

POMORSKA KABOTAŽA U PRAVU EUROPSKE ZAJEDNICE: UREDBA VIJEĆA (EEZ) BR. 3577/92 I RELEVANTNA SUDSKA PRAKSA

Mr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman *

UDK 347.795.3(4)EU

339.923:061.1>(4)EU

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2007.

Tržište pomorske kabotaže liberalizirano je u Europskoj uniji Uredbom (EEZ) 3577/92. Osim načela slobodnog pružanja usluga, na obavljanje pomorske kabotaže primjenjuju se i pravna pravila iz područja tržišnog natjecanja, državnih potpora i javne nabave Europske zajednice. Detaljnom analizom Uredbe 3577/92, pratećih interpretativnih dokumenata Europske komisije te relevantne sudske prakse Suda Europskih zajednica želi se dati sveobuhvatan uvid u uređenje pravnog sustava pomorske kabotaže u Europskoj zajednici, kako iz perspektive slobodnog pružanja usluga, tako i iz perspektive tržišnog natjecanja i državnih potpora. Pokraj toga, analizira se primjena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na zakonodavno uređenje obavljanja javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu u Republici Hrvatskoj te primjena propisa Europske zajednice o pomorskoj kabotaži u domaćem pravnom poretku.

Ključne riječi: pomorska kabotaža, sloboda pružanja usluga, tržišno natjecanje, državne potpore, javne nabave, usluge od općeg gospodarskog interesa, pravo EZ, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

1. UVOD

Predmet je ovoga rada uređenje pomorske kabotaže u pravu Europske zajednice (u daljnjem tekstu: Zajednica) te analiza mogućeg dosega primjene tih propisa u domaćem pravnom poretku s obzirom na obveze iz Sporazuma

* Mr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman, asistentica Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

o stabilizaciji i pridruživanju i status Republike Hrvatske kao kandidatkinje za punopravno članstvo. U pravnom poretku Zajednice na obavljanje usluga pomorske kabotaže primjenjuju se i pravila o slobodnom pružanju usluga i pravila o javnoj nabavi, državnim potporama i tržišnom natjecanju budući da dopuštanjem obavljanja pomorske kabotaže samo nekim poduzetnicima dolazi do intervencije na tržište, osobito ako poduzetnici preuzimaju obavljanje javne usluge.

Pojam pomorske kabotaže podrazumijeva prijevoz stvari i putnika između točaka koje se nalaze u jednoj državi. Tradicionalno je tržište kabotaže bilo rezervirano samo za domaće brodare, a posebno je osjetljivo bilo pitanje otočne kabotaže, tj. pružanje usluge prijevoza između kopna i otoka te među otocima. Baš kao i trenutačno u Republici Hrvatskoj, prije je pružanje usluga otočne kabotaže bilo u državama članicama Europske unije rezervirano samo za domaće brodare. Takva se situacija u Uniji mijenja donošenjem Uredbe (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobodnog pružanja usluga na pomorski promet u državama članicama (pomorska kabotaža),¹ kojom se liberalizira pružanje usluga pomorske kabotaže, a svi pružatelji usluga s poslovnim nastanom u nekoj od država članica mogu obavljati kabotažu na cijelom teritoriju Europske unije. Tržište pomorske kabotaže u Uniji potpuno je liberalizirano 2004. godine kad su istekla sva prijelazna razdoblja za otvaranje tržišta određena tom uredbom.² Stjecanjem statusa punopravne države članice Uredba 3577/92 počeo će se primjenjivati i u Republici Hrvatskoj, pa će usluge pomorske kabotaže pod uvjetima iz Uredbe moći obavljati i brodari koji imaju poslovni nastan u drugim državama članicama.

¹ Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobodnog pružanja usluga na pomorski promet u državama članicama (pomorska kabotaža) (*Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage)*), Službeni list (*Official Journal*) L 364, 12. prosinca 1992., str. 7-10. Stupila je na snagu 1. siječnja 1993. Uredba se primjenjuje na području Europske unije, a od 1. kolovoza 1998. i na području država EFTA-e (Norveška, Island), odnosno na cijelom europskom gospodarskom prostoru (*European Economic Area*). Vidi: Treće izvješće o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92 (1997-1998), COM(2000) 99 final.

² Za neke države članice u određenim segmentima pružanja usluga određena je odgoda primjene Uredbe. Ta se odgoda liberalizacije odnosila na Španjolsku, Portugal, Francusku i Grčku. Puna liberalizacija tržišta pomorske kabotaže ostvarena je za sve države članice 1. siječnja 2004. Vidi: članak 6. Uredbe 3577/92. O nastanku Uredbe vidi: Rossina Petrova, *Cabotage and the European Community Common Maritime Policy: moving towards free provision of services in maritime transport*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 21 (1997), str. 1019-1092.

U okviru pomorske kabotaže posebno je važno uređivanje otočne kabotaže budući da se područjima koja su prometno izolirana želi osigurati kontinuirani razvitak te zadržati njihova naseljenost. Iz tih razloga država želi u određenoj mjeri utjecati na tržište otočnog pomorskog prijevoza, što konkretno znači osiguravanje kontinuirane usluge određene kvalitete, čak i ako ne postoji interes brodarica za održavanje takvih linija zbog slabe ili nikakve isplativosti. Tako se s jedne strane brodarima određuju uvjeti koje moraju ispunjavati ako žele pružati usluge otočne kabotaže. Primjerice, poznato je da potražnja za uslugama pomorskog prijevoza znatno fluktuiraju tijekom godine, s vrhuncem potražnje tijekom ljetnih mjeseci i "mrtvom" sezonom tijekom zimskih mjeseci. Kako država želi osigurati kontinuiranu uslugu tijekom cijele godine, što se brodarima u većini slučajeva ne isplati, pravni režim otočne kabotaže uključuje odredbe prema kojima, primjerice, brodar koji želi obavljati usluge otočne kabotaže mora takve usluge pružati najmanje četiri mjeseca tijekom sezone.³ Takvim reguliranjem tržišta, odnosno nametanjem određenih uvjeta za pružanje usluge, država povjerava poduzetnicima obavljanje javne usluge. S druge strane, ispunjavanje takvih obveza brodarica kompenzira se davanjem potpore iz državnog proračuna za obavljanje usluga koje nisu profitabilne.⁴

Problematika pomorske kabotaže smješta se u područje prometne politike Europske unije kao zasebne horizontalne sektorske politike. Zajednička europska politika na području pomorskog prometa stvorena je 1986. godine kad je Vijeće donijelo nekoliko relevantnih uredbi, među kojima je najznačajnija Uredba 4055/86 o načelu slobode pružanja usluga između država članica i između država članica i trećih zemalja.⁵ U tom smislu i kasnije donošenje

³ Vidi članak 14. stavak 4. Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 33/2006.

⁴ Ta se potpora ne smatra državnim potporom na koju bi se primjenjivali propisi o obveznoj prijavi i odobrenju od nadležnog tijela (u Republici Hrvatskoj nadležno tijelo je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, vidi Zakon o državnim potporama, Narodne novine, 140/2005) ako su ispunjeni određeni kriteriji, osobito oni definirani u presudi Suda Europskih zajednica u predmetu *Altmark*, vidi *infra*. Kriteriji za davanje potpore za obavljanje usluge pomorskog prijevoza uređeni su člancima 37. do 42. Uredbe o uvjetima i postupku davanja koncesije za obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 132/2006.

⁵ OJ L 378 (1986), str. 1. Vidi opširnije: Malgorzata Nesterowicz, *Freedom to provide maritime transport services in European Community Law*, Journal of Maritime Law & Commerce, Vol. 34, No. 4, October 2003, str. 361-362, i R. Petrova, *supra*, str. 1061-1070.

Uredbe 3577/92 kojim se liberalizira tržište pomorske kabotaže u Zajednici treba smatrati jednim od instrumenata uspostavljanja zajedničke prometne politike Europske unije.

Uredba 3577/92 važna je zbog toga što uvodi načelo slobodnog pružanja usluga u sektor pomorske kabotaže, što znači da pružatelji usluga koji imaju poslovni nastan u jednoj državi članici mogu obavljati pomorsku kabotažu u drugoj državi članici te pri tome ne smiju biti izvrgnuti diskriminaciji s obzirom na domaće osobe koje pružaju takve usluge. Međutim, države članice mogu ograničiti slobodu pružanja usluga u ova tri slučaja:

- a) mogu donijeti vlastite propise koji se odnose na posadu broda,⁶
- b) mogu brodarima odrediti određene obveze javne usluge kako bi osigurale odgovarajuću uslugu prijevoza s otoka, do otoka i između otoka,⁷
- c) mogu zatražiti od Komisije uvođenje zaštitnih mjera ako dođe do ozbiljnog poremećaja na unutarnjem tržištu.⁸

Nakon stupanja na snagu Uredbe 3577/92, Europska komisija (u daljnjem tekstu: Komisija) donijela je četiri izvješća o njezinoj provedbi,⁹ a 2003. godine donijela je Priopćenje o tumačenju Uredbe 3577/92¹⁰ (u daljnjem tekstu: Priopćenje Komisije (2003)), koje je vrlo važno zbog toga što se iz njega vidi kako Komisija tumači pojedine odredbe Uredbe koje su se u primjeni pokazale nejasnima i nedorečenima. Komisija je 2006. godine donijela priopćenje kojim mijenja svoje Priopćenje iz 2003.¹¹

Također, treba upozoriti na nekoliko presuda Suda Europskih zajednica u kojima su tumačene pojedine odredbe Uredbe 3577/92. Dio sudskih odluka odnosi se na sporove između brodara i nadležnih nacionalnih tijela, a dio na sporove između Komisije i pojedinih država članica koje nisu ukinule domaće propise suprotne Uredbi 3577/92.¹² Takvih odluka nema puno, što pokazuje da je Uredba zaživjela u praksi.

⁶ Članak 3. Uredbe 3577/92.

⁷ Članak 4. Uredbe 3577/92.

⁸ Članak 5. Uredbe 3577/92.

⁹ Svako izvješće obuhvaća dvogodišnje razdoblje. Vidi: COM(95) 383, COM(97) 296, COM(2000) 99, COM(2002) 203.

¹⁰ COM(2003) 595 final.

¹¹ *Communication from the Commission updating and rectifying the Communication on the interpretation of Council Regulation (EEC) No 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage)*, COM(2006) 196 final, 11.5.2006.

¹² Vidi *infra*.

2. SLOBODNO PRUŽANJE USLUGA POMORSKE KABOTAŽE

Uredbom 3577/92 liberalizirana je pomorska kabotaža u državama članicama u kojima je taj sektor prije bio rezerviran za nacionalne prijevoznike. Svi brodari iz Europske zajednice sada pod uvjetima iz Uredbe imaju pravo obavljati prijevoz između dviju luka u istoj državi članici.

Pojam pomorske kabotaže u smislu Uredbe obuhvaća: (a) pomorski prijevoz putnika ili robe između luka koje se nalaze na kopnu ili na glavnom teritoriju jedne države članice bez zaustavljanja na otocima (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 epikontinentalnom pojasu te države članice (*off-shore* usluge opskrbe, *off-shore supply services*) te (c) pomorski prijevoz putnika ili robe između luka koje se nalaze na kopnu i jednog ili više otoka u jednoj državi članici odnosno između luka koje se nalaze na otocima u jednoj državi članici (otočna kabotaža, *island cabotage*).¹³

Država članica ne smije ograničiti slobodu pružanja usluga u pomorskoj kabotaži obvezom ishoda prethodnog odobrenja za obavljanje te usluge (*prior authorisation*), osobito ako budu određeni i dodatni restriktivni uvjeti za obavljanje djelatnosti kabotaže.¹⁴ Naravno, kao što je već navedeno, država članica može ograničiti slobodu pružanja te usluge donošenjem nacionalnih propisa koji se odnose na posadu broda te na obavljanje javne usluge. Također nije dopušteno zahtijevati da brodar ima predstavnika na teritoriju države članice u kojoj obavlja kabotažu.

Države članice ne smiju uvoditi ograničenja slobodnom pružanju usluga koja nisu postojala prije stupanja na snagu Uredbe 3577/92 (tzv. *standstill clause*).¹⁵

¹³ Vidi članak 2. stavak 1. Uredbe 3577/92. O pojmu kabotaže vidi R. Petrova, *supra*, str. 1039. O gospodarskom značenju kabotaže u EZ vidi Vincent J.G. Power, *EC Shipping Law*, LLP, 1998., str. 224-225.

¹⁴ Priopćenje Komisije (2003), točka 2.1. Komisija smatra da država članica može samo tražiti od brodaru prethodnu informaciju o uslugama koje namjerava pružati.

¹⁵ Članak 7. Uredbe 3577/92. Ta odredba upućuje na članak 62. Ugovora o osnivanju Europske zajednice koji je brisan Amsterdamskim ugovorom (Službeni list, C 340, 10. studenoga 1997.), ali odredba članka 7. Uredbe 3577/92 usprkos tome ostaje na snazi. Vidi: Priopćenje Komisije (2003), točka 2.1.

3. PRUŽATELJI USLUGA POMORSKE KABOTAŽE - BRODARI IZ ZAJEDNICE

Usluge pomorske kabotaže mogu pružati brodari iz Zajednice (*Community shipowners*), brodovi kojih su registrirani u jednoj od država članica te koji viju zastavu neke od države članice, ako zadovoljavaju sve uvjete za obavljanje kabotaže u toj državi članici u kojoj žele obavljati kabotažu.¹⁶

Brodar iz Zajednice (*Community shipowner*) jest:¹⁷

- a) državljanin jedne od država članica koji ima poslovni nastan u jednoj od država članica u skladu s propisima te države članice a bavi se brodarskom djelatnošću,
- b) brodarsko trgovačko društvo (*shipping company*) osnovano u skladu s propisima jedne od država članica, kojeg se glavno mjesto poslovanja nalazi u jednoj od država članica te se u njoj provodi djelatovna kontrola,¹⁸
- c) državljanin države članice koji ima poslovni nastan izvan Zajednice ili brodarsko trgovačko društvo koje ima poslovni nastan izvan Zajednice nad kojim kontrolu obavljaju državljani države članice¹⁹ ako su njihovi brodovi registrirani u Zajednici i viju zastavu države članice u skladu s njezinim propisima.

U Uredbi 3577/92 ne nabrajaju se registri država članica u koje moraju biti upisani brodari da bi mogli imati pristup liberaliziranom tržištu pomorske kabotaže. Međutim, očito je da tu djelatnost mogu obavljati samo oni brodovi koji zadovoljavaju uvjete za obavljanje kabotaže u državi članici u kojoj su regis-

¹⁶ Članak 1. stavak 1. Uredbe 3577/92: "...sloboda pružanja usluga pomorskog prijevoza u državi članici (pomorska kabotaža) primjenjuje se na brodare iz Zajednice kojih su brodovi registrirani u državi članici te nose zastavu države članice, pod uvjetom da ti brodovi ispunjavaju sve uvjete za obavljanje kabotaže u toj državi članici, uključujući brodove registrirane u EUROS-u, kada taj registar odobri Vijeće". Brodovi koji viju zastavu treće države, pa i kad je riječ o tzv. *flag of convenience*, ne mogu obavljati kabotažu.

¹⁷ Članak 2. stavak 2. Uredbe 3577/92.

¹⁸ Pojam "djelatovne kontrole u državi članici" znači da se glavne odluke donose na teritoriju Zajednice, da se na teritoriju Zajednice svakodnevno upravlja poslovima brodarata te da se sastanci uprave održavaju na tom teritoriju. Vidi Priopćenje Komisije (2003), točka 2.2.1.

¹⁹ Kontrola od strane državljana države članice znači da državljani Zajednice drže većinu udjela u temeljnom kapitalu društva. Vidi Priopćenje Komisije (2003), točka 2.2.1.

trirani.²⁰ Tako Komisija smatra da se brodovima koji imaju uvjetovan pristup nacionalnom tržištu u drugoj državi članici mogu nametnuti slični uvjeti za pristup tržištu kabotaže u toj državi.²¹

4. PROPISI KOJI SE ODNOSI NA POSADU BRODA

Propisi koji se odnose na posadu broda razlikuju se od države do države, pri čemu neke države članice zahtijevaju da svi članovi posade budu državljani Zajednice, a neke taj uvjet rezerviraju samo za određene članove posade.²² Tradicionalno, pravila o posadi broda donosi država zastave.

Međutim, želeći ograničiti konkurenciju unutar Zajednice na najosjetljivijim linijama, Uredba 3577/92 određuje da kod otočne kabotaže država članica u kojoj se obavlja kabotaža (*host State*) može donijeti vlastita pravila glede posade broda koji obavlja otočnu kabotažu.²³ Isto tako, kod kopnene kabotaže i brodova za kružna putovanja država članica u kojoj se obavlja kabotaža može donijeti vlastita pravila glede posade ako je riječ o "malom brodu", tj. brodu s manje od 650 BRT.²⁴ Koristeći se tom mogućnošću, pet mediteranskih država (Španjolska, Francuska, Portugal, Italija, Grčka) donijelo je vlastita pravila glede posade broda u takvim situacijama.²⁵

S druge strane, kod kopnene kabotaže i kod brodova za kružna putovanja pravila o posadi su pravila države u kojoj je brod registriran, tj. države zastave (*flag State*), osim, kao što je gore navedeno, ako je riječ o brodu s manje od 650 BRT kad se mogu primijeniti pravila države u kojoj se obavlja kabotaža.²⁶

Posebno pravilo vrijedi za otočnu kabotažu koju obavlja teretni brod s više od 650 BRT ako putovanje slijedi nakon putovanja ili prethodi putovanju prema drugoj državi ili iz nje (tzv. *consecutive cabotage*).²⁷ U tom slučaju pravila koja se odnose na posadu broda određuje država zastave.

²⁰ Vidi članak 1. stavak 1. Uredbe 3577/92.

²¹ Priopćenje Komisije (2003), točka 2.2.2.

²² Vidi Aneks 1. u Četvrtom izvješću o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92 (1999-2000), COM(2002) 203 final.

²³ Članak 3. stavak 2. Uredbe 3577/92.

²⁴ Članak 3. stavak 1. Uredbe 3577/92.

²⁵ Vidi Treće izvješće o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92 (1997-1998), COM(2000) 99 final.

²⁶ Članak 3. stavak 1. Uredbe 3577/92.

²⁷ Članak 3. stavak 3. Uredbe 3577/92.

Uredba 3577/92 ne određuje koja to pravila koja se odnose na posadu broda može donositi država na teritoriju koje se obavlja pomorska kabotaža, pa se postavlja pitanje koji je sadržaj tih pravila koja država može donijeti. Dok neki smatraju da je nadležnost države članice da definira takva pravila praktično neograničena, Komisija, želeći zaštititi jednu od temeljnih sloboda unutarnjeg europskog tržišta, slobodu prekograničnog pružanja usluga, smatra da pri definiranju takvih pravila treba voditi računa o očuvanju načela slobode pružanja usluga, budući da sama mogućnost da država članica donese vlastite propise koji se odnose na posadu broda predstavlja odstupanje od slobode pružanja usluga odnosno potencijalno ograničavanje te slobode.

Tako bi država članica u kojoj se odvija otočna kabotaža, odnosno kod kabotaže koju obavljaju brodovi s manje od 650 BRT, mogla svojim propisima glede posade broda odrediti, primjerice, sljedeće:

- a) da posadu broda u cijelosti mogu činiti samo državljani Zajednice,
- b) da pomorci moraju imati socijalno osiguranje u Europskoj uniji,
- c) da se moraju poštovati propisi o minimalnim primanjima koji su na snazi u toj državi članici.²⁸

Međutim, Komisija smatra da država članica u kojoj se obavlja kabotaža može u pogledu pravila o sigurnosti i obučenosti te pravila o jeziku kojim se govori na brodu zahtijevati samo ono što se traži prema propisima Zajednice ili međunarodnim propisima koji su na snazi (Konvencije STCW i SOLAS)²⁹ jer bi u suprotnome nerazmjerno ograničavala slobodu pružanja usluga.

5. JAVNA USLUGA

Država članica može intervenirati na tržište pomorske kabotaže tako da brodarima koji pružaju redovitu uslugu (*regular service*) kod otočne kabotaže odredi obvezu javne usluge (*public service obligations*) ili sklapanje ugovora o javnoj usluzi (*public service contracts*) kao uvjeta za obavljanje pomorske kabotaže.³⁰

²⁸ Priopćenje Komisije (2003), točka 4.1.

²⁹ *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW)*, 1978; *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, 1974.

³⁰ Članak 4. stavak 1. Uredbe 3577/92. Duboki estuariji ili fjordovi mogu se smatrati otokom ako je potrebno prijeći oko 100 km cestom da bi ih se zaobišlo. Priopćenje Komisije (2003), točka 5.1. Vidi i predmet *Komisija protiv Španjolske*, C-323/03, ECR (2006) I-

Uvođenje javne usluge, čime se brodarima daju određena prava i obveze, može biti potrebno da bi se osigurala odgovarajuća redovita usluga prijevoza prema otocima, od otoka i između njih, pod uvjetom da ne dolazi do diskriminacije na temelju državljanstva ili boravišta.³¹ Diskriminacija ne smije postojati ni kad je riječ o obvezi javne usluge ni o 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.³²

5.1. Ugovor o javnoj usluzi i obveze javne usluge

Treba razlikovati ugovor o javnoj usluzi (članak 2. stavak 3. Uredbe 3577/92) od obveze javne usluge (članak 2. stavak 4. i članak 4. stavak 2. Uredbe 3577/92).

Ugovor o javnoj usluzi je ugovor koji sklapaju nadležno tijelo u državi članici i brodar iz Zajednice kako bi se za javnost osigurala odgovarajuće usluge prijevoza. Takav ugovor može sadržavati:

- a) usluge prijevoza koje zadovoljavaju propisane uvjete glede kontinuiteta, redovitosti, kapaciteta i kvalitete,
- b) dodatne usluge prijevoza,
- c) usluge prijevoza po posebnim tarifama i pod posebnim uvjetima, posebice za određene kategorije putnika ili na određenim linijama,
- d) prilagođivanje usluga stvarnim potrebama.³³

Obveze javne usluge su obveze koje brodar iz Zajednice, kad bi postupao u svom vlastitom poslovnom interesu, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima.³⁴

Kad nadležno tijelo određuje brodaru obveze javne usluge, te obveze smiju biti ograničene samo na uvjete koji se odnose na:

-2161, § 57 (ako veza cestom nije stvarna alternativa vezi morem, može se smatrati da je riječ o otočnoj vezi). U predmetu *Komisija protiv Grčke*, C-288/02, ECR (2004) I-10071, Sud EZ-a složio se s Komisijom da se Peloponez, u svrhu primjene članka 6. stavka 3. Uredbe 3577/92, ne može smatrati otokom.

³¹ Preambula, alineja 9. i članak 4. stavak 1. Uredbe 3577/92.

³² Vidi predmet *Komisija protiv Španjolske*, C-323/03, ECR (2006) I-2161, §§ 53-60.

³³ Članak 2. stavak 3. Uredbe 3577/92.

³⁴ Članak 2. stavak 4. Uredbe 3577/92.

- a) luke koje treba opsluživati,
- b) redovitost,
- c) kontinuitet,
- d) učestalost,
- e) sposobnost pružanja usluga,
- f) cijenu koja se naplaćuje i
- g) posadu broda.³⁵

Drugim riječima, kad se određuju obveze javne usluge za brodare koji pružaju uslugu otočne kabotaže, intervencija države članice može se odnositi samo na gore nabrojene elemente (točke a-g), a ne smije se prekršiti načelo zabrane diskriminacije (jednak tretman brodara s poslovnim nastanom u toj državi članici kao i brodara s poslovnim nastanom u nekoj drugoj državi članici, tj. jednak tretman svih brodara iz Zajednice). Taj uvjet zabrane diskriminacije mora biti zadovoljen u strogom smislu riječi kako u pogledu određivanja sadržaja obveza, tako i tijekom upravnog postupka koji završava odabirom pružatelja usluge ili određivanjem iznosa naknade.³⁶

Dakle, u članku 4. stavku 2. nalazi se konačni popis uvjeta koje treba ispunjavati brodar koji želi obavljati otočnu kabotažu, a ispunjavanje kojih može tražiti država članica koja uvodi obveze javne usluge (točke a-g). S druge strane, kad se sklapa *ugovor* o javnoj usluzi, sadržaj tog ugovora nije preciziran Uredbom 3577/92 i država članica može ići šire od uvjeta koji se mogu tražiti pri uvođenju obveze javne usluge. U praksi se u takvim ugovorima često javljaju uvjeti koji se odnose na kvalitetu. To međutim nije dopušteno pri nametanju obveza javne usluge.³⁷ Kad je riječ o obvezama javne usluge, kriterij sposobnosti (kapaciteta) brodara da pruži uslugu može obuhvatiti i kriterij solventnosti brodara te uvjet da ne postoje nepodmirene porezne obveze ili obveze na temelju socijalnog osiguranja.³⁸ Uvjet da se na određenoj pruži mora koristi brzi trajekt može se također zahtijevati u kontekstu kriterija sposobnosti brodara da pruži uslugu.³⁹

³⁵ Članak 4. stavak 2. Uredbe 3577/92. Taj se popis ne može proširivati, mogu se odrediti samo oni uvjeti koji se odnose na navedene stavke.

³⁶ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.2.

³⁷ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.1.

³⁸ Predmet C-205/99, *Analir*, (2001) ECR I-01271, §§ 45-51.

³⁹ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.1.

Kad su određene obveze javne usluge, uvjeti redovitosti i učestalosti usluge mogu biti zadovoljeni kolektivno, tj. od nekoliko brodara koji plove na istoj liniji.⁴⁰

5.2. Načelo zabrane diskriminacije

U skladu s načelom zabrane diskriminacije sadržanim u Uredbi 3577/92, koje se odnosi kako na obveze javne usluge, tako i na ugovore o javnoj usluzi, države članice ne smiju definirati obveze tako da odgovaraju samo jednom brodaru kako bi se spriječilo druge brodare iz Zajednice da uđu na to tržište. U tom smislu postavilo se konkretno pitanje može li država članica koja otvara javni natječaj radi sklapanja ugovora o javnoj usluzi zahtijevati od najuspješnijeg ponuditelja da preuzme plovila i posadu od prethodnog operatera. Komisija smatra da bi u većini slučajeva nametanje takve obveze značilo povredu Uredbe 3577/92 jer bi bilo diskriminatorno.⁴¹ Međutim, Komisija prihvaća da mogu postojati slučajevi u kojima uslugu na određenoj liniji može pružati samo plovilo specifičnih karakteristika koje ne postoji ili se ne prodaje na tržištu, pa takav uvjet (obveza preuzimanja plovila) može biti manje ograničavajući za slobodu pružanja usluga ako se traži da takvo plovilo bude preuzeto od prethodnog operatera nego da se zahtijeva da se pružanje usluge dodijeli jednom brodaru ugovor kojeg bi morao trajati sve dok ne dođe do potpune amortizacije tog specifičnog plovila. Međutim, uvjet preuzimanja plovila od prethodnog operatera ne može se odnositi i na posadu.

S druge strane, pojavila su se pitanja u vezi s određivanjem uvjeta za posadu koji se mogu nametnuti u okviru obveza javne usluge ili ugovora o javnim uslugama. Komisija smatra da uvjeti koje država članica u kojoj se obavlja kabotaža nameće glede posade broda moraju u načelu biti jednaki bilo da je riječ o obvezama javne usluge, bilo o ugovoru o javnim uslugama. Štoviše, smatra se da bi bilo povrijeđeno načelo zabrane diskriminacije ako bi se zahtijevalo više od onoga što je dopušteno člankom 3. Uredbe 3577/92 kad je riječ o obvezama javne usluge.⁴² Međutim, Komisija smatra da država članica može

⁴⁰ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.1.

⁴¹ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.2.1.

⁴² Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.2.2. Međutim, Komisija smatra da se u iznimnim slučajevima uvjet koji nije prihvatljiv na temelju članka 3., a koji je ključan za pružanje

odrediti svoje uvjete glede posade broda kod brodova koji obavljaju javnu uslugu čak i ako putovanju u okviru otočne kabotaže prethodi ili nakon njega slijedi međunarodno putovanje (tj. putovanje u drugu državu članicu ili iz nje).⁴³

5.3. Postupak određivanja obveza javne usluge

Obveza javne usluge koju moraju poštovati svi operateri na određenoj liniji određuje se u državama članicama na različite načine, pa tako postoje sustavi deklaracije, licenciranja i odobrenja.⁴⁴ Sud Europskih zajednica u predmetu *Analir*⁴⁵ navodi da se restriktivan postupak odobrenja može prihvatiti ako je nužan, razmjernan cilju koji se želi postići te ako se temelji na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su zainteresiranim brodarima unaprijed poznati. Isto tako, brodari moraju imati na raspolaganju pravni lijek protiv odluke koja bude donesena na njihovu štetu. Međutim, Komisija u svom priopćenju iz 2003. navodi da, u načelu, sustav odobrenja može biti u skladu s Uredbom samo ako je bio na snazi prije donošenja Uredbe te da u suprotnome krši odredbu članka 7. Uredbe (*standstill clause*).

Ako država članica želi s brodarom zaključiti ugovor o javnoj usluzi, mora poštovati propise o javnoj nabavi, što podrazumijeva objavljivanje natječaja te transparentan i nediskriminatoran postupak odabira koji je razmjernan cilju koji se želi postići.⁴⁶ Osim toga, pri dodjeli ugovora na koju se primjenjuje Direktiva Vijeća 92/50/EEZ o usklađivanju postupaka dodjele ugovora o javnoj

javne usluge, može prihvatiti na temelju članka 4. ako se može opravdati i ako je razmjernan cilju koji se želi postići. To se ocjenjuje od slučaja do slučaja.

⁴³ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.3.2.2. Komisija navodi da se članak 3. stavak 3. Uredbe, koji određuje da se primjenjuju pravila države zastave u pogledu posade broda kod teretnih brodova preko 650 BRT koji obavljaju otočnu kabotažu kojoj prethodi ili nakon koje slijedi međunarodno putovanje, ne bi smio primjenjivati na linije na kojima postoje obveze javne usluge.

⁴⁴ Primjerice, u Grčkoj je na snazi sustav dodjele licencija, a u Španjolskoj, Portugalu i Švedskoj na snazi je sustav odobrenja (*authorisation scheme*). Vidi Četvrto izvješće Komisije o primjeni Uredbe Vijeća 3577/92, COM(2002) 203 final.

⁴⁵ C-205/99, (2001) ECR I-1271.

⁴⁶ Vidi Komisijino interpretativno priopćenje o koncesijama, Službeni list C 121, 29. travnja 2000., str. 2, te predmet C-324/98 *Teleaustria i Telefonadress protiv Telekom Austria* (2000) ECR I-10745.

usluzi⁴⁷ tehnički uvjeti moraju zadovoljavati određena pravila, a postoji i obveza objavljivanja natječaja u Službenom listu Europske unije.⁴⁸

Komisija smatra da, općenito govoreći, pri dodjeli ugovora o javnoj usluzi postoji rizik diskriminiranja operatera budući da je obično riječ o samo jednom operateru na jednoj liniji koji sklapa takav ugovor. Zbog toga je važno objaviti poziv na natječaj na razini Zajednice kako bi se izbjegla diskriminacija.⁴⁹ Što se tiče tijela nadležnog za vođenje postupka, Komisija smatra da bi u pravilu cijeli postupak trebalo voditi neovisno tijelo, ali u nekim slučajevima samo završni dio postupka (ocjena ponuda i donošenje konačne odluke) može biti povjeren neovisnom tijelu.

Komisija ne zahtijeva da joj države članice prijave svaki ugovor o javnoj usluzi koji bude sklopljen.⁵⁰ Naime, članak 9. Uredbe 3577/92 određuje da se države članice savjetuju s Komisijom prije donošenja propisa kojima se provodi Uredba. Takva se obveza odnosi samo na akte "šireg dosega", kao što su oni kojima se definira opći pravni okvir za usluge kabotaže.⁵¹ Međutim, ako se poduzetniku koji obavlja javnu uslugu daje državna potpora u smislu članka 87. stavka 1. Ugovora o osnivanju EZ, ta se potpora mora notificirati Komisiji na temelju članka 88. Ugovora o osnivanju EZ.⁵²

5.4. Pristup tržištu i tržišno natjecanje na linijama na kojima postoji javna obveza

Nametanjem obveza javne usluge država članica intervenira u uvjete za pristup na tržište na određenim linijama, što može ograničiti tržišno natjecanje ako dolazi do diskriminacije. Komisija takve intervencije smatra legitimnim i zakonitim odlukama države članice budući da 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 suprotnome ograničila sloboda koja je ključna za ispravno funkcioniranje europskog unutarnjeg tržišta.⁵³

⁴⁷ Službeni list L 209, 24. srpnja 1992., str. 1.

⁴⁸ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.4.

⁴⁹ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.4.

⁵⁰ Međutim, posebna pravila vrijede za ugovore koji sadržavaju i naknadu za obavljanje usluge, v. točku 5.7. Priopćenja Komisije (2003).

⁵¹ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.4.

⁵² Vidi odluku Komisije u predmetu *Trasmed, infra*, § 66.

⁵³ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.5.

5.4.1. Ekskluzivnost

Davanje isključivog prava brodaru za obavljanje usluga prijevoza na liniji za koju su uređene obveze javne usluge (*public service route*)⁵⁴ ograničava slobodu poslovanja u sektoru pomorskog prijevoza, ali s druge strane davanje isključivog prava jednom brodaru može značiti najmanji teret za zajednicu, primjerice zbog toga što će ukupni iznos potpore biti manji ako se daje samo jednom poduzetniku, a ne većem broju njih.

Komisija smatra 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 Zajednice.⁵⁵

Međutim, Komisija drži da se u mnogim slučajevima može primijeniti manje restriktivna mjera od ekskluzivnosti, a da se ipak izbjegne tzv. “ubiranje vrhnja” i smanji iznos državne potpore. Naime, brodar koji je ugovorom 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 (“ubiranje vrhnja”). U tom smislu Komisija smatra da se brodar koji ima ugovor o obavljanju javne usluge može “zaštiti” manje restriktivnim načinom od davanja isključivog prava obavljanja usluge prijevoza na toj liniji. Naime, svim brodarima na jednoj liniji može se nametnuti “labava” obveza javne usluge paralelno sa zaključenim ugovorom o javnoj usluzi s jednim pružateljem usluga. Na primjer, 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.⁵⁶

5.4.2. Trajanje ugovora o javnoj usluzi

Uredba ne postavlja maksimalni rok za trajanje ugovora o javnoj usluzi. Međutim, iz članaka 1. i 4. Uredbe 3577/92 proizlazi da takvi ugovori trebaju

⁵⁴ Vidi u Zakonu o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 33/2006, članci 5.-11.: “linije na kojima se obavlja javni prijevoz”.

⁵⁵ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.5.1. Vidi odluku Komisije u predmetu *Trasmed*, *infra*.

⁵⁶ Priopćenje Komisije (2003), *ibid*. O mogućnosti države članice da odredi obveze javne usluge paralelno sa sklapanjem ugovora o javnoj usluzi vidi predmet C-205/99, *Analir i drugi*, ECR (2001) I-01271, §§ 60-71.

biti ograničenog trajanja kako bi se omogućilo redovito funkcioniranje tržišta. S obzirom na poštovanje načela razmjernosti kod bilo koje intervencije na tržište, treba odabrati mjeru koja najmanje iskrivljava uvjete na tržištu i koja osigurava osnovne potrebe prijevoza.⁵⁷ Svim brodarima iz Zajednice trebalo bi redovito omogućiti da se prijave za pružanje tih usluga.

U predmetu *Komisija protiv Španjolske* Sud EZ presudio je da dodjela koncesije jednom operateru na razdoblje od dvadeset godina, koju je moguće produžiti za još deset godina, nije u skladu s Uredbom 3577/92.⁵⁸

5.4.3. Povezivanje linija

Države članice često grupiraju linije javnih usluga prema različitim otocima i od njih u jedinstvenu povezanu liniju kako bi se generirale ekonomije razmjera i privukli operateri (*bundling*). Povezivanje kao takvo nije u suprotnosti s pravom Zajednice pod uvjetom da ne dovodi do diskriminacije. Komisija smatra da povezivanje linija treba ovisiti o optimalnoj sinergiji koju je moguće postići kako bi se zadovoljile osnovne prijevozne potrebe.⁵⁹

5.5. Mali otoci

Kad je riječ o malim otocima za koje su zainteresirani samo lokalni operateri, smatra se da je postupak za sklapanje ugovora o javnoj usluzi previše kompliciran. U takvim slučajevima nije potrebno pokretati javni natječaj, već treba samo objaviti poziv na iskazivanje interesa, ali na razini Zajednice. Komisija također smatra da je u takvim slučajevima prihvatljivo da ugovori o javnim uslugama imaju dulje trajanje, i to do dvanaest godina.⁶⁰ Pojednostavnjeni postupak može se u načelu primjenjivati kako na prijevoz putnika, tako i na prijevoz robe. Međutim, prijevoz robe, koji se obično može organizirati

⁵⁷ Komisija smatra da ugovor na vrijeme duže od šest godina u pravilu nije u skladu s uvjetom razmjernosti. Priopćenje Komisije (2003), točka 5.5.2.

⁵⁸ Predmet C-323/03, ECR (2006) I-2161. Jedan od uvjeta za dodjelu koncesije bilo je i iskustvo u prijevozu u estuariju Vigo, što je Sud također proglasio povredom Uredbe 3577/92.

⁵⁹ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.5.3.

⁶⁰ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.6.

u konkurentskim uvjetima, treba isključiti iz ugovora o javnoj usluzi kad god postoji opasnost od neopravdanog ugrožavanja tržišta.

Prema Priopćenju Komisije iz 2003. godine, pojam “malog otoka” podrazumijeva otok kod kojega je ukupni broj putnika prevezenih morem prema otoku i s njega na godišnjoj razini oko 100.000 ili manji. Međutim, Komisija je 2006. godine izmijenila kriterij prema kojem se neki otok može smatrati “malim” otokom. U priopćenju iz 2006., kojim je izmijenjeno Priopćenje iz 2003. kojim se tumači Uredba 3577/92, navodi se da taj kriterij treba izmijeniti kako bi bio u skladu s Odlukom Komisije 2005/842/EZ o primjeni članka 86. stavka 2. Ugovora o osnivanju EZ na državne potpore u obliku kompenzacije za javnu uslugu koja se daje određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga općega gospodarskog interesa.⁶¹ Naime, ta odluka određuje uvjete pod kojima se državna potpora u obliku kompenzacije za javnu uslugu koja se daje određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga općega gospodarskog interesa treba smatrati da je u skladu sa zajedničkim tržištem te da je izuzeta od notifikacije državne potpore, koja je uređena člankom 88. stavkom 3. Ugovora o osnivanju EZ. Tako članak 2. stavak 1. točka (c) Odluke izuzima od notifikacije kompenzaciju za zračnu ili pomorsku vezu s otocima na kojoj prosječni godišnji promet tijekom dviju financijskih godina koje prethode onoj u kojoj je dodijeljena usluga općega gospodarskog interesa ne prelazi 300.000 putnika. Komisija stoga navodi da isti kriterij treba vrijediti i za članak 2. stavak 1. točku (c) Odluke 2005/842/EC i za točku 5.6. Priopćenja o kabotaži, pa se kriterij od 100.000 putnika zamjenjuje kriterijem od 300.000 putnika.⁶²

5.6. Javne subvencije kao naknada za obveze javne usluge

Uredba 3577/92 primjenjuje se na jednak način bez obzira na to je li dana subvencija. Međutim, ako je država članica dala državnu potporu kao nakna-

⁶¹ OJ L 312 od 29. studenoga 2005., str. 67.

⁶² Druga izmjena prema Priopćenju iz 2006. odnosi se na brodove registrirane u Gibraltaru. U Priopćenju iz 2003., točka 2.2.2., odjeljak treći, navedeno je da se brodovima registriranim u Gibraltaru može zabraniti pristup tržištu kabotaže ako se utvrdi da ti brodovi ne podliježu Ugovoru i pravu Zajednice koje proizlazi iz Ugovora. Sada Komisija navodi da taj navod nije ispravan te da brodovi registrirani u Gibraltaru imaju pristup pomorskoj kabotaži pod istim uvjetima kao i brodovi registrirani u državama članicama.

du za obveze javne usluge,⁶³ davanje te državne potpore mora biti u skladu s propisima Zajednice, a posebice u skladu s Uredbom 3577/92 i odredbama o državnim potporama Ugovora o osnivanju EZ-a, koje podliježu tumačenju Suda EZ-a.⁶⁴

U tom smislu, Uredbu 3577/92 treba tumačiti s obzirom na Smjernice Komisije o državnim potporama u pomorskom prijevozu iz 2004. godine.⁶⁵ U dijelu Smjernica koji se odnosi na obveze javne usluge i ugovore o javnim uslugama navodi se da se u području pomorske kabotaže za usluge iz članka 4. Uredbe 3577/92 može nametnuti obveza javne usluge ili sklopiti ugovor o javnoj usluzi. Na te usluge, obveze javne usluge te ugovore o javnoj usluzi, kao i na naknadu za njih, primjenjuju se kriteriji iz odredbe članka 4. Uredbe te odredbe Ugovora o osnivanju EZ koje se odnose na državne potpore, kao i sudska praksa Suda EZ-a na području državnih potpora.⁶⁶

Što se tiče dopuštenog trajanja ugovora o javnoj usluzi, Smjernice navode da mora biti riječ o "razumnom i ne predugom razdoblju, obično oko šest godina", jer ugovori koji se sklapaju na znatno dulja razdoblja mogu dovesti do nastanka privatnog monopola.⁶⁷

Kad ocjenjuje ugovore koji se odnose na obveze javne usluge, Komisija u pravilu smatra da kompenzacija operativnih troškova koji su izravno uzrokovani ispunjavanjem tih obveza nije državna potpora.⁶⁸ Međutim, kako se ne bi

⁶³ Potrebno je razlikovati superordinirani pojam subvencije i subordinirani pojam državne potpore. U kontekstu prava EZ-a samo su neke subvencije ujedno i državne potpore, ali sve državne potpore ulaze u sadržaj pojma subvencije. Državne potpore u pravu EZ-a u načelu su zabranjene, premda postoje mnoge iznimke od tog pravila. U pravilu se državne potpore koje daju države članice moraju prijaviti Europskoj komisiji na ocjenu. Tek nakon što Europska komisija odobri prijavljenu potporu, država članica može potporu dati primatelju potpore. Vidi članke 87.-89. Ugovora o osnivanju Europske zajednice.

⁶⁴ Priopćenje Komisije (2003), točka 5.7.

⁶⁵ *Commission communication C(2004) 43 - Community guidelines on State aid to maritime transport*, Službeni list C 013, 17. siječnja 2004., str. 3-12.

⁶⁶ Smjernice Komisije o državnim potporama u pomorskom prometu, C(2004) 43, točka 9.

⁶⁷ Smjernice o državnim potporama u pomorskom prometu, točka 9. Prijašnje smjernice Komisije o državnim potporama u pomorskom prometu, OJ 1997 C205/5, navode da trajanje ugovora o javnoj usluzi treba biti dulje od pet godina. Vidi Conor Quigley i Anthony M. Collins, *EC State Aid Law and Policy*, Hart, 2003., str. 234-235.

⁶⁸ Vidi Quigley, Collins, *ibid*, str. 234.

smatralo da je u takvom slučaju riječ o državnoj potpori, mora prethodno biti raspisan javni natječaj za potpisivanje ugovora o javnim uslugama. Natječaj mora biti transparentan, mora dopuštati razvijanje konkurencije, a poziv na javni natječaj mora biti javno oglasen. U predmetu *Trasmed* Komisija je odlučila da nije bilo na odgovarajući način oglaseno dodjeljivanje ugovora o javnim uslugama, pa je zbog toga kompenzaciju koja je plaćena tretirala kao državnu potporu, upravo zbog nedostatka transparentnosti.⁶⁹ U konkretnom slučaju natječaj za pružanje pomorskih usluga, uključujući obveze javne usluge, između španjolskog kopna i otoka bio je otvoren samo trinaest dana, od 17. prosinca do 31. prosinca 1997. Komisija je smatrala da je to razdoblje s obzirom na važnost natječaja prekratko, kako za poduzetnike u Španjolskoj, tako i za poduzetnike izvan Španjolske.

Naknada koja se iz javnih sredstava daje kao kompenzacija poduzetniku za obavljanje javne usluge (u žargonu Zajednice govori se o “usluzi općega gospodarskog interesa”, tj. *service of general economic interest*), kao što je naknada koja se daje brodaru za održavanje linije koju, uzimajući u obzir vlastiti gospodarski interes temeljen na tržišnim načelima, brodar ne bi preuzeo,⁷⁰ nije državna potpora ako su ispunjeni uvjeti koje je Sud EZ-a definirao u predmetu *Altmark*:⁷¹

- 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 izračunana moraju biti unaprijed određeni na objektivan i transparentan način kako bi se spriječilo davanje ekonomske prednosti kojom bi se u povlaštenu položaj stavljao primatelj potpore u odnosu prema svojim konkurentima,
- c) naknada ne smije premašivati iznos potreban da bi se pokrili svi troškovi ili dio troškova obavljanja javne usluge,

⁶⁹ Odluka Komisije 2001/156/EZ, *Trasmed*, OJ 2001 L57/32. Komisija je u izreci odluke odredila da Španjolska mora raskinuti ugovor koji je nezakonito sklopljen.

⁷⁰ Vidi članak 49. Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 33/2006. Stavak 1. glasi: “Ako za obavljanje javnog prijevoza na određenim linijama na kojima brodari, uzimajući u obzir vlastiti gospodarski interes temeljen na tržišnim principima, pod danim uvjetima i u danom opsegu ne bi preuzeli obvezu obavljanja toga prijevoza, daje se potpora.” Stavak 2. glasi: “Potpora se daje u slučaju iz stavka 1. ovoga članka, kada se na određenoj liniji od ostvarenog prihoda ne mogu pokriti stvarni troškovi, a s ciljem osiguranja javnog prijevoza na toj liniji.”

⁷¹ Predmet C-280/00, *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747, §§ 88-94.

d) ako poduzetnik koji obavlja javnu uslugu u konkretnom slučaju nije odabran na temelju postupka javne nabave, visina naknade utvrđuje se prema troškovima koje bi imao tipični poduzetnik koji je sposoban obavljati takvu uslugu.

Treba istaknuti da se pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama na obavljanje javnih usluga primjenjuju na modificirani način. Naime, članak 86. stavak 2. Ugovora o osnivanju EZ-a navodi da se na poduzetnike koji obavljaju usluge općega gospodarskog interesa primjenjuju propisi o tržišnom natjecanju samo ako primjena tih pravila ne sprečava obavljanje poslova koji su im povjereni.⁷² U tom smislu bitno je utvrditi je li u konkretnom slučaju riječ o javnoj usluzi, odnosno usluzi općega gospodarskog interesa. Primjerice, u predmetu *Ahmed Saeed* Sud EZ-a utvrdio je da pružanje usluga zračnog prometa na linijama koje nisu ekonomski isplative jest takva usluga.⁷³ Međutim, obavljanje linijskog pomorskog prometa na linijama na kojima postoji konkurencija i koje su isplative ne bi bilo javna usluga.⁷⁴ Ako se poduzetniku koji obavlja javnu uslugu daje naknada troškova koje je imao u obavljanju usluge općega gospodarskog interesa, a potpora je potrebna kako bi poduzetnik mogao obavljati tu javnu uslugu, na takvu se potporu ne primjenjuje članak 87. Ugovora o osnivanju EZ.⁷⁵

6. ZAŠTITNE MJERE

Država članica može zatražiti od Komisije prihvaćanje sigurnosnih mjera “u slučaju ozbiljnih poremećaja unutarnjeg transportnog tržišta zbog liberalizacije kabotaže”.⁷⁶ Takve se mjere mogu provoditi ne duže od jedne godine pod

⁷² Vidi Jonathan Faull i Ali Nikpay (ur.), *The EC Law of Competition*, OUP, 1999., str. 312 *et seq.*

⁷³ Predmet C-66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen*, (1989) ECR, str. 803.

⁷⁴ U predmetu *Trasmed* Komisija je utvrdila da je riječ o javnoj usluzi zbog toga što ne postoji značajniji konkurent na relevantnim linijama koji bi mogao ponuditi uslugu tako da zadovoljava uvjete učestalosti prijevoza, kapaciteta i kontinuiteta tijekom cijele godine te sposobnosti pribavljanja zamjenskog plovila u roku 24 sata, što su bili uvjeti iz ugovora o javnoj usluzi. *Supra*, § 87 odluke.

⁷⁵ Predmet 320/91, *Corbeau* (1993) ECR I-2533, §§ 17-19. Predmet T-106/95, *FFSA i dr. protiv Komisije* (1997) ECR II-229, § 178. Ta odluka Prvostupanjskog suda EZ-a potvrđena je u predmetu C-174/97 *FFSA i dr. protiv Komisije (La Poste)*.

⁷⁶ Članak 5. Uredbe 3577/92.

uvjetom da se na tržištu pojave problemi koji “vrlo vjerojatno vode ozbiljnoj i potencijalno trajno povećanoj ponudi u odnosu prema potražnji, koji nastaju ili koji su se povećali zbog djelatnosti pomorske kabotaže te predstavljaju ozbiljnu opasnost financijskoj stabilnosti i opstanku većeg broja brodara iz Zajednice, s tim da kratkoročna i srednjoročna predviđanja za tržište ne indicira bilo kakva značajna i trajna poboljšanja.”⁷⁷

Pojedinačni slučajevi stečaja brodara na nekoj liniji nisu dovoljni za primjenu mehanizma zaštitnih mjera.⁷⁸

7. ZNAČAJNIJE PRESUDE SUDA EUROPSKIH ZAJEDNICA NA PODRUČJU POMORSKE KABOTAŽE

7.1. *Analir protiv Administración General del Estado*⁷⁹

Španjolski Vrhovni sud (*Tribunal Supremo*) zatražio je od Suda EZ-a tumačenje Uredbe 3577/92 kako bi u predmetu koji se vodi pred tim sudom u Španjolskoj mogao donijeti odluku o tome je li španjolski Kraljevski dekret br. 1466 (*BoE* br. 226 od 20. rujna 1997., str. 27712) u skladu s Uredbom 3577/92.

Naime, tim španjolskim propisom proglašene su linijama javnoga interesa sve redovite linije između Iberijskog poluotoka i otoka, zatim one koje povezuju poluotok i Ceutu te Melillu, kao i one koje povezuju međusobno sva područja osim poluotoka. Dekretom su određena tri različita sustava: (a) sustav notifikacije za obavljanje poluotočne kabotaže, (b) sustav ugovora javnoga interesa te (c) sustav prethodnog upravnog odobrenja. Da bi se moglo dobiti upravno odobrenje, potrebno je ispuniti dva uvjeta: 1. nema nepodmirenih poreznih davanja ili davanja na temelju socijalnog osiguranja te 2. ispunjeni su uvjeti koji se odnose na redovitost, kontinuitet, kapacitet, posadu, luku koja se opslužuje, učestalost te cijene.

⁷⁷ Uredba 3577/92, članak 2. stavak 5. Ta je odredba bila primijenjena samo jedanput, u Španjolskoj, nakon što je Uredba tek bila stupila na snagu: odluka Komisije 93/396/EEZ od 13. srpnja 1993., Službeni list L 173, 16.7.1993., str. 33.

⁷⁸ Priopćenje Komisije (2003), točka 6.

⁷⁹ Predmet C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) i dr. protiv Administración General del Estado*, (2001) ECR I-1271.

Udruženje brodara, Analir, i drugi pokrenuli su postupak radi poništenja tog španjolskog propisa tvrdeći da je suprotan pravu Zajednice. Španjolski Vrhovni sud uputio je Sudu EZ-a sljedeća pitanja: 1. Je li dopušteno tumačiti članak 4. Uredbe 3577/92 tako da je dopušteno da pružanje usluga otočne kabotaže od poduzetnika koji plove na redovitim linijama bude uvjetovano prethodnim upravnim odobrenjem? 2. Ako je odgovor na to pitanje potvrđan, može li se davanje takvog prethodnog odobrenja uvjetovati time da, među ostalim, ne postoje nepodmirena porezna davanja ili davanja na temelju socijalnog osiguranja, koja se ne spominju u članku 4. stavku 2. Uredbe? 3. Je li dopušteno tumačiti članak 4. stavak 1. Uredbe tako da je moguće istovremeno nekim pružateljima usluga odrediti obvezu javne usluge, a s drugima sklopiti ugovore o javnoj usluzi za istu liniju, radi osiguranja redovitog prometa prema otocima, od otoka i među njima.

Sud EZ-a, odgovarajući na prvo pitanje, navodi da država članica može uvjetovati obavljanje usluga redovite otočne kabotaže prethodnim upravnim odobrenjem ako (a) postoji stvarna potreba za javnom uslugom koja proizlazi iz činjenice da su redovite usluge prijevoza u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja neadekvatne, ako je (b) prethodno upravno odobrenje potrebno i razmjerno cilju koji se želi postići te ako se (c) takav sustav prethodnog odobrenja temelji na objektivnim, nediskriminatornim kriterijima koji su unaprijed poznati tim poduzetnicima.⁸⁰

Odgovarajući na drugo pitanje, Sud EZ-a navodi da pravo Zajednice dopušta državi članici da među uvjete za davanje prethodnog upravnog odobrenja uvrsti i uvjet koji se odnosi na utvrđivanje njegove solventnosti, kao što je uvjet da ne postoje nepodmirena porezna davanja ili davanja na temelju socijalnog osiguranja, budući da na taj način država članica može provjeriti je li poduzetnik sposoban pružati uslugu, ali se taj uvjet ne smije primjenjivati na diskriminatoran način.

Odgovarajući na treće pitanje, Sud EZ-a navodi da se članak 4. stavak 1. može tumačiti tako da omogućuje državi članici da nekim pružateljima usluga odredi obveze javne usluge, a da istovremeno s drugim pružateljima usluga sklopi ugovore o javnoj usluzi u smislu članka 2. stavka 3. Uredbe za istu liniju kako bi osigurala redoviti promet prema otocima, od otoka ili među njima

⁸⁰ John Temple Lang, *Developments, issues, and new remedies - the duties of national authorities and courts under Article 10 of the EC Treaty*, Fordham International Law Journal, Vol. 27, 2004., str. 1914.

ako postoji stvarna potreba za javnom uslugom te ako takva primjena dvaju različitih režima istodobno nije diskriminatorna, a opravdana je s obzirom na cilj javnoga interesa koji se želi postići.⁸¹

7.2. *Agip Petroli protiv Capitaneria di porto di Siracusa*⁸²

Talijansko trgovačko društvo Agip Petroli unajmilo je 2001. godine brod *Theodoros IV*, tanker težine više od 650 BRT koji plovi pod grčkom zastavom, da preveze sirovu naftu od luke Magnisi do luke Gela, koje se obje nalaze na Siciliji. Nakon što je u Geli istovario teret, *Theodoros IV* trebao je otploviti samo s balastom izravno u jednu stranu luku. Lučka kapetanija u Sirakuzi, također na Siciliji, odbila je dati dozvolu za plovidbu 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 iz Europske unije, a na brodu *Theodoros IV* bilo je nekoliko državljana Filipina kao članova posade, što je dopušteno prema grčkim propisima. Sirakuška se kapetanija pozvala na okružnicu talijanskog Ministarstva prometa i pomorstva koje objašnjava da se članak 3. stavak 3. Uredbe 3577/92 primjenjuje samo ako je putovanje koje se odvija prije ili nakon kabotažnog putovanja “samostalno u funkcionalnom i komercijalnom smislu”, drugim riječima ako brod prije ili nakon kabotažnog putovanja plovi s teretom, a destinacija je neka strana luka.

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia uputio je Sudu EZ-a 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”?

Naime, kod broda koji obavlja otočnu kabotažu na posadu se primjenjuju propisi države u kojoj se kabotaža obavlja (u konkretnom slučaju talijanski propisi koji određuju da u posadi moraju biti samo državljanima EU) (članak 3. stavak 2. Uredbe). S druge strane, kod broda koji ima preko 650 BRT koji

⁸¹ Vidi i M. Nesterowicz, *supra*, str. 643-644.

⁸² Predmet C-456/04, *Agip Petroli SpA protiv Capitaneria di porto di Siracusa i dr.*, (2006) ECR I-3395.

obavlja otočnu kabotažu, a prije ili nakon kabotažnog putovanja odlazi u stranu luku, na posadu se primjenjuju propisi države u kojoj je brod registriran (članak 3. stavak 3. Uredbe).

Sud EZ-a u presudi navodi da u načelu nije relevantno nosi li brod na putovanju koje se odvija prije ili nakon kabotažnog putovanja teret ili ne. Međutim, Sud izričito navodi da se ne mogu dopustiti "lažna" putovanja bez tereta kojima je svrha zaobilaženje Uredbe 3577/92. Takva zlouporaba postoji, bez obzira na to što su tehnički ispunjeni uvjeti iz članka 3. stavka 3. 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, kojim se želi dopustiti primjena prava države u kojoj se odvija otočna kabotaža na sva pitanja koja se odnose na posadu broda. Osim toga, moraju postojati objektivni dokazi da je bitni cilj međunarodnog putovanja s balastom izbjegavanje primjene članka 3. stavka 2. Uredbe kako bi se iskoristio članak 3. stavak 3. Uredbe.

7.3. *Komisija protiv Francuske*⁸³

Nakon što je godinama pokušavala razriješiti situaciju u mirnome postupku, Komisija je 1999. godine pokrenula postupak pred Sudom EZ-a protiv Francuske zbog toga što nakon stupanja na snagu Uredbe 3577/92 nije izmijenila Carinski zakon iz 1977. godine, koji među ostalim kabotažu dopušta samo brodovima koji viju francusku zastavu.

Tijekom postupka pred Sudom EZ-a Francuska nije negirala da relevantna odredba Carinskog zakona nije u skladu s Uredbom 3577/92, već je navela da je, dok ne dođe do izmjene tog propisa, poduzela dvije mjere kako bi osigurala privremenu primjenu pravila Zajednice: u *Bulletin Officiel des Douanes* objavila je cirkularno pismo u kojem izlaže sadržaj Uredbe te je u Carinskom zakonu kod spornog članka stavila fusnotu u kojoj doslovno stoji: "Vidi također Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobodnog pružanja usluga na pomorski prijevoz između država članica (pomorska kabotaža)."

Navodeći, na temelju ustaljene sudske prakse, da zadržavanje na snazi odredbe koja nije u skladu s propisom Zajednice znači da je država članica

⁸³ Predmet C-160/99, *Komisija protiv Francuske*, (2000) ECR I -6137.

propustila ispuniti svoje obveze iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice te da se nesklad između nacionalnog propisa i propisa Zajednice može ispraviti samo donošenjem obvezujućeg nacionalnog propisa koji ima jednaku pravnu snagu kao i onaj propis koji treba izmijeniti (a ni cirkular, ni fusnota nisu odgovarajući u tom smislu), Sud je odlučio da je Francuska propustila ispuniti svoje obveze na temelju Uredbe 3577/92.⁸⁴

7.4. *Komisija protiv Grčke*⁸⁵

Komisija je pokrenula postupak protiv Grčke zbog neispunjavanja obveza na temelju Uredbe 3577/92. Kao prvo, Komisija je smatrala da je grčki propis - kojim se zahtijeva da brodovi iz Zajednice koji su registrirani u drugom ili u međunarodnom registru dostave potvrdu od nadležnog tijela države zastave da je brod ovlašten obavljati uslugu kabotaže - prepreka slobodnom pružanju usluga. Naime, Komisija je smatrala da postoje mjere kojima se manje ograničava sloboda pružanja usluga, a kojima se može postići isti cilj (u konkretnom slučaju, utvrditi ispunjava li brod uvjete za obavljanje kabotaže u Grčkoj). Sud EZ-a utvrdio je da jest riječ o ograničenju slobode pružanja usluga kabotaže, ali da je alternativno rješenje koje predlaže Komisija kompliciranije ili još više ograničava slobodu pružanja usluga nego sustav potvrda koji je trenutačno na snazi.

Kao drugo, Komisija je smatrala da Grčka pogrešno tretira Peloponez kao otok te da nezakonito na luke na Peloponezu primjenjuje članak 6. stavak 3. Uredbe 3577/92 koji je od stupanja na snagu Uredbe do 1. siječnja 2004. isključivao određene usluge kabotaže između grčkih otoka. Naime, Peloponez je u zemljopisnom smislu poluotok koji je ljudskom intervencijom odvojen od ostatka Grčke kanalom širokim nekoliko desetaka metara. Sud EZ-a utvrdio je osnovanima argumente Komisije da Peloponez treba smatrati poluotokom. Grčka se pozvala na to da se Ceuta i Melilla u odnosu prema Španjolskoj smatraju otocima iako se nalaze na afričkom kopnu. Međutim, ključno je da te afričke luke nemaju kopnenu vezu sa Španjolskom.

Kao treće, Komisija je tražila da se utvrdi kako je grčki propis, kojim se na posadu broda za kružna putovanja iz Zajednice koji su teži od 650 BRT a

⁸⁴ Vidi i M. Nesterowicz, *supra*, str. 641-642.

⁸⁵ Predmet C-288/02, *Komisija protiv Grčke*, (2004) ECR I-10071.

obavljaju otočnu kabotažu primjenjuju grčki propisi, protivan članku 3. stavku 1. Uredbe, koji određuje da se na posadu primjenjuju propisi države zastave, osim za brodove manje od 650 BRT na koje se primjenjuju uvjeti države u kojoj se obavlja kabotaža. Sud EZ-a takvu je grčku odredbu proglasio nesukladnom s Uredbom 3577/92.

7.5. *Komisija protiv Španjolske*⁸⁶

Komisija je pokrenula postupak pred Sudom EZ-a protiv Španjolske zbog neispunjavanja obveza na temelju članaka 1., 4., 7. i 9. Uredbe 3577/92. Naime, nakon što je primila nekoliko pritužbi da su španjolski propisi o kabotaži u estuariju Vigo protivni Uredbi 3577/92, Komisija je pokrenula formalni postupak i naposljetku 2003. pokrenula postupak pred Sudom EZ-a, tražeći utvrđenje da je Španjolska prekršila navedene odredbe Uredbe: (a) propisom koji omogućuje da se za usluge pomorskog prijevoza u estuariju Vigo da koncesija jednom operateru na razdoblje dvadeset godina, pri čemu je jedan od kriterija za dodjelu koncesije bio posjedovanje iskustva u prijevozu u estuariju Vigo (čime je dosadašnji pružatelj usluge bio stavljen u povoljniji položaj), (b) propisom koji omogućuje određivanje obveze javne usluge u uslugama sezonskog prijevoza s otocima te redovitim prijevoznim uslugama između luka na kopnu, (c) propisom kojim se omogućuje uvođenje restriktivnijeg sustava od onoga koji je bio na snazi na dan kad je Uredba stupila na snagu (1. siječnja 1993.) te (d) propuštanjem obveznog savjetovanja s Komisijom prije donošenja propisa o kabotaži. Sud EZ-a utvrdio je osnovanima sve zahtjeve Komisije osim onog pod točkom (c).

Ad (a)

Španjolska je tvrdila da se Uredba ne primjenjuje na usluge pomorskog prijevoza u estuariju rijeke Vigo zbog toga što pomorska kabotaža obuhvaća prijevoz putnika i robe morem između luka, a pomorski promet u estuariju Vigo nije ni prijevoz morem, ni prijevoz između luka u smislu Uredbe. Naime, Španjolska je smatrala da se propisi Zajednice iz područja pomorskog prometa

⁸⁶ Predmet C-323/03, *Komisija protiv Španjolske*, (2006) ECR I-2161.

primjenjuju samo na vanjsko more, a ne na unutarnje vode, tvrdeći da pomorstvo u unutarnjim vodama ima vrlo ograničen ekonomski i društveni utjecaj te mali učinak na cilj uspostave unutarnjeg tržišta. Isto tako, Španjolska navodi da prometovanje morem u estuariju Vigo nije prometovanje između luka budući da je prema nacionalnim propisima čitav estuarij jedna lučka zona, a otoci Cies nemaju luku, nego samo mol za iskrcavanje putnika s ograničenom mogućnošću sidrenja.

Sud EZ-a nije prihvatio te argumente smatrajući da tumačenje nekog propisa Zajednice ne može biti samo strogo tekstualno, već je potrebno sagledati kontekst kao i ciljeve propisa. Sud smatra da izjednačivanje pojma teritorijalnog mora prema Konvenciji *Montego Bay* i pojma mora u smislu Uredbe 3577/92 ugrožava ostvarenje cilja koji se želi postići Uredbom, a to je primjena slobode pružanja usluga na pomorsku kabotažu. Nigdje iz Uredbe ne proizlazi da ta dva pojma treba izjednačiti.

Što se tiče argumenta da nije riječ o luci, Sud kaže da pojam luka u Uredbi znači infrastrukturu, čak i ako je malena, funkcija koje je istovar ili utovar robe ili ukrcaj ili iskrcaj putnika za prijevoz morem.

Što se tiče koncesije na dvadeset godina i kriterija da je potrebno imati iskustvo u prijevozu u estuariju Vigo, Španjolska navodi da postoje razlozi javnoga interesa koji opravdavaju takve kriterije: kao prvo, komunikacija s otocima Cies mora biti ograničena radi zaštite okoliša (ograničen je broj osoba koje mogu dnevno posjetiti otoke); što se tiče plovidbe do gradova Vigo, Cangas i Moana, potpuna liberalizacija te linije vodila bi nestanku te linije jer bi ona bila neprofitabilna. Što se tiče trajanja koncesije, ona se može opravdati potrebom da se amortizira investicija.

Sud navodi da je dodjeljivanje koncesije na dvadeset godina, što se može produžiti za daljnjih deset godina, kao i kriterij iskustva u plovidbi u estuariju Vigo, ograničenje slobode pružanja usluga. Prema sudskoj praksi Suda EZ-a, takvo se ograničenje može opravdati samo ako postoje razlozi javnoga interesa koji su prikladni za ostvarivanje cilja koji se želi postići tim ograničenjem te koji moraju biti razmjerni. Sud smatra da takvi pretežuci razlozi u ovom slučaju ne postoje.

Ad (b)

Prema članku 4. Uredbe 3577/92, država članica može zaključiti ugovor o javnoj usluzi ili nametnuti obveze javne usluge samo ako je riječ o redovitoj

usluzi prema otocima, od otoka i među njima. Sud EZ-a navodi da, budući da je ovdje riječ o sezonskim turističkim uslugama, španjolski propis nije u skladu s Uredbom. Premda se u iznimnim slučajevima (primjerice estuarij ili fjord u kojem je cestovna veza toliko dugačka ili teška da zapravo nije stvarna alternativa pomorskom prijevozu) članak 4. može primijeniti i na usluge pomorskog prijevoza koje nisu otočnog karaktera, u konkretnom predmetu to nije slučaj.

Ad (d)

Budući da se na temelju Uredbe država članica mora prije donošenja propisa na području koje obuhvaća Uredba savjetovati s Komisijom, do čega u konkretnom slučaju nije došlo, Sud je smatrao da je Španjolska prekršila članak 9. Uredbe.

8. POMORSKA KABOTAŽA U PRAVU RH

Tržište pomorske kabotaže u Republici Hrvatskoj u pravilu nije otvoreno za strane brodove.⁸⁷ Što se tiče primjene Uredbe 3577/92, jasno je da će ona nakon stupanja u punopravno članstvo postati dio domaćeg pravnog poretka, bilo da se počne primjenjivati odmah, bez odgode, bilo nakon određenog prijelaznog razdoblja. Primjenu Uredbe 3577/92 odnosno usklađivanje domaćeg zakonodavstva s tom uredbom u razdoblju prije stupanja u punopravno članstvo ne zahtijevaju međunarodni sporazumi sklopljeni s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama.

Međutim, nedavno doneseni propisi kojima se uređuje obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu svakako upućuju na inspiriranost zakonodavca pravnim rješenjima iz pravne stečevine Zajednice.⁸⁸ To

⁸⁷ Prijevoz stvari i putnika između hrvatskih luka mogu obavljati samo brodovi hrvatske državne pripadnosti (članak 9. stavak 1. Pomorskog zakonika, Narodne novine, 181/2004). Iznimno, ministar pomorstva može (a) odobriti stranom brodu prijevoz praznih kontejnera u njihovoj eksploataciji između hrvatskih luka odnosno može (b) odobriti stranom brodu obavljanje kabotaže ako to zahtijeva gospodarski interes Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno mišljenje Hrvatske gospodarske komore (članak 9. stavak 3. Pomorskog zakonika).

⁸⁸ Vidi Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 33/2006, Uredbu o uvjetima i postupku davanja koncesije za obavljanje

se odnosi kako na uređenje sustava koncesija za obavljanje usluga pomorske kabotaže, tako i na sustav potpora.⁸⁹ Treba ipak naglasiti da se utjecaj propisa Zajednice neće zaustaviti samo na legislativnim rješenjima, već će i primjena donesenih propisa zahtijevati tumačenje u skladu s pravnom stečevinom Zajednice. To se može zaključiti imaju li se u vidu obveze koje je Republika Hrvatska preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (u daljnjem tekstu: SSP)⁹⁰ na području državnih potpora, javne nabave i tržišnog natjecanja.

Naime, iako SSP izuzima pomorsku kabotažu od primjene odredbi o slobodi poslovnog nastana,⁹¹ a i ne predviđa mogućnost slobodnog prekograničnog pružanja usluga,⁹² u razdoblju prije punopravnog članstva na području pomorskog prometa u Republici Hrvatskoj primjenjuju se pravila Zajednice koja se odnose na državne potpore i tržišno natjecanje, odnosno "kriteriji koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka 81., 82., 86. i 87. Ugovora o osnivanju Europske zajednice i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice".⁹³ Odatle je moguće zaključiti ne samo o (posrednoj) primjeni primarnog zakonodavstva Zajednice na temelju SSP-a već i o (posrednoj) primjeni sekundarnog zakonodavstva Zajednice, sudske prakse Suda Europskih zajednica te tzv. *soft-law* (primjerice, Komisijine smjernice).

Poduzetnik koji smatra da je potpora (konkurentskom) brodaru koji obavlja javnu uslugu dana nezakonito može tražiti od Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja da na temelju Zakona o državnim potporama provede postupak u kojem utvrđuje je li potpora koja je dana državna potpora te je li ona u skladu

javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 132/2006, Pravilnik o uvjetima koje mora ispunjavati brod i brodar za obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 130/2006.

⁸⁹ Vidi članke 26.-28. (koncesijski sustav) i 49. (potpore) Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu. Odluku o davanju koncesije za državne linije donosi Agencija za obalni linijski pomorski promet sa sjedištem u Splitu. Visina potpore i druga pitanja vezana uz davanje potpore za obavljanje javne usluge uređeni su Uredbom o uvjetima i postupku davanja koncesije za obavljanje javnog prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, 132/2006, članci 37.-42.

⁹⁰ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine - Međunarodni ugovori, 14/2001.

⁹¹ Članak 51. stavak 1. SSP.

⁹² Članci 56.-58. SSP.

⁹³ Članak 70. stavak 2. SSP. U konkretnom slučaju posebno su relevantni članci 86. (obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa) i 87. (državne potpore) Ugovora o osnivanju EZ.

sa zakonom. Tom će prilikom Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja morati uzeti u obzir kriterije iz presude Suda Europskih zajednica u predmetu *Altmark* pomoću kojih se ocjenjuje je li naknada poduzetniku koja mu je dana za obavljanje javne usluge državna potpora.⁹⁴

9. ZAKLJUČAK

Sloboda pružanja usluga jedna je od temeljnih vrednota prava unutarnjeg tržišta Europske zajednice. Ona počiva na zabrani diskriminacije s obzirom na nacionalnost odnosno podrijetlo te omogućuje pravnoj odnosno fizičkoj osobi koja ima poslovni nastan u jednoj državi članici pružanje usluga u drugoj državi članici. Liberalizacija tržišta pomorske kabotaže u Zajednici provedena je upravo primjenom pravila o slobodnom pružanju usluga te se tako unutarnje tržište Zajednice proširilo i na područje pomorske kabotaže. To je tržište sada, nakon što su istekla prijelazna razdoblja za pojedine države članice, potpuno liberalizirano na temelju Uredbe 3577/92, a izvješća koja Komisija periodički objavljuje nakon stupanja na snagu tog propisa pokazuju da liberalizacija kabotaže nije dovela do većih poremećaja unutarnjeg tržišta prometa Zajednice.

Premda je tržište pomorske kabotaže u Uniji liberalizirano, država članica ipak može intervenirati na tržište u segmentu otočne kabotaže nametanjem poduzetnicima obveza obavljanja javne usluge odnosno sklapanjem s poduzetnicima ugovora o javnoj usluzi. Međutim, ograničavanje slobode pružanja usluga koje je opravdano osiguravanjem kontinuirane usluge prema slabo dostupnim područjima i dalje podliježe zabrani diskriminacije. Isto tako, postoje specifična pravila za ocjenjivanje dopuštenosti subvencioniranja poduzetnika koji obavljaju javnu uslugu, a koja se u svojoj biti svode na potrebu očuvanja tržišnog natjecanja.

Iako obavljanje javnog obalnog pomorskog prijevoza u Republici Hrvatskoj nije podvrgnuto istim pravilima kao i obavljanje te djelatnosti u Europskoj uniji, ponajprije zbog toga što Republika Hrvatska još uvijek nije dio unutarnjeg tržišta Zajednice, na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dolazi do značajnog utjecaja pravnog sustava Zajednice na hrvatskog zakonodavca, što se osobito očituje u usklađivanju domaćih propisa kojima se uređuje obavljanje javnog pomorskog prijevoza s načelima državnih potpora i javnih nabava

⁹⁴ Vidi *supra*.

Zajednice. Tako se Zakonom o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom pomorskom prometu i pratećim podzakonskim propisima uređuje transparentan sustav dodjeljivanja koncesija za obavljanje javnog prijevoza te sustav dodjeljivanja potpora za obavljanje javnog prijevoza na linijama na kojima se od ostvarenog prihoda ne mogu pokriti stvarni troškovi, s ciljem osiguranja javnog prijevoza na određenoj liniji.

Sustav odobravanja koncesija za pružanje javnih usluga pomorskog prijevoza te davanja potpora za pružanje tih usluga treba promatrati u širem kontekstu pravila o zaštiti tržišnog natjecanja i nadzoru državnih potpora. Učinkovita provedba sustava linijskog obalnog pomorskog prijevoza uz uvažavanje tih pravila, izvor kojih trenutačno posredstvom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju crpimo iz pravnog poretka Zajednice, daje jamstvo ravnomjernog razvitka tržišnog natjecanja na tržištu pomorskog prijevoza uz uvažavanje ravnomjerne prometne povezanosti svih dijelova Republike Hrvatske.

Summary

Jasminka Pecotić Kaufman *

**MARITIME CABOTAGE IN EUROPEAN COMMUNITY LAW:
COUNCIL REGULATION (EEC) NO. 3577/92 AND RELEVANT
CASE LAW**

Freedom to provide services is one of the fundamental principles of European Community law. This principle, based on non-discrimination between providers of services whose establishment is in one of the Member States of the European Union and whose wish is to provide their services in some other Member State, and the providers of services whose establishment is in this other Member State, has also been applied since the middle of the 1990s in the area of providing services of maritime cabotage. The maritime cabotage market has been liberalized by Regulation (EEC) 3577/92, and besides the principle of free provision of services for carrying out maritime cabotage, European Community rules from the area of market competition, state aid and public procurement are applied as well. By a detailed analysis of Regulation 3577/92 and accompanying interpretative documents of the European Commission, as well as the relevant case law of the Court of European Communities, the author endeavours to give a comprehensive insight into the regulation of the legal system of maritime cabotage in the European Community from the perspective of free provision of services, as well as from the perspective of market competition and state aid.

In addition, legislative regulation of carrying out public transport in maritime coastal line traffic in the Republic of Croatia, as well as the application of European Community rules on maritime cabotage in the domestic legal order are analysed and also commented in the light of the Stabilisation and Association Agreement.

Key words: maritime cabotage, freedom to provide services, market competition, state aid, public procurement, services of general economic interest, European Community law, Stabilisation and Association Agreement

* Jasminka Pecotić Kaufman, LL. M., Assistant, Faculty of economics and business, University of Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

Zusammenfassung

Jasminka Pecotić Kaufman **

DIE SEEKABOTAGE IM RECHT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT: DIE VERORDNUNG DES RATES (EWG) NR. 3577/92 UND DIE EINSCHLÄGIGE RECHTSPRECHUNG

Die Dienstleistungsfreiheit gehört zu den fundamentalen Rechtsgrundsätzen der Europäischen Gemeinschaft. Dieser Grundsatz, der auf dem Verbot der Diskriminierung eines in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungsgebers, der seine Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat erbringen will, gegenüber einem in dem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungsgeber beruht, wird seit Mitte der neunziger Jahre auch auf Dienstleistungen in der Seekabotage angewandt. Der Seekabotagemarkt wurde durch die Verordnung (EWG) 3577/92 liberalisiert, und neben dem Prinzip der Dienstleistungsfreiheit kommen bei der Seekabotage auch EG-Vorschriften aus den Bereichen Wettbewerb, staatliche Beihilfen und öffentliche Aufträge zur Anwendung. Anhand einer detaillierten Analyse der Verordnung 3577/92, der interpretierenden Begleitdokumente der Europäischen Kommission und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften soll hier sowohl unter dem Aspekt der Dienstleistungsfreiheit als auch des öffentlichen Auftragswesens und des Wettbewerbsrechts ein umfassender Einblick in die Regelung des rechtlichen Systems der Seekabotage in der Europäischen Gemeinschaft gewährt werden. Außerdem werden im Zusammenhang mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen auch die gesetzliche Regelung der Erbringung von öffentlichen Transportleistungen in der Linienseeschifffahrt in der Republik Kroatien sowie die Anwendung von EG-Vorschriften zur Seekabotage in der kroatischen Rechtsordnung erörtert.

Schlüsselwörter: Seekabotage, Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerb, staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, EG-Recht, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

** Mag. Jasminka Pecotić Kaufman, Assistentin an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Universität Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb