



CESTOVNI PROMET: MEĐUNARODNI PRIJEVOZ I KABOTAŽA

Nakon usvajanja više europskih zakonodavnih akata međunarodni cestovni prijevoz i kabotaža tereta i putnika postupno su liberalizirani.

PRAVNA OSNOVA I CILJEVI

Glava VI. Ugovora iz Lisabona, a posebno članak 91. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Cilj je stvaranje liberaliziranog tržišta usluga cestovnog prijevoza otvaranjem pristupa obavljanju djelatnosti zahvaljujući uklanjanju svih ograničenja za prijevoznike, bilo zbog državljanstva, bilo zbog činjenice da imaju poslovni nastan u državi članici različitoj od one u kojoj se pruža usluga.

POSTIGNUĆA

1. Pristup tržištu (i obavljanju djelatnosti) prijevoza tereta

Nakon tužbe zbog propuštanja djelovanja koju je podnio Europski parlament, Sud je u presudi od 22. svibnja 1985. ([61983CJ0013](#)) presudio protiv Vijeća jer prije isteka prijelaznog razdoblja predviđenog Ugovorom iz Rima (31. prosinca 1969.) nije donijelo odredbe u sljedećim područjima: (a) slobodi pružanja međunarodnih prijevoznih usluga i (b) mogućnosti da nerezidentni prijevoznici obavljaju usluge nacionalnog prijevoza u državama članicama. Europska unija je u tim dvama područjima gotovo u potpunosti uspjela ispraviti nedostatke koje je utvrdio Sud.

a. Međunarodni cestovni prijevoz tereta u ime treće osobe

[Uredbom Vijeća \(EEZ\) br. 881/92](#) od 26. ožujka 1992. pročišćeni su postojeći pravni tekstovi o prekograničnom prijevozu između država članica i utvrđen je režim licencija Zajednice koje se izdaju prijevoznicima u cestovnom prijevozu tereta. Pravila su se odnosila na prijevoz robe iz neke ili u neku državu članicu i na prijevoz kroz jednu ili više država članica. U slučaju prijevoza između države članice i treće države režim se primjenjivao ako je između EU-a i treće države postojao sporazum. Prijevoz između dviju država članica dotad je bio moguć samo nakon sklapanja bilateralnih sporazuma, a uz to je i podlijegao ograničenjima, ali su [Uredbom 1. siječnja 1993.](#) uklonjena sva količinska ograničenja (kvote) i bilateralna ovlaštenja. U okviru paketa o cestovnom prometu iz 2009. godine ta je Uredba zamijenjena [Uredbom \(EZ\) br. 1071/2009](#) (vidi u nastavku).

[Uredbom \(EZ\) br. 484/2002](#) od 1. ožujka 2002. uvedena je potvrda za vozače za sve državljane trećih zemalja koji obavljaju usluge prijevoza u ime treće osobe koja



posjeduje licenciju Zajednice. Taj se dokument primjenjivao i na međunarodni prijevoz i na kabotažu. Njime se potvrđivalo da je vozač zaposlen u prijevoznom poduzeću u skladu sa zakonodavnim i regulatornim odredbama o zapošljavanju i stručnom osposobljavanju mjerodavnima u državi članici u kojoj se nalazi sjedište poduzeća. Tom se mjerom željelo spriječiti da se vozači državljanima trećih zemalja nepropisno zapošljavaju i rade u lošim radnim uvjetima i da budu potplaćeni, čime se narušava tržišno natjecanje i ugrožava sigurnost na cestama. Uredba je zamijenjena [Uredbom \(EZ\) br. 1072/2009 od 21. listopada 2009.](#), koja je danas i dalje na snazi (vidi odjeljak o paketu o cestovnom prometu iz 2009. godine u nastavku).

Europska komisija predložila je izmjene uredbi (EZ) br. 1071/2009 i (EZ) br. 1072/2009 u okviru zakonodavne inicijative „Europa u pokretu”. Prijedlog je objavljen 31. svibnja 2017., a naslovljen je: „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009 radi njihova prilagođavanja kretanjima u sektoru” ([COM\(2017\)0281](#)). Parlament je donio stajalište u prvom čitanju u travnju 2019. te je redovni zakonski postupak u tijeku ([2017/0123\(COD\)](#)).

Naposlijetku, prekogranično unajmljivanje vozila bez vozača u cestovnom prijevozu tereta uređeno je [Direktivom 2006/1/EZ](#) od 18. siječnja 2006. Osim toga, Komisija je zakonodavnom inicijativom „Europa u pokretu” predložila izmjenu i te Direktive. Taj je Prijedlog također objavljen 31. svibnja 2017. i naslovljen je: „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/1/EZ o korištenju vozila unajmljenih bez vozača za cestovni prijevoz tereta” ([COM \(2017\)0282](#)). Parlament je donio stajalište u prvom čitanju u travnju 2019. te je redovni zakonski postupak u tijeku ([2017/0113\(COD\)](#)).

b. Kabotaža

Cestovna kabotaža, tj. usluge prijevoza koje u jednoj državi članici obavlja prijevoznik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, regulirana je [Uredbom Vijeća \(EEZ\) br. 3118/93](#) od 25. listopada 1993. godine. U praksi se radilo o uslugama nerezidentnih prijevoznika koji se prilikom međunarodnog prijevoza nađu u državi domaćinu te, umjesto da se vrate bez tereta, obave dodatni prijevoz u toj državi prije nego što dođu do granice. Tom je Uredbom prijevoznicima nosiocima licencije Zajednice koju je izdala određena država članica omogućeno obavljanje usluga cestovnog prijevoza tereta u drugim državama članicama pod uvjetom da se te usluge obavljaju privremeno. [Uredbom \(EZ\) br. 1072/2009](#) (članak 8. stavak 2.) ukinut je pojam opće kabotaže i usvojena uža formulacija naknadno obavljene kabotaže (kojom se utvrđuju najviše tri dopuštene operacije kabotaže unutar sedam dana nakon međunarodnog prijevoza prema državi domaćinu kabotaže). Navedene odredbe o kabotaži primjenjuju se od 14. svibnja 2010., ali će, kao što smo već spomenuli, biti izmijenjene Prijedlogom Komisije [COM\(2017\)0281](#) nakon što ga Parlament i Vijeće usvoje.

c. Paket o cestovnom prometu od 21. listopada 2009.

Europska unija postupno je stvarala uvjete kojima se omogućavalo uvođenje liberalizacije unutarnjeg tržišta prijevoza u cestovnom prometu. Međutim, za uspostavu jednakih uvjeta bilo je potrebno usklađivanje u području socijalnih, tehničkih i fiskalnih uvjeta. Paket o cestovnom prometu koji je usvojen u listopadu 2009. zahvaljujući



kompromisu između Europskog parlamenta i Vijeća i koji se sastoji od tri uredbe EU-a – [br. 1071/2009](#), [br. 1072/2009](#) i [br. 1073/2009](#) – u cijelosti se primjenjuje od 4. prosinca 2011. Propisi se odnose i na međunarodni cestovni prijevoz tereta i na kabotažu. Uredbom (EZ) br. 1071/2009 uvedena su stroža pravila za pristup obavljanju djelatnosti cestovnog prijevoza tereta i željelo se modernizirati položaj sektora cestovnog prijevoza. Uvedena su četiri kvalitativna kriterija za pristup obavljanju djelatnosti prijevoza tereta: dobar ugled, financijski položaj, stručna osposobljenost i stvarni i stabilan poslovni nastan u jednoj od država članica. Osim toga, Uredbom (EZ) br. 1072/2009 dodatno su učvršćeni i usklađeni propisi o kabotaži. Njome se posebno uklanja pravna nesigurnost za cestovne prijevoznike spajanjem uredbi (EEZ) [br. 881/92](#) i [br. 3118/93](#) te stavljanjem izvan snage [Direktive 2006/94/EZ](#) (odnosi se na određene oblike cestovnog prijevoza tereta). Uredba (EZ) br. 1073/2009 odnosi se na prijevoz putnika (vidi sljedeći odjeljak za više informacija).

2. Postupna liberalizacija međunarodnog autobusnog prijevoza putnika

Za razliku od cestovnog prijevoza tereta, otvaranje tržišta prijevoza putnika odvijalo se sporije. [Uredba \(EEZ\) br. 684/92](#) od 16. ožujka 1992. doprinijela je otvaranju tržišta međunarodnog autobusnog prijevoza putnika jer je svakom prijevoznom poduzeću iz EU-a dopušteno pružanje usluga prijevoza putnika za više od devet osoba (uključujući vozača) među državama članicama. Ta je Uredba dopunjena i izmijenjena Uredbom [Vijeća \(EZ\) br. 11/98](#) od 11. prosinca 1997., kojom je uvedena licencija Zajednice, a koju prijevoznim poduzećima koja obavljaju usluge autobusnog prijevoza putnika u ime treće osobe izdaju nadležna tijela države članice u kojoj prijevoznik ima sjedište.

[Uredbom Vijeća \(EZ\) br. 12/98](#) od 11. prosinca 1997. kabotaža je bila dopuštena za sve povremene usluge prijevoza i posebne redovne usluge (za određene putničke kategorije) pod uvjetom da su bile obuhvaćene ugovorom sklopljenim između organizatora i prijevoznika (primjerice prijevoz radnika ili studenata). Osim toga, bila je dopuštena i za redovne usluge prijevoza pod uvjetom da se kabotaža obavljala za vrijeme redovne međunarodne usluge (a ne na završetku linije). Kao i kad je riječ o kabotaži kod prijevoza tereta, kabotaža putnika obavljala se privremeno.

U okviru paketa o cestovnom prometu iz 2009. godine Uredba (EEZ) br. 684/92 i Uredba Vijeća (EZ) br. 12/98 spojene su u jedinstvenu uredbu ([Uredba \(EZ\) br. 1073/2009](#)) radi pojašnjenja i pojednostavljenja pravila o međunarodnom cestovnom prijevozu putnika (usluga prijevoza običnim i turističkim autobusima) na području EU-a i uvjeta pod kojima strani prijevoznici smiju pružati usluge unutarnjeg prijevoza u državi članici. Uredbom (EZ) br. 1073/2009 potvrđuje se načelo slobodnog pružanja usluga, a zatim se utvrđuju uvjeti izdavanja i oduzimanja licencija Zajednice, njihov rok valjanosti i detaljna pravila za njihovu uporabu i oblik i licencije i njezinih ovjerenih preslika. Uredbom se dopušta i kabotaža putnika, kao i u slučaju teretnog prijevoza, pod uvjetom da ona nije glavni cilj prijevozničke usluge (drugim riječima, mora se odvijati po okončanju redovne međunarodne usluge).

Uredbom (EZ) br. 1073/2009 izmijenjena je i [Uredba \(EZ\) br. 561/2006](#) Europskog parlamenta o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet. Ona je dopunjena i [Uredbom Komisije \(EU\) br. 361/2014](#) od 9. travnja 2014. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1073/2009



u pogledu dokumenata za međunarodni prijevoz putnika običnim i turističkim autobusima. Kao dio svog zakonodavnog programa za 2017. godinu naslovljenog „Europa u pokretu”, Komisija želi Uredbu (EZ) br. 561/2006 izmijeniti prijedlogom naslovljenim: „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu o maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora i [Uredbe \(EU\) br. 165/2014](#) s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa” ([COM\(2017\)0277](#)) (za dodatne informacije o tahografima i brojačima kilometara vidi informativni članak [3.4.3.](#)). Parlament je donio stajalište u prvom čitanju u travnju 2019. te je redovni zakonski postupak u tijeku ([2017/0122\(COD\)](#)).

Parlament je u veljači 2019. u prvom čitanju donio stajalište o prijedlog u Komisije o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1073/2009 kako bi se dodatno otvorila nacionalna tržišta u pogledu pristupa uslugama međunarodnog prijevoza običnim i turističkim autobusima ([COM\(2017\)0647](#)). Redovni zakonodavni postupak još je u tijeku ([2017/0288\(DEA\)](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Kad je riječ o cestovnom prijevozu, Europski parlament je u brojnim rezolucijama i izvješćima poticao i podržavao postupno otvaranje tržišta cestovnog prijevoza tereta i putnika. Pri tome je uvijek iznova naglašavao da se liberalizacija i usklađivanje trebaju odvijati usporedno, te da pritom treba voditi računa o socijalnim aspektima i sigurnosti prijevoza. Što se tiče kabotaže tereta, Parlament se izjasnio za jačanje liberalizacije kako bi se smanjila učestalost povratka praznih kamiona (vidi stavak 18. Rezolucije Europskog parlamenta od 6. srpnja 2010. o održivoj budućnosti prijevoza^[1]). Osim toga, u svojoj [Rezoluciji od 15. prosinca 2011.](#) o Planu za jedinstveni europski prometni prostor – ususret konkurentnom i resursno učinkovitom prometnom sustavu^[2], Parlament je pozvao Komisiju da do kraja 2013. sastavi izvješće o stanju na tržištu cestovnog prijevoza u Zajednici. Izvješćem se trebalo ocijeniti je li ostvaren dovoljan napredak u pogledu usklađivanja propisa, posebno u području socijalnog zakonodavstva i sigurnosti, kako bi se razmotrilo daljnje otvaranje domaćih tržišta cestovnog prijevoza, uključujući i uklanjanje ograničenja u području kabotaže. U tom je smislu Komisija napravila prvi korak u lipnju 2012. objavom [izvješća skupine na visokoj razini](#) kojim se preporučuje postupno otvaranje europskog tržišta cestovnog prijevoza tereta. Skupina je preporučila uvođenje dviju različitih vrsta kabotaže: 1. kabotažu ograničenu na kratko razdoblje i povezanu s međunarodnim prijevozom, te 2. kabotažu koja nije povezana s postojećim međunarodnim prijevozom i koja bi bila podložna postupku registriranja kako bi se jamčilo da se na određenog vozača primjenjuje radno pravo koje je na snazi u državi domaćinu. Komisija je zatim 14. travnja 2014. objavila [Izvješće o stanju na tržištu cestovnog prometa Unije](#).

Parlament je u svojoj [Rezoluciji od 9. rujna 2015.](#) o provedbi Bijele knjige o prometu^[3] između ostalog zatražio bolju primjenu i, po potrebi, pojašnjenje ili preispitivanje zajedničkih pravila u vezi s pristupom tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta. Parlament je također pozvao Komisiju da poduzme mjere protiv nezakonite

[1]SL C 351 E, 2.12.2011., str. 13.

[2]SL C 168 E, 14.6.2013., str. 72.

[3]SL C 316, 22.9.2017., str. 155.



prakse koja dovodi do nelojalne konkurencije i potiče socijalni damping. U tom smislu Europski parlament predlaže usvajanje socijalnog kodeksa kojim bi se riješio i problem prikriivenog samostalnog rada kako bi se bolje uzele u obzir posebnosti radnika u međunarodnom cestovnom prometu i zajamčilo ravnopravno tržišno natjecanje. [Rezolucija o cestovnom prometu u Europskoj uniji](#)^[4] usvojena je 18. svibnja 2017. i uključuje pitanja kao što su poboljšanje konkurentnosti i inovacija u sektoru cestovnog prometa, olakšavanje prekogranične mobilnosti na cestama, poboljšanje socijalnih uvjeta i sigurnosnih pravila i promicanje cestovnog prometa s niskom razinom emisija. Na sjednici održanoj 20. lipnja 2017. Odbor Parlamenta za promet i turizam (TRAN) raspravljao je o izvješću Komisije ([COM\(2017\)0116](#)) o [Uredbi \(EZ\) br. 1071/2009](#) o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika.

Esteban Coito
04/2019

[4]SL C 307, 30.8.2018., str. 123.

