

# NOVA TUMAČENJA ODREDBI UREDBE 3577/92 O POMORSKOJ KABOTAŽI

Dr. sc. BOŽENA BULUM\*

UDK 656.022.86  
346.54:061.1EU  
Izvorni znanstveni članak  
Primljeno: 12.12.2014.  
Prihvaćeno za tisak: 11.3.2015.

*Tradicionalno je tržište kabotaže u državama članicama Europske unije bilo rezervirano za domaće brodare. To je promijenjeno donošenjem Uredbe 3577/92 o primjeni načela slobodnog pružanja usluga na pomorski promet u državama članicama (pomorska kabotaža). Od stupanja na snagu Uredbe 3577/92 pružatelji usluga s poslovnim nastanom u bilo kojoj državi članici Europske unije mogu obavljati kabotažu na čitavom teritoriju Europske unije. Europska komisija je nadzirala provedbu Uredbe 3577/92 te je donijela četiri izvješća o njoj provedbi, a svako od tih izvješća obuhvaća dvogodišnje razdoblje primjene Uredbe. Godine 2003. i 2006. Komisija je donijela Priopćenja o tumačenju Uredbe 3577/92 koja su vrlo značajna jer u njima Komisija iznosi svoja tumačenja pojedinih odredbi Uredbe koje su se u praksi pokazale spornima i manjkavima. U radu se analizira Komisijino Priopćenje o tumačenju Uredbe 3577/92 iz travnja 2014. godine u kojem je poseban naglasak stavljen na tumačenje odredbi Uredbe 3577/92 o postupku dodjele ugovora o javnim uslugama i njihovom trajanju te posadi broda kojim se pružaju usluge pomorske kabotaže. U tom Priopćenju sadržan je i pregled prijelaznih mjera za primjenu ove Uredbe u odnosu na Republiku Hrvatsku od njezina pristupanja Uniji. Također, Sud pravde Europske unije donio je nekoliko presuda u kojima se tumače pojedine odredbe Uredbe 3577/92 o kojima će također biti riječi u ovom radu.*

**Ključne riječi:** pomorska kabotaža; sloboda pružanja usluga; Uredba 3577/92; pravila o posadi broda; obveza javne usluge; ugovor o pružanje javne usluge.

## 1. UVOD

Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (u daljnjem u tekstu: Uredba 3577/92)<sup>1</sup> osigurava se primjena načela slobodnog pružanja usluga u segmentu pomorske kabotaže, što znači da pružatelji usluga koji imaju poslovni nastan u jednoj državi članici Europske unije (u daljnjem tekstu: Unija) mogu obavljati pomorsku kabotažu u drugoj državi članici pod jednakim uvjetima kao i domaće osobe koje pružaju takve usluge. Uredba 3577/92 dopušta državama članicama

\* Dr. sc. Božena Bulum, viša znanstvena suradnica, Jadranski zavod Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Augusta Šenoae 4, 10000 Zagreb, e-mail: bbulum@hazu.hr

<sup>1</sup> SL L 364, 12.12.1992., str. 7.

ograničavanje slobode pružanja usluga u segmentu pomorske kabotaže u slijedeća tri slučaja: 1. države članice mogu donijeti vlastite propise koji se odnose na posadu broda, 2. one mogu brodarima nametnuti određene obveze izvršavanja javne usluge kako bi osigurale odgovarajuću uslugu prijevoza s otoka, do otoka i između otoka, i 3. države članice mogu zatražiti od Komisije uvođenje zaštitnih mjera ako dođe do ozbiljnog poremećaja na unutarnjem tržištu.<sup>2</sup>

Nakon stupanja na snagu Uredbe 3577/92 Europska komisija donijela je četiri izvješća o njezinoj provedbi, a svako od tih izvješća obuhvaća dvogodišnje razdoblje primjene Uredbe 3577/92.<sup>3</sup> Godine 2003. i 2006. Komisija je donijela Priopćenja o tumačenju Uredbe 3577/92<sup>4</sup> (u daljnjem tekstu: Priopćenje iz 2003. i Priopćenje iz 2006.) koja su vrlo značajna jer u njima Komisija iznosi svoja tumačenja pojedinih odredbi Uredbe 3577/92 koje su se u praksi pokazale spornima. Također, Sud pravde Europske unije (*Court of Justice of the European Union*, u daljnjem tekstu: Europski sud, Sud) donio je niz presuda u kojima je dao svoje tumačenje pojedinih odredbi Uredbe 3577/92.

Kako je Uredba 3577/92 stara više od dvadeset godina, a u Petom izvješću o provedbi Uredbe 3577/92<sup>5</sup> naglašena je potreba za dodatnim objašnjenjem određenih odredbi te Uredbe, u travnju 2014. godine doneseno je novo Komisijino Priopćenje o tumačenju Uredbe 3577/92 koje je predmet naše detaljne analize u ovom radu (u daljnjem tekstu: Priopćenje iz 20014).<sup>6</sup>

To Priopćenje služi samo u informativne svrhe, kao pomoć u objašnjenju odredbi Uredbe 3577/92. U njemu je navedeno kako Europska komisija namjerava primjenjivati odredbe te Uredbe u budućnosti. Cilj Priopćenja nije izmjena Uredbe 3577/92 ni zadiranje u nadležnost Europskog suda u pitanjima njenog tumačenja, naprotiv Komisija se poziva na stajališta Europskog suda i na njima temelji svoja objašnjenja pojedinih odredbi te Uredbe.<sup>7</sup>

Priopćenjem se mijenjaju i osuvremenjuju prethodne Komisijine upute za tumačenje Uredbe 3577/92 kako bi one bile usklađene s kasnije donesenim zakono-

<sup>2</sup> Ta pitanja regulirana su člancima 3., 4. i 5. Uredbe 3577/92.

<sup>3</sup> Vidi COM (95) 383, COM (97) 296, COM (2000) 99, COM (2002) 203.

<sup>4</sup> Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22.12.2003., COM (2003) 595 i Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija kojom se ažurira i ispravlja Priopćenje o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 11.5.2006., COM (2006) 196.

<sup>5</sup> Peto izvješće o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92 (2001–2010), COM (2014) 231.

<sup>6</sup> Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22. 4.2014., COM (2014) 232.

<sup>7</sup> Vidi *infra*, točka 2.1.

davstvom Unije i sudskom praksom Europskog suda te kako bi bolje odražavale promjene u Komisijinom tumačenju pojedinih odredbi te Uredbe.

U Priopćenju iz 2014. Komisija se osobito bavila slijedećim problemima povezanim uz pružanje usluga pomorske kabotaže :

1. Opsegom primjene načela slobode pružanja usluga pomorske kabotaže (tko uživa tu slobodu i koje su usluge obuhvaćene Uredbom 3577/92);
2. Pravilima o posadi brodova koji obavljaju pomorsku kabotažu;
3. Pravilima o postupku dodjeljivanja ugovora o javnim uslugama i o trajanju tih ugovora; i
4. Prijelaznim mjerama u primjeni Uredbe 3577/92 na Republiku Hrvatsku, kao novu članicu Unije.

Ta pitanja bit će predmet naše analize u ovom radu, osvrnut ćemo se i na relevantne odluke i stajališta Europskog suda te ukazati i na neke probleme i otvorena pitanja koja nisu riješena ovim Priopćenjem te predložiti moguća rješenja.

## 2. TEMELJNA OBILJEŽJA OTVARANJA TRŽIŠTA POMORSKE KABOTAŽE

### 2.1. Sloboda pružanja usluga pomorske kabotaže

Uredbom 3577/92 dolazi do otvaranja tržišta pomorske kabotaže u državama članicama pa sada svi brodari iz Unije, koji ispunjavaju uvjete predviđene tom Uredbom, imaju pravo obavljati prijevoz između dviju luka u istoj državi članici Unije.

U Priopćenju iz 2003. godine Komisija je navela da država članica ne smije ograničiti slobodu pružanja usluga pomorske kabotaže obvezom ishoda prethodnog odobrenja (*prior authorisation*) za obavljanje te usluge, osobito ako budu određeni i dodatni restriktivni uvjeti za obavljanje djelatnosti kabotaže.

Komisija je u Priopćenju iz 2014. donekle korigirala to svoje stajalište. Naime, ona smatra, u skladu sa stajalištem Europskog suda, kako sustav prethodnog odobrenja nije dopušten osim ako taj sustav (1) nije opravdan prevladavajućim razlozima u javnom interesu (npr. osiguravanje sigurnosti brodova i reda u vodama luka), (2) nije potreban i razmjernan željenom cilju i (3) temelji se na objektivnim, nediskriminirajućim kriterijima koji su unaprijed poznati brodarima na koje se odnosi.<sup>8</sup>

Da bi mogle uspostaviti bilo kakav režim kojim se ograničava sloboda pružanja usluga pomorske kabotaže, države članice trebaju dokazati da su gore navedeni uvjeti kumulativno ispunjeni.<sup>9</sup>

Ipak, u svrhu praćenja tržišta kabotaže, države članice mogu tražiti od brodara da unaprijed dostave informacije o uslugama koje namjeravaju pružati. Te informa-

<sup>8</sup> Vidi, spojene predmete C-128/10 i C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou* [2011.] ECR I-1887., stavak 43. i dalje.

<sup>9</sup> Vidi i točke 4.–6. Priopćenja iz 2014.

cije mogu pomoći državama članicama da bolje procijene stvarne potrebe za prijevozom.

Jednako tako, države članice od poduzetnika ne mogu zahtijevati da imaju zastupnika na njihovom državnom području.

## 2.2. Primjena Uredbe 3577/92 *ratione personae*

U članku 1. te Uredbe utvrđeno je tko su ovlaštenici slobode pružanja usluga pomorske kabotaže. To su (1) "brodari iz Zajednice" (*Community shipowners*)<sup>10</sup> (2) čiji su brodovi registrirani u nekoj državi članici i plove pod zastavom te države članice, (3) pod uvjetom da ti brodovi udovoljavaju uvjetima za obavljanje kabotaže u toj državi članici.

U nastavku ćemo analizirati svaki od navedena tri uvjeta. Osvrnut ćemo se i na mogućnost otvaranja unutarnjeg tržišta Unije za plovila koja ne udovoljavaju ovim uvjetima.

### 2.2.1. Pojam "brodara iz Zajednice"

U članku 2. stavku 2. Uredbe 3577/92 razlikuju se tri vrste "brodara iz Zajednice".

- (a) "državljeni države članice s poslovnim nastanom u državi članici u skladu sa zakonodavstvom te države članice i koji obavljaju brodarsku djelatnost;
- (b) brodarska društva (shipping company) osnovana sukladno zakonodavstvu države članice čije se glavno mjesto poslovanja, i od kuda se izravno vrši nadzor, nalazi u državi članici; ili
- (c) državljani države članice nastanjeni izvan Zajednice ili brodarska društva s poslovnim nastanom izvan Zajednice, a koja nadzire državljanin države članice, ako su njihovi brodovi registrirani i viju zastavu države članice u skladu s njenim zakonodavstvom."

Najčešće pitanje bilo je definicija pojma "nadzor" na koji se u Uredbi 3577/92 upućuje u dvije od tri kategorije "brodara iz Zajednice".

U Uredbi 3577/92 je navedeno da "brodari iz Zajednice" uključuju "brodarska društva osnovana sukladno zakonodavstvu države članice čije se glavno mjesto poslovanja, i od kuda se izravno vrši nadzor, nalazi u državi članici" (članak 2. stavak 2. točka (b)). U ovom kontekstu pojam "nadzor u državi članici" treba tumačiti tako da

<sup>10</sup> U Uredbi se koristi termin "Zajednica" jer je ona pisana prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Također pojam *shipowner* po našem bi mišljenju trebalo prevesti kao brodar jer državljanin države članice ili brodarsko trgovačko društvo iz Unije ne mora biti isključivo vlasnik broda upisanog u upisnik brodova države članice Unije, kako bi njegovim iskorištavanjem mogao pružati usluge kabotaže u Uniji, već se može raditi i o brodaru. Slično vidi i kod Malgorzate Nestorowicz, *Freedom to provide Maritime Transport Services in European Community Law*, *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 34, No. 4., October, 2003, str. 629–645.

se u mjestu na području Unije donose važne odluke i obavlja svakodnevno upravljanje te da se sastanci upravnog odbora održavaju na području Unije.

U "brodare iz Zajednice" uključeni su i "državljeni države članice nastanjeni izvan Zajednice ili brodarska društva s poslovnim nastanom izvan Zajednice, a koja nadzire državljanin države članice, ako su njihovi brodovi registrirani i viju zastavu države članice u skladu s njenim zakonodavstvom". (članak 2. stavak 2. točka (c)). Pojam "nadzor državljanina države članice" iz tog članka znači da državljani Unije mogu imati odlučujući utjecaj na brodarsko društvo, na primjer ako državljani Unije drže većinu kapitala društva ili glasačkih prava, ili ako državljani Unije mogu imenovati više od polovine članova administrativnog, upravnog ili nadzornog odbora brodarskog društva.<sup>11</sup>

### 2.2.2. *Uvjeti za registraciju u državi članici*

Uvjet registracije u državi članici pretpostavlja da se predmetni registar nalazi na državnom području na kojem se primjenjuje Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem u tekstu: UFEU) i zakoni koji iz njega proizlaze. Sukladno tome, brodovi upisani u registre Nizozemskih Antila, Otoka Man, Bermudskih Otoka ili Kajmanskih Otoka nisu korisnici Uredbe 3577/92<sup>12</sup>.

S druge strane, brodovi registrirani u Gibraltaru korisnici su te Uredbe budući da se UFEU primjenjuje na tom području<sup>13</sup>. U tom smislu, brodovi registrirani u Gibraltaru imaju pravo pristupa pomorskoj kabotaži pod jednakim uvjetima kao i brodovi registrirani u državi članici Unije.

### 2.2.3. *Pristup nacionalnoj kabotaži*

U skladu s Uredbom 3577/92, da bi brod iz države članice mogao obavljati kabotažu u drugoj državi članici, on prvo mora zadovoljavati sve uvjete za obavljanje kabotaže u državi članici u kojoj je registriran. Taj se zahtjev primjenjuje i na plovila koja su registrirana u državi članici bez izlaza na more i plove pod njezinom zastavom.

Sukladno tome, brodovi koji nemaju pristup nacionalnoj kabotaži nemaju ni pravo pristupa tržištima drugih država članica. Slično tomu, za brodove koji imaju

<sup>11</sup> Vidi Uredbu Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (2008/C 95/01), SL C 95, 16.4.2008., str. 1.

<sup>12</sup> Ta su područja dio prekomorskih zemalja i područja na koje se, sukladno članku 355. UFEU, primjenjuju posebne mjere za pridruživanje državama članicama. Dakle, brodovi koji viju zastavu treće države, pa i kad je riječ o tzv. *flag of convenience* ne mogu obavljati kabotažu. Vidi, Božena Bulum, *Usluge pomorskog prijevoza i lučke djelatnosti u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Inmag 2010., str. 114.

<sup>13</sup> U članku 355. stavku 3. UFEU propisano je: "Odredbe ovog Ugovora primjenjuju se na europska područja za čije je vanjske odnose odgovorna država članica". Vidi Jasminka Pecotić Kaufman, *Pomorska kabotaža u pravu Europske Zajednice: Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 i relevantna sudska praksa*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, broj 4–5 (2007), str. 789–820, osobito str. 804.

uvjetovani pristup nacionalnom tržištu mogu se nametnuti slični uvjeti ako žele ploviti u drugoj državi članici. Na primjer, ako je registracija u drugom registru "A" države članice uvjetovana time da brod najmanje pola godine plovi na međunarodnim linijama, za taj brod upisan u taj registar "A" neće se moći tražiti širi pristup kabotaži u ostalim državama članicama. To znači da brod ni u drugim državama članicama Unije neće imati pravo obavljati redovitu plovidbu cijele godine.

### 2.3. Otvaranje tržišta za brodove koji nisu korisnici Uredbe 3577/92

Nekoliko je država članica otvorilo svoja tržišta više nego što je Uredbom 3577/92 traženo. To su učinile tako što su tržište kabotaže otvorile bilo *erga omnes* ili pomoću izuzeća i pojedinačnih odobrenja. Države članice Unije s tzv. politikom otvorene obale dopuštaju da plovila koja su registrirana u trećim državama i plove pod njihovim zastavama obavljaju pomorsku kabotažu između luka na njihovom državnom području. Za razliku od toga, neke države članice predviđaju pojedinačna odobrenja za obavljanje pomorske kabotaže za plovila koja nisu korisnici Uredbe 3577/92 ili opća izuzeća od zahtjeva utvrđenih u toj Uredbi za plovila koja su registrirana u trećoj državi i plove pod njezinom zastavom u slučaju da nijedno plovilo registrirano u državi članici Unije nije raspoloživo<sup>14</sup>. Takva praksa sukladna je pravu Unije.

### 2.4. Primjena Uredbe 3577/92 *ratione materiae*

U članku 2. stavku 1. Uredbe 3577/92 navedeno je da se Uredba primjenjuje na usluge pomorskog prometa (prijevoz putnika ili robe morem) u državi članici Unije.

Prema Uredbi 3577/92 pomorska kabotaža obuhvaća: a) pomorski prijevoz putnika ili robe između luka koje se nalaze na kopnu ili na glavnom teritoriju iste države članice bez zaustavljanja na otocima, tzv. kopnena kabotaža (*mainland cabotage*), b) pomorski prijevoz putnika ili robe između bilo koje luke u državi članici i postrojenja ili struktura koje se nalaze u epikontinentskom pojasu te države članice (*off-shore* usluge, *off-shore supply services*) i c) pomorski prijevoz putnika ili robe između luka koje se nalaze na kopnu i jednog ili više otoka u istoj državi članici odnosno između luka koje se nalaze na otocima u istoj državi članici (otočna kabotaža, *island cabotage*).

Stajalište je Europskog suda u predmetu C-251/04 *Komisija Europskih zajednica protiv Helenske Republike* kako bez obzira što popis usluga pomorske kabotaže u članku 2. stavku 1. Uredbe 3577/92 nije potpun, usluge obuhvaćene područjem primjene te Uredbe se, kao prvo, uobičajeno pružaju za naknadu i, kao drugo, služe u svrhe prijevoza putnika ili robe morem između dva mjesta na državnom području jedne države članice.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Za pregled nacionalnih režima pomorske kabotaže vidi tablicu 3. radnog dokumenta službi Komisije priloženog Petom izvješću o primjeni Uredbe 3577/92, *supra* bilješka 5.

<sup>15</sup> Predmet C-251/04 *Komisija Europskih zajednica protiv Helenske Republike* [2007.], ECRI-67., stavci 28.–29.

U svezi s uslugama na koje se Uredba 3577/92 primjenjuje u praksi su se pokazala spornima tri pitanja. Prvo, jesu li plovila za razonodu obuhvaćena područjem primjene te Uredbe? Drugo, je li kabotažni dio usluge međunarodnog kružnog putovanja obuhvaćen područjem primjene te Uredbe? Treće pitanje je trebaju li se usluge razvoza (*feeder servis*) smatrati uslugama kabotaže ili međunarodnim uslugama? Ta su pitanja zasebno obrađena u nastavku rada.

#### 2.4.1. Plovila za razonodu

Uredbom 3577/92 obuhvaćene su samo pomorske usluge "koje se uobičajeno pružaju za naknadu." U skladu s tim, većina aktivnosti plovila za razonodu nije obuhvaćena njezinim područjem primjene.

#### 2.4.2. Usluge kružnih putovanja

Usluge kružnih putovanja obuhvaćene su područjem primjene Uredbe 3577/92 kada se pružaju u državi članici (vidi članak 3. stavak 1. i članak 6. stavak 1. te Uredbe)<sup>16</sup>. Sporno je pitanje je li i kabotažni dio usluge međunarodnog kružnog putovanja obuhvaćen područjem primjene Uredbe 3577/92? U skladu s odlukom Europskog suda u predmetu C-17/13 *Alpina River Cruises* Uredba 3577/92 se primjenjuje samo kada se putnici ukrcavaju i iskrcavaju u državi članici u kojoj se odvija kabotažni dio plovidbe.

Tako primjerice, usluga kružnog putovanja koja počinje u državi članici "X" ili trećoj zemlji i završava u trećoj zemlji ili državi članici "X" te pristaje u lukama u državi članici "Y" nije obuhvaćena Uredbom 3577/92 ako se putnici ne ukrcavaju i ne iskrcavaju u lukama države članice "Y". U tom slučaju primjenjuje se Uredba Vijeća (EEZ) br. 4055/86 od 22. prosinca 1986. o primjeni načela slobode pružanja usluga

<sup>16</sup> Predmet C-17/13 *Alpina River Cruises GmbH i Niko Tours GMBH protiv Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - Capitaneria di Porto di Chioggia*, još nije objavljen. Talijanski sud postavio je pitanje Europskom sudu ulazi li krstarenje koje s istim putnicima započinje i završava u istoj luci države članice u kojoj je izvršeno u pojam "pomorske kabotaže" u smislu Uredbe br. 3577/92. Alpina i Nicko Tours napominju kako se Uredba br. 3577/92 odnosi na promet morem i da se, posljedično, ta Uredba ne primjenjuje na riječno krstarenje koje je predmet glavnog postupka. Međutim, pojam "mora" iz Uredbe br. 3577/92 ne ograničuje se na teritorijalno more u smislu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora potpisane u Montego Bayu nego jednako tako pokriva unutarnje morske vode koje se nalaze unutar polaznih crta teritorijalnog mora (u tom smislu vidjeti presudu Komisija/Španjolska, C-323/03, EU:C:2006:159, stavci. 25. do 27.). Stoga, čak i pod pretpostavkom da Alpina i Nicko Tours ispravno smatraju da je prelazak dijela mora između Chioggije i Porto Levantea premalog značaja da bi krstarenju iz glavnog postupka dao pomorski karakter, njihova se teza, prema kojoj to krstarenje ima karakter koji u suštini nije pomorski, u svakom slučaju pokazuje neutemeljenom jer su drugi dijelovi puta, osim navedenog dijela, kao što su to područja plovidbe Venecijanskom lagunom, dijelovi unutarnjih morskih voda Talijanske Republike. Europski sud je također naveo kako kada krstarenje započinje i završava s istim putnicima u istoj luci, ta istovjetnost luke polaska i dolaska kao i putnika tijekom cijelog puta ne dovodi do neprimjenjivosti Uredbe 3577/92. Slijedom navedenog, taj je Sud odlučio kako krstarenje koje s istim putnicima započinje i završava u istoj luci države članice u kojoj je izvršeno ulazi u pojam pomorske kabotaže u smislu Uredbe 3577/92.

u pomorskom prometu između država članica te između država članica i trećih zemalja<sup>17</sup>.

### 2.4.3. *Usluge razvoza (feeder servis)*

Usluge razvoza međunarodnih tereta usluge su u okviru kojih prijevoznik istovaruje robu iz plovila koje je doplovilo s polazišta kako bi istu robu prebacio na drugo plovilo koje nastavlja plovidbu do luke odredišta. Usluga se obično obavlja uz izravnu teretnicu.

U svezi s primjenom Uredbe 3577/92 na tzv. *feeder* usluge kod kojih prijevoznik iskrcava robu s broda koji je isplovio iz polazne luke kako bi je prebacio na drugi brod koji nastavlja putovanje do odredišne luke, postavlja se pitanje da li te usluge treba smatrati prekograničnim uslugama koje podliježu primjeni Uredbe 4055/86 (te se pružanje tih usluga ne može ograničiti na brodove određene zastave) ili uslugama pomorske kabotaže na koje se primjenjuje Uredba 3577/92 (za čije se pružanje može tražiti da brod vije zastavu države članice Unije). Prema podacima koje je Europska komisija prikupila od država članica, u svim državama članicama u kojima je kabotaža rezervirana za plovila koja plove pod zastavom Unije u skladu s Uredbom 3577/92, usluge razvoza smatraju se uslugama kabotaže (uz iznimku Francuske i Portugala), dok su u ostalim državama članicama usluge razvoza slobodne, iz čega proizlazi kako su te usluge izjednačene s uslugama kabotaže. Ipak, treba imati na umu da se omogućivanjem poduzetnicima da obavljaju usluge razvoza za prijevoz međunarodnog tereta prije ili nakon međunarodne plovidbe mogu ostvariti znatne uštede u troškovima prijevoza i pridonijeti boljoj učinkovitosti ponuđenih usluga. To je razlog što su određeni aspekti razvoza sve češće predmet pregovaranja u razgovorima o trgovinskim sporazumima Unije s trećim državama. Dakle, pitanje može li brodarsko društvo iz države izvan Unije pružati *feeder* usluge u državi članici Unije nije u potpunosti riješeno ovim Priopćenjem. Komisija je to pitanje ostavila otvorenim te je u Priopćenju iz 2014. navela kako ono iziskuje daljnje razmatranje u suradnji s državama članicama.<sup>18</sup> Smatramo kako bi Europska komisija trebala zauzeti liberalniji stav kada je riječ o mogućnosti da brodarsko društvo iz države izvan Unije pruža *feeder* usluge u Uniji koje prethode međunarodnom putovanju ili se nastavljaju na to putovanje, zbog toga što je riječ o kabotažnom prijevozu tereta, a ne putnika pa su sigurnosni rizici znatno manji, a mogu se ostvariti znatne uštede na troškovima prijevoza što će u konačnici dovesti do manjih troškova robe koja se na taj način prevozi.

---

<sup>17</sup> SL L 378, 31.12.1986., str. 1.

<sup>18</sup> Vidi, Priopćenje iz 2014. točka 2.4.



### 3. PRAVILA O POSADI

Pitanja posade tradicionalno su odgovornost države zastave broda (*flag State*). Pravila se znatno razlikuju od registra do registra. Na primjer, neke države članice propisuju stroge uvjete o državljanstvu kojima se zahtijeva da svi članovi posade budu državljani Unije. Druge samo zadržavaju mjesta zapovjednika i prvog časnika palube za državljane Unije.<sup>19</sup> Različiti zahtjevi u vezi s državljanstvom uzrok su velikih razlika u troškovima između registara.<sup>20</sup>

Kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja na najosjetljivijim linijama, u članku 3. Uredbe 3577/92 predviđeno je da države članice tzv. domaćini (*host State*) mogu nametnuti svoja pravila o posadi za brodove koji obavljaju otočnu kabotažu. Države članice domaćini mogu odrediti pravila o posadi i za male brodove (brodove manje od 650 BT). U praksi, šest je država članica odlučilo iskoristiti te odredbe Uredbe. To su: Francuska, Italija, Španjolska, Portugal, Grčka i Bugarska.<sup>21</sup>

DRŽAVA ZASTAVE BRODA ( <i>flag State</i> )	DRŽAVA DOMAĆIN ( <i>host State</i> )
Kopnena kabotaža Brodovi za kružna putovanja	Otočna kabotaža (osim za teretne brodove iznad 650 BT kada predmetno putovanje prethodi putovanju u neku drugu državu ili ga slijedi) Brodovi manji od 650 BT

Tablica 1. Nadležnost za donošenje pravila o posadi broda

Postavljeno je i pitanje primjenjuju li se pravila države domaćina ili države zastave na brodove za kružna putovanja koji obavljaju otočnu kabotažu. Sud je potvrdio tumačenje Komisije da su pravila o posadi za brodove za kružna putovanja iznad 650 BT u nadležnosti države zastave, bez obzira obavlja li brod za kružna putovanja otočnu ili kopnenu kabotažu.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Tako se u Španjolskoj zahtijeva da najmanje 50% članova posade budu državljani EU uključujući i zapovjednika i prvog časnika palube. U Italiji se traži da svi članovi posade budu državljani EU (iznimke postoje za slabije kvalificirane članove posade), dok se u Francuskoj zahtijeva da svi članovi posade budu državljani EU. Vidi Aneks 2. u Petom izvješću o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92, *supra* bilješka 5, str. 6.

<sup>20</sup> To može biti razlog upisivanja brodova u tzv. otvorene registre u kojima ne postoje zahtjevi vezani uz državljanstvo posade, što u konačnici može utjecati na sigurnost plovidbe u morima EU.

<sup>21</sup> Peto izvješće o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92, *supra* bilješka 5, str. 6.

<sup>22</sup> Komisija je pokrenula postupak protiv Grčke radi kršenja više obveza određenih Uredbom 3577/92. Prvo, Komisija je smatrala preprekom slobodnom pružanju usluga grčki propis kojim se zahtijeva da brodovi iz Unije koji su registrirani u drugom ili međunarodnom registru dostave potvrdu od države zastave da je brod ovlašten obavljati kabotažu. Komisija je smatrala da bi se mjerom utvrđivanja da li brod ispunjava uvjete za obavljanje kabotaže u Grčkoj mogao postići isti cilj, uz manje ograničavanje slobode pružanja usluga. Europski sud utvrdio je da bi se Komisijinim prijedlogom još više ograničila sloboda pružanja usluga nego sustavom koji je trenutačno na snazi u Grčkoj. Drugo, Komisija je

Država domaćin ne smije primjenjivati svoje propise o posadi na brodove za kružna putovanja iznad 650 BT. Može ih primjenjivati samo na brodove za kružna putovanja manje od 650 BT. Međutim, kako bi se u što većoj mjeri ispoštovalo načelo slobode pružanja usluga, Uredbom 3577/92 je utvrđeno da se pravila države zastave i dalje primjenjuju na teretne brodove iznad 650 BT koji obavljaju otočnu kabotažu, kada predmetno putovanje prethodi putovanju u neku drugu državu ili ga slijedi. To je tzv. uzastopna kabotaža (*consecutive cabotage*).

Te odredbe potaknule su dva niza pitanja u vezi s opsegom nadležnosti države domaćina.

Prvi se odnosi na sadržaj pravila o posadi za koje je odgovorna država domaćin, a drugi na granicu između nadležnosti države domaćina i države zastave u slučaju uzastopne kabotaže.

### 3.1. Dopušteni sadržaj pravila o posadi koja može nametnuti država domaćin

U Priopćenju iz 2014. navodi se da nadležnost države domaćina treba biti ograničena kako bi se zaštitilo načelo slobode pružanja usluga, od kojeg se odstupa.

U tom smislu države domaćini nadležne su za određivanje potrebnog udjela državljana Unije na brodovima koji obavljaju otočnu kabotažu (i brodovima manjima od 650 BT). Država članica stoga može zahtijevati da se posade takvih brodova sastoje samo od državljana Unije. Države članice mogu zahtijevati i da pomorci na brodu imaju socijalno osiguranje u Uniji. U vezi s radnim uvjetima, države članice mogu nametnuti pravila o minimalnoj plaći koja su na snazi u zemlji. U vezi s pravilima o sigurnosti i osposobljavanju (uključujući jezike koji se koriste na brodu), članice mogu tražiti samo poštovanje važećih propisa Unije ili međunarodnih propisa (konvencija STCW i SOLAS)<sup>23</sup>, bez nerazmjernog ograničavanja slobode pružanja usluga.

U skladu s člankom 9. Uredbe 3577/92, svaka država članica koja želi iskoristiti mogućnost primjene svojih pravila na pitanja u vezi s posadom treba se savjetovati s Komisijom. Područje primjene i sadržaj predviđenih mjera bit će podložni pojedinačnim analizama u svjetlu načela nužnosti i proporcionalnosti.

---

smatrala da Grčka pogrešno tretira Peloponez kao otok nezakonito primjenjujući članak 6. stavak 3. Uredbe 3577/92 na luke na Peloponezu. Taj je članak od stupanja na snagu Uredbe do 1. siječnja 2004. isključivao od primjene Uredbe 3577/92 određene usluge kabotaže između grčkih otoka. Zemljopisno, Peloponez je poluotok koji je ljudskom intervencijom odvojen od ostatka Grčke kanalom od nekoliko desetaka metara. Europski sud utvrdio je osnovanim argumente Komisije da Peloponez treba smatrati poluotokom zbog njegove bliske veze s kopnom. Treće, Europski sud, uvaživši Komisijine navode, utvrdio je da je grčki propis kojim se na posadu broda za kružna putovanja iz Unije koji su teži od 650 BT, a obavljaju otočnu kabotažu primjenjuju grčki propisi, protivan članku 3. stavku 1. Uredbe 3577/92 koji određuje da se na posadu broda primjenjuju propisi države zastave, osim za brodove manje od 650 BT na koje se primjenjuju uvjeti države u kojoj se obavlja kabotaža. Predmet C-288/02 *Komisija Europskih zajednica protiv Helenske Republike* 2004., ECR I-10071.

<sup>23</sup> International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW), 1978; International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974.

### 3.2. Uzastopna kabotaža

U članku 3. stavku 3. Uredbe 3577/92 navedeno je da "od 1. siječnja 1999. teretni brodovi iznad 650 BT koji provode otočnu kabotažu, a kada predmetno putovanje prethodi putovanju u ili iz neke druge države ili ga slijedi, sva pitanja vezana uz posadu odgovornost su države u kojoj je brod registriran (država čiju zastavu brod vije)".

Europski sud je u predmetu C-456/04 *Agip Petroli SpA protiv Lučke kapetanije u Sirakuzi i drugih* odlučio da plovidba koja prethodi kabotažnoj plovidbi ili je slijedi u načelu znači svako putovanje u drugu državu ili iz nje, neovisno o tome prevozi li plovilo teret ili ne<sup>24</sup>.

Suprotno napomeni Komisije u Priopćenju iz 2003., Sud smatra da se pravila države zastave ne primjenjuju samo kada se roba prevozi tijekom međunarodnog dijela plovidbe koja prethodi kabotažnom dijelu plovidbe ili ga slijedi, nego i kada se ta plovidba obavlja u balastu (bez tereta na brodu). Na temelju te sudske odluke Komisija je izmijenila svoje stajalište iz Priopćenja iz 2003., te je u Priopćenju iz 2014. navela kako se ne može prihvatiti da države članice nastave primjenjivati pravila države domaćina kada se međunarodna plovidba koja prethodi otočnoj kabotaži ili je slijedi obavlja u balastu. To je još jedan dokaz kako Europska komisija u svojim Priopćenjima u potpunosti poštuje odluke Europskog suda.

<sup>24</sup> U tom predmetu bilo je sporno tumačenje odredbe članka 3. stavka 3. Uredbe 3577/92. Naime, talijansko trgovačko društvo Agip Petroli unajmilo je 2001. godine tanker Theodorus IV s više od 650 BT, koji je plovio pod grčkom zastavom, radi prevoženja nafte između dviju luka na Siciliji. Nakon što je istovario teret u određenoj luci na Siciliji brod je trebao otploviti samo s balastom izravno u jednu stranu luku. Lučka kapetanija u Sirakuzi, također na Siciliji, odbila je dati dozvolu za isplavlavanje koju je zatražio Agip Petroli zbog toga što članak 318. talijanskog *Codice della navigazione* određuje da posada broda koji obavlja otočnu kabotažu mora biti sastavljena isključivo od državljana država članica Europske unije, a na brodu Theodorus IV bilo je nekoliko državljana Filipina kao članova posade, što je dopušteno prema grčkim propisima. Lučka kapetanija pozvala se na okružnicu talijanskog Ministarstva prometa i pomorstva u kojoj je dano tumačenje članka 3. stavka 3. Uredbe 3577/92 prema kojem se taj članak primjenjuje samo ako je putovanje koje se odvija prije ili nakon kabotažnog putovanja "samostalno u funkcionalnom i komercijalnom smislu," odnosno ako brod prije ili nakon kabotažnog putovanja plovi s teretom, a odredište je strana luka. Nadležni talijanski sud uputio je Europskom sudu pitanje kojim traži tumačenje članka 3. stavka 3. Uredbe: mora li brod koji prije ili nakon kabotažnog putovanja dolazi u stranu luku odnosno odlazi iz nje nositi teret ili može nositi samo balast, tj. biti bez tereta; drugim riječima mora li to prethodno odnosno kasnije putovanje biti "samostalno u funkcionalnom i komercijalnom smislu"? Sud je u presudi naveo da, u načelu, za primjenu pravila o posadi broda koji obavlja kabotažu nije relevantno nosi li brod na putovanju koje se odvija prije ili nakon kabotažnog putovanja teret ili ne. Međutim, Sud ističe kako se ne mogu dopustiti lažna putovanja bez tereta kojih je cilj zaobilazanje Uredbe 3577/92. Takva zlouporaba postoji, bez obzira što su tehnički ispunjeni uvjeti članka 3. stavka 3. te Uredbe, ako je rezultat međunarodnog putovanja s balastom taj da brodar ima koristi, što se tiče posade broda, od primjene prava države zastave, čime se zaobilazi cilj članka 3. stavka 2. Uredbe 3577/92 kojim se želi dopustiti primjena prava države u kojoj se odvija otočna kabotaža na sva pitanja koja se odnose na posadu broda. Predmet C-456/04 *Agip Petroli SpA protiv Lučke kapetanije u Sirakuzi i drugih* [2006.], ECR I-3395., stavci 15.–25.

#### 4. JAVNA USLUGA

Pitanje otočne kabotaže, tj. pružanje usluge prijevoza između kopna i otoka te među otocima izuzetno je važno za stanovnike europskih otoka te predstavlja temeljni preduvjet za zadržavanje naseljenosti tih područja. Jedan od ciljeva prometne politike Unije je osiguravanje što bolje prometne povezanosti otoka, koja se u najvećem broju slučajeva ne može osigurati bez državne intervencije na tržište usluga otočne kabotaže. Uredbom 3577/92 predviđaju se posebna pravila o intervenciji na tržište usluga pomorske kabotaže putem ograničavanja pristupa tom tržištu i subvencioniranja kao naknade za izvršavanje obveze javne usluge.

Država članica može intervenirati na tržište pomorske kabotaže tako da brodari koji pružaju redovitu uslugu (*regular service*) kod otočne kabotaže odredi obvezu izvršavanja javne usluge (*public service obligation*) ili sklapanje ugovora o javnoj usluzi (*public service contracts*) kao uvjeta za obavljanje pomorske kabotaže. Uvođenje javne usluge, čime se brodarima daju određena prava i nameću obveze, može biti potrebno da bi se osigurala odgovarajuća redovita usluga prijevoza prema otocima, od otoka i između njih. Duboki estuariji ili fjordovi mogu se, u svrhu primjene ove Uredbe, smatrati otokom ako je potrebno prijeći oko 100 kilometara cestom da bi ih se zaobišlo.<sup>25</sup> Diskriminacija potencijalnih pružatelja usluga na temelju državljanstva ili boravišta ne smije postojati ni kada je riječ o obvezi javne usluge ni ugovoru o javnoj usluzi. Također, bitno je da je riječ o redovitoj liniji prema otocima, od otoka i između njih. Sezonske linije ne smatraju se redovitim linijama.<sup>26</sup>

##### 4.1. Linije otočne kabotaže na kojima se mogu nametnuti obveze javne usluge

O tome koje na kojim je linijama potrebna obveza javne usluge odlučuju države članice (prema potrebi uključujući regionalna i lokalna tijela javne vlasti), a ne brodari. Naime, obveze javne usluge mogu se predvidjeti za redovite (linijske) usluge otočne kabotaže u slučaju da tržište ne pruža odgovarajuće usluge. Iako države članice imaju široko diskrecijsko pravo u određivanju potreba za javnim uslugama i opsega tih usluga, takva odluka države članice tom pogledu podliježe Komisijinoj kontroli očite pogreške u procjeni<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> U skladu s mišljenjem nezavisnog odvjetnika Tizzana, mogućnost primjene članka 4. stavka 1. može se proširiti na usluge koje se obavljaju između mjesta koja su u sličnom položaju kao otoci (npr. obale dugih fjordova ili estuariji s kojima nema izravnih cestovnih veza) i gdje postoji jednaka potreba za osiguranjem prikladnosti usluga pomorskog prijevoza, vidi predmet C-323/03 Komisija protiv Španjolske, *infra* bilješka 49. U predmetu C- 288/02 *Komisija protiv Helenske Republike* Europski sud složio se s Komisijom da se Peloponez, u svrhu primjene članka 6. stavka 3. Uredbe 3577/92 ne može smatrati otokom. Vidi *supra*, bilješka 22.

<sup>26</sup> Vidi predmet Komisija protiv Španjolske, *ibidem*, stavci 53-60.

<sup>27</sup> Predmet T-17/02 *Fred Olsen* [2005.], ECR II-2031., stavak 216.

#### 4.2. Obveze koje se mogu nametnuti kod određivanja javne usluge i sklapanja ugovora o obavljanju javne usluge

U Uredbi 3577/92 napravljena je razlika između "obveze javne usluge" (vidi članak 2. stavak 4. i članak 4. stavak 2. Uredbe) i "ugovora o obavljanju javne usluge" (vidi članak 2. stavak 3.).

Ugovor o javnoj usluzi je ugovor koji sklapaju nadležno tijelo u državi članici i brodar iz Zajednice<sup>28</sup> kako bi se za javnost osigurale odgovarajuće usluge prijevoza. On može sadržavati: a) usluge prijevoza koje zadovoljavaju propisane uvjete glade kontinuiteta, redovitosti, kapaciteta i kvalitete; b) dodatne usluge prijevoza; c) prilagođavanje usluga stvarnim potrebama (članak 2. stavak 3. Uredbe 3577/92).

Obveze javne usluge su obveze koje brodar iz Zajednice, kad bi postupao u vlastitom poslovnom interesu, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima (članak 2. stavak 4. Uredbe 3577/92). Kad nadležno tijelo određuje brodaru obveze javne usluge, te obveze smiju biti ograničene samo na uvjete koji se odnose na: a) luke u kojima se usluge trebaju pružati, b) redovitost, c) kontinuitet, d) učestalost, e) sposobnost pružanja usluga, f) cijenu koja se naplaćuje i g) posadu broda (članak 4. stavak 2. Uredbe 3577/92).

Taj se popis ne može proširivati, tj. kad se određuje obveza javne usluge za brodare koji pružaju uslugu otočne kabotaže, intervencija države može se odnositi samo na elemente iz članka 4. stavka 2., pritom se ne smije prekršiti načelo zabrane diskriminacije (jednakog tretmana broдача bez obzira na državu u kojoj su ostvarili poslovni nastan).

Suprotno tome, sadržaj ugovora o javnoj usluzi nije preciziran Uredbom 3577/92, iz nje proizlazi da država članica može ići šire od uvjeta koji se mogu tražiti pri uvođenju obveze javne usluge.

Ako se nametnu obveze javne usluge, zahtjeve koji se odnose na redovitost i učestalost usluge mogu ispuniti svi brođari koji opslužuju istu liniju zajedno, a ne pojedinačno<sup>29</sup>.

Države članice mogu nametnuti obveze javne usluge i sklapati ugovore o obavljanju javnih usluga samo ako su za svaku obuhvaćenu liniju utvrdile da bi redovne usluge prijevoza bile nedostatne ako bi njihovo obavljanje bilo prepušteno samo tržišnim silama. K tome, obveza javne usluge ili ugovor o obavljanju javne usluge mora biti nužan i razmjernan cilju osiguranja prikladnosti redovitih usluga prijevoza sa otoka i na njih<sup>30</sup>. Drugim riječima, države članice ne smiju nametnuti obveze javne

<sup>28</sup> Vidi *supra* bilješka 10.

<sup>29</sup> Primjerice ako uslugu otočne kabotaže treba pružiti četiri puta tjedno a dva su brođara spremna sudjelovati u poslovanju, svaki od njih treba se obvezati na plovidbu dvaput tjedno ili jedan jedanput, a drugi triput tjedno.

<sup>30</sup> Spojeni predmeti C-128/10 i C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou* [2011.] ECR I-1887., stavak 54.

usluge i ugovore o obavljanju javnih usluga za usluge koje, na zadovoljavajući način i sukladno uvjetima kao što su cijena, kontinuitet i pristup usluzi, u skladu s javnim interesom kao ga je definirala država, već pružaju poduzetnici koji djeluju u redovitim tržišnim uvjetima<sup>31</sup>.

Nadalje, u skladu s načelom nediskriminacije iz Uredbe 3577/92 države članice ne smiju odrediti obveze koje su prilagođene određenom brodarskom društvu i koje bi spriječile ulazak drugih brodara Unije na tržište ili primijeniti obveze s tim učinkom.

U skladu s tim, postavljeno je pitanje smiju li države članice prilikom objave natječaja za ugovor o obavljanju javne usluge zahtijevati da uspješni ponuditelj preuzme plovila i posadu od prethodnog operatera. U većini slučajeva, takvom obvezom prekršila bi se Uredba 3577/92 jer bi ona bila diskriminajuća. Spriječila bi brodare Unije da se nadmeću sa svojim plovilima i dala prednost postojećem operatoru ako on bude kandidat za vlastitu zamjenu.<sup>32</sup>

Međutim, ako opsluživanje otoka zahtijeva korištenje plovila čija je konstrukcija tako posebna da se ne može lako naći ili prodati na tržištu ili koristiti u druge svrhe, zahtjev za preuzimanjem plovila bio bi manje ograničavajući za slobodu pružanja usluga nego da se usluga dodijeli jednom brodaru s ugovorom koji bi bio dovoljno dugog trajanja da se omogući potpuna amortizacija namjenski izrađenog plovila. U takvim slučajevima novi operateri mogu uzeti plovilo u zakup, pod vrlo jasnim uvjetima detaljno navedenima u natječajnoj dokumentaciji, od društva vlasnika plovila osnovanog u tu svrhu. Obveza novog pružatelja usluga da preuzme brod izravno od prethodnika u tom bi slučaju također bi bila opravdana.<sup>33</sup>

Postavljena su i pitanja o uvjetima za posadu koji se mogu nametnuti u okviru obveza javne usluge i ugovora o obavljanju javnih usluga.

Ona bi trebala biti ograničena na zahtjeve koji su ključni za potrebe javne usluge i ne prelaze ono što je nužno za pružanje usluge, što će trebati ispitati na pojedinačnoj osnovi.

Države članice mogu odlučiti nametnuti u okviru obveza javne usluge i ugovora o obavljanju javne usluge jednaka pravila koja su države članice domaćini nametnule za sva plovila koja sudjeluju u pružanju usluge otočne kabotaže (članak 3. stavak 2. Uredbe 3577/92).

<sup>31</sup> Priopćenje Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.), točka 48.

<sup>32</sup> Vidi Priopćenje iz 2014. točka 4.3.2.1.

<sup>33</sup> Kada tijela vlasti država članica sama posjeduju plovila ili na drugi način raspoložu njima, ona se mogu staviti na raspolaganje svim potencijalnim operaterima usluge pod istim nediskriminirajućim uvjetima.

### 4.3. Postupak određivanja obveze javne usluge i sklapanja ugovora o obavljanju javnih usluga

Države članice se kod određivanja obveze javne usluge najčešće koriste administrativnim metodama kao što su sustav izjava, sustav licenciranja ili sustav odobrenja koji se primjenjuju na sve operatere na određenoj liniji. Države članice također mogu nametnuti obveze javne usluge sklapanjem ugovora o obavljanju javne usluge s jednim ili ograničenim brojem operatera. Kada nadležno tijelo države članice sklapa ugovor o obavljanju javne usluge, mora poštovati primjenjiva pravila Unije o nabavi. Dana 26. veljače 2014. godine Vijeće i Europski parlament donijeli su novu Direktivu o dodjeli ugovora o koncesiji (dalje u tekstu: Direktiva o koncesijama)<sup>34</sup>. Istoga dana Vijeće i Europski parlament donijeli su i Direktivu 2014/24/EU i Direktivu 2014/25/EU<sup>35</sup>.

Većina ugovora o obavljanju javne usluge dodijeljenih primjenom članka 4. Uredbe 3577/92 predstavljaju koncesije za usluge u smislu propisa o javnoj nabavi. Naime, takvim ugovorom nadležno tijelo povjerava pružanje usluge pomorske kabotaže brodaru na određeno vrijeme. Brodar je dužan pružati uslugu prijevoza utvrđenu ugovorom, obično uz financijsku naknadu nadležnog tijela. Brodar u načelu snosi poslovni rizik, koji obuhvaća rizik povezan s potražnjom za njegovim uslugama prijevoza, budući da nadležna tijela u ugovoru o obavljanju javne usluge obično ne jamče da će brodar povratiti sva ulaganja ili pokriti troškove nastale prilikom izvršavanja svojih ugovornih obveza. Ako to nije slučaj, taj se ugovor smatra ugovorom o javnoj nabavi u smislu direktiva o javnoj nabavi.

Prilikom dodjele ugovora o obavljanju javne usluge koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive o koncesijama, nadležno tijelo mora jednako i bez diskriminacije postupati prema svim brodarima i mora djelovati na transparentan i razmjeran način kako bi osiguralo stvarno tržišno natjecanje.<sup>36</sup> Nadalje, Direktivom se propisuje i obveza objavljivanja obavijesti o koncesiji i pripadajuće obavijesti o dodjeli ugovora u *Službenom listu Europske unije*.<sup>37</sup> Utvrđene su i obveze u vezi s kriterijima za odabir i dodjelu ugovora i postupovna jamstva<sup>38</sup> s ciljem osiguranja transparentnosti i jednakog postupanja, posebno tijekom pregovora nadležnog tijela s ponuditeljima.

<sup>34</sup> Direktiva 2014/23/EU Europskoga parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

<sup>35</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.3.2014., str. 65; Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ, SL L, 28.3.2014., str. 243.

<sup>36</sup> Članci 3. i 30. Direktive o koncesijama.

<sup>37</sup> Članci 31.–33. Direktive o koncesijama.

<sup>38</sup> Članci 37. i 38. Direktive o koncesijama.

U slučaju ugovora koji su ispod granične vrijednosti<sup>39</sup> za primjenu Direktive o koncesijama ili direktiva o javnoj nabavi, u postupku odabira i dodjele ugovora ipak treba ispuniti zahtjeve Ugovora o nediskriminaciji i jednakom postupanju koji podrazumijevaju obvezu transparentnosti. U skladu s Praksom Europskog suda, obveza transparentnosti sastoji se od osiguravanja dostatne razine oglašavanja u korist svih potencijalnih ponuditelja kako bi se tržište usluga otvorilo za tržišno natjecanje i preispitala nepristranost postupaka.<sup>40</sup>

#### 4.4. Odabir postupka dodjele ugovora

U članku 4. Uredbe 3577/92 zabranjuje se da pri sklapanju ugovora o obavljanju javne usluge države članice diskriminiraju brodare.

Dodjelom ugovora o obavljanju javne usluge u pravilu se riskira diskriminacija operatera, budući da ugovor obično dobije samo jedan operater na određenoj liniji. Zbog toga je pokretanje otvorenog javnog natječaja u načelu najlakši način da se izbjegne diskriminacija. Izravnom dodjelom ugovora ne poštuje se načelo nediskriminacije i transparentnosti utvrđeno u članku 4. Uredbe 3577/92. Isto tako, svi natječajni postupci oblikovani tako da nepotrebno ograničavaju broj mogućih ponuditelja nisu u skladu s načelima nediskriminacije i transparentnosti.

Nadalje, kako bi se zajamčila usklađenost s tim načelima, razdoblje od pokretanja postupka nadmetanja do datuma od kojega treba početi pružanje usluga prijevoza treba biti primjerene i razumne duljine.

Komisija želi naglasiti i da izbor postupka dodjele ugovora utječe na procjenu moguće financijske naknade koja se daje za izvršenje ugovora o obavljanju javne usluge u odnosu na pravila o državnim potporama. Naime, da ne bi bila smatrana državnim potporom, ta naknada mora ispunjavati četiri kriterija koje je Sud utvrdio u presudi u predmetu *Altmark*<sup>41</sup>. U skladu s četvrtim kriterijem *Altmark*, ponuđena naknada mora biti rezultat postupka javne nabave koji omogućuje izbor ponuditelja koji bi takve usluge mogao pružiti po najpovoljnijim uvjetima za Uniju ili rezultat usporedne analize s prosječnim poduzetnikom koji je sposoban obavljati takvu uslugu. U tom smislu, tijela javne vlasti najjednostavnije će ispuniti četvrti kriterij *Altmark* provedbom otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg postupka javne nabave.

---

<sup>39</sup> Sukladno čl. 8. Direktive o koncesijama ta vrijednost iznosi 5 186 000 EUR.

<sup>40</sup> Vidi predmet C-324/98 *Teleaustria i Telefonadress protiv Telekom Austria* [2000.], ECR I-10745., stavak 60.

<sup>41</sup> Predmet C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg protiv Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ("Altmark")* [2003.], ECR I-7747.



#### 4.5. Pristup tržištu i tržišno natjecanje na linijama na kojima postoji obveza javne usluge

Nametanjem obveza javne usluge država članica intervenira na tržište usluga pomorske kabotaže, čime može ograničiti tržišno natjecanje ako dolazi do diskriminacije. Komisija takve odluke smatra legitimnim odlukama države članice ako se time želi postići odgovarajuća redovita usluga prema otocima, od otoka i između njih. Međutim, takva intervencija države članice mora biti razmjerna s obzirom na cilj koji se želi postići jer bi se u protivnom ograničila sloboda pružanja usluga koja je ključna za ispravno funkcioniranje unutarnjeg europskog tržišta.<sup>42</sup>

Svaka intervencija u vezi s obvezom javne usluge treba ostati razmjerna cilju koji se želi ostvariti. Ako prelazi okvire onoga što je nužno potrebno, ona nepotrebno ograničava slobodu koja je ključna za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U vezi s tim posebno su značajna tri pitanja na koja ćemo se osvrnuti u nastavku rada.

##### 4.5.1. Davanje isključivih prava

Davanje isključivog prava brodaru za obavljanje usluga prijevoza na liniji za koju su određene obveze javne usluge (*public service route*) ograničava slobodu pružanja usluga u segmentu pomorskog prijevoza, ali jednako tako ono može značiti najmanji teret za Uniju zbog toga što će iznos potpore biti manji ako se daje samo jednom poduzetniku, a ne više njih.

Komisija u Priopćenju iz 2003. navodi da davanje isključivog prava jednom brodaru treba smatrati jedinim odgovarajućim načinom zadovoljavanja prijevoznih potreba ako se to isključivo pravo daje za ograničeno vrijeme i na temelju javnog, pravičnog i nediskriminatornog postupka dodjele tog prava na razini Unije.<sup>43</sup>

Ipak, Komisija smatra da se u mnogim slučajevima može primijeniti manje restriktivna mjera od davanja isključivog prava, a da se izbjegne tzv. ubiranje vrhnja (*market skimming*) i smanji iznos državne potpore.<sup>44</sup> To je moguće na način da se svim operaterima na jednoj liniji nametne tzv. blaga obveza javne usluge paralelno sa zaključivanjem ugovora o javnoj usluzi s jednim pružateljem usluga.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Priopćenje Komisije iz 2003., točka 5.5.

<sup>43</sup> Priopćenje Komisije iz 2003., točka 5.5.1.

<sup>44</sup> Naime, brodar koji je prema ugovoru obavezan na obavljanje javne usluge tijekom cijele godine može trpjeti štetu zbog ulaska na tržište drugog brodaru koji obavlja prijevoz samo u dijelu godine u kojem mu se to najviše isplati (tzv. ubiranje vrhnja). Primjerice, obavljanje prijevoza putnika samo ljeti, u turističkoj sezoni. *Ibidem*, točka 5.5.1.

<sup>45</sup> Primjerice, može se postaviti uvjet po kojem svaki brodar koji dolazi na neku liniju gdje je na snazi ugovor o javnoj usluzi koji nameće cjelogodišnju uslugu mora također poslovati cijelu godinu.

#### 4.5.2. Trajanje ugovora o obavljanju javne usluge

Uredbom 3577/92 se ne određuje maksimalno trajanje ugovora o obavljanju javne usluge. Međutim, iz članaka 1. i 4. te Uredbe proizlazi da bi ugovori o obavljanju javne usluge trebali biti ograničenog trajanja kako bi se omogućilo redovito i otvoreno funkcioniranje tržišta.

Ako ugovor o obavljanju javne usluge predstavlja koncesiju u skladu s člankom 18. Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji, u slučaju ugovora čije je trajanje dulje od pet godina, najdulje trajanje koncesije "neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora".

S ciljem poštovanja načela razmjernosti u svakoj tržišnoj intervenciji, države članice trebale bi odabrati najmanje narušavajuća sredstva, pa i u smislu trajanja, za ispunjenje osnovnih potreba za pomorskim prijevozom. U tom smislu, svi brodari Unije trebali bi redovito dobivati mogućnost da se prijave za pružanje određene usluge.

U Priopćenju iz 2003. Komisija je navela da ugovori o obavljanju javne usluge s trajanjem od više od šest godina u pravilu ne ispunjavaju zahtjev o razmjernosti.

Međutim, iskustvo Komisije od 2003. pokazalo je da u nekim slučajevima ograničenje od šest godina destimulira brodare da se prijavljuju na natječaje za obavljanje usluga pomorske kabotaže budući da to razdoblje smatraju prekratkim za povrat ulaganja u pružanje usluga. Također, kratkotrajni bi ugovori mogli odvratiti brodare od znatnijih ulaganja, čime se ugrožava inovativnost i moguće poboljšanje kvalitete usluge.<sup>46</sup> Iz tog razloga Komisija smatra da ugovori o obavljanju javne usluge koji traju više od pet (u slučaju ugovora koji predstavlja koncesiju u smislu Direktive o koncesijama) ili šest godina mogu ispuniti zahtjev o razmjernosti pod uvjetom (1) da su opravdani objektivnim kriterijima, kao što je potreba za povratom ulaganja u obavljanje usluge pomorske kabotaže u normalnim radnim uvjetima (npr. ulaganja u plovila ili infrastrukturu) i (2) da ne dovode do sprječavanja pristupa tržištu.<sup>47</sup>

Prema iskustvu Komisije i informacijama koje pružaju tijela javne vlasti, ugovori s trajanjem od najviše 12 godina mogu biti opravdani kako bi se omogućila amortizacija znatnog dijela troškova prosječnog novog trajekta, uz omogućavanje ispravnog funkcioniranja tržišta.<sup>48</sup> Ugovori znatno duljeg trajanja, kojima bi se omogućila potpuna amortizacija novog plovila s povratom uloženog kapitala, mogu ometati natjecanje na tržištu kabotaže.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Treba naglasiti i da je za pripremu postupka odabira za dodjelu ugovora o obavljanju javne usluge pomorske kabotaže potrebno određeno vrijeme.

<sup>47</sup> Vidi Priopćenje iz 2014., točka 5.5.2.

<sup>48</sup> Vidi Priopćenje iz 2014., točka 4.5.2.

<sup>49</sup> U predmetu C-323/03 *Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Španjolske* [2006.], ECR I-2161., Sud je odlučio da nacionalna mjera kojom se usluga pomorskog prijevoza zadržava za jedno poduzeće

### 4.5.3. Paketi linija

Države članice često žele grupirati linije javne usluge do različitih otoka i sa njih u jedan paket kako bi se postigla ekonomija razmjera, a time i znatne uštede u troškovima pružanja usluge te na taj način privukli brodari. Grupiranje linija javne usluge do različitih otoka i sa njih u jedan paket, samo po sebi nije u suprotnosti s pravom Unije pod uvjetom da grupiranje u paket ne dovodi do diskriminacije i ne izaziva nepotrebne poremećaje u funkcioniranju tržišta.

### 4.6. Javne subvencije za podmirenje obveze javne usluge

Na pružanje javnih usluga pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju se na specifičan način. To proizlazi iz odredbe članka 106. stavka 2. UFEU-a koji navodi da se na poduzetnike koji obavljaju usluge od općeg gospodarskog interesa (*services of general economic interest*), tj. javne usluge primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju samo ako njihova primjena ne sprječava obavljanje poslova koji su im povjereni. Dakle, bitno je utvrditi je li u konkretnom slučaju riječ o javnoj usluzi, odnosno usluzi od općeg gospodarskog interesa.<sup>50</sup> Ako se poduzetniku koji obavlja javnu uslugu daje naknada troškova koje je imao u obavljanju usluge od općeg gospodarskog interesa, a potpora je potrebna kako bi poduzetnik mogao obavljati tu uslugu, na takvu potporu ne primjenjuje se članak 107. UFEU-a kojim je dodjeljivanje državnih potpora, u načelu zabranjeno.<sup>51</sup>

Jednako tako, naknada koja se iz javnih sredstava daje poduzetniku za obavljanje javne usluge, kao što je naknada koja se daje brodaru za održavanje linije koju, uzimajući u obzir vlastiti gospodarski interes utemeljen na tržišnim načelima, brodar ne bi preuzeo, nije državna potpora ako su ispunjeni uvjeti koje je Europski sud postavio u predmetu *Altmark*.<sup>52</sup>

Međutim, u slučajevima kada se dodijeli naknada za obveze javne usluge i ugovore o obavljanju javne usluge, to se mora učiniti u skladu s pravilima o državnim potporama UFEU kako ga tumači Sud i s pravilima sadržanima u Komisijinom paketu pravila kojima se uređuju državne potpore za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa. Taj paket, kao prvo, sadržava Priopćenje<sup>53</sup> u kome su objašnjeni ključni koncepti na kojima se temelji primjena pravila o državnim potporama na

---

putem administrativne koncesije u trajanju od 20 godina, a koja se može produžiti na razdoblje od 10 godina, predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, vidi stavak 44.

<sup>50</sup> Primjerice, u predmetu *Ahmed Saeed* Europski sud utvrdio je da je pružanje usluga zračnog prometa na linijama koje nisu ekonomski isplative javna usluga. Vidi predmet C-66/86, *Ahmed Saeed v Flugreisen*, [1989.] ECR- 803.

<sup>51</sup> Predmet C-320/91, *Corbeau* [1993.] ECR-I2533, stavci 17.–19.

<sup>52</sup> Predmet, C-280/00, *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg*, *supra* bilješka 41 stavci 88.–94.

<sup>53</sup> Priopćenje Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.).

naknade za obavljanje javnih usluga te uvjeti (tzv. kriteriji *Altmark*) prema kojima naknada za javne usluge ne predstavlja državnu potporu. U predmetu *Altmark* Europski sud zauzeo je stajalište kako naknada koja se iz javnih sredstava daje kao kompenzacija poduzetniku za pružanje javne usluge nije državna potpora ako su ispunjeni uvjeti koje je Sud definirao u tom predmetu: a) usluga koju obavlja poduzetnik primatelj potpore treba se smatrati javnom uslugom, a njegove obveze trebaju biti jasno definirane, b) kriteriji pomoću kojih je naknada izračunata moraju biti unaprijed određeni na objektivnan i transparentan način kako bi se spriječilo davanje ekonomske prednosti kojom bi se primatelj stavljao u povlašten položaj u odnosu prema svojim konkurentima, c) naknada ne smije premašivati iznos potreban da bi se pokrili svi troškovi obavljanja javne usluge uvećani za razuman profit, d) ako poduzetnik koji obavlja javnu uslugu nije odabran na temelju postupka javne nabave, visina naknade određuje se prema troškovima koje bi imao prosječan poduzetnik koji je sposoban obavljati takvu uslugu. Kao drugo, paket sadržava Uredbu Europske komisije o potporama *de minimis* za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa kojom je utvrđeno da naknade za obavljanje javnih usluga u iznosu koje ne premašuju 500 000 eura u bilo kojem razdoblju od tri fiskalne godine ne predstavljaju potporu, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti navedeni u toj Uredbi.<sup>54</sup> Treći instrument u paketu mjera je Odluka<sup>55</sup> u kojoj su utvrđeni uvjeti pod kojima je državna potpora u obliku naknade za obavljanje javne usluge u skladu s unutarnjim tržištem i izuzeta od obveze prijave. U Odluci je navedeno kako se ona primjenjuje na državne potpore u obliku naknade za obavljanje javne usluge koja se dodjeljuje poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, a koje su obuhvaćene jednom od sljedećih kategorija: a) naknada koja ne premašuje godišnji iznos od 15 milijuna EUR za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa u svim područjima osim prometa i prometne infrastrukture; b) naknada za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa od strane bolnica koje pružaju medicinsku skrb, uključujući, kada je to potrebno, usluge hitne medicinske pomoći; c) naknada

<sup>54</sup> Ova se Uredba primjenjuje na potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima u svim sektorima, osim na: (a) potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima koji djeluju u sektorima ribarstva i akvakulture; (b) potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima u primarnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda; (c) potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima koji djeluju u preradi i stavljanju na tržište poljoprivrednih proizvoda, potpore za djelatnosti usmjerene izvozu u treće zemlje ili države članice; (d) potpore uvjetovanih korištenjem domaće, a ne uvezene robe te dodijeljene poduzetnicima u teškoćama.

Opširnije vidi, Uredbu Komisije (EU) br. 360/2012 od 25. travnja 2012. o primjeni članka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na potpore *de minimis* koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (SL L 114, 26.4.2012., str. 8.).

<sup>55</sup> Odluka o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.).

za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa s ciljem ispunjavanja socijalnih potreba koje se odnose na zdravstvenu i dugoročnu zaštitu, zaštitu djece, pristup i ponovno uključivanje na tržište rada, socijalnu stanogradnju te socijalnu uključenost socijalno ranjivih skupina; d) naknada za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa za zračno ili pomorsko povezivanje s otocima na kojima prosječni godišnji promet u razdoblju od 2 financijske godine koje prethode godini u kojoj je povjereno obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa ne prelazi 300 000 putnika; e) naknada za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa za zračne luke i luke u kojima prosječni godišnji promet u razdoblju od 2 financijske godine koje prethode godini u kojoj je povjereno obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa ne prelazi 200 000 putnika u slučaju zračnih luka, i 300 000 putnika u slučaju luka. Posljednja mjera u Komisijinom paketu pravila kojima se uređuju državne potpore za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa je Okvir za državnu potporu u obliku naknade za obavljanje javnih usluga u kojem su utvrđeni uvjeti<sup>56</sup> pod kojima naknada koja podliježe obvezi prijave može biti proglašena sukladnom s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a.<sup>57</sup>

#### 4.7. Specifična pravna regulacija za tzv. male otoke

Uredba 3577/92 ne sadržava definiciju malih otoka. Iz studije izrađene za Komisiju<sup>58</sup> proizlazi da se može smatrati da tzv. mali otoci predstavljaju otoke gdje ukupni godišnji broj putnika prevezenih morem na otoke i sa njih iznosi 300 000 ili manje.<sup>59</sup>

Postupci za sklapanje ugovora o obavljanju javnih usluga u sektoru pomorstva mogu biti pretjerano složeni kada je riječ o organiziranju usluga za male otoke koje obično privlače samo lokalne operatere.

Radi usklađivanja ove osobitosti malih otoka s potrebom poštovanja načela transparentnosti i nediskriminacije, a što se može postići samo otvorenim, pravednim i nediskriminirajućim postupcima dodjele ugovora, Komisija smatra da se, ne dovodeći u pitanje pravila Unije o nabavi i državnim potporama, odabir odgovarajućeg operatera kojem će se povjeriti opsluživanje malog otoka može provesti na temelju jednostavnog poziva na iskazivanje interesa, bez pokretanja službenog natječajnog postupka, pod

<sup>56</sup> To su, primjerice, slijedeći uvjeti: da usluga udovoljava uvjetima iz čl. 106. UFEU, da postoji akt kojim je određena obveza javne usluge i u kojem su navedene metode za obračunavanje naknade, da je specificirano trajanje javne usluge, usklađenost s pravilima Unije o javnoj nabavi, nepostojanje diskriminacije, transparentnost, itd. Poblje vidi, Priopćenje Komisije o okviru Europske unije za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge, SL C 8, 11.1.2012., str. 15.

<sup>57</sup> Kada naknada za javne usluge ne ispunjava kriterije Altmark, ona nije obuhvaćena Uredbom o potporama *de minimis* za usluge od općeg gospodarskog interesa ni skupnim izuzećem u skladu s Odlukom.

<sup>58</sup> Studija o malim otocima i estuarijima (2002.), ICF Consulting.

<sup>59</sup> Granična vrijednost od 300 000 putnika odnosi se na broj jednosmjernih putovanja, odnosno putnici koji putuju na otok i sa njega broje se dvaput.

uvjetom da se poziv na iskazivanje interesa objavi na razini Unije. Štoviše, Komisijino stajalište je da ugovor o javnoj usluzi kod malih otoka može trajati dulje od 12 godina.<sup>60</sup> Ono što bi po našem mišljenju moglo predstavljati problem u praksi je gornja granica trajanja ugovora o javnoj usluzi kod malih otoka jer ona ni Uredbom 3577/92 ni ovim Priopćenjem nije precizirana. Smatramo kako bi se u ovom slučaju trebao primijeniti članak 18. Direktive o koncesijama<sup>61</sup> koji predviđa da za koncesije koje traju više od pet godina, najdulje trajanje koncesije neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala, uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora, s tim da ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja te ulaganja tijekom trajanja koncesije. Ipak, smatramo da ovakvo rješenje može proizvesti pravnu nesigurnost jer će se adekvatnost gornje granice trajanja ugovora morati ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju.

Pojednostavljena se pravila u načelu mogu primjenjivati na prijevoz i putnika i robe u okviru ugovora o obavljanju javne usluge na mali otok i s njega. Međutim, prijevoz robe koji se u pravilu može organizirati po tržišnim uvjetima treba isključiti kad god postoji rizik od neopravdanog narušavanja tržišta.<sup>62</sup>

## 5. ZAŠTITNE MJERE

U članku 5. Uredbe 3577/92 navedeno je da države članice od Komisije mogu zatražiti da donese zaštitne mjere "u slučaju ozbiljnog poremećaja unutarnjeg tržišta prometa zbog liberalizacije kabotaže". U članku 2. stavku 5. navedeno je da se te mjere mogu primjenjivati najduže godinu dana kada se na tržištu pojave problemi koji bi "vjerojatno doveli do ozbiljnog i možebitno dugotrajnog viška ponude nad potražnjom, uzrokovani su ili pogoršani obavljanjem pomorske kabotaže i predstavljaju ozbiljnu prijetnju financijskoj stabilnosti i opstanku velikog broja brodara Zajednice, pod uvjetom da kratkoročna i srednjoročna predviđanja za predmetno tržište ne ukazuju na znatna i dugotrajna poboljšanja".

Ta je odredba primijenjena samo jedanput, u Španjolskoj, kada je Uredba 3577/92 prvi put stupila na snagu.<sup>63</sup>

Izješća o kabotaži objavljena od stupanja Uredbe 3577/92 na snagu pokazuju da liberalizacija kabotaže nije prouzročila nikakve ozbiljne poremećaje unutarnjeg

<sup>60</sup> Vidi Priopćenje iz 2014., točka 5.7.

<sup>61</sup> Vidi *supra*, točka 4.3.

<sup>62</sup> Kada se u slučaju operatera koji opslužuje nekoliko malih otoka određuje je li postignuta granična vrijednost, u obzir treba uzeti ukupan broj putnika koje taj operater preveze u okviru javne usluge.

<sup>63</sup> Odluka Komisije 93/396/EEZ od 13. srpnja 1993. o zahtjevu Španjolske da Komisija donese produljenje zaštitnih mjera u skladu s člankom 5. Uredbe (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža), SL L 173, 16.7.1993., str. 33.

tržišta prijevoza Unije. Nije vjerojatno da bi ona sada prouzročila takav poremećaj, budući da je većina usluga pomorske kabotaže u državama članicama Unije liberalizirana.<sup>64</sup>

## 6. PRIJELAZNE MJERE

U članku 6. Uredbe 3577/92 naveden je niz privremenih odstupanja od provedbe te Uredbe na pojedine države članice.<sup>65</sup> Odstupanja utvrđena u tom članku istekla su 2004. Po pristupanju Republike Hrvatske, koja je 1. srpnja 2013. postala država članica Unije, članak 6. Uredbe 3577/92 izmijenjen je kako bi se osigurala određena privremena odstupanja za Hrvatsku.<sup>66</sup>

Prvo odstupanje od provedbe Uredbe 3577/92 odnosi se na ugovore o javnoj usluzi kod otočne kabotaže. U skladu s novim člankom 6. stavkom 4., ugovori o obavljanju javne usluge do hrvatskih otoka i između njih koji su sklopljeni prije datuma pristupanja Hrvatske mogu se primjenjivati do 31. prosinca 2016. godine.

Drugo odstupanje od provedbe Uredbe 3577/92 odnosi se na usluge prijevoza u kružnim putovanjima između hrvatskih luka koje se obavljaju brodovima do 650 BT. Prema članku 6. stavku 5., usluge prijevoza u kružnim putovanjima između hrvatskih luka koje se obavljaju brodovima do 650 BT do 31. prosinca 2014. godine rezervirane su za brodove koji su upisani u hrvatski upisnik brodova i koji viju hrvatsku zastavu, kojima upravljaju broderska poduzeća osnovana u skladu s hrvatskim pravom te čije se glavno sjedište nalazi i stvarna kontrola provodi u Hrvatskoj.

Konačno, u članku 6. stavku 6. propisane su dodatne zaštitne mjere do 31. prosinca 2014. godine za usluge prijevoza u kružnim putovanjima između luka država članica osim Hrvatske koje se obavljaju hrvatskim brodovima manjima od 650 BT. Komisija može, na zahtjev države članice, u roku od 30 dana odlučiti da ta hrvatska plovila ne smiju obavljati usluge prijevoza u kružnim putovanjima između luka u određenim područjima država članica osim Hrvatske ako se dokaže da pružanje tih usluga ozbiljno remeti ili prijeti ozbiljnim poremećajem unutarnjeg tržišta prijevoza u tim područjima.

Ako do isteka razdoblja od 30 radnih dana od datuma zahtjeva Komisija ne donese odluku, dotična država članica ovlaštena je primijeniti zaštitne mjere sve dok Komisija ne donese odluku. U slučaju nužde država članica može jednostrano do-

<sup>64</sup> Pojedinačni slučajevi bankrota brodarka na određenoj liniji nisu dovoljni za primjenu ove odredbe.

<sup>65</sup> Neke države članice dobile su odgodu primjene Uredbe 3577/92 u različitim segmentima pružanja usluga pomorske kabotaže. To su: Španjolska, Portugal, Francuska i Grčka. Potpuna liberalizacija tržišta pomorske kabotaže ostvarena je za sve države članice 1. siječnja 2004. godine. Vidi članak 6. Uredbe 3577/92.

<sup>66</sup> Akt o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodabama Ugovora o Europskoj Uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, članak 8. i Prilog V. točka 7. stavak 1., SL L 112, 24.4.2012., str. 21.

nijeti privremene mjere na najviše tri mjeseca i o tome izvijestiti Komisiju. Te mjere Komisija može staviti izvan snage ili potvrditi dok ne donese svoju konačnu odluku.

## 7. ZAKLJUČAK

Iako je Uredba 3577/92 stara više od dvadeset godina<sup>67</sup> Europska je komisija donijela odluku kako neće predlagati njene izmjene jer primjena te Uredbe nije prouzročila veliki broj sporova, zbog čega ju je ocijenila zadovoljavajućom te je u travnju 2014. godine donijela treće po redu Priopćenje o tumačenju Uredbe 3577/92. U Priopćenju iz 2014. Komisija se osobito bavila slijedećim problemima povezanim uz pružanje usluge pomorske kabotaže: 1. Opsegom primjene načela slobode pružanja usluga pomorske kabotaže (tko uživa tu slobodu i koje su usluge obuhvaćene Uredbom 3577/92), 2. Pravilima o posadi brodova koji obavljaju pomorsku kabotažu, 3. Pravilima o postupku dodjeljivanja ugovora o javnim uslugama i o trajanju tih ugovora te 4. Prijelaznim mjerama u primjeni Uredbe 3577/92 na Hrvatsku, kao novu članicu Unije. Mnoga sporna pitanja u primjeni Uredbe 3577/92 riješena su ovim Priopćenjem, no neka pitanja su i nakon donošenja Priopćenja ostala otvorena te smatramo kako bi mogla prouzročiti sporove u praksi. Tako je u Priopćenju iz 2014. godine Komisija zauzela jasno stajalište u svezi s pitanjem u kojim slučajevima država članica smije ograničiti slobodu pružanja usluga pomorske kabotaže obvezom ishoda prethodnog odobrenja (*prior authorisation*) za obavljanje te usluge. Naime, ona smatra, u skladu sa stajalištem Europskog suda, kako sustav prethodnog odobrenja nije dopušten osim ako taj sustav nije opravdan prevladavajućim razlozima u javnom interesu, nije potreban i razmjernan željenom cilju i temelji se na objektivnim, nediskriminirajućim kriterijima koji su unaprijed poznati brodarima na koje se odnosi.

Nadalje, Priopćenjem je nedvosmisleno utvrđeno tko su ovlaštenici slobode pružanja usluga pomorske kabotaže. To su brodari iz Unije koji, između ostalog, moraju ispunjavati i uvjet da brodovi kojima obavljaju kabotažu udovoljavaju uvjetima za obavljanje kabotaže u "toj državi članici". Sporno je bilo da li je riječ o državi članici u kojoj su brodovi registrirani (*flag State*) ili o državi u kojoj se obavlja pomorska kabotaža (*host State*). Komisija je u Priopćenju iz 2014. godine navela kako brod iz države članice, da bi mogao obavljati kabotažu u drugoj državi članici, prvo mora zadovoljavati sve uvjete za obavljanje kabotaže u državi članici u kojoj je registriran. Taj se zahtjev primjenjuje i na plovila koja su registrirana u državi članici bez izlaza na more i plove pod njezinom zastavom. Sukladno tome, brodovi koji nemaju pristup nacionalnoj kabotaži nemaju ni pravo pristupa tržištima drugih država članica, a za brodove koji imaju uvjetovani pristup nacionalnom tržištu mogu se nametnuti

---

<sup>67</sup> Stupila je na snagu 1. siječnja 1993. godine.



slični uvjeti ako žele ploviti u drugoj državi članici. Pitanje koje nije u potpunosti riješeno ovim Priopćenjem je pitanje da li usluge razvoza (*feeder servis*) treba smatrati prekograničnim uslugama koje podliježu primjeni Uredbe 4055/86 (te se pružanje tih usluga ne može ograničiti na brodove određene zastave) ili uslugama pomorske kabotaže na koje se primjenjuje Uredba 3577/92 (za čije se pružanje može tražiti da brod vije zastavu države članice Unije). U svim državama članicama u kojima je kabotaža rezervirana za plovila koja plove pod zastavom Unije u skladu s Uredbom 3577/92, usluge razvoza smatraju se uslugama kabotaže (uz iznimku Francuske i Portugala), dok su u ostalim državama članicama usluge razvoza slobodne, iz čega proizlazi kako su te usluge u državama članicama Unije u pravilu izjednačene s uslugama kabotaže. Omogućavanjem poduzetnicima da obavljaju usluge razvoza za prijevoz međunarodnog tereta prije ili nakon međunarodne plovidbe mogu se ostvariti znatne uštede u troškovima prijevoza i pridonijeti boljoj učinkovitosti ponuđenih usluga. To je razlog što su određeni aspekti razvoza sve češće predmet pregovaranja u razgovorima o trgovinskim sporazumima Unije s trećim državama. Dakle, ovo pitanje nije u potpunosti riješeno Priopćenjem. Smatramo kako bi Europska komisija trebala zauzeti liberalniji stav kada je riječ o mogućnosti da brodarsko društvo iz države izvan Unije pruža *feeder* usluge u Uniji, koje prethode međunarodnom putovanju ili se nastavljaju na to putovanje zbog toga što je riječ o kabotažnom prijevozu tereta, a ne putnika pa su sigurnosni rizici znatno manji, a mogu se ostvariti znatne uštede na troškovima prijevoza što će u konačnici dovesti do manjih troškova robe koja se na taj način prevozi. Nadalje, Komisija je u Priopćenju iz 2014. godine uskladila svoje tumačenje odredbi Uredbe 3577/92 o primjeni pravila države zastave kod uzastopne kabotaže s odlukom Europskog suda u predmetu C-456/04 *Agip Petrol SpA protiv Lučke kapetanije u Sirakuzi i drugih* u kojem je taj Sud odlučio da plovidba koja prethodi kabotažnoj plovidbi ili je slijedi u načelu znači svako putovanje u drugu državu ili iz nje, neovisno o tome prevozi li plovilo teret ili ne. Suprotno napomeni Komisije u Priopćenju iz 2003., Sud smatra da se pravila države zastave ne primjenjuju samo kada se roba prevozi tijekom međunarodnog dijela plovidbe koja prethodi kabotažnom dijelu plovidbe ili ga slijedi, nego i kada se ta plovidba obavlja u balastu (bez tereta na brodu). Na temelju odluke Suda Komisija je izmijenila svoje stajalište iz Priopćenja iz 2003., te je u Priopćenju iz 2014. navela kako se ne može prihvatiti da države članice nastave primjenjivati pravila države domaćina kada se međunarodna plovidba koja prethodi otočnoj kabotaži ili je slijedi obavlja u balastu. To je još jedan dokaz kako Europska komisija u svojim Priopćenjima u potpunosti poštuje odluke Europskog suda.

Kada je riječ o malim otocima, za njih zbog njihove osobitosti vrijedi specifična pravna regulacija, kada je riječ o dodjeli javnih ugovora i njihovom trajanju. U tom smislu, odabir odgovarajućeg operatera kojem će se povjeriti opsluživanje malog otoka može se provesti na temelju jednostavnog poziva na iskazivanje interesa, bez

pokretanja službenog natječajnog postupka, pod uvjetom da se poziva na iskazivanje interesa objavi na razini Unije. Štoviše, Komisijino stajalište je da ugovor o javnoj usluzi kod malih otoka može trajati dulje od 12 godina. Ono što bi po našem mišljenju moglo predstavljati problem u praksi je gornja granica trajanja ugovora o javnoj usluzi kod tzv. malih otoka jer ona ni Uredbom 3577/92 ni ovim Priopćenjem nije precizirana. Smatramo kako bi se u ovom slučaju trebala primijeniti pravila Direktive o koncesijama<sup>68</sup> koja predviđaju da za koncesije koje traju više od pet godina, najdulje trajanje koncesije neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala, uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora, s tim da ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja te ulaganja tijekom trajanja koncesije. Ipak, smatramo da ovakvo rješenje može proizvesti pravnu nesigurnost jer će se adekvatnost gornje granice trajanja ugovora morati ocjenjivati u svakom pojedinom slučaju. Ova, ali i druga pitanja koja će se u praksi pojaviti, zasigurno će biti predmet nekog novog Komisijinog Priopćenja koje će, poput onih koja su mu prethodila, uvelike doprinositi postizanju pravne sigurnosti kada je riječ o pružanju usluga pomorske kabotaže.

---

<sup>68</sup> Vidi *supra*, točka 4.3.

**Summary:**

**NEW INTERPRETATIONS OF REGULATION 3577/92  
ON MARITIME CABOTAGE**

*Traditionally, the maritime cabotage market in the Member States of the European Union was previously reserved for domestic shipowners. This practice changed with Regulation 3577/92, applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within the Member States (maritime cabotage). Since the entry into force of Regulation 3577/92, providers of maritime cabotage services established in any Member State of the European Union may provide these services in all territory of the Union. The European Commission has been supervising the application of Regulation 3577/92 and brought four reports on the application thereof. In the years 2003 and 2006, the Commission brought Communications on interpretation of Regulation 3577/92, which are very important because in them the Commission brings its interpretations of certain provisions of Regulation 3577/92, which have proved deficient and disputable in practice. The paper analyses the European Commission Communication on the interpretation of Regulation 3577/92 from April 2014, in which special accent was put on the interpretation of the provisions of Regulation 3577/92 regarding the procedure for awarding public service contracts, their duration and manning rules for ships providing maritime cabotage services. The Communication also provides an overview of transitional measures for the application of Regulation 3577/92 with respect to Croatia since its accession to the Union. Also, the European Court of Justice of the European Union brought several judgements, in which some provisions of Regulation 3577/92 were interpreted. These judgements will also be analysed in this paper.*

**Keywords:** maritime cabotage; freedom to provide services; Regulation 3577/92; manning rules; public service obligations; public service contracts.

