

TRŽIŠTE USLUGA PRIJEVOZA ROBE CESTOM U HRVATSKOJ: VODE LI CESTE U EU?

Doc. dr. sc. Nikoleta Radionov Radenković *

UDK 347.763

656.1

Izvorni znanstveni rad

*Rad prikazuje novine Zakona o prijevozu u cestovnom prometu iz 2004. godine. Prvi dio rada bavi se strukturom hrvatskog prava cestovnog prijevoza prije i nakon postupka usklađivanja s *acquis communautaire*, napose materijalno-pravnom materijom ugovora o prijevozu cestom, te utjecajem tih strukturalnih promjena na položaj prijevoznika u sudskim sporovima iz ugovora o prijevozu cestom. Drugi dio rada bavi se organizacijom tržišta usluga cestovnog prijevoza robe u Hrvatskoj i u EU te polemizira realnu usklađenost novog hrvatskog propisa sa *acquis communautaire* u tom području. Konačno, rad poziva na promišljanje ciljeva i dosega hrvatske transportne politike kakva proizlazi iz novog cestovnog propisa te upozorava na određene slabosti i opasnosti po industriju cestovnog prijevoznništva za konačnom integriranju tog segmenta tržišta usluga u jedinstveno tržište EU.*

*Ključne riječi: cestovni prijevoz, tržište, tržišna utakmica, ugovor o prijevozu, usluge, *acquis communautaire*, harmonizacija prava, licencija, kvota*

1. UVOD

Transportni sektor jedno je od područja u kojem se zemlje kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji (dalje: EU) suočavaju s velikim izazovom. Opseg pravnih propisa iz tog područja koji čine pravnu stečevinu EU ili *acquis communautaire* (dalje: *acquis*) iznimno je velik i čini oko 10% ukupnog *acquis*. Njegov je temelj u čl. 70.-80. Ugovora iz Nice¹, a sastoji se od nekoliko stotina izvora

* Dr. sc. Nikoleta Radionov Radenković, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

¹ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community and of the Treaty on European Union, OJ 2002 C 325/1 - 184.

pretežito sekundarnog zakonodavstva, tj. uredbi, smjernica i odluka. Nakon faze usklađivanja zakonodavstva, potrebno je provesti i mjere implementacije takvih odredaba u praksi, tj. prilagoditi i državnu transportnu politiku, infrastrukturu i tržište transportnih usluga novostvorenom zakonskom okviru.

Unutar cjelokupnog transportnog *acquis*, pravo cestovnog prijevoza pokazalo se kao iznimno osjetljivo područje u pregovorima novih država članica EU za članstvo. Kraj tih pregovora, o sadržaju kojih će ukratko biti riječi u daljnjem tekstu, donio je svim novim članicama (osim Slovenije) prijelazne periode, u kojima se odgađa njihova potpuna integracija na jedinstveno tržište usluga prijevoza robe cestom. Može se očekivati, stoga, da će se i pred Republiku Hrvatsku tijekom pregovora o članstvu postaviti određeni zahtjevi, o kojima valja već sada voditi računa.

S obzirom na činjenicu da *acquis* vezan za materiju cestovnog prijevoza obuhvaća vrlo opsežno područje odredaba socijalnog, tehničkog, fiskalnog, sigurnosnog sadržaja, kao i onog vezanog uz organizaciju tržišta i zaštitu okoliša, u ovom smo se radu morali ograničiti na analizu samo jedne od tih sadržajnih cjelina. Nadalje, sva ta područja mogu se analizirati s aspekta prijevoza robe odnosno prijevoza putnika i prtljage. U nastavku ovog rada pokušat ćemo, stoga, dati pregled situacije ograničenog opsega, za područje organizacije tržišta isključivo usluga cestovnog prijevoza robe u Hrvatskoj kakvo postoji nakon provedenog usklađivanja s *acquis* u novom Zakonu o prijevozu u cestovnom prometu iz 2004.g.² (dalje: ZPC 2004). Smatramo da je to pitanje, s jedne strane, jedno od prvih transportnopolitičkih pitanja koje valja riješiti u tom procesu, dok je, s druge strane, i jedno od onih najosjetljivijih u cjelokupnoj materiji. Svako sustavno praćenje materije europskog cestovnog prava i hrvatskih pregovaračkih interesa treba stoga početi otud; prikaz i analizu harmonizacije svih ostalih područja *acquis* obuhvaćenih novim ZPC 2004. ostavljamo za neke od idućih rasprava.

Cilj ovog rada jest istražiti sljedeće:

1. utjecaj harmonizacije hrvatskog cestovnog prava s *acquis* na cjelokupnu sistematiku propisa cestovnog prijevoza;
2. stupanj usklađenosti ZPC 2004 s *acquis* s obzirom na pristup jedinstvenom tržištu usluga cestovnog prijevoza robe;
3. utjecaj donošenja novog ZPC 2004. na (re)organizaciju hrvatskog tržišta usluga cestovnog prijevoza robe i utjecaj harmonizacije na tu granu industrije uopće.

² NN 178/2004.

Usklađivanje hrvatskog transportnog prava s *acquis* teče u vremenskim rokovima predviđenim Planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (dalje: PP SSP).³ Prema tom dokumentu, prosinac 2004. godine bio je rok do kojeg je trebalo izraditi nacрте prijedloga izmjena i dopuna niza zakona s područja cestovnog prava, između ostalog i Zakona o prijevozu u cestovnom prometu iz 1998. (dalje: ZPC 1998.)⁴ Taj je rok i poštovan donošenjem ZPC 2004 u zadnjim danima te godine. Ostaje odgovoriti je li riječ samo o zadovoljavanju formalnih zahtjeva, ili je u novi zakon doista ugrađen dio odredaba koji će s vremenom dovesti do značajnih promjena na promatranom tržištu i, u konačnici, omogućiti punu integraciju hrvatskog tržišta usluga cestovnog prijevoza robe na jedinstveno tržište EU.

Mjere prilagodbe većinom se sastoje u transpoziciji (unošenju) dijela odredaba iz uredbi i smjernica EU s kojima se u ovom trenutku želi uskladiti hrvatsko zakonodavstvo. Logično, prvo pitanje koje se postavlja jest kako i po kojem kriteriju izdvojiti onaj dio *acquis* koji valja unijeti u hrvatsko zakonodavstvo odmah i koji treba zaživjeti u uvjetima hrvatskog tržišta primjenom tih (novih) propisa u praksi. Odgovor na to sadržan je u Dodatku A Nacionalnog programa RH za pridruživanje EU - 2004 godina (NPPEU 2004)⁵ te novom Dodatku A Nacionalnog programa RH za pridruživanje EU - 2005 godina (dalje: NPPEU 2005)⁶. U tim izvorima navedeni su propisi koje nadležno tijelo državne uprave (u ovom slučaju Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, dalje: MMTPR) u naznačenom roku mora donijeti te propisi EU s kojima ih valja uskladiti, kao i stupanj usklađenosti koji valja postići. Čini se da su nadležna državna tijela prilikom izrade NPPEU 2004 i NPPEU 2005 polazila od hrvatske stvarnosti pojedinog područja zakonodavstvo kojeg se usklađuje, pa tako i u području prometa, i konkretne mogućnosti apsorpcije pravila europskog prava koja se harmonizacijom unose u domaće propise. Naime, iz ukupnog *acquis* izdvojen je sadržajno onaj dio s kojim se objektivno namjerava i može uskladiti hrvatsko zakonodavstvo u ovom (kratkoročnom)

³ Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Ministarstvo za europske integracije, Zagreb, 2002.

⁴ NN 36/98, NN 26/2003 (pročišćeni tekst).

⁵ V. www.mei.hr/Download/2004/04/02/NPPEU_2004_1.pdf (12.3.2006.), str. 591-592.

⁶ V. poglavlje 3.9. Promet; 3.9.3. Cestovni promet Dodatka A NPPEU 2005, www.mei.hr (12.3.2006.)

razdoblju. Prema tome, govoreći o cestovnom prometu i ovoj fazi usklađenja s *acquis*, jedino je ispravno isticati da je riječ o potrebi djelomične usklađenosti transpozicijom predmetnog dijela *acquis*.⁷

2. STRUKTURA HRVATSKOG ZAKONODAVSTVA S PODRUČJA CESTOVNOG PROMETA I USKLAĐIVANJE S *ACQUIS COMMUNAUTAIRE-OM*

Hrvatsko pravo cestovnog prijevoza obuhvaća četiri sadržajne cjeline. To su: pravni status prometnica kao prometne infrastrukture, organizacija tržišta cestovnog prijevoza i sva s time povezana pitanja, sigurnost prometa i ugovori o prijevozu cestom.

Pravnotehnički promatrano, ispravno bi bilo kad bi svako od tih područja uređivao poseban zakon, na temelju kojega bi detaljnija provedbena pitanja bila uređena nizom podzakonskih akata. Ipak, može se prihvatiti i rješenje kojim jedan (opsežniji) zakon sadržava odredbe o uređenju dvaju različitih prije navedenih područja.

Prijevoz cestama u Hrvatskoj danas uređuju sljedeći zakoni:

- a) pravni status infrastrukture: Zakon o javnim cestama⁸;
- b) organizacija i pristup tržištu cestovnog prometa: ZPC 2004;
- c) sigurnost prometa: Zakon o sigurnosti prometa na cestama.⁹

Svi su navedeni zakoni vrlo recentni i datiraju iz sredine ili kraja 2004. godine. Razlog tomu jest ubrzan rad na usklađivanju svih područja cestovnog zakonodavstva s *acquis* slijedom rokova zadanih u PP SSP-u i NPPEU 2004, o čemu je bilo riječi *supra*.

Područje primjene novog ZPC 2004 obuhvaća:

1. uvjete i način obavljanja djelatnosti prijevoza putnika i tereta
2. prijevoz za vlastite potrebe u unutarnjem cestovnom prometu te
3. nadležnost tijela zaduženih za provođenje i nadzor nad provedbom zakona.¹⁰

⁷ V. NPPEU 2004, op.cit. 5., str. 592.

⁸ NN 180/2004.

⁹ NN 105/2004.

¹⁰ Čl. 1. ZPCP 2004.

Očito, novi propis ne uređuje materiju ugovora o prijevozu cestom kao preostalo sadržajno područje koje nije obuhvaćeno posebnim zakonom u prije navedenom popisu pozitivnih propisa. Postavlja se pitanje koji propis danas u Hrvatskoj uređuje materiju ugovora o prijevozu robe, putnika i prtljage u unutrašnjem cestovnom prometu.

Odgovor na to pitanje zaslužuje kratak prikaz razvoja zakonodavstva od osamostaljenja RH do danas.

Zakonom o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti prometa i veza, koji se u RH primjenjuju kao republički zakoni iz 1991. g. nije preuzet niti jedan propis cestovnog prava.¹¹ Time je stvorena pravna praznina u domaćem cestovnom prijevozu s obzirom na sva sadržajna pitanja: status infrastrukture, sigurnost prometa, uređenje tržišta i ugovore o prijevozu cestom. Godine 1992. donesen je Zakon o prijevozu u unutarnjem cestovnom prometu¹², kojim je uređena organizacija tržišta domaćeg cestovnog prijevoza. Godine 1996. uređena su, nadalje, pitanja pravnog uređenja infrastrukture i sigurnosti cestovnog prijevoza donošenjem Zakona o javnim cestama¹³ i Zakona o sigurnosti prometa na cestama¹⁴, dok je pitanje ugovora o prijevozu čekalo sedam godina, do donošenja ZPC 1998. Sadržajno, ZPC 1998. objedinio je dva područja: novelirao je odredbe o organizaciji tržišta cestovnih usluga u domaćem prijevozu (kao javnopravno pitanje) te prvi put od 1991. uređio ugovore o prijevozu robe, putnika i prtljage cestom (kao privatnopravno pitanje). U ovom potonjem dijelu odredbe su sadržajno većinom bile preuzete iz Zakona o ugovorima o prijevozu u cestovnom prometu¹⁵ bivše Jugoslavije iz 1974. te su nužno bile zastarjele i neprimjerene modernom transportnom zakonodavstvu kraja 1990-ih. Ipak, donošenjem ZPC 1998. može se govoriti o "horizontalnoj pokrivenosti" područja adekvatnim *lex specialis*. Shematski, situaciju u tom trenutku možemo prikazati ovako:

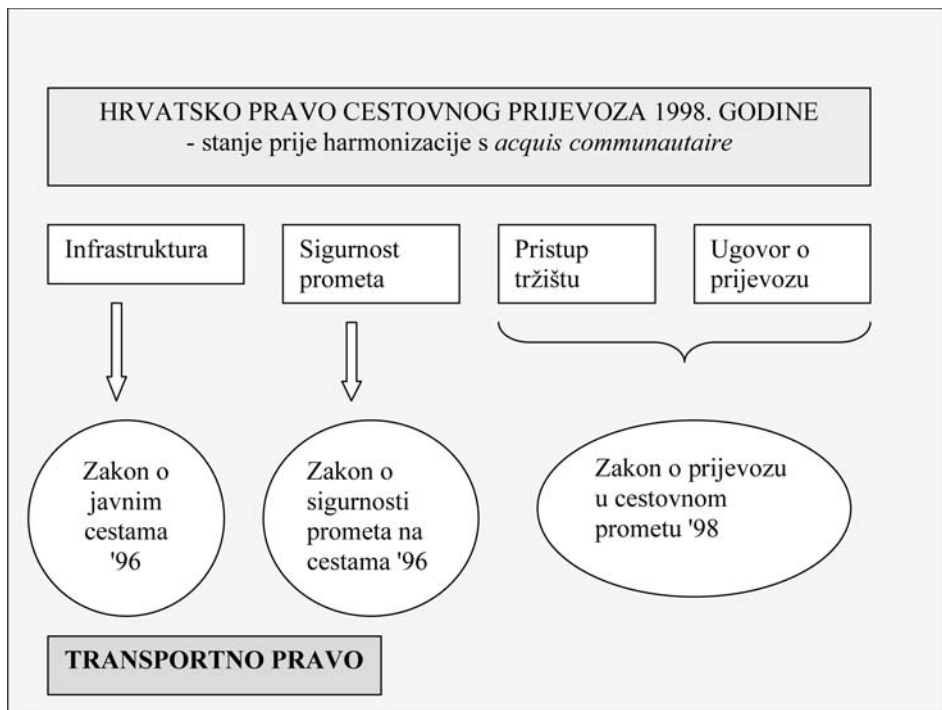
¹¹ Ukaz o proglašenju Zakona o preuzimanju saveznih zakona iz oblasti prometa i veza koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuju kao republički zakoni, NN 53/91. Ukazom o proglašenju Zakona o prijevozu u međunarodnom cestovnom prometu u istom broju službenog glasila RH uređeno je pitanje organizacije tržišta međunarodnog cestovnog prijevoza i uvjeti njegova obavljanja.

¹² NN 77/92, 26/93, 29/94.

¹³ NN 100/96, 76/98 i 27/01.

¹⁴ NN 59/96.

¹⁵ Sl.I. SFRJ 2/74.



Izmjenama i dopunama ZPC 1998. iz 2002. (dalje: ZID ZPC 2002)¹⁶ neočekivano se pogoršala takva (relativno) zadovoljavajuća situacija. Naime, u čl. 39. ZID ZPC 2002 ukinute su u cijelosti odredbe o ugovoru u cestovnom prometu iz glave IX. (čl. 93.-172.) ZPC 1998. Ista materija nije uređena nijednim drugim propisom na razini *lex specialis* te je time ponovo nastala pravna praznina glede ugovora o prijevozu u domaćem cestovnom prijevozu. Argumentacija uz čl. 39. iz službenog obrazloženja uz Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu iz 2002. netočna je.¹⁷ Tamo se tvrdi da ta materija nije mogla biti izmijenjena jer je na drugačiji način uređena Konvencijom o ugovoru za međunarodni prijevoz robe cestom (CMR)¹⁸ koja se izravno primjenjuje na međunarodni prijevoz

¹⁶ NN 83/2002.

¹⁷ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Zagreb, rujan 2001., str. 21.

¹⁸ Sl.l. FNRJ, Međunarodni ugovori, 11/58. Republika Hrvatska stranka je tog međunarodnog ugovora od 8.10.1991., kad ga je preuzela notifikacijom o sukcesiji. V. Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska subjekt na temelju notifikacija o sukcesiji, NN-Međunarodni ugovori 1/92, str. 2.

tereta. Osim toga, tvrdi se da dotične odredbe nisu potrebne jer je dio materije uređen Zakonom o obveznim odnosima (dalje: ZOO)¹⁹ te su stoga navedene odredbe brisane iz ZPC 1998.

Netočnost takve argumentacije jest dvojaka:

1. CMR konvencija u čl. 1. izričito predviđa svoju primjenu samo na međunarodni prijevoz robe, tj. onaj koji se odvija između dviju država. Odredbe te konvencije ne mogu ni u kojem slučaju biti direktan izvor prava za prijevoz robe cestom unutar RH. Upravo je to razlog zbog kojeg svaka država, pa i stranka CMR-a, mora imati vlastiti propis koji uređuje tu materiju za domaći prijevoz. Pored toga, Hrvatska (ni bivša Jugoslavija) nije nikada ratificirala Protokol CMR konvencije iz 1978.²⁰ kojim se obračunska jedinica *gérminal franka* iz čl. 23. CMR zamjenjuje, pod određenim uvjetima, obračunskom jedinicom posebnog prava vučenja (eng. *Special Drawing Right* - SDR). Izračun iznosa ograničenja odgovornosti u zlatnim *gérminal francima* za odštetne zahtjeve iz međunarodnog cestovnog prijevoza robe stoga je teško premostiva praktična prepreka, koja može biti jedan od razloga nepostojanja recentne hrvatske sudske prakse utemeljene na CMR-u, napose dijela odredaba o odgovornosti prijevoznika. Upravo bi odredba *lex specialis* o ograničenju odgovornosti prijevoznika u domaćem cestovnom prijevozu u iznosu 8,33 SDR²¹ "spasila" i sporove iz međunarodnog cestovnog prijevoza, jer bi omogućila analognu primjenu tog iznosa i jednostavni preračun iznosa tužbenog zahtjeva u nacionalnu valutu.²² U svjetlu toga, argument uz ukidanje materijalnopravnih odredaba ZPC 1998. zbog "drugečije uređenosti materije CMR konvencijom" dodatno pokazuje duboko nepoznavanje i nerazumijevanje teorije i prakse tog područja.
2. ZOO je *lex generalis* prema eventualnom propisu transportnog prava koji uređuje problematiku ugovora o prijevozu kao *lex specialis* (npr. za cestovni prijevoz ZPC 1998 kao posljednji hrvatski propis materijalnog prava u toj grani prijevoza). Tek ako ne postoji *lex specialis*, do primjene

¹⁹ Zakon o obveznim odnosima, odsjek 14. (Ugovor o prijevozu), čl. 661.-698., NN 35/2005.

²⁰ Protokol Konvenciji o ugovoru o međunarodnom prijevozu robe cestom (CMR) iz 1978., Uporedno pomorsko pravo, br. 98/1983., str. 3-17.

²¹ Iznos iz čl. 2. Protokola CMR kojim se mijenja čl. 23. CMR o ograničenju odgovornosti u *gérminal francima*.

²² Za dnevnu vrijednost SDR-a v. www.imf.org. (16.3.2006).

će doći odredbe ZOO-a, kao u periodu 1991.-1998. te od 2002 do danas.²³ Ipak, osim formalnopravne ispravnosti takvog rješenja, meritorna neprihvatljivost odredaba ZOO-a za primjenu u praksi transportnog prava notorna je i višestruko u teoriji obrazložena.²⁴

ZOO je propis građanskog prava. Načela na kojima počiva često ne odgovaraju potpuno trgovačkopravnoj materiji ugovora o prijevozu u kojima je sadržano mnoštvo specijaliziranih instituta koji se mogu urediti samo propisom transportnog prava, na načelima trgovačkog prava. Ne želeći ovdje ulaziti u sveobuhvatnu analizu odredaba ZOO-a o ugovoru o prijevozu, izdvojiti ćemo samo neke razlikovne elemente koji mogu poslužiti kao argumenti u prilog ovoj tezi. Odštetno pravo počiva na temelju naknade cjelokupne nastale štete (*restitutio in integrum*), odnosno u materiji ugovora o prijevozu na naknadi stvarne štete (gubitak i oštećenje robe) (*damnum emergens*) do punog iznosa. Za razliku od toga, *lex specialis* transportnog prava redovito polazi od temeljnog instituta ograničenja odgovornosti prijevoznika za stvarnu štetu do unaprijed utvrđenog iznosa, štiteći ga tako od unaprijed nepredvidivih i komercijalno neisplativih rizika odgovornosti. Daljnja šteta (*lucrum cessans*) naknađuje se samo u slučaju zakašnjenja u isporuci; prema građanskom pravu u punom iznosu, a prema *lex specialis* u iznosu ograničenom ovisno o plaćenju naknadi za prijevoz.

Potrebno je pritom istaknuti da postoji značajna novina i pomak na bolje u uređenju ugovora o prijevozu prema ZOO iz 2005. s obzirom na prethodni tekst Zakona o obveznim odnosima iz 1978. g.²⁵ Posebno ističemo iznimno važnu novelu ZOO prema kojoj "prijevoznik za štetu odgovara do iznosa određenog zakonom ili međunarodnim ugovorom"²⁶, a "prijevoznik je dužan naknaditi tako nastalu štetu preko iznosa navedenih u članku 683. stavku 2. (...) samo ako je pri predaji

²³ Arg. čl. 665. ZOO.

²⁴ V. Radionov, N., Ugovorna odgovornost prijevoznika u kopnenom prijevozu, disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2002, str. 168-170, 353-355; Radionov, N., Osnova i vrsta odgovornosti prijevoznika za štetu u cestovnom prijevozu stvari, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1-2/98., str. 199-220; Radionov, N., Ograničenje odgovornosti prijevoznika u cestovnom prijevozu stvari, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 3/98., str. 327-355.

²⁵ Tj. ZOO preuzet od SFRJ, NN 53/91, 73/91.

²⁶ Čl. 683. st. 2. ZOO.

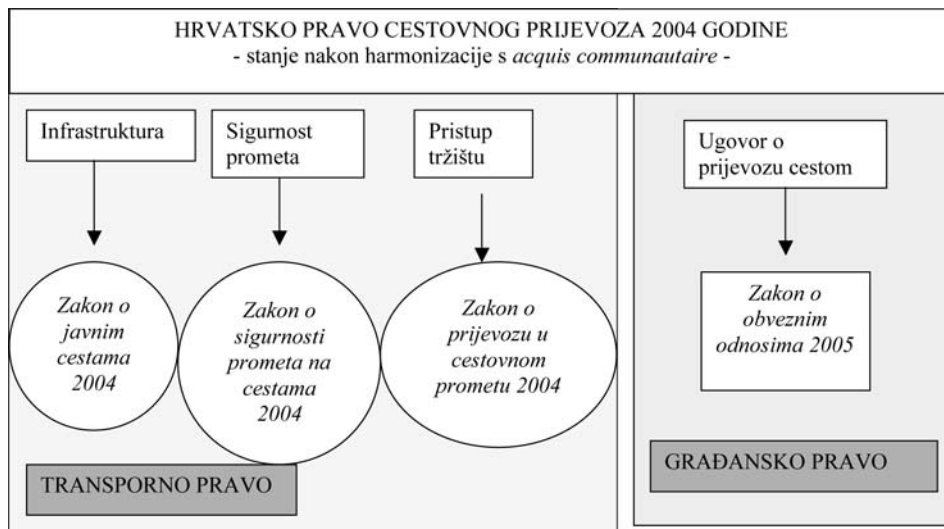
stvari na prijevoz bio obaviješten o naravi tih stvari i njihovoj vrijednosti, ili ako je štetu prouzročio namjerno ili krajnjom nepažnjom.²⁷ Na taj je način "razbijen" koncept naknade stvarne štete do punog iznosa, dosad neprikosnoven u ZOO-u u materiji ugovora o prijevozu. Upravo ta odredba sada, kad su odredbe ZOO-a jedino mjerodavno pravo za ugovor o prijevozu unutar Hrvatske, omogućuje - vrlo vještom pravnom punomoćniku prijevoznika u sporu - ograničavanje iznosa naknade stvarne štete, i to pozivanjem na analognu primjenu međunarodne konvencije ili zakona za drugu, sličnu granu prijevoza. Nažalost, ni to rješenje neće biti sasvim zadovoljavajuće, zbog problema kojima su opterećeni ti pravni izvori, no ipak je korak u pravom smjeru.

Možemo stoga reći: postojanje odredaba ZOO-a o ugovoru o prijevozu kao argument u prilog ukidanju *lex specialis* potpuno je promašen i stručna je pogreška. Građansko pravo doista ne može u jednom svom segmentu potpuno odstupiti od inače općeprihvaćenih načela obveznog prava kako bi poštovalo načela i institute na kojima počiva teorija i praksa prijevoza. Time ZOO, unatoč teorijski dosta energičnim izmjenama u smjeru transportnopravnih instituta, doista za transportnu praksu nije adekvatan izvor prava, jer ne pruža onu razinu zaštite interesa prijevoznika koju tradicionalno, prema transportnim propisima, uživaju.

Ukidanje odredaba *lex specialis* o ugovoru o prijevozu cestom u okviru harmonizacije cestovnog prava s *acquis* imalo je tako kao prvu direktnu posljedicu narušavanje cjelokupnog sustava transportnih propisa te grane prijevoza. Nerazumijevanje cjeline materije u postupku prilagodbe, kao vrlo osjetljivom trenutku za kvalitetu hrvatskog transportnog zakonodavstva, kulminiralo je donošenjem ZID ZPC 2002. Ipak, definitivna potvrda pragmatičnog i lapidarnog odnosa prema materiji jest rad na ZPC 2004, kada je nadležno tijelo MMTPR-a odbilo regulirati tu materiju s obrazloženjem da je trenutačni mandat isključivo provedba mjere PP SSP-a koja se odnosi na izradu novog ZPC-a²⁸. Kako 2004. u njemu više nije bilo odredaba materijalnopravnog karaktera, to se mandat, prema tom tumačenju, na tu materiju nije niti odnosio. Postojeću strukturu cestovnog zakonodavstva, nakon provedenih mjera prilagodbe s *acquis*, stoga možemo shematski prikazati na sljedeći način:

²⁷ Čl. 684. st. 1. ZOO.

²⁸ PP SSP, op. cit. u bilj. 3, str. 56.



Mjere za donošenje posebnog zakona o ugovorima u cestovnom prometu nema, čime Hrvatska postavlja nezavidan precedent kao država koja je u okviru rada na usklađivanju sa specifičnostima europskog prava ukinula važan (i nezamjenjiv) dio domaćeg materijalnog zakonodavstva.²⁹ Nepostojanje propisa koji štite prijevoznika na tržištu, omogućujući time “osigurljivost” rizika odgovornosti za štetu prijevoznika zbog unaprijed poznatog “plafona” odgovornosti, utjecat će neminovno i na povišenje cijene osiguranja te time i prijevoza robe i putnika. Trenutačna situacija, u kojoj se zaštita prava iz ugovora o prijevozu u načelu ne traži na sudu, već u izvansudskim nagodbama, neće opstati ulaskom Hrvatske u asocijaciju visoke pravne uređenosti i standarda, u kojoj profesionalni prijevoznici uvelike poznaju transportne propise i svoja prava koja iz njih proizlaze te na njih u poslovanju i računaju.

²⁹ Uređenje materije ugovora o prijevozu, i svih s time povezanih pitanja poput odgovornosti prijevoznika za štetu iz povrede ugovora o prijevozu, u nadležnosti je država članica. Za usporedbu v. npr. slovenski Zakon o prevoznih pogodbah v cestnem prometu (ZPPCP-1), Uradni list 126/2003, str. 17252; njemački Gesetz zur Neuregelung des Fracht-, Speditions- und Lagerrechts (Transportrechtreformgesetz) vom 19. Dezember 1998, BGBl. I S. 3836.

3. PRISTUP TRŽIŠTU USLUGA CESTOVNOG PRIJEVOZA ROBE

3.1. Sustav kvota

a) Prijevoz između država unutar EU

Cestovni prijevoz robe koja se prevozi kao teret počiva na slobodi tržišnog natjecanja kao osnovnom načelu. Paralelno s time, prisutna je i državna kontrola međunarodnog cestovnog prijevoza putem sustava kvota, kao korektiv tržišnom natjecanju na tom, za svaku državu osjetljivom, području. Mehanizam te kontrole ostvaruje se bilateralnim državnim sporazumima, kojima se utvrđuje broj međunarodnih dozvola (uz poštovanje reciprociteta) koje obje države mogu dodijeliti svojim prijevoznicima za prijevoz između tih dviju država. Drugim riječima, sustav kontrole tržišta predstavljaju kvote dozvola, tj. količinska ograničenja kojima svaka država praktično dokida punu slobodu pružanja usluga cestovnog prijevoza robe i pristup stranim prijevoznicima na svoje tržište.

Sustav bilateralnih dozvola i dozvola za provoz (tranzit) preko pojedine države bio je dominantan i na području EU sve do 80-ih godina prošlog stoljeća. Naime, Uredbom 1018/68³⁰ u cestovno pravo EU uvedena je tzv. kvota Zajednice (eng. *Community quota*) dozvola za prijevoz robe cestom, koja je trebala biti prva mjera u stvaranju tzv. zajedničke transportne politike EU na području cestovnog prijevoza. Drugim riječima, valjalo je bilateralne dozvole za prijevoz ili provoz između dviju država članica EU postupno istisnuti kvotama Zajednice, na temelju kojih bi prijevoznici imali pravo prijevoza na čitavom području EU, čime bi posredno došlo i do ostvarenja konačnog cilja: integracije tržišta tih usluga na razini EU. No, politička neodlučnost država članica održavala je *status quo* na tom području sve do 80-ih godina, kad počinje značajnije "prebacivanje" na sustav kvota Zajednice, koje su periodično povećavane, sve dok ponuda tih kvota nije prešla trenutačnu potražnju za uslugom na tržištu.

Time je 90-ih godina praktično utrt put potpunom ukidanju sustava kvota kao količinskih ograničenja, do kojeg je i došlo 1. siječnja 1993.³¹ Od tog datu-

³⁰ OJ L 175/13; OJ L 233/6.

³¹ Uredba 1841/88, OJ 1988 L 163/1, amending Uredba 3164/76, OJ 1976 L 357/1. Detaljnije o političkoj pozadini stvaranja zajedničke transportne politike i ukidanju sustava

ma govorimo o potpuno liberaliziranom i integriranom jedinstvenom tržištu usluga cestovnog prijevoza robe unutar EU, koji se odvija između država članica međusobno.

Pristup tržištu od 1. siječnja 1993. omogućen je na temelju isključivo kvalitativnih kriterija, propisanih u Uredbi 881/92³², o čemu će više riječi biti u nastavku teksta³³.

b) Prijevoz između EU i trećih država

Prijevoz između EU i trećih država i dalje počiva na razmjeni dozvola izdanih na temelju bilateralnih sporazuma (sustav bilateralnih kvota). Na taj se način, praktično, EU štiti od nekontroliranog ulaska na svoje tržište velikog broja prijevoznika iz država nečlanica. Vozni park prijevoznika iz država nečlanica (npr. bivšeg istočnog bloka) u prosjeku je mnogo stariji, nekvalitetniji i time nesigurniji, dok je cijena radne snage (vozača) znatno niža no u državama EU. Sve to dovodi do višestruko niže cijene prijevoza tegljačima prijevoznika iz ne-EU zemalja (pojava *dumpinga*), na što su zemlje članice posebno osjetljive. Razumljivo je, stoga, da se tijekom pregovora s državama kandidatkinjama za članstvo u EU prije posljednjeg proširenja oštro pregovaralo upravo o prijelaznim periodima za cestovni prijevoz robe, u kojima će pojedini segmenti tržišta u EU ostati zatvoreni za prijevoznike novih članica određeni broj godina.

Novim je članicama tako, po okončanju pregovora, odobren neograničen pristup onom dijelu transportnog tržišta EU kod kojeg se prijevoz odvija u jednu od država članica ili iz nje ili prolazi kroz teritorij jedne od država članica.³⁴ Za drugi segment tržišta, onaj kabotažni, kod kojeg prijevoznik re-

kvota v. Stevens, H., *Transport Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan (European Union Series), 2004., str. 103-109; Greaves, R., *EC Transport Law*, European Law Series, Longman, 2000.

³² OJ L 95/1 Ta je uredba izmijenjena i dopunjena Uredbom (EC) 484/2002, OJ L 76/1 od 19.3.2002. Iako trenutačno nije na popisu *acquis* s kojim valja izvršiti harmonizaciju (s obzirom na njezinu recentnost), o tom razvoju prava EU valja ipak voditi računa u eventualnim daljnjim izmjenama domaćih zakona.

³³ V. *infra* 3.2. Licenciranje djelatnosti.

³⁴ Otvaranje i integracija tržišta u skladu s Uredbom 881/92., OJ L 95/1. V. Chapter 9: «Transport Policy», <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap9/> (21.2.2005.), str. 1-2.

gistriran u jednoj državi obavlja čitav prijevoz unutar teritorija druge države, ostaje za sve nove članice, osim Slovenije, zatvoren do isteka tzv. prijelaznog perioda.³⁵

Hrvatska je sklopila bilateralne sporazume s mnogim državama EU, na temelju kojih se razmjenjuju međunarodne dozvole za cestovni prijevoz robe na načelu uzajamnosti.³⁶ Na temelju tih dozvola obavlja se i prijevoz prema EU te nije očekivati ukidanje ovog sustava kontrole prije ulaska Hrvatske u punopravno članstvo EU.

Prema odredbama čl. 74. novog ZPC 2004, zadržava se kvantitativni sustav kontrole tržišta sustavom kvota. Naime, međunarodni prijevoz tereta obavlja se na temelju dozvole za međunarodni prijevoz tereta, osim ako međunarodnim ugovorom nije određeno da se prijevoz obavlja bez dozvole (st.1.). MMTPR razmjenjuje potreban broj dozvola na godišnjoj razini s nadležnim tijelima drugih država (na temelju bilateralnih sporazuma). Ovisno o tržišnom pritisku za dobivanje dozvola za prijevoz u određenu državu, dozvole se dijele na kritične (gdje potražnja znatno premašuje ponudu),³⁷ i nekritične. Kritične dozvole dodjeljuje MMTPR, dok nekritične dodjeljuju županijske komore Hrvatske gospodarske komore.³⁸ Jednako tako, hrvatsko

³⁵ Otvaranje i integracija tržišta u skladu s Uredbom 3118/93, OJ L 279/1; izmijenjeno Uredbom 3315/94, OJ L 350. Za detalje prijelaznih sporazuma za nove države članice EU v. *infra*, pod c) kabotaža.

³⁶ Hrvatska je sklopila ukupno 21 međunarodni sporazum s državama EU, kao i nekima izvan tog kruga. Za popis tih sporazuma v. www.mmtpr.hr/default.asp?id=410 (15.2.2005.). Osim bilateralnih dozvola, prijevoznici koji obavljaju međunarodni prijevoz robe na području više država mogu konkurirati za dobivanje CEMT dozvola. CEMT dozvola namijenjena je za javni cestovni prijevoz tereta između mjesta utovara i mjesta istovara smještenih u dvije različite države članice Europske konferencije ministara prometa (European Conference of Ministers of Transport, dalje: ECMT). Prijevoznici koji dobiju takvu dozvolu ovlašteni su obavljati prijevoz samo između država članica ECMT, ali ne i između tih država i trećih država koje nisu članice te asocijacije. Za popis CEMT dozvola v. <http://www.cemt.org/topics/road/TR200518bil.pdf> (10.3.2006.)

³⁷ Npr. trenutačno za Italiju i Austriju. V. Prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu s Konačnim prijedlogom Zakona (P.Z.E. br. 160), Vlada RH, Zagreb, 2004., str. 4.

³⁸ Čl. 75. st.1. ZPC 2004. Dozvole se dijele na bilateralne (između dviju država ili članica EU, s ukrcajem ili iskrcajem tereta); tranzitne (prolaz kroz drugu državu ili članicu EU "sa zatvorenim vratima") te dozvole za treće države (ukrcaj tereta od hrvatskog prijevoznika u drugoj državi te njegov iskrcaj u trećoj zemlji, i obratno). V. <http://www.hgk.hr/komora/hrv/hrv.htm> (9.5.2006.).

tržište otvoreno je stranim prijevoznicima samo ako imaju valjane dozvole vlastitih nadležnih tijela za obavljanje međunarodnog cestovnog prijevoza robe, a bez dozvole ako je tako predviđeno međunarodnim ugovorom.³⁹

Izričito se zabranjuje tzv. prijevoz za treće države, tj. ukrcaj tereta u RH od stranog prijevoznika i njegov prijevoz za treću državu, osim ako je to dopušteno međunarodnim ugovorom.⁴⁰ *Ratio* te mjere jest pojačana zaštita tržišta za domaće prijevoznike.

Možemo, stoga, reći da novi ZPC 2004 ne sadržava odredbe, makar i odgođene primjene do stupanja u članstvo EU, kojima se predviđa liberalizacija tržišta cestovnog prijevoza robe i ukidanje državne kontrole tržišta sustavom bilateralnih kvota, kako je predviđeno Uredbom 881/92.

c) Kabotaža

Kabotaža, ili prijevoz unutar jedne države koji obavlja prijevoznik registriran u drugoj državi, najosjetljivije je pitanje liberalizacije tržišta. Nakon otvaranja tržišta međunarodnog prijevoza robe između država članica u EU 1. siječnja 1993., bilo je potrebno osigurati dodatni period od pet godina u kojem se - ponovo - sustavom kvota nastojao ublažiti prijelaz na sustav slobodnog tržišnog natjecanja prijevoznika iz čitave EU i u tom segmentu tržišta. Na taj se način, sustavnim povećanjem kvota, kabotažno tržište postupno otvaralo, sve do potpune liberalizacije na razini čitave EU 1. srpnja 1998.⁴¹

“Pitanje trenutačnog otvaranja nacionalnog kabotažnog tržišta po pristupu ima specifična osjetljiva područja. Da bi se osigurala nesmetana integracija, a u svjetlu vlastitih iskustava, EU je predložila prijelazni sporazum prema kojem pristup nerezidentnih prijevoznika nacionalnom tržištu prijevoza robe cestom u drugim zemljama (prema Uredbi 3118/93) treba provesti postupno, kroz nekoliko faza. Predlaže se recipročna restrikcija pristupa na nacionalno transparentno tržište između postojećih i novih država članica u početnom

³⁹ Ako je prijevoznik iz države s kojom RH nema sklopljen ugovor o međunarodnom prijevozu, Carinska uprava može mu, uz naplatu, izdati posebnu dozvolu za obavljanje tog prijevoza (čl.81. ZPC 2004).

⁴⁰ Tj. ako ne postoji valjana dozvola za treće države (čl. 82. ZPC 2004), v. f.n. 36.

⁴¹ V. Uredba Vijeća (EEC) 3118/93 od 25.10.1993, OJ L 279 od 12.11.1993. izmijenjena Uredbom Vijeća (EC) 3315/94 od 22.12.1994, OJ L 350 od 31.12.1994. V. isto Stevens, op.cit. u bilj. 25, str. 109.

dvogodišnjem periodu za one države članice koje nisu tražile prijelazni period, ili su tražile samo ograničeni prijelazni period u području cestovnog prijevoza, te u početnom trogodišnjem periodu za one države članice koje su tražile značajnije prijelazne periode, uzrokujući time dodatne poremećaje u području cestovnog prijevoza. Osim toga, države članice mogu obavijestiti Komisiju o produženju tog početnog prijelaznog perioda do - najduže - perioda od dvije godine. U nekim slučajevima taj period može biti produžen za još godinu dana. Nadalje, države članice koje nisu produžile prijelazni period mogu primijeniti zaštitne mjere do isteka pete godine.⁴²

Prijelazni sporazumi između EU i Češke, Slovačke, Estonije, Latvije i Litve tako predviđaju obostrana ograničenja u pristupu nacionalnom tržištu za početni period od dvije godine odnosno tri godine za Mađarsku i Poljsku.⁴³

Na taj su način nove članice dobile vremena za prilagodbu svoje prijevozničke industrije standardima djelatnosti na tržištu EU i punoj implementaciji *acquis* u praksi, dok je EU "kupila" vrijeme u kojem osigurava postojeći položaj prijevoznicima na kabotažnom tržištu u postojećim državama članicama te prihvaćenim cijenama rada i konačnog proizvoda - cijene prijevoza na tom tržištu. Pri tome se štite dvojaki interesi: onih zemalja prijevoznici kojih su osobito aktivni u kabotaži, kao i onih država koje su najviše na udaru kabotažnih aspiracija stranih prijevoznika.

U navedenom će prijelaznom periodu prijevoznici dotičnih država morati podignuti standard svojih vozila i usluga kako bi mogli konkurirati za dobivanje europske dozvole.⁴⁴ Ta će investicija nužno utjecati na podizanje ukupne cijene prijevoza te će mogućnost većeg utjecaja na cijenu prijevoza ostati aktualna samo na području udjela radne snage u ukupnom trošku prijevoza.⁴⁵

Ipak, treba uzeti u obzir relativno mali udio kabotažnog tržišta u ukupnom transportnom tržištu: prema podacima za 2002. godinu, samo je 0,8% svih

⁴² <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap9/> (21.2.2005.)

⁴³ Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the EU; Chapter 9: Transport Policy, str. 26., http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf (21.2.2005.)

⁴⁴ O tome v. *infra*, pod 3.2. Licenciranje djelatnosti.

⁴⁵ U zahtjevima za sprječavanje ulaska konkurencije na kabotažno tržište najustrajnije su bile Njemačka, Austrija i Nizozemska. Prema analizama Europske komisije, udio troška radne snage u ukupnom trošku prijevoza je 40 %, dok npr. u Mađarskoj ili Poljskoj ne prelazi 17%. Citirano prema: Korpar, Ž., Stotinu tipova vozačkih dozvola, HAK revija, br. 117/2005., str. 10-11.

transportnih aktivnosti bio kabotažni prijevoz. Kabotaža, iako marginalna, u stalnom je porastu nakon potpune liberalizacije tog tržišta 1998. godine. Tako je kabotažni prijevoz koji su prijevoznici obavljali na tržištu države u kojoj nisu registrirani povećan 25,3% od 2000. do 2002.⁴⁶ Najaktivniji prijevoznici na kabotažnom tržištu drugih zemalja su prijevoznici iz zemalja Benelux, što je i logično s obzirom na veličinu nacionalnog tržišta u odnosu prema onom susjednih zemalja (Francuske, Njemačke).⁴⁷ Prijevoznici tih zemalja zauzeli su čak 55% čitavog kabotažnog tržišta na razini EU. Pri tome treba istaknuti da najuspješniji u zauzimanju kabotažnog tržišta nisu bili prijevoznici s najnižim udjelom troška radne snage u cijeni prijevoza, već oni s najučinkovitijim prijevoznim poduzetništvom.⁴⁸ Glavna "ugrožena" tržišta, na koja prijevoznici manjih država u kabotaži aspiriraju, su Francuska i Njemačka, na koje otpada 59% posto ukupnog tržišta zemalja u kojima se obavlja kabotaža. Ipak, treba imati na umu da su to velika tržišta i da je potreba za prijevoznim uslugama također velika te da prelazi kapacitete ponude domaćih prijevoznika.

Prema novom ZPC 2004, hrvatsko kabotažno tržište ostaje do daljnjeg potpuno zatvoreno stranim prijevoznicima, osim ako im je takva ovlast dana na temelju međunarodnog ugovora ili posebne dozvole MMTPR-a.⁴⁹ Bez obzira na činjenicu što ZPC 2004 nije preuzeo ništa iz Uredbe 3118/93 što bi dovelo do otvaranja tog tržišta prije ulaska u EU, do njezine će direktne primjene u punom opsegu doći trenutkom ulaska Hrvatske u punopravno članstvo EU, jednako kao i Uredbe 881/92 za međudržavni prijevoz.⁵⁰ Od iznimne je važnosti, stoga, pažljivo pristupiti budućim pregovorima jer će njihov rezultat, privremeni sporazum između Hrvatske i EU o tim pitanjima, kroz određeni

⁴⁶ Trends in road freight transport 1990-2002, http://www.eds-destatis.de/en/downloads/sif/nz_04_07.pdf (14.5.2006), str. 6.

⁴⁷ U periodu od 1999. do 20002. broj ukupnih kilometar/tona (dalje: kmt) prevezenih u kabotažnom prijevozu povećan je u tim zemljama višestruko. U Luksemburgu je povećan sa 1.039 kmt na 1.984 kmt, Belgiji sa 938 kmt na čak 2.226 kmt, Nizozemskoj od 1.632 na 1810. V. *supra*, ibid.

⁴⁸ Goods:non-resident carriers in the national market, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24044.htm> (9.5.2006.)

⁴⁹ Čl. 86. ZPC 2004. V. Pravilnik o izdavanju dozvole stranom prijevozniku za unutarnji prijevoz stvari, NN 21/92.

⁵⁰ Uredbe obvezuju i imaju direktan pravni učinak u svim državama članicama bez potrebe njihova unošenja u zakonodavstvo pojedine države. V. Craig, P.- de Burca, G., EU Law (Text, Cases, and Materials), Oxford University Press, 1998., str. 106.

period odgoditi primjenu odredaba navedenih uredbi u njihovu punom opsegu i omogućiti prilagodbu cestovnog prijevoznitva uvjetima potrebnim za pristup na jedinstveno tržište EU u ovom segmentu tržišta usluga.

d) Mjere u slučaju krize na tržištu

Ukidanje sustava kvota na prijevoznikom tržištu EU i otvaranje tržišta prijevoznih usluga između država članica 1. siječnja 1993. zahtijevalo je uvođenje sigurnosnog mehanizma zaštite nacionalnih interesa u slučaju značajnih poremećaja u odnosu ponude i potražnje na tržištu. Takav zaštitni mehanizam praktično štiti interese domaćih prijevoznika, u slučaju smanjenog opsega potražnje transportnih usluga, a velikog pritiska inozemnih konkurentnijih prijevoznika kao ponuđača usluga, pri čemu se u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju ne očekuju značajnije promjene i poboljšanja.⁵¹ Iz tih je razloga donesena Uredba 3916/90⁵², prema kojoj svaka država članica ima pravo izvijestiti Komisiju o pojavi krize na domaćem tržištu, podnoseći iscrpne i kvantificirane podatke kojima to dokazuje.

Komisija nakon toga može poduzeti privremene mjere ograničavanja prijevoznih kapaciteta, bilo ograničavajući povećanje opsega posla postojećih operatera ili onemogućujući ulazak na tržište novih.⁵³

ZPC 2004 nije usklađen s Uredbom 3916/90 i ne predviđa takav mehanizam kontrole kriznih situacija. To ne začuđuje jer je direktno vezan uz liberalizaciju tržišta, do koje nije došlo novim ZPC-om, niti se ona predviđa za bilo koji segment hrvatskog tržišta transportnih usluga.

3.1. Licenciranje djelatnosti

Sustav kvota (kvota Zajednice, bilateralne kvote) zamijenio je 1993. sustav europske licencije (eng. *Community authorisation*), uveden Uredbom 881/92. Europska licencija vrijedi na čitavom području EU, a svaka ju država izdaje

⁵¹ Za definiciju krize v. čl. 2. Uredbe 3916/90.

⁵² Uredba Vijeća (EEC) 3916/90 od 21. 12. 1990, OJ L 375 (31.12. 1990.).

⁵³ Čl. 4. st. 4. Uredbe 3916/90. Detaljnije o tom pitanju v. Greaves, op.cit. u bilj. 31, str. 31-32.

svojem prijevozniku koji ima potrebne uvjete za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, a to su ponajprije financijska sposobnost, dobar profesionalni ugled i odgovarajuća stručna osposobljenost. Za svaki prijevoz robe između dviju država EU prijevoznik mora imati europsku licenciju, koju će dobiti, na period od pet godina,⁵⁴ ako je registriran za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika na području jedne od država članica u skladu s njezinim pravom te ako ima licenciju za obavljanje međunarodnog prijevoza stvari cestom.⁵⁵

Na taj je način kontrola tržišta na temelju kvantitativnih ograničenja zamijenjena kvalitativnom kontrolom pri dodjeli europske licencije.⁵⁶ Pri tome treba posebnu pozornost obratiti razlikovanju dviju vrsta dozvola o kojima je ovdje riječ: razlikujemo licenciju za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika, koja je nužna pretpostavka za dobivanje druge vrste dozvole, a to je dozvola za obavljanje prijevoza prema određenom tržištu (sustav bilateralnih kvota) o kojima je riječi *supra*.

ZPC 2004 sadržava odredbe o dvjema vrstama prijevozničkih licencija za prijevoz robe, koje se primjenjuju u ovom trenutku:

- licencija za obavljanje međunarodnog prijevoza robe (izdaje ju MMT-PR)
- licencija za obavljanje domaćeg prijevoza tereta u unutarnjem prijevozu robe (izdaje ju županijsko tijelo za promet).⁵⁷

Prijevoznik koji posjeduje licenciju za međunarodni robni prijevoz ne treba ishoditi licenciju za domaći prijevoz.⁵⁸ Uvjeti za dobivanje licencije:⁵⁹

1. dobar ugled prijevoznika⁶⁰,
2. financijska sposobnost⁶¹,

⁵⁴ Čl. 6. Uredbe 881/92.

⁵⁵ Čl. 3.st.2. Uredbe 881/92.

⁵⁶ Detaljne odredbe o uvjetima za dobivanje dozvole Zajednice propisane su Direktivom 96/26/EC, OJ L 124/1. V. Greaves, op.cit. u bilj. 31, str. 30-31.

⁵⁷ Čl. 7. st. 1.-3. ZPC 2004.

⁵⁸ Čl. 7. st. 4. ZPC 2004.

⁵⁹ Čl. 8. ZPC 2004.

⁶⁰ Detaljnije o dobrom ugledu v. čl. 9. ZPC 2004. Tiče se nekažnjavanja za određena kaznena djela kao ni za teže prekršaje.

⁶¹ Detaljnije o financijskim uvjetima v. čl. 10. ZPC 2004. U odnosu na ZID ZPC 2002, iznosi potrebne financijske sposobnosti prijevoznika za dobivanje licencije nešto su povećani te djelomično usklađeni s uvjetima iz Direktive 96/26 EC, čl. 3. st.3. t. c). Naime, prema uvjetima Direktive prijevoznik ima potrebne uvjete ako ima na raspolaga-

3. odgovarajuća stručna osposobljenost⁶²,
4. vlasništvo, zakup ili lizing najmanje jednog vozila za određenu vrstu prijevoza,
5. vlastita ili zakupljena parkirališta za vozila koja zadovoljavaju uvjete propisane podzakonskim aktima.

Osim tih dviju vrsta licencija, ZPC 2004 sadržava i osnovne odredbe o europskoj licenci, ⁶³ no njihovu primjenu odgađa do dana pristupanja RH u punopravno članstvo EU. ⁶⁴ Europsku licenciju, koja će omogućavati obavljanje prijevoza robe unutar država članica EU, dodjeljivat će MMTPR domaćim prijevoznicima koji su osnovani u RH i zadovoljavaju uvjete za licenciranje prema pravu RH i EU. MMTPR se obvezuje jednom godišnje izvještavati Europsku komisiju o svim podacima vezanim uz izdane europske licencije. Europske licencije izdane u drugim državama EU stranim prijevoznicima ovlašćivat će na obavljanje prijevoza u RH. ⁶⁵

3. ZAKLJUČAK

Prva posljedica zakonodavnog rada na usklađivanju hrvatskog cestovnog zakonodavstva s *acquis* jest narušavanje cjelovitosti sustava propisa koji uređuju tu granu prijevoza. Naime, nepostojanje propisa na razini *lex specialis* o ugovoru o prijevozu cestom sasvim je neprihvatljiva i paradoksalna posljedica tog procesa. Odredbe ZOO-a o toj materiji nezadovoljavajući su izvor prava za sporove cestovnog prijevoza te se ne može govoriti o adekvatnom pravnom uređenju usklađenom sa standardom prava prijevoznika iz ugovora o prijevozu kakvo je poznato u zemljama EU. S obzirom na to da određeni

nju kapital od 9 000 eura za jedno vozilo te barem 5 000 eura za svako daljnje vozilo. Prema ZPC 2004, za prijevoznike u međunarodnom prijevozu traže se iznosi od 65 000 kuna za prvo vozilo i 135 000 kuna za prvu skupinu vozila te 35 000 kuna za svako sljedeće vozilo ili 7 500 kuna za svaku sljedeću skupinu vozila. Iznosi za obavljanje domaćeg prijevoza znatno su niži (v. čl. 10. st. 4.), no ta se odredba briše od dana ulaska RH u EU.

⁶² Detaljnije v. čl. 11. ZPC 2004.

⁶³ Čl. 19.-21. ZPC 2004. Zakon tu licenciju naziva licencijom Zajednice, no mi ćemo se za potrebe ovog rada koristiti terminom europska licencija.

⁶⁴ Čl. 108. st. 1. ZPC 2004.

⁶⁵ Čl. 19. i 20. st. 3. ZPC 2004, potpuno usklađeni s čl. 3. i 4. Uredbe 881/92.

izvori *acquis* za kabotažni prijevoz izričito predviđaju primjenu nacionalnih propisa za pitanja vezana uz ugovor o prijevozu⁶⁶, smatramo da će nepostojanje adekvatnih propisa za to područje izazvati negativne posljedice u praksi, najkasnije ulaskom stranih prijevoznika na domaće tržište. Odredbe ZOO-a o ugovoru o prijevozu čine prijevoznika pretpostavljeno krivim za svaku nastalu štetu na robi, odgovoran je za gubitak, oštećenje i zakašnjenje robe, a institut ograničenja odgovornosti do unaprijed utvrđenog iznosa postoji samo formalno, s vrlo neizvjesnim ishodom prilikom primjene te odredbe u praksi. Tako strukturirana odgovornost prijevoznika, bez mogućnosti egzoneracije s osnove posebnih opasnosti, sasvim je nepoznata modernim transportnim zakonodavstvima većine europskih država i, osobito, dinamičnijoj, visokospecijaliziranoj i konkurentnoj industriji cestovnog prijevoznništva u EU. Stoga valja vrlo ozbiljno shvatiti takav "tehnokratski" pristup izmjeni domaćih zakona u postupku harmonizacije s *acquis*. Naime, transportni *acquis* u velikoj se mjeri tiče stvaranja zajedničke transportne politike, ne dirajući u materijalno transportno pravo koje ostaje uređeno na razini nacionalnih zakonodavstava. Izmjena odredaba javnopravnog karaktera, tj. onih koje se tiču transportnopravne politike, ne bi nikako smjela dovesti do "devastacije" materijalnog zakonodavstva, čemu upravo svjedočimo nakon donošenja ZPC 2004 i prije ZID ZPC 2002. Mehanizmi kontrole putem stručnih tijela Vlade, stručnih radnih skupina koje bi trebale sudjelovati u izradi zakonskih propisa takvog opsega i važnosti, kao i radnih tijela Sabora očito su u ovom slučaju zatajili, o čemu valja hitno povesti računa radi zaštite interesa ove grane industrije te zaštite nacionalnog zakonodavstva u cjelini.

Usklađivanje ZPC 2004 s *acquis* provedeno je djelomično, i to u manjem opsegu i bez trenutačnih posljedica za praksu odvijanja cestovnog prijevoza robe. Tržište međunarodnog prijevoza ostaje podložno sustavu bilateralnih kvota, kakvo postoji i između EU i ne-EU zemalja. Stvaranjem zajedničke transportne politike napuštene su takve restrikcije na tržištu EU, čime je 1998. godine stvoreno jedinstveno tržište tih usluga. Novim je državama članicama EU odobren puni pristup tom segmentu tržišta (između dviju država članica) od ulaska u EU, pod uvjetom usklađenosti zakonodavstva s *acquis*, tj. ukidanjem sustava kvota i liberalizacijom vlastitog tržišta.

ZPC 2004 ne predviđa ukidanje takvih restrikcija pristupa tržištu nakon ulaska Hrvatske u EU, čime *de facto* nije provedena harmonizacija s *acquis*.

⁶⁶ Uredba 3118/93 i 3315/94. Goods: non-resident carriers in the national market, op.cit. 48.

Dok Hrvatska ne predvidi svojim zakonodavstvom ukidanje državnih kontrola pristupa tržištu (kvota) i samo kvalitativne uvjete za ulazak na tržište međunarodnog prijevoza (licencija Zajednice), ne može očekivati da će u pregovorima za tu granu prometa ostvariti rezultat koji su uspjele ostvariti (doslovno) sve nove države članice EU.

Za kabotažni prijevoz također nisu predviđeni nikakvi mehanizmi otvaranja tržišta. Na tom području valja očekivati "tvrde" pregovore, rezultat kojih bi mogli biti prijelazni periodi u kojima se postupno omogućuje pristup nerezidentnim prijevoznicima na domaće kabotažno tržište. Kad bi se, podizanjem uvjeta za obavljanje cestovnog prijevoza prije ulaska u EU, prisililo domaće prijevoznništvo na osuvremenjivanje voznog parka i okrupnjivanje, moglo bi se polučiti rezultat koji je postigla susjedna Slovenija po okončanju pregovora za tu granu prijevoza. Naime, puna integracija na jedinstveno tržište kabotažnog prijevoza moguća je samo ako se dokaže visoki standard domaće prijevozničke djelatnosti, u kojem slučaju neće postojati prijelazni periodi postupne integracije. Ipak, u tom slučaju valja računati na učinak takvih mjera na prijevozničku industriju prije samog ulaska u EU i oštru tržišnu selekciju do koje će u tom slučaju neminovno doći. Treba pritom imati na umu dvije činjenice: prvo, Hrvatska je relativno malo tržište, s velikim prijevozničkim parkom koji nužno aspirira na susjedna (kabotažna) tržišta, i drugo, uspjeh na kabotažnom tržištu u EU nisu postigla jeftina, već suvremena i učinkovita prijevoznička poduzeća.

Jedino područje na kojem je ZPC 2004 djelomično usklađen s *acquis* jest pitanje licencije Zajednice, tj. harmonizacije uvjeta potrebnih za pristup na tržište prijevozničke djelatnosti, ali primjena tih odredaba se odgađa do ulaska Hrvatske u EU. Ipak, uvjet financijske sposobnosti prijevoznika (kao jedan od tržišno najvažnijih) nije preuzet u točnom izričaju, već su iznosi potrebni za dobivanje dozvole izmijenjeni, nejasno formulirani i izraženi u domaćoj valuti, s očitim pogodnostima za veća prijevoznička poduzeća.

Od novog ZPC 2004 očekivalo se da stvori osnovni okvir za funkcioniranje tržišta usluga prijevoza robe prema zahtjevima uredba 881/92, 3118/93, kao i Direktive 96/26/EC od ulaska Hrvatske u punopravno članstvo EU. Možemo reći da se u tome u većoj mjeri nije uspjelo, jer zakon očito zadržava *status quo*, ne predviđajući nikakve promjene u organizaciji i pristupu tom tržišta nakon ulaska u EU. Takvo transportnopolitičko stajalište odgađa neminovno, a to je liberalizacija uvjeta pristupa prijevozničkom tržištu bez državnih restriktivnih mjera i kvalitativna selekcija. S obzirom na to da uredbe 881/92

i 3118/93 imaju direktan učinak od trenutka ulaska Hrvatske u EU bez obzira na usklađenost domaćeg zakona, valja imati u vidu da će u tom trenutku doći i do potpune liberalizacije tog tržišta. Jedine odgode moguće su posebnim uvjetima iz prijelaznih sporazuma za tu granu prijevoza, koji će proizaći iz predpristupnih pregovora. Snažno štiteći cestovno prijevoznništvo od ulaska jačih mehanizama tržišnog natjecanja u ovom trenutku, onemogućuje se okrupnjivanje i jačanje te grane industrije prije ulaska u EU. Time se, pod izlikom zaštite ugroženih manjih prijevoznika sa slabijom konkurentnošću, definitivno a) dugoročno štite interesi većih prijevozničkih društava s modernim voznim parkom, koji će biti konkurentni i nakon ulaska u EU i integracije u jedinstveno tržište, i b) zapečaćuje sudbina malih prijevoznika (pogotovo onih koji posluju samo s jednim vozilom, *single-truck* kompanije) nakon ulaska u EU, koji neće imati vremena prilagoditi svoj način rada i modernizirati vozni park kako bi opstali na tržištu koje više neće imati nikakvih zaštitno-restriktivnih mehanizama.

Konačno, čini se da je rad na usklađivanju zakonodavstva s *acquis* u cestovnom prijevozu bio više orijentiran na poštovanje predviđenih rokova, a manje na ostvarivanje kratkoročnih i dugoročnih transportnih ciljeva, o kojoj bi tendenciji MMTPR trebao hitno povesti računa.

Summary

Nikoleta Radionov Radenković *

THE MARKET OF ROAD TRANSPORT SERVICES IN CROATIA: DO THE ROADS LEAD TO THE EU?

The Law on Road Transport of 2004 was made in order to harmonize the Croatian Road Transport Law with Acquis Communautaire within the framework of obligations undertaken by Croatia in the process of its accession to the EU. The main objective of this normative activity has been to achieve liberalization of the Croatian market of road transport services, i.e. to create conditions for free market competition by the time

* Nikoleta Radionov Radenković, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Croatia becomes a full member of the EU at the latest. The final purpose of the new regulation has been to improve the quality of Croatian road transport activities which should be competitive on the common EU market. The article analyses in detail the new Law on Road Transport with respect to the realisation of these objectives, presenting also the relevant part of the Acquis communautaire that it had to be harmonized with. The article discusses controversial points regarding the realization of the objective and purpose of the new Law regulating Croatian road transport, and concludes that the level of actual harmonization is more along the lines of formal than substantial harmonization of this part of Croatian legislation with the Acquis. Along with the problem of organization of the road transport market services, the author analyses the revocation of a number of substantive-law regulations regarding the agreement on road transport in the earlier amendments of this part of the legislation which have not been remedied by the new law.

Key words: road transport, market, market competition, transport agreement, services, acquis communautaire, harmonization of law, licence rights, quota

Zusammenfassung

Nikoleta Radionov Radenković **

DER MARKT DER GÜTERBEFÖRDERUNGSLEISTUNGEN IM STRASSENVERKEHR IN KROATIEN: FÜHREN DIE STRAßEN IN DIE EU?

Das Gesetz über die Beförderung im Straßenverkehr aus dem Jahre 2004 wurde mit dem Ziel verabschiedet, das kroatische Straßenverkehrsrecht entsprechend den im Annäherungsprozess an die EU von Kroatien übernommenen Verpflichtungen an den Acquis communautaire anzupassen. Hauptziel dieses normativen Vorhabens war die Liberalisierung des kroatischen Straßentransportdienstleistungsmarktes, d.h. es sollten die Voraussetzungen für einen freien marktwirtschaftlichen Wettbewerb spätestens nach dem EU-Beitritt Kroatiens als Vollmitglied geschaffen werden. Die Verabschiedung dieser neuen Vorschrift sollte letztlich aber dem Zweck dienen, das kroatische Straßen-

** Dr. Nikoleta Radionov Radenković, Dozentin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

transportwesen qualitativ zu verbessern und ihm die Wettbewerbsfähigkeit auf dem EU-Binnenmarkt zu sichern. In diesem Beitrag werden die Lösungen des neuen Gesetzes über die Beförderung im Straßenverkehr auf die Erfüllung seiner auf diese Weise bestimmten Ziele hin untersucht und parallel dazu die relevanten Stellen des Acquis communautaire dargestellt, mit denen es harmonisiert werden sollte. In der Arbeit wird polemisch erörtert, inwiefern Ziel und Zweck der neuen Vorschrift als eines Teils des kroatischen Straßenverkehrsrecht erreicht wurden, und der Schluss gezogen, dass der Stand der tatsächlichen Anpassung der Regelung eher einer formalen als einer materiellen Anpassung an den Aquis entspricht. Einhergehend mit dem Problem der Organisation des Straßentransportdienstleistungsmarktes wird auch die Frage der in erheblichem Umfang aufgehobenen materiellrechtlichen Bestimmungen zum Straßentransportvertrag behandelt, die auf frühere Änderungen dieses Rechtsbereichs zurückgeht, im neuen Gesetz jedoch nicht gelöst wurde.

Schlüsselwörter: Straßenbeförderung, Markt, Wettbewerb, Transportvertrag, Dienstleistungen, Acquis communautaire, Rechtsangleichung, Lizenz, Quote