

Др Душанка Ђурђевић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду

САОБРАЋАЈ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ¹

Сажетак: Као одржив саобраћај се одређује онај који је безбедан, квалитетан, приступачан свима, еколошки прихватљив, економски оправдан и који позитивно доприноси локалном, националном и међународном развоју. Очигледно је да сваки вид саобраћаја производи ризике зајачавањем ваздуха, земље или воде, али су ти ризици различити. Оштра међународна заједница, кроз своје институције, инсистира на равномернијем развоју свих видова саобраћаја и давању предности железничком и саобраћају унутрашњим иловним путевима. У најновијим међународним документима се инсистира на одрживом саобраћају или саобраћају у функцији одрживог развоја (*transport for sustainable development*). Зашто су значајни међународни пројекти којима се регулишу разни аспекти саобраћаја (еколошки, безбедносни, организациони).

Кључне речи: одрживи развој, одрживи саобраћај, животна средина, унутрашња иловидба, железнички саобраћај.

УВОД

У новије време се појам одрживи развој (*sustainable development*) користи као најшири појам који се везује за различите делатност у пружању услуге или производњи, па и у начину живота, а означава висок квалитет, еколошку прихватљивост, економску оправданост и безбедност такве активности.² Као одржив саобраћај се дефинише онај који је безбедан, квалитетан, приступачан свима, еколошки прихватљив, економски оправдан и који позитивно доприноси локалном, националном и међународном развоју.

¹ Рад је посвећен пројекту “Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

²У Извештају УН “Наша заједничка будућност” који је на позив УН сачинила Светска комисија за животну средину и развој 1987. је предвиђено “Одрживи развој је развој који задовољава потребе садашњице, а да не доводи у питање способност будућих

литетан, приступачан свима, еколошки прихватљив, економски оправдан и који позитивно доприноси локалном, националном и међународном развоју.³ Свест о потреби развоја уравнотеженог саобраћаја у Европи као и подстицање еколошки прихватљивијих, а уз то и јефтинијих видова транспорта је присутна не само у стручним и привредним круговима, него и међу корисницима транспортних услуга. Доминација друмског саобраћаја као кључног у копненом превозу, показала је низ слабости, пре свега због загађивања ваздуха и буке коју производи, као и загушења која ствара у градовима. У поређењу са друмским превозом, железнички и превоз унутрашњим пловним путевима има низ предности, јер су јефтинији, безбеднији и сто је најважније чистији за животно окружење. Ваздушни саобраћај, који користи специфичну енергију, значајно загађује ваздух, док је поморски превоз ризичан због загађивања изливањем нафте и другог погонског горива. Посебна опасност за животну средину постоји кад се превози тзв. опасна роба (нафта, хемикалије, радиоактивни материјали друге штетне материје), кад у случају да дође до несрећних случајева, настају штете несагледивих последица по животно окружење.

Очито је да сваки вид саобраћаја производи ризике загађивањем ваздуха, земље или воде, али су ти ризици различити. Отуда међународна заједница, кроз своје институције, инсистира на равномернијем развоју свих видова саобраћаја и давању предности железничком и саобраћају унутрашњим пловним путевима.

Тако се о значају саобраћаја говори још у Белој књизи о будућем развоју заједничке саобраћајне политике из 1991-White Paper on Common transport Policy 1991⁴ која је прекретница у саобраћајној политици Заједнице, јер транспортни систем постаје комунитарна делатност која се развија и регулише на нивоу Заједнице. Један од циљева је и превазилажење доминације друмског саобраћаја и стварање могућности развоја транспортног система у духу одрживог развоја.

Европска комисија је прихватила измену Беле књиге 2001 .названу Европска саобраћајна политика за 2010 - време за одлучивање European -

генерација да задовоље сопствене потребе".UN Documents, Report of the World Commission on Environment and Development:Our Common Future, A/CONF.199/20.

³О овоме видети висте: Transport for Sustainable Development in the ECE region Economic Commission for Europe, Commission on Sustainable Development, 2010; Todd Litman, Sustainable Transportation and TDM, Online TDM Encyclopedia, Victoria transport Policy Institut, <http://www.vtpi.org/tdm>; Schiller P. Erick, C. Bruun and Jeffrey Kenworthy, Introduction to Sustainable Transportation: Policy, Planning and Implementation, London, Washington DC 2010; Elizabeth Deakin, Sustainable Development and Sustainable transportation: Strategies for Economic Prosperity, Environmental, Quality and Equity, Working paper 2001-2003,University of California at Berkeley.

⁴COM (92) 494.

Transport Policy for 2010-time to decide⁵ У овом документу се јасно уочавају кључни проблем европског саобраћаја, а то су неуравнотеженост појединих саобраћајних грана, доминација друмског саобраћаја на копну, потреба повезивања саобраћајних грана, уклањање уских грла у превозу. Предвиђено је шездесет мера за њихово постепено решавање до 2010. године. Као приоритети су предвиђени развој железничког и саобраћаја унутрашњим пловним путевима.

Европска комисија је 2011. донела Европску стратегију за транспорт изнесену у Белој књизи 2011-Бела књига-Нацрт за јединствени европски прометни простор-На путу конкурентног и економски ефикаснијег саобраћајног система -White Paper 2011-Roadmap to a Single European Transport Area-Towards a competitive and resource efficient transport system.⁶ У овом документу је предвиђено четрдесет конкретних мера у циљу стварања конкурентног транспортног система. Основни циљ је смањење употребе класичног горива које емитује штетне гасове. Зато се инсистира на модернизацији саобраћаја производњом нових возила која ће користити биогориво и дуге мање штетне изворе енергије, као и модернизацијом инфраструктурних објеката.

Посебан део у овој најновијој Белој књизи је назван Визија за конкурентнији и трајнији саобраћајни систем у коме се истиче потреба коришћења чистије енергије, модернизација инфраструктуре и директно смањивање негативног утицаја саобраћаја на животно окружење, воду, ваздух, земљу и екосистем. Предлажу се мере за унапређење железничког превоза, интегрисање железничког европског простора, подстицање унутрашње пловидбе, уклањање ограничења у каботажима, подстицање превоза на мору на кратким релацијама, као и развој мултимодалног саобраћаја.

У најновијим међународним документима се инсистира на одрживом саобраћају или саобраћају у функцији одрживог развоја (transport for sustainable development). Зато су значјани међународни прописи којима се разни аспекти саобраћаја регулишу (еколошки, безбедносни, организациони). Донет је низ прописа у ЕУ којима се регулише саобраћајна политика Заједнице и посебни облици транспорта, који заслужују пажњу.

Саобраћај унутрашњим пловним путевима

Овај вид саобраћаја последњих година привлачи све већу пажњу, па не постоји ни један важнији међународни документ или стратегија развоја у којој се не указује на предности и механизме развоја речног и каналског

⁵COM (92001)370.

⁶COM /2011/144.

саобраћаја. Саобраћај унутрашњим пловним путевима се као чистији, јефтинији и сигурнији, у односу на друге, наметнуо као природан избор. Природне околности дају реалну могућност развоја овог вида саобраћаја, а у Европи постоји више од 30 000 км канала и река које повезују индустријске центре и читава подручја. За превоз тешких метала, расутих терета, грађевинског материјала, индустријске робе, отпада и других роба, нарочито контејнера у новије време који се свакодневно превозе, најпогоднији су превози унутрашњим пловним путевима. Поред Рајне и Дунава и Канала Рајна-Мајна-Дунав, постоји разуђена мрежа мањих река и канала које повезују мање градове са индустријским центрима. Дobar положај речних пристаништа која су у самом центру европских трговачких путева, пружају могућност за интермодални превоз, комбинацијом унутрашње пловидбе са железничким, друмским или поморским превозом.

И поред природних предности, још увек овај начин превоза није у довољној мери искоришћен. Превоз терета у унутрашњој пловидби има удео од 7% од укупног копненог превоза, друмом 75% железницом 13% и цеоводни транспортом 5%.⁷ Разлог овако малом учешћу речног саобраћаја у укупном копненом превозу је углавном у томе што тек половина држава чланица ЕУ располаже међусобно повезаним пловним путевима. Насупрот овоме, у неким земљама нпр. Бенелукса и у северној Француској је учешће овог транспорта чак 43%. Осим тога инфраструктурна улагања нису довољна. Међутим, ипак је постигнут извесан напредак, модернизацији флоте бродарске компаније посвећују посебну пажњу у последњих десетак година, а такође и увођењу најмодернијих информационих и комуникационих технологија као што је РИС систем. Ради се о савременом информационом сервису који пружа актуелне информације о пловном путу и промету на њему, о целокупном путовању брода и лучким операцијама, а овим информацијама се може приступити путем телефонске или Интернет везе. Увођењем РИС сервиса омогућава се благовремена размена информација, што ће утицати на ефикаснији и безбеднији превоз унутрашњим пловним путевима.

Најчешће истицане предности саобраћаја унутрашњим пловним путевима су ниска цена превоза, која је најнижа упоређујући је са другим превозима (100% нижа од цене друмског превоза), што је последица комбинације природног тока река и величине бродова у односу на вагоне и камионе. Као предност овог превоза се истиче и његова поузданост, јер нема проблема загушења и уских грла у превозу, што се јавља код друмског, па и железничког превоза. На већини река и канала се може пловити 24 сата дневно седам дана недељно. Осим ових предности, овај превоз проузроку-

⁷ UNECE Transport Division Inland Water Transport, <http://www.unece.org>

је и најмање несрећних случајева, па је зато и најбезбеднији превоз. Оно што се посебно истиче као квалитет је еколошка прихватљивост јер су загађивања воде, ваздуха, околине најмања. У последњих двадесетак година увођењем бродова са ефикаснијим моторима, емисија штетних гасова се смањује, да се предвиђа њено смањивање испод граница које су дозвољене Протоколом из Кјота.

Саобраћај унутрашњим пловним путевима је изузетно погодан за комбиновање са другим врстама превоза, поготово кад је у питању контејнерски превоз, па се отуда посебно истиче велики потенцијал у интермодалном превозу. Због добре повезаности европских лука са железничким и друмским путевима, унутрашња пловидба постаје окосница интермодалног саобраћаја а Европска унија подржава разним мерама идеју да речна луке постану интермодалне платформе које се повезују са железницом, друмским и поморским превозиоцима.

Тржиште превоза речним путевима у Европи се може поделити на четири транспортна коридора 1. Рајна и њене притоке (Холандија, средња и западна Немачка, север Белгије, Луксембург, Француска и Швајцарска), 2. Источно-западни коридор (Северна и источна Немачка, Пољска, Чешка) 3. Дунавски коридор (југоисточна Немачка, Аустрија, Словачка, Мађарска, Хрватска, Србија, Румунија, Бугарска, Молдавија и Украјина) и 4. Коридор Север-југ (делови Холандије и Белгије и Француска). Најразвијенији је саобраћај на рајнском региону, јер остварују око 90% укупног промета у речном саобраћају у ЕУ а и мултимодални саобраћај је у овој регији најразвијенији, пре свега због задовољавајуће инфраструктуре. У другим коридорима постоје потенцијали за бољу искоришћеност речног саобраћаја, нарочито због еколошких предности.⁸

У многим земљама ЕУ речни транспорт није развијен нпр. Велика Британија, Финска, Италија, Шведска, Словенија, Грчка. Земље које претендују да постану чланице ЕУ имају кроз речни саобраћај могућност бржег интегрисања, јер су речни токови природна веза међу државама коју треба искористити, поготово у ситуацији кад друмска и железничка мрежа у овим земљама није осавремењена и далеко је од стандард који су прописани у ЕУ.

Препознајући потенцијале превоза унутрашњим пловним путевима Европска комисија је предвидела низ мера за његово унапређење.

Тако се о значају унутрашње пловидбе говори осим у Белој књизи европске комисије још у многим другим документима.⁹

⁸Јасенео Марин, Промет унутарњим пловним путевима, Еуропско прометно право, Загреб, 2011, стр. 187.

⁹Transport for Sustainable Development in the ECE region, UNECE, E/CN.17/2011/4.

Правно регулисање унутрашње пловидбе

Најзначајније организације које се баве унификацијом и хармонизацијом и уопште правним регулисање саобраћаја унутрашњим пловним путевима у Европи су органи Европске уније, затим Економска комисија УН за Европу (UNECE), Централна комисија за навигацију реком Рајном (CCNR) и Дунавска комисија.

Европска унија кроз своје органе доноси прописе којима регулише саобраћај у оним питањима у којима има потпуну надлежност. Циљеви транспортне политике ЕУ су пре свега у функцији остваривања заједничког транспорта, али су и везани за одрживи развој, поштујући еколошке стандарде. Бројни односи у саобраћају унутрашњим пловним путевима се регулишу уредбама, директивама и одлукама. Низ је комунитарних прописа који регулишу техничка, безбедносна питања, транспорт опасне робе али и функционисање тржишта унутрашњим пловним путевима.

Тако је значајна Директива Европског парламента о хармонизованим Речним информацијским сервисима (РИС) на унутрашњим пловним путевима у Европској заједници.¹⁰ Сврха ове Директиве је успостављање оквира за хармонизацију и имплементацију Речних информационих сервиса на свим унутрашњим пловним путевима ЕУ.

Такође је значајна Директива 96/75 према којој се уговори у националном и међународном превозу робе унутрашњим пловним путевима унутар ЕУ могу слободно закључивати уз слободно уговарање цена, као и Уредбе 3921/91 ЕЕЦ И 1356/96 којима се предвиђа право на вршење каботаже и међународних транспортних операција унутар ЕУ и у транзиту кроз њих.¹¹

Посто је овај вид превоза еколошки најприхватљивији, значајне су директиве којима се регулише заштита околине и превози опасних ствари који су ризични по животну средину. Тако су значајне Директива¹² о техничким условима за пловила унутрашње пловидбе, Оквирна Директива Европског парламента и Савета о водама.¹³

Економска комисија УН за Европу, основана 1947. са седиштем у Женеви, (UNECE) је организација земаља западне, централне и источне Европе, централне Азије и северне Америке и обухвата укупно 56 држава.

¹⁰Directive 2005/44 EC OJ L 225.

¹¹ Каботаж као право пезова брода једне државе да врши превозе између две луке у некој другој држави је на Дунаву ограничено само на националне флоте, док је каботаж на Рајни дозвољена за земље чланице CCNR и EU, али је ограничена у пракси разним техничким условима а могућност да бродови ван ЕУ и Швајцарске обављају каботажу се цени у сваком појединачном случају.

¹² 2006/87 EC.

¹³Directive 2008/68/EC (2008)OJ L 260.

Комитет за копнени превоз (ITC - UNECE Inland Transport Committee) се посебно бави питањима везаним за саобраћај.

Комитет за копнени превоз ЕЦЕ се пре свега бави унификацијом техничких и безбедносних прописа којима се регулише саобраћај унутрашњим пловним путевима. Најзначајнији документи донети под окриљем ове организације а који се односе на одрживи развој су:

1. AGN споразум- Европски споразум о главним унутрашњим пловним путевима од међународног значаја 1996.¹⁴ који је Србија прихватила. Овим Споразумом је успостављена међународно договорена европска мрежа унутрашњих пловних путева и лука и јединствена инфраструктура и параметри којима би они требало да одговарају. Успостављена је мрежа пловних путева који повезују 37 земаља од Атлантика до Урала и излази ван граница Европске регије. Држава која прихвати AGN споразум се обавезује на изградњу и развој својих унутрашњих пловних путева лука у складу са договореним јединственим условима из Споразума.

2. ADN споразум-Европски споразум о међународном превозу опасних ствари унутрашњим пловним путевима из 2000 и 2011.¹⁵ Овај Споразум из 2000. године је ступио на снагу 2008. а најновије измене си извршене 2011. године и још нису ступиле на снагу. Србија је ратификовала текст из 2000. године.¹⁶ Државе чланице ЕУ своје прописе о унутрашњим пловним путевима од међународног значаја морају да ускладе са ADN. ADN је основ за доношење мера националног права, при чему национални прописи не могу бити у супротности са условима из ADN , али могу бити строжији.

3. CLN конвенција, Конвенција о ограничавању одговорности власника бродова у пловидби унутрашњим пловним путевима 1973, није ступила на снагу.

4. Протокол на CLN конвенцију из 1978 који , није ступио на снагу.

5. Конвенција о регистрацији пловила унутрашње пловидбе из 1965.

6. Конвенција о димензијама пловила унутрашње пловидбе из 1966.

7. CRTD- Конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану током превоза опасне робе друмом, железницом и бродовима унутрашње пловидбе из 1989. која није ступила на снагу.

ЕЦЕ је сарађивала често са другим међународним организацијама, нпр. са Конференцијом УН за трговину и развој (UNCTAD) и основала је Агенцију за подстицање и регулисање мултимодалног door to door (врата до врата) транспорта.

¹⁴ ECE/TRANS/2001.

¹⁵ ECE/TRANS/220.

¹⁶ Сл. Гласник РС, Међународни уговори 3-10/2010.

Заједно са Међународном трговинском комором (ICC) учествовала је у креирању униформних правила за документе мултимодалног транспорта.

Рајнска комисија

CCNR је основана Конвенцијом из Манхајма (Конвенција о пловидби Рајном) из 1868. године коју су закључиле рајнске прибрежне државе Белгија, Француска, Немачка, Холандија и Швајцарска од којих једино Швајцарска није чланица ЕУ. Седиште јој је у Стразбуру.

Ова конвенција регулише питања о слободној пловидби, једнаком третману свих бродара, обавезама држава чланица у одржавању пловног пута итд.¹⁷

Рајнску комисију чине представници држава чланица Конвенције. Прописи који су донети у оквиру ове организације се односе на регулисање управљања пловидбом Рајном, што је у складу са CEVNI.¹⁸ Такође су донети прописи којима се регулише надзор пловила Рајном-RVBR, издавање лиценци за бродаре на Рајни, прописи о превозу опасних ствари на Рајни (AND-R споразум).

Значај ове организације је у томе што је у њеној надлежности регулисања превоза више од 80% робе у унутрашњој пловидби у Европи. За пловидбу пловила изван држава ЕУ и Швајцарске, потребна је дозвола од стране CCNR у сваком конкретном случају.¹⁹ Посто је највећа опасност за животну средину превоз опасних ствари значајан је Нацрт Конвенције о превозу опасних ствари у унутрашњој пловидби из 2003.²⁰ Ради се о тексту који је Рајнска комисија израдила како би се ова важна област правно регулисала и уједначила. Указано је да постоје сличности са већ постојећом Конвенцијом о грађанској одговорности за штету проузроковану за време превоза опасних ствари друмом, железницом и бродовима унутрашње пловидбе из 1989.- CRTD, коју је израдила UNECE, али она није ступила на снагу, јер се показало да су превисоки лимити одговорности.²¹ Нова Конвенција би више штитила интересе оштећене стране, између осталог и уређивањем одговорности за штете великих размера, катастрофалне штете,

¹⁷ Мењана бројним протоколима, текст доступан на <http://www.ccr-zkr.org>

¹⁸ CEVNI је Европски кодекс за унутрашњу пловидбу из 2007, који предвиђа оквирна правила за унутрашњу пловидбу у Европи садржи правила о означавању бродова, тонажи, сигнализацији бродова, путева и сличне одредбе техничке природе и у складу је са важећим правилима о пловидби у ЕУ и на рекама Рајна, Мозел, Дунав и Сава; European Code for Inland Waterways, ECE/TRANS/2007/3.

¹⁹ Јасенко Марин, Правни оквири уређења промета унутарњим пловним путевима, Еуропско прометно право, Загреб 2011. стр. 183.

²⁰ UNECE/TRANS/SC.3/2005/1. CRDNI.

²¹ ECE/TRANS/32.

формирањем фондова за накнаду тако великих штета, по узору на решења у поморском праву, а CRTD не регулише катастрофалне штете које могу да настану превозом опасних ствари

Дунавска комисија

Дунавска комисија је основана као међународна међувладина организација Београдском конвенцијом (Конвенција о режиму пловидбе Дунавом, која је мењана Додатним протоколом 1998, *videti* <http://www.danubecommission.org>) 1948. године, са седиштем у Будимпешти. Главни циљеви Дунавске комисије су да обезбеди развој и слободу пловидбе на Дунаву за трговачке бродове под заставама свих нација у складу са интересима и сувереним правима држава чланица Београдске конвенције.

Основни циљ Дунавске комисије је да промовише активности којима се подстиче развој слободне пловидбе на реци Дунав за сва пловила које плове под заставама прибрежних земаља. Земље чланице Дунавске комисије су: Немачка, Аустрија, Словачка, Мађарска, Србија, Хрватска, Румунија, Бугарска, Молдавија, Украјина, Русија. Јавноправна питања везана за пловидбу Дунавом регулишу се Конвенцијом о режиму пловидбе Дунавом из 1948. (Београдска конвенција) мењана додатним протоколом 1998. Овом конвенцијом је остварен слободан превоз на Дунаву за све земље уз изузетак каботаже.²² Државе чланице су обавезне да одржавају пловни пут на Дунаву унутар својих граница.

За разлику од прописа који се доносе у оквиру Рајнске комисији који су обавезујући, ови које доноси Дунавска комисија имају карактер препорука за државе чланице.²³ То значи да свака држава одлучује да ли се ове препоруке уградити у свој национални правни систем, а свака држава чланица Дунавске комисије признаје националне прописе друге државе чланице. Препоруке које се доносе у оквиру Дунавске комисије регулишу наутичка питања техничке услове за бродове и заштиту околине и спречавање загађивања вода које је резултат пловидбе. Споразум AND-D регулише превоз опасних ствари Дунавом.

Да би се обезбедило стварање јединственог европског унутрашњег пловног пута неопходна је сарадња међу овима организацијама. Зато се остварује сарадња Рајнске, Дунавске комисија, UNECE и Европске комисије.

²²Каботаж као превоз између две луке на Дунаву у једној држави за бродове који плове под заставом друге државе дозвољен је само према прописима земље у којој се тај превоз врши.

²³Јасенко Марин *op.cit.* стр. 184.

Тако је донет Ротердамски споразум 2001 (Rotterdam declaration-Pan-European Conference of Inland waterway transport) који су закључили представници влада европских земаља и међународних организација (Рајнска и Дунавска комисија) на Паневропској конференцији о превозу на унутрашњим пловним путевима у коме је исказан интерес за раст превоза унутрашњим пловним путевима, поштовање слободе пловидбе, једнаког третмана за све кориснике пловних путева и уређење пловних путева за сигурну пловидбу.²⁴ Свих 39 држава укључених у унутрашње пловне путеве или кратке поморске руте у европску водену мрежу (регулисану Споразумом AGN) су заинтересоване за хармонизацију правила која регулишу пловидбу унутрашњим пловним путевима. У извештају са Паневропске конференције се указује на бројне законске препреке у даљем бржем развоју саобраћаја унутрашњим пловним путевима. То су ограничења коришћења и приступа унутрашњим пловним путевима и лукама, постојање различитих режима и техничких услова, сертификата, ограничења слободе у одређивање цене услуге итд. Многа ограничења потичу из међународних а нека из националних прописа. Ови проблеми треба да се превазилазе стварањем јединствених правних правила за Паневропски унутрашњи пловни пут.

После Ротердамске декларације, донет је низ докумената у којима се предвиђају конкретне мере за подстицање овог саобраћаја.

Међу последњим документима је Букурештанска декларација из 2006 (Bucharest Declaration on Inland navigation 2006) у којој се у делу који је насловљен Кључни елементи будућег Паневропског транспортног система²⁵ предвиђа неколико важних циљева. Прво, то је даља хармонизација правних правила и друго што шире учешће држава које за то имају интерес (дакле не само оне из ЕУ) да се укључе у реализацију заједничког пројекта.²⁶ То је Акциони програм који предвиђа за период 2006-2013. мере за подстицање овог саобраћаја модернизацијом флоте, побољшањем инфраструктурних путева, хармонизацијом прописа. Циљеви овог програма су развој тржишта унутрашњих пловних путева, подстицање превоза опасних терета овим путевима, укључивање малих и средњих предузећа у овај посао, развој и осавремењавање бродске флоте новим технологијама, подстицање политике запошљавања и стручности. Посебно се указује на чињеницу да саобраћај унутрашњим пловним путевима укључује и земље које нису чланице ЕУ (Швајцарска, Србија, Црна Гора, Украјина и Русија) чије интересе такође треба узети у обзир.

²⁴ECE/TRAN/122.

²⁵ UNECE/TRANS/SC.3/155.

²⁶COM(2006)6 not published in the OF J.

Комисија за слив реке Саве

Ради се о међународној организацији са седиштем у Загребу, која је основана на основу Оквирног споразума о сливу реке Саве који су потписале прибрежне државе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Србија) 2002. Циљ ове Комисије је успостављање међународног режима пловидбе Савом и њеним пловним притокама, успостављање одрживог управљања водама, и спречавање или ограничавање опасности као и уклањање штетних последица због поплава, леда, суса и незгода.

У претходним деловима је анализирана правна регулативе која има директног утицаја на подстицање одрживог развоја унутрашње пловидбе. Овом приликом нису предмет анализе приватно правна питања која се односе на регулисање уговорних и вануговорних односа, посебно одговорности превозиоца и корисника превоза, мада и у овој области постоје хармонизована и унификована правила, али у мањој мери као нпр. CMNI конвенција тзв. Будипештанска конвенција о уговору о превозу робе унутрашњим пловним путевим из 2001.²⁷ и CLNI конвенција тзв. Стразбурска конвенција о одговорности власника пловила у унутрашњој пловидби из 1988.²⁸

Железнички саобраћај

Други вид саобраћаја који може да испуни услове одрживог саобраћаја је железнички саобраћај. Железница као енергетски исплатив, ефикасан, безбедан и еколошки прихватљив превоз, нарочито на већим релацијама и у односу на друмски превоз, мора бити подстакнута. Заједничком саобраћајном политиком ЕУ је утврђено да се железнички саобраћај као безбеднији, економичнији и еколошки прихватљивији од друмског може оживети и модернизовати и тако учинити стварно конкурентним друмском саобраћају. Као дугорочни циљеви²⁹ су постављени отварање тржишта железничких услуга, развој каботажног саобраћаја, изградња одговарајуће железничке инфраструктуре, раздвајање функције управљања од самог превоза, подстицање тржишних законитости у пословању железница, интеграција националних железничких система у један европски систем и побољшање квалитета услуга. Неки од ових циљева су остварени а неки ће тек бити.

²⁷Сл.Гласник РС, Међународни уговори бр.1/2010.

²⁸ECE/TRANS/SC3/2007.

²⁹Бела књига 2011-јига-Нацрт за јединствени европски прометни простор-На путу конкурентног и економски ефикаснијег саобраћајног система -White Paper 2011-Roadmap to a Single European Transport Area-Towards a competitive and resource efficient transport system, COM /2011/144.

Као и у другим врстама међународног саобраћаја, постигнут је значајан степен унификације и хармонизације прописа. Већи број међународних докумената, било да се ради о међународним конвенцијама или тзв. меком праву које је мање обавезујуће (*soft law*), регулише бројна питања из домена железничког саобраћаја. Поред тога на нивоу ЕУ комунитарним прописима су уређене бројне области. Зато ће се у раду указати на значајне организације које се баве овим послом као и на њихове најзначајније резултате.

Железнички саобраћај, за разлику од других видова транспорта, прелази дуг пут преобраћаја од државног монопола ка слободном тржишном привређивању, и то је отежавајућа околност за посао ревитализације.

Дугогодишњи државни монополи у железничком саобраћају представљали су тешкоће у формирању заједничке железничке транспортне политике на нивоу ЕУ. Да би се ревитализовала железничка делатност неопходна је била либерализација тржишта. Отварање тржишта је било могуће раздвајањем превозничке делатности коју је требало изложити конкуренцији, и управљања инфраструктуром које је могло да остане монопол државе, јер је железничка инфраструктура природни монопол. Овај процес је отпочео доношењем Директиве 91/440. Реорганизација је значила увођење тржишта и независно управљање железницом, финансијско раздвајање функције превоза и инфраструктуре. Међутим, посао управљања инфраструктуром остаје у пуној надлежности државе. Држава задржава правни монопол у управљању железничком инфраструктуром преко тела којима поверава обављање послова у име и за рачун државе и то зато што је железничка инфраструктура природни монопол.³⁰ Због великих разлика у квалитету управљања инфраструктуром у различитим државама ЕУ дошло је до великих проблема на нивоу ЕУ. Новије државе чланице мало инвестирају у инфраструктуру у односу на неке које су покренуле велике инвестиционе циклусе у железничку инфраструктуру. Посто конкурентност железничког у односу на друге видове саобраћаја, нарочито друмски зависи од цене приступа на инфраструктуру и њеног квалитета на читавој мрежи унутрашњег тржишта, превозиоци захтевају да се поопштре мере за повећање квалитета управљања на подручју целе ЕУ и да се трошкови приступања инфраструктури хармонизују какао би превозиоци на целом подручју ЕУ имали сличне услове за приступање тржишту.

Правно регулисање железничког саобраћаја

Најзначајније међународне организације које се баве правним регулисањем различитих питања железничког саобраћаја су:

³⁰Николета Радионов, *Железнички промет, Еуропско прометно право*, Загреб 2011 стр 71.

OTIF (Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail) је Међувладина организација за међународне превозе железницама са седиштем у Берну која је основана и чије су надлежности утврђене Конвенцијом COTIF 1980/1999. Основни циљ је да ради на даљем уједначавању и развоју међународног железничког права. Под покровитељством ове организације донета је међународна конвенција COTIF која на свеобухватан начин регулише бројне аспекте међународног железничког превоза.

CIT (International Rail Transport Committee) је Међународни комитет за железнички транспорт (заједно са OSJD Draft of the GTC), седиштем у Берну, има више од 200 предузећа железничких бродарских компанија које учествују у мултимодалном превозу.

UIC (International Union of railways) је Међународна железничка унија, седиште у Паризу и има 197 чланова на 5 континената, железничких компанија менаџерских предузећа, оператера комбинованог транспорта

OSJD (Organization for Cooperation of Railways Organizacija) из Варшаве је организација за сарадњу железница је основна као еквивалент UIC и то за евроазијски регион и данас има 27 држава чланица. Значајан рад на унификацији железничког права се види кроз SMGS и SMPS споразуме као и рад са другим организацијама на даљој унификацији железничког права за Евро -азијски регион.³¹

UNECE је активна у раду на унификацији евроазијског железничког транспорта а донела је и низ прописа као нпр. Европски споразум о главним међународним железничким линијама GOD донела нпр. European Agreement on Main International railway Lines (ECE/TRANS/SC.2/2010/1)

ЕУ органи ЕУ су активни нарочито од 1990 на правном регулисању железничког права пре свега путем директива.

Најзначајнија је међународна конвенција COTIF којом се регулишу бројна питања међународног железничког саобраћаја.

COTIF

Конвенција о међународним превозима железницама (Convention concerning international transport by rail) је донета 1980.³² COTIF је мењан Протоколом из Виљнуса 1999. (Protocol for the modification of the Convention concerning international transport by rail.³³ Протокол из 1999. је значајан јер

³¹GTC Euro Asia, Општи услови за евроазијски транспортни уговор, General Terms and Conditions for Euro Asian transport contracts donela npr OSJD convention on direct railway connections, ECE/TRANS/SC.2/GEURL/2011/9.

³² Југославија је ратификовала COTIF 1984 Сл.лист СФРЈ, Међународни уговори 8-84.

³³ Протокол ступио на снагу 2006. а Србија га усвојила 2007. Законом о потврђивању Протокола Сл. гласника РС, Међународни уговори 102-2007.

између осталог концентрише надлежности за регулисање свих питања из железничког саобраћаја у међународну организацију OTIF, што треба да доведе до боље организације железничког саобраћаја у Европи и стварања модерног и јединственог европског железничког саобраћаја. Прихватањем Протокола из 1999. се омогућило да се надлежности расуте по бројним међународним организацијама концентришу у OTIF, што чини рад на унификацији правила ефикаснијим. COTIF као систем у новој верзији покрива скоро све области железничког превоза.

Посебан разлог за измену Протоколом је и уградња решења које се односе посебно на либерализацију и развој конкуренције у железничком саобраћају. Правно и организационо одвајање железничке инфраструктуре од функције транспорта, дозвола да и приватна предузећа обављају железнички транспорт је утицало да дугогодишњи монополски положај државе у железничком саобраћају буде пољуљан. У остваривању модерног и тржишно заснованог саобраћаја велику улогу треба да има OTIF као кључна међународно организација која се бави свим битним питањима за железнички саобраћај.

Предвиђена је слобода уговарања превоза између превозиоца и корисника услуге. Укинута је обавеза превозења и обавеза објављивања тарифа. Новина је да сваки превозилац има право да сам одлучи о пријему робе на превоз, као и право да преговара о условима за пријем робе на превоз.

Главни циљ измена 1999. се односи на додатке тј. отклањање разлога за резерве на примену додатака уз COTIF и то E/CUI, F/APTU, G/ATMF које су на захтев ЕУ државе чланице ставиле. То је ометало јединство у примени COTIF као система, с обзиром да у новој верзији и ова конвенција покрива скоро све области железничког превоза.³⁴ COTIF из 1999. су ратификовале све државе чланице ЕУ, а ЕУ је као ентитет 2011. прихватила COTIF. Ову Конвенцију су ратификовале скоро све државе Европе осим бивших држава СССР, мада су Литванија и Летонија ратификовале, као и четири државе Блиског истока и три државе северне Африке.

COTIF из 1999. уређује сва питања међународног железничког превоза који се одвија између држава чланица ове конвенције. Осим текста главне Конвенције има и седам додатака који уређују садржински различита питања железничког превоза.. У првом делу се регулише положај Међувладине организације за међународне превозе железницама OTIF, други је Протокол о привилегијама и имунитетима OTIF. Затим следе додаци:

³⁴ 47 држава је прихватило ову верзију COTIF-а три државе чланице OTIF Ирска, Италија и Шведска нису ратификовале, али могу на основу уговорне обавезе њихове железнице да је примењују.

Dod A CIV Једнообразна правила о уговору о међународном железничком превозу путника и пртљага регулише међународни превоз путника и пртљага.

Dod B CIM Једнообразна правила о уговору о међународном превозу робе железницом регулише међународни превоз робе. Упоређујући решења у унификацији правила о одговорности, јер су то најважније одредбе сваке конвенције за чије формулисање се учесници посла највише заинтересовани, може се рећи да је у оба случаја и за превоз робе али и за превоз путника предвиђена објективна одговорност железничког превозила. Међутим једнообразно регулисање одговорности је потпуније и успешније остварено у области превоза робе него што је то случај са превозом путника.

Dod C RID Једнообразна правила о уговору о међународном превозу опасне робе железницом регулише превоз опасних и штетних ствари у међународном железничком превозу. По својој природи слична су правилима ADR и AND којима се регулише превоз ових ризичних роба у друмском и саобраћају унутрашњим пловним путевима. Како се RID примењује само на међународне превозе, за националне железничке превозе опасних и штетних ствари у државама чланицама ЕУ донета је Директива 96/49 (Directive 96/49 EC OJ L 235), мада је 2008. донета Директива 2008/68/EC (2008) OJ L 260) која на јединствен начин регулише превоз опасних и штетних ствари у копненом превозу у друмском, железницом и саобраћају унутрашњим пловним путевима, којом је и укинута Директива 96/49.

Dod D CUV Једнообразна правила о уговору о коришћењу возила у међународном саобраћају железницом

Dod E CUI Једнообразна правила о уговору о коришћењу инфраструктуре у међународном саобраћају железницом

Dod F APTU Једнообразна правила о вредновању техничких стандард и усвајање јединствених техничких прописа применљивих на железничка средства намењена коришћењу у међународном саобраћају

Dod G ATMF У Једнообразна правила која се односе на технички пријем железничког материјала који се користи у међународном саобраћају.

СМГС СМПС споразуми

Поред конвенције COTIF која се примењује на железничке превозе у европским земљама, постоје и два међународна споразума о железничким превозима робе и путника и пртљага за источноевропске земље и неке земље Азије. Ради се о Споразуму о међународном железничком робном саобраћају SMGS 1951. који је у више наврата мењан. Међународни железнички превоз путника и пртљага се регулише Споразумом о међународном путничком саобраћају 1951. Оба споразума су донета у

оквиру Организације за сарадњу железница ОСЈД и примењују се између држава чланица као и у саобраћају са државама које их примењују на основу уговора односно тарифа.³⁵

SMGS уређује директан међународни железнички саобраћај у превозу робе између железница држава које су закључиле овај споразум.

SMPS је споразум којим се уређују директан међународни железнички превоз и железничко - поморски превоз путника и пртљага између држава потписница. Овај Споразум је мењан последњи пут 1999.

Наша земља примењује Конвенцију COTIF на превозе између наше земље и европских држава које су ратификовале Конвенцију COTIF. Превоз са Русијом је регулисан трипартитним уговором Југославија-Русија-Мађарска на основу кога је омогућено директно отпремање робе а на превоз се примењује одредбе SMGS. Сличан споразум је закључен и за превоз путника.

Проблем међународног железничког превоза између земаља потписница само конвенције COTIF са земљама уговорницама споразума SMGS и SMPS није решен. Нема директног превоза на основу једног уговора о превозу између држава потписница само споразума SMGS тј. SMPS са државама које су прихватиле само Конвенцију COTIF. Међународни железнички превоз између ових држава се врши на основу два самостална уговора о превозу, један је регулисан по конвенцији COTIF а други према споразуму SMGS односно SMPS. Због тога се ови проблеми често решавају на регионалном нивоу закључивањем партикуларних споразума, као што је учинила наша земља., Турска, Сирија, Либан, Ирак, затим СССР и Финска, СССР и СФРЈ у транзиту преко Мађарске, СССР и Аустрија.

Усклађивање COTIF и SMGS режима

Због тога што постоје два правна система у регулисању уговора о превозу робе и путника и то онај на који се примењује COTIF и други за који важи SMGS одн. SMPS споразуми, јавила се потреба уједначавања правила између ова два система. Зато су у циљу унапређења међународног железничког саобраћаја представници ЕУ, UNECE, Русије и међународних организација OTIF, OSJD усвојили заједничку дугорочну стратегију развоја прописа из области железничког саобраћаја.

Први корак је Приручник CIM-SMGS из 2006. Заједнички CIM/SMGS товарни лист. (Common CIM /SMGS consignment note) који садржи унификована правила за товарни лист за превозе који подлежу различитим правним режимима.

³⁵ Ови споразуми доступни на сајту <http://www.lawrussia.ru/>

Други значајан документ је Међународни документ који служи као политички оквир (IGD- Inter Governmental Documents as a policy framework for General Terms and Conditions for Euro-Asian rail transport contracts (GTC) за GTC-Опште услове за Евроазијски железнички уговор. IGD је усвојен у оквиру ЕСЕ 2011. године и представља стратегију унификације железничког права. Препоручује се доношење и примена Општих услова за Евроазијски железнички уговор.³⁶

Принципи на којима се GTC заснива су олакшавање међународног железничког превоза успостављањем јединственог уговорног односа између железничких предузећа и корисника које припадају различитом режиму железничког права COTIF/CIM и SMGS за паневроски и евроазијски железнички простор. GTC је по својој природи *soft law* (меко прав), што значи да није обавезан, већ његова примена зависи од тога да ли су га уговорне стране предвиделе. GTC садржи правила о једном уговору који важи за паневропски и евроазијски простор, једном товарном листу и једном режиму одговорности. GTC је у складу са релевантним одредбама COTIF/CIM и SMGS, релевантним законодавством ЕУ и националним прописима. За реализацију GTC потребно је обезбедити адекватну инфраструктуру, превозна средства, опрему. GTC се не односи на правни резим превоза опасних ствари. С обзиром на правну природу GTC који припадају тзв. необавезујућем меком праву, које постаје обавеза уколико се његова примена уговори, то значи да и под тим условом, национални императивни прописи имају приоритет у примени. Ови општи услови предвиђају могућност јавно приватног партнерства у овој области.

³⁶ECE/TRANS/2011/3.

Dužanka Đurđev, Ph. D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad

Transport and Substantial Development

Abstract

Transport and mobility are essential preconditions for sustainable development. Transport affects social, economic and environmental sustainability. Environmental sustainability is affected negatively by transport through the consumption of non renewable energy, the emission of harmful pollutants and greenhouse gases. Sustainable transport is safe, high quality and accessible to all, ecologically sound, economically viable and positive contributor to local, national and international development. Integrated urban and rural transport planning, as well as supportive fiscal and regulatory policies, combined with the development of new technologies and greater international cooperation, are key factors for achieving a transport sector that meets the requirements of sustainable development.

Key words: transport, substantial development, environment, inland navigation, railway traffic