

Mr. sc. iur. Majda Rubić¹
Uprava za otoke Ministarstva za regionalni razvoj i EU fondove

INSTRUMENTI INTEGRACIJE NA PODRUČJU OTOČNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

UDK: 332 (4-6 EU)
332 (210.7)
DOI: 10.31141/zrpf.2021.58.141.841
Pregledni rad
Primljeno: 15. svibnja 2020.

Proces povezivanja među otočnim regijama u okvirima kohezijske politike, događa se na nacionalnom i na planu Europske unije uz određene instrumente mekog prava institucija i tijela EU-a. Polazeći od toga da se otočna politika sve intenzivnije razvija zahvaljujući zajedničkom djelovanju Parlamenta i Komisije, nastala je radna hipoteza o nepostojanju dogovorenog zajedničkog instrumenta za usklađenu otočnu politiku Unije. Uporište je u zakonodavnoj Rezoluciji Parlamenta o posebnoj situaciji otoka, donesenoj uz sudjelovanje Komisije i Tajništva za otoke u njezinu sastavu kojem se delegiraju neke ovlasti. Rezolucija upućuje članice EU-a samostalno definirati posebnu situaciju na vlastitim otocima sukladno članku 174. UFEU-a te se u radu dokazuje hipoteza o nepostojanju kriterija za uspješno približavanje različitosti po pojedinim članicama koje na svom području imaju otoke i zajedničkog instrumenta za usklađivanje. Zadaća je rada osvijetliti značaj načela podijeljene nadležnosti između Unije i članica na području otočne politike kao dijela unutarnjeg tržišta i teritorijalne kohezije prema članku 4. UFEU-a. Metode istraživanja uključile su terenski obilazak, promatranje i intervjue te kvalitativnu analizu sadržaja mjerodavnih odredbi Lisabonskog ugovora, rezolucija, sporazuma, mišljenja, deklaracija i stručnih studija. Rad može biti doprinos budućem promišljanju o samostalnom reguliranju na području otočne politike od strane država članica uz praćenje instrumenata integracije Unije.

Ključne riječi: *otočna politika, instrumenti integracije, posebna situacija otoka, kriterij razlikovanja, podijeljena nadležnost*

1. UVOD

Tema otoka postala je jedna od najaktualnijih tema europske kohezijske politike; u regionalnoj politici otočna politika dobiva poseban položaj. Za uspješno i učinkovito funkcioniranje otoka, promatranih kao dio regionalne i teritorijalne kohezije, EU-fondovima nastoji se smanjiti razlike nastale uslijed geografske udaljenosti, niske stope gospodarskog rasta ili niske stope bruto društvenog proizvoda po stanovniku u odnosu na druga teritorijalna područja. Budući da u stvaranju nove politike Unije nema reguliranja uredbama, direktivama ili odlukama, nužna je uporaba mekih

¹ Mr. sc. iur. Majda Rubić, e-mail: majda.rubic@gmail.com

instrumenata prava koji imaju 'formativni utjecaj na nastanak pravne norme',² a po pitanju eventualnog usklađivanja otočne politike Unije znači da je provedba akata mekog prava uvjetovana isključivo voljom adresata, EU-članica na koje se ti akti odnose. Imajući u vidu odredbe članka 174. UFEU-a³ da su otoci 'izloženi ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama', bez jasne definicije vrste trajnih prirodnih ili demografskih teškoća kojima mogu biti izloženi, ostaje otvoreno pitanje posebne situacije otoka. U radu se početno analiziraju mišljenja savjetodavno-političkih tijela Europske unije. Također, neke od aktivnosti grupacija otoka osnovanih kao zajednički pravni subjekt s obzirom na to da postoji širok raspon poslovne suradnje koju otoci ostvaruju u mrežama ili grupacijama, analogno odrednicama Lisabonskog ugovora da otoci provode vlastite gospodarske politike uzimajući u obzir ciljeve kohezijske politike kako bi mogli ravnopravno konkurirati na zajedničkom tržištu prema članku 175. UFEU-a.⁴ U trećem dijelu rada navode se inicijative Parlamenta i Komisije pri donošenju Rezolucije o posebnoj situaciji otoka kojom je, uzimajući u obzir članak 174. i članak 175. UFEU-a, odlučeno o elementima otočne politike u posebnom zakonodavnom postupku. Rezolucija kao interakcija primarnog europskog prava s instrumentima mekog prava, delegira ovlasti reguliranja pojedinih pitanja na Komisiju odnosno njena administrativna tijela, ali i poziva članice preuzeti ulogu u razvoju strategija otoka sukladno načelu supsidijarnosti.

Tijekom istraživanja je li posrijedi usklađivanje otočne politike Unije, dokazana je hipoteza da nema dogovorenog zajedničkog instrumenta za usklađivanje, niti kriterija za uspješno približavanje različitosti otočnih politika po pojedinim članicama. Navedeni zaključci upućuju na to da članicama mogu koristiti unijski akti mekog prava u iznalaženju najboljih rješenja za definiranje posebne situacije vlastitih otoka kao i u postizanju stvarnih učinaka na daljnji razvoj otočne politike.

² Dominik Vuletić, "Pravni aspekti Lisabonske strategije i budući izazovi – razrada s motrišta pravne prirode mekog prava", *Zbornik PFZ*, 3/2011.

³ U poglavlju Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija odredbe su članka 174 UFEU-a: Radi promicanja svog sveukupnog skladnog razvitka, Unija razvija i provodi svoja djelovanja koja dovode do ojačavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Unija posebice nastoji smanjiti nejednakosti među razvojnim razinama različitih regija te zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju. Među tim regijama posebna se pozornost poklanja ruralnim područjima, područjima podložnima industrijskoj tranziciji te regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama, kao što su najsjevernije regije s veoma malom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije.

⁴ Članak 175. st. 1. UFEU-a: "Države članice provode svoje gospodarske politike i usklađuju ih na način da ostvaruju ciljeve iz članka 174. Stvaranje i primjena politika i djelovanja Unije, te provedba unutarnjeg tržišta uzimaju u obzir ciljeve navedene u članku 174., te pridonose njihovom ostvarenju. Unija također podupire ostvarenje tih ciljeva djelovanjem koje provodi putem Strukturnih fondova (Europski fond za upravljanje i jamstva u poljoprivredi, Odjeljak za ujednačavanje; Europski socijalni fond; Europski fond za regionalni razvoj), Europske investicijske banke i ostalih postojećih financijskih instrumenata".

2. MEKO PRAVO U KONTEKSTU OTOČNE POLITIKE UNIJE

U pravnom i političkom sustavu EU-a koriste se neobvezujuća pravila mekog prava kao ravnoteža između učinkovitosti i vladavine prava. Pravila mekog prava sadrže upute o djelovanju kao i samostalne obveze proizašle iz političke konotacije vezane uz financijske obveze prema Lisabonskom ugovoru, a za temu je znakovito kada ta pravila predstavnička tijela vlasti odabiru za raspodjelu i prenošenje ovlasti s jedne razine vlasti na drugu. Također je znakovito i to da pravila ili akti mekog prava mogu biti usvojeni i primijenjeni u EU članicama prije nego su provedeni kroz redovnu proceduru.

2.1. Mišljenje Europskog odbora regija

Složeni procesi regionalizacije manifestiraju se i kroz ulogu savjetodavnog tijela Europskog odbora regija (dalje: OR); zanimanje za otoke izražava u stajalištima o EU-aktima koji izravno utječu na život otočana. Političkim preporukama (52) u Mišljenju o poduzetništvu na otocima: doprinos teritorijalnoj koheziji,⁵ OR pokazuje namjeru utjecati na kreiranje otočne politike, dok izražava status OR-a kao institucije Unije. Upušta se u tumačenje članka 174. UFEU-a tražeći za otoke u kategoriji manje razvijenih regija, posebnu pozornost. Primjerice, smanjiti razlike u stupnju razvijenosti među regijama unutar članica i među njima, te zbog specifičnih zemljopisnih, gospodarskih i socijalnih obilježja uvesti hitne mjere (točka 17.). OR ističe doprinos otočnih poduzetnika i kritički se referirajući o Izvešću o koheziji Europe komisije, traži da u sljedećem Komisija uključi poglavlje o otocima s preporukama OR-a (točka 51.). U bitnome, drži, Komisija ne daje poseban status otocima u okviru postojeće kohezijske politike. OR izražava neslaganje s načinom financiranja Komisije, ocjenjuje neprikladnim pokazatelj učinkovitosti u postizanju razvojnih ciljeva kohezijske politike temeljen na BDP-u po stanovniku za otoke koje karakteriziraju specifične razvojne prepreke, predlaže fleksibilne javne politike (točke 11., 13., 13., 14.). OR ukazuje na posebnu društveno-gospodarsku situaciju otoka i Komisiji predlaže umjesto BDP-a odrediti druge pokazatelje učinkovitosti (točke 30., 31.). Iako daje političke preporuke u cilju jačanja teritorijalne kohezije u EU-u, OR naglašava važnost načela partnerstva i u tu svrhu za kohezijsku politiku nakon 2020. učinkovitu provedbu europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo (točka 38.). OR u svom sastavu ima Mrežu za praćenje supsidijarnosti koja propituje treba li Komisija svojim mjerama uređivati određeno područje i na otocima umjesto da ga uređuje sama članica (točka 39.). Time daje prednost nacionalnoj razini odlučivanja i mogućnost lokalnim otočnim vlastima Komisiji osporavati da uređuje na području otoka (točka 40.). OR priznaje napore Komisije u pružanju potpore poduzetnicima kroz određene programe, ali smatra neophodnim uključiti otočne poduzetnike (točka 42.). Ovim Mišljenjem OR propituje otočnu politiku i u

⁵ Mišljenje OR-a o poduzetništvu na otocima: doprinos teritorijalnoj koheziji, Službeni list EU, br. 2017/C 306/10.

odnosu na spomenutu Rezoluciju Parlamenta, imajući u vidu ograničen uvid otočnih subjekata u instrumente i mogućnosti financiranja EU-a (točka 21.).

Značajan je zahtjev OR-a da se utvrdi nova kategorija za otoke unutar otočne teritorijalne doktrine nakon 2020., te doda u Prijedlog uredbe Parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1059/2003 u pogledu prostornih tipologija (točka 20.). Nova kategorija za otoke u postupku donošenja ove Uredbe stekla bi izravni učinak.

2.2. Mišljenja europskog gospodarsko-socijalnog odbora

Europski gospodarsko-socijalni odbor (dalje: EGSO) drugo je savjetodavno političko tijelo EU-institucija koje doprinosi razvoju otočne politike. Razmatrajući o problemima s kojima se suočavaju stanovnici otoka, donio je samoinicijativno Mišljenje⁶ kojim je ocijenio neprikladnom definiciju otoka temeljenu na članku 174. UFEU-a. Zaključci EGSO-a odnose se na potrebnu izmjenu definicije, odnosno preporučio je za elemente buduće definicije teškoća otoka pravila mekog prava iz komparativne strategije otoka koju trebaju donijeti otočne članice (točke 1.2., 1.10., te 2.1.7. i 2.1.8.). Nakon Rezolucije Parlamenta o posebnoj situaciji otoka, EGSO je donio novo Mišljenje⁷ kojim razmatra o potrebi donošenja drugačijih rješenja od postojećih u kohezijskoj politici. EGSO zaključuje o brojnim strukturnim nedostacima koji dovode do teških uvjeta poslovanja na otocima zbog čega da ključna područja politika treba primijeniti s više fleksibilnosti u pogledu otočnih gospodarstava (točka 1.2.). Važnim se ukazuje ocjena EGSO-a da je potrebno preispitati kriterije Eurostata u vezi s definiranjem otočnih područja i da se upotrijebe prikladniji kriteriji (točka 1.3.). EGSO poziva Komisiju da za razdoblje nakon 2020. godine odobri pravo na financiranje infrastrukture svim otočnim područjima ili otočnim članicama uz ex post ocjenu učinkovitosti (točka 1.8.). Poziva se na svoje ranije Mišljenje o potrebi za novom definicijom otoka, traži ugraditi odredbe o inzularnosti (otočnosti) u otočno zakonodavstvo (točka 1.10.). Razmatra koji su glavni problemi na europskim otocima (točka 3.). U vezi s poboljšanjem konkurentnosti EGSO ističe vrijednost otočnih proizvoda temeljenih na lokalnim resursima i znanjima (točka 4.2.1.).

Iako posebno napominje kako su kriteriji koje Eurostat upotrebljava za definiranje otoka neprikladni, EGSO ne navodi tko kriterije treba preispitati, tako i u svezi s definiranjem novih i prikladnijih kriterija za "državnu potporu" (točka 5.). Budući da nalazi u posebnoj situaciji otoka realne šanse za rast poduzetništva na otocima, EGSO preporučuje Komisiji da razvije za otoke druge pokazatelje učinkovitosti osim BDP-a po stanovniku i time se približava stajalištu OR-a. Porukama EGSO-a kako teški uvjeti poslovanja na otocima zahtijevaju fleksibilnu primjenu Rezolucije o posebnoj situaciji otoka, povećava se privlačnost za otoke.

⁶ Mišljenje EGSO-a o "Specifičnim problemima s kojima se suočavaju otoci", od 21. lipnja 2012.

⁷ Mišljenje EGSO-a: "Otoci u EU-u: od strukturnih nedostataka do uključivih teritorija", od 30. lipnja 2017.

2.3. Neobvezujući oblici teritorijalne suradnje

Grupacije ili mreže za gospodarsko zajedništvo Unije koriste se za teritorijalnu suradnju članica i njihovih regionalnih i lokalnih vlasti, a olakšavaju zaštitu od gospodarske i financijske krize kohezijske politike. Utvrđivanje mreže daje legitimitet prekograničnoj suradnji koja postaje neovisna o politici u članicama, dok svoje opravdanje nalazi u odredbama članka 175. UFEU-a odnoseći se na 'ostale postojeće financijske instrumente'. Mreža je sredstvo za stvaranje platforme za politički dijalog, za institucionaliziranje prekograničnog programa u otočnoj regiji. Također, sredstvo je za lobiranje pomoći EU-a prije nego se provedu projekti, financira se iz članarina i ugovorene provizije na projektima. Omogućava svojim članovima izravan dijalog s institucijama Unije u njima važnim pitanjima, a najčešće citiran primjer razvijanja suradnje među članicama koje imaju otoke mreža je nacionalnih otočnih organizacija s pravnom osobnošću, vlastitom imovinom i zaposlenicima sa sjedištem u Švedskoj i Irskoj European Small Island Network (ESIN).⁸ Predstavlja način uspostavljanja novog modela financijskog upravljanja prema programskim razdobljima, koristeći prekogranične, transnacionalne i međuregionalne mjere sa ili bez financijske pomoći EU-a. ESIN je sredstvo i otocima da postanu važniji sudionici u kohezijskoj politici, ali stajališta ESIN-a dostupna su samo za svoje članove, predstavnike otočnih vlasti za koje upravljačka tijela donose odluke, a ne i za građane otočane. Aktivnosti ESIN-a promatraju se kao upute za jačanje teritorijalne kohezije i utoliko je zanimljiv projekt o štednji pitke vode na otocima Water Saving Challenge kao instrument mekog prava. U okviru projekta izdan je vodič⁹ s uputama o upravljanju resursom pitke vode, sa svrhom da na europskim otocima postupno dođe do značajnijeg pada potražnje za vodom. U projektu su korišteni podaci bazirani na statističkim podacima o prosječnoj nacionalnoj potrošnji vode, pohranjeni u Eurostatu i podacima o geografskim i prirodnim karakteristikama otoka nekih europskih institucija. Iako su mreže ili grupacije neobvezujući oblici teritorijalne suradnje, utjecaj aktivnosti mreže prati svaka od članica s financijskog i političkog aspekta.

Druga mreža malih otoka jest SMILO (SMall IsLand Organisation), sa sjedištem u Francuskoj, o čijem djelovanju nemamo dokumentiranih podataka, a sve prisutnim lobiranjem predstavlja multilateralni okvir za rješavanje otočnih pitanja kao što su politika dobrosusjedskih odnosa, problemi ekologije, građenja i gospodarskog razvoja. Političko-pravni je temelj u Deklaraciji o održivom razvoju malih otoka.¹⁰

⁸ <https://eurpeansmallislandnetwork.com>

⁹ Vodič je na hrvatskom jeziku dostupan na poveznici: <https://www.watersavingislands.com/projects>

¹⁰ <https://www.zadarskilist.hr/clanci/09052017/potpisana-deklaracija-o-odrzivom-razvoju-malih-otoka>

3. KOMUNIKACIJSKI MEHANIZMI PARLAMENTA I KOMISIJE

Parlament ima snažan utjecaj u kohezijskoj politici sudjelujući u izradi zakonodavstva Unije temeljem pravne osnove svakog pojedinog akta. Pravo inicijative u donošenju zakonodavnog akta dijeli s Komisijom prema odredbama članka 289. UFEU-a i Okvirnog sporazuma o odnosima između Parlamenta i Komisije (dalje: Sporazum).¹¹ Kao vrstu akta za reguliranje na području otočne politike odabrao je rezoluciju da naglasi važnost suradnje i partnerstva za otočna područja pogođena posebnim poteškoćama.¹² Temeljem Sporazuma Parlament može usvojiti rezoluciju uz posebno sudjelovanje Komisije; određen je i način očitovanja Komisije u svezi sa svim zahtjevima Parlamenta. Komisija podnosi izvješće o postignutom napretku svake tri godine Parlamentu, Vijeću, EGSO-u i OR-u, uz prijedloge o ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije,¹³ a u zakonodavnom postupku s Parlamentom pri nastajanju i oblikovanju otočne politike Europske unije koriste se izvješća Komisije o poduzetim radnjama iako nisu obvezujuća.

Odredbe Sporazuma reguliraju partnerstvo Parlamenta i Komisije i postupak odgovaranja na zastupnička pitanja. Primjerice, podnositelj pitanja u Parlamentu dobit će u odgovor primjerak priopćenja Komisije izdanog u posljednjih šest mjeseci, kao informaciju o daljnjem postupanju 'u svjetlu novog značajnog razvoja događaja'. Navodimo primjere međuinstitucionalne suradnje, osobito u procesu donošenja Rezolucije o posebnoj situaciji otoka koja je *act sui generis* s područja otočne politike.

3.1. Šesto Izvješće Komisije i Izvješće Parlamenta

Komisija je predložila mjere za poboljšanje likvidnosti država članica najjače pogođenih gospodarskom krizom te se 2014. godine obratila komunikacijom Parlamentu, Vijeću, EGSO-u i OR-u u svezi sa svojim 6. izvješćem o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji: ulaganje u radna mjesta i rast.¹⁴ Za programsko razdoblje 2014. – 2020. glavna ulaganja u EU-u, u okviru kohezijske politike usklađena su sa strategijom Europa 2020. i s njezinim glavnim ciljevima u pogledu zapošljavanja i razvoja, klime i energije, obrazovanja i borbe protiv siromaštva, a povezana su s procesom gospodarskog upravljanja EU-om. Istraživački centar

¹¹ Okvirni sporazum o odnosima između Parlamenta i Komisije, str. 47., SL, L 304, 2011.

¹² Resolution (2002/2119(INI)) on structurally disadvantaged regions; Resolution on the islands and natural and economic constraints in the context of EU regional policy (2006/2106(INI)); Resolution on the European strategy for the economic and social development of mountain regions, islands and sparsely populated areas (2010/2856(RSP)).

¹³ <http://struna.ihjj.hr/naziv/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija/23014/>

¹⁴ Komunikacija Komisije Parlamentu, Vijeću, EGSO-u i OR-u, uzimajući u obzir šesto Izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji: ulaganje u radna mjesta i rast (COM/2014/0473).

Parlamenta izradio je Izvješće¹⁵ u odgovor na ovaj dokument Komisije čime se utvrđuje temelj otočnoj teritorijalnoj doktrini. Parlament, pozivajući se na članak 174. UFEU-a prepoznaje posebnu prirodu otočnih teritorija, 'otočnu dimenziju' u politikama Unije i regionalnu politiku Unije traži uzeti u obzir. Analizira mjere Komisije i zaključuje da nisu valjano obrazložene jer ne uključuju procjenu troškova na otočnom području kao ni podatke o stvarnim potrebama otoka. Predlažući da članice koje na svom teritoriju imaju otoke, samostalno koriste pokazatelje učinkovitosti provedbe kohezijskih ciljeva bez obzira na njihov BDP, Parlament doprinosi u ekonomskoj analizi. Prikazom problematike otočnosti, traži 'otočnost' utvrđivati na obje razine, nacionalnoj i EU-a.¹⁶ Ovim Izvješćem Parlament je naglasio potrebu većeg uvažavanja manjih upravnih jedinica kada je upozorio na disparitet jer se različite regionalne jedinice po broju stanovnika svrstavaju u istu razinu NUTS-a. Uzimajući u obzir statističku regionalizaciju EU-a, Parlament smatra kako trebaju biti ujednačene regije po veličini, broju stanovnika i razvijenosti te poziva Komisiju razmotriti najprikladniju razinu NUTS-a za otoke i poseban tematski pristup za njih. Za sve instrumente kojima se pruža potpora najudaljenijim regijama gdje otoci spadaju, predlaže stopu sufinanciranja iz strukturnih fondova od 85 %. Parlament upućuje, zbog nedostatka okvira financijske potpore otocima, preraspodjeliti sredstva među regijama imajući u vidu specifičnosti otoka i otoci razine NUTS-3 da dobivaju sredstva iz EU-fonda za regionalni razvoj.

Izvješće Parlamenta prikazuje analitičan pristup različitosti 'posebne situacije otoka', ide u prilog činjenici da jedinstvo i raznovrsnost nisu u suprotnosti već da otočne članice mogu biti doprinos Uniji. Prema izvješću Parlamenta, različitosti otočnih situacija iziskuju potrebu definiranja same članice prema njezinim vlastitim kriterijima i temeljem načela supsidijarnosti, a također se daju i upute članicama kako samostalno donositi odluke i programe za rješavanje otočnih teškoća, mjere te opravdana izuzeća. Izvješće podržava mišljenje OR-a o posebnim mjerama za problematiku otoka i u vezi s osnovanom međuregionalnom grupom OR-a za otočne regije. Isto tako i mišljenje EGSO-a o nedovoljnoj potpori iz europskog fonda za ribarstvo. U smislu podrške novih financijskih instrumenata otočnim regijama, Parlament ističe ulogu mreže malih otoka ESIN.

3.2. Daljnje inicijative Parlamenta i Komisije

Zastupničko pitanje u svezi s mjerama za otoke EU-a koje predlaže Komisija¹⁷ prihvatio je Odbor za regionalni razvoj Parlamenta i naveden je u Prijedlogu rezolucije o posebnoj situaciji otoka.¹⁸ Kada se Komisija usmeno očitovala, Odbor

¹⁵ Izvješće istraživačkog centra Parlamenta PE 573.960 "Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy" (January 2016, EPRS, author: Vasilis Margaras).

¹⁶ Na stranici 5. Izvješća Parlamenta: "Lack of a framework of financial support for islands".

¹⁷ Iskra Mihaylova, članica grupe ALDE i predsjednica Odbora za regionalni razvoj Parlamenta u vrijeme kada je Bugarska predsjedala Vijećem (O-13/2016-B8-0106/2016).

¹⁸ Prijedlog rezolucije od 27. siječnja 2016., PE576.526v01-00, uzima u obzir pitanje o otocima B8-0106/2016.

za regionalni razvoj Parlamenta nije odgovorom bio zadovoljan te je podnio amandman koji je izglasavanjem u Parlamentu usvojen većinom glasova, a Prijedlog Rezolucije je odbačen. Nedugo potom, donesena je u posebnom postupku zakonodavna Rezolucija Parlamenta o posebnoj situaciji otoka¹⁹ uz specifično sudjelovanje Komisije prema članku 289. st. 4. UFEU-a. Rezolucija ima pravni temelj u odredbama članka 174. i članka 175. UFEU-a, uzima u obzir spomenuto zastupničko pitanje kao amandman, šesto izvješće Komisije i mišljenje EGSO-a iz 2011.g., dakle predstavlja interakciju primarnog europskog prava i mekog prava. Rezolucijom se od 2016. godine uređuje nastojanjima Parlamenta i Komisije u području otočne politike s temeljnim uputama o posebnoj situaciji otoka, ali jedinstvena otočna politika nije uspostavljena. U Rezoluciji je u odnosu na Prijedlog rezolucije (točka 3.), ispuštena definicija Eurostata Komisije u svezi s razlikovanjem između otoka i između otoka u odnosu na kopno.

Izostavljena je obveza EU-članica da otočne regije budu klasificirane kao razine NUTS-2 i NUTS-3 temeljem Izvješća Komisije i Eurostata koji je utemeljen za uspoređivanje regija prema NUTS-ovu hijerarhijskom sustavu za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica u članicama Unije. Sustav NUTS upotrebljava se u svrhu društveno-gospodarske analize regija i oblikovanja kohezijske politike EU-a uz pomoć pokazatelja uspješnosti BDP-a po stanovniku,²⁰ ali ukidanjem obvezne regionalizacije otoka prema Eurostatu, članice mogu same predložiti druge pokazatelje pri financiranju projekata na vlastitim otocima. Parlament je utvrdio da Komisija ne može pružiti jasnu definiciju vrste trajne prirodne ili demografske teškoće iz članka 174. UFEU-a s kojima se suočavaju otoci razine NUTS-2 i NUTS-3. Budući da područje otočne politike pripada unutarnjem tržištu i području teritorijalne kohezije za koje postoji podijeljena nadležnost između Unije i država članica,²¹ same članice s otocima mogu definirati pojam otoka, udaljenog otoka i posebnu situaciju otoka. Rezolucija o posebnoj situaciji otoka povećava zakonodavnu i političku nadležnost Parlamenta, daje upute za tumačenje posebne situacije otoka i o elementima otočne politike kojima se može jasno odgovoriti o vrsti ozbiljnih i trajnih prirodnih ili demografskih teškoća u odnosu na mjere za pomoć otocima. Naglašena je mogućnost za samostalno definiranje posebne situacije vlastitih otoka na nacionalnoj razini prema trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama, također i smanjivanje poreza kao kompenzacije za prirodne nedostatke i trajne demografske teškoće otoka. Za pripremu financijskog razdoblja 2014. – 2020. Parlament je utvrdio da otoci nisu dobili financijsku pomoć već samo mogućnost iskoristiti sniženu stopu PDV-a sukladno pristupnim pregovorima članica kojima

¹⁹ Rezolucija o posebnoj situaciji otoka od 4. veljače 2016., SL C 35, 31. siječnja 2018.

²⁰ http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publicacije/Kratki_vodic_o_EU.pdf. Izmjena u klasifikaciji NUTS-a može se provesti svake tri godine kada se njome smanjuje standardna razlika u broju stanovnika u odnosu na sve teritorijalne jedinice Unije.

²¹ Sukladno odredbama članka 4. st. 2. UFEU-a, Unija nadležnost dijeli s članicama (otočnim članicama i članicama koje imaju otoke) na područjima unutarnjeg tržišta, socijalne politike, gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije, poljoprivrede i ribarstva, zaštite okoliša, zaštite potrošača, prometa, transeuropske mreže, energetike, područje slobode, sigurnosti i pravde i zajedničke problematike sigurnosti u javnom zdravlju.

otoci pripadaju. Stoga, poziva države članice te regionalne i lokalne vlasti da preuzmu važnu ulogu u razvoju strategija otoka na temelju vertikalnog pristupa koji obuhvaća sve razine vlasti, u skladu s načelom supsidijarnosti (preporuka broj 14. Rezolucije).

3.3. Izvješće Komisije o preporukama iz Rezolucije Parlamenta

Komisija je na preporuke Parlamenta dostavila Izvješće s istraživanjima o otocima imajući u vidu članak 174. UFEU-a.²² Čini se da ne prihvaća Rezoluciju Parlamenta tek kao interpretativni instrument, već kao akt na koji se odnosi obveza usklađenog tumačenja prema zahtjevima europskog prava. Međutim, Komisija naglašava da su karakteristike otoka zajednički i trajni razlog za njihovu kategorizaciju u razine NUTS-2 i NUTS-3 prema kriteriju Eurostata radi njihova lakšeg razlikovanja od kopnenih regija, a za pokazatelja ostvarenja kohezijskog cilja na otocima i dalje drži BDP po stanovniku. Iako prihvaća komentare Parlamenta, mišljenja OR-a i EGSO-a, samo nudi obećanje uzeti u obzir druge pokazatelje čiju provedbu prepušta članicama. Komisija teškoće na otocima analizira općenito, a ističe da članice same rješavaju izazove vezano za geografske i demografske značajke otoka s time da indeks ranjivosti otoka bude na razini NUTS-3.²³

Slijedom preporuka Rezolucije, Komisija može u rješavanju donijeti općeprihvatljiv, provedbeni akt o jasnoj definiciji vrste trajnih geografskih, prirodnih i demografskih poteškoća s kojima se otočne regije suočavaju povezano s člankom 174. UFEU-a (točka 1. Rezolucije). Objašnjenje formulacije iz članka 174. UFEU-a dat će Komisija, trajne poteškoće otoka koje sprečavaju njihov prirodni razvoj i postizanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije (točka 2. Rezolucije).

U Izvješću Komisija najavljuje analizu demografske projekcije na razini NUTS-3 (točka 4. Rezolucije), detaljnu studiju/analizu dodatnih troškova u pogledu sustava prijevoza osoba i robe, opskrbe energijom i pristupa tržištima, posebno za mala i srednja poduzeća. Komisija može uspostaviti homogene skupine za sva otočna područja, a osim BDP-a po stanovniku, može uzeti u obzir statističke pokazatelje koji će odražavati gospodarski i društveno osjetljiv položaj prema trajnim prirodnim poteškoćama (točka 5. Rezolucije). Komisija uspostavlja zajednički strateški okvir financijskih i drugih EU-instrumenata za jačanje gospodarskog rasta otoka (točka 12. Rezolucije), a Parlament naglašava važnost upotrebe svih mogućih sinergija između europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih instrumenata Unije kako bi se nadoknadili nedostaci otoka i ojačao njihov gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta i održivi razvoj. U kontekstu provedbe programa 2007. – 2013. i podrške za razdoblje 2014. – 2020. bez financijske podrške otocima, Komisija u Izvješću obrazlaže kako nije bio moguć jednoobrazan pristup zbog heterogenosti društveno-

²² Izvješće Komisije od 12. travnja 2016. na Rezoluciju Parlamenta o posebnoj situaciji otoka od 4. veljače 2016. i amandman s priloženim istraživanjima (O-13/2016-B8-0106/2016).

²³ Razina NUTS-3 obuhvaća od 150.000 do 800.000 stanovnika; na hrvatskim je otocima oko 130.000 stanovnika te spadaju u Jadransku regiju razine NUTS-2 (od 800 000 do 3 milijuna stanovnika).

gospodarske situacije i brojnosti otoka u Europskoj uniji. Komisija će izraditi strateški okvir EU-a za otoke da bi se povezali instrumenti koji mogu imati veći teritorijalni učinak (točka 13. Rezolucije), osnovala je "službu za otoke povezanu s Glavnom upravom Komisije za regionalnu i urbanističku politiku, zaduženu za koordiniranje i analizu problema otoka (točka 15. Rezolucije). Komisija će dostaviti Komunikaciju s Programom za otoke EU-a i Bijelu knjigu za praćenje razvoja otoka na temelju najboljih praksi i uz sudjelovanje lokalnih, regionalnih i nacionalnih tijela te drugih relevantnih dionika, uključujući gospodarske i socijalne partnere te predstavnike civilnog društva (točka 16. Rezolucije). Komisija obilježava Europsku godinu otoka, priprema prijedlog za sljedeći VFO uz definiciju posebne situacije otoka prema Rezoluciji o Višegodišnjem financijskom okviru EU-a, a nakon 2020. godine definiciju posebne situacije otoka unijet će kontekstualno u europski plan potrošnje za VFO 2021-2027 (točke 17. i 18. Rezolucije).²⁴

Ovlasti s područja otočne politike Parlament je donošenjem Rezolucije o posebnoj situaciji otoka odlučio prenijeti na Komisiju u svrhu razrade određenih elemenata iz Rezolucije prema članku 290. st. 1. EFEU-a. Za provedbu pravno obvezujuće Rezolucije, provedbene ovlasti dodijeljene su Komisiji, što je očito ocijenjeno nužnim u ostvarenju predmetne Rezolucije i sukladno odredbama članka 291. st. 2. UFEU-a. Bijela knjiga za praćenje razvoja otoka u vezi s definiranjem posebne situacije otoka i dodatne kategorije otoka predlaže se uvrstiti u novu Uredbu 1059/2003, ali ovlast Komisije na usvajanje provedbenih akata njezinih administrativnih službi nije regulirana. S obzirom na to da Komisija ne mora davati podatke Parlamentu o izvršavanju provedbenih ovlasti, a tu vrstu nadzora ne obavljaju više komitološki odbori država članica, ostaje otvoreno pitanje nadzora Komisije u prenesenim ovlastima na njezine službe (točka 15. Okvirnog sporazuma o odnosima Parlamenta i Komisije u svezi s Prilogom 1). Članicama je moguće propitivati ili osporavati delegaciju tvrdeći da se radi o ovlastima koje pripadaju njoj, a ne instituciji Unije.

Za napomenuti je, Komisija daje podršku tranziciji razvoja otočnih područja u cilju promicanja sveukupnog skladnog razvitka Unije i poziva nacionalne vlade pokrenuti specifične linije financiranja tehničke pomoći za projekte na otocima. Inicijative otočnih jedinica lokalne samouprave i drugih dionika na otocima, primjerice Deklaracija o pametnim otocima (2017.), dovele su do osnivanja Tajništva za otoke u Komisiji, a Fond za europske otoke osnovan je na temeljima Deklaracije o čistoj energiji. Ovi su akti podrška tehničke prirode pri pisanju programa energetske tranzicije i pojedinačnih projekata, dok se financijska potpora može očekivati tek nakon što se potpišu te izvrši provjera pridržavanja deklaracija od strane Komisije. S tog gledišta, ostaje za vidjeti kako će ubuduće Komisija poštovati izbor o opcijama priznavanja trajnih nedostataka s kojima se suočavaju otočne regije na razini NUTS-2 i NUTS-3, kao uređenja bitnih pitanja s područja otočne politike.

²⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0032_HR.html

4. ZAKLJUČAK

Otoci su s oskudnim prirodnim resursima i znatnim ograničenjima u potencijalima za gospodarski rast, a otočna politika Europske unije obuhvaća oceanske i otoke na moru sa statusom udaljenog otoka prema odredbama članka 174. i članka 175. UFEU-a. Europski otoci, na kojima živi oko 4 % stanovništva Unije, u nepovoljnom su položaju na zajedničkom tržištu, ali mogu doprinijeti jačanju održivog razvoja u Uniji. Za otoke koji ne spadaju u udaljenu regiju regulira se unutar nacionalnog zakonodavstva s programom, mjerama i opravdanim izuzećima. U svezi s načelom supsidijarnosti i prema točki 14. Rezolucije Parlamenta, nadležnosti *acquisa* podijeljene su između Unije i otočne članice o područjima otočne politike koja izravno utječu na lokalne i regionalne vlasti.

Polazišna je teza ovog rada da nije dogovoren zajednički instrument kohezije za europski normativni okvir integrirane otočne politike. Utvrđeno je kako različiti mehanizmi i instrumenti participacije EU-institucija i tijela u otočnom zakonodavstvu nastoje voditi računa o prirodno-geografskim i demografskim obilježjima otoka, ali nisu usklađeni s obzirom na brojnost otoka i heterogenost njihovih specifičnosti. Prepreke harmoniziranju otočne politike Unije opravdane su načelom podijeljene nadležnosti na otočnom području teritorijalne kohezijske politike i unutarnjeg tržišta te je državama članicama dopušten fleksibilniji pristup u razvojnim strategijama, a EU-fondovi mogu se koristiti prema prioritetima koje regionalne i lokalne vlasti na otocima prepoznaju kao svoje. Rezolucija Parlamenta o posebnoj situaciji otoka, donesena uz sudjelovanje Komisije, postavlja temelj za preispitivanje i uređivanje postojećih politika otoka, međutim, ne određuje o dostupnim potencijalima za rješavanje teškoća koje proizlaze iz posebne situacije otoka, već poziva članice preuzeti važnu ulogu.

Pravo sve više uzima u obzir posebnu situaciju otoka pri definiranju otoka i otočnosti za pokazatelja učinkovitosti provedbe ciljeva kohezijske politike i služi se više prirodno-geografskom i demografskom razdiobom nego BDP-om po stanovniku otoka, koji otoke smješta u područje statistike. Stoga je otočnoj članici moguće temeljem članka 2. st. 2. UFEU-a,²⁵ samostalno izrađivati i donositi pravno obvezujuće akte o otočnoj politici. Iako je u radu utvrđeno kako Komisija razmatra približiti različitosti otočnih situacija u cilju smanjivanja razine izoliranosti otoka, što bi pomoglo odrediti vrstu zajedničke otočne politike, dokazano je da ne daje odgovor o vrsti otočne politike Unije. Komisija koristi uopćene pojmove za geografske prirodne ili demografske trajne probleme otoka i ostavlja nejasnim način usklađivanja različitosti otočnih teškoća te i pitanje kriterija kojima se odlučuje o homogenoj skupini otoka EU-a.

²⁵ Kategorije i područja nadležnosti Unije, članak 2. st. 2. UFEU-a: "Kad se Uniji Ugovorima daje nadležnost koju ona u određenom području dijeli s državama članicama, pravno obvezujuće akte u tom području mogu izdavati i usvajati Unija i država članica. Države članice svoju nadležnost ostvaruju u onoj mjeri u kojoj je Unija ne ostvaruje. Države članice svoju nadležnost ponovno ostvaruju u onoj mjeri u kojoj je Unija odlučila svoju nadležnost prestatu ostvarivati."

Međutim, izvješća Komisije mogu imati utjecaj na sadržaj otočnog zakonodavstva i na razvoj gospodarstva na otocima, mogu biti pomoćno sredstvo državama članicama pri kreiranju pravnih pravila. Svrishodnim se ukazuje pratiti obvezu primjene izvješća Komisije jer ih sastavljaju administrativna tijela Komisije za Bijelu knjigu o otocima, a kada Komisija usvoji Bijelu knjigu, neće biti potrebe za korištenje pravnog okvira iz Lisabonskog ugovora. Rad može biti doprinos otočnoj politici države članice imajući u vidu opći interes za svaki projekt te za radna mjesta kojima se osiguravaju konkurentne prednosti i osmišljavaju mjere za očuvanje identiteta otoka, uz praćenje instrumenata integracije Unije.

LITERATURA

1. Lajh, D., "Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u EU", *Politička misao*, Zagreb, 2006., str. 18.
2. Mršić, Z., *Globalizacija i gospodarski nacionalizam*, vlastita naklada, Zagreb, 2007., str. 265-268.
3. Rodin, S., Čapeta, T., Goldner, Lang I., *Reforma EU – Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 126.
4. Rubić, I., *Naši otoci na Jadranu*, pretpisak izdanja iz 1952., Matica hrvatska, Zadar, 2017.
5. Starc, N., "Održivost okružena morem – kako upravljati razvojem otoka?", *Zbornik radova s foruma o regionalizaciji i održivom življenju*, Fondacija Heinrich Boll, 2007., str. 88.
6. Šmundić, B. i dr., *Ekonomska rezistentnost udaljenih regija – empirijsko istraživanje hrvatskih otoka*, Knjiga sažetaka udruge Anatomija otoka, Vis, 2019., str. 43.
7. Šterc, S., *Geografski i demogeografski identitet*, Prirodnomatemički fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.
8. Vuletić, D., "Pravni aspekti Lisabonske strategije i budući izazovi – razrada s motrišta pravne prirode mekog prava (soft law)", *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, br. 3, 2011., str. 1011-1036.

Popis propisa i akata

1. Amandman Odbora za regionalni razvoj Parlamenta (O-13/2016-B8-0106/2016).
2. Izvješće istraživačkog centra Parlamenta PE 573.960: *Islands of the EU: Taking account of their specific needs in EU policy*, siječanj 2016, EPRS.
3. Komunikacija Komisije Parlamentu, Vijeću, EGSO-u i OR-u: *6. Izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji: ulaganje u radna mjesta i rast* (COM/2014/0473).
4. Komunikacija Komisije Parlamentu, Vijeću, EGSO-u i OR-u: *O novoj kohezijskoj politici*, (COM/2014/0473).
5. Mišljenje OR-a: *O poduzetništvu na otocima: doprinos teritorijalnoj koheziji*, Službeni list Europske unije, br. 2017/C 306/10.

6. Mišljenje EGSO-a: *O specifičnim problemima s kojima se suočavaju otoci (samoinicijativno)*, od 21. lipnja 2012., Službeni list EU, br. C 181/7.
7. Mišljenje EGSO-a: *Otoci u EU-u: od strukturnih nedostataka do ključivih teritorija (razmatračko) d 30. lipnja 2017*), Službeni list Europske unije, br. C 209/9.
8. Prijedlog Rezolucije o posebnoj situaciji otoka od 27. siječnja 2016., br. PE576.526v01-00.
9. Okvirni sporazum o odnosima između Parlamenta i Komisije, Službeni list Europske unije, br. L 304, 2011., str. 47.
10. Review of the CoR political impact, Službeni list Europske unije, L 196, od 24.7. 2008.
11. Rezolucija Parlamenta o posebnoj situaciji otoka od 4. veljače 2016., Sl. EU, br. C 35, 31.1. 2018.
12. Izvješće Komisije od 12. travnja 2016. na Rezoluciju Parlamenta o posebnoj situaciji otoka od 4. veljače 2016. i amandman s priloženim istraživanjima (O-13/2016-B8-0106/2016).
13. Rezolucija Parlamenta o višegodišnjem financijskom okviru (VFO) 2021. – 2027. i vlastitim sredstvima: vrijeme je da se ispune očekivanja građana, od 30. svibnja 2018. (2019/2833(RSP)).
14. Lisabonski ugovor, *Adrias*, Zbornik radova, br. 1/2010., HAZU, Split.

Mrežni izvori

1. Poslovník Parlamenta, 2019., http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0032_HR.html, pristupljeno 6. veljače 2020.
2. Kratki vodič o EU, http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publikacije/, pristupljeno 6. veljače 2020.
3. Teritorijalna kohezija, 2020., <http://struna.ihjj.hr/naziv/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija/23014/>
4. https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/sec_155_2013/hr.pdf
5. Projekt štednje pitke vode na otocima ESIN, 2019.,
6. <https://eurpeansmallislandnetwork.com/water-saving-project>
7. www.cor.eu.int/Idocument/Highlight/subsidiarity
8. <https://eur-lex.europa.eu>
9. Proračun VFO-a 2021.-2027., <https://www.europe.hr/category/vijesti-iz-eu-i-rh>, pristupljeno 13. svibnja 2020.
10. Domac, J., o Fondu za europske otoke u članku od 26. lipnja 2019.: *Temu hrvatskih otoka treba staviti u prvi plan hrvatskog predsjedanja EU*, <https://lider.media/aktualno/biznis>.

INTEGRATION INSTRUMENTS ON EU ISLAND POLICY

The process of integration between island regions is within the framework of cohesion policy, and it takes place at the national and EU level with certain instruments of soft law of EU institutions and bodies. Starting from the fact that the new island policy is developing more and more intensively thanks to the joint actions of the Parliament and the Commission, a working hypothesis was created about the non-existence of the agreed common instrument for a harmonized EU island policy. It is also based on Parliament's resolution on the special situation of islands adopted with the participation of the Commission, which includes the Secretariat for islands, and instructs EU member states to define the special situation on their own islands in accordance with Article 174 TFEU. It proves the thesis that there are no criteria for the successful approximation of differences by individual members that have islands in their area. The aim of this paper is to highlight the importance of the principle of shared competence between the Union and its members in the field of island policy as part of the internal market and territorial cohesion according to Article 4 TFEU. Research methods included field visits, observations and interviews, as well as a qualitative analysis of the content of the relevant provisions of the Lisbon Treaty, resolutions, agreements, opinions, declarations, and professional studies. It is found that the paper could be a contribution to the future reflection on self-regulation in the field of island policy by the member states with the monitoring of EU integration instruments.

Key words: *island policy, integration instruments, special situation of islands, criterion of differentiation, shared competence*