

## PRAVO TRŽIŠNOG NATJECANJA EUROPSKE ZAJEDNICE I MORSKE LUKE

Mr. sc. Božena Bulum \*

UDK 351.813.12  
347.776(4)EU  
339.923:061.17(4)EU  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: lipanj 2007.

*Objavljivanjem Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi 1997. godine Europska komisija najavila je liberalizaciju tržišta lučkih djelatnosti. U veljači 2001. godine Komisija je usvojila Priopćenje Europskom Parlamentu i Vijeću pod naslovom "Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport". U prilogu priopćenju bio je prijedlog za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (Prijedlog I). Prijedlog je bio prvi pokušaj kreiranja posebnog pravnog režima za lučke djelatnosti na nivou EU. Predlaganje donošenja europske Direktive o lučkim djelatnostima zasigurno je pozitivan potez. Osnovni razlog donošenja Direktive bio je taj što nije uvijek bilo jasno kako odredbe i načela primarnog prava EZ treba primijeniti na lučki sektor. Postojeća sudska praksa davala je samo djelomične odgovore na to pitanje. Direktivom bi se mogla kodificirati postojeća sudska praksa i pravila koja proizlaze iz upravljačke prakse luka u onim državama članicama u kojima se lučke djelatnosti obavljaju transparentno i u skladu s pravilima tržišnog natjecanja. Na taj način Direktiva bi pridonijela ujednačenoj primjeni europskog prava i stvaranju pravne sigurnosti za lučke uprave, operatere i korisnike, kao i stvaranju preduvjeta za slobodno tržišno natjecanje unutar luka Europske unije i između njih, a da se ne dovodi u pitanje lučka autonomija i sigurnost u luci. Međutim, od samog početka Direktiva je naišla na otpor u određenim lučkim krugovima. Veće javno protivljenje donošenju Direktive započelo je nakon što su sindikati lučkih radnika, u nekim državama članicama, shvatili kako bi se implementacijom Direktive moglo ugroziti postojeće nacionalno zakonodavstvo o obavljanju lučkih djelatnosti. To je bio glavni razlog zbog kojeg je Europski parlament odbio Prijedlog I. U kolovozu 2004.*

---

\* Mr. sc. Božena Bulum, asistentica Jadranskog zavoda Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Frane Petrića 4, Zagreb

godine Komisija je iznijela novi prijedlog za donošenje Direktive (Prijedlog II). I novi prijedlog ima određene nedostatke koji su bili prisutni u prvom prijedlogu. Prijedlog II kompliciraniji je i sadržava mnoge dvosmislene i nelogične odredbe, kojima se može ugroziti pravna sigurnost. Nije izglasan u Europskom parlamentu u siječnju 2006. godine, nakon čega je povučen. U radu se analiziraju prijedlozi za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti, kao i buduća europska lučka politika.

Ključne riječi: lučke djelatnosti (usluge), pristup tržištu, tržišna utakmica, odobrenje za obavljanje lučkih djelatnosti, objektivni postupak odabira, ograničenje broja pružatelja usluge, samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe

## 1. UVOD

Objavljivanjem *Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi*<sup>1</sup> (dalje: Zelena knjiga) 1997. godine Europska komisija najavila je donošenje pravnog instrumenta kojim će se na razini Europske unije liberalizirati tržište lučkih djelatnosti (usluga) u najznačajnijim lukama otvorenim za međunarodni promet, kako bi se omogućilo slobodno tržišno natjecanje između luka Unije i unutar<sup>2</sup> njih, uz istovremeno ispunjavanje sigurnosnih standarda.<sup>3</sup> To je bio logičan nastavak procesa otvaranja zatvorenih tržišta i uklanjanja nacionalnih monopola koji se odvijao u drugim sektorima: sektoru telekomunikacija, poštanskih usluga, električne energije i transporta, gdje su liberalizacijske direktive donesene za željeznički i zračni promet te za kopnene usluge u zračnim lukama. Svrha liberalizacije bila je uklanjanje nacionalnih monopola čime bi se pridonijelo stvaranju jedinstvenog tržišta i implementaciji pravila o temeljnim slobodama Europske unije (sloboda kretanja robe, osoba, usluga i kapitala).

<sup>1</sup> Zelena knjiga predstavlja priopćenje koje Komisija objavljuje o području određene politike. Riječ je posebice o dokumentima upućenim zainteresiranim strankama, organizacijama i pojedincima koji se pozivaju na sudjelovanje u nekom savjetovanju ili raspravi. U nekim slučajevima ona pruža poticaj novom zakonodavstvu.

*Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure*, COM (97) 678 final, [http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index_en.htm).

<sup>2</sup> Misli se na natjecanje među operaterima koji obavljaju istovrsne lučke djelatnosti.

<sup>3</sup> Zajednička europska lučka politika predmet je rasprave još od 70-ih godina dvadesetog stoljeća, posebno nakon što je Sud Europskih zajednica u slučaju *French Seamen* potvrdio da se pravila o temeljnim slobodama i tržišnom natjecanju iz Rimskog ugovora primjenjuju na transportni sektor kao cjelinu, pa sukladno tome i na lučki sektor.

Vidi odluku u slučaju 167/73 *Commission v France* (1974) ECR 359, <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

Komisija je isticala kako postoji velika podudarnost među uslugama koje se obavljaju u morskim lukama i kopnenih usluga u zračnim lukama te je zaključeno da bi se pravila Direktive 96/67/EC o pristupu tržištu kopnenih usluga u zračnim lukama Unije<sup>4</sup> mogla *mutatis mutandis* uvažiti prilikom izrade pravnog instrumenta o pristupu tržištu lučkih djelatnosti.<sup>5</sup>

Kao nastavak na Zelenu knjigu Komisija je u veljači 2001. godine donijela Priopćenje Europskom parlamentu i Vijeću<sup>6</sup> pod naslovom “*Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport*”<sup>7</sup> u prilogu kojeg je bio prijedlog za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti<sup>8</sup> (dalje: Prijedlog I). Prijedlog I bio je prvi pokušaj kreiranja posebnog pravnog režima za lučke djelatnosti na razini EU. Nakon donošenja Prijedloga I legislativna procedura nastavljena je sukladno čl. 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (*The Treaty establishing the European Community*, dalje: UEZ),<sup>9</sup> koji regulira postupak suodlučivanja prema kojem Vijeće ministara i Europski parlament dijele legislativne nadležnosti, pa prijedlog za donošenje Direktive moraju usvojiti obje institucije. U studenom 2003. godine Europski parlament u trećem je čitanju odbio donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (dalje: Direktiva). Mnogi smatraju kako je temeljni razlog odbijanja Direktive bio velika politička kampanja koja se vodila protiv samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe od prijevoznika čiji brodovi uplovljavaju u luke EU, što je predviđao Prijedlog I, a što bi moglo imati negativne posljedice na očuvanje radnih mjesta i socijalni status lučkih radnika.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market at Community airports, OJ L 272, 25. 10. 1996., p.45., [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_reference\\_pub.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_reference_pub.do).

Poblize Mia Wouters: Groundhandling Directive for Airports: Food for Thought, *European Seaports Law, EU Law of Ports and Ports Services and the Ports Package*, Antwerpen-Apeldoorn, Malu, 2003., p. 285.

<sup>5</sup> To je stajalište doživjelo mnoge kritike zainteresiranih stranaka te znanstvene i stručne javnosti. Vidi, *infra*, točka 10.

<sup>6</sup> Priopćenje može biti program kako poboljšati područje određene politike ili pak objašnjenje i tumačenje nekih pitanja i pojmova.

<sup>7</sup> *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport*, COM (2001)35 final, priopćenje se naziva i “lučkim paketom” (Ports Package), [http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index_en.htm).

<sup>8</sup> Proposal for a Directive on Market Access to Port Services.

<sup>9</sup> Vidi <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

<sup>10</sup> Tako su nakon objavljivanja Prijedloga I uslijedili veliki štrajkovi lučkih radnika u lukama EU. Poblize Eric Van Hooydonk: The European Port Services Directive: the Good or the Last Try?, *Il diritto marittimo*, 1 (2006), p. 65-111.

Već u kolovozu 2004. godine Komisija je izradila novi prijedlog Direktive (dalje: Prijedlog II).<sup>11</sup> Međutim, ni Prijedlog II nije prošao postupak suodlučivanja. Naime, u siječnju 2006. godine Parlament je po drugi put odbio donošenje Direktive prema Komisijinu Prijedlogu II, nakon čega je Komisija, u ožujku iste godine, povukla Prijedlog II.

Cilj ovog rada jest prikazati i komentirati odredbi dvaju prijedloga Direktive, odnosno njihovih različitih verzija, upozoriti na njihove sličnosti, razlike i nedostatke koji su prouzročili njihovo neprihvatanje, kao i razmatranje buduće europske lučke politike.

## 2. ZELENA KNJIGA O MORSKIM LUKAMA I POMORSKOJ INFRASTRUKTURI

U Zelenoj knjizi Komisija je prvi put iznijela svoja stajališta u svezi s liberalizacijom lučkog sektora. Istaknuto je da postoje znatne razlike u odnosu na vlasništvo, organizaciju i financiranje luka. Komisija je isto tako svjesna kako sukladno načelu neutralnosti sadržanom u čl. 295. UEZ<sup>12</sup> Unija mora ostati neutralna prema privatnopravnom odnosno javnopravnom statusu lučkih operatera. Štoviše, države članice imaju pravo odrediti pravni režim usluga<sup>13</sup> koje se obavljaju u lukama u skladu s njihovim specifičnim geografskim, administrativnim, socijalnim, tehničkim i povijesnim okolnostima.

Međutim, pravila Europske zajednice, u prvom redu pravila njezinih osnivačkih ugovora, primjenjuju se i na lučke poduzetnike, koji se moraju natjecati pod jednakim uvjetima, kad je riječ o obavljanju lučkih djelatnosti komercijalnog karaktera. Lučke djelatnosti moraju se obavljati u skladu s pravilima o tržišnom natjecanju i pravilima o temeljnim slobodama zajamčenim UEZ.

Komisija je u Zelenoj knjizi skrenula pozornost na trend sve većeg sudjelovanja privatnih poduzetnika u obavljanju lučkih djelatnosti, osobito rukovanja teretom, kao i trend koji je prisutan među lučkim upravama, koje se sve više

<sup>11</sup> COM (2004) 654 final, [http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index_en.htm).

<sup>12</sup> Člankom 295. UEZ propisano je da UEZ ne dovodi u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva.

<sup>13</sup> U Zelenoj knjizi razlikuju se lučke djelatnosti koje se odnose na brod (peljarenje, tegljenje, privez i odvez brodova), djelatnosti koje se odnose na teret (rukovanje teretom i njegovo skladištenje) te pomoćne usluge koje se obavljaju u luci (opskrbljivanje brodova vodom, gorivom, prihvata otpada s brodova i usluge protupožarne zaštite).

orijentiraju na obavljanje uloge "kućevlasnika" u luci<sup>14</sup>, bez sudjelovanja u obavljanju lučkih djelatnosti komercijalne prirode. Lučke uprave u tzv. lukama kućevlasničkog (gazdinskog) tipa (engl. *landlord ports*) obavljaju samo one djelatnosti koje su važne za sigurno i efikasno funkcioniranje luke kao cjeline.<sup>15</sup> Nadalje, u Zelenoj knjizi navedeno je kako se operacije rukovanja teretom sve više liberaliziraju, ali na tržištu tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti (peljarenja, tegljenja, priveza i odveza) još uvijek prevladava ograničen pristup obavljanju tih djelatnosti.<sup>16</sup>

Pri kreiranju pravnog instrumenta kojim bi se omogućio slobodan pristup tržištu lučkih djelatnosti, Komisija mora voditi računa o sigurnosnim standardima i o obvezama obavljanja javne službe<sup>17</sup> čija je svrha osiguravanje kontinuiranog obavljanja lučkih djelatnosti, utemeljenog na načelu zabrane diskriminacije, kao i osiguravanja preduvjeta za prevladavanje izvanrednih si-

---

<sup>14</sup> Kućevlasničke luke razlikuju se od tzv. alatnih luka (engl. *tool ports*) gdje lučka uprava osigurava određenu opremu kao što su lučke dizalice, i od tzv. servisnih luka (engl. *service, operating ports*) gdje lučka uprava obavlja sve vrste lučkih djelatnosti, uključujući i rukovanje teretom. Takva lučka uprava naziva se i sveobuhvatnom lučkom upravom (engl. *comprehensive port authority*). Vidi Eric Van Hooydonk: *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of Port Services Directive)*, *European Seaports Law, EU Law of Ports and Ports Services and the Ports Package*, Antwerpen-Apeldoorn, Malu, 2003, p. 96.

<sup>15</sup> Zelena knjiga, t. 38-39., o. c., bilješka 1.

<sup>16</sup> Zelena knjiga, t. 80., o. c., bilješka 1.

<sup>17</sup> Petrović navodi da pojam javne službe u Republici Hrvatskoj nije definiran propisima, nego se u pojedinim zakonima određuje da se neku djelatnost takvom smatra. Ni u doktrini nema jedinstvenog shvaćanja o tome što je javna služba, pa se ističe da je čak teško pronaći i dva pravna pisca koja bi se slagala o tome što su temeljna obilježja javnih službi. Vidi S. Petrović: *Pravni oblici pravnih osoba za obavljanje djelatnosti - pretpostavke i posljedice*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56 (2006) - poseban broj, str. 87-127. Prema Borkoviću, javnu službu uvjetuju dva elementa. Djelatnost koja je prema svojoj prirodi takva da je prijeko potrebna za zadovoljenje općih društvenih potreba i pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu dajući joj, zbog opisane važnosti, poseban društveni tretman. U teoriji se kao načela na kojima počiva vođenje javne službe uzimaju osobito: *načelo kontinuiteta*, prema kojem javna služba mora funkcionirati besprekidno, *načelo prilagodljivosti*, što znači da se takva služba mora prilagođavati promjenjivim potrebama javnog prava, *načelo primata javne službe* u odnosu prema privatnoj službi, iz čega proizlazi njezin diferencijalni pravni režim. Osim toga, ističe se da za javnu službu financijski moment ne smije biti odlučan (*načelo nemerkantilnosti*). Vidi Ivo Borković: *Upravno pravo*, Informator Zagreb, 1997., str. 15.

tuacija u luci. Naprijed navedeni razlozi mogu dovesti do ograničenog pristupa tržištu lučkih djelatnosti, osobito tržištu tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti, o obavljanju kojih u velikoj mjeri ovisi razina sigurnosti u luci.

No, ograničenje pristupa tržištu lučkih djelatnosti ne mora biti uvijek opravdano. Nezadovoljna strana može zatražiti od Komisije da se, u skladu s načelom proporcionalnosti,<sup>18</sup> ispita<sup>19</sup> je li se isti cilj mogao postići manje restriktivnim sredstvima ili čak bez ikakvih ograničenja pristupa tržištu lučkih djelatnosti.

Dakle, Europska komisija trebala bi pri izradi novog pravnog instrumenta o uređenju pristupa tržištu lučkih djelatnosti spojiti dva naizgled nespojiva cilja, cilj zaštite sigurnosti u luci i obavljanja javne službe, s poštovanjem pravila slobodnog tržišnog natjecanja. Svrha liberalizacijskih mjera jest osiguravanje slobodnog pristupa tržištu lučkih djelatnosti, što bi utjecalo na omogućivanje slobodnog tržišnog natjecanja između luka EU i unutar njih, ne dovodeći u pitanje lučku i pomorsku sigurnost i obavljanje javne službe. Međutim, različita

---

<sup>18</sup> Načelo proporcionalnosti određuje da mjere, pravni akti koje donosi Zajednica moraju odgovarati cilju koji se njima postiže i da po svom intenzitetu, sadržaju, opsegu i načinu donošenja i ostvarivanja ne smiju prelaziti okvire potrebne za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Načelo je uređeno čl. 5. st. 3. UEZ (...) Osnovno pravilo koje proizlazi iz načela proporcionalnosti jest da mjere koje poduzima Zajednica moraju biti ograničene samo na ono što je nužno za ostvarivanje zadaća Zajednice. To pravilo vrijedi za svaku djelatnost Zajednice neovisno o tome ostvaruje li ona pritom neku svoju isključivu ovlast ili ovlast kojom konkurira državama članicama, neovisno o tome jesu li te mjere legislativnog ili egzekutivnog karaktera. Vidi Tatjana Josipović: *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 25.

<sup>19</sup> Komisija utvrđuje jesu li ispunjeni uvjeti kako bi se određena usluga mogla smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa te jesu li ispunjeni uvjeti propisani čl. 86. st. 2. UEZ.

Djelatnosti (usluge) od općeg interesa širi su pojam od djelatnosti od općeg gospodarskog interesa. Djelatnosti od općeg interesa obuhvaćaju djelatnosti koje nisu tržišne (npr. obvezno obrazovanje, socijalnu skrb, zdravstvo) i djelatnosti koje su jednako tako od općeg interesa, ali su tržišne (npr. energetske djelatnosti, djelatnosti komunikacija, prijevoza itd.).

*The term services of general economic interest refers to services of an economic nature which the Member States or the Community subject to specific public service obligations by virtue of general interest criterion. The concept of general economic interest thus covers in particular certain services provided by the big network industries such as transport, postal services, energy and communications. However, the term also extends to any other economic activity subject to public service obligations. Vidi White Paper on services of general interest, COM (2004) 374 final, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0374en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0374en01.pdf), p. 22.*

priroda lučkih djelatnosti kao i različitost luka (s obzirom na njihovu veličinu, funkciju i geografske karakteristike) zahtijevat će različit pristup liberalizaciji pojedinih vrsta lučkih djelatnosti kao i odredbe za specifične situacije, uključujući i mogućnost odobravanja izuzeća u određenim slučajevima kad je to opravdano.<sup>20</sup>

U Zelenoj knjizi zainteresirane stranke (Vijeće EU, Europski parlament, Ekonomsko i socijalno vijeće, Vijeće regija, lučke uprave, predstavnici lučke i prijevozne industrije,<sup>21</sup> sindikati i ostale organizacije koje štite socijalna prava radnika) pozvane su da dostave svoje komentare i mišljenja o svim pitanjima koja se u njoj obrađuju, što su one i učinile, te je Zelena knjiga u ovom slučaju bila poticaj za donošenje novog zakonodavstva EU.

### 3. RAZLOZI DONOŠENJA I CILJEVI DIREKTIVE NAVEDENI U PRIJEDLOZIMA I i II TE NJIHOVIM POPRATNIM DOKUMENTIMA

U Priopćenju Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću EU (dalje: Priopćenje) iz veljače 2001. godine Komisije je iznijela svoja stajališta o: (i) uključenju luka u trans-European transport network<sup>22</sup> (TEN-T), (ii) pristupu tržištu lučkih djelatnosti te (iii) javnom financiranju luka i lučke infrastrukture, kao i o pitanjima transparentnosti računa te primjene europskih pravila o državnim potporama na lučki sektor. Priopćenju je priložen Dokument Europske komisije o javnom financiranju i naplaćivanju usluga u lukama EU i prijedlog

<sup>20</sup> Zelena knjiga, t. 95., o. c., bilješka 1.

<sup>21</sup> Svoje komentare dostavili su sljedeći predstavnici industrije te predstavnici lučkih radnika: European Sea Ports Organisation (ESPO), Federation of European Private Port Operators (FEPORT), European Maritime Pilots Association (EMPA), European Tug Owners Association (ETA), European Transport Worker Federation (ETF), European Community Shipowners Associations (ECSA), European Shippers Council (ESC), International Dockworkers Council (IDC), Federation of European Tank Storage Associations (FETSA), Federation of European Terminal (FERPORT) i European Community Association of Ship Brokers and Agents (ECASBA).

<sup>22</sup> Poblize Decision no 884/2004/EC of European Parliament and the Council of 29 April 2004, amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of trans-European transport network, OJ L 167, 30. 04.2004., [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_reference\\_pub.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_reference_pub.do).



Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (Prijedlog I).<sup>23</sup> Istaknuta je velika važnost luka u izgradnji TEN-T, koja je zamišljena kao multimodalna infrastrukturna mreža koja će omogućiti prijevoz “od vrata do vrata” kombiniranjem različitih načina prijevoza, te je zbog toga potrebna detaljna pravna regulacija lučkog sektora na razini EU.

Ponovljena su stajališta iz Zelene knjige o prevladavanju monopola u obavljanju određenih vrsta lučkih djelatnosti te o potrebi donošenja pravnog instrumenta koji bi sadržavao posebna pravila o pristupu tržištu lučkih djelatnosti.

Istaknuto je da je Komisija do sada rješavala probleme koji su se javljali u svezi s primjenom pravila Osnivačkih ugovora na lučki sektor od slučaja do slučaja te da će se takva praksa Komisije zadržati i nakon donošenja Direktive, donošenje koje će uvelike pridonijeti pravnoj sigurnosti jer postojeća sudska praksa nije dala odgovore na sva sporna pitanja.

S obzirom na razlike koje postoje među lukama EU prema njihovom vlasništvu, veličini, funkciji i geografskim karakteristikama, navedeno je da je direktiva najpogodniji pravni instrument za regulaciju lučkog sektora, jer se tim pravnim instrumentom državi članici prepušta njegova implementacija u nacionalno zakonodavstvo, pri čemu država članica sama izabire provedbene mjere kojima će se to postići, uz uvjet da se postignu ciljevi propisani direktivom.

U Priopćenju je također istaknuto da je radi osiguravanja pravednijeg tržišnog natjecanja među lukama u EU potrebno donijeti smjernice<sup>24</sup> o državnim potporama<sup>25</sup> za izgradnju lučke infrastrukture. Naime, visina državnih

---

<sup>23</sup> Taj se prijedlog često naziva i Inicijalni prijedlog iz 2001. godine (Initial Proposal, Prijedlog I) koji se po svom sadržaju razlikuje od Izmijenjenog prijedloga iz 2002. godine (Amended Proposal), kao i tzv. Usuglašenog teksta iz 2003. godine (Conciliation texts), te novog prijedloga iz kolovoza 2004. godine (Prijedlog II).

<sup>24</sup> U smjernicama se iznose glavni aspekti nekog pitanja, ali i opće zamisli direktiva.

<sup>25</sup> Člankom 87. st. 1. UEZ-a državna potpora definirana je kao “potpora koju odobri država članica ili koja je odobrena putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem konkurencije time što određena poduzeća ili proizvodnju određene robe stavlja u povoljniji položaj”. Ona može predstavljati garanciju ili zajam uz subvencionirane kamate, potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja poreza ili socijalnih davanja, pokrivanje operativnih troškova ili troškova osposobljavanja za obavljanje djelatnosti, koristi koje se sastoje od besplatnog obavljanja određenih usluga i sl. Člankom 87. st. 1. UEZ-a propisano je da je samo selektivna potpora, odnosno potpora dana određenom poduzetniku ili sektoru, državna potpora te sukladno tome može biti podložna primjeni čl. 88. UEZ-a.



potpora koje se odobravaju lukama u pojedinim državama članicama znatno varira, čime se pojedine luke dovode u neravnopravan položaj, kad je riječ o tržišnom natjecanju među lukama, koje stvaranjem jedinstvenog europskog tržišta te razvojem pomorskog prometa u EU postaje sve snažnije. Zbog toga su zainteresirane stranke zatražile od Komisije donošenje smjernica o državnim potporama za luke, kao što je to učinjeno za druge sektore, primjerice, brodogradnju i pomorski promet.

Navedeno je da u lučkom sektoru treba razlikovati investicije u lučku infrastrukturu (podgradnju), suprastrukturu (nadgradnju), pokretnu imovinu i obavljanje lučkih djelatnosti. Dok investicije u lučku suprastrukturu, pokretnu imovinu i obavljanje lučkih djelatnosti redovito predstavljaju državne potpore, investicije u lučku infrastrukturu<sup>26</sup> neće se smatrati državnim potporama ako je riječ o javnoj (općoj, osnovnoj infrastrukturi, engl. *general, basic infrastructure*) koja je dostupna svim korisnicima pod jednakim uvjetima. To su, primjerice, investicije za izgradnju i održavanje nasipa, lukobrana, dokova i ostalih mjera za zaštitu od visokih voda, kao i navigacijskih kanala (uključujući jaružanje i lomljenje leda), plovidbenih oznaka, plutača, svjetionika, pontonskih rampi ili cesta unutar luka te ostale infrastrukture koja je *de facto* dostupna svim korisnicima luke. Za razliku od toga, investicije u infrastrukturu kojom se isključivo koristi određeni korisnik (engl. *user-specific infrastructure*), kao što je izgradnja gata, polaganje cijevi i kabela radi priključenja komunalija na određenom mjestu na terminalu, obavljanje poslova koji čine određeno terminalno mjesto pogodnim za konstrukciju (poravnavanje tla, rušenje određenih zgrada ili objekata), smatrat će se državnim potporama ako su izvedeni imajući u vidu potrebe određenog korisnika luke.

---

<sup>26</sup> Istaknuto je da se s obzirom na financiranje lučke infrastrukture razlikuju dvije skupine luka u Europskoj uniji. U prvu skupinu spadaju one luke u kojima se slijedi tradicionalni pristup financiranju lučke infrastrukture putem sredstava javnih tijela (državnih, regionalnih ili lokalnih). To su uglavnom luke u Italiji, Francuskoj, Belgiji, Njemačkoj i Nizozemskoj. U drugu skupinu spadaju luke u kojima se lučka infrastruktura financira iz njihovih vlastitih prihoda (lučkih pristojbi, lučkih naknada, zakupa i prodaje nekretnina u vlasništvu luke i sl.), ali i uzimanjem kredita prema komercijalnim uvjetima na tržištu kapitala. To su uglavnom luke u Danskoj, Finskoj, Irskoj, Španjolskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji. Međutim, iako u nabrojenim državama prevladavaju spomenuti načini financiranja lučke infrastrukture, određene iznimke ipak postoje (kao što su luke u saveznoj pokrajini Mecklenburg-Vorpommern u Njemačkoj koje se financiraju vlastitim prihodima).

Prijedlog II iz 2004. godine, kad je riječ o razlozima donošenja Direktive, u velikoj se mjeri oslanja na svog prethodnika, Prijedlog I.<sup>27</sup> Tako se kao jedan od razloga donošenja Direktive spominju zaključci Europskog vijeća u Lisabonu iz ožujka 2000. godine (Lisabonska strategija za rast i zapošljavanje)<sup>28</sup> i zaključci Europskog vijeća iz Barcelone 2002. godine i Bruxellesa 2003. godine, u kojima se pozivaju sve institucije na donošenje Direktive o lučkim uslugama, te Bijela knjiga o transportu iz 2001. godine čiji je cilj promoviranje pomorskog prijevoza, osobito razvoja međuobalnog prometnog povezivanja (engl. *Short Sea Shipping*) i morskih autoputova (engl. *Motorways of the Sea*), kako bi se smanjila zakrčenost cesta i povećala kohezija s perifernim područjima. Također, kao opravdanje za donošenje jedinstvenih liberalizacijskih pravila ističe se različitost i složenost postojećih nacionalnih pravila, heterogena priroda lučkih djelatnosti te različit status, vlasništvo, tip upravljanja, funkcija i geografske karakteristike luka EU.<sup>29</sup>

Kao temeljni cilj donošenja Direktive, slično kao kod Prijedloga I, Komisija ističe potrebu olakšavanja slobodnog pristupa tržištu lučkih djelatnosti na razini Europske unije kako bi se uklonila postojeća ograničenja koja koče slobodan pristup, poboljšala kvaliteta lučkih usluga, učinkovitost i fleksibilnost luka, pridonijelo smanjenju troškova lučkih usluga te tako unaprijedio kombinirani prijevoz i međuobalno prometno povezivanje. Navodi se da nacionalna zakonodavstva država članica propisuju različite procedure koje se primjenjuju pri odobranju pristupa tržištu lučkih djelatnosti, što dovodi do pravne nesigurnosti s obzirom na prava pružatelja usluga i dužnosti nadležnih tijela koja odobravaju pristup tržištu lučkih usluga.<sup>30</sup>

Van Hooydonk smatra da navedeni Komisijini navodi nisu osnovani te da i Prijedlog II pokazuje veliko nepovjerenje prema lučkom sektoru, osobito prema lučkim upravama. Svoje tvrdnje o nedovoljnoj transparentnosti u po-

<sup>27</sup> Tako Komisija u Eksplanatornom memorandumu koji je priložen uz Prijedlog II ističe da su osnovna načela, filozofija i ciljevi Prijedloga II ostali jednaki onima Prijedloga I. Vidi, Eksplanatorni memorandum Prijedloga II Direktive, [http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/maritime/infrastructure/index_en.htm). ,str. 2.

<sup>28</sup> Vidi, [http://europa.eu.int/groethandjobs/key/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/groethandjobs/key/index_en.htm).

<sup>29</sup> Neki smatraju da različitost organizacijskih sustava u lučkom sektoru EU ne može biti razlog za donošenje jedinstvenih liberalizacijskih pravila, već se ona, naprotiv, može smatrati argumentom protiv harmonizacije. Vidi Eric Van Hooydonk: The European Port Service Directive: the Good or the last Try?, *Il diritto marittimo*, 1 (2006), p. 65-111.

<sup>30</sup> Poblize Uvodni recital Prijedloga II, COM (2004) final, o. c., bilješka 11, t. 6. i 24.

stojećim procedurama za odobravanje obavljanja lučkih djelatnosti Komisija nije potkrijepila dokazima. Iako sudska praksa Europskog suda pokazuje da se u nekim državama članicama javljaju problemi u svezi s pristupom tržištu lučkih usluga, druge države EU već provode objektivne, javne postupke za dodjeljivanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti za koje su nadležne lučke uprave. Dakle, slika koju Komisija pokušava stvoriti o europskoj lučkoj industriji, kao području prepunom zlouporaba, ne odgovara stvarnom stanju. Van Hooydonk zaključuje kako to čini cjelokupnu motivaciju i razloge donošenja Direktive dvojbenim te se postavlja pitanje opravdanosti regulacije lučkog sektora na razini EU.<sup>31</sup> Njegove kritike mogle bi se smatrati opravdanima ako se uzme u obzir činjenica da je lučki sektor u EU među najučinkovitijima<sup>32</sup> na svijetu te da se u njemu kontinuirano ulaže u izgradnju lučke podgradnje i nadgradnje i održava visoka razina zaposlenosti specijaliziranih radnika, uz istodobno naplaćivanje vrlo niskih naknada lučkim korisnicima. Postavlja se pitanje zašto mijenjati sustav koji ostvaruje tako dobre rezultate, osobito ako se promatra kompleksnost predložene Direktive i mogući pravni problemi koje bi njezina primjena mogla proizvesti.

U nastavku rada bavit ćemo se analizom odredbi dvaju prijedloga Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti, odnosno različitih verzija dvaju prijedloga, te ćemo pokušati upozoriti na njihove nedostatke, koji su prouzročili otpor zainteresiranih stranaka prema predloženoj Direktivi te njezino neprihvatanje od Europskog parlamenta.

#### 4. PODRUČJE PRIMJENE PREDLOŽENE DIREKTIVE

Područje primjene predložene Direktive određeno je s obzirom na određene vrste lučkih djelatnosti, s obzirom na određene luke ili lučke sustave te pružatelje lučkih usluga na koje se Direktiva primjenjuje.

---

<sup>31</sup> Vidi Eric Van Hooydonk: *The European Port Service Directive: the Good or the last Try?, o.c.*, p. 65-111.

<sup>32</sup> Studija koju su proveli Clark, Dollar i Micco o troškovima pomorskog prijevoza i učinkovitosti potvrđuje da Sjeverna Amerika i Europa imaju najučinkovitije luke na svijetu. U studiji se također navodi da države s neučinkovitim lukama naplaćuju veće troškove za rukovanje teretom od država koje imaju učinkovite luke. Države čije se luke smatraju najučinkovitijima (Singapur i Belgija) nude i najjeftinije lučke usluge. Vidi X. Clark, D. Dollar, A. Micco, *Maritime Transport Costs and Port Efficiency*, November 2003., [www.dii.uchile.cl/~cea/lase2003/program\\_3.pdf](http://www.dii.uchile.cl/~cea/lase2003/program_3.pdf), p.18.

#### 4.1. Lučke djelatnosti

Direktiva se primjenjuje na tehničko-nautičke lučke djelatnosti (peljarenje, tegljenje, privez i odvez), djelatnosti rukovanja teretom (ukrcaj i iskrcaj, lučko slaganje tereta i s njim povezane poslove,<sup>33</sup> slaganje tereta na brod,<sup>34</sup> prekrcaj i ostale vrste unutarterminalnog transporta) te putničke usluge (uključujući ukrcaj i iskrcaj putnika) koje se obavljaju na lučkom području ili na vodenom prilazu iz luke ili prema luci ili lučkom sustavu na koji se Direktiva primjenjuje, uz uvjet da se iste usluge pružaju korisnicima uz naplatu.<sup>35</sup> Ostale operacije rukovanja teretom kao što je pohranjivanje, deponiranje, skladištenje i sjedinjenje pošiljaka, na koje se Direktiva trebala primjenjivati prema Inicijalnom prijedlogu iz 2001. godine, u Prijedlogu II nisu navedene odnosno izuzete su

<sup>33</sup> Lučki slagači ili stivadori (engl. *stevedores, stevedoremen*) osobe su koje se bave ukrcajem i iskrcajem tereta iz broda, slaganjem tereta na brod, prekrcajem tereta s jednog prijevoznog sredstva na drugo. Na te se poslove prirodno nadovezuje slaganje tereta u kopnena prijevozna sredstva, skladištenje tereta u lučkim skladištima i sl. Lučki slagač može se obvezati da će obavljati i neke poslove koji su u posrednoj vezi s njegovom glavnom djelatnošću, kao što su pakiranje robe, njezino označavanje, slaganje u kontejnere, naručivanje kopnenih prijevoznih sredstava, utvrđivanje količine i stanje robe pri iskrcaju te ulaganje prigovora prijevozniku za gubitak ili oštećenje robe. U kontejnerskom prometu poslove lučkog slagača obavlja poduzetnik poslova kontejnerskog terminala. Drago Pavić: *Pomorsko imovinsko pravo*, Književni krug, Split, 2006., str. 59.

<sup>34</sup> Posao slaganja tereta na brod (engl. *stowage*) i način na koji se obavlja vrlo je važan činitelj u ukupnoj sposobnosti broda za plovidbu (engl. *seaworthiness*) i u njegovu iskorištavanju, jer je svrha dobrog slaganja tereta osiguranje potrebnog stabiliteta broda, sigurnosti tereta od pomicanja i obrušavanja prilikom valjanja broda ili rada na ukrcavanju ili iskrcavanju, sigurnost osoba li drugog tereta, mogućnost provjetravanja tereta, što potpunije iskorištenje broskog prostora radi postizanja što povoljnijeg prijevoznog i financijskog učinka i što veće ukrcajno-iskrcajne norme, bez izlaganja posebnim troškovima. Ljubomir Predojević: *Englesko-hrvatski ili srpski pomorski poslovni rječnik*, Otakar Keršovani, Opatija, 1988., str. 485.

<sup>35</sup> Naknada koja se naplaćuje za obavljanje lučkih djelatnosti koje su predmet reguliranja Direktive nije uključena u lučke pristojbe koje se naplaćuju brodovima kao naknada za dopuštenje pristajanja u određenoj luci, upotrebu njezine obale radi ukrcavanja ili iskrcaavanja ili u druge svrhe. Lučke pristojbe određuju se aktom javne vlasti, za razliku od lučkih naknada koje su ugovorne prirode, a naplaćuju se za obavljene lučke djelatnosti. Poblize Ante Šurić: *Lučke pristojbe i naknade*, referat iz zbornika: Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet, Split, 1998., str. 83-89.

od primjene Direktive. Kao razlog izuzimanja tih usluga Komisija navodi da se područje primjene Direktive nastojalo ograničiti samo na usluge koje se mogu obavljati isključivo unutar lučkog područja<sup>36</sup> kako bi se izbjegla potreba propisivanja različitih normi za određene usluge uređene Direktivom, ovisno o tome gdje se usluge obavljaju. Također, prijedlozima Direktive nije predviđena njezina primjena ni na špediterske poslove, poslove pomorske agencije, razvrstavanja, sakupljanja, prepakiranja, carinjenja i kontrole kvalitete robe, kao ni opskrbu brodova vodom, pogonskim gorivom i prihvat otpada s brodova, iako se te djelatnosti najčešće obavljaju unutar lučkog područja. Direktiva se ne primjenjuje ni na temeljne funkcije lučke uprave, a to su: briga za opću lučku infrastrukturu,<sup>37</sup> nadzor nad obavljanjem lučkih djelatnosti<sup>38</sup> i ubiranje lučkih pristojbi, jer njezin cilj nije liberalizacija tržišta za tu vrstu usluga koje najčešće obavljaju lučke uprave.

Radi usporedbe navodimo da su člankom 50. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama Republike Hrvatske (Narodne novine, 158/2003 i 141/2006, dalje: ZPDML) propisane djelatnosti lučke uprave. Iz odredbi tog članka proizlazi da lučke uprave u RH mogu obavljati isključivo nekomercijalne djelatnosti.<sup>39</sup> Međutim, u točki 5. istog članka propisana je obveza lučke uprave da osigura pružanje usluga od općeg interesa ili usluga za koje ne postoji gospodarski interes drugih gospodarskih subjekata. Prema prijašnjem Zakonu o morskim lukama (Narodne novine, 108/95, 6/96, 137/99 i 97/00, dalje: ZML), lučka uprava mogla je radi obavljanja tih usluga osnovati jedno ili više trgovačkih društava

---

<sup>36</sup> Pohranjivanje tereta, njegovo deponiranje, skladištenje i sjedinjenje pošiljaka usluge u koje se mogu obavljati i izvan lučkog područja.

<sup>37</sup> Ta se funkcija sastoji od upravljanja lučkim zemljištem i brige za infrastrukturu te lučku opremu i uređaje, a čine je poslovi gradnje i održavanja luke te odobravanja korištenja uslugama terminalnih operatera i rukovatelja teretom. Kao posljedica te funkcije za korisnike luke nastaje obveza plaćanja lučkih pristojbi. Lučka uprava tretira se kao pružatelj usluge od općeg gospodarskog interesa u smislu čl. 86. st. 2. UEZ, što može dovesti i do neprimjenjivanja prava tržišnog natjecanja na tu vrstu usluga.

<sup>38</sup> Osnovno je obilježje te usluge da ona ima karakter javne službe, nije ekonomske prirode i pružatelj usluge ne smatra se poduzetnikom u smislu prava tržišnog natjecanja. Dakle, na nju se ne primjenjuje ni pravo tržišnog natjecanja, kao ni odredbe o temeljnim slobodama EU.

<sup>39</sup> Članak 48. st. 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama propisuje da je lučka uprava neprofitna pravna osoba, što bi značilo da se lučke uprave ne osnivaju s ciljem stjecanja dobiti.

u svom vlasništvu,<sup>40</sup> dok ZPDML ne spominje tu mogućnost. Smatramo da bi *de lege ferenda* i lučkim upravama u Republici Hrvatskoj trebalo dati pravo obavljanja lučkih djelatnosti, pa i djelatnosti komercijalnog karaktera, ako nema zainteresiranih za dobivanje koncesije za njihovo obavljanje, ili ako nitko od zainteresiranih kandidata ne ispunjava uvjete za dodjeljivanje koncesije. U suprotnom korisnici luke mogli bi biti uskraćeni za određene usluge u luci, što će imati negativne učinke na konkurentnost luke, pa bi njezini korisnici mogli odabrati neku drugu luku za pristajanje. U državama EU obavljanje lučkih djelatnosti od strane lučke uprave česta je praksa,<sup>41</sup> pa lučke uprave vrlo često uz obavljanje svojih osnovnih djelatnosti obavljaju i određene djelatnosti gospodarske prirode radi ostvarivanja dobiti.

#### 4.2. Luke i lučki sustavi

Na temelju čl. 2. st. 2. Prijedloga II Direktiva bi se trebala primjenjivati na morske luke ili lučke sustave<sup>42</sup> koji se nalaze na teritoriju država članica EU i otvoreni su za opći međunarodni trgovački promet te čiji prosječni godišnji promet, za svaku pojedinu luku, u prethodne tri godine nije bio manji od 1,5 milijuna tona robe i/ili 200 000 putnika.<sup>43</sup> Člankom 2. stavkom 4. propisano je da države članice mogu primijeniti Direktivu i na druge luke, koje ne zadovoljavaju propisane kriterije.<sup>44</sup> Nadalje, člankom 1. stavkom 1. propisano je da će lučki operatori i prijevoznici koji samostalno obavljaju lučke djelatnosti za

<sup>40</sup> Vidi čl. 34. ZML.

<sup>41</sup> To možemo zaključiti i iz postojanja velikog broja odredbi predložene Direktive kojima se regulira položaj i nadležnosti lučke uprave u svezi s pristupom tržištu lučkih djelatnosti, u slučaju kad ona obavlja i određene komercijalne lučke djelatnosti u konkretnoj luci.

<sup>42</sup> Lučki sustav predstavlja dvije luke ili više njih koje se nalaze na istom geografskom području i kojima upravlja isto tijelo (čl. 3. st. 3.). U Prijedlogu II navedeno je da svaka pojedina luka lučkog sustava mora ispunjavati uvjet propisanog godišnjeg prometa za primjenu Direktive.

<sup>43</sup> Prema Inicijalnom prijedlogu, kriterij prometa robe i putnika za primjenu Direktive bio je 3 milijuna tona robe ili 500 000 putnika.

<sup>44</sup> Direktiva se neće primjenjivati na ribarske luke, marine i vojne luke. Države članice mogu izuzeti od primjene Direktive i luke s velikim sezonskim razlikama u prometu ako su zadovoljne postojećom razinom tržišnog natjecanja za pristup tržištu lučkih djelatnosti u njima.

vlastite potrebe imati slobodan pristup samo lučkoj infrastrukturi koja je općenito dostupna, u opsegu koji je potreban za obavljanje njihovih aktivnosti. Iz toga proizlazi da se oni neće moći slobodno koristiti lučkom nadgradnjom, primjerice dizalicama. Prema našem mišljenju, formulacija “u opsegu koji je potreban za obavljanje njihovih aktivnosti” može dovesti do različitih tumačenja. Postavlja se pitanje tko će odlučivati o tome je li određenom operateru potreban pristup nekoj luci i prema kojim kriterijima. Države članice i lučke uprave prilikom odbijanja pristupa lučkoj infrastrukturi potencijalnom pružatelju usluga mogle bi se pozivati na to da postoji druga luka koja mu može jednako ili čak bolje odgovarati za obavljanje njegovih djelatnosti. To bi značilo povratak na primjenu doktrine o pravu pristupa osnovnoj lučkoj opremi i uređajima (engl. *essential facilities*)<sup>45</sup> potrebnim za obavljanje određene djelatnosti, na koju se Komisija pozivala u mnogim slučajevima.<sup>46</sup> Doktrina o pravu pristupa osnovnoj lučkoj opremi i uređajima primjenjuje se samo kod odobravanja pristupa lukama za koje ne postoji prihvatljiva alternativa. Međutim, iz ostalih odredbi Direktive i njezinih popratnih dokumenata proizlazi da je cilj Direktive otvaranje tržišta za lučke djelatnosti u svim lukama EU koje zadovoljavaju propisane količinske kriterije (prometa robe i putnika), bez obzira na njihovu zamjenjivost, zbog čega je potrebna preciznija regulacija tog pitanja.

Postoje mišljenja da bi se primjena Direktive mogla izbjeći kod luka koje posluju prema tržišnom modelu, odnosno bez bilo kakve financijske pomoći države (prema načelu *user pays*) i kojima upravlja sveobuhvatna lučka uprava (koja istodobno i obavlja neke ili sve lučke djelatnosti), jer je riječ o lukama koje *de facto* nisu otvorene svim prijevoznicima, već samo onima koje odabere lučka uprava. Komisija je u više navrata isticala da će se Direktiva jednako primjenjivati na luke u privatnom i državnom vlasništvu, kao i na one koje

---

<sup>45</sup> Tom se doktrinom nameću posebne obveze poduzetniku u vladajućem položaju koji posjeduje lučku opremu i uređaje ili lučku podgradnju ili ih kontrolira, a prema kojoj njegovim konkurentima treba biti omogućen pristup kako bi mogli obavljati usluge. Poduzetnik u vladajućem položaju ne smije odbiti pristup svojim konkurentima, već im ga mora omogućiti pod jednakim, razumnim i nediskriminatornim uvjetima, koji ne smiju biti nepovoljniji od uvjeta prema kojima je i njemu dopušten pristup. Vidi Vincent J. G. Power: European Community Competition law and Sea-Ports, *Il diritto marittimo*, 1 (2001), p. 90-115.

<sup>46</sup> Primjerice u slučajevima *Holyhead Commission Decision* 94/19/EC, OJ 194 L 15/8 i *Rodby Commission Decision* 94/119/EC, O J 1993 L 55/52. Vidi [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_reference\\_pub.do](http://eur-lex.europa.eu/RECH_reference_pub.do).



posluju prema tržišnom modelu ili uz pomoć države. Prijedlog II čak prisiljava i samog vlasnika luke da, u određenim slučajevima, dopusti pristup obavljanju djelatnosti u luci svojim konkurentima (čl. 11. Direktive).

Kad je riječ o kriteriju prometa robe i putnika potrebnom za primjenu Direktive na konkretnu luku, treba napomenuti kako je i Sud Europskih zajednica<sup>47</sup> u određenim slučajevima uzimao u obzir promet robe i putnika u luci kod određivanja predstavlja li neka luka značajan dio zajedničkog tržišta odnosno hoće li se, sukladno tome, na nju primijeniti pravila UEZ o tržišnom natjecanju. Tako je u slučaju *Merci* utvrđeno da tržište operacija rukovanja teretom u luci Genova predstavlja značajan dio zajedničkog tržišta, kad se uzme u obzir opseg djelatnosti u toj luci i činjenica da je Genova jedna od najvažnijih luka u EU i najvažnija luka u Italiji. Zaključeno je kako je luka Genova dovoljno značajna da utječe na trgovinu među državama članicama.<sup>48</sup>

Međutim, primjena kriterija prometa robe i putnika u određenoj luci može prouzročiti mnoge probleme u praksi. Naime, ona može negativno utjecati na tržišno natjecanje između malih i velikih luka koje se natječu na istom tržištu. Dok će se na veću luku, koja zadovoljava kriterij prometa robe i putnika potreban za primjenu Direktive, primjenjivati stroga pravila Direktive, manja luka će ostati izvan njezine primjene (jer ne zadovoljava navedeni kriterij) te će biti u znatno povoljnijem kompetitivnom položaju u odnosu prema većoj luci. Također, postoji opasnost da će nadležna nacionalna tijela nastojati izbjeći primjenu Direktive tako što će podijeliti velike luke na više manjih luka, koje neće dostizati propisani prag prometa robe i putnika. Isto tako vrlo je vjerojatno kako novoizgrađene luke u početnoj fazi svoga djelovanja neće dosezati propisani prag prometa te se Direktiva na njih neće primjenjivati u razdoblju kad je njezina primjena zapravo najpotrebnija, jer se tada odabire najveći broj pružatelja usluga u luci. Zbog svega naprijed navedenog smatramo da je u budućim prijedlozima pravnog instrumenta za reguliranje lučkih djelatnosti potrebno dodatno razmotriti ovaj kriterij.

<sup>47</sup> The Court of Justice of the European Communities čini 27 sudaca i 8 nezavisnih odvjetnika (*advocates general*). Njegova funkcija je dvojaka: 1. odgovornost za izravnu primjenu prava Zajednice u određenim slučajevima i 2. opća odgovornost za tumačenje odredaba prava EU, pri čemu nastoji osigurati stalnu i jednaku primjenu tog prava. Osigurava istovjetno tumačenje prava Zajednice na njezinu području putem suradnje s nacionalnim sudovima kroz prethodni postupak za tumačenje prava Zajednice.  
<http://curia.europa.eu/en/instit/presentation/cje.htm>

<sup>48</sup> Vidi C-179/90, *Merci* (1991) ECR I-5889, t. 15., <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

### 4.3. Pružatelji usluga

U čl. 1. st. 1. Direktive navodi se da će se predložena Direktiva primjenjivati na "pružatelje lučkih usluga iz Europske unije". Ta je formulacija objašnjena u čl. 2. st. 7. Direktive u kojem je navedeno kako države članice mogu zahtijevati da brodovi koji se uglavnom koriste za obavljanje lučkih djelatnosti budu upisani u upisnike i viju zastavu države članice EU. Prijedlogom II brisana je odredba koju su sadržavali nacrti iz 2001. i 2003. godine, prema kojoj su države članice mogle zahtijevati i da poduzetnici koji obavljaju lučke djelatnosti imaju poslovni nastan na području Europske unije. Razlog tome je što se navedenom odredbom nacrti iz 2001. i 2003. godine mogu kršiti preuzete međunarodne obveze država članica. Pri tome se ponajprije misli na Statut o međunarodnom režimu morskih luka<sup>49</sup> koji zabranjuje diskriminaciju na temelju zastave odnosno nacionalnosti u odobravanju pristupa i reguliranju upotrebe luke. Kad je riječ o samostalnom obavljanju lučkih djelatnosti za vlastite potrebe od strane brodova koji ne viju zastavu države članice EU, Komisija je već u nacrtu iz 2002. godine zauzela stajalište kako se pravo samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe ne može ograničiti samo na brodove koji viju zastavu države članice EU, kao što je predlagao Europski parlament, jer to ne bi bilo u skladu s međunarodnim pravilima. Komisija nije podrobnije objasnila promjenu svog stajališta s obzirom na Inicijalni prijedlog koji je predviđao mogućnost ograničenja prava samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za prijevoznike čiji brodovi ne viju zastavu države članice EU.

Mogućnost rezervacije pristupa tržištu lučkih usluga u lukama EU isključivo za poduzetnike iz EU zasigurno će biti predmet mnogobrojnih rasprava, kako na razini EU, tako i na međunarodnoj razini, u prvom redu zbog pojave globalnih korporacija specijaliziranih za obavljanje radnji rukovanja teretom u luci.

## 5. OBVEZA PRIBAVLJANJA ODOBRENJA ZA OBAVLJANJE LUČKIH DJELATNOSTI

Jedan od temeljnih instituta predviđenih Direktivom jest institut odobrenja (engl. *authorisation*). Odobrenje je definirano kao bilo koja dozvola, uključujući

---

<sup>49</sup> Vidi Convention and Statute on International Regime of Maritime Ports, Geneva, 9. December 1923., Art. 2. Republika Hrvatska pristupila je Konvenciji. Vidi <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/bible.asp>, stranica posjećena 28. 6. 2007.

i ugovor, kojom se dopušta fizičkoj ili pravnoj osobi obavljanje jedne ili više vrsta lučkih djelatnosti ili samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe (čl. 3. st. 12. Direktive). Definiciji nedostaje preciznost, pa se može samo nagađati koje su sve vrste dozvola odnosno ugovora njome obuhvaćene. Pretpostavljamo da bi odobrenje propisano Direktivom obuhvaćalo zakup zemljišta, koncesije na pomorskom dobru i koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti.<sup>50</sup>

Posebno odobrenje mora se dati za obavljanje svake pojedine lučke djelatnosti, odnosno za svaki terminal, bez obzira na to daje li se odobrenje istom lučkom poduzetniku.<sup>51</sup>

Za razliku od prethodnih verzija Direktive, Prijedlog II uvodi obvezu pribavljanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, koju države članice moraju unijeti u svoja zakonodavstva.<sup>52</sup> U Eksplanatornom memorandumu,<sup>53</sup> kao i u Uvodnim recitalima, Komisija nije navela jasne razloge te novine odnosno izmjene jednog od temeljnih instituta Direktive.

Ako tako odluči nadležno tijelo, ili to zahtijeva postojeći i /ili potencijalno novi pružatelj usluge, prilikom davanja odobrenja slijediti će se posebni, objektivni postupak odabira (čl. 7. st. 2.). Ta odredba razlikuje se od prijašnjih

---

<sup>50</sup> Direktivom nije obuhvaćena prodaja zemljišta i zgrada u luci jer je to uređeno Komisijinim Priopćenjem o elementima državnih potpora kod prodaje zemljišta i zgrada od strane javnih tijela kojom je propisana obveza transparentnosti postupka prikupljanja ponuda. Vidi Eric Van Hooydonk: *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of Port Services Directive)*, o. c., p.152.

<sup>51</sup> ZPDML propisuje da se pravo na obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojeće podgradnje i nadgradnje te gradnje novih građevina i drugih objekata nadgradnje stječe na temelju koncesije. Lučka uprava, u pravilu, daje ovlašteniku koncesije koncesiju za obavljanje jedne lučke djelatnosti, a jednom koncesionaru ne može se dati koncesija za obavljanje svih lučkih djelatnosti. Vidi čl. 66. Dakle, u Republici Hrvatskoj ne postoji mogućnost da u lukama otvorenim za javni promet isti poduzetnik obavlja sve lučke djelatnosti, dok u državama EU to nije isključeno.

<sup>52</sup> Ne kasnije od isteka 18 mjeseci nakon datuma predviđenog za prenošenje Direktive, svi pružatelji lučkih usluga moraju obavljati djelatnosti na temelju odobrenja nadležnog tijela u maksimalnom trajanju predviđenom Direktivom. Vidi čl. 7. st. 1. Direktive.

<sup>53</sup> U Eksplanatornom memorandumu Prijedloga II Direktive samo je navedeno da je cilj Direktive postizanje efikasnog pristupa tržištu lučkih djelatnosti, no nije potpuno jasno kako će se taj cilj postići nametanjem opće obveze pribavljanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti u Prijedlogu II. Vidi Eksplanatorni memorandum, str. 6-7., o.c., bilješka 27.

nacrta prema kojima se objektivni postupak odabira morao primijeniti samo u slučaju ograničenja broja pružatelja usluga u luci.

Prijedlogom II također je propisano da kriteriji za davanje odobrenja moraju biti transparentni, nediskriminatorni, objektivni, relevantni i proporcionalni. Oni se mogu odnositi samo, gdje je to moguće, na: a) profesionalne kvalifikacije pružatelja usluge i njegovih zaposlenika, njegovu financijsku situaciju te njegovo pokriće od strane osiguratelja, b) pomorsku sigurnost ili sigurnost i sigurnosnu zaštitu luke ili njezinog prilaza, njezinih uređaja, opreme i osoba, c) poštovanje pravila o zapošljavanju i socijalnim pravima, uključujući kolektivne ugovore, uz uvjet da su kompatibilni s pravom EZ, u svakom slučaju moraju se minimalno poštovati prava utvrđena europskim pravilima o socijalnoj zaštiti, d) poštovanje lokalnih, nacionalnih i međunarodnih zahtjeva za zaštitu okoliša, e) razvojnu politiku luke.

Nadležna tijela nisu obvezna prilikom davanja odobrenja primijeniti bilo koji od navedenih kriterija. Svrha je odredbi o kriterijima za davanje odobrenja onemogućiti primjenu bilo kojeg drugog kriterija osim onih koji su propisani Direktivom. Pri određivanju kriterija za davanje odobrenja nije se pravila razlika između triju glavnih podvrsta lučkih usluga (tehničko-nautičke usluge, usluge rukovanja teretom i putničke usluge), koja je potrebna, jer svi kriteriji nisu jednako važni za pojedine vrste usluga. Međutim u Prijedlogu II, za razliku od Prijedloga I, naznačeno je da će se kriteriji primjenjivati samo tamo gdje je to moguće (ovisno o vrsti usluge o kojoj je riječ). Drugim riječima, mora se poštovati zahtjev za relevantnosti kriterija.

Člankom 7. st. 3. Direktive propisano je da odobrenje može obuhvaćati obvezu obavljanja javne službe,<sup>54</sup> koja se odnosi na sigurnost, redovitost, kontinuitet, kvalitetu, cijenu i uvjete pod kojima se usluge mogu obavljati. Obveza obavljanja javne službe u Prijedlogu II određena je kao obveza nametnuta od nadležnog tijela kako bi se osiguralo primjereno obavljanje određene vrste lučkih djelatnosti (čl. 3. st. 8.).

Prijedlogom II predviđeno je da države članice mogu donijeti pravila o stjecanju zvanja i svjedodžbe o osposobljenosti polaganjem ispita. Također, u slučajevima gdje se za stjecanje profesionalnih kvalifikacija zahtijevaju posebna znanja i iskustva koja se tiču lokalnih uvjeta, države članice moraju osigurati odgovarajuće osposobljavanje za zainteresirane pružatelje usluga prema tran-

<sup>54</sup> Obveza obavljanja javne službe često se nameće poduzetnicima koji obavljaju tehničko-nautičke lučke djelatnosti. Vidi *infra*, t. 11.

sparentnim i nediskriminirajućim uvjetima i, gdje je to moguće, uz naplatu. Ta odredba odnosi se u prvom redu na peljarenje u lučkom području. Peljar je vodič kroz lučke vode, pa je za obavljanje tog zanimanja poznavanje lokalnih prilika nužan preduvjet. Međutim, mala je vjerojatnost da bi ta odredba ikada zaživjela u praksi. Naime, potencijalni pružatelji usluga koji žele steći znanja o lokalnim uvjetima, ta će znanja moći steći jedino od aktualnih pružatelja usluga. Nerealno je očekivati da će peljari zaposleni u luci osposobljavati osobe koje su im izravni konkurenti i koje im poslije zbog toga mogu oduzeti posao. Smatramo da ni uvođenje naknade za osposobljavanje neće bitno promijeniti situaciju.

Sporna je i odredba čl. 7. st. 6. Direktive kojom je propisano da pružatelj usluga u luci ima pravo za obavljanje lučkih usluga za koje je dobio odobrenje zaposliti lučke radnike koje on sam odabere, pod uvjetom da ispunjava uvjete propisane zakonodavstvom države članice u kojoj se usluge obavljaju te da je zakonodavstvo konkretne države članice u skladu s pravom Europske zajednice. Na prvi pogled, čini se da se tom odredbom nastoje ukinuti svi postojeći sustavi registracije lučkih radnika, prema kojima je obavljanje lučkih djelatnosti bilo zakonom rezervirano za lučke radnike koji imaju neku vrstu službene licence. Nadalje, potrebno je napomenuti da je Konvencijom koja je donesena u okviru Međunarodne organizacije rada (engl. *International Labour Organisation*, dalje: ILO), ILO Konvencijom o socijalnim reperkusijama novih metoda rukovanja teretom na dokovima C 137 iz 1973. godine<sup>55</sup> (dalje: ILO Konvencija C 137) propisano da registrirani lučki radnici trebaju imati prednost pri zapošljavanju radi obavljanja lučkih djelatnosti, pod uvjetom da je riječ o osobama koje redovito obavljaju to zanimanje i koje ovise o njegovu obavljanju, jer je ono glavni izvor njihovih prihoda.<sup>56</sup> Odredbom čl. 7. st. 6. Direktive propisano je da pružatelji lučkih usluga moraju poštovati nacionalno zakonodavstvo, pa tako i zakonodavstvo o socijalnim pravima radnika koje je na snazi u državi članici u kojoj se obavljaju lučke usluge (koje može propisivati pravo isključivog zapošljavanja registriranih lučkih radnika), a Eksplanatorni memorandum Prijedloga II Direktive čak poziva države članice da ratificiraju

<sup>55</sup> Convention C 137 concerning the Social Repercussions of New Methods of Cargo Handling in Docks, Geneva, 25. June 1973. Konvenciju su ratificirale 24 države, od čega 9 država članica EU: Finska, Francuska, Italija, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Portugal, Španjolska i Švedska. Republika Hrvatska nije ratificirala tu konvenciju. Vidi <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?c137>, stranica posjećena 28. 6. 2007.

<sup>56</sup> Vidi čl. 3.2 i čl. 1.1. ILO Konvencije C 137.

ILO Konvenciju C 137.<sup>57</sup> Zbog navedenog moglo bi se pomisliti da Direktiva nastoji zadržati postojeće sustave isključivog zapošljavanja registriranih lučkih radnika. Međutim, čl. 7. st. 6. također propisuje da relevantne odredbe nacionalnog zakonodavstva (misli se na odredbe o socijalnim pravima radnika) moraju biti u skladu s pravom Europske zajednice, prema kojem zadržavanje isključivih prava registriranih lučkih radnika na obavljanje lučkih djelatnosti ne bi bilo prihvatljivo, jer je protivno načelu slobodnog pružanja usluga propisanom čl. 49. UEZ.

Dakle, odredba čl. 7. st. 6. Direktive može biti različito tumačena. Neki smatraju da to nije slučajno, jer se Komisija nije željela upustiti u reguliranje ovog politički izrazito osjetljivog pitanja, o kojem ovisi zaposlenje velikog broja registriranih lučkih radnika, već je odgovornost prebacila na Europski sud.<sup>58</sup>

Sud Europskih zajednica tim pitanjem bavio se još 1999. godine kada mu se obratio Žalbeni sud u Ghentu pred kojim se vodio kazneni postupak protiv gospodina *Becua* i još tri osobe koje su bile optužene da su se za obavljanje lučkih djelatnosti poslužile neregistriranim lučkim radnicima, što je prema belgijskom zakonu kazneno djelo. Žalbeni sud je od Suda Europskih zajednica zatražio odgovor na pitanje ima li pojedinac pravo usprotiviti se zakonodavstvu države članice koje za obavljanje lučkih djelatnosti propisuje obvezu korištenja isključivo registriranim lučkim radnicima čije naknade znatno premašuju iznose koje bi morao isplatiti svojim zaposlenicima ili drugim radnicima. Sud Europskih zajednica skrenuo je pozornost na činjenicu da se pravo tržišnog natjecanja, pa tako i čl. 86. st. 1. UEZ koji sadržava pravilo o zabrani ostavljanja na snazi i usvajanja mjera u suprotnosti s pravilima UEZ, a osobito s pravilima o zabrani diskriminacije na temelju državljanstva te pravilima o tržišnom natjecanju, primjenjuje samo na one mjere koje se tiču djelovanja poduzetnika, odnosno tvorevina koje obavljaju aktivnosti gospodarske prirode. Kako se registrirani lučki radnici u nekoj luci ne mogu smatrati poduzetnicima u smislu prava tržišnog natjecanja EU, tako se na njih ne može primijeniti odredba čl. 86. st. 1. UEZ.<sup>59</sup> Neki smatraju da je presudom u slučaju *Becu* zaobiđena primjena pravila tržišnog natjecanja EZ radi očuvanja socijalnog mira u državama članicama EU u kojima postoji sustav registracije lučkih radnika. Zanimljivo

<sup>57</sup> Eksplanatorni memorandum, *o.c.*, bilješka 27, str. 4.

<sup>58</sup> Vidi Eric Van Hooydonk: *The European Port Service Directive: the Good or the last Try?*, *o.c.*, p. 65-111.

<sup>59</sup> Vidi presudu u slučaju *Becu*, C-22/98, ECR, str. I-5665., <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

će biti promatrati koje će tijelo i na koji način u konačnici razriješiti dvojbu oko obveznog angažiranja registriranih lučkih radnika za obavljanje lučkih djelatnosti u lukama EU.<sup>60</sup>

## 6. OBJEKTIVNI POSTUPAK ODABIRA

Člankom 8. Prijedloga II regulirano je provođenje objektivnog postupka odabira koji nadležno tijelo mora provesti u određenim slučajevima<sup>61</sup> koristeći se proporcionalnim, nediskriminatornim i relevantnim kriterijima. Slične odredbe, uz određene različitosti, sadržavao je i Inicijalni prijedlog iz 2001. godine.

Prema Prijedlogu II, nadležno tijelo mora javno objaviti poziv zainteresiranim strankama da sudjeluju u postupku odabira tako da svi sektori u Zajednici kojih bi se to moglo ticati budu s time upoznati (čl. 8. st. 1.).<sup>62</sup> Nadležno tijelo mora zainteresiranim strankama dostaviti cjelokupnu dokumentaciju koja mora najmanje sadržavati: kriterije za davanje odobrenja, odabir i dodjelu odobrenja, regulatorne i organizacijske uvjete za obavljanje usluge, kazne i uvjete koji dovode do ukidanja odobrenja u slučaju njihova nepridržavanja te razdoblje na koje se odobrenje daje (čl. 8. st. 3.). Nadalje, nadležno tijelo dužno je javno objaviti odluku koja je rezultat postupka odabira.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Poblíže Arjen W. H. Melj- Harold Nyssens: State intervention in port-related services: a bird's eye view, *Il diritto maritimo*, 1 (2001), p. 72-89.

<sup>61</sup> To su sljedeće situacije:

- kada tako odluči lučka uprava,
- na zahtjev aktualnog pružatelja usluga,
- na zahtjev novog potencijalnog pružatelja usluga,
- u slučaju ukidanja postojećeg odobrenja koje nije bilo dano prema objektivnom postupku odabira, prije stupanja na snagu Direktive i gdje je došlo do ograničenja broja pružatelja usluga.

<sup>62</sup> Poziv se mora objaviti u Službenom listu EU u slučajevima kad odobrenje uključuje znatne investicije u nepokretnu i s njom izjednačenu pokretnu imovinu i ako je riječ o duljem trajanju odobrenja, a za sve druge vrste odobrenja na bilo koji način koji omogućuje pravodobnu dostupnost potrebnih informacija zainteresiranim stranama. Prema Prijedlogu iz 2001. godine, svi pozivi morali su biti objavljeni u Službenim listu EU, što se čini suvišnim u slučaju davanja odobrenja manje važnosti (odobrenja koja uključuju male ili nikakve investicije i kraćeg su trajanja).

<sup>63</sup> Te odredbe nije bilo u nacrtu Prijedloga iz 2001. godine, već je dodana naknadno tijekom legislativnog procesa.



Predviđena je i mogućnost da upravljačko tijelo u luci zadrži za sebe pravo obavljanja određene usluge na vrijeme do 5 godina, u slučaju kad na temelju objektivnog postupka odabira nije odabran odgovarajući pružatelj usluge, nakon čega mora biti pokrenut nov postupak odabira radi davanja odobrenja za obavljanje lučkih usluga. Za razliku od prethodnih verzija, novim prijedlogom predviđena je obveza novoizabranog pružatelja usluge da nadoknadi upravljačkom tijelu u luci sve investicije koje je ono imalo za vrijeme dok je obavljalo lučke usluge, ako te investicije još nisu amortizirane a novoizabrani ih pružatelj usluge preuzima, uzimajući u obzir ukupnu ekonomsku bilancu usluga obavljenih u prethodnom razdoblju, prema jasnim i prethodno propisanim kriterijima.<sup>64</sup>

Kad je nadležna lučka uprava koja obavlja postupak odabira za jednu ili više lučkih usluga u određenoj luci i sama pružatelj iste ili slične usluge, ili to želi postati, ili ima izravnu ili neizravnu kontrolu nad pružateljem ili potencijalnim pružateljem iste ili slične lučke usluge ili usluga u toj luci, države članice ovlastit će drugo neovisno nadležno tijelo i povjeriti mu postupak odabira ili odobravanje odnosno nadzor tog postupka. (čl. 8. st. 7.). Dakle, Komisija nije zadržala načelo potpune inkompatibilnosti između pružanja lučkih usluga i istovremenog odlučivanja o odabiru pružatelja istih usluga, što je predviđao prijedlog iz 2001. godine, već je predviđena mogućnost da drugo tijelo samo nadzire postupak odabira.<sup>65</sup>

I kod tog instituta mogu se uočiti određene mogućnosti za zlouporabu i izbjegavanje primjene Direktive, pa su potrebne odgovarajuće izmjene. Zlouporaba je, primjerice, moguća pri istjecanju odobrenja postojećeg pružatelja usluge, njegov konkurent koji uopće nema interes za obavljanje konkretne usluge mogao bi bez ikakvih sankcija zloupotrijebiti svoje pravo na traženje provedbe javnog postupka odabira samo kako bi naškodio svom konkurentu. Također, kad se izgradi novi terminal u luci, lučka uprava može sasvim legitimno ponuditi određenom poduzetniku obavljanje djelatnosti na tom

<sup>64</sup> Iste odredbe o nadoknadi predviđene su i čl. 10. st. 2. Direktive.

<sup>65</sup> Van Hooydonk upozorava da davanje ovlasti za provedbu postupka odabira "nadležnom tijelu" različitim od lučke uprave može negativno utjecati na autonomiju lučkih uprava koja je temelj uspjeha najboljih europskih luka. One se odlikuju visokim stupnjem fleksibilnosti te su razvile poseban know-how. Predlaže da se "nadležna tijela" ustroje isključivo kao žalbena tijela koja bi intervenirala samo na zahtjev zainteresirane strane. Vidi Eric Van Hooydonk: *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of Port Services Directive)*, o. c., p. 166.

terminalu. Ostali potencijalni kandidati o tome ne moraju biti obaviješteni, jer Direktiva ne obvezuje lučke uprave na objavljivanje liste slobodnih mjesta u luci, već samo na objavljivanje predstojećih istjecanja odobrenja.<sup>66</sup> Kako je riječ o novom terminalu, za koji prethodno nije dano odobrenje za obavljanje usluga, moguće je davanje odobrenja određenom poduzetniku bez provođenja javnog postupka odabira.

## 7. OGRANIČENJE BROJA PRUŽATELJA USLUGE

Ograničenje broja pružatelja usluge definirano je kao situacija u kojoj nadležna uprava ne dopušta pružatelju usluge, koji ispunjava kriterije za davanje odobrenja propisane Direktivom, obavljanje jedne ili više lučkih usluga. To se može učiniti samo zbog razloga odnosno ograničenja koji se odnose na raspoloživi prostor, sigurnosne razloge ili zahtjeve koji proizlaze iz pravila o zaštiti okoliša.

Države članice dužne su osigurati da nadležna tijela u slučaju ograničenja broja pružatelja usluge moraju: a) obavijestiti zainteresirane stranke o vrsti ili vrstama usluga i, gdje je to moguće, o posebnim dijelovima luke na koje se ograničenje primjenjuje, kao i o razlozima ograničenja, b) dopustiti najveći mogući broj pružatelja usluge prema postojećim okolnostima (čl. 9. st. 1. Direktive).

Istim člankom propisano ja da nadležna uprava, ako je potrebno, može odrediti opseg gospodarskih aktivnosti koje će se obavljati u luci ili u dijelovima luke, osobito vrste tereta kojima će se rukovati, raspored lučke površine, odnosno kapaciteta za obavljanje tih aktivnosti, prema objavljenoj razvojnoj politici luke, a da to ne predstavlja ograničenje broja pružatelja usluge.

Prema prijedlogu iz 2001. godine, nastupanje ograničenja broja pružatelja usluge bilo je od odlučujućeg utjecaja na primjenu odredbi Direktive o objektivnom postupku odabira i ograničenju trajanja odobrenja za obavljanje lučkih usluga. Kada ne bi postojalo ograničenje broja pružatelja usluge, ta se pravila ne bi primjenjivala. Za razliku od toga, u Prijedlogu II ograničenje broja pružatelja usluge izgubilo je na važnosti, ono više nije odlučujuće za primjenu odredbi o postupku odabira i trajanju odobrenja, već je postalo mjerilo za određivanje može li ili ne postojeće odobrenje za obavljanje lučkih usluga ostati na snazi nakon prenošenja Direktive u domaće zakonodavstvo države članice.

---

<sup>66</sup> Vidi čl. 12. st. 4. Direktive.

Možemo se složiti sa stajalištem nekih zainteresiranih stranaka koje drže da je cjelokupan koncept ograničenja broja pružatelja usluge poprilično nejasan. Naime, prema postojećoj definiciji, do ograničenja će doći samo u slučaju odbijanja davanja odobrenja za obavljanje određene lučke djelatnosti određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi, a to će se dogoditi tek nakon što su podijeljena odobrenja za sva raspoloživa mjesta i usluge u luci, što je moglo biti učinjeno samo uz poštovanje kriterija za davanje odobrenja, ali i bez provedbe objektivnog postupka odabira. Ako nakon toga dođe do odbijanja davanja odobrenja, budući da su sva raspoloživa odobrenja već podijeljena, provedba javnog postupka odabira je bespredmetna. Prema našem mišljenju, budući da je Prijedlogom II propisano obvezno pribavljanje odobrenja za obavljanje svih vrsta lučkih djelatnosti, a određeni su slučajevi u kojima se mora provoditi objektivni postupak odabira,<sup>67</sup> postojanje odredbi o ograničenju broja pružatelja usluge je suvišno.

## 8. UTJECAJ DIREKTIVE NA VEĆ POSTOJEĆA ODOBRENJA ZA OBAVLJANJE LUČKIH DJELATNOSTI

Prijedlogu II Direktive najčešće se zamjerala njegova složenost i to što bi njegova primjena nepotrebno povećala administrativne poslove lučkih uprava. Velik broj nejasnih odredbi, koje dopuštaju različita tumačenja, mogao bi ugroziti pravnu sigurnost i prouzročiti potpunu blokadu lučkog sektora zbog velikog broja parnica među njegovim sudionicima. To osobito dolazi do izražaja u odredbama o utjecaju Direktive na već postojeća odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti.

Člankom 10. st. 1. Direktive propisano je da ako do ograničenja broja pružatelja usluge ili usluga dođe nakon proteka roka od 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo države članice, a uvjet propisan čl. 7. st. 2. Direktive je ispunjen, sva postojeća odobrenja za obavljanje usluge ili usluga ostat će na snazi dok ne isteknu. Dakle, odobrenje će i dalje vrijediti, ali maksimalno u trajanju propisanom odredbama Direktive, ne dulje od toga.

<sup>67</sup> Prema mišljenju Van Hooydonka, sustav obveznog javnog postupka odabira trebalo bi zadržati samo za strateški važna mjesta u luci i važne lučke usluge te ne bi trebalo u potpunosti ukinuti mogućnost izravnih pogodbi između lučke uprave i privatnih lučkih poduzetnika što je česta praksa i u lukama u državnom vlasništvu članica EU. Vidi Eric Van Hooydonk: *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of Port Services Directive)*, o. c., p. 160.

To proizlazi iz čl. 7. st. 1. Direktive, kojim je propisano da će nakon proteka prijelaznog razdoblja od 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo svi pružatelji usluga u luci djelovati na temelju odobrenja nadležne uprave, u maksimalnom trajanju propisanom Direktivom.

Člankom 10. st. 2. propisano je da ako do ograničenja broja pružatelja usluge ili usluga dođe nakon proteka roka od 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo države članice, a uvjet propisan čl. 7. st. 2. nije ispunjen, sva će se postojeća odobrenja za obavljanje usluge ili usluga okončati ako nisu bila dana na temelju objektivnog postupka odabira. Zbunjujuće je to što obje odredbe upućuju na primjenu čl. 7. st. 2. Direktive, kojim nisu propisani nikakvi uvjeti. Pretpostavljamo da su tvorci Direktive imali namjeru uvjetovati ostanak na snazi postojećih odobrenja samo ako su dana uz korištenje objektivnog, javnog postupka odabira. Iz naprijed navedenih odredbi proizlazi da sudbina odobrenja koja su dana prije isteka prijelaznog razdoblja od 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo ovisi o okolnostima koje su izvan kontrole postojećeg pružatelja usluge, ali i lučke uprave. To je zbog toga što odobrenje mora biti povučeno ako dođe do ograničenja broja pružatelja usluge. Dakle, sudbina postojećeg odobrenja zapravo je u rukama konkurenata postojećeg pružatelja usluge, koji mogu bez ikakvih sankcija zloupotrijebiti svoja prava, odnosno mogu zatražiti pokretanje objektivnog postupka odabira samo kako bi naškodili interesima svog konkurenta. Takva situacija, u kojoj postoji konstantna neizvjesnost oko toga hoće li odobrenje biti prekinuto, može negativno utjecati na odluke o investicijama postojećeg pružatelja usluge u luci, što bi u konačnici moglo dovesti do smanjenja kvalitete lučkih usluga u lukama EU.

Slična pravila propisana su i za odobrenja koja su utemeljena na pravu vlasništva luke odnosno osnovne lučke infrastrukture. Ona mogu ostati na snazi i nakon proteka 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo. U tom slučaju, pravila Direktive o trajanju odobrenja ne moraju se primijeniti. Međutim, ako nakon proteka 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo dođe do ograničenja broja pružatelja usluge, postojeće odobrenje ostat će na snazi, ali samo u maksimalnom trajanju propisanom odredbama Direktive.

Iz tih odredbi proizlazi da čak i kad je odobrenje za obavljanje neke lučke usluge utemeljeno na pravu vlasništva određenog pružatelja usluge, njegovo trajanje je ograničeno, ako se ograniči broj pružatelja te usluge, što predstavlja zadiranje u pravo vlasništva. Dakle, Direktivom se, u pogledu trajanja

postojećih odobrenja, ne pravi razlika među vlasnicima luke odnosno lučke infrastrukture i ostalih pružatelja usluga koji to nisu. Smatramo da Komisija nije navela dovoljno dobre argumente za predlaganje tako strogih odredbi<sup>68</sup> kojima se ne poštuju postojeći ugovori, posebno zato što se drugim pravnim instrumentima EZ u potpunosti poštuju postojeći ugovori, pa tako i odredbe tih ugovora kojima se određuje njihovo trajanje.<sup>69</sup>

Posebne odredbe o trajanju postojećih odobrenja propisane su za investitora ili investitore koji su financirali i izgradili novu luku ili dijelove luke, kao i osnovnu lučku infrastrukturu. Razlikuju se dva slučaja, ovisno o tome je li: a) luka izgrađena i financirana prije proteka roka od 18 mjeseci od dana prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo, b) luka izgrađena i financirana nakon toga.

U prvom slučaju investitoru koji je zainteresiran za obavljanje lučkih djelatnosti, osim tehničko-nautičkih djelatnosti, bit će dano odobrenje u maksimalnom trajanju predviđenom Direktivom. Ako nastupi ograničenje broja pružatelja usluge, odobrenje će ostati na snazi, pod uvjetom da je mogućnost za investicije u luci bila općenito dostupna.<sup>70</sup> Direktiva ne propisuje što će se dogoditi ako prilika za investicije nije bila dostupna ili ako je odobrenje dano prije stupanja na snagu Direktive, i to u duljem trajanju od onog koje propisuje Direktiva.

U drugom slučaju, dat će se odobrenje za obavljanje lučkih usluga u trajanju određenom Direktivom, bez ikakvih daljnjih zahtjeva<sup>71</sup> prema pružatelju usluge. U slučaju kasnijeg ograničenja broja pružatelja usluge, odobrenje će ostati na snazi, pod uvjetom da je mogućnost za investicije u luci bila općenito dostupna.

---

<sup>68</sup> U uvodnim recitalima navedeno je kako Direktiva neće tražiti od država članica da poduzimaju bilo kakve mjere koje predstavljaju oduzimanje prava vlasništva ili zadiranje u pravo vlasništva suprotno općim načelima prava EZ, osim ako je oduzimanje ili zadiranje opravdano u skladu s općim načelima, i ako se od pružatelja usluge kome je dano odobrenje može zahtijevati naknada.

<sup>69</sup> Primjerice, Airport Slot Allocation Regulation (EEC) 95/93 sadržava načelo stečenih prava (engl. *grandfather rights*) prema kojem zračni prijevoznici koji su imali na raspolaganju slot za vrijeme jedne sezone imaju pravo na isti slot i u sljedećoj sezoni, ako su ostvarili utvrđeni minimum njegove upotrebe.

<sup>70</sup> Odnosno da su i drugi poduzetnici mogli sudjelovati na javnom natječaju ili dati svoju ponudu za izgradnju luke.

<sup>71</sup> Nije jasno na što se točno odnosi formulacija "bez ikakvih daljnjih zahtjeva", pretpostavljamo kako je riječ o tome da se neće provoditi objektivni postupak odabira.

Smatramo da se navedenim odredbama neće ostvariti njihov cilj, a to je poticanje privatnih investicija u lukama EU. Ponajprije zbog kratkog trajanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, koje ne osiguravaju isplativost investicija za privatne poduzetnike, te zbog vrlo kompliciranih i često nejasnih odredbi Direktive o pravima vlasnika luke i investitora koji su financirali izgradnju luke, koje omogućuju različita tumačenja i tako smanjuju pravnu sigurnost.

## 9. TRAJANJE ODOBRENJA ZA OBAVLJANJE LUČKIH USLUGA

Prijedlogom II, kao i prijašnjim nacrtima, propisano je da će se pružateljima usluge dati odobrenje za obavljanje lučkih usluga na ograničeni i produživi rok, koje će se odrediti u skladu sa sljedećim kriterijima:

1. U slučajevima koji ne uključuju nikakve investicije koje nadležna uprava smatra značajnima za pružanje usluga, maksimalno trajanje odobrenja bit će 8 godina;<sup>72</sup>
2. U slučajevima gdje investicije koje nadležna uprava smatra značajnima za pružanje usluga uključuju:
  - a) pokretnu imovinu, maksimalno trajanje odobrenja bit će 12 godina;<sup>73</sup>
  - b) nepokretnu imovinu i s njom izjednačenu pokretnu kapitalnu imovinu, kao što su kontejnerski mostovi, kontejnerske dizalice, ukrcajni uređaji i specijalizirani tegljači, maksimalno trajanje odobrenja bit će 30 godina, bez obzira na to vraća li se njihovo vlasništvo upravljačkom tijelu luke.<sup>74</sup>

Produženje trajanja odobrenja, prema Prijedlogu II, jedino je moguće provedbom objektivnog postupka odabira, koji može zatražiti aktualni pružatelj usluge koji namjerava ili se neopozivo obvezao na izvršenje znatnih investicija u nepokretnu imovinu u luci, za vrijeme trajanja posljednjih deset godina prije istjecanja postojećeg odobrenja, i koji može dokazati da će te investicije dovesti do efikasnijeg obavljanja konkretne usluge (čl. 12. st. 3.). Smatramo da je mala vjerojatnost da bi se lučki operatori ikada pozvali na tu odredbu u praksi jer

---

<sup>72</sup> Prema Inicijalnom prijedlogu, predloženo trajanje odobrenja bilo je 5 godina, a prema Usuglašenom tekstu iz 2003. godine 10 godina.

<sup>73</sup> Prema Inicijalnom prijedlogu predloženo trajanje odobrenja bilo je 10 godina, a prema Usuglašenom tekstu iz 2003. godine 15 godina.

<sup>74</sup> Prema Inicijalnom prijedlogu predloženo trajanje odobrenja bilo je 25 godina, a prema Usuglašenom tekstu iz 2003. godine 36 godina.

bi se time doveli u opasnost da izgube odobrenje za obavljanje usluge prije njegovog redovnog istjecanja.

U Eksplanatornom memorandumu Komisija je navela kako su propisana vremenska ograničenja trajanja odobrenja u skladu s općim pravilima o amortizaciji koja se primjenjuju u Europskoj uniji. Međutim, postoji (po našem mišljenju opravdana) zabrinutost lučkih operatora da predloženo trajanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti neće biti dovoljno za zadovoljavajući povrat investicija, što će djelovati destimulirajuće na nove investicije i u krajnjoj liniji dovest će do usporavanja razvoja luka EU.

Velika većina europskih luka primjenjuje znatno dulja razdoblja trajanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti. Kad se uspoređi s postojećim nacionalnim pravima država članica EU, predložena duljina trajanja odobrenja znatno je kraća. Tako je francuskim pravom propisano maksimalno trajanje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti do 70 godina, a Flamanskim lučkim dekretom do 99 godina.<sup>75</sup>

Hrvatskim ZPDML-om propisano je da se koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojeće podgradnje i nadgradnje te građenje novih građevina i drugih objekata nadgradnje i podgradnje daje na rok do 99<sup>76</sup> godina (čl. 67.). Stavkom 5. istog članka propisano je da će se pri određivanju dužine roka na koji se daje koncesija uzimati u obzir namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom, vodeći u svakom slučaju računa da rok ne bude kraći negoli je potrebno za amortizaciju vrijednosti planom predviđenih ulaganja.<sup>77</sup> Izmjenama ZPDML-a iz 2006. godine predviđena je i mogućnost produženja roka trajanja koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i ostalih gospodarskih djelatnosti koja zahtijeva korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje i za prvenstvenu koncesiju<sup>78</sup> do ukupno 50 godina, za određena

---

<sup>75</sup> Poblize Eric Van Hooydonk: *The Regime of Port Authorities under European Law (including an Analysis of Port Services Directive)*, o. c., p. 170.

<sup>76</sup> To je maksimalni rok na koji se može dodijeliti koncesija, dok je minimalni rok 5 godina (čl. 20. ZPDML).

<sup>77</sup> Predviđena je i mogućnost da lučka uprava na zahtjev tražitelja koncesije (dakle, bez provođenja javnog prikupljanja ponuda) dodijeli koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti i ostalih gospodarskih djelatnosti koja ne zahtijeva isključivo korištenje postojećom podgradnjom i nadgradnjom te građenje novih građevina i drugih objekata nadgradnje i podgradnje na rok do 10 godina.

<sup>78</sup> Prvenstvena koncesija regulirana je ZML-om koji u čl. 62. propisuje da će lučka uprava trgovačkom društvu za obavljanje djelatnosti iz čl. 9. ZML koje nastane pretvorbom



područja i odgovarajuće djelatnosti, na zahtjev ovlaštenika i uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske, u slučajevima ako nove investicije to gospodarski opravdavaju ili ako nastupi viša sila. Držimo da će odredba o mogućnosti produženja trajanja koncesije pozitivno utjecati na odluke koncesionara o investicijama u luke u Republici Hrvatskoj.

## 10. SAMOSTALNO OBAVLJANJE LUČKIH DJELATNOSTI ZA VLASTITE POTREBE (ENGL. *SELF-HANDLING*)

Obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe situacija je u kojoj poduzetnik, koji bi normalno mogao kupiti lučke usluge, obavlja samostalno jednu vrstu ili više vrsta lučkih usluga u skladu s kriterijima propisanim Direktivom, koristeći se svojim zaposlenicima na kopnu,<sup>79</sup> s iznimkom situacije uređene čl. 13. st. 2.,<sup>80</sup> i vlastitom opremom.

Inicijalnim prijedlogom samostalno obavljanje lučkih djelatnosti nije bilo ograničeno samo na korištenje prijevoznikovih zaposlenika na kopnu, nego je lučke djelatnosti mogla samostalno obavljati i posada broda kojem su te usluge bile namijenjene. Za razliku od toga, prema Usuglašenom tekstu iz 2003. godine, poduzetnik se za samostalno obavljanje lučkih djelatnosti mogao koristiti samo vlastitom brodskom posadom. Prilikom izrade Prijedloga II, Komisija je smatrala da će se propisivanjem mogućnosti korištenja isključivo prijevoznikovih zaposlenika na kopnu za samostalno obavljanje lučkih djelatnosti povećati zaposlenost u lukama, od čega će najviše koristiti imati lokalna zajednica.<sup>81</sup> Smatralo se da će se tako zaustaviti daljnji socijalni nemiri i štrajkovi lučkih radnika koji su bili glavni razlog neizglasavanja Direktive u Europskom parlamentu 2003. godine.

---

društvenog poduzeća luka predviđenom u čl. 60. ZML dodijeliti koncesiju za obavljanje djelatnosti iz čl. 9. ZML i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području, na osnovi njegova pisanog zahtjeva, na vrijeme od 12 godina.

<sup>79</sup> Zaposlenici na kopnu (engl. *land-based personel*) jesu osobe koje su zaposlenici poduzetnika koji samostalno obavlja lučke djelatnosti za vlastite potrebe, a koji nisu članovi posade broda (čl. 3. st. 10. Direktive).

<sup>80</sup> Misli se na lučke djelatnosti koje se obavljaju u kontekstu međuobalnog prometnog povezivanja i morskih autoputova, kad se poduzetnik može za obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe koristiti stalnom posadom broda.

<sup>81</sup> Vidi Eksplanatorni memorandum Prijedloga II Direktive, *o.c.*, bilješka 27.

Prijedlogom II obvezuju se države članice da poduzmu potrebne mjere kako bi se dopustilo samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe, gdje god je to moguće, u skladu s Direktivom. Države članice obvezne su osigurati preduvjete da nadležna lučka uprava ili drugo nadležno tijelo može odbiti samostalno obavljanje jedne lučke djelatnosti ili više njih samo tamo gdje postoje opravdani razlozi, odnosno ograničenja raspoloživog prostora, sigurnosni razlozi ili razlozi koji proizlaze iz pravila o zaštiti okoliša (čl. 13. st. 1. Direktive).

Ideja o samostalnom obavljanju lučkih djelatnosti za vlastite potrebe preuzeta je iz Direktive o pristupu tržištu kopnenih usluga u zračnim lukama.<sup>82</sup> Mnogi tvrde da Komisija nikada nije argumentirala smisao uvođenja samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe u lučkom sektoru, već da je ta odredba samo prepisana iz Direktive o pristupu tržištu kopnenih usluga u zračnim lukama EU, bez ispitivanja specifičnih potreba lučkog sektora. Štoviše, teško je razumjeti zbog čega je Komisija toliko ustrajna u omogućivanju samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti koje najčešće ide u korist prijevoznicima čije je sjedište izvan EU, a na štetu europskih, u pravilu vrlo uspješnih, lučkih poduzetnika.

Nadalje, Prijedlogom II propisano je obvezno pribavljanje odobrenja za samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe. Kriteriji za davanje odobrenja moraju biti jednaki onima koji se primjenjuju na pružatelje iste ili slične lučke usluge, propisani čl. 7. st. 3. Direktive. Prethodnim prijedlozima, odluka hoće li se tražiti obvezno pribavljanje odobrenja ili ne bila je prepuštena državama članicama.

---

<sup>82</sup> Vidi čl. 7. Direktive o kopnenim uslugama u zračnim lukama, *o.c.*, bilješka 4.

## 11. TEHNIČKO-NAUTIČKE LUČKE DJELATNOSTI

Kao što smo već spomenuli, tri najznačajnije tehničko-nautičke lučke djelatnosti<sup>83</sup> jesu: peljarenje,<sup>84</sup> tegljenje<sup>85</sup> te privez i odvez brodova.<sup>86</sup>

U presudi Suda Europskih zajednica *Corsica Ferries v. Ormezzatori*,<sup>87</sup> kao i u Zelenoj knjizi, istaknuto je da je zajednička funkcija svih tehničko-nautičkih djelatnosti ostvarivanje sigurnosti brodova, tereta, putnika i lučke zajednice u cjelini. Te se djelatnosti razlikuju od ostalih lučkih djelatnosti jer se obavljaju u korist brodova koji pristaju u luci. Dok se ostale djelatnosti uglavnom odnose na teret i imaju gospodarski karakter, pa mogu biti organizirane prema kompetitivnim načelima, tehničko-nautičke usluge usmjerene su uglavnom na sigurnosne probleme, pa se na njih primjenjuju specifična pravila, kad je riječ o njihovoj organizaciji i obavljanju, kao i o pristupu tržištu tih djelatnosti.

<sup>83</sup> Tehničko-nautičke lučke djelatnosti su one djelatnosti koje se obavljaju u luci radi zaštite sigurnosti i zaštite okoliša.

<sup>84</sup> Peljarenje je vođenje plovnog objekta od stručnih osoba (peljara) i davanje stručnih savjeta zapovjedniku plovnog objekta, radi sigurne plovidbe u lukama, tjesnacima i drugim područjima unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske. Peljarenje može biti obalno i lučko. Lučko peljarenje je peljarenje plovnog objekta u području luke do određene granice, a obalno u dijelu unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske do granice lučkog peljarenja. Čl. 68. Pomorskog zakonika, Narodne novine, 181/2004 (dalje: PZ). ZPDML kao ni njegov prethodnik ZML među osnovnim lučkim djelatnostima, kao ni među ostalim gospodarskim djelatnostima izričito ne spominje peljarenje, što bi *de lege ferenda* trebalo ispraviti.

<sup>85</sup> Ugovorom o tegljenju obvezuje se brodar tegljača svojim brodom tegliti ili potiskivati drugi brod ili objekt do određenog mjesta, ili za određeno vrijeme, ili za izvođenje određenog zadatka, a brodar tegljenog odnosno potiskivanog broda obvezuje se za platiti tegljarinu. Čl. 634. PZ-a. ZPDML kao ni njegov prethodnik ZML među osnovnim lučkim djelatnostima ne navodi tegljenje, već je ono navedeno među ostalim gospodarskim djelatnostima, što neki stručnjaci ne smatraju ispravnim. Poblize Vojislav Borčić: *Koncesije za lučke djelatnosti u lukama otvorenim za međunarodni promet*, Stvarna prava i koncesije na pomorskom dobru i za lučke djelatnosti (savjetovanje), Rijeka, 1997., str. 6.

<sup>86</sup> Čini privezivanje broda za obalu ili plutače te kontroliranje je li brod konstantno privezan za vrijeme njegovog boravka u luci te suradnja s posadom prilikom operacija privezivanja odnosno odvezivanja broda, sve dok brod sigurno ne napusti luku. Vidi Sergio M. Carbone, Francesco Munari: *The Regime of Technical-Nautical services (Pilotage, Towage, Mooringmen) under European Law, European Seaports Law, EU Law of Ports and Ports Services and the Ports Package, o. c.*, p. 189.

<sup>87</sup> C- 266/96, *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormezzatori del porti di Genova e. a.*, (1998) ECR, I-3981, <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

U presudi *Corsica Ferries v. Ormeggatori* spor se vodio oko suglasnosti talijanskih pravila o privezu i odvezu brodova s pravilima tržišnog natjecanja EU. Talijanskim pravom propisane su sljedeće ovlasti lučke uprave: a) mogućnost povjeravanja jednom poduzetniku (univerzalni poduzetnik) svih usluga priveza i odveza na cijelom lučkom području, b) propisivanje obveznog korištenja tom vrstom usluga prilikom dolaska odnosno odlaska broda, pod određenim uvjetima, c) određivanje tarife koja se ne sastoji samo od cijene obavljanja usluge priveza i odveza, nego uključuje i troškove obavljanja javne službe<sup>88</sup> koja je povjerena poduzetniku. Tužitelj *Corsica Ferries* u tužbi je naveo kako su navedena pravila u suprotnosti s nekoliko normi UEZ-a. Tako je, prema navodima tužitelja, zabrana samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti u suprotnosti s pravilima o slobodi obavljanja usluga, a monopolistička pozicija koju ima poduzetnik protivna je čl. 82. i čl. 86. UEZ. Tužitelj je nadalje ustvrdio da su tarife koje se određuju za obavljanje djelatnosti priveza i odveza veće od troškova obavljanja usluge jer sadržavaju i različite troškove obavljanja javne službe. Korisnici luke, nadalje, opterećeni su dodatnim troškovima koji proizlaze iz obvezatnosti usluga priveza i odveza, koje ne mogu obavljati samostalno.

Sud Europskih zajednica u cijelosti je odbio tužbeni zahtjev. Sud je presudio da su usluge priveza i odveza usluge od općeg gospodarskog interesa, na koje se primjenjuje čl. 86. st. 2., odnosno one ne podliježu primjeni pravila UEZ-a, osobito pravila o konkurenciji, u mjeri u kojoj primjena tih pravila sprječava njihovo obavljanje. To je zbog toga što je poduzetnik koji ih obavlja obavezan u bilo koje doba, bilo kojem korisniku pružiti univerzalnu uslugu<sup>89</sup> priveza i odveza, a obavezan je obavljati i niz s njima povezanih usluga koje čine javnu službu, i koje se smatraju značajnima za sigurnost u luci i zaštitu okoliša.

<sup>88</sup> Obavljanje usluge 24 sata, 365 dana u godini, obveza pružanja usluge svim brodovima koji pristaju u luci, dužnost nadgledanja stanja brodova privezanih u luci, spremnost pomaganja lučkoj upravi (u ljudstvu i opremi) u interventnim situacijama u luci.

<sup>89</sup> Univerzalne usluge su usluge:

- a) koje se pružaju svakom onom tko ih zatraži, a svaki korisnik ih može zatražiti. Njima se jamči maksimalna prilagodljivost korisniku: može doći s bilo kojim brodom, posadom, pod bilo kojim vremenskim uvjetima, usluga će svejedno biti pružena;
- b) koje se pružaju prema unaprijed postojećim pravilima o kvaliteti usluga i postupku njihova obavljanja. Tarife su također unaprijed određene i jednake su za istu vrstu korisnika, a određuju se prema prosječnim troškovima obavljanja usluge;
- c) koje se pružaju 24 sata dnevno, 365 dana godišnje, bez prekida;
- d) za koje su pružatelji usluge odgovorni lučkoj upravi te su obvezni pomoći u slučaju interventnih situacija u luci. Vidi presudu u slučaju *Siderurgica Gabrielli*, ECR (1991) I-5889, <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>

Argumenti koje je sud iznio za djelatnost priveza i odveza mogu se primijeniti i na ostale tehničko-nautičke djelatnosti jer sve te djelatnosti imaju istu funkciju, a to je zaštita sigurnosti u luci, što ih razlikuje od ostalih lučkih djelatnosti, osobito onih gospodarskog karaktera, kao što su djelatnosti rukovanja teretom.

Međutim, u predloženoj Direktivi, pa tako ni u Prijedlogu II Direktive, nije se vodilo računa o specifičnoj pravnoj prirodi tih djelatnosti. Predloženom Direktivom tehničko-nautičke djelatnosti, uz iznimku peljarenja,<sup>90</sup> podvedene su pod isti pravni režim kao i ostale lučke djelatnosti. Sud Europskih zajednica u presudi *Corsica Ferries v. Ormeggatori* prihvatio je odluku nadležne lučke uprave Talijanske Republike (kao tijela koje je mjerodavnije za odlučivanje o obavljanju usluge priveza i odveza od samog Suda)<sup>91</sup> da se radi zaštite javne sigurnosti određenim lokalnim poduzetnicima povjere isključiva prava obavljanja univerzalnih usluga priveza i odveza brodova, što je u skladu s načelom supsidijarnosti<sup>92</sup> jer se cilj očuvanja sigurnosti u luci i zaštite okoliša može na zadovoljavajući način ostvariti djelovanjem države članice EU, pa nije potrebno poduzimanje mjera Zajednice.

Za razliku od toga, Direktivom se nastoje regulirati tehničko-nautičke lučke djelatnosti na razini EU, odnosno podvesti ih pod isti pravni režim kao i za sve ostale lučke djelatnosti, čime se zanemaruje funkcija koju one imaju za očuvanje sigurnosti u luci i zaštitu okoliša, a državama članicama EU oduzima se njihovo pravo da te usluge proglašavaju uslugama od općeg interesa i reguliraju ih na nacionalnoj razini. Direktivom se ne bi se smjelo onemogućavati države članice da i u lučkom sektoru definiraju usluge od općeg interesa te da u skladu s čl. 16. UEZ reguliraju obavljanje tih usluga nacionalnim pravom, u okviru svojih ovlasti, zbog čega su potrebne izmjene odgovarajućih odredbi Prijedloga II.

Sljedeće pitanje koje se nameće jest pitanje opravdanosti samostalnog obavljanja tehničko-nautičkih djelatnosti od strane prijevoznika, točnije njegovih

<sup>90</sup> Vidi *infra*, t. 12.

<sup>91</sup> Sud je naveo kako je lučka uprava bolje opremljena i informirana i prema tome u boljem položaju od Suda da procijeni sporna pitanja.

<sup>92</sup> Načelo supsidijarnosti propisano je čl. 5. st. 2. UEZ. Njime je određeno da je u područjima za koja nije određena njezina isključiva nadležnost Zajednica ovlaštena poduzimati mjere i donositi pravne akte samo iznimno, ako je to nužno za ostvarivanje ciljeva Zajednice, jer ih države članice ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti, već ih u smislu opsega ili učinka predloženog djelovanja na bolji način može postići Zajednica. Vidi Tatjana Josipović: *Načela europskog prava u presudama Suda Europske zajednice, o.c.*, bilješka 18, str. 16.

zaposlenika na kopnu. Kako je riječ o nautičkim lučkim uslugama, dakle o uslugama koje se pružaju brodu i za obavljanje kojih su potrebna posebna znanja i vještine, koji se tiču plovidbe i upravljanja brodom, pa se u državama članicama za obavljanje tih djelatnosti najčešće zahtijevaju određene godine radnog iskustva u svojstvu zapovjednika broda, časnika ili člana posade broda,<sup>93</sup> postavlja se pitanje kako će lučki radnici, tj. prijevoznikovi zaposlenici na kopnu koji redovito obavljaju lučke djelatnosti koje se odnose na teret i putnike moći samostalno obavljati nautičke djelatnosti. Sigurno ne tako dobro kao osobe koje su kvalificirane za obavljanje tih djelatnosti, što može imati kobne posljedice za sigurnost u luci, zbog čega smatramo da samostalno obavljanje tehničko-nautičkih djelatnosti za vlastite potrebe, osobito od strane prijevoznikovih zaposlenika na kopnu, u lukama Europske unije *de lege ferenda* ne bi trebalo dopustiti.

Karakteristika tehničko-nautičkih usluga (osobito peljarenja i priveza i odveza brodova) jest da za tim uslugama postoji uvijek približno jednaka potražnja u određenoj luci, pa se ekonomija obujma i rentabilnost obavljanja usluga može postići samo ako je broj pružatelja usluge ograničen. Zbog toga se te usluge najčešća obavljaju kao univerzalne usluge koje obavlja jedan poduzetnik za čitavu luku (univerzalni poduzetnik).<sup>94</sup> Dakle, liberalizacijom tržišta tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti vjerojatno ne bi na tržište tih usluga ušli novi poduzetnici,<sup>95</sup> već bi konkurencija postojećim pružateljima usluga bili isključivo veliki prijevoznici, koji bi samostalno obavljali te djelatnosti za vlastite potrebe.

## 12. LUČKO PELJARENJE

Iako su se o tome vodile mnoge rasprave tijekom legislativnog procesa, Prijedlogom II regulirano je i peljarenje, koje se smatra lučkom uslugom gospodarskog karaktera, ali i uslugom koja je zbog svoje specifičnosti<sup>96</sup> Prijedlogom

---

<sup>93</sup> Poblize Francesco Munari: The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive, *Il diritto marittimo*, 1 (2006), p. 48-64.

<sup>94</sup> Riječ je o monopolima.

<sup>95</sup> Njima to zbog veličine tržišta ne bi bilo isplativo.

<sup>96</sup> Za obavljanje peljarenja u većini država članica traži se posebno osposobljavanje i stjecanje posebnog zvanja, sve radi zadovoljavanja sigurnosnih standarda.

II izdvojena od svih ostalih lučkih usluga, pa i od ostalih tehničko-nautičkih usluga.<sup>97</sup>

Prema Prijedlogu II, države članice mogu davanje odobrenja za peljarenje učiniti ovisnim o ispunjavanju osobito strogih kriterija koji se odnose na postizanje pomorske sigurnosti i obavljanje javne službe. Nadležna tijela mogu propisati obveznost peljarenja, a u pojedinim slučajevima, kad to zahtijevaju okolnosti u luci ili skupini luka ili kad je to potrebno zbog težine pristupa luci,<sup>98</sup> mogu rezervirati obavljanje tih usluga za sebe, ili ih direktno dodijeliti određenom poduzetniku. Nadležna tijela države članice također mogu zahtijevati da usluge peljarenja obavljaju kompetentne osobe uz zadovoljavanje uvjeta jednakosti i nediskriminacije, propisanih nacionalnim pravom. Cilj tih odredbi je omogućivanje različite regulacije peljarenja, ovisno o specifičnim potrebama pojedine luke.

Prijedlogom II nadležnim tijelima država članica omogućeno je odobravanje izuzimanja od obveznog peljarenja, za sve ili određene vrste brodova, izdavanjem potvrde o izuzeću od obveznog peljarenja<sup>99</sup> (engl. *pilot exemption certificate*), koja prijevozniku daje pravo samostalnog obavljanja peljarenja za vlastite potrebe.<sup>100</sup>

Smatramo kako bi *de lege ferenda* najprihvatljivije rješenje za reguliranje tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti bilo proširivanje pravnog režima predviđenog Prijedlogom II za peljarenje i na ostale tehničko-nautičke djelatnosti.

Radi usporedbe osvrnut ćemo se na relevantne odredbe o peljarenju u hrvatskom pravu. PZ-om Republike Hrvatske lučko peljarenje definirano je kao pelja-

<sup>97</sup> Munari ističe da to nije u skladu sa sudskom praksom Suda Europskih zajednica prema kojoj se razlikuju lučke usluge koje se odnose na teret i putnike i lučke usluge koje se pružaju brodovima radi postizanja sigurnosti u luci i zaštite okoliša. Vidi Francesco Munari: *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, *o. c.*, p. 48-64.

<sup>98</sup> Peljar mora poznavati uvjete plovidbe i pristupa određenoj luci.

<sup>99</sup> Potvrda o izuzeću od obveznog peljarenja je dokument koji izdaje nadležno tijelo kojim se dopušta potpuno ili djelomično izuzeće od obveznog peljarenja. Njime se dopušta zapovjedniku broda da samostalno obavlja peljarenje svoga broda unutar određenog lučkog područja.

<sup>100</sup> PZ-om je također propisano da, iznimno, ministar može osloboditi obveznog lučkog peljarenja pojedini brod ili jahtu, osim brodova koji prevoze opasne ili štetne tvari, čija je bruto tonaža manja od 2000 za određeno razdoblje i na određenom lučkom području, pod uvjetom da je zapovjednik položio poseban ispit (čl. 70. st. 3. PZ-a).



renje plovnog objekta u području luke.<sup>101</sup> Ono može biti obvezno i neobvezno. Pravilnikom o pomorskom peljarenju (Narodne novine, 17/95, dalje: Pravilnik) propisano je da granice i način korištenja peljarske djelatnosti, vrijeme i mjesto ukrcavanja i iskrcavanja peljara za obvezno peljarenje određuje lučka kapetanija na području koje se obavlja peljarenje. Nadalje, Pravilnikom je propisano da lučko i obalno peljarenje može obavljati peljarsko trgovačko društvo ovlašteno za peljarenje rješenjem Ministarstva nadležnog za pomorstvo. To društvo mora ispunjavati propisane uvjete, što provjerava lučka kapetanija.<sup>102</sup> Pravilnik izričito propisuje da na istom lučkom području peljarenje može obavljati samo jedno peljarsko trgovačko društvo. Dakle, njime je otklonjena bilo kakva mogućnost tržišnog natjecanja za obavljanje lučkog peljarenja u lukama u Republici Hrvatskoj. Može se postaviti pitanje opravdanosti takve odredbe s gledišta prava tržišnog natjecanja, osobito ako se uzme u obzir sve veće povećanje prometa u lukama u Republici Hrvatskoj, zbog čega bi u nekim lukama mogla postojati ekonomska računica za obavljanje djelatnosti peljarenja i za više od samo jednog peljarskog trgovačkog društva. Monopol u obavljanju peljarskih usluga postoji i u nekim državama članicama EU (Belgiji, Njemačkoj, Francuskoj, Irskoj, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji). Razlog tome je što kod peljarenja postoji dodatna okolnost koja tu djelatnost izdvaja od ostalih lučkih djelatnosti, a ta je da za nju mora postojati jedinstvena organizacija i upravljanje na razini luke, kako bi se moglo koordinirati premještanje brodova u luci. U protivnom postoji evidentna opasnost da bi konkurenti pod pritiskom da što brže i učinkovitije obavljaju operacije premještanja brodova u luci mogli ugroziti sigurnost luke i prouzročiti probleme u koordinaciji premještanja brodova u luci.

PZ određuje da su u pogledu korištenja usluga peljarenja i plaćanja naknade za te usluge strani plovni objekti izjednačeni s hrvatskima, uz uvjet uzajamnosti. PZ-om je propisano i da najvišu dopuštenu visinu naknade za usluge peljarenja propisom utvrđuje ministar.<sup>103</sup>

Kad je riječ o osobama peljara, peljarenje može obavljati samo osoba s valjanom iskaznicom pomorskog peljara, koja mora imati propisanu stručnu spremu, plovidbeni staž i položen stručni ispit za peljara te u pogledu zdrav-

---

<sup>101</sup> Vidi bilješku 84.

<sup>102</sup> Svrha te odredbe je zaštita sigurnosti u luci, čime se peljarenje izdvaja od drugih lučkih djelatnosti za obavljanje kojih je potrebna koncesija koju dodjeljuje lučka uprava.

<sup>103</sup> Iz navedene odredbe PZ-a proizlazi da peljarenje u Republici Hrvatskoj ima karakter univerzalne usluge, vidi bilješku 88.

stvenih i psihofizičkih sposobnosti ispunjavati uvjete propisane za članove posade brodova u službi palube, što smatramo pozitivnim jer se tako pridonosi profesionalnosti obavljanja peljarenja, a time i sigurnosti u lukama.

### 13. PRAVO NA ŽALBU

Prijedlogom II, kao i njegovim prethodnicima, zajamčeno je pravo na žalbu zainteresiranim strankama protiv odluka i pojedinačnih mjera nadležnih tijela ili upravljačkih tijela luke te pravo da budu informirani o razlozima zbog kojih im nije dano odobrenje ili zbog kojih nisu odabrani, u slučaju provedbe objektivnog postupka odabira. Nadalje, države članice dužne su osigurati i da odluke žalbenih tijela budu podložne sudskom nadzoru (čl. 15. st. 3.). Direktivom nije regulirano hoće li žalba imati suspenzivan karakter ili ne. Suspenzivnost žalbe u ovom slučaju nije preporučljiva zbog mogućih zluporaba.<sup>104</sup>

### 14. ODREDBE O TRANSPARENTNOSTI, DRŽAVNIM POTPORAMA I RAČUNOVODSTVU

U Eksplanatornom memorandumu Prijedloga II navedeno je da se kod tržišnog natjecanja u lučkom sektoru mora razlikovati tržišno natjecanje među lukama i tržišno natjecanje unutar luka (odnosno među pružateljima iste usluge u luci).<sup>105</sup>

Kako bi se osiguralo slobodno tržišno natjecanje unutar luka EU i između njih, svaka luka na koju se primjenjuje Direktiva dužna je dostaviti podatke koji se zahtijevaju Direktivom 2006/111/EC o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika kao i financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika<sup>106</sup> (dalje: Direktiva o transparentnosti)

---

<sup>104</sup> Naime, poduzetnik koji nema stvarni interes za obavljanje usluge mogao bi podnijeti žalbu samo da bi naudio svom konkurentu kojem je dano odobrenje za obavljanje usluge. Dakle, podnošenjem žalbe, ako bi ona imala suspenzivni karakter, moglo bi doći do blokade obavljanja određene usluge u luci.

<sup>105</sup> Predložena Direktiva u prvom je redu usmjerena na reguliranje tržišnog natjecanja unutar luka.

<sup>106</sup> Direktiva o transparentnosti donesena je još 1980. godine (OJ 1980 L 195/35) od kada je pretrpjela značajne izmjene u nekoliko navrata (Commission Directive 85/413/EEC, Commission Directive 93/84/EEC, Commission Directive 2000/52/EC, Commission Di-

državama članicama i Komisiji, koje će na temelju tih podataka poduzeti mjere propisane pravom EZ.

Kako bi osigurala slobodno tržišno natjecanje među lukama, Komisija će najkasnije godinu dana od dana stupanja na snagu Direktive donijeti smjernice o državnim potporama kojima će se utvrditi koje su državne potpore koje se daju lukama u skladu s odredbama o zajedničkom tržištu, a kojim se državnim potporama može ometati slobodno tržišno natjecanje među državama članicama.

Nadalje, Prijedlogom II predviđena je obveza postojećeg pružatelja usluge da otvori odvojene račune i vodi zasebne računovodstvene knjige za svaku uslugu za obavljanje koje ima odobrenje. Računovodstvene knjige moraju biti sastavljene u skladu s postojećom trgovačkom praksom i općenito priznatim računovodstvenim načelima. Kada upravljačko tijelo u luci obavlja lučke djelatnosti, mora voditi zasebne računovodstvene knjige za svaku lučku djelatnost koju obavlja, odvojene od računovodstvenih knjiga za svoje ostale djelatnosti. Isto tako, revizorskim izvješćem ne smije se utvrditi postojanje nikakvih financijskih tijekova između računa lučkih djelatnosti upravljačkog tijela luke i računa njegovih ostalih djelatnosti. Države članice dužne su dostaviti revizorska izvješća Komisiji, na njezin zahtjev.

## 15. ZAVRŠNE ODREDBE

Za razliku od Prijedloga iz 2001. godine, Prijedlog II nema posebnih prijelaznih odredbi kojima bi se regulirao učinak Direktive na već postojeća odobrenja za obavljanje lučkih usluga, nego su te odredbe integrirane u tekst Direktive. Posljedica takve legislativne tehnike često je bila složenost i nejasnoća odredbi<sup>107</sup> Prijedloga II, a time i smanjenje pravne sigurnosti.

Završnim odredbama Prijedloga II propisana je obveza država članica da donešu zakone, uredbe i administrativne akte koji su potrebni za usklađivanje s Direktivom, najkasnije u roku 18 mjeseci<sup>108</sup> od dana stupanja Direktive na snagu.<sup>109</sup>

---

rective 2005/81/EC), zbog čega je 2006. godine Komisija izradila pročišćeni tekst Direktive o transparentnosti.

<sup>107</sup> Vidi čl. 10. Direktive.

<sup>108</sup> Prema prijedlogu iz 2001. godine, rok za implementaciju bio je godinu dana, a prema prijedlogu iz 2003. godine taj je rok bio dvije godine, od dana stupanja na snagu Direktive.

<sup>109</sup> Direktiva će stupiti na snagu dvadesetog dana od njezina objavljivanja u Službenom listu EU.

Prijedlog II obvezuje države članice da Komisiji pošalju izvješće o primjeni Direktive u roku 36 mjeseci od dana njezina stupanja na snagu. Na temelju izvješća država članica Komisija će ocjenjivati implementaciju Direktive i, ako je potrebno, odlučivati o prijedlozima za izmjene. Međutim, kako je čl. 7. st. 1. propisano da će tek nakon protoka tog istog roka<sup>110</sup> stupiti na snagu opća obveza pribavljanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti u državama članicama EU, države članice neće imati vremena za procjenu primjene Direktive, zbog čega je potrebna izmjena završnih odredbi i njihovo usklađivanje s ostalim odredbama Direktive.

## 16. BUDUĆA EUROPSKA LUČKA POLITIKA

Nakon neizglasavanja Prijedloga II Direktive u siječnju 2006. godine i njegova povlačenja u ožujku iste godine, Europska komisija započela je konzultacije sa zainteresiranim strankama, Parlamentom i državama članicama o budućoj europskoj lučkoj politici. Istaknuto je da se ta politika ne može ograničiti samo na pitanja koja su bila predmet reguliranja Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti, već bi cilj europske politike trebao biti pomoć europskim lukama da odgovore na povećanje pomorskog prometa i sprječavanje pojave nedostatka lučkog kapaciteta. Konzultacije su organizirane u okviru šest regionalnih radionica koje su se održale između jeseni 2006. godine i proljeća 2007. godine u Antwerpenu, Hamburgu, Lisabonu, Valenciji, Napulju i Tallinu. U radionicama su se obrađivale sljedeće teme: pristup tržištu lučkih djelatnosti, uloga lučkih uprava, lučko financiranje i naplaćivanje, održivi razvoj luka i okoliš, rad u luci i tehničko-nautičke djelatnosti, luke i opskrbeni lanac, natjecanje s lukama izvan EU i javna percepcija luka. Radionice su pokazale da postoji konsenzus među zainteresiranim strankama o mnogim pitanjima koja su bila predmet radionica, ali i o pravnim instrumentima koji bi se trebali upotrijebiti pri kreiranju odgovarajuće europske lučke politike. Većina zainteresiranih stranaka suglasna je da obvezujuće zakonodavstvo (engl. *hard law*) općenito (pa tako i direktive) nije prikladno za regulaciju morskih luka, među kojima postoje velike različitosti s obzirom na njihovo vlasništvo, upravljanje, financiranje, geografske karakteristike i sl. Ipak, za lučki sektor bilo bi korisno objašnjenje načina primjene

<sup>110</sup> Osamnaest mjeseci od dana predviđenog čl. 22., a to je upravo 36 mjeseci od stupanja Direktive na snagu.

određenih općih načela i pravila UEZ na luke, osobito pravila o tržišnom natjecanju, pristupu tržištu, slobodi pružanja usluga, slobodi zapošljavanja i korištenju javnih sredstava. To bi se moglo postići instrumentima tzv. “mekog prava” (engl. *soft law*), koji nisu pravno obvezujući, a njihova je svrha postizanje neizravnih pravnih učinaka, prije svega praktičnih.<sup>111</sup> Zbog toga je Komisija za jesen 2007. godine najavila objavljivanje priopćenja i akcijskog plana<sup>112</sup> u kojima će se objaviti zaključci konzultacija o promjeni europske lučke politike.

## 17. ZAKLJUČAK

U Zelenoj knjizi iz 1997. godine Europska komisija najavila je liberalizaciju tržišta lučkih djelatnosti donošenjem pravnog instrumenta kojim će se regulirati pristup tržištu lučkih djelatnosti u Europskoj uniji. Svrha liberalizacije bila je postizanje nekoliko naizgled nespojivih ciljeva, a to su: zaštita sigurnosti u luci, zaštita okoliša i obavljanje javne službe, uz poštovanje pravila tržišnog natjecanja. Već u Zelenoj knjizi primijećeni su neki problemi koji bi se mogli javiti u ostvarivanju tih ciljeva. U prvom redu, to je različita priroda lučkih djelatnosti koja će zahtijevati različit pristup liberalizaciji pojedinih vrsta lučkih djelatnosti, odnosno predviđanje različitog pravnog režima za različite vrste lučkih djelatnosti. Tako se u Zelenoj knjizi razlikuju lučke djelatnosti koje se odnose na brod (peljarenje, tegljenje, privez i odvez brodova), djelatnosti koje se odnose na teret (rukovanje teretom i njegovo skladištenje) te pomoćne usluge koje se obavljaju u luci (opskrbljivanje brodova vodom, gorivom, prihvrat otpada s brodova i usluge protupožarne zaštite). Kao drugi problem provedbe liberalizacije lučkih djelatnosti spominje se različitost luka s obzirom na njihovu veličinu, vlasništvo, financiranje, funkciju i geografske karakteristike.

Čini se da se te činjenice nisu uzimale u obzir pri izradi Prijedloga I i Prijedloga II Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti. Naime, oba prijedloga sadržavaju jednake odredbe o pristupu tržištu lučkih djelatnosti gospodarskog karaktera, kao što je rukovanje teretom, i tržištu tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti, primarna svrha kojih nije ostvarivanje dobiti za njihova vršitelja, nego zaštita sigurnosti u luci i zaštita okoliša.

<sup>111</sup> Donošenje instrumenata “mekog prava” isključiva je nadležnost Europske komisije. To su, primjerice, smjernice i interpretativna priopćenja.

<sup>112</sup> Akcijski planovi donose se u okviru Komisijinih općih uprava (engl. *Directorates General*) i njima se daju detaljna objašnjenja o akcijama, političkim i pravnim, koje valja provesti.

Nadalje, oba prijedloga jamče pravo samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe prijevoznicima čiji brodovi uplovljavaju u luke EU, uz ispunjavanje istih uvjeta koji su potrebni za davanje odobrenja za obavljanje konkretne djelatnosti u određenoj luci nekom lučkom operatoru. Ideja o samostalnom obavljanju lučkih djelatnosti za vlastite potrebe preuzeta je iz Direktive o pristupu tržištu kopnenih usluga u zračnim lukama EU. Međutim, samostalno obavljanje lučkih djelatnosti nije u skladu s potrebama lučkog sektora, osobito samostalno obavljanje tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti. Prijedlogom II propisano je da će lučke djelatnosti za prijevoznika u određenoj luci obavljati njegovi zaposlenici na kopnu, a ne posada broda. Kod samostalnog obavljanja tehničko-nautičkih djelatnosti riječ je o obavljanju nautičkih usluga koje se pružaju brodu i za obavljanje kojih su potrebna posebna znanja i vještine, koje se odnose na plovidbu i upravljanje brodom, pa se postavlja pitanje kompetentnosti lučkih radnika, tj. prijevoznikovih zaposlenika na kopnu za samostalno obavljanje te vrste usluga i hoće li ono ugroziti sigurnost u luci. Mislimo da bi samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe od strane prijevoznika, osobito njegovih zaposlenika na kopnu, moglo imati negativan utjecaj na sigurnost u luci, zbog čega smatramo da samostalno obavljanje tehničko-nautičkih djelatnosti za vlastite potrebe, osobito od strane prijevoznikovih zaposlenika na kopnu, u lukama Europske unije *de lege ferenda* ne bi trebalo dopustiti.

Jednako tako, oba prijedloga predviđaju kratke rokove trajanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti, pa postoji opravdana zabrinutost lučkih operatera da oni neće biti dovoljni za zadovoljavajući povrat investicija, što može djelovati destimulirajuće na investicije u lučku podgradnju i nadgradnju te kao krajnju posljedicu imati usporavanje razvoja luka EU.

Prijedlogom II lučkim je upravama omogućeno zaobilaženje obveze provedbe objektivnog postupka odabira lučkih operatora. Primjerice, kad se izgradi novi terminal u luci, lučka uprava može sasvim legitimno ponuditi određenom poduzetniku obavljanje djelatnosti na tom terminalu. Ostali potencijalni kandidati o tome ne moraju biti obaviješteni, jer Direktiva ne obvezuje lučke uprave na objavljivanje liste slobodnih mjesta u luci, već samo na objavljivanje predstojećih istjecanja odobrenja. Također, Prijedlog II sadržava vrlo komplicirane odredbe o utjecaju Direktive na već postojeća odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti. Tako bi sudbina odobrenja koje je dano prije proteka propisanog roka od prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo često mogla biti u rukama konkurenta aktualnog pružatelja usluge, što može dovesti do zloupo-

treba. Nadalje, rokovi iz završnih odredbi Prijedloga II Direktive nisu usklađeni s rokovima u ostalim odredbama Direktive.

Možemo zaključiti da je upravo nepoštovanje različitosti lučkih djelatnosti i morskih luka EU u prijedlozima Direktive dovelo do niza nejasnih i često nelogičnih odredbi, koje omogućuju različita tumačenja i utječu na stvaranje pravne nesigurnosti.

Zbog toga je Europska komisija, uvidjevši da nakon deset godina od donošenja Zelene knjige nije donesen pravni instrument kojim bi se uredio pristup tržištu lučkih djelatnosti, pokrenula konzultacije sa zainteresiranim strankama, na kojima je odlučeno da će se u budućnosti pravni odnosi u lučkom sektoru uređivati instrumentima "mekog prava", što će omogućiti poštovanje specifičnosti luka i lučkih djelatnosti.

## Summary

**Božena Bulum\***

### COMPETITION LAW OF THE EUROPEAN COMMUNITY AND SEA PORTS

*In 1997, in its Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure, the European Commission announced the liberalisation of the port services market. In February 2001, the European Commission adopted a Communication to the European Parliament and the Council entitled "Reinforcing Quality Services in Sea Ports: A Key for European Transport". Added to this Communication was a proposal for a Directive on market access to port services. This proposal was the first attempt to design a specific European legal regime for the port sector. The proposal for the enactment of a specific European Directive on port operations is, in itself, a positive move. The main reason for this is that it is not always clear how provisions and principles of primary European Community law should be applied to the port sector. The available case law on port services offers partial solutions. The Directive could codify the available case law and the rules of management practice in Member States and ports that operate transparently and in conformity with market*

---

\* Božena Bulum, LL. M., Assistant, Adriatic Institute of Croatian Academy of Sciences and Arts, Frane Petrića 4, Zagreb



*conditions. In this way, the Directive would contribute to a more uniform enforcement of European law, and would serve as a useful instrument in creating legal certainty for the benefit of port authorities, operators and users. It could help to create the preconditions for open competition within and between ports without compromising their operational autonomy and safety. However, from the very beginning, the Directive met with resistance in certain port circles. Public opposition to the Directive grew after the trade unions of dock workers in some Member States realised that the existing national legislation on dock work would be compromised. This was the main reason why the first proposal for the Directive was rejected by the European Parliament.*

*In October 2004, the European Commission presented the second proposal for an EU Directive on access to the market of port services. However, in the second proposal some significant shortcomings of the first proposal were still apparent. The second proposal was also more complex and contained many ambiguous and illogical provisions that might compromise legal certainty. It was rejected by the Parliament in January 2006.*

*In this paper, two proposals for an EU Directive on access to the market of port services are analysed, as well as a future EU port policy.*

*Key words: port services, market access, market competition, obligation to obtain an authorisation, objective selection procedure, limitation of the number of service providers, self-handling*