

Mr. VINKO KANDŽIJA
Republički zavod za društveno
planiranje SRH,
Zagreb

Prometna politika
Pregled
UDK:656(4)EZ
Primljeno: 09.01.1989.
Prihvaćeno: 04.10.1989.

ZAJEDNIČKA TRANSPORTNA POLITIKA EVROPSKE ZAJEDNICE

SAŽETAK

Autor analizira transportnu politiku EZ, a posebno ukazuje na važnost tzv. Bijele knjige iz 1985.g., od kojeg momenta počinje najznačajniji period u stvaranju jedinstvenog tržišta unutar Zajednice, pa i jedinstvenog tržišta transportnih usluga. Posebno daje rokovnik akcija koje se moraju poduzeti i ostvariti do 1992.g.

1. UVOD

Projekt Komisije Evropske zajednice "Ostvarivanje unutrašnjeg tržišta", pod nazivom "Bijela knjiga Komisije Evropske zajednice Evropskom savjetu" u sklopu kompletne reforme EZ, predviđene Jedinštvom evropskim aktom, predstavlja osmišljeno stvaranje pretpostavki, pravila i mehanizama uspostavljanja jedinstvenog prostora evropskih dimenzija u kojem transport ima prvorazredno značenje.

Rad je podijeljen u dva dijela. Prvi dio odnosi se na mjere koje je Zajednica poduzela od Rimskog sporazuma do 1985.godine, a drugi dio na mjere koje su predviđene Bijelom knjigom.

Svrha rada je da ukaže na važnost transportne politike EZ za realizaciju unutrašnjeg tržišta u kojem će se nesmetano kretati roba, ljudi, kapital i usluge.

2. ANALIZA TRANSPORTNE POLITIKE EZ

2.1. Period od 1957. do 1985.g.

Temelji zajedničkoj transportnoj politici EZ dati su Rimskim sporazumom i to u posebnom poglavlju. Glavne odredbe te politike obrađene su članovima 74-84. Rimskog sporazuma. To poglavlje o transportnoj politici regulira željeznički, cestovni i riječni promet, dok Savjet EZ može donijeti slične odredbe i za pomorski i zračni promet. [1]

Prve mjere u okviru zajedničke transportne politike donijete su još 1955.g. u okviru EGKS, a odnosile su se na uvođenje direktnih međunarodnih tarifa za transport ugljena i čelika. Međutim, tek 1965.g. Savjet ministara donosi obuhvatnije direktive kojima se reguliraju mnogi odnosi u transportnom sektoru. Tom direktivom usklađene su odredbe koje su se odnosile na konkurenciju transporta, a ukinute su i razlike koje su postojale u oblasti fiskalnih mjera, državne intervencije i socijalne politike. Radi kompletiranja tih baznih odluka Savjet je donio mjere koje su imale golemu važnost za

zajedničku transportnu politiku: obavezu o recipročnom konzultiranju u sferi infrastrukturnih prometnih putova (1966); uvođenje zajedničkih transportnih dozvola i jedinstvene tarife za cestovni transport roba (1968); harmonizaciju socijalnih uvjeta u cestovnom transportu (1969); ukidanje državnih financijskih kompenzacija te ograničenje državnih pomoći (1970). [2]

Najznačajnije mjere po pojedinim transportnim granama su:

a) *cestovni transport.* Savjet ministara je 1978.g. donio odluku o konzultativnoj proceduri o cestovnim infrastrukturnim programima čime je omogućena koordinacija različitih nacionalnih planova u vremenu i prostoru pa su tako uklonjena i uska grla. To je prva skica pravaca buduće zajedničke mreže EZ, na temelju čega su planirane i buduće financijske potrebe. Na temelju toga Komisija je dostavila Savjetu ministara projekt o dugoročnom razvoju cestovnog prometa Zajednice od 1981. do 2000 godine. U ovoj grani najznačajnije mjere odnosile su se na uvođenje zajedničkih dozvola koje omogućavaju obavljanje cestovnog transporta između zemalja članica. Značajna je odluka o bilateralnom sporazumu između dvanaest zemalja o dozvoljenim kapacitetima u međunarodnom transportu. Poduzeto je također više mjera koje su se odnosile na kombinirani transport cesta-željeznica.

b) *željeznički transport.* U 1975.g. Savjet ministara podržao je mjere za ozdravljenje željezničkih poduzeća harmonizacijom financijskih odnosa s državom. Savjet je posebno zahtijevao veću nezavisnost željeznica i na komercijalnom i na financijskom planu. Željeznica treba da se rukovodi principima tržišne privrede. Nužno je u tom smislu točno odrediti raspodjelu kompetencija između države i poduzeća. Željeznica odlučuje o tarifama, ali ako vlada nametne drugu cijenu, dužna je osigurati adekvatnu financijsku kompenzaciju.

c) *riječni transport.* U okviru mjera riječne plovidbe Savjet je usvojio Konvenciju o međunarodnoj plovidbi po Rajni - Act de Mannheim. Pravo na slobodnu plovidbu time je ograničeno na zemlje potpisnice Sporazuma. Kako zajedničke tarife za transport roba željeznicom postoje još od 1955.g. u okviru EGKS, Komisija Zajednice uvela je i u okviru riječnog transporta sistem referentnih tarifa (tarife de reference).

d) *pomorski transport*. Ulaskom otočnih zemalja u Zajednicu imperativno se nametnulo uključivanje pomorskog transporta u zajedničke projekte transportne politike. U Parizu je 1972.g. održana konferencija na vrhu šefova i vlada zemalja Zajednice koja je bila posvećena pomorskoj politici. Kako je Zajednica svjetska trgovačka sila, a veliki promet roba se odvija morem, ona je zbog osjetljivosti pomorskog tržišta primorana voditi liberalnu pomorsku politiku jer bi joj se svaki protekcionizam vratio kao bumerang. Međutim, u Zajednici postoji veći broj restrikcija koje sputavaju slobodno obavljanje pomorskih usluga brodara jedne zemlje članice u drugoj zemlji članici. To se posebno odnosi na (1) bilateralne sporazume sa zemljama državne trgovine, (2) bilateralne aranžmane s nekim zemljama u razvoju (3) rezerviranje dijela tereta za nacionalne zastave kod uvoza nafte, (4) rezerviranje obalnog prometa za vlastite nacionalne zastave. Sve te barijere zemlje članice trebaju ukloniti radi stvaranja jedinstvenog tržišta usluga. [3]

Pomoć brodarima koju odobravaju zemlje članice ne utječe znatno na konkurenciju između nacionalnih zastava. Zajednica bdije nad svim režimima pomoći koje odobravaju njene članice. Komisija određuje načine na koje se može odobriti nova pomoć brodarima, ispituje zajedničke interese, proučava efekte tih pomoći na konkurentni položaj brodara Zajednice. Pomoć brodograđevnoj industriji ima znatne reperkusije na pomorski transport. Sve pomorske zemlje EZ subvencioniraju brodogradilišta i to zbog regionalnog i socijalnog aspekta.

S obzirom na velike razlike u nadnicama i uvjetima zaposlenih Komisija je usvojila odredbu kojom će se te razlike svesti na minimum.

Kako je pomorski transport okrenut k svijetu, logično je da Zajednica pokušava u što većoj mjeri sudjelovati u radu međunarodnih organizacija kao što su Međunarodna pomorska organizacija, Međunarodna organizacija rada i UNCTAD, gdje pregovaračka moć Zajednice dolazi do izražaja.

Broj povećanih sudara brodova na moru predstavlja problem i za plovību i za očuvanje okoline. Godine 1968. Savjet ministara donio je program akcija na području kontrole i borbe protiv zagađenja okoline kojeg prouzrokuje nafta. Uvedena su pravila kretanja brodova na preopterećenim morskim putovima, povećane su norme i kvaliteta tankera kao i uvjeti na brodovima.

Politika Zajednice prema morskim lukama te utjecaj carinske politike i politike pomoći države lukama promatra se u sklopu pomorskog transporta, mada je Zajednica donijela mnoge mjere koje se isključivo

tiču luka. [4]

U okviru istraživačke politike u pomorstvu Zajednica izdvaja golemo sredstvo koja se prije svega usmjeravaju na novu tehnologiju koja treba usavršiti pomorski sistem Zajednice, povećati štednju i kompetitivnost brodara, unaprijediti sigurnost brodova i zaštititi okolinu. [5]

U okviru razvojnih programa brodogradnje Savjet ministara u martu 1987.g. prihvatio je šestu direktivu. Strategija dugoročnog razvoja pod nazivom "RENAVAL" iziskuje finansijsku podršku Zajednice od oko 3000 mln ECU. [6]

e) *zračni transport*. Zračni transport je uglavnom pod utjecajem vlada pojedinih zemalja. Tek je 1974.g. Sud pravde Zajednice donio odluku da i zračni transport treba uključiti u zajedničko pravo Zajednice, a potakle su ga na to same zračne kompanije zemalja EZ i to zbog restriktivnih nacionalnih propisa, promjena monetarnih pariteta, prekapacitiranosti kompanija, smanjenja utjecaja IATA te konkurentnog nivoa cijena. SAD su jaki konkurent. Poseban problem je konkurencija između čartera i regionalnih letova u korist prvih. Ta situacija prisilila je Savjet ministara da osnuje grupu za probleme zračnog transporta. Savjet je 1978.g. prihvatio prijedloge koji su sadržavali ovih devet područja: smanjenje buke, pojednostavljenje formalnosti, primjenu uniformiranih tehničkih normi, reguliranje konkurencije i državne subvencije, recipročno priznavanje dozvola i diploma, poboljšanje uvjeta rada, pravo na slobodu zapošljavanja, poboljšanje interregionalnih usluga te reguliranje odnosa s međunarodnim organizacijama.

Konkurencija u oblasti transportnih grana može biti lojalna samo ako su od samog početka u svim granama stvoreni isti uvjeti. Stoga je Savjet donio globalne odredbe koje se odnose na sve grane transporta, a to su: jedinstvene mjere intervencije, usklađivanje uvjeta rada i uključivanje transporta u opći porezni sistem--TVA. [7] U oblasti tehničkih normi izjednačene su dimenzije i maksimalne težine vozila. Posebno značenje ima i uvođenje evropske vozačke dozvole.

2.2. Period od 1985. godine (usvajanje "Bijele knjige")

Period od 1985.g. predstavlja najznačajniju dionicu u stvaranju jedinstvenog unutrašnjeg tržišta u kojem će se ukinuti sve barijere za nesmetano kretanje roba, ljudi, kapitala i usluga. Usvojen je i Jedinstveni akt o Jedinstvenom evropskom tržištu kojim je prvi put izmjenjen i sam Rimski sporazum.

U tom duhu Zajednica je 1986.g. podnijela Savjetu prijedlog o uvođenju zajedničkih graničnih mjesta, čime bi se omogućilo ukidanje izlaznih formalnosti na unutrašnjim granicama Zajednice u unutar regionalnom transportu roba.

Formalnosti bi dakle bile ograničene na jedno zaustavljanje, ulaznu i carinsku ispostavu, čime bi se izbjegla dvostruka kontrola i kašnjenja do kojih sada dolazi.

Savjet je prvi korak ka uspostavljanju zajedničkih graničnih mjesta učinio 1. decembra 1986.g. kada je usvojio odredbu 3690/86, kojom se ukidaju carinske formalnosti na granici u državi-članici koja je zemlja polazišta u okviru konvencije TIR.

Druge dvije mjere u cilju pojednostavljenja kontrole robe na granicama usvojene su 1986.g. Savjet je 9. juna 1986.g. usvojio uredbu kojom će se, počev od 1. januara 1988.g. ukinuti određeni poštanski propisi kod prijavljivanja robe na carini. U decembru 1986.g. Savjet je usvojio direktivu kojom se proširuju odredbe direktive 83/643/EEZ o pojednostavljenju fizičkog pregleda i administrativnih formalnosti prilikom transporta roba. Nova direktiva je prije svega usmjerena na poboljšanje suradnje nacionalnih administracija, prilagođavanje radnog vremena nekih carinskih ispostava s obzirom na saobraćaj, omogućavanje da određenu vrstu kontrole obavljaju carinske službe na račun drugih službi i pojednostavljenja načina plaćanja određenih administrativnih troškova. Komisija je 1986.g. podnijela Savjetu dva prijedloga koja se odnose na liberalizaciju usluga u autobusnom prometu. U pitanju su dva jedina prijedloga iz "Bijele knjige" koja je još trebalo podnijeti u oblasti transporta. [8]

Ostvaren je vidan napredak i u sektoru pomorskog saobraćaja. Tako je Savjet 1986.g. usvojio četiri mjere koje bi trebalo da dovedu do liberalizacije i postupnog jačanja konkurencije u ovom sektoru.

U ostalim sektorima transporta napredak je skromniji. Tako Savjet još nije usvojio prijedlog Komisije o liberalizaciji transporta unutrašnjim vodenim putevima. U oblasti cestovnog prometa roba, Savjet je 1986.g. usvojio opće povećanje od 27% (nominalno povećanje od 15% plus prilagođavanje) zajedničkog kontingenta za cestovni transport u 1987. godini i suglasio se s usvajanjem godišnjeg povećanja kontingenta od 40%. [8]

U oblasti zračnog saobraćaja Komisija je u duhu člana 89 Ugovora usvojila odredbe usmjerene na osiguranje primjene načela konkurencije u tom sektoru te stupila u razgovore s deset kompanija u vezi s njihovim usaglašenim sporazumima i praksom koji su trenutno na snazi. Iako je Savjet u martu 1987.g. usvojio uvjete pod kojim će se primjenjivati tarife u "slobodnim zonama" (discount) i "Zonama s najmanjim ograničenjima" (deep discount), značajni problemi vezani za mogućnosti i pristup tržištu kao i konkurenciju nisu riješeni.

Inicijative i prijedlozi predviđeni u Bijeloj knjizi koje su usvojili Komisija i Savjet do 30. aprila 1987. [9] godine su:

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1. slobodno kretanje
usluga u pomorskom
transportu
- između država-članica | djelomično usvojeno
22/12/1986. |
|---|------------------------------------|

- | | |
|---|-----------------------|
| i između država-članica
i trećih zemalja | 4055/86 |
| - unutar država članica | 4056/86 |
| 2. Primjena člana 85 i 86
Rimskog sporazuma | 4057/86 |
| 3. Nelojalna praksa u
tarifiranju | 4058/86 |
| 4. Usklađivanje mjera kako
bi se teretnim brodovima
očuvao slobodan pristup
na oceansko tržište. | Sl.L. 378 od 31/12/86 |

Propisi 4055, 4056, 4057 i 4058 stupili su na snagu 1. januara 1987. godine.

Realizacija unutrašnjeg tržišta transporta ima tri aspekta: (1) potrebno je stopiti dvanaest nacionalnih transportnih tržišta, kako bi se ostvarilo jedno ujedinjeno tržište od 320 milijuna potrošača; (2) treba učiniti da se to ujedinjeno tržište razvija da ne bude statično, već dinamično i (3) u tom cilju treba osigurati da to tržište bude dovoljno fleksibilno kako bi usmjerilo resurse, kako ljudske i materijalne tako i financijske, u one transportne grane gdje će se ostvariti najveći ekonomski efekti.

Bijela knjiga je podijeljena u tri dijela:

- (1) uklanjanje fizičkih prepreka
- (2) uklanjanje tehničkih prepreka
- (3) uklanjanje poreskih prepreka.

Transport je obrađen u okviru drugog dijela-uklanjanje tehničkih prepreka.

Pravo na slobodu pružanja saobraćajnih usluga u cijeloj Zajednici je značajan element zajedničke transportne politike predviđene još Rimskim ugovorom. Treba naglasiti da transport predstavlja više od 7% DBP Zajednice i da stvaranje slobodnog tržišta u ovom sektoru treba da ima značajne ekonomske posljedice na industriju i trgovinu.

Nedavna odluka Suda pravde u jednom slučaju (Slučaj 13/83) koji je pred njega iznio Evropski parlament, podnoseći protiv Savjeta tužbu zbog nečinjenja u oblasti zajedničke transportne politike, ukazuje na značenje koje se pridaje tom sektoru.

Pored već navedenih akcija koje se odnose na uklanjanje kontrola na granicama u cestovnom transportu, ostvarivanje unutrašnjeg tržišta će zahtijevati donošenje ovih mjera u oblasti transporta. [8]

1. U cestovnom prometu roba između država-članica nužno je da se ukinu sva kvantitativna ograničenja (kvote) i da se utvrde uvjeti koji će omogućavati jednom prijevozniku nerezidentu da sudjeluje u unutrašnjem transportu u drugoj državi-članici;
2. Potrebno je da se nastavi s liberalizacijom pružanja usluga u cestovnom prijevozu putnika i da se uvede nov režim do 1989. godine;
3. U međunarodnom prijevozu robe plovnicama, slobodu pružanja usluga uvesti tamo gdje je još nema. Utvrditi uvjete kako bi se omogućilo prijevoznicima nerezidentima da pružaju uslugu unutrašnje plovidbe u nekoj drugoj državi-članici (kabotaža). S primjenom ovih mjera trebalo bi započeti u 1989.g.
4. Bijelom knjigom je predviđeno da se slobodno

pružanje usluga u pomorskom prijevozu između država-članica treba ostvariti najkasnije od kraja 1986.g.

5. U zračnom saobraćaju potrebno je osigurati veću slobodu u oblasti civilnog zračnog transporta između država-članica. Ovo posebno znači promjenu sistema utvrđivanja i odobravanja tarifa za prijevoz i ograničavanje prava vlada da sužavaju kapacitete i pristup tržištu.

Sve ove mjere čine tek dio zajedničke politike u oblasti saobraćaja, koja sadrži i druge mjere (politiku u oblasti državnih subvencija, poboljšanje financiranja željezničkog saobraćaja, usklađivanje propisa u cestovnom saobraćaju, planiranje infrastrukture, investicije, itd.), koje nemaju neposredan utjecaj na ostvarivanje unutrašnjeg tržišta, ali čine bitan element ove politike.

U nastavku rada iznosi se rokovnik akcija na uspostavljanju unutrašnjeg tržišta u oblasti transporta. [8]

Oblast	Broj dokumenta	Datum prijedloga Komisije	Datum predviđanja za odluku
Zračni saobraćaj: tarife	COM(81)396	1981	1985
Zračni saobraćaj: bilateralni sporazumi	COM(84)72	1984	1986
Zračni prijevoz: primjena člana 85 EZ	COM(84)72	1984	1987
Kontingenti na nivou između zemalja	COM(83)340		
EZ članica: posljednja faza	REC 3621/84	1983	1988
Pristup transportnom tržištu roba plovnom putem	COM(82)816	1982	1988
Pomorski prijevoz (slobodno kretanje usluga)	COM(85)90	1985	1986
Liberalizacija usluga turističkih autobusa		1985	1989

3. ZAKLJUČAK

Ostvarivanje jedinstvenog tržišta usluga na cjelokupnom području EZ ključni je uvjet za povećanje blagostanja u toj integraciji. Takav zaključak proizlazi iz činjenice da usluge predstavljaju 57% novostvorene vrijednosti Zajednice, dok udio industrije čini oko 25%.

Unificiranje nacionalnih transportnih politika zemalja EZ započelo je 1965.godine. Mjere koje Zajednica poduzima u toj grani dio su sveobuhvatnih integracionih procesa koji imaju za cilj da stvore jedinstveno tržište evropskih razmjera u kojem će se bez ikakvih barijera nesmetano odvijati promet roba, ljudi, usluga i kapitala.

Stvaranje Evrope bez granica, kako proizlazi iz Bijele knjige, treba realizirati do 1992. godine. Jugoslavija sa stajališta transporta naj-

kraći je i optimalan put povezivanja juga Zajednice prema njenom Centru. Zajednica je očito zainteresirana za razvoj prometnih putova kroz Jugoslaviju, međutim, i pored toga svako oklijevanje Jugoslavije može prisiliti Zajednicu da primijeni staro pravilo: da najkraći put nije i najjeftiniji put.

SUMMARY

THE COMMON TRANSPORT POLICY IN THE EUROPEAN COMMUNITY

The author analyses the transport policy of the EC. He emphasises the importance of the so called White Book which was published in 1985, since when a most important period of the creation of a united internal market, plus a united transport market of the community has started. He gives an itinerary of actions needed to be done by 1992.

LITERATURA

- [1] CE, Traités instituant des Communautés européennes, Bruxelles 1985.
- [2] U. WEINSTOCK: Réflexions sur la politique communautaire des transports: du legalisme au pragmatisme, Revue du Marché commun, Paris 242/1980.
- [3] V. KANDŽIJA: Politika Evropske zajednice prema pomorskom transportu, Pomorski zbornik Rijeka 26/1988.
- [4] I.B.F. KORMOS: Les ports d'Europe, Documentation européenne, Paris 1986.
- [5] CE, Review of Maritime Transport 1986, Bruxelles 1986.
- [6] L. NEŽIĆ: Pomorstvo i brodogradnja-kretanje i razvoj, Brodogradnja, 4-5 1986, Zagreb.
- [7] V. KANDŽIJA: Harmonizacija poreznog sistema u zemljama Evropske zajednice, Informator, Zagreb 3521/1987.
- [8] CE, L'achèvement du marché intérieur-Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, Luxembourg 1985.