejela ukrepov);
- mestna občina Maribor je navedla, da je bil cilj tudi ozaveščanje javnosti o vplivih prometa na okolje in za povečanje uporabe alternativnih oblik mobilnosti. Tudi glede tega cilja je varuhinja menila, da sredstvo ni ustrezno, saj se osredotoča le na spreminjanje navad lastnikov starejših vozil, ki jih je po podatkih mestne občine Maribor manj kot 15%;
- varuhinja zato predlaga, da se razmišlja o ukrepih, ki ne bi bili diskriminatorni – na primer popolna prepoved prometa za vsa vozila v okoljski coni.

---

<sup>13</sup> Zaradi varstva osebnih podatkov smo prejeli njeno stališče kot je bilo predstavljeno v Osemnajstem rednem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2012 (str. 57 in 58) [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_porocilo\\_Varuha\\_2012.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_2012.pdf) (1.8.2018)

<sup>14</sup> Tedaj veljavni objavljen v Uradnem listu RS, št. 50/04, 61/07, NPB1, 93/07 – UPB1, NPB2 in 33/16 – ZVarD; 3. odstavek določa: »Posredna diskriminacija zaradi osebne okoliščine obstaja, kadar je oseba z določeno osebno okoliščino bila, je, ali bi bila zaradi navidezno nevtralnega predpisa, merila ali prakse v enakih ali podobnih situacijah in pogojih v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če te določbe, merila ali ravnanja objektivno opravičuje zakoniti cilj in če so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in potrebna.«



## 2. Normativni okvir EU

Na področju urejanja prometa v mestih je Evropska komisija že leta 2006 sprejela Tematsko strategijo za urbano okolje<sup>15</sup>, leto kasneje pa Zeleno knjigo Za novo kulturo mobilnosti v mestih,<sup>16</sup> ki predstavljata začetke strateškega urejanja tega vprašanja. V slednjem se komisija zavzema za bolj zelena mesta z zaostrovanjem avtomobilskih emisijskih standardov in tudi že z oblikovanjem nizko emisijskih con.<sup>17</sup> Leta 2013 je nato komisija sprejela Paket za urbano mobilnost<sup>18</sup> s katerim postavlja cilje Evropske unije (EU) na področju mobilnosti v mestih. Paket naslavlja 3 iniciative iz Bele knjige Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu<sup>19</sup>, med katerimi je tudi iniciativa za oblikovanje okvirja »za cestne pristojbine v mestih ter sheme za omejitev dostopa ter njihovo uporabo...«. <sup>20</sup> Poleg tega Paket za urbano mobilnost spodbuja države članice naj oblikujejo načrte za urbano mobilnost, ki bi omogočali lokalnim oblastem oblikovanje in implementacijo različnih mestnih prometnih con vključno z nizko emisijskimi in brezdimenzskimi conami.<sup>21</sup>

Razen omenjenih strateških dokumentov, pa pravo EU ne regulira urejanja prometa v mestih. To je prepuščeno lokalnim oblastem. Vendar pa za celotno območje unije postavlja omejitve onesnaževal v zunanjem zraku ter tako spodbuja sprejemanje različnih ukrepov, ki bi zagotovili doseganje postavljenih standardov za čist zrak v mestih.

**Direktiva o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo** (Direktiva o kakovosti zraka)<sup>22</sup> določa mejne vrednosti koncentracij za posamezna onesnaževala v zunanjem zraku z vidika varovanja zdravja in varovanja rastlin, ki jih države ne smejo preseči. V skladu s 23. členom direktive morajo države članice, kadar na določenih območjih ravni onesnaževal v zunanjem zraku presežejo te vrednosti, zagotoviti, da se pripravijo načrti za kakovost zraka na navedenih območjih, da bi bile vzpostavljene mejne vrednosti. Kako bo država dosegla ali vzpostavila zavezujoče mejne vrednosti pravo EU ne določa. To uredi vsaka država sama v skladu z nacionalno zakonodajo.

Pravo EU določa tudi avtomobilске standarde in količino izpustov, ki jih lahko avtomobili, ki se vozijo po evropskih cestah izpustijo. Uredba o zmanjšanju emisij CO<sub>2</sub> iz novih osebnih avtomobilov določa največjo dovoljeno količino izpustov za vsa osebna vozila registrirana na evropskem trgu. Trenutno velja uredba, ki

<sup>15</sup> Evropska komisija, Sporočilo komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o Tematski strategiji za urbano okolje, COM(2005) 718 konč., z dne 11. novembra 2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0718> (8.8.2018).

<sup>16</sup> Evropska komisija, Zelena knjiga Za novo kulturo mobilnosti v mestih, COM (2007) 551 konč., z dne 25. septembra 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0551&from=EN> (8.9.2018).

<sup>17</sup> Prav tam, str. 8-10.

<sup>18</sup> Evropska komisija, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Together towards competitive and resource-efficient urban mobility (Paket za urbano mobilnost), COM (2013) 913 final, z dne 17. december 2013, [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/doc/ump/com%282013%29913\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/urban/doc/ump/com%282013%29913_en.pdf) (8.8.2018); Evropska komisija, Urban Mobility Package, [https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban\\_mobility/ump\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/ump_en) (8.8.2018).

<sup>19</sup> Evropska komisija, Bela knjiga Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu, COM (2011) 144 konč., z dne 28. marec 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN> (7.8.2018).

<sup>20</sup> Prav tam, str. 27.

<sup>21</sup> Paket za urbano mobilnost, str. 5-6.

<sup>22</sup> Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanega zraka in čistejšem zraku za Evropo (Direktiva o kakovosti zraka), Ur. l. EU, L 152/1 (2008).





določa mejne vrednosti izpustov za vozila registrirana po letu 2015 dalje (Euro 6).<sup>23</sup> Z letom 2021 bodo začela veljati strožja pravila z manjšo dovoljeno količino izpustov.<sup>24</sup> V kolikor avtomobili določenega proizvajalca ne izpolnjujejo v uredbah določenih standardov, mora proizvajalec plačati kazen. Podoben sistem velja tudi za lahka gospodarska vozila in težka vozila (tovornjake). S temi določili naj bi Evropska komisija izpolnila tako svoje obveznosti iz mednarodnih okoljskih dokumentov kot tudi omogočila izpolnjevanje določil o kakovosti zraka iz zgoraj omenjene direktive. Vendar pa se v praksi kažejo pomembne razlike med evropsko zakonodajo s področja kakovosti zraka in avtomobilskimi standardi, saj Direktiva o kakovosti zraka meri mejne vrednosti dušikovega dioksida (NO<sub>2</sub>), avtomobilski standardi pa določajo omejitve za izpuste NO<sub>x</sub>, ki je kombinacija tako dušikovega monoksida (NO) in dušikovega dioksida (NO<sub>2</sub>).<sup>25</sup> Zato bi bilo pri določanju kakovosti zunanega zraka primerno omejevanje tako NO in NO<sub>2</sub> izpustov.<sup>26</sup>

Kljub omenjenim avtomobilskim standardom, pa so preseganja mejnih vrednosti onesnaževal v zraku v mestnih največja in evropske statistike kažejo, da v urbanih naseljih tudi do leta 2020 ne bodo dosežene v Direktivi o kakovosti zraka določene mejne vrednosti, kot to cilja evropski Sedmi okoljski akcijski program (7th EAP)<sup>27, 28</sup> Razlogov za to je več, od selitev prebivalstva v urbana naselja, povečanega števila dnevniških prevozov v mesta iz širše okolice, do tega, da dizelski avtomobili ob izgorevanju izpustijo večje količine nevarnega NO<sub>x</sub>,<sup>29</sup> in ugotovitve raziskave International Council on Clean Transportation, da samo 10% avtomobilov, registriranih v skladu z evropskimi avtomobilskimi standardi, v dejanski cestni vožnji izpolnjuje zahtevane avtomobilske standarde.<sup>30</sup> Medtem, ko slednja dva razloga lahko naslovimo preko strožje evropske zakonodaje, ki je že v pripravi,<sup>31</sup> pa spada zmanjšanje onesnaževanja zraka iz povečanega prometa v mestnih središčih pod okrilje nacionalne oz. tudi lokalne zakonodaje, saj gre za ukrepe, ki pomenijo izpolnitev obveznosti po Direktivi o kakovosti zraka, ki je v slovenski pravni red prenesena z Uredbo o kakovosti zraka.<sup>32</sup>

Zaradi nespoštovanja Direktive o kakovosti zraka in prekomernega onesnaževanja zraka z emisijami NO<sub>2</sub> iz prometa je Evropska komisija 17. maja 2018 že vložila tožbe pred Sodiščem Evropske unije zoper Francijo, Nemčijo in Združeno kraljestvo.<sup>33</sup> Dodatno pa so Nemčija, Italija, Luxembourg in Združeno kraljestvo ob

<sup>23</sup> Uredba (ES) št. 443/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o določitvi standardov emisijskih vrednosti za nove osebne avtomobile kot del celostnega pristopa Skupnosti za zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> iz lahkih tovornih vozil, Ur. l. EU, L 140/01 (2009).

<sup>24</sup> Uredba (EU) št. 333/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 443/2009 zaradi opredelitve načinov za doseganje cilja za leto 2020 glede zmanjševanja emisij CO<sub>2</sub> iz novih osebnih avtomobilov, Ur. l. EU, L 103/15 (2014).

<sup>25</sup> Hooftman, Nils, Massagie, Maerten, Van Mierlo, Joeri in Coosemans, Thierry, A review of the European passenger car regulations – Real driving emissions vs local air quality, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 86 (2018), str. 2.

<sup>26</sup> Prav tam.

<sup>27</sup> Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 »Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta«, Ur. l. EU, L 354/171 (2013).

<sup>28</sup> European Environment Agency, Outdoor air quality in urban areas, Briefing, 27. junij 2018, <https://www.eea.europa.eu/airs/2017/environment-and-health/outdoor-air-quality-urban-areas> (3.8.2018).

<sup>29</sup> Raziskave kažejo, da 80 % emisij NO<sub>x</sub> v EU izpuščajo dizelska prevozna sredstva. Glej, Hooftman et al., op. cit., str. 3.

<sup>30</sup> Baldino, Chelsea, Tietge, Uwe, Muncrief, Rachel, Barnard, Yoann in Mock Peter, Road Tested: Comparative overview of real-world versus type-approval NO<sub>x</sub> and CO<sub>2</sub> emissions from diesel cars in Europe, The International Council on Clean Transportation, White Paper, september 2017, [https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT\\_RoadTested\\_201709.pdf](https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_RoadTested_201709.pdf) (6.8.2018).

<sup>31</sup> Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi standardov emisijskih vrednosti za nove osebne avtomobile in nova lahka gospodarska vozila kot del pristopa Unije za zmanjšanje emisij CO<sub>2</sub> iz lahkih vozil ter spremembi Uredbe (ES) št. 715/2007 (prenovitev), z dne 8. novembra 2017, COM (2017) 676 final, 2017/0293(COD), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:609fc0d1-04ee-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:609fc0d1-04ee-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF) (3.8.2018).

<sup>32</sup> Uredba o kakovosti zunanega zraka, Ur. l. RS, št. 9/11 in 8/15.

<sup>33</sup> Komisija Evropske unije, Sporočilo za javnost, Air quality: Commission takes action to protect citizens from air pollution, Bruselj,



tem dobile še uradno opozorilo o kršitvi pravil za registracijo avtomobilov, zaradi nekaznovanja avtomobilskih proizvajalcev, ki so na evropski trg pošiljali avtomobile, ki niso bili v skladu z avtomobilskimi standardi. Ob tem je Komisija izdala tudi sporočilo z naslovom »Evropa, ki varuje: čist zrak za vse«<sup>34</sup>, kjer predstavlja ukrepe, ki so državam članicam na voljo za pomoč pri boju proti onesnaževanju zraka. Med predlaganimi ukrepi med drugim tudi izpostavlja nizko emisijske in brezdzizelske cone ter poudarja sodelovanje z lokalnimi oblastmi in možnosti finančne pomoči.<sup>35</sup>

### 3. Normativni okvir v RS

#### 3.1. Strateške podlage uvedbe brezdzizelskih con

Dočim so ukrepi za izboljšanje kakovosti zraka določeni s predpisi (odloki o načrtu kakovosti zraka za občine), so za zmanjšanje vpliva prometa na podnebne spremembe sprejeti strateški dokumenti ter objavljena priporočila<sup>36</sup>. Glavni strateški dokument je Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020<sup>37</sup> (poglavje 3.3.). Poročilo o podnebnem ogledalu<sup>38</sup> prikazuje stanje izvajanja ukrepov operativnega programa in navaja priporočila za izboljšanje (poglavje 2.3.3., str. 27). Eno izmed priporočil je tudi, da »MOP in občine razmislijo o uveljavitvi nizko emisijskih con ali omejitvah za dizelska vozila.

#### 3.2. Normativni okvir RS za ureditev prometnega režima v mestu

V nasprotju z nekaterimi zgoraj omenjenimi evropskimi državami, Slovenija ni sprejela zakonodaje, ki bi določala ali omejevala vzpostavitev nizko emisijskih in brezdzizelskih con. To področje v manjšem obsegu urejajo Zakon o urejanju prostora<sup>39</sup>, Zakon o lokalni samoupravi<sup>40</sup> in Zakon o javnih cestah<sup>41</sup>, ki prenašajo pristojnosti za prostorsko urejanje in načrtovanje prometnega režima v mestu na občine.

Zakon o urejanju prostora določa, da je občina na področju urejanja prostora pristojna za načrtovanje prostorskih ureditev lokalnega pomena na območju občine ter za njihovo izvajanje (5. in 50. člen). To velja tudi za vso prometno infrastrukturo, razen za tisto, ki je po 50. členu ZUreP-2 v pristojnosti države (avtoceste, hitre ceste, ter glavne ceste I. in II. reda). Skladno s tem Zakon o lokalni samoupravi določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim tudi »gradi, vzdržuje in ureja lokalne

---

17. maj 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3450\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_en.htm) (6.8.2018).

<sup>34</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropa, ki varuje: čist zrak za vse, COM (2018) 330 final, z dne 15. maja 2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/SL/COM-2018-330-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF> (5.8.2018).

<sup>35</sup> Prav tam, str. 4-5 in 6-8.

<sup>36</sup> Spletna stran Ministrstva za okolje in prostor, dostopna na [http://www.mop.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podnebne\\_spremembe/co2\\_onesnazevala\\_in\\_avtomobilij/](http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/podnebne_spremembe/co2_onesnazevala_in_avtomobilij/) (2.8.2018)

<sup>37</sup> Dostopen na [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo\\_okolja/operativni\\_programi/optgp2020.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/optgp2020.pdf) (1.8.2018)

<sup>38</sup> Podnebno ogledalo 2018, Povzetek strokovnih podlag, Končno poročilo, dostopno na [https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2018/04/Podnebno\\_Ogledalo\\_2018\\_Zvezek1\\_Koncno\\_2018-04-12-5.pdf](https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2018/04/Podnebno_Ogledalo_2018_Zvezek1_Koncno_2018-04-12-5.pdf) v okviru projekta Podnebna pot 2050 <https://www.podnebnapot2050.si/podnebno-ogledalo-2/> (2.8.2018)

<sup>39</sup> Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2), Ur. l. RS, št. 61/17).

<sup>40</sup> Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur. l. RS, št. 97/07- uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1 in 30/18).

<sup>41</sup> Zakon o javnih cestah (uradno prečiščeno besedilo, Ur. l. RS, št. 33/06).



javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;...« (21. člen). Zakon o javnih cestah pa nadalje določa, da »občina sprejme odlok o občinskih cestah, v katerem uredi upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo občinskih cest ter nadzorstvo nad občinskimi cestami...« (82. člen). Omenjeni zakon ureja cestnine za uporabo določenih cest in povračilo za čezmerno uporabo javnih cest za državne ceste (11. člen). V teh primerih zakon dovoljuje razlikovanje cestnin glede na vrste emisij izpustnih plinov vozil ali dnevni čas, v kolikor je to »sorazmerno z zaželenimi cilji« (11. člen). Iz tega bi lahko sklepali, da ni ovir za oblikovanje nizko emisijskih in brez dizelskih con z odloki mestnih občin, saj te temeljijo na enakih predpostavkah.

### 3.3. Primerljive ureditve občinskih odlokov

Pri pregledu občinskih odlokov petih mestnih občin ugotavljamo, da bi se bilo pri uvedbi ukrepa prepovedi vstopa dizelskih vozil ali zaračunavanja vstopa takim vozilom možno zgledovati po analognih ureditvah glede prepovedi vstopa večjih tovornih vozil v mestna središča ali zaračunavanja parkirnin.

Mestna občina Ljubljana ima sprejet Odlok o urejanju prometa v mestni občini Ljubljana<sup>42</sup>. Ta v 3. členu določa omejitve prometa za tovorni promet nad 3,5 tone in delovnih strojev v območje cone 1 (mestno središče). Dovoljene so izjeme, ki morajo pridobiti dovolilnice. Na občinskih cestah, kjer je s prometno signalizacijo prepovedan promet določenim vrstam vozil ali je omejen promet za motorna vozila nad določeno največjo dovoljeno maso, osno obremenitvijo, dolžino, širino ali višino, lahko pristojni organ izjemoma izda dovoljenje za promet teh vozil na podlagi strokovnega mnenja koncesionarja za vzdrževanje občinskih cest 4. člen). Uporaba vprežnih vozil na občinskih cestah je dovoljena le z dovolilnicami (38. člen).

Mestna občina Novo mesto ima sprejet Odlok o ureditvi cestnega prometa<sup>43</sup>, ki ima določene omejitve dostopa tovornih vozil na območju ožjega mestnega središča (3. člen), določene omejitve se nanašajo na časovne cone jutranjih in popoldanskih prometnih konic (4. člen). Za izjeme se lahko izdajo dovolilnice (5. člen).

Mestna občina Celje ima sprejet Odlok o občinskih cestah in cestnoprometni ureditvi v Mestni občini Celje<sup>44</sup>, ki določa, da je v starem mestnem jedru prepovedan promet vseh vozil (22. člen), izjeme pa z dovolilnicami (23. člen).

Mestna občina Kranj ima sprejet Odlok o pravilih cestnega prometa v Mestni občini Kranj<sup>45</sup>, ki določa možnost prepovedi prometa določenim vozilom z ustrežno prometno signalizacijo, se pa lahko za izjeme izda dovolilnica (3. člen).

---

<sup>42</sup> Uradni list RS št. 38/2013 in spremembe, dostopen na <http://rpls.pisrs.si/Predpis.aspx?id=70947&obcina=LJUBLJANA> (1.8.2018)

<sup>43</sup> Uradni list RS št. 57/2009 in spremembe, dostopen na <http://rpls.pisrs.si/Predpis.aspx?id=55553&obcina=NOVO+MESTO> (1.8.2018)

<sup>44</sup> Uradni list RS št. 101/2011 in spremembe, dostopen na <http://rpls.pisrs.si/Predpis.aspx?id=65927&obcina=CELJE> (1.8.2018)

<sup>45</sup> Uradni list RS št. 22/2017, dostopen na <http://rpls.pisrs.si/Predpis.aspx?id=85595&obcina=KRANJ> (1.8.2018)



Mestna občina Murska Sobota ima sprejet Odlok o ureditvi cestnega prometa v mestni občini Murska sobota<sup>46</sup>, ki določa da je v ožjem mestnem redišču prepovedan promet tovornih vozil nad določeno težo (9. člen) in v določenih časovnih conah - prometne konice (10. člen).

#### 4. Zaključek in priporočila

Na podlagi predstavljenega ugotavljamo, da ni zakonskih ovir za uvedbo prometnega režima v mestih, kjer v nekatere cone določena vrsta vozil nima vstopa (na primer tista, ki povzročajo največ delcev PM iz prometa). Občina je pri določanju prometnega režima samostojna in to ureja z odlokom. Vendar pa je pri uvajanju takega prometnega režima potrebno posvetiti posebno skrb naslednjim tveganjem oziroma kritičnim točkam:

1. Ukrep ne sme biti diskriminatoren, niti posredno diskriminatoren do udeležencev prometa. Glede na to, da je prometni režim določen z odlokom, bi šlo lahko za posredno diskriminacijo po 2.3. odstavku 6. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo<sup>47</sup>. Posredna diskriminacija pa je sicer dopustna, če sta izpolnjena dva pogoja:
  - o če tako ukrepanje objektivno upravičuje zakoniti cilj – to bi bilo verjetno izkazano, saj gre za ukrep varstva pravice do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave RS), tako glede izboljšanja kakovosti zraka zaradi manjše vsebnosti PM delcev, kot zaradi zmanjšanja izpustov CO<sub>2</sub> glede podnebnih sprememb;
  - o sredstva za doseganje cilja so ustrezna in potrebna: potrebnost sredstev bi se lahko izkazoval z verodostojnim izkazovanjem najmanj: a) da je zrak dalj časa ali dalj časa v posameznih obdobjih onesnažen s trdimi delci; b) da bo ukrep prinesel merljive učinke na izboljšanje kakovosti zraka; c) se bo nanašal na vozila, ki največ prispevajo k onesnaževanju zraka s PM delci. Ustreznost sredstev pa bi se morala izkazovati na način, da se preučijo vsi možni ukrepi za izboljšanje nastale situacije in se potem izbere najbolj ustrezen ukrep (ustreznost bi se verjetno morala meriti tako po učinkih ukrepa, kot po družbeni sprejemljivosti).
2. Ukrep mora biti razumljiv in sprejemljiv: ukrep se mora tehnično tako izvesti, da je udeležencem prometa jasen, dosega največji učinek na kakovost zraka in je dobro podprt z javnim potniškim prometom (glede na izkušnje po predstavljenih mestih in ob ustrezni promociji).
3. Ukrep se mora nanašati na vozila, ki jih lahko redarji na podlagi vpogleda v uradne evidence ali dokumente enostavno identificirajo kot vozila, na katera se nanaša ukrep (v sodelovanju z Ministrstvom za infrastrukturo)<sup>48</sup>. Tukaj bi bilo smiselno razmisliti o metodi »eko« nalepk, ki so jih uvedli v Nemčiji.

<sup>46</sup> Uradni list RS št. 110/2011 in spremembe, dostopen na <http://rpls.pisrs.si/Predpis.aspx?id=66461&obcina=MURSKA+SOBOTA> (1.8.2018)

<sup>47</sup> Uradni list RS št. 33/16, 21/18, dostopen na <http://pisrs.si/Pis.web/preqledPredpisa?id=ZAKO7273> (9.8.2018)

<sup>48</sup> Evidence motornih vozil  
[http://www.mzi.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kopenski\\_promet/evidence\\_motornih\\_vozil\\_in\\_vozniskih\\_dovoljenj/](http://www.mzi.gov.si/si/delovna_podrocja/kopenski_promet/evidence_motornih_vozil_in_vozniskih_dovoljenj/) (1.8.2019)



4. Način nadzora: glede izvajanja ukrepa je po uvajalni dobi ukrepa potrebno zagotoviti učinkovit nadzor. Ta bi bil lahko analogen že delujočemu sistemu nadzora prepovedi dostopa določenih tovornih vozil v mestna središča (opisano v točki 3.3.), s kampanjskimi obdobjnimi akcijami kontrole, ali bi ga izvajali mestni redarji ob pregledovanju plačila parkirnin.