

TRANSPORTNA ZAJEDNICA: POZADINA I IZAZOVI

EU nastavlja s politikom suradnje s državama u susjedstvu (ENP), posebno valorizirajući transportni sektor. Prioritetno područje predstavljaju države Jugoistočne Europe (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija), čiji geo-strateški položaj na nekoliko vitalnih transportnih koridora čini ovo područje posebno važnim za ostvarenje unutarnje transportne kohezije prostora EU. Vrhunac vanjsko-političke aktivnosti EU u području transporta predstavlja stoga prijedlog za stvaranje Transportne zajednice s ovim državama, sklapanjem multilateralnog sporazuma u tom smislu između EU s jedne strane, i navedenih država s druge. Prema nacrtu tog sporazuma, koji se još nalazi u fazi pregovaranja, države Jugoistočne Europe preuzele bi obvezu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva s definiranim dijelom pravne stečevine EU (prvi prijelazni period), te implementaciju takvog zakonodavstva u praksi (drugi prijelazni period). Pozitivan ishod analize ispunjavanja ovih uvjeta od strane EU za svaku bi državu povlačio ostvarivanje tržišnih sloboda i postupnu cjelovitu integraciju u Jedinstveno tržište transportnih usluga EU. Ipak, stvaranje Transportne zajednice ne bi bilo formalno vezano uz paralelan proces približavanja punopravnom članstvu u EU svake od država. Transportna bi zajednica tako bila prostor na kojem je ostvaren „sektorski“ ulazak u EU u području transporta, uz primjenu dijela pravne stečevine EU, s mogućnošću nacionalnih sudova da zatraže odlučivanje o prethodnim pitanjima vezanim uz ovaj dio stečevine od ECJ. Pregovori o potpisivanju Sporazuma o Transportnoj zajednici trenutno su zastali zbog otvorenih bilateralnih pitanja između Srbije i Kosova. Ipak, pod uvjetom da se ovi pregovori nastave, ostaje otvoreno osnovno pitanje – ono o gospodarskoj i političkoj opravdanosti, pa i legitimnosti ovakvog „sektorskog“ pristupa članstvu u EU. Daleko od očiju javnosti, bez šire javne rasprave o valorizaciji nacionalnih resursa u postupku pregovaranja o punopravnom članstvu u EU, ulazak država regije u eventualnu Transportnu zajednicu mogao bi biti kraj snu o (brzom) članstvu u EU. Naime, umorna od proširenja po modelu punopravnog članstva, možda je EU na putu da ozakoni novi, njoj prihvatljiviji, model „sektorskog“ proširenja, koji bi u cijelosti zadovoljio njezine trenutne interese, te donio određene gospodarske prednosti drugoj državi. Na državama Jugoistočne Europe je da, svaka za sebe, procijene prednosti i nedostatke ovakvog modela.

Ključne riječi: *Transportna zajednica, transportna strategija, transportna politika EU, Zapadni Balkan, države Jugoistočne Europe.*

* Prof.dr.sc. Nikoleta Radionov, redovita profesorica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu i redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske.

1. UVOD

Transport je krvotok gospodarstva. Snažno gospodarstvo opskrbljuje vlastito tržište proizvedenim dobrima, pri čemu je od ključnog značenja da takva dobra po najnižoj cijeni, brzo i bez gubitka, oštećenja i zakašnjenja preveze do krajnjih korisnika. Što snažniji izvoz dobara iz domaće proizvodnje daljnji je interes svake nacionalne ekonomije, pri čemu kvalitetna usluga prijevoza robe ponovno igra ključnu ulogu u osiguravanju konkurentnosti takvog proizvoda na ciljanom tržištu. Naime, troškovi prijevoza i logistike učestvuju s prosječno (čak) 10-15% u cijeni finalnog proizvoda.¹ Iz toga slijedi da svaki nedostatak ili poremećaj u usluzi transporta – bez obzira na to radi li se o nekvalitetnoj infrastrukturi, neusklađenom zakonodavstvu država određene regije koja uzrokuju organizacijske i financijske probleme transportnoj industriji, pogranične i carinske administrativne zastoje i zapreke u međunarodnom prijevozu ili pak lošoj, skupoj i nekonkurentnoj prijevozničkoj djelatnosti – direktno utječe na konkurentnost određenog gospodarstva u cjelini. *Argumentum a contrario*, jačanje konkurentnosti vlastitog gospodarstva nužno mora uključivati i ozbiljne, značajne napore u otklanjanju postojećih problema i nedostataka u transportnoj industriji. Značaj transporta za gospodarstvo Europske unije (dalje: EU) vidljiv je i iz ključnih statističkih pokazatelja. Transportna industrija EU direktno zapošljava oko 10 milijuna ljudi i generira oko 5% BDP. 13,2 % ukupne potrošnje kućanstva u EU27 troši se na proizvode i usluge vezane uz transport², a trošak generiran godišnje uslijed prometnog zagušenja kao jednog od gorućih problema transporta doseže 1% ukupnog BDP EU.³ Učinkoviti transportni sustavi ključni su za konkurentnost gospodarskih subjekata u EU u svjetskom gospodarstvu, a kvaliteta transportnih usluga direktno utječe i na kvalitetu života ljudi u EU.⁴ Transport je bio u stalnom porastu od 1995. do 2008. godine po godišnjoj stopi od 1% u putničkom, te 0,4 % u teretnom prometu, da bi od 2008. bilježio konstantan pad uzrokovan globalnom krizom i recesijom.⁵ Ne čudi stoga da EU već desetljećima pažljivo stvara, analizira i provodi svoju transportnu strategiju, kao jednu od temeljnih gospodarskih strategija za razvoj Jedinstvenog tržišta, kao i ostvarenje ostalih ekonomskih, socijalnih i političkih ciljeva ove asocijacije. Bijele knjige, kao strateški dokumenti kojima se početkom svakog desetljeća analizira postojeća situacija, definiraju problemi i kreiraju pravci razvoja transportne industrije u idućem desetogodišnjem razdoblju, uvijek se iščekuju s najvećim interesom u industriji, politici i široj javnosti. Međupovezanost sektora utječe na to da strateška opredjeljenja jedne industrije – u ovom slučaju transportne – direktno utječu na razvoj drugih industrijskih grana i područja društvenog života poput poljoprivrede, zaštite okoliša ili turizma, utječući (ne)posredno na kreiranje strateških pravaca razvoja i u tim područjima. S druge strane, promišljanje i kreiranje transportne politike EU, te rješavanje nekih složenih problema i otklanjanje negativnih pojava u transportnoj industriji unutar Jedinstvenog tržišta, zahtijeva širenje tog procesa i na zemlje u okruženju EU, na zemlje regije. Specifičnosti zemljopisnog položaja i oblika država članica EU u ovom trenutku (v. Slika 1) sugeriraju da je jedan od vitalnih problema EU upravo – prometno povezivanje preko područja država bivše Jugoslavije i Albanije, koje se u geo-političkom žargonu uobičajilo nazivati državama Jugoistočne Europe (dalje: države JIE), odnosno - u nekim izvorima - državama Zapadnog Balkana. Pojam država JIE obuhvaća Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu

¹ *Freight Transport Logistics in Europe – the key to sustainable mobility*. Brussels, 28.6.2006. COM (2006) 336 final, 4.

² *EU Transport in Figures, Statistical pocketbook 2011*. (2011) European Union. 19.

³ http://ec.europa.eu/transport/strategies/facts-and-figures/transport-matters/index_en.htm (2.11.1012.)

⁴ http://europa.eu/pol/trans/index_en.htm (3.11.2012.)

⁵ *EU Transport...*, op.cit. 2. 20.

Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Crnu Goru, Srbiju i Kosovo (u skladu s rezolucijom Vijeća sigurnosti UN 1244)⁶.

Članice Europske Unije



Slika 1: Politička karta Europske unije i država JIE

Jedinstveno tržište evidentno ne može optimalno zadovoljiti potrebe unutarnje kohezije, te brzog i učinkovitog protoka robe, ljudi i usluga bez kvalitetnog prometnog povezivanja svojih sjeverozapadnih dijelova s jugoistokom, tj. bez iznalaženja rješenja za svojevrsnu prometnu „nagriženost“ na području država JIE. Štoviše, područje država JIE nalazi se na sjecištu nekoliko Paneuropskih prometnih koridora, strateških prometnih pravaca koji povezuju istok, zapad, sjever i jug europskog kontinenta (v. Slika 2).⁷

⁶ United Nations Security Council Resolution 1244 (1999). S/RES/1244 (1999), June 1999. *Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries – Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions*. Brussels, 31.1.2007., COM (2007) 32 final, 5.

⁷ Paneuropski prometni koridori su definirani prometni putevi u centralnoj i istočnoj Europi koji svojom važnošću zahtijevaju investiranje u narednih 10 do 15 godina. Ti koridori definirani su na tri Paneuropske prometne konferencije, održane na razini ministara prometa. <http://www.prometna-zona.com/koridori.php> [2.11.2012.]. Det. o prometnim koridorima i Transeuropskoj prometnoj mreži v. *Brnjac*, (2012). 18-26.



Slika 2: Paneuropski prometni koridori

Izvor: http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=File:Pan-European_corridors.svg&page=1

Zbog golemog ekonomskog značaja transporta za gospodarstvo EU u cjelini i snažne potrebe jačanja konkurentnosti EU u odnosu na druga globalna tržišta s jedne strane, te geopolitnog položaja EU i država JIE s druge strane, brzo je postalo jasno da EU mora svoje unutarnje pitanje transporta i transportne strategije podići na višu razinu.⁸ To je značilo internacionalizaciju, širenje područja za provedbu transportne strategije na regiju, tj. države JIE kroz snažnu vanjsko-političku akciju. U ovom ćemo radu ukratko prikazati najvažnije smjerove razvoja ovih aktivnosti u posljednjih desetak godina, te posebno istaknuti vrhunac diplomatske aktivnosti EU na ovom planu: prijedlog stvaranja tzv. Transportne zajednice između EU i država JIE. Analizom ovog procesa želimo istaći postojeće trendove, interese uključenih strana, ali i moguće opasnosti i nedostatke ovakvog procesa, kao i moguća otvorena pravna pitanja.

2. PROMETNA POLITIKA EU I DRŽAVE JUGOISTOČNE EUROPE

2.1. Razvoj europske prometne politike i europske susjedске politike

Prometna politika EU razvijala se sporo i s mnogo problema i (političkih) zastoja tijekom posljednjih 50-ak godina. Razloge za to treba tražiti prvenstveno u suprotstavljenim interesima dvije grupe zemalja u EU: prvih, koje su izgradile snažan transportni sektor koji je prerastao okvire i potrebe domaćeg tržišta i koji je bio spreman za liberalizaciju usluga transporta na Jedinstvenom tržištu, i drugih, koje su željele što duže štititi nacionalne prijevoznike bremenite financijskim i organizacijskim problemima, s monopolističkim položajem na tržištu (u nekim prijevoznim granama), kroz koje su se često rješavali dnevno-politički problemi. Prvu grupu zemalja u višedesetljetnoj borbi za stvaranje jedinstvene europske prometne politike i prava predvodile su zemlje Benelux-a, dok su eksponenti druge struje bile velike države poput Francuske i Njemačke, s velikom površinom i brojnim dispergiranim stanovništvom, gdje je održavanje (često nerentabilne) transportne usluge bilo

⁸ Det. o strateškom značenju prometa na području država JIE za EU i Paneuropskim prometnim koridorima v. Ilić, M. & Orešić, D. (2004). 5-22.

motivirano drugim razlozima. Ipak, pritisak za stvaranjem zajedničke europske transportne politike u cilju dovršetka Jedinstvenog tržišta i u sektoru transportnih usluga početkom 90-ih godina 20. stoljeća postao je prejak – započeo je nezadrživ proces liberalizacije tržišta transportnih usluga, sa svim svojim brojnim pratećim posljedicama.⁹ Ipak, liberalizacijski procesi sami za sebe nisu mogli riješiti duboko ukorijenjene probleme poput zagađenja, loših prometnih veza s udaljenim regijama ili loše međusobne veze nacionalnih prometnih mreža. Jedna od prvih pretpostavki za provođenje korjenitog reformskog procesa jedne složene industrije poput transporta bilo je određivanje vodećih pravaca europske transportne infrastrukture kroz koje će se kanalizirati glavni robni tokovi, i u koje će se usmjeriti ogromna investicijska sredstva. Naime, izgradnja nove transportne infrastrukture izuzetno je skupa investicija¹⁰, ali novoizgrađeni infrastrukturni objekti trajat će dugi niz godina, isto kao i nova prijevozna sredstva. Ključno je, stoga, bilo prvo definirati strateške prioritete za sektor transporta, nakon toga definirati ključne infrastrukturne pravce, te konačno započeti s provođenjem jedinstvene politike velikih reformskih zahvata i investicija u ovom području, kako bi se dugoročno – kroz nekoliko desetljeća – mogli učinkovito ukloniti ključni problemi poput zagađenja okoliša, zagušenosti prometnih tokova i dr. Obzirom da su brojni politički problemi razvoja zajedničke transportne politike u EU otklonjeni tek 90-ih godina 20. stoljeća, prvi strateški dokumenti fokusirani isključivo na transportna pitanja doneseni su (tek) tijekom 90-ih godina 20. stoljeća¹¹, dok je proces definiranja i implementacije sustava Trans-europske prometne mreže (*Trans-European Transport Network*, dalje: TEN-T), tj. europskih osovina prometne infrastrukture, trajao paralelno s time.¹² Ubrzo je postalo jasno da razvoj sustava TEN-T mora nužno, u nekom obliku, obuhvatiti i susjedne države EU na području Zapadnog Balkana, koje su u međuvremenu već pokazale aspiracije za ulaskom u članstvo EU i – u različitom opsegu i dinamici – postigle već i određeni napredak u tom smjeru, poput Hrvatske. Naime, stanje prometne infrastrukture na tom je području višestruko tehnološki zastarjelo i često ne zadovoljava minimalne sigurnosne standarde, te su potrebna hitna i obimna ulaganja kako bi se moglo osigurati nesmetano odvijanje prometa. Takva situacija potencirana je i nedavnim ratnim razaranjima na ovim područjima, te oslabljenom gospodarskom snagom država JIE koje nisu u mogućnosti iz nacionalnih proračuna financirati kapitalne investicije ovakve visine. S jedne strane, hitne investicije u unaprijeđenje barem nakritičnijih točaka prometne infrastrukture na V, VII, VIII i X koridoru više nije bilo moguće odgađati zbog važnosti ovih prometnih koridora za robne tokove čitave regije i s time povezane interese EU. S druge strane, takve hitne investicije u infrastrukturu morale su biti učinjene na način sukladan svim propisima i standardima EU, kako bi novoizgrađena infrastruktura bila kompatibilna sa svim zahtjevima TEN-T mreže, kako bi se mogla inkorporirati u postojeći infrastrukturni sustav EU, te kako bi se na njoj mogao organizirati prijevoz sukladan pravilima europskog transportnog prava i tehnologije nakon punopravnog članstva država JIE u EU. Logično, takva situacija nametnula je potrebu recipiranja onog dijela pravne stečevine EU vezane uz transport i tržišno natjecanje u transportu od strane država JIE daleko prije njihovog punopravnog članstva u EU. Drugim riječima, širenje

⁹ Detaljnije o procesu stvaranja europske transportne politike v. Radionov, N. & Čapeta, T. & Marin, J. & Bulum, B. & Kumpan, A & Popović, N. & Savić, I. (2011). 3-54.

¹⁰ Trošak prioritetnih infrastrukturnih projekata u EU iznosi 225 milijardi eura, i nije izgledno da će države članice samostalno iz državnih proračuna moći financirati ovakve projekte u dijelu u kojem se nalaze na njihovom području. Zbog toga je Komisija razvila nekoliko modela financiranja prioritetnih prometnih projekata na razini EU. *Trans-European Transport Network – TEN-T priority axes and projects 2005. European Communities*. 2005. 3-4. Dostupno na: http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf (25.11.2012.)

¹¹ *Air Traffic Management: Freeing Europe's airspace*. White Paper. Brussels, 6.3.1996., COM(96) 57 final.; *A Strategy for Revitalising the Community's Railways*. White Paper. 30.7.1996., COM(96) 421 final.

¹² Točan vremenski slijed aktivnosti u području TEN-T v. *Trans-European Transport Network...*, op. cit. 10. 7.

politike i prava EU vezane uz transport i liberalizaciju ovog segmenta tržišta postaje važan cilj vanjske politike EU, a njegovo ostvarenje postaje neovisno o dinamici pristupanja pojedine države JIE članstvu u EU. U konačnici, prihvaćanje prava, standarda i tehničkih specifikacija u području transporta od strane glavnih trgovinskih partnera EU treba potaknuti trgovinu, osigurati održivi gospodarski rast i osigurati socijalnu koheziju, pored strateškog cilja integracije transportnih tokova i infrastrukturne mreže. Valja istaći da se stvaranje i provođenje transportne politike EU prema državama JIE ostvaruje paralelno i u skladu s postojećom politikom EU prema susjednim zemljama, zvanom *European Neighbourhood Policy* (dalje: ENP).¹³ ENP je najšira vanjskopolitička platforma EU usmjerena na pomoć i poticanje reformi i razvoja u 12 država koje okružuju EU, od Gruzije i Ukrajine na istoku, do Jordana i Maroka na jugu. U konačnici, provedba svih regulatornih, političkih i gospodarskih ciljeva ENP u susjednim državama trebala bi dovesti do zajedničke regulatorne osnove (tj. usvajanja pravne stečevine EU u ciljanim područjima u susjednim državama prije pristupanja u EU i neovisno o tom procesu), kao i do sličnog stupnja pristupa tržištu, tj. liberalizacije tržišta.¹⁴ Za kontekst transporta i infrastrukturnih investicija vrlo je važno uočiti da se u ENP uvijek ističe da su susjedne države suverene u odlučivanju o vrsti i dinamici reformi koje će provoditi, no pristup financijskim sredstvima glavnih investicijskih tijela i fondova EU učinjen je direktno razmjernim stupnjem provedbe reformi i ciljeva dogovorenih ENP strategijom.¹⁵ Valja, stoga, uočiti da su svi daljnji strateški dokumenti EU sklapani sa državama JIE u području transporta bili prvenstveno oslonjeni na širi okvir pravnih, političkih i gospodarskih ciljeva zadanih u ENP za zemlje šire regije.

2.2. Prometna strategija EU za države jugoistočne Europe u razdoblju 2004 – 2006. godine

Prvi važan dokument za razvoj transportno-infrastrukturne mreže država JIE, koji označava početak strukturiranog strateškog pristupa EU ovom problemu i području svakako je Memorandum o razumijevanju za razvoj osnovne transportne mreže država jugoistočne Europe iz 2004. godine (dalje: MoU 2004)¹⁶, sklopljen između država JIE i EU. Ovim je sporazumom između EU i država JIE prvi puta u kartama priloženim u Dodatku I točno definirana transportno-infrastrukturna mreža na tom području, usklađena s Paneuropskim prometnim koridorima (koridori V, VII, VIII i X) i TEN-T mrežom, uz koju se vežu sva prava i planovi predviđeni daljnjim tekstem ovog dokumenta. S MoU 2004 osniva se i regionalna transportna organizacija pod nazivom *South East Europe Transport Observatory* (dalje: SEETO) sa sjedištem u Beogradu, u cilju razvoja glavne i pomoćne infrastrukture na definiranoj mreži te unaprijeđenja investicijskih programa.¹⁷ MoU 2004 iskaz je suglasnosti oko prioriteta u razvoju transportne mreže i mjera koje se moraju poduzeti u cilju otklanjanja transportnih problema ove regije. Najvažniji je cilj mjera predviđenih MoU 2004 usklađivanje svih divergentnih tehničko-tehnoloških parametara definirane transportno-infrastrukturne mreže kako bi se postigla interoperabilnost ovog dijela mreže sa TEN-T mrežom i njezinim standardima, te skraćivanje vremena procedura na granici.¹⁸ Definiranjem ciljane transportno-

¹³ Det. o ENP v. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*. COM (2006) 726, 4.12.2006.

¹⁴ *Ibid.* 5.

¹⁵ Det. o ciljevima i provedbi ENP v. *Ferrero-Waldner, B.* (2007).

¹⁶ *Memorandum of Understanding on the development of the South East Europe Core Regional Transport Network*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/ten/infrastructure/doc/2004_06_11_memorandum.pdf (15.11.2012.)

¹⁷ Čl. 10. MoU 2004. Det. v. www.seetoint.org (25.11.2012.)

¹⁸ Čl. 1 i 5 MoU 2004.

infrastrukturne mreže i sporazumom o razvoju i investicijama u tu mrežu, na način da se postigne optimalna harmonizacija tehničko-tehnoloških parametara i interoperabilnosti transportnog sustava EU s onim država JIE kroz MoU 2004, te postojanjem šire vanjskopolitičke platforme u okviru ENP, stvoreni su svi preduvjeti za snažnije jednostrano djelovanje EU na području transporta. Kako smo već isticali, transport je vitalno gospodarsko područje od interesa za EU, a prostor JIE ključan je za integraciju proširene EU27. U tom svijetlu valja promatrati vrlo dinamično donošenje strateških dokumenata u ovom području, kao i političko-gospodarski pritisak na ostvarenje rezultata iz ovih dokumenata.

2.3. European Common Aviation Area – ECAA

Tehnološke specifičnosti organizacije i upravljanja zračnim prometom i kontrole leta, te visoka reguliranost ove industrije učinile su ovo područje prioritetom za integraciju Jedinственog tržišta zračnih usluga sa susjednim državama. Nakon što su tijekom 90-ih godina Norveška i Island postali dijelom ovog tržišta temeljem EFTA sporazuma, a mnoge europske države članicama EU, započeti su 2005. godine intenzivni pregovori sa nizom susjednih država, usmjereni na integraciju još većeg broja država u zajedničko zračno tržište. Nakon samo devet mjeseci intenzivnih bilateralnih pregovora Komisije s ciljanim državama, 2006. godine sklopljen je višestrani međunarodni sporazum o stvaranju Europskog zajedničkog zračnog prostora (eng. *European Common Aviation Area*, dalje: ECAA)¹⁹ između država članica EU i 11 država ECAA, u koje, između ostalih, spadaju sve države JIE.²⁰ Prema ECAA Sporazumu, države potpisnice ECAA sporazuma obvezale su se na potpunu harmonizaciju cjelokupnog nacionalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU u području sigurnosti zračnog prometa (eng. *safety*), sigurnosne zaštite (eng. *security*), upravljanja zračnim prometom i zaštite okoliša, i to kroz dva prijelazna razdoblja, tzv. prijelazni postupak. Ispunjenjem uvjeta iz svakog razdoblja (koje se utvrđuje provjerom od strane tijela EU, tzv. audit-om), prijevoznici države ECAA stječu određeni stupanj tržišnih sloboda u pristupu Jedinственom tržištu.²¹ Ostvarenjem ovih ciljeva tržišta zračnih usluga država ECAA biti će u potpunosti integrirana u zajedničko tržište EU i dobit će otvoreni pristup tržištu od 500 milijuna ljudi, dok će se tržište EU dodatno proširiti, ali pod vlastitim uvjetima. Ovakvo zajedničko tržište ECAA temeljit će se na slobodnom pristupu tržištu, slobodi poduzetništva i ravnopravnoj tržišnoj utakmici, te standardiziranim visokim uvjetima sigurnosti i sigurnosne zaštite u zračnom prometu.²² Za ostvarenje tih ciljeva nužno je prvo stvoriti jedinstveni regulatorni okvir, tj. recipirati i implementirati pravnu stečevinu EU u ovom području prije punopravnog članstva u EU. Ovo je pitanje izuzetno važno posebno istaći – EU je na ovaj način, u području zrakoplovstva, zapravo započela tržišni prodor, tj. širenje tržišta zbog povećanja vlastite konkurentnosti u odnosu na svjetska konkurentna tržišta, prvenstveno SAD i Azije. Nakon ECAA, EU nastavlja s idejom uključivanja tržišta susjednih država u Jedinственo tržište zračnih usluga i stvaranje tzv. paneuropskog zračnog tržišta koje bi obuhvaćalo čak više od 50 država.²³ Pravno, sa ECAA je započeo vrlo osjetljiv,

¹⁹ *Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (1) on the establishment of a European Common Aviation Area*, [2006] OJ L 285/3.

²⁰ Države ECAA su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Island, Crna Gora, Norveška, Rumunjska, Srbija, Kosovo i Moldova.

²¹ Detaljnije v. Radionov, N. et al. op.cit. 9, 413.

²² http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/ecaa_en.htm (12.11.2012.)

²³ Radionov, N. et al. op.cit. 9, 413.

međunarodno-pravno zanimljiv i rijedak slučaj indirektnog „izvoza“ dijela vlastitog pravnog poretka i propisa u druge suverene države, prije njihovog pristupanja u članstvo i neovisno o tom procesu. Štoviše, za razliku od harmonizacije nacionalnog zakonodavstva tijekom pristupnih pregovora za članstvo u EU određene države, gdje je početak primjene harmoniziranih odredaba vrlo često vezan uz trenutak ulaska dotične države u punopravno članstvo EU, u ovom slučaju država stranka ECAA sporazuma dužna je harmonizirati odredbe svojih propisa sa pravnom stečevinom EU, ali i u potpunosti implementirati takve odredbe, prije, i neovisno o, članstvu u EU. Valja, također, uočiti i to da interes i motivacija EU za sklapanjem ECAA sporazuma svakako leži u širenju vlastitog tržišta, no - poznavajući vrlo složenu tehnologiju zračnog prometa i upravljanja zračnim prometom, te dinamičan i opsežan razvoj novih tehnologija, strategija i standarda sigurnosti u ovom sektoru koji se provodi pod okriljem EASA-e i EUROCONTROL-a²⁴ u posljednjem desetljeću – taj interes je svakako usmjeren na integraciju prostora ECAA u područje primjene ovih propisa, kako bi se u prvom redu omogućila i olakšala implementacija takvih tehnoloških zaokreta. Ipak, danas znamo da ECAA ima i svoje zamke: Republika Hrvatska prva je od svih ECAA država zadovoljila uvjete iz prvog prijelaznog razdoblja, no tržišne slobode vezane uz to su joj uskraćene zbog valjanog pravnog argumenta: ECAA sporazum, kao multilateralni međunarodni sporazum, nije, naime, još stupio na snagu, te stoga temeljem njega nije moguće potraživati nikakva prava.²⁵ Stvaranje ECAA predstavlja, zapravo, početak politike tzv. „sektorskog pristupanja u EU“, koje se odvija daleko od očiju javnosti, s ubrzanom procedurom i komunikacijom ograničenom na industriju sektora i sektorsku administraciju. Ipak, politikom *a minori ad maius*, stvorena je osnova da se ovakav pristup „sistemom lijevka“ širi i na druge sektore, tj. na čitavo područje prometa, što će se i dogoditi prijedlogom stvaranja Transportne zajednice, o čemu će biti više riječi u nastavku.

2.4. Prometna strategija EU za države jugoistočne Europe u periodu 2007-2009.

Gotovo paralelno sa stvaranjem ECAA, 2007. godine Komisija izlazi s prvim sektorskim strateškim dokumentom pod nazivom *Priopćenje o proširenju glavnih trans-europskih transportnih osovina na susjedne države – Smjernice za transport u Europi i susjednim regijama* (dalje: *Priopćenje 2007.*).²⁶ U tom je dokumentu izrijekom potvrđeno da je „...važan cilj vanjske politike EU (...) olakšavanje širenja politika Unije, poput načela i pravila unutarnjeg tržišta, na susjedne države. (...) U području prometa, cilj je osigurati da su zakonodavstvo, standardi i tehničke specifikacije naših glavnih trgovinskih partnera usklađeni s onima EU i time doprinijeti ostvarenju Lisabonske agende poticanjem trgovine i održivog rasta, kao i socijalne kohezije.“²⁷ Glavni problemi u dotadašnjem procesu implementacije prometne politike na području Paneuropskih prometnih koridora (*inter alia* država JIE i ECAA), koje valja otkloniti daljnjim aktivnostima EU u ovom području, odnose se na:

1. Zanemarivanje potrebe međunarodnog prometa duž čitavog prometnog koridora kod planiranja i određivanja prioriteta investicija na nacionalnoj razini, te rascjepkanost investicija. Vezano uz taj problem, potrebno je raditi na unaprijeđenju kompatibilnosti i međupovezanosti infrastrukture, te usklađivanju regulatornog okruženja duž čitave osi

²⁴ European Aviation Safety Agency –EASA. Detaljnije na: <https://www.easa.europa.eu/> (28.11.2012.); The European Organisation for the Safety of Air Navigation – EUROCONTROL. Detaljnije na: <http://www.eurocontrol.int/> (28.11.2012.)

²⁵ Detaljnije v. *Savić, I. & Kapetanović, A.* (2011). 195-216.

²⁶ *Extension of the major...*, op. cit. 6, 3.

²⁷ *Ibid.*

prometnih koridora, kako bi neizbježno oskudni prometni resursi mogli podnijeti veća opterećenja, i time doprinijeti ekonomskom rastu i EU i susjednih zemalja;

2. Preveliko fokusiranje na infrastrukturu, premala pažnja se posvećuje otklanjanju uskih grla nevezanih za infrastrukturu, poput dugih čekanja na graničnim prijelazima. Vezano uz ovaj problem, Komisija se zalaže za jače i brže usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom EU vezanom uz tehničku, pravnu i upravnu interoperabilnost sustava željezničkog prometa, signalnih sustava, te sustava naplate infrastrukture u susjednim državama. Nadalje, zahtijeva se ubrzanje prekograničnih procedura implementacijom relevantnih međunarodnih konvencija, pojednostavljenjem dokumentacije u skladu s praksom EU i uvođenje tzv. „one-stop“ ureda u zajedničkim prostorima, te implementacija novih tehnologija kroz sustave upravljanja prometom i informacijama u svim granama prometa, uključujući satelitsku navigaciju.²⁸
3. Nedostatak zajedničke metodologije u procjeni ekonomskih, socijalnih i okolišnih utjecaja prometnih planova i projekata.²⁹

Prema ovom Priopćenju iz 2007. godine, Komisija radi razliku između različitih grupa država u susjedstvu, koje se nalaze u različitim programima i strategijama EU vezanim uz transport. Najviše se ipak očekuje od država kandidatkinja, te potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU, koje trebaju u što kraćem roku harmonizirati zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU i provesti ostale ciljane mjere prometne politike i prava, no i sve ostale države dužne su provoditi brojne i opsežne mjere unaprijeđenja prometa. Za svoj će napredak, između ostalih povoljnih učinaka, biti nagrađene i usmjeravanjem financiranja u infrastrukturne projekte na njihovom području, pod uvjetom da se radi o projektima od zajedničkog interesa i za EU.³⁰

2.5. Nacrt Sporazuma o Transportnoj zajednici

Opisani razvoj transportne politike EU, kao i strategije ostvarenja takve politike prema državama JIE, dosegle su kulminaciju diplomatskom inicijativom Komisije usmjerenom na stvaranje Transportne zajednice (eng. *Transport Community*) sa državama JIE. Sazreli su uvjeti da Komisija ostvari svoj konačni cilj: širenje ECAA modela na ostale grane transporta, s ciljem stvaranja jedinstvenog tržišta transportne infrastrukture, te kopnenog i pomorskog prometa i prometa unutarnjim plovnim putevima između EU i država JIE, kao i cjelovitu harmonizaciju transportnog zakonodavstva država JIE s taksativno određenim dijelom pravne stečevine EU. Ovakva bi se integracija tržišta transportnih usluga i harmonizacija zakonodavstva odvijala potpuno neovisno o mogućem paralelnom procesu približavanja navedenih država članstvu u EU, te svim političkim, pravnim i gospodarskim procesima i posljedicama koje su uz to vezane. Stvaranje Transportne zajednice neovisan je proces i cilj, čije je ostvarenje za EU od tolike važnosti da ga je potrebno ostvariti većom brzinom od pretpostavljene i očekivane dinamike ulaska svih država JIE u punopravno članstvo EU – čekanje desetak ili više godina na prometnu integraciju ove vitalne regije za EU jednostavno nije opcija. U posljednjim danima 2009. godine državama JIE ponuđen je stoga na pregovaranje i potpisivanje nacrt Sporazuma o osnivanju Transportne zajednice između EU i država JIE (dalje: Sporazum 2009.).³¹ Obzirom da je već stvoren ECAA kao zajednički prostor usluga zračnog prometa, Sporazum 2009. usmjeren je na stvaranje Transportne

²⁸ Pritom se poseban naglasak stavlja na tehnološki najzahtjevnije sustave ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) u željezničkom prometu, te SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research Programme*) u zračnom prometu.

²⁹ *Extension of the major...*, op. cit. 6. 4, 6, 9.

³⁰ *Extension of the major*, ibid. 10.

³¹ Draft Treaty establishing the Transport Community. December 21st, 2009.

zajednice u (preostalim) područjima cestovnog, zračnog i pomorskog prometa, prometa unutarnjim plovnim putevima te razvoja transportne mreže između EU i država JIE (uključujući i infrastrukturu zračnih luka).³² Eventualnim pozitivnim ishodom pregovora EU s državama JIE i sklapanjem ovakvog Sporazuma 2009. u potpunosti bi se izjednačio pravni okvir poslovanja na ovom prostoru u sektoru transporta, što bi značajno unaprijedilo pravnu sigurnost prijevoznika i investitora.³³ Ovaj cilj valja posebno valorizirati u kontekstu vrlo visokih investicija u ovom sektoru, o čemu je već bilo riječi *supra*, uz što se automatski veže potreba za povećanim standardom pravne sigurnosti (prvenstveno) investitora, a što se najbolje postiže primjenom pravila njemu poznatog pravnog sustava. U cjelini, kroz ovakav bi se – pravno i gospodarski izjednačen i usklađen – okvir Transportne zajednice idealno generirao veći interes za investiranjem u sektor, što bi pak dovelo do bržeg otklanjanja vitalnih problema transporta u državama JIE, i to u dva glavna pravca: razvoja infrastrukture na području TEN-T mreže država JIE (*South East Europe Core Regional Transport Network*)³⁴ i liberalizacije tržišta prometnih usluga. Sporazumom 2009. osnivaju se dva tijela: Ministarsko vijeće (eng. *Ministerial Council*) zaduženo za nadzor nad provedbom Sporazuma 2009., te operativno tijelo pod nazivom *Regional Steering Committee* (dalje: RSC). Članstvo oba tijela sastavljeno je od po jednog predstavnika i zamjenika iz svake od država JIE, te promatrača iz bilo koje od zainteresiranih država EU.³⁵ RSC ima ovlast donošenja obvezujućih odluka za sve države JIE vezanih uz funkcioniranje Transportne zajednice i tumačenje odredaba Sporazuma 2009., a odluke donosi jednoglasno.³⁶ Nema posebnih odredaba o kvalifikacijama i provenijenciji takvih predstavnika; za pretpostaviti je da bi se oni mogli regrutirati iz redova više i visoke državne administracije ili/i političara. Imajući to u vidu, posebno valja izdvojiti ovlast RSC vezanu uz praćenje presuda Europskog suda (kao dijela pravne stečevine EU) koja se tiče materije transporta.³⁷ U želji da se spriječe pogrešna tumačenja europskog prava i pravne stečevine EU iz Aneksa I, kao i da se osigura jedinstveno tumačenje samog Sporazuma, u čl. 19 daju se detaljna pravila za tumačenje, koja su zanimljiva na više razina. Prvo, ukoliko su odredba Sporazuma 2009. ili odredbe akta iz Aneksa I sadržajno identične s nekom od odredaba Osnivačkih ugovora EU ili akta usvojenog temeljem njih, valja ih tumačiti u skladu s presudama i odlukama Europskog suda donesenim prije sklapanja Sporazuma 2009. Drugim riječima, ovime se operacionalizira činjenica da presude Europskog suda čine sastavni dio pravne stečevine s kojom se harmonizira zakonodavstvo država JIE temeljem Sporazuma 2009. Nadalje, ukoliko se pitanje tumačenja ovakvih odredaba pojavi kao prethodno pitanje u postupku pred sudom države JIE, nacionalni sud ima pravo pokretanja postupka o prethodnom pitanju pred Europskim sudom radi donošenja odluke o dotičnom pitanju, osim ako mu to pravo nije ograničeno posebnom odlukom države JIE. U takvom slučaju, zainteresirana strana može dostaviti pravomoćnu sudsku odluku nacionalnog suda RSC, koji mora osigurati jedinstveno tumačenje Sporazuma 2009., u kojem cilju može donositi vlastite odluke, koje pak moraju biti usklađene sa praksom Europskog suda.³⁸ Ova je odredba upitna sa različitih stajališta. S jedne strane, upitna je provedbena osnova tumačenja odredaba pravne stečevine EU pred nacionalnim sudovima država JIE, i to u sadržajnom i postupovnom aspektu. Poznavajući složenost europskog prava, njegovih načela, kompleksnost stečevine temeljem koje se tumači relevantna odredba

³² Čl. 1-2. Sporazuma 2009.

³³ Koenders, G. (2008). Dostupno na: <http://www.tourism-master.nl/2008/09/30/transport-community-treaty-between-the-european-union-and-the-western-balkans/> (15.11.2012.)

³⁴ Čl. 8-10. Sporazuma 2009.

³⁵ Čl. 21-25. Sporazuma 2009. Pored ova dva tijela, osnivaju se i tehnički odbori u formi ad-hoc radnih grupa. Čl. 26. Sporazuma 2009.

³⁶ Čl. 24-25. Sporazuma 2009.

³⁷ Toč. 7. čl. 24. Sporazuma 2009.

³⁸ Toč. 1-3. čl. 19. Sporazuma 2009.

(sadržajno je pritom nebitno tumači li se odredba izvornog pravnog akta EU ili transponirana kroz nacionalno zakonodavstvo), te procesnih odredaba o postupku po prethodnom pitanju pred Europskim sudom, vrlo je upitna osposobljenost sudaca nacionalnih sudova za takav posao prije punopravnog članstva države JIE u EU. Jasna je želja autora Sporazuma 2009. da se osigura uniformnost europskog prava, no mogućnost adekvatne i kvalitetne sadržajne provedbe ovakve odredbe u postojećoj formulaciji bila bi, smatramo, nerealna. Nadalje, ovakva odredba znači i zadiranje u organizaciju sudske vlasti i postupaka države JIE kao samostalne suverene države. Ovakav „sektorski“ pristup integraciji kroz stvaranje Transportne zajednice ne predviđa prethodni referendum građana o želji za ulaskom u *dio* EU koji se odnosi na transport. Možemo se, stoga, zapitati gdje je legitimitet ovakvog postupka, koji, ako se teoretski nastavi ovom „sektorskom“ metodom, u konačnici može značiti (gotovo) punopravno članstvo u EU bez ispitivanja volje građana. Konačno, ovakvom se odredbom daje ovlast RSC kao političko-administrativnom tijelu da preispituje pravomoćne presude donesene u legitimnoj pravosudnoj vertikali, te da donosi vlastite odluke „...djelujući tako da se očuva jedinstveno tumačenje ovog Sporazuma“.³⁹ Može li, u takvom nastojanju, RSC svojom odlukom sadržajno izmijeniti sudsku presudu, odlučujući o meritumu? Ako je tako, a iz postojećeg teksta ne može se zaključiti suprotno, to bi značilo (vrlo opasno) uvođenje novog stupnja sudovanja u pravosudnu vertikalu, supraponiranu dotad vrhovnoj instanci sudske vlasti, i to u obliku politički kreiranog tijela s mogućnošću da članovi istog nemaju nikakve pravne, a kamoli pravosudne kvalifikacije.⁴⁰ Sporazum 2009. se sastoji od tri osnovna dijela: glavnog teksta, aneksa i protokola. Prvi dio čini tzv. glavni tekst sporazuma, tj. 45 članaka s kojima se uređuje funkcioniranje buduće Transportne zajednice. Država JIE dužna je uredbe EU iz Aneksa I Sporazuma 2009. implementirati u domaći pravni poredak u roku koji će za nju odrediti RSC, te harmonizirati domaće zakonodavstvo s navedenim direktivama EU na način i u obliku koji smatra primjerenim.⁴¹ Provedba ovih ciljeva odvija se u dvije faze. Na kraju prve faze država JIE dužna je harmonizirati zakonodavstvo s definiranom pravnom stečevinom EU, dok je na kraju druge faze dužna dokazati da je predmetno zakonodavstvo efikasno implementirano u praksi. Procjenu zadovoljavanja uvjeta svake faze vrši Komisija, a pozitivan ishod procjene za sobom povlači određenu fazu liberalizacije transportnog tržišta za državu JIE, pri čemu su detaljne tržišne slobode za pojedine grane prometa definirane protokolom Sporazuma 2009. za svaku državu JIE posebno.⁴² Drugi dio Sporazuma 2009. čine četiri aneksa, čiji sadržaj možemo sažeto prikazati kako slijedi:

Aneks I: taksativno navedeni propisi pravne stečevine EU primjenjivi između ugovornih strana temeljem Sporazuma 2009., po granama prometa, s kojima valja harmonizirati zakonodavstvo svake od država JIE. Inicijalno predložena lista pravne stečevine podložna je promjenama uslijed pregovaračkog procesa s državama JIE, te donošenja novih propisa.

Aneks II: horizontalne prilagodbe termina i postupovna pravila. Odredbama sadržanim u ovom aneksu redefiniiraju se pojmovi iz instrumenata pravne stečevine nabrojane u Aneksu I za potrebe Sporazuma 2009., kako bi se suzio opseg primjene samo na Transportnu zajednicu i potrebe ostvarivanja ciljeva Sporazuma 2009. Na primjer, za potrebe ovog sporazuma smatrat će se da pojam „Zajednica (eng. *Community*)“ znači Područje Transportne zajednice (eng. *Transport Community Area*), dok se pod pojmovima pravo Zajednice (eng. *Community law*), zakonodavstvo Zajednice (eng. *Community legislation*), instrumenti Zajednice (eng.

³⁹ Čl. 19. St. 3. Sporazuma 2009.

⁴⁰ Postupak obraćanja Europskom sudu i postupovna pravila dodatno su nadopunjena odredbama Aneksa IV Sporazuma 2009.

⁴¹ Čl. 3. Sporazuma 2009.

⁴² Čl. 40. Sporazuma 2009.

Community instruments) te Sporazum EZ (eng. *EC Treaty*) podrazumijeva (samo) Sporazum o Transportnoj zajednici (eng. *Transport Community Treaty*).⁴³ Na taj su način postavljene granice ovakve „sektorske“ integracije, u nastojanju da se spriječi „prelivanje“ učinka transportne integracije na ostala područja.

Aneks III: specifična pravila o tržišnom natjecanju usmjerena na dokidanje svih tržišnih monopola u državama JIE do isteka drugog prijelaznog perioda, te detaljna pravila o državnim potporama, razrađena u kontekstu čl. 17. Sporazuma 2009. i stvaranja Transportne zajednice.

Aneks IV: detaljna pravila za obraćanje Europskom sudu od strane nacionalnih sudova država JIE, u skladu s čl. 19. i 37. Sporazuma 2009.

Aneks V: Proračun Transportne zajednice. Ovaj dio Sporazuma ne sadrži nikakve odredbe, tek naslov ove cjeline čiji sadržaj valja u cijelosti definirati tijekom pregovora sa državama JIE.

Konačno, treći dio Sporazuma 2009. sačinjava sedam protokola sa posebnim uređenjima dinamike i uvjeta stvaranja Transportne zajednice sa svakom od država JIE. Svaki od sedam protokola sadrži odredbe o uvjetima koje pojedina država JIE mora zadovoljiti za prelazak u iduću fazu integracije, kao i posebne odredbe za svaku granu transporta, čime se nužno Sporazum 2009. operacionalizira i prilagođava transportnim specifičnostima svake od država. Detaljna analiza prava za svaku državu JIE po transportnim granama nadilazi opseg ovog napisa; istaknimo samo da je puni opseg tržišnih prava, te liberalizacije i integracije transportnog tržišta kojeg pojedina država JIE može dosegnuti, sukladan onom stupnju liberalizacije tržišta pojedine transportne grane koja je trenutno dosegnuta u EU. Modifikacije koje donose protokoli odnose se na neke specifične zahtjeve i ograničenja za pojedine države JIE koje su posljedica specifičnosti njihovog područja i tržišta. Nacrt Sporazuma 2009. kako je prikazan u ovom tekstu još je uvijek u fazi pregovora, a njegovo se sklapanje još ne nazire. Razlozi za to su političke i meritorne prirode. Politički zastoj uzrokovan je činjenicom da je jedna od ugovornih strana Sporazuma 2009. i Kosovo prema UNSCR 1244/99, čemu se Srbija oštro protivi. Neke od država JIE, poput Hrvatske i Crne Gore, svaka zbog svojih specifičnih razloga, ne vide svoj interes, određenu „dodanu vrijednost“ za svoju državu u sklapanju ovakvog sporazuma usmjerenog na „sektorsku“ integraciju, i neovisnom o pristupanju u članstvo EU u cjelini. Naravno, na Hrvatsku je ovakav „sektorski“ sporazum tijekom protekle tri godine pogotovo izgubio na važnosti zbog neposredno predstojećeg pristupanja u punopravno članstvo EU 2013. godine. Za druge države JIE, čiji izvjesni datum pristupanja u EU se još ne nazire, ideja „sektorske“ integracije može još uvijek zadržati stanovitu privlačnost.

2.6. Prometna strategija EU od 2011. do danas

Recentno pogoršanje sigurnosne situacije na Bliskom Istoku, eskalacija sukoba i nemira na prostoru Sjeverne Afrike te smjene režima u nekim državama nagnali su EU na redefiniranje svojih stajališta iz ENP, te njezino noveliranje. To je učinjeno novim dokumentom iz 2011. pod nazivom „Novi odgovor na promjene u susjedstvu“⁴⁴, kojim je EU dala svoj cjeloviti odgovor na burna vanjsko-politička događanja, te razvoj sigurnosne i gospodarske situacije 16 država u svojem neposrednom susjedstvu. U cjelini, suradnja i približavanje pojedine države EU, te pristup EU fondovima i općenito financiranju na svim razinama, biti će ovisno o stupnju demokratskih promjena svake od država. Posebno će se valorizirati poštivanje vladavine prava i unaprijeđenje pravosuđa, funkcioniranje tijela vlasti, te poštivanje ljudskih

⁴³ Također, preambule propisa koji čine Aneks I Toč. 1 i 2 Aneks II Sporazuma 2009.

⁴⁴ *A new response to a changing Neighbourhood*. COM (2011) 303 final. Brussels, 25.5.2011.

prava u cjelini. Nadalje, svaka će pojedina država temeljem procjene provedbe ranije dogovorenih gospodarskih i pravnih ciljeva (npr. harmonizacije zakonodavstva s pravnom stečevinom EU) ostvarivati prava poput postupne liberalizacije pristupa Jedinostvenom tržištu EU i pristup financijskim resursima EU u realizaciji projekata.⁴⁵ Prometna politika sa susjednim državama posebno je istaknuta kao prioritetno područje, u kojem se očekuju daljnji pomaci i napredak.⁴⁶ Na osnovi ovako formilirane općenite ENP strategije, te dosad ostvarenih napredaka ENP država u području transporta, iste je godine donesen i novi sektorski strateški dokument za promet (dalje: Priopćenje 2011.),⁴⁷ kojim se sumiraju sve aktivnosti, planovi i pomaci ostvareni u proteklom periodu u ovom području, te se određuje plan aktivnosti i ciljeva za iduće kratkoročno i dugoročno razdoblje u svim granama transporta. Posebno se ističe važnost ponude EU za države JIE na sklapanje Sporazuma o Transportnoj zajednici, kao jednog od modaliteta pomoći EU susjednim državama u harmonizaciji sa pravnom stečevinom EU i integraciji tržišta.⁴⁸ Priopćenje 2011. detaljan je dokument koji nadilazi (samo) infrastrukturni aspekt, i daje prikaz svih dosad poduzetih aktivnosti i postignutog napretka u svim granama prijevoza, kao i unaprijeđenju infrastrukturne mreže između EU i susjednih država kroz različite projekte. Ovaj je dokument naglašeno operativan – na kraju svakog poglavlja daje se pregled predloženih aktivnosti, podijeljenih na kratkoročne (do 2013. godine) i dugoročne (nakon tog perioda). Ističe se potreba izrade okvira i mjera za dostizanje zadanih ciljeva transportne politike i infrastrukturne suradnje za sve regije, pri čemu se posebno izdvaja uspjeh postignut u tom pravcu u državama JIE, gdje je putem SEETO definirana mreža na kojoj se implementira 38 prioritetnih projekata od regionalnog značaja u periodu od 2011-2015. godine. Osobito je važno istaći da EU u ovom kontekstu predlaže samo dvije kratkoročne mjere (do 2013), od kojih je jedna potpisivanje Sporazuma o Transportnoj zajednici sa Zapadnim Balkanom (tj. državama JIE).⁴⁹ Prema tome, unatoč političkim zastojevima i sadržajnoj suzdržanosti nekih država prema ovoj ideji, kao i pravnim i operativnim upitnicima koji su se nadvili nad ovu inicijativu, EU je daleko od odustajanja od ove, gospodarski i politički izuzetno intrigantne inicijative. Razlog za to treba tražiti u evidentnom zasićenju građana EU procesom proširenja, o kojem se počelo glasnije govoriti nakon referenduma o ustavu EU u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine. Ispitivanje javnog mnijenja Eurobarometra 2006. godine pokazalo je da samo 30-45% građana EU podupire proširenje, što samo potkrepljuje tezu da je EU dosegla svoje prirodne zemljopisne granice. U tom svjetlu valja promatrati i sve više kriterije koje države JIE, počevši s Hrvatskom, trebaju zadovoljiti u pregovaračkom procesu kako bi ušle u punopravno članstvo EU, što kod onih koje još nisu blizu članstvu rađa skepticizam o iskrenim namjerama EU da ih doista u konačnici primi u članstvo.⁵⁰ Stvaranje „sektorskih“ regionalnih asocijacija poput ECAA (na snazi) ili Transportne zajednice (kao prijedloga, u fazi pregovora) čini se „solomonskim“ rješenjem kojim EU nastoji opravdati duge, zahtjevne i mukotrpe pregovore s državama regije o članstvu u EU, dokazujući time stalni napredak ovog procesa, te čuvajući vlastiti kredibilitet u isto vrijeme ostvarujući vlastite vitalne interese. Suzdržanost država JIE prema ideji Transportne zajednice svjedoče o tome da možda ipak postoji strah među državama regije kako – nakon ulaska Hrvatske u EU – ulazak u ovakve „sektorske“ asocijacije može samo prolongirati datum njihovog ulaska u punopravno članstvo u EU, ili ga čak u potpunosti dovesti u pitanje.

⁴⁵ *A nex response...*, ibid. 1-2.

⁴⁶ Ibid. 10-11.

⁴⁷ *The EU and its neighbouring regions: A renewed approach to transport cooperation*. Brussels, 7.7.2011. COM (2011) 415 final.

⁴⁸ Ibid. 3.

⁴⁹ Ibid. 16-17.

⁵⁰ *Delevic, M.* (2007) 34-36. Dostupno na: http://www.christophesoloz.ch/links/doc/2007/2007_chai.pdf (26.11.2012.)

3. ZAKLJUČAK

Temeljem provedene analize možemo zaključiti kako EU nastavlja s razvojem Europske susjedske politike (ENP) općenito sa svim državama u susjedstvu, te posebno u području politike transporta. Dinamika donošenja strateških dokumenata i konkretnih prijedloga u području transporta, poput inicijative za sklapanjem Sporazuma o Transportnoj zajednici, usmjerena je na olakšavanje protoka ljudi i dobara izvan granica EU, ubrzanje, smanjenje cijene i povećanje efikasnosti transportnih tokova između EU i susjednih država, te općenito ubrzanja vlastitog gospodarskog napretka. Politika ENP obuhvaća kako države ENP kruga (Istok: Armenija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Gruzija, Moldavija, Ukrajina; Jug: Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Libija, Maroko, Okupirani teritorij Palestine, Sirija, Tunis) i država kandidatkinja (Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Turska) kao i potencijalnih kandidatkinja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Kosovo). Nadograđujući se na priopćenje Komisije iz 2007. „*Proširenje glavnih trans-europskih prometnih osovina na susjedne države*“ koje se fokusiralo na infrastrukturne aspekte, EU je nedavno učinila i korak dalje usvajanjem u ožujku 2011. dokumenta pod nazivom „*Putokaz ka Jedinstvenom europskom transportnom području – prema konkurentnom i resursno učinkovitom transportnom sustavu*“. U njemu se predlaže proširenje politike prometa i infrastrukture EU na države koje su u neposrednom susjedstvu EU, te otvaranje tržišta prometnih usluga trećih država. Prvi ozbiljan korak k ostvarenju tog cilja bilo je osnivanje Jedinstvenog europskog zrakoplovnog područja (ECAA) u kojem se nalazi i Republika Hrvatska. Stvaranje ECAA omogućava uključivanje u Jedinstveno tržište usluga zračnog prijevoza i direktnu primjenu pravne stečevine EU (uključujući presude ECJ) u području zrakoplovstva na području 11 država ne-članica EU, i to prije njihovog punopravnog članstva u EU. Međutim, EU nastoji podići razinu integracije transportnog sektora s državama JIE na još višu razinu, predlažući usvajanje nacrtu Sporazuma o Transportnoj zajednici (Sporazuma 2009.) kao višestranog međunarodnog ugovora između EU s jedne strane, te Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije, Makedonije, Crne Gore i Kosova s druge strane. Taj dokument, otvoren za pregovaranje i potpisivanje od kraja 2009. godine, predviđa postupno otvaranje tržišta na osnovi implementacije pravne stečevine EU u području sigurnosti, sigurnosne zaštite, zaštite okoliša i socijalnih pitanja. Drugim riječima, Sporazum 2009. nastavlja s politikom postupnog stvaranja Jedinstvenog tržišta usluga u drugim granama prijevoza osim zračnog prijevoza postignutog s ECAA. Njegovo prihvaćanje i stvaranje zajedničkog prijevoznog područja na prostoru EU i navedenih država dovelo bi do privlačenja infrastrukturnih investicija zbog jedinstvenog pravnog okvira, koje bi pak mogle dovesti do bržeg gospodarskog napretka svih uključenih strana prije punopravnog članstva država (potencijalnih) kandidatkinja za članstvo u EU. Ipak, koncept „sektorskog ulaska u EU“ mnoga pravna pitanja ostavlja otvorenim, dok javnost navedenih država ostaje potpuno uskraćena za bilo kakvu informaciju o ovakvom „tihom“ sektorskom ulasku u EU. Prijedlog potpisivanja ovakvog Sporazuma 2009. svakako je kruna diplomatskih i transportno-političkih napora EU u posljednjih desetak godina vezanih uz prostor država JIE. Nedvojbeno, interes EU za integracijom prostora država JIE u jedinstveni transportni prostor ne treba posebno obrazlagati, obzirom na specifični geopolitički značaj i položaj „usred“ (proširene) EU. Ipak, analizirajući predloženi tekst koji je još uvijek „na stolu“, rađa se više pitanja vezanih kako uz sadržaj, tako i u mogućnost implementacije ovako zamišljene sektorske integracije. Naime, nedvojbeno je da bi potpisivanjem Sporazuma o Transportnoj zajednici države JIE i provedbom njegovih odredaba (predviđenih u dva prijelazna perioda) faktično bile članice EU, *ali samo u sektoru prometa*. Na tom bi se području, transponirano kroz nacionalno zakonodavstvo, primjenjivala taksativno nabrojana pravna stečevina EU iz područja transporta, uključujući presude ECJ. Nacionalni bi sudovi mogli, ukoliko im takva mogućnost nije uskraćena ili ograničena od

strane matične države, zatražiti odluku ECJ o prethodnim pitanjima vezanim uz tumačenje navedene pravne stečevine bitne za donošenje odluke. Transportno tržište država JIE postupno bi u cijelosti bilo liberalizirano i uključeno u Jedinstveno tržište transportnih usluga. Na taj bi način, sadržajno i postupovno, države JIE „sektorski“ ušle u EU, bez ustavno-pravnih ograničenja (referenduma), čak i bez opsežnije stručne i političke rasprave o zaštiti nacionalnih interesa i implikacijama ovakve integracije, te potpuno nevezano za napredak postupka prijema u punopravno članstvo EU. Naime, nameće se zaključak kako je transport resurs od iznimnog političkog i gospodarskog potencijala za EU, kojim države JIE očito raspolažu. „Sektorskim“ ulaskom gubi se jaki pregovarački argument za ove države za prijem u ponopravno članstvo, bez sigurnih, jasnih i provedivih prednosti koje bi dotične države ulaskom u Transportnu zajednicu ostvarile. Ne čudi stoga što su neke od njih, poput Hrvatske i Crne Gore, izrazile suzdržanost ovom idejom. Zbog neposredno predstojećeg ulaska Hrvatske u EU pitanje ulaska u Transportnu zajednicu za nju očigledno gubi na značenju, dok za sve ostale zemlje regije ovaj prijedlog i dalje ostaje otvoreno pitanje. Zaoštren bilateralni politički problem između Srbije i Kosova očito je najteža prepreka na putu ostvarenja ove asocijacije, no pravna pitanja parcijalnog, „sektorskog“ ulaska u EU, kao nove politike EU u ostvarivanju vanjsko-političkih i gospodarskih ciljeva, ostaju i dalje aktualna. Valjalo bi, stoga, u eventualnom nastavku pregovora između EU i država JIE o Transportnoj zajednici ozbiljno preispitati nacionalne strateške resurse i komparativne prednosti, gospodarske prednosti i nedostatke ovakve asocijacije, stvarne mogućnosti provedbe (posebno nekih) odredaba predloženog Sporazuma o Transportnoj zajednici, te na temelju takve analize zauzeti informirani i decidirani stav. U protivnom, ne treba iznenaditi ako EU nakon stvaranje Transportne zajednice, i eventualno još neke slične asocijacije po istom modelu, zadovolji vlastite apetite „sektorskim“ proširenjem u državama JIE i – zasićena političkim i gospodarskim problemima vezanim uz recentna proširenja članstva – „zamrzne“ daljnje integracijske procese s državama JIE usmjerene na punopravno članstvo.

LITERATURA

1. Brnjac, N. (2012). Intermodalni sustavi. Zagreb.
2. Delevic, M. (2007) Regional cooperation in the Western Balkans. Chaillot Paper n. 104. Institute for Security Studies. Paris., str. 34-36. Dostupno na: http://www.christophesoloz.ch/links/doc/2007/2007_chai.pdf (28.11.2012.)
3. Ferrero-Waldner, B. (2007). European Neighbourhood Policy, Baltic Rim Economies. Dostupno na: http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/bre/expert_article148_62007.pdf (24.11.2012.)
4. Ilić, M. & Orešić, D. (2004). Pan-European Transport Corridors and Transport System of Croatia. Hrvatski geografski glasnik 66:2, 5-22.
5. Koenders, G. (2008) Transport Community Treaty between the European Union and the Western Balkans. Dostupno na: <http://www.tourism-master.nl/2008/09/30/transport-community-treaty-between-the-european-union-and-the-western-balkans/> (15.11.2012.)
6. Radionov, N. & Čapeta, T. & Marin, J. & Bulum, B. & Kumpan, A & Popović, N. & Savić, I. (2011). Europsko prometno pravo. Zagreb.
7. Savić, I. & Kapetanović, A. (2011). Reaching for the European Sky. Poredbeno pomorsko pravo 50:165, 195-216.

Dokumenti

1. Freight Transport Logistics in Europe – the key to sustainable mobility. Brussels, 28.6.2006. COM (2006) 336 final.
2. EU Transport in Figures, Statistical pocketbook 2011, European Union, 2011.
3. United Nations Security Council Resolution 1244 (1999). S/RES/1244 (1999), June 1999.
4. Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries – Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions. Brussels, 31.1.2007., COM (2007) 32 final.
5. Trans-European Transport Network – TEN-T priority axes and projects 2005. European Communities. 2005. Dostupno na: http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf (25.11.2012.)
6. Air Traffic Management: Freeing Europe's airspace. White Paper. Brussels, 6.3.1996., COM(96) 57 final.
7. A Strategy for Revitalising the Community's Railways. White Paper. 30.7.1996., COM(96) 421 final.
8. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. COM (2006) 726, 4.12.2006.
9. Memorandum of Understanding on the development of the South East Europe Core Regional Transport Network. Dostupno na: http://ec.europa.eu/ten/infrastructure/doc/2004_06_11_memorandum.pdf (15.11.2012.)
10. Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (1) on the establishment of a European Common Aviation Area, [2006] OJ L 285/3.
11. A new response to a changing Neighbourhood. COM(2011) 303 final. Brussels, 25.5.2011.
12. Draft Treaty establishing the Transport Community. December 21st, 2009.

Internet

- http://ec.europa.eu/transport/strategies/facts-and-figures/transport-matters/index_en.htm (2.11.2012.)
- http://europa.eu/pol/trans/index_en.htm (3.11.2012.)
- <http://www.prometna-zona.com/koridori.php> (2.11.2012.)
- http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/ecaa_en.htm (12.11.2012.)

Summary

TRANSPORT COMMUNITY: BACKGROUND AND CHALLENGES

*The EU continues with the European Neighbourhood Policy (ENP), with special emphasis on the transport sector. Priority area are South-East European countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Croatia, Kosovo, Macedonia and Serbia), whose geo-strategical position on several Pan-European transport corridors makes them especially important for the achievement of the internal transport cohesion of the EU. The relatively new EU incentive for the creation of the Transport Community with those countries is therefore the peak of the foreign policy activities in the transport sector, aimed at signing the multilateral treaty between the EU on the one hand, and countries in the region on the other. According to the text of the draft treaty, which is still under negotiation, the South-East European countries should harmonize their national legislation with the specified part of the *acquis communautaire* (first transitional period), and implement such a legislation (second transitional period). After fulfilling all those preconditions, monitored by the EU, the country concerned would be granted market rights and gradual full integration in the Single market of transport services. However, the creation of the Transport Community would not be linked in any way with the parallel process of approaching the full EU membership, nor would it have direct impact on it. Transport Community would therefore represent the „sectorial“ entry into the EU in the transport sector, where part of the *acquis communautaire* would be implemented and national courts would be able to refer to the ECJ for the interpretation of that part of the *acquis*. Negotiations on signing the Transport Community Treaty came to a temporary standstill due to the opened bilateral issues between Serbia and Kosovo. Should those negotiations continue, the main dilemma on the economic and political validity, and even legality of such a „sectorial“ approach to the EU membership, still remain. Far from the public eye and without the wider public debate on the evaluation of national resources in the negotiations for the EU membership, the entry of the countries in the region in the Transport Community could be the end of the dream on the (fast) membership in the EU. Tired from the enlargement on the model of full membership, the EU might be on the way to legalize a new model of „sectorial“ enlargement that would entirely satisfy the current interests of the EU, as well as bring certain economic benefits to the other country. Every country in the South-East Europe (Western Balkans) should evaluate for itself the possible (dis)advantages of such a model.*

Key words: *Transport Community, transport strategy, EU transport policy, Western Balkans, South-East European countries.*

