

dr. sc. Božena Bulum*

dr. sc. Marija Pijaca**

UTJECAJ PRAKSE INSTITUCIJA EUROPSKE UNIJE NA REGULACIJU DODJELE PRAVA PRUŽANJA USLUGA POMORSKE KABOTAŽE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za Republiku Hrvatsku koja je država s drugim po veličini otočjem u Sredozemlju, od čega su stalno naseljena 52 otoka i poluotok Pelješac, djelatnost obavljanja prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu nedvojbeno je djelatnost od javnog interesa. Predmet je ovog rada analiza pravnih pitanja koja su se javila u praksi u svezi s dodjelom prava pružanja usluga pomorske kabotaže u Hrvatskoj. Analizira se i praksa institucija Europske unije u predmetima vezanim uz dodjelu naknade za pružanje usluge od općeg gospodarskog interesa brodarskom društvu Société nationale maritime Corse Méditerranée kojom su ograničene široke diskrecijske ovlasti država članica kada je riječ o definiranju usluga od općeg gospodarskog interesa. U skladu sa sudskom praksom Općeg suda kojom je potvrđena praksa odlučivanja Europske komisije, državama članicama nametnuta je obveza dokazivanja stvarne potrebe za javnom uslugom testom koji uključuje tri koraka (SNCM test) s ciljem primjene najmanje narušavajućeg pristupa za slobodu tržišta kada je riječ o definiranju i povjeravanju obavljanja usluga od općeg gospodarskog interesa. Autorice se zalažu za donošenje hrvatskih propisa kojima bi se detaljno regulirao postupak dodjele prava pružanja usluga pomorske kabotaže u skladu sa sudskom praksom Općeg suda u predmetu T-454/13 Société nationale maritime Corse Méditerranée.

Ključne riječi: pomorska kabotaža, otočna kabotaža, Uredba 3577/92, usluge od općeg gospodarskog interesa, obveza javne usluge, ugovor o pružanju javne usluge, SNCM test

* Dr. sc. Božena Bulum, znanstvena savjetnica u Jadranskom zavodu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (scientific advisor at the Adriatic Institute of the Croatian Academy of Sciences and Arts): bbulum@hazu.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4606-9815

** Dr. sc. Marija Pijaca, izvanredna profesorica Pomorskog odjela Sveučilišta u Zadru (Associate Professor of the Maritime Department of the University of Zadar): mpijaca@unizd.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0709-376X

Ovaj je članak rezultat istraživanja autora u sklopu znanstvenoistraživačkog projekta „Tržišno natjecanje u segmentu pomorstva – hrvatski i europski pravni okvir“ koji podupire Zaklada Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (razdoblje projekta: 1. siječnja 2023. – 31. prosinca 2026.).

1. UVOD

Za Republiku Hrvatsku (dalje u tekstu: Hrvatska, RH) kao državu čije otočje ima 1.244 prirodne tvorbe od kojih je 78 otoka, 524 otočića te 642 hridi i grebena¹, od čega su stalno naseljena 52 otoka i poluotok Pelješac, a otočno stanovništvo živi u čak 355 naselja i čini 3,3 % ukupnog stanovništva RH (svaki 30. stanovnik Hrvatske živi na otoku), djelatnost obavljanja prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu nedvojbeno je djelatnost od javnog interesa. U tom smislu, djelatnost održavanja redovitog javnog pomorskog prijevoza u RH zakonom je proglašena djelatnošću od općeg gospodarskog interesa radi osiguravanja teritorijalne cjelovitosti ili kontinuiteta (engl. *territorial continuity*) Hrvatske, odnosno kako bi se osigurala cjelodolazna povezanost naseljenih otoka s kopnom i/ili naseljenih otoka međusobno. Na taj način otočnom stanovništvu omogućuje se redovita veza s kopnom gdje su u pravilu smještene važnija administrativna središta (uredi državne uprave), ustanove zdravstvene skrbi (klinički bolnički centri), obrazovne ustanove (fakulteti i srednje škole koji se u pravilu nalaze na kopnu) te često i radna mjesta otočnog stanovništva. Povezanost otoka s kopnom nužan je preduvjet demografskog i održivog gospodarskog razvoja otoka te unaprjeđenja uvjeta života i rada ljudi na otocima.

Od pristupanja RH Europskoj uniji (dalje u tekstu: Unija, EU) u Hrvatskoj je izravno primjenjiva Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (dalje u tekstu: Uredba 3577/92)² kojom je liberalizirano tržište pomorske kabotaže u Uniji. U skladu s čl. 2., st. 1. Uredbe 3577/92 usluge pomorskog prometa unutar države članice (pomorska kabotaža) definirane su kao usluge koje se uobičajeno pružaju za naknadu, a posebno uključuju: kopnenu kabotažu (engl. *mainland cabotage*), opskrbu pučinskih instalacija (engl. *off-shore supply services*) i otočnu kabotažu (engl. *island cabotage*).

Uredbom 3577/92 osigurava se primjena načela slobodnog pružanja usluga u segmentu pomorske kabotaže, što znači da pružatelji usluga koji imaju poslovni nastan u jednoj državi članici EU-a mogu obavljati pomorsku kabotažu u drugoj državi članici pod jednakim uvjetima kao i domaće osobe koje pružaju takve usluge.

¹ Hrvatsko otočje drugo je po veličini otočje Sredozemlja nakon grčkog i čini 5,8 % ukupne kopnene površine RH. Uvažavajući posebnosti otoka i s ciljem postizanja ravnomjernog regionalnog razvoja kao jednog od glavnih ciljeva Vlade RH, donesen je Zakon o otocima (Narodne novine, broj 116/18, 73/20 i 70/21) kako bi se potaknuo gospodarski razvoj otoka i poboljšala kvaliteta života otočana. V. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Otoci*, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/otoci-i-priobalje/3834#:~:text=Hrvatsko%20oto%20C4%8Dje%20oima%201.244%20prirodne,ukupne%20kopnene%20povr%C5%Aine%20Republike%20Hrvatske> (26. 4. 2024.).

² SL L 364, 12. 12. 1992., str. 7.

Europska komisija donijela je i tri komunikacije o tumačenju Uredbe 3577/924 (dalje u tekstu: Komunikacija Komisije iz 2003., Komunikacija Komisije iz 2006. i Komunikacija Komisije iz 2014.)³ u kojima Komisija iznosi svoja tumačenja pojedinih odredbi Uredbe 3577/92 koje su se u praksi pokazale spornima. Komunikacije služe u informativne svrhe, kao pomoć u objašnjenju odredbi Uredbe 3577/92 te nisu pravno obvezujuće za države članice.⁴ Također, Sud EU-a i Komisija donijeli su niz odluka u kojima su dali tumačenja pojedinih pitanja reguliranih odredbama Uredbe 3577/92.

Donošenjem Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom prometu RH⁵ (dalje u tekstu: Zakon) i njegovih podzakonskih akata u hrvatsko zakonodavstvo implementiran je velik broj načela koja se odnose na dodjelu prava pružanja usluga pomorske kabotaže sadržanih u Uredbi 3577/92, komunikacijama Komisije o tumačenju Uredbe 3577/92 i praksi institucija EU-a. Međutim, iako je novi Zakon stupio na snagu još 2022. godine, Hrvatska do današnjeg dana nije donijela podzakonske akte kojima bi se propisao postupak dodjele prava pružanja usluga pomorske kabotaže u skladu sa sudskom praksom Općeg suda (engl. *the EU's General Court*) u predmetu T-454/13 *Société nationale maritime Corse Méditerranée* (dalje u tekstu: SNCM)⁶, kojom su ograničene široke diskrecijske ovlasti država članica kada je riječ o definiranju usluga od općeg gospodarskog interesa tako što im je nametnuta obveza dokazivanja stvarne potrebe za javnom uslugom testom koji uključuje tri koraka (SNCM test). Predmet je ovog rada analiza pravnih pitanja koja su se javila u praksi u svezi s pravom države domaćina (engl. *host State*) na ograničavanje slobode pružanja usluga u segmentu pomorske kabotaže nametanjem brodarima obveze javne usluge i sklapanjem ugovora o javnim uslugama radi osiguravanja redovitog pružanja uslu-

³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22. 12. 2003., COM (2003) 595, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija kojom se ažurira i ispravlja Komunikacija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 11. 5. 2006., COM (2006) 196 i Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22. 4. 2014., COM (2014) 232.

⁴ U njima je navedeno na koji način Europska komisija namjerava primjenjivati odredbe te uredbe u budućnosti. Cilj Komunikacije nije izmjena Uredbe 3577/92 ni zadiranje u nadležnost Suda EU-a u pitanjima njezina tumačenja, naprotiv Komisija se poziva na stajališta Suda EU-a i na njima temelji svoja objašnjenja pojedinih odredbi te uredbe. V. Komunikaciju Komisije iz 2014., točka 1.

⁵ Prvi Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom prometu RH donesen je 2006. godine, a 2022. godine donesen je novi Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom prometu. V. Narodne novine, broj 33/06, 38/09, 87/09, 18/11 i 80/13 56/16, 121/19; Narodne novine, broj 19/22.

⁶ Predmet, T-454/13, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) and Compagnie méridionale de navigation/Komisija*, EU:T:2017:134.

ga pomorske kabotaže kao i utjecaj prakse institucija EU-a na uređenje te materije u pravnom sustavu RH.

2. DODJELA PRAVA PRUŽANJU USLUGA OTOČNE KABOTAŽE U RH *DE LEGE LATA* – OPĆE NAPOMENE

Kao što je navedeno, s obzirom na njezine zemljopisne specifičnosti, tj. stalno naseljena 52 otoka⁷ i poluotok Pelješac te činjenicu da otočno stanovništvo živi u čak 355 otočnih naselja, za RH od iznimne je važnosti osigurati redovito pružanje usluga otočne kabotaže. Prema čl. 2., st. 1. Uredbe 3577/92 usluge otočne kabotaže određene su kao prijevoz putnika i robe morem između: 1. luka na kopnu i luka na jednom ili više otoka jedne te iste države članice, 2. luka na otocima jedne te iste države članice.⁸

Međutim, upravo kod otočne kabotaže događa se da tržište ne može samo isporučiti odgovarajuće usluge prijevoza u smislu dostatnosti redovitih usluga prijevoza na otoke i s otoka te između njih pa je potrebna državna intervencija na tržište tih usluga. O tome na kojim je linijama potrebna intervencija odlučuju nadležna tijela država članica, po potrebi uključujući i regionalna i lokalna tijela javne vlasti.⁹ Čl. 4. Uredbe 3577/92 predviđa dva oblika intervencije država članica na tržište usluga pomorske kabotaže općenito, pa tako i na tržište otočne kabotaže, a to su nametanje obveze javne usluge i sklapanje ugovora o javnoj usluzi.

Obveze javne usluge obveze su koje brodara iz Unije, gledajući vlastite komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima. Kod nametanja obveze javne usluge države članice moraju ograničiti intervenciju na zahtjeve taksativno navedene u članku 4., stavku 2. Uredbe 3577/92: a) luke koje treba opsluživati, b) redovitost, c) kontinuitet, d) učestalost, e) sposobnost pružanja

⁷ Uredba 3577/92 ne sadržava definiciju pojma otok koja je u praksi bila sporna u nekoliko predmeta. Komisija je zauzela stajalište kako bi primjena čl. 4. Uredbe 3577/92 trebala biti ograničena na otoke kojima se može pristupiti samo morem ili zrakom i koji nemaju stalne kopnene veze s europskim kopnom. U tom smislu, poluotok koji je cestom ili željeznicom trajno povezan s kopnom kao što je primjerice Peloponez ne može se smatrati otokom. Iz sudske prakse Suda EU-a proizlazi kako se primjena čl. 4., st. 1. Uredbe 3577/92 može proširiti na usluge koje se obavljaju između mjesta koja su u sličnom položaju kao otoci, primjerice, fjordovi ili estuariji s kojima nema izravnih cestovnih veza i gdje postoji slična potreba za osiguranjem prikladnosti usluga pomorskog prijevoza kao kod otoka. Predmet C-288/02 *Komisija Europskih zajednica/Helenska Republika*, ECLI:EU:C:2004:647, t. 42.; *Mišljenje nezavisnog odvjetnika Tizzano* u predmetu C-323/03 *Komisija Europskih zajednica/Španjolska*, ECLI:EU:C:2005:668, t. 39. – 45.

⁸ Također, u članku 3. Uredbe 3577/92 predviđeno je da države članice domaćini mogu nametnuti svoja pravila o posadi za brodove koji obavljaju otočnu kabotažu, što je iznimka od općeg pravila o nadležnosti države zastave u pitanjima vezanim uz posadu broda. To govori u prilog osjetljivosti i značenju usluga otočne kabotaže za države članice i njihovo otočno stanovništvo. V. *Bulum* 2010, 120.

⁹ Komunikacija Komisije iz 2014., točka 5.2.

usluga, f) cijenu koja se naplaćuje i g) posadu broda.¹⁰ Iz sudske prakse Suda EU-a proizlazi da u odnosu na obveze javne usluge zahtjev koji se odnosi na brodarevu „spособnost pružanja usluge” može uključivati obvezu u vezi s njegovom solventnošću te zahtjev da nema nepodmirenih dugovanja za poreze i socijalne doprinose.¹¹

Osim toga, država članica mora poštovati načelo zabrane diskriminacije iz članka 4., stavka 1. Uredbe 3577/92 prema svim brodarima iz Unije koji iskažu interes za pružanje usluga na određenoj liniji. Taj se zahtjev također mora poštovati kod određivanja sadržaja obveza, tijekom postupka odabira operatora za određenu uslugu i kod utvrđivanja iznosa naknade za pružanje javne usluge. Obveza javne usluge primjenjuje se horizontalno, na sve brodare koji namjeravaju pružati uslugu na nekoj liniji, za razliku od ugovora o javnoj usluzi koji podrazumijeva isključivost, odnosno odabir jednog operatora.

Ugovor o obavljanju javnih usluga pravni je instrument koji se koristi za utvrđivanje obveze javne usluge kada primjena horizontalnog pristupa na sve brodare na određenoj liniji nije dovoljna za ispunjenje osnovnih potreba za prijevozom (engl. *essential transport needs*), posebno kada je riječ o uvjetima koji se odnose na kvalitetu usluge. Uvjeti koji se odnose na kvalitetu usluge često su dio ugovora o obavljanju javne usluge, no ne mogu se uvesti kao dio obveze javne usluge.¹²

Dok čl. 4., st. 2. Uredbe 3577/92 sadržava taksativan popis zahtjeva koji mogu biti uvedeni nametanjem obveze javne usluge, u čl. 2., st. 3. Uredbe 3577/92, zahtjevi koje država može nametnuti kod sklapanja ugovora o obavljanju javne usluge navedeni su samo eksemplifikativno, pa države članice mogu ići i šire od zahtjeva koji su navedeni u Uredbi 3577/92.

U tom smislu, u čl. 2., st. 3. Uredbe 3577/92 ugovor o javnoj usluzi definiran je kao ugovor koji sklapaju nadležno tijelo u državi članici i brodar iz Unije kako bi se za javnost osigurale odgovarajuće usluge prijevoza. Takav ugovor može sadržavati osobito: a) usluge prijevoza koje zadovoljavaju propisane uvjete glede kontinuiteta, redovitosti, kapaciteta i kvalitete, b) dodatne usluge prijevoza, c) usluge prijevoza po posebnim tarifama i pod posebnim uvjetima, posebice za određene kategorije putnika ili na određenim linijama, d) prilagođavanje usluga stvarnim potrebama. Ugovor o javnoj usluzi pojam je koji se u hrvatskom Zakonu koristi kao zajednički za: a) ugovor o javnoj nabavi za obavljanje javne usluge na neprofitabilnoj liniji sklopljen u postupku javnog nadmetanja u skladu s propisima o javnoj nabavi, b) ugovor o koncesiji za obavljanje javne usluge na profitabilnoj liniji sklopljen u postupku jav-

¹⁰ Popis zahtjeva ne može se proširivati.

¹¹ Predmet C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Anafir) i dr./Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2001:107, t. 45. — 51.; *Greaves in: Antapassis et al.*, 2009, 170—184.

¹² Komunikacija Komisije iz 2003., točka 5.3.1.; *Radionov et al.* 2011, 250.

nog nadmetanja u skladu s propisima o koncesijama. Temeljna je razlika između te dvije vrste ugovora u tome snosi li pružatelj usluga rizik potražnje za uslugama ili ne. Na ugovore o javnoj usluzi u segmentu kabotaže podredno se primjenjuju opći propisi o koncesijama i javnoj nabavi. Zakonom o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17, 107/20, dalje u tekstu: ZOK) u hrvatski pravni sustav implementirana je Direktiva 2014/23/ EU o dodjeli ugovora o koncesijama¹³, a Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22, dalje u tekstu: ZJN) Direktiva 2014/24/ EU o javnoj nabavi.¹⁴

Ustaljeno je stajalište Suda EU-a da obveza javne usluge ili ugovor o obavljanju javne usluge mora biti nužan i razmjernan cilju osiguravanja adekvatnosti redovitih usluga prijevoza s otoka i na njih. Slijedom navedenog, države članice ne smiju nametnuti obveze javne usluge i ugovore o pružanju javnih usluga za usluge prijevoza morem koje već pružaju poduzetnici koji djeluju u redovitim tržišnim uvjetima te koji zadovoljavaju uvjete što se tiče cijena, kontinuiteta i pristupa usluzi u skladu s javnim interesom definiranim od javnih tijela.¹⁵

Posebna pravila vrijede za tzv. male otoke. U Uredbi (EEZ) br. 3577/92 nije sadržana ni definicija malih otoka. Iz studije izrađene za Komisiju proizlazi da se „malim otokom” mogu smatrati oni otoci gdje ukupni godišnji broj putnika prevezenih morem na otoke i s njih iznosi 300.000 ili manje. Vrijednost od 300.000 putnika odnosi se na broj jednosmjernih putovanja, odnosno putnici koji putuju na otok i s njega broje se dvaput.¹⁶

Važno je istaknuti da se većina hrvatskih otoka može podvesti pod navedenu definiciju malih otoka te da usluge otočne kabotaže u RH karakterizira jak sezonski karakter pa je potrebno osigurati pružanje usluga i u razdobljima u godini kad je korisnička potražnja za uslugama linijskog prijevoza prema otocima i/ili između njih vrlo mala. Kod malih otoka odabir operatora kojem će se dodijeliti pružanje usluga otočne kabotaže često je ograničen samo na lokalne operatore koji jedini imaju interes za pružanje te vrste usluga pa se odabir može provesti na temelju poziva na iskaz interesa, bez pokretanja znatno kompliciranijeg službenog natječajnog postupka, ali je poziv potrebno objaviti na razini Unije. Osim toga, trajanje ugovora o pružanju usluga otočne kabotaže može biti dulje od 12 godina.¹⁷

¹³ OJ L 94, 28.3.2014, p. 1–64, kako je izmijenjena i dopunjena <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>.

¹⁴ OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242, kako je izmijenjena i dopunjena <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

¹⁵ Spojeni predmeti C-128/10 i C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*, ECLI:EU:C:2011:163, t. 54.; Komunikacija Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11. 1. 2012., str. 4), točka 48.

¹⁶ Riječ je o Studiji o malim otocima i estuarijima (2002.), ICF Consultinga. V. Komunikaciju Komisije iz 2014., točka 5.3.

¹⁷ Hrvatskim Zakonom u čl. 24. detaljno su propisani rokovi na koje se povjerava obavljanje javne usluge. O rokovima dodjele ugovora o javnoj usluzi kod malih otoka v. *Bulum* 2015, 268.

2.1. Linije prema Zakonu o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom prometu

U čl. 5., t. 16. važećeg Zakona linija je definirana kao redovita linija koja podrazumijeva niz putovanja putničkih brodova, ro-ro putničkih brodova ili brzih putničkih plovidla koji prometuju između dvije iste luke, ili više istih luka, ili niz plovidaba iz iste luke i prema istoj luci bez međupostaja prema odobrenom i objavljenom redu plovidbe, ili na putovanjima koja su tako pravilna ili učestala da čine prepoznatljiv sustavan niz. Glavna je klasifikacija linija prema Zakonu na one bez obveze i s obvezom javne usluge.

Linija s obvezom javne usluge linija je od općega gospodarskog interesa na kojoj je nametnuta obveza javne usluge. U čl. 5., t. 33. Zakona opći gospodarski interes definiran je kao interes države ili jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave za osiguravanje trajnog, neprekidnog i redovitog povezivanja naseljenih otoka s kopnom i/ili naseljenih otoka međusobno, s primjerenim brojem redovitih linija u oba smjera, radi poticanja demografskog i održivog gospodarskog razvoja otoka te unaprjeđenja uvjeta života i rada ljudi na otocima.

Nadalje, linije s obvezom javne usluge razvrstavaju se prema važnosti smjera, vrsti prijevoza i profitabilnosti linije. Prema važnosti smjera linije s obvezom javne usluge razvrstavaju se na: 1. državne, 2. županijske, 3. međužupanijske i 4. lokalne linije (čl. 11. Zakona). Prema vrsti prijevoza, linije s obvezom javne usluge razvrstavaju se na: 1. trajektne (obavljaju se ro-ro putničkim brodovima), 2. brzobrodске (obavljaju se brzim putničkim plovidlima) i 3. brodske linije (obavljaju se putničkim brodovima). Prema profitabilnosti, linije s obvezom javne usluge razvrstavaju se na profitabilne i neprofitabilne linije (čl. 13. Zakona). Kada je riječ o povjeravanju obveze obavljanja javne usluge, Zakonom je propisano da javni linijski prijevoz na liniji s obvezom javne usluge brodar ne smije obavljati bez izvršnog rješenja Agencije za obalni linijski pomorski promet (dalje u tekstu: Agencija)¹⁸ kojim mu je ta obveza nametnuta ili bez važećeg ugovora o javnoj usluzi kojim mu je povjereno obavljanje te usluge (čl. 9., st. 2. Zakona). U čl. 14. Zakona propisano je da ako se na neprofitabilnoj liniji ne može ostvariti opći gospodarski interes nametanjem obveze javne usluge svim brodarima koji namjeravaju održavati predmetnu liniju, tada se ugovorno povjeravanje obveze obavljanja javne usluge provodi u postupku javnog nadmetanja u skladu s propisima kojima se uređuje javna nabava, dok se na profitabilnim linijama ugovorno povjeravanje obveze obavljanja javne usluge provodi u postupku javnog nadmetanja u skladu s propisima kojima se uređuju koncesije.

¹⁸ Agencija je regulator na tržištu usluga linijskog obalnog pomorskog prijevoza. Opširnije v. čl. 100. –108. Zakona.

Druga su vrsta linija prema temeljnoj zakonskoj klasifikaciji linije bez obveze javne usluge. To su linije koje nisu od općega gospodarskog interesa i na kojima operator te linije ne obavlja javnu uslugu, nego prijevoz na liniji održava zbog svojega gospodarskog interesa i na vlastiti poduzetnički rizik, prema javno objavljenom cjeniku prijevoza. (čl. 43., st. 1. Zakona). Cjenik prijevoza na liniji bez obveze javne usluge te sve izmjene i dopune tog cjenika samostalno donosi operator linije, ali ga je prije primjene dužan dostaviti Agenciji na ovjeru.

Operator linije bez obveze javne usluge dužan je pridržavati se javno objavljenog cjenika prijevoza na liniji bez obveze javne usluge koju održava.¹⁹ Linije bez obveze javne usluge također se razvrstavaju prema vrsti prijevoza na trajektne, brzobrodске i brodске linije (čl. 43. Zakona).²⁰ Treba naglasiti da prema izričitoj odredbi Zakona brodaru za održavanje linije bez obveze javne usluge nije potrebna koncesija (čl. 45. Zakona).

2.2. Linije od općeg gospodarskog interesa i uvođenje obveze pružanja javne usluge

Odredbom čl. 19., st. 1. Zakona propisano je da su državne linije²¹ one na kojima postoji opći gospodarski interes i obveza pružanja javne usluge, a odredba čl. 43., st. 1. Zakona definira linije bez obveze javne usluge kao linije koje nisu od općeg gospodarskog interesa. U praksi se postavilo pitanje znači li to da su postojanje općeg gospodarskog interesa i obveze pružanja javne usluge uvijek vezani jedno za drugo, odnosno rezultira li postojanje općeg gospodarskog interesa uvijek postojanjem obveze pružanja javne usluge ili mogu postojati linije (ili relacije) na kojima postoji opći gospodarski interes, a ne postoji obveza pružanja javne usluge.

Kao što je navedeno, održavanje linijskog obalnog pomorskog prijevoza u RH Zakonom je proglašeno općim gospodarskim interesom radi osiguravanja teritorijalnog

¹⁹ Operator linije s obvezom javne usluge ili bez obveze javne usluge dužan je prije primjene cjenika prijevoza na liniji koju održava dostaviti ga Agenciji na ovjeru te ga nakon toga javno objaviti na svojim mrežnim stranicama i svim vidljivim mjestima na kojima se prodaju putne karte za tu liniju, s naznakom datuma početka važenja tog cjenika (čl. 43., stavak 3. Zakona).

²⁰ Iznimno od stavka 4. članka 44. Zakona, prema kojem se brodске linije bez obveze javne usluge obavljaju putničkim brodovima, održavanje brodskih linija bez obveze javne usluge, koje su kraće od tri nautičke milje, može se obavljati brodicom registriranom za gospodarske svrhe, koja je upisana u odgovarajući upisnik odnosno očevidnik u Republici Hrvatskoj ili u drugoj državi članici Europskoga gospodarskog prostora (čl. 44., st. 5. Zakona).

²¹ Državne linije definirane su važećom Odlukom Vlade Republike Hrvatske o uspostavljanju državnih linija u javnom prijevozu u linijskom obalnom pomorskom prometu, donesenom na sjednici Vlade Republike Hrvatske 13. prosinca 2023. godine, kojom su propisani vrsta i minimalni kapacitet brodova, minimalna učestalost prijevoza, vrsta prijevoza i naznaka o profitabilnosti linije. Narodne novine, broj 150/23.

kontinuiteta, odnosno cjelogodišnje povezanosti naseljenih otoka s kopnom i/ili naseljenih otoka međusobno.

Opći gospodarski interes ili javni interes teritorijalnog kontinuiteta RH koji se ostvaruje osiguravanjem trajnog, neprekidnog i redovitog povezivanja naseljenih otoka s kopnom i/ili naseljenih otoka međusobno može se postići uslugama koje nudi tržište te javnim uslugama²², tj. uslugama od općeg gospodarskog interesa u slučaju nefunkcioniranja tržišta (engl. *market failure*), odnosno kada tržište samo ne može isporučiti odgovarajuće usluge pomorskog prijevoza kako bi se osigurala cjelogodišnja povezanost naseljenih otoka s kopnom i/ili naseljenih otoka međusobno.

UOGI su gospodarske djelatnosti kojima se postižu učinci od javne koristi, a koje slobodno tržište bez intervencije javne vlasti ne bi pružilo, ili bi ih pružilo pod lošijim uvjetima što se tiče kvalitete, sigurnosti, pristupačnosti, jednakog tretmana ili univerzalnog pristupa (npr. u energetske djelatnosti, djelatnosti telekomunikacija, prijevoza i sl.). To je takozvani kriterij nefunkcioniranja tržišta.

Odluka o uvođenju UOGI-ja prepuštena je diskreciji država članica. Člankom 1. Protokola br. 26 Ugovora o funkcioniranju EU-a (dalje u tekstu: UFEU) zajamčeno je diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju UOGI-ja u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika.²³ Ovlaštenja država članica u definiranju UOGI-ja nisu neograničena. Ona se ne mogu izvršavati arbitrarno s ciljem uklanjanja određenog sektora iz primjene pravila tržišnog natjecanja.²⁴

Komisija može kontrolirati definiciju UOGI-ja samo u odnosu na to je li počinjena tzv. očita pogreška države članice u klasifikaciji neke usluge kao UOGI.²⁵ Očita pogreška

²² U pravu EU-a za javne usluge koristi se termin usluge od općeg interesa (engl. *services of general interest*, dalje u tekstu: UOI) kao europska alternativa pojmu javne usluge ili službe koji potječe iz francuskog upravnog prava. Usluge od općeg interesa mogu biti gospodarske (usluge od općeg gospodarskog interesa, engl. *services of general economic interest*, dalje u tekstu: UOGI), negospodarske i socijalne (dalje u tekstu: SUOI). UOI je širi pojam od UOGI jer obuhvaća još i djelatnosti koje nisu tržišne, negospodarske i socijalne usluge od općeg interesa (npr. obvezno obrazovanje, socijalna skrb). *Bulum i Pijaca* 2020, 47–75; *De Groot*, 2015, 243–253.

²³ V. Protokol br. 26 UFEU-a, SL C 202, 7. 6. 2016., str. 307. UOI je reguliran sljedećim Komisijinim aktima: Komunikacija Komisije o primjeni pravila EU-a o državnim potporama na naknade koje se dodjeljuju za obavljanje UOGI-ja (SL C 8, 11. 1. 2012., str. 4, dalje u tekstu: Komunikacija o UOGI-jima); Komunikacija Komisije – Okvir Europske unije za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL C 8, 11. 1. 2012., str. 15); Komunikacija Komisije – Okvir za upravljanje kvalitetom UOGI-ja, 20. 12. 2011., COM (2011.) 900 final; Radni dokument Komisije – Vodič za primjenu pravila EU-a o državnim potporama, javnim nabavama i unutarnjem tržištu na UOGI-ju, posebno na SUOI-ju, (SWD (2013) 53 final/2, (dalje u tekstu: Vodič za primjenu pravila EU-a na UOGI i SUOI).

²⁴ V. presudu u predmetu, T-289/03, *BUPA i dr./Komisija*, EU:T:2008:29, t. 168.

²⁵ V. primjerice presudu u predmetu T-17/02, *Olsen/Komisija*, EU:T:2005:218, t. 216. i u njoj navedenu sudsku praksu.

(engl. *manifest error*) pravni je standard koji Sud EU-a primjenjuje u ocjenjivanju op-ravdanosti uspostavljanja UOGI-ja.

Upravo je u predmetu koji se odnosi na pružanje usluga pomorske kabotaže T-454/13 SNCM Opći sud objasnio na što se očita pogreška u definiranju UOGI-ja može odnositi. U tom predmetu Opći sud naveo je da se postojanje očite pogreške može, primjeric, utvrditi ako država članica nije podnijela dokaz o tome da postoji stvarna potreba za javnom uslugom i da je njezin opseg nužan i proporcionalan toj potrebi²⁶ ili ako nije poštovala te kriterije pri propisivanju UOGI-ja. Na taj je način sudska praksa u segmentu pomorske kabotaže utjecala na razvoj općih propisa tržišnog natjecanja i pravila o definiranju UOGI-ja.

Nadalje, diskrecija država članica u definiranju UOGI-ja ograničena je u onim sektorima u kojima je provedena harmonizacija na razini Unije. U tim slučajevima diskrecijska ocjena država članica ne smije biti protivna pravilima o harmonizaciji.

To proizlazi iz točke 46. Komunikacije Komisije o primjeni pravila EU-a o državnim potporama na naknade koje se dodjeljuju za obavljanje UOGI-ja²⁷ u kojoj stoji da kada postoje posebna pravila prava Unije kojima je uređen sadržaj i opseg UOGI-ja, njih su države članice dužne poštovati.

U slučaju pomorske kabotaže to su odredbe Uredbe br. 3577/92. Slijedom navedenog, pri definiranju sadržaja i opsega UOGI-ja za usluge pomorske kabotaže Komisija će ponajprije primijeniti pravila sektorske Uredbe 3577/92 kao *lex specialis*, praksu institucija EU-a koja sadržava tumačenja te uredbe te vlastita tumačenja Uredbe 3577/92 sadržana u Komisijinim komunikacijama o tumačenju odredbi Uredbe 3577/92. Ako ti pravni izvori ne sadržavaju odgovarajuća pravila, tada će se primijeniti opća pravila Unije kojima se uređuju UOGI-ji (v. *supra*, bilješka 23).

Uz nadzor je li učinjena očita pogreška u definiranju UOGI-ja, Komisija također provodi kontrolu sadržava li naknada za pružanje javne usluge u slučaju UOGI-ja nedopuštene državne potpore te jesu li poštovana primjenjiva pravila o povjeravanju usluga od javnog interesa.²⁸

²⁶ V. presudu u predmetu T-454/13, SNCM/Komisija, *op. cit.* u bilj. 6, opširnije *infra*, t. 3.

²⁷ SL C 8, 11. 1. 2012.

²⁸ Sudskom praksom u predmetu *Altmark* utvrđeni su uvjeti pod kojima se naknada za pružanje javne usluge ne smatra državnim potporom te nije potrebna njezina prijava Komisiji. V. presudu u predmetu C-280/00 *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415; *Stanković* 2017, 53–69.

3. PRAKSA INSTITUCIJA EU-A U PREDMETIMA T-366/13 (FRANCUSKA PROTIV EUROPSKE KOMISIJE) I T-454/13 (SNCM PROTIV EUROPSKE KOMISIJE)

Činjenično stanje u tim predmetima odnosilo se na pružanje redovite usluge pomorskog prijevoza između glavnog kopnenog područja Francuske i otoka Korzike. Nakon provedenog postupka javnog nadmetanja lokalne vlasti Korzike sklopile su sa SNCM-om i *Compagnie méridionale de navigation* (CMN) ugovor o koncesiji kojim je tim brodarskim društvima delegirano pružanje javne usluge linijskog pomorskog prijevoza između Marseillesa i Korzike. Ugovor je pokrivaio razdoblje od 2007. do 2013. godine. Njime je utvrđena obveza pružanja redovitih usluga prijevoza putnika i tereta morem tijekom cijele godine (dalje u tekstu: osnovna usluga) za društva SNCM i CMN. Uz to, SNCM je trebao pružati i dodatnu uslugu redovitog prijevoza putnika morem tijekom razdoblja najvećeg prometa (dalje u tekstu: dodatna usluga). U zamjenu za te usluge SNCM i CMN dobivali su godišnju financijsku naknadu za pružanje javne usluge. Nakon što je pokrenut službeni istražni postupak u vezi s naknadom za pružanje javne usluge, nakon primitka pritužbe brodarskog društva *Corsica Ferries*, Komisija je 2. svibnja 2013. donijela Odluku br. 2013/435/EU.²⁹ Tom odlukom Komisija je utvrdila da je naknada za javnu uslugu koju prima SNCM za pružanje dodatne usluge nezakonita državna potpora nespojiva s unutarnjim tržištem EU-a. Komisija je zauzela stajalište da nema korisničke potražnje za dodatnom uslugom linijskog pomorskog prijevoza od Marseillea do Korzike u razdobljima najvećeg prometa ili visoke sezone jer je putovanje na liniji od Marseillea do Korzike zamjenjivo putovanjem na liniji od Toulona do Korzike. U tom smislu, dodatna usluga nema karakter UOIG-ja te nije ispunjen prvi uvjet iz presude *Altmark* (jasno definirana obveza javne usluge), pa je naknada za javnu uslugu isplaćena brodaru državna potpora koju je brodar dužan vratiti.

Posljedično, Komisija je naredila obustavu budućih plaćanja u vezi s pružanjem dodatne usluge i povrat već isplaćene naknade u iznosu od oko 220 milijuna eura. Osporavajući tu odluku, Francuska i SNCM podnijeli su dvije tužbe Općem sudu 2013. godine koje je taj Sud nakon provedenog postupka odbio 2017. godine.³⁰

Kako je Komisija naložila Francuskoj povrat cjelokupnog iznosa naknade za dodatnu uslugu, SNCM je u tužbi tvrdio da Komisija nije uzela u obzir troškove koje je ta tvrtka imala u svezi s pružanjem dodatne usluge. Opći sud nije prihvatio taj argument navodeći kako, budući da naknada nije bila u skladu s uvjetima utvrđenim u

²⁹ Odluka Komisije 2013/435/EU od 2. svibnja 2013. o državnoj potpori SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) koju dodjeljuje Francuska u korist *Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) et la Compagnie Méridionale de Navigation*, SL L 220, 17. 8. 2013., str. 20–45.

³⁰ Presuda T-366/13, *Francuska Republika /Komisija*, ECLI:EU:T:2017:135; Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, op. cit. u bilj. 6; *Ronzano* 2017; *Giraud* 2017, 482–486.

predmetu *Altmark*, cijeli iznos naknade čini državnu potporu. Osim toga, s obzirom na to da dodatna usluga nije bila UOGI, potpora se nije mogla odobriti na temelju čl. 106., st. 2. UFEU-a. Nadalje, s obzirom na to da je bila riječ o operativnoj potpori, ona se nije mogla smatrati kompatibilnom s unutarnjim tržištem u smislu čl. 107., st. 3. UFEU-a.

Sud također nije uvažio argument SNCM-a koji je tvrdio da bi povrat potpore francuskim vlastima doveo do njegova bankrota. Opći sud naveo je da ako je stečaj nekog operatora posljedica povrata potpore, onda to znači da je potpora omogućila primatelju da „umjetno“ ostane na tržištu. Stoga je izlazak s tržišta takva operatora prirodan ishod vraćanja tržišnog natjecanja u stanje prije dodjele potpore.

Posljednji argument SNCM-a bila je tvrdnja da su ga prijašnje Komisijine odluke navele na uvjerenje da ima legitimna očekivanja kako naknada za javnu uslugu koju je primio od Francuske ili nije državna potpora ili je kompatibilna s unutarnjim tržištem EU-a. Opći sud uputio je na tri uvjeta koja moraju biti kumulativno ispunjena, a koja se koriste za utvrđivanje postojanja legitimnih očekivanja zainteresiranih osoba u skladu sa sudskom praksom Suda EU-a. Prvo, institucije EU-a moraju zainteresiranoj osobi pružiti konkretna i bezuvjetna jamstva koja dolaze od ovlaštenih i pouzdanih izvora. Kao drugo, ta jamstva trebaju biti takve naravi da proizvode legitimna očekivanja kod onih kojima su upućena. Kao treće, jamstva moraju biti u skladu s pravom EU-a.³¹ Opći sud utvrdio je da nijedan od ta tri uvjeta nije ispunjen u slučaju SNCM-a.

3.1. Utjecaj prakse institucija EU-a u predmetima SNCM-a na definiranje UOGI-ja

U predmetima koji se odnose na naknadu za pružanje UOGI-ja koju je Francuska dodijelila brogarskom društvu SNCM Opći sud uputio je na prijašnju sudsku praksu prema kojoj države članice imaju široku diskreciju u definiranju i financiranju UOGI-ja. Komisija ima ovlasti provjeravati samo očite pogreške.³² Međutim, države članice ne mogu koristiti svoje diskrecijsko pravo za izbjegavanje pravila EU-a o tržišnom natjecanju, posebno kada sekundarno zakonodavstvo definira sadržaj obveze javne usluge.³³

Uzimajući u obzir zaključak koji je Sud EU-a izveo u presudi C-205/99 *Analir i dr.*³⁴, a koji počiva na tumačenju članka 1. i 4. Uredbe br. 3577/92 u skladu s njezinim temeljnim ciljem, odnosno osiguravanjem slobodnog pružanja usluga pomorske kabotaže i, stoga, neprihvaćanjem ograničenja te slobode, osim u vrlo ograničenim okolnosti-

³¹ V. presude T-454/13, *SNCM/Komisija*, op. cit. u bilj. 6, t. 282; T-347/03, *Branco/Komisija*, EU:T:2005:265, t. 102. i u njoj navedenu sudsku praksu; T-282/02, *Cementbouw Handel & Industrie/Komisija*, EU:T:2006:64, t. 77.; T-444/07, *CPEM/Komisija*, EU:T:2009:227, t. 126.

³² Opširnije, t. 2.2.

³³ Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, op. cit. u bilj. 6, t. 111. – 114.

³⁴ Predmet C-205/99, *Analir i dr.*, op. cit. u bilj.11.

ma, Opći sud smatrao je da je Komisija u odluci o proglašavanju predmetnih potpora nespojivima s unutarnjim tržištem pravilno zauzela stav da, za potrebe provjere poštovanja prvog kriterija iz presude u predmetu C-280/00 *Altmark* (jasno definirana obveza javne usluge), opseg javne usluge treba biti nužan i proporcionalan u odnosu na stvarnu potrebu javne usluge³⁵, koja je dokazana nedostatnim redovitim uslugama prijevoza u slobodnim tržišnim uvjetima. Posljedično, nacionalna se tijela ne mogu osloboditi obveze dokazivanja postojanja nedostatka privatne inicijative. Naime, iz točke 34. presude u predmetu C- 205/99 *Analir i dr.* proizlazi da se stvarna potreba javne usluge utvrđuje na temelju nedostatka privatne inicijative.³⁶ Stoga, kako bi se usluga pomorske kabotaže mogla kvalificirati kao UOGI, treba odgovarati na stvarnu potrebu javne usluge. Potreba javne usluge dokazuje se nedostatnošću redovitih usluga prijevoza u uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja te opseg UOGI-ja treba biti nužan i proporcionalan toj potrebi. Predmetna država članica, a ne Komisija, dužna je podnijeti dokaze o tim okolnostima. Činjenica da država članica nije podnijela dokaze da su navedeni kriteriji ispunjeni ili činjenica da ih nije ispunila može biti očita pogreška u ocjeni o potrebi uvođenja UOGI-ja koju je Komisija dužna kontrolirati.³⁷

Opći sud složio se s Komisijom da se cilj teritorijalnog kontinuiteta može postići uslugama koje nudi tržište te javnim uslugama. SNCM je tvrdio da su usluge prijevoza koje je pružao ključne za očuvanje teritorijalnog kontinuiteta Francuske. Međutim, Opći sud istaknuo je kako, da bi države članice definirale UOGI, nije dovoljno samo da se pozovu na postojanje „općeg interesa teritorijalnog kontinuiteta”, nego je potrebno i da postizanje tog cilja već nije osigurano djelovanjem tržišnih sila. Ako tržišne sile osiguravaju ostvarivanje navedenog cilja djelomično, uspostava UOGI-ja opravdana je samo ako se njima nadomješta odgovarajući tržišni nedostatak. Drugim riječima, opseg UOGI-ja mora odgovarati tržišnom deficitu ili nedostatku.³⁸

Iz navedenog proizlazi da su Komisijinom odlukom u predmetu *SNCM* potvrđenom presudom T-454/13 *SNCM* ograničene široke diskrecijske ovlasti država članica kada je riječ o definiranju UOGI-ja tako što im je nametnuta obveza dokazivanja stvarne potrebe za javnom uslugom testom koji uključuje tri koraka (dalje u tekstu: *SNCM* test).³⁹

³⁵ Odluka Komisije 2013/435/EU o državnoj potpori SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) koju dodjeljuje Francuska u korist *SNCM-a*, *op. cit.* u bilj. 29, t. 132. –136.

³⁶ Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 6, t. 119., 124., 125.

³⁷ Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 6, t. 133.; T-366/13 *Francuska Republika/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 30, t. 105.

³⁸ Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 6, t. 172.; T-366/13 *Francuska Republika/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 30, t. 124.

³⁹ Ovaj je test Komisija upotrijebila u odluci o državnoj potpori SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) kako bi provjerila je li poštovan prvi kriterij iz presude *Altmark* (jasno definirana obveza javne usluge), a potvrđen je i od Općeg suda u presudi u predmetu, T-454/13, *SNCM/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 6, t. 130. i 134.:

Prvi korak odnosi se na utvrđivanje potrebe za javnom uslugom sa stajališta potražnje, tj. postojanje korisničke potražnje. Definicija se mora temeljiti na istrazi o potrebama stanovništva i analizi postojeće i potencijalne potražnje na mjerodavnom tržištu za svim ili dijelom usluga koje su obuhvaćene opsegom javne usluge kako su je definirala nadležna tijela države članice. Ako ne postoji korisnička potražnja što se tiče svih ili dijela usluga obuhvaćenih opsegom javne usluge, tada se javna usluga ili njezin dio ne mogu smatrati nužnima i proporcionalnima u odnosu na stvarnu potrebu javne usluge.

Drugi je korak analiza tržišta sa stajališta ponude. Tom se analizom moraju utvrditi trenutačna i potencijalna ponuda usluga bez intervencije države članice te se usporediti s potrebom javne usluge, tj. UOGI-jem utvrđenom u prvom koraku. Potrebno je utvrditi mogu li korisničku potražnju zadovoljiti brodari na tržištu a da javne vlasti u tom smislu ne utvrde obvezu javne usluge. Drugim riječima, ako se ne utvrdi postojanje nedostatka privatne inicijative, ne može postojati ni stvarna potreba javne usluge. Stvarna potreba javne usluge podrazumijeva postojanje tržišnog nedostatka, a opseg UOGI-ja treba odgovarati tržišnom nedostatku (deficitu).

Treći korak podrazumijeva utvrđivanje jesu li nadležna tijela države članice pri uvođenju javne usluge primijenila najmanje narušavajući pristup za slobodno funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. U tom kontekstu treba uzeti u obzir razliku između potrebe javne usluge i ponude usluga pod tržišnim uvjetima. Ako postoji korisnička potražnja i ta se potražnja ne može zadovoljiti djelovanjem tržišnih sila, nadležna nacionalna tijela moraju dati prednost pristupu kojim se manje narušava slobodno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Horizontalna obveza javne usluge nametnuta svim brodarima na tržištu smatra se najmanje restriktivnom metodom. Stoga se prije razmatranja mogućnosti sklapanja ugovora o obavljanju javne usluge s jednim ili ograničenim brojem brodara mora opravdati zašto nametanje obveze javne usluge, horizontalno, svim brodarima ne bi bilo dovoljno za ispunjavanje potrebe za javnom uslugom.

Opći sud prihvatio je stajalište Komisije prema kojem, kada je riječ o sektoru pomorske kabotaže, nametanje obveza javne usluge koje se primjenjuje na sve brodare koji iskažu interes za pružanjem usluga pomorskog prijevoza na određenoj liniji, a koji nužno ne ostvaruju pravo na financijsku naknadu za javnu uslugu (članak 4., stavak 2. Uredbe o pomorskoj kabotaži) dovodi do manjih ograničenja slobode pružanja usluga od dodjele financijske naknade određenom brodaru ili ograničenom broju brodara.⁴⁰

Rodrigues 2017, 573–579.

⁴⁰ Presuda, T-454/13, *SNCM/Komisija*, *op. cit.* u bilj. 6, t. 134.

3.2. Utvrđivanje korisničke potražnje na određenoj liniji

U praksi se postavilo pitanje tumačenja odredbe čl. 5., t. 16. važećeg Zakona RH o tome označava li pojam „linija” relaciju između dvije luke (odnosno više luka) ili na jednoj relaciji može biti više linija. U tom kontekstu, a vezano uz provođenje SNCM testa, potrebno je zauzeti stajalište o tome utvrđuje li se postojanje općeg gospodarskog interesa za relaciju ili za liniju (pod uvjetom da uzmemo ispravnim tumačenjem da na jednoj relaciji može biti više linija)?

Iz prakse Europske komisije proizlazi da se utvrđivanje općeg gospodarskog interesa, tj. interesa države za osiguravanjem teritorijalnog kontinuiteta veže uz određeno mjerodavno tržište usluga linijskog pomorskog prijevoza. U pravu tržišnog natjecanja mjerodavno tržište određuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području. Svrha je utvrđivanja mjerodavnog tržišta određivanje robe i/ili usluga s kojima se poduzetnici tržišno natječu te zemljopisnog područja na kojem se natječu. Mjerodavno tržište utvrđuje se posebno za svaki konkretni slučaj.⁴¹ Mjerodavno tržište ima dvije dimenzije: mjerodavno tržište proizvoda (usluga) i mjerodavno zemljopisno tržište. Mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve one proizvode i/ili usluge koje potrošač smatra zamjenjivim ili nadomjestivim zbog karakteristika proizvoda, njihove cijene⁴² i načina uporabe. Mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća područje na kojemu su dotični poduzetnici uključeni u ponudu i potražnju proizvoda ili usluga, na kojem su uvjeti tržišnog natjecanja dovoljno ujednačeni i koje se može razlikovati od susjednih područja jer su uvjeti tržišnog natjecanja znatno različiti u tim područjima.

U skladu s čl. 8., st. 1. Uredbe kod utvrđivanja mjerodavnog tržišta polazi se od kriterija zamjenjivosti potražnje za određenim proizvodom ili uslugom (engl. *substitutability of demand*), odnosno o zamjenjivosti ponude za određenim proizvodom ili uslugom (engl. *substitutability of offer*), a po potrebi i od kriterija postojanja potencijalnih konkurenata (engl. *potential competition*), odnosno zapreka pristupa tržištu (engl. *entry barriers*). Pojam zamjenjivosti potražnje za određenim proizvodom podrazumijeva

⁴¹ V. Uredbu o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta RH, NN, br. 9/11 (dalje u tekstu: Uredba) i Obavijest Komisije o utvrđivanju mjerodavnog tržišta za potrebe prava tržišnog natjecanja Zajednice, OJ C 372, 9. 12. 1997., str. 5 (dalje u tekstu: Obavijest); *Butorac Malnar et al.*, 2021, 165–174.

⁴² Kada je riječ o promjenama cijene proizvoda (usluga) u skladu s čl. 9., st. 2. Uredbe, pretpostavlja se da je neki proizvod zamjenjiv, odnosno supstitut, osobito u sljedećim slučajevima: a) kad se može razumno predvidjeti da će kupci, odnosno potrošači mjerodavnog proizvoda prihvatiti drugi, na tržištu već raspoloživ i prisutan proizvod kao odgovor ili reakciju na hipotetički malo (5 do 10 %), ali trajno povećanje cijena mjerodavnog proizvoda; i/ili b) kad se može razumno predvidjeti da će kupci odnosno potrošači mjerodavnog proizvoda prihvatiti istovjetan, odnosno srodan proizvod drugog dobavljača kao odgovor ili reakciju na hipotetički malo (5 do 10 %), ali trajno povećanje cijena mjerodavnog proizvoda.

va utvrđivanje vrsta ili asortimana proizvoda (usluga) koje potrošači (u ovom slučaju putnici) smatraju međusobno zamjenjivima ili supstitutima (čl. 9., st. 1. Uredbe).⁴³

Pri određivanju mjerodavnog tržišta usluga linijskog pomorskog prijevoza Komisija se u svojoj novijoj praksi odlučivanja dominantno koristila kriterijem zamjenjivosti potražnje za tim uslugama, tj. smatraju li putnici usluge pomorskog prijevoza na određenim linijama zamjenjivima ili supstitutima ocjenjujući sklonosti potrošača na temelju objavljenih podataka o ponudi i potražnji za uslugama pomorskog prijevoza na pojedinim linijama na nekom zemljopisnom području te uspoređujući trajanje putovanja na tim linijama kao varijablu koja ima najveći utjecaj na sklonosti potrošača.

Primjerice, u odluci o potporama SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) u korist SNCM-a⁴⁴ Komisija je zauzela stajalište da nema korisničke potražnje za dodatnom uslugom linijskog pomorskog prijevoza od Marseillea do Korzike u razdobljima najvećeg prometa ili visoke sezone jer je putovanje na liniji od Marseillea do Korzike zamjenjivo putovanjem na liniji od Toulona do Korzike. Obrazlažući svoju odluku, Komisija je upozorila na razvoj prometa na linijama između kontinentalne Francuske i Korzike od 2002. do 2009. tijekom kojeg je došlo do znatnog povećanja prometa iz Toulona uz istodobno smanjenje prometa iz Marseillea prema otoku Korzici. Iako su putnici koji dolaze iz Marseillea morali dodatno putovati kopnom do Toulona (oko 50 km), morska je dionica putovanja od Toulona do Korzike kraća pa su putovanja na tim linijama približno jednakog trajanja.

Opći sud potvrdio je Komisijinu odluku da su usluge linijskog pomorskog prijevoza iz Toulona prema Korzici koje operatori pružaju u slobodnim tržišnim uvjetima bez primanja naknade za pružanje javne usluge supstituti uslugama iz Marseillea za koje je SNCM primao naknadu za pružanje javne usluge. Sud je uzeo u obzir slično vrijeme trajanja putovanja, odsutnost korisničke potražnje za dodatnim uslugama iz Marseillea koja proizlazi iz konstantnog povećanja prometa na linijama iz Toulona prema Korzici te istodobno blagog smanjenja prometa na liniji iz Marseillea prema Korzici te činjenicu da su usluge bile slične kvalitete. Opći je sud zaključio da se pomorski putnički promet preusmjerio s linije Marseille – Korzika na liniju Toulon – Korzika i da su stoga, sa stajališta potražnje, usluge ponuđene na prvoj liniji zamjenjive s uslugama ponuđenima na drugoj liniji.⁴⁵ Opći sud podupro je Komisijinu odluku da je naknada za dodatne usluge dodijeljena brodaru SNCM nekompatibilna državna potpora jer

⁴³ Vrste dokaza koje Komisija smatra relevantnima za ocjenu zamjenjivosti dvaju proizvoda (usluga) na strani potražnje su: dokazi o zamjeni u nedavnoj prošlosti, sklonosti potrošača, mišljenja kupaca i konkurenata, prepreke i troškovi vezani za prelazak potražnje na moguće zamjenske proizvode (usluge), različite kategorije kupaca i cjenovna diskriminacija (Obavijest, t. 36. – 44.).

⁴⁴ Odluka Komisije 2013/435/EU o državnoj potpori SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) koju dodjeljuje Francuska u korist SNCM-a, *op. cit.* u bilj. 29, t. 154. – 160.

⁴⁵ Presuda, T-454/13, SNCM/Komisija, *op. cit.* u bilj. 6, t. 198. – 208.

je Francuska počinila očitu pogrešku kada je klasificirala dodatne usluge prijevoza morem koje je brodar SNCM pružao u razdoblju visoke sezone kao usluge od općeg gospodarskog interesa (dalje u tekstu: UOGI) te je također potvrdio Komisijinu odluku kojom je Francuskoj naloženo da od SNCM-a zatraži povrat dodijeljene potpore za dodatnu uslugu linijskog pomorskog prijevoza u razdoblju visoke sezone.

Iz navedenog proizlazi da na nekoj relaciji ili zemljopisnom području može postojati više linija. Ako su prijevozne usluge koje se pružaju na tim linijama zamjenjive (supstituti) sa stajališta potražnje, one čine isto mjerodavno tržište pa se postojanje korisničke potražnje i ponude za tim uslugama te posljedično i potrebe za javnom intervencijom na tržište tih usluga i uvođenjem obveze javne usluge utvrđuje zajedno za sve linije koje čine mjerodavno tržište usluga linijskog prijevoza. Je li riječ o uslugama koje su zamjenjive (supstituti) sa stajališta potražnje, činjenično je pitanje koje se utvrđuje od slučaja do slučaja, u skladu s propisima kojima su regulirani način i kriteriji utvrđivanja mjerodavnog tržišta (v. *supra*, bilješka 41) i relevantnom praksom institucija EU-a.

Primjer odluke⁴⁶ u kojoj je Komisija odlučivala o potpori za pružanje usluga linijskog pomorskog prijevoza koje se pružaju na dvjema linijama koje povezuju luke smještene na istom zemljopisnom području, ali koje imaju različitu svrhu⁴⁷, odluka je o državnim potporama SA.48119 (2017/N) i SA.49523 (2017/N). U tom je predmetu Komisija odlučivala o mjeri potpore koja se odnosi na ovlaštenja za obavljanje usluge od općeg gospodarskog interesa u linijskom obalnom pomorskom prijevozu u Hrvatskoj, uz ostale i na trajektnim linijama Preko – Ošljak – Zadar i Preko – Ošljak – Zadar/Gaženica. Luke Preko na otoku Ugljanu i Ošljak na otoku Ošljaku povezane su linijom namijenjenom isključivo prijevozu putnika koja ih izravno povezuje sa središtem Zadra, što je od ključne važnosti za učenike, studente i radnike, tj. stanovnike otoka koji svaki dan putuju u Zadar za potrebe školovanja ili rada. Druga linija povezuje luke Preko i Ošljak s lukom Zadar/Gaženica, koja je smještena izvan gradskog središta te je ponajprije namijenjena prijevozu privatnih vozila, tereta, otpada, vatrogasnih vozila i vozila hitne pomoći. Komisija je zauzela stajalište da navedene dvije linije ne ispunjavaju istu svrhu, već su njihove svrhe komplementarne. Zbog toga je usluge linijskog obalnog pomorskog prijevoza na tim linijama smatrala dijelom istog mjerodavnog tržišta usluga te je korisničku potražnju za tim uslugama ocjenjivala zajednički za obje linije.

⁴⁶ Državne potpore SA.48119 (2017/N) i SA.49523 (2017/N) – Hrvatska – usluge od općeg gospodarskog interesa – javni prijevoz u linijskom obalnom pomorskom prometu na trajektnim linijama br. 431, 432, 632 i 635, Bruxelles, 12.7.2018 C(2018) 4375 final.

⁴⁷ Komisija se u tom predmetu nije upuštala u analizu zamjenjivosti potražnje, tj. stajališta potrošača o zamjenjivosti usluga pomorskog prijevoza na te dvije linije. U odluci su sadržani brojevi podaci o prometu putnika i vozila na obje linije koji upozoravaju na njihovu izrazitu sezonalnost. *Ibidem*, t. 64.

Međutim, jednako tako, moglo bi se braniti stajalište da je riječ o uslugama koje služe različitoj svrsi te sa stajališta potrošača (koja Komisija u toj odluci nije ispitala) nisu supstituti pa bi bila riječ o različitim mjerodavnim tržištima usluga linijskog obalnog pomorskog prijevoza. Slijedom toga, SNCM testovi trebali bi se provesti odvojeno za liniju Preko–Ošljak–Zadar i liniju Preko–Ošljak–Zadar/Gaženica. Međutim, s obzirom na činjenicu da je riječ o dvije luke u istom gradu, Zadar i Zadar/Gaženica (mala je udaljenost među njima) i kako već postoji Komisijina odluka u kojoj je utvrđeno da je riječ o komplementarnim uslugama, veći su izgledi da će Komisija usluge linijskog obalnog pomorskog prijevoza na te dvije linije smatrati dijelom istog mjerodavnog tržišta te će ponudu i potražnju za tim uslugama ocjenjivati zajedno za obje linije.

U ovom kontekstu svakako treba spomenuti Komisijinu odluku u kojoj je zagušenost cesta bila argument zbog kojeg se usluge pomorskog prijevoza na linijama Napulj – Cagliari i Salerno – Cagliari nisu smatrale istim mjerodavnim tržištem usluga linijskog pomorskog prijevoza, iako su luke Napulj i Salerno cestom udaljene samo oko 50 kilometara. Brodarsko društvo Grimaldi pružalo je uslugu prijevoza tereta morem na linijama između Salerna i Cagliarija, a brodarsko društvo Tirrenia na liniji Napulj – Cagliari. Nadležna talijanska tijela tvrdila su da se te linije ne može smatrati međusobno zamjenjivima. Italija se pozvala na nacionalni propis Direktivu Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica iz 2007. godine i njezine kriterije za utvrđivanje obveza pružanja javne usluge i dinamike cijena u sektoru pomorske kabotaže od javnog interesa u kojima je odredila da je jedan od ciljeva ugovora o javnim uslugama osigurati „veze kojima se može smanjiti opterećenje već zagušenih glavnih cesta kopnenog dijela Italije motornim vozilima”. Nadležna talijanska tijela tvrdila su da usluga prijevoza tereta morem iz Napulja pridonosi tom cilju jer su ceste između Napulja i Salerna zagušene.

Komisija se složila sa stajalištem Italije. Navela je da je protiv Italije pokrenula postupak pred Sudom EU-a jer nije postupila u skladu s Direktivom 2008/50/EZ o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu.⁴⁸ U tom smislu, Komisija je dodatno istaknula da smanjenje zastoja na cestama može pridonijeti poboljšanju kvalitete zraka te je uvažila argument Italije o smanjenju zagušenosti cesta kao cilju uvođenja usluga od općeg gospodarskog interesa. Zaključila je da je Italija ispravno utvrdila da usluge linijskog prijevoza morem iz Salerna nisu zamjenjive s onima iz Napulja te nije počinila očitu pogrešku smatrajući da postoji tržišni nedostatak na liniji za prijevoz tereta Napulj – Cagliari zbog čega je sklopila ugovor o pružanju javne usluge s brodarskim društvom Tirrenia za tu liniju.⁴⁹

⁴⁸ L 152/1, 11. 6. 2008., str. 1.

⁴⁹ Odluka Komisije (EU) 2020/1412 od 2. ožujka 2020. o mjerama SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) koje je Italija provela u korist društva Tirrenia di Navigazione i njegova stjecatelja, društva Compagnia Italiana di Navigazione, L332, 12. 10. 2020., str. 45, t. 347.

4. UTJECAJ PRAKSE INSTITUCIJA EU-A U PREDMETIMA SNCM-A NA DODJELU PRAVA PRUŽANJA USLUGA POMORSKE KABOTAŽE U RH *DE LEGE FERENDA*

Slijedom svega navedenog, držimo da bi izmjenama Zakona i relevantnih podzakonskih akata trebalo predvidjeti tri režima pružanja usluga otočne kabotaže na linijama koje povezuju naseljene hrvatske otoke s kopnom i/ili naseljene otoke međusobno. To su:⁵⁰

- 1) pružanje usluga pomorske kabotaže bez uvođenja obveze javne usluge (čisti tržišni model)
- 2) nametanje horizontalne (otvorene, neekskluzivne) obveze javne usluge svim brodarima na mjerodavnom tržištu
- 3) dodjela isključivog (ekskluzivnog) prava prometovanja nekom linijom prema propisima o koncesiji ili javnoj nabavi, ovisno o tome je li linija profitabilna ili ne.

U svezi s time postavlja se pitanje je li potrebno provoditi SNCM testove na svim linijama koje povezuju naseljene hrvatske otoke s kopnom i/ili naseljene otoke međusobno. Uzimajući u obzir navedeno, smatramo da treba razlikovati nekoliko kategorija linija.

Prve su linije koje postoje otprije i za koje je općepoznato da tržište samo može zadovoljiti potrebe za redovitim prijevozom otočnog stanovništva i na kojima postoji velik interes brodarskih društava za pružanjem usluga linijskog pomorskog prijevoza, a u RH svega ih je nekoliko. Na tim će linijama usluge linijskog prijevoza morem biti osigurane redovitim funkcioniranjem tržišta te neće biti potrebno provođenje SNCM testa jer se brodarima neće nametati obveze javne usluge niti će se s nima sklapati ugovori o javnim uslugama.

Drugu kategoriju čine linije na kojima je dosad bila nametnuta obveza javne usluge ili sklopljen ugovor o javnoj usluzi. Na tim bi linijama trebalo provesti SNCM test kako bi se utvrdilo može li tržište samo zadovoljiti potrebe za redovitim prijevozom i ako ne, koliki je deficit. Obveza pružanja UOIG-ja, tj. javnih usluga nametnut će se samo za onaj dio prijevoznih usluga koje tržište ne može samo isporučiti. Ako se opći gospodarski interes (redoviti prijevoz otočana) ne može zadovoljiti ni horizontalnim nametanjem obveze javne usluge svim brodarima na toj liniji (odnosno mjerodavnom tržištu koje može obuhvaćati više linija, v. *supra* točka 2.1.), sklopit će se ugovor o javnoj usluzi s jednim ili ograničenim brojem brodara. SNCM test trebalo bi provesti na svim linijama na kojima se dodjeljuje naknada za pružanje javne usluge da se ne bi naknadno utvrdilo da je potreba za redovitim prijevoznim uslugama mogla biti

⁵⁰ Takva regulacija predviđena je u zračnom prometu u skladu s Obavijesti Komisije, Smjernicama za tumačenje Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća – obveze javnih usluga, SL C194, 17. 6. 2017., str. 11.

zadovoljena u uvjetima slobodnog tržišta. U tom slučaju bila bi riječ o očitog pogrešci u definiranju UOGI-ja. Ne bi bio zadovoljen prvi uvjet iz presude *Altmark* (jasno definirana obveza javne usluge), pa bi naknada za pružanje javne usluge bila državna potpora koju bi brodar bio dužan vratiti.

Na novim linijama na kojima se usluge linijskog pomorskog prijevoza namjeravaju pružati na komercijalnoj osnovi, tj. bez uvođenja obveze pružanja javne usluge, nije potrebno provođenje SNCM testa jer se brodarima neće nametati obveze javne usluge niti će se s njima sklapati ugovori o javnim uslugama.

Na novim linijama na kojima nema interesa brodara za pružanje redovite usluge prijevoza na komercijalnoj osnovi u mjeri koja je potrebna kako bi se zadovoljile potrebe za redovitim prijevozom otočana treba provesti SNCM test kako bi se točno utvrdilo koliki je deficit ponude prijevoznih usluga i u tom opsegu odredila obveza pružanja UOGI-ja ili sklopio ugovor o pružanju UOGI-ja.

Važećim Zakonom RH (čl. 19., st. 2. i 3.) propisano je da državne linije⁵¹ odlukom uspostavlja Vlada RH, na prijedlog Ministarstva, a nakon provedenog javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću radi iskazivanja interesa otočnog stanovništva i brodara, ako je nakon prethodno provedenog javnog savjetovanja utvrđeno da se opći gospodarski interes ne može ostvariti bez nametanja obveze javne usluge ili bez sklapanja ugovora o javnoj usluzi.

Stavak 9. istog članka Zakona predviđa da će se Uredbom o vrednovanju kriterija za sklapanje ugovora o javnoj usluzi i davanju koncesije u javnom linijskom pomorskom prometu (dalje u tekstu: Uredba) detaljnije urediti postupak provođenja javnog savjetovanja iz stavka 2. čl. 19. Zakona, u skladu sa SNCM testom kako je određen sudskom praksom Suda EU-a. Međutim, iako je Zakon stupio na snagu još 2022. godine, nova uredba do današnjeg dana nije donesena, već je i dalje u primjeni Uredba (Narodne novine, broj 31/14) koja je donesena kao podzakonski propis prije važećeg Zakona i koja ne regulira postupak provođenja SNCM testa. U skladu s time, potrebno je u što skorijem roku donijeti novu uredbu kojom će se detaljno razraditi postupak provođenja SNCM testa u tri koraka, kako je predviđeno sudskom praksom Općeg suda.

Dodatno bi u Zakonu trebalo jasno odrediti na temelju kojih će se akata dodjeljivati pravo pružanja usluga prema svakom od tri predviđena režima pružanja usluga otočne kabotaže. Dodjela prava pružanja usluga javnog linijskog pomorskog prijevoza jednom brodaru (isključivo pravo, ekskluzivna obveza javne usluge) provodi se prema ZOK-u ili ZJN-u RH, a akt kojim se povjerava obveza javne usluge ima formu

⁵¹ Provođenje javnog savjetovanja predviđeno je i kod uspostavljanja županijskih i lokalnih linija člancima 21. i 22. Zakona.

ugovora o javnoj usluzi, tj. ugovora o koncesiji ili ugovora o javnoj nabavi, ovisno o tome je li riječ o profitabilnoj ili neprofitabilnoj liniji (čl. 5., t. 40. – 42. Zakona). Ugovor o javnoj usluzi sklapa se na temelju izvršne odluke o izboru najpovoljnijeg ponuditelja, odnosno odluke o dodjeli koncesije (čl. 5., t. 2. Zakona).

Koncesijski sustav i sustav javne nabave podrazumijevaju dodjelu prava pružanja usluga jednom operatoru ili ograničenom broju operatora (ekskluzivnost). Stoga za nametanje horizontalne (otvorene ili neekskluzivne) obveze javnih usluga koje se nameću svim operatorima na mjerodavnom tržištu koncesijski sustav odnosno sustav javne nabave ne bi bio adekvatan.⁵²

S druge strane, koncesijski sustav pribavljanja javnih usluga, uključujući usluge javnog linijskog pomorskog prijevoza, dio je hrvatske pravne tradicije. U tom smislu, u skladu je sa zahtjevom iz čl. 7. Uredbe 3577/92 prema kojoj države članice ne smiju uvoditi ograničenja slobodnom pružanju usluga koja nisu postojala prije stupanja na snagu Uredbe 3577/92 (tzv. *standstill clause*).⁵³ Koncesijskim sustavom pribavljanja usluga javnog linijskog pomorskog prijevoza ne uvode se dodatna ograničenja pružanja te vrste usluga jer je taj sustav u Hrvatskoj bio na snazi i prije. Također, sklapanje ugovora o koncesiji ili ugovora o javnoj nabavi jamči predvidivost i pravnu sigurnost za stranke ugovora za vrijeme njegova trajanja. Kao primjer primjene koncesijskog sustava u slučaju kada se pravo pružanja usluga ne dodjeljuje jednom operatoru u hrvatskom pravnom sustavu može se navesti Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje u tekstu: ZDPML, Narodne novine, broj 83/93) koji propisuje da se za pružanje jedne lučke usluge može dodijeliti više koncesija (čl. 109., st. 3. ZDPML-a), tj. koncesija se dodjeljuje iako uslugu pruža više operatora, ali ipak ograničen broj njih. O broju operatora odlučuje davatelj koncesije, uzimajući u obzir potrebe luke i kapacitet koncesionara za pružanje određene lučke usluge. U tom smislu, izmjenama Zakona potrebno je jasno i nedvosmisleno odrediti kojom će se vrstom akata dodjeljivati pravo pružanja usluga javnog linijskog pomorskog prijevoza kada se ono dodjeljuje svim brodarima na mjerodavnom tržištu (horizontalno), a kojim aktima kada se to pravo dodjeljuje ograničenom broju brodaru ili samo jednom brodaru.

⁵² Iz čl. 5., t. 28. i 29. važećeg Zakona RH proizlazi da se obveza javne usluge brodarima može nametnuti i bez sklapanja ugovora o javnoj usluzi.

⁵³ Ta odredba upućuje na čl. 62. Ugovora o osnivanju Europske zajednice koji je brisan Amsterdamskim ugovorom (Službeni list, C 340, 10. studenoga 1997.), ali odredba članka 7. Uredbe 3577/92 usprkos tome ostala je na snazi. V. Komunikacija Komisije iz 2003., točka 2.1.

5. ZAKLJUČAK

Za Hrvatsku koja je država s drugim po veličini otočjem u Sredozemlju i čije stanovništvo živi u čak 355 otočnih naselja djelatnost obavljanja prijevoza u linijskom obalnom pomorskom prometu djelatnost je od javnog interesa. Predmet je ovog rada analiza pravnih pitanja koja su se javila u praksi u svezi s dodjelom prava pružanja usluga otočne kabotaže u Hrvatskoj kao što su pitanja definicije linija i utvrđivanja korisničke potražnje na određenoj liniji.

Posebna pozornost posvećena je analizi prakse institucija EU-a u predmetima SN-CM-a kojom su ograničene široke diskrecijske ovlasti država članica kada je riječ o definiranju usluga od općeg gospodarskog interesa tako što im je nametnuta obveza dokazivanja stvarne potrebe za javnom uslugom testom koji uključuje tri koraka (SNCM test).

Prvi korak odnosi se na utvrđivanje potrebe za javnom uslugom sa stajališta potražnje, tj. postojanje korisničke potražnje. Definicija se mora temeljiti na istrazi o potrebama stanovništva i analizi postojeće i potencijalne potražnje na mjerodavnom tržištu za svim ili dijelom usluga koje su obuhvaćene opsegom javne usluge, kako su je definirala nadležna tijela države članice. Drugi je korak analiza tržišta sa stajališta ponude. Tom se analizom moraju utvrditi trenutačna i potencijalna ponuda usluga bez intervencije države članice te se usporediti s potrebom javne usluge, tj. UOGI-jem utvrđenom u prvom koraku. Potrebno je utvrditi mogu li korisničku potražnju zadovoljiti brodari na tržištu a da javne vlasti u tom smislu ne utvrde obvezu javne usluge. Treći korak podrazumijeva utvrđivanje jesu li nadležna tijela države članice uvođenjem javne usluge primijenila najmanje narušavajući pristup za slobodno funkcioniranje unutarnjeg tržišta EU-a. U tom kontekstu, treba uzeti u obzir razliku između potrebe javne usluge i ponude usluga pod tržišnim uvjetima. Ako postoji korisnička potražnja i ta se potražnja ne može zadovoljiti djelovanjem tržišnih sila, nadležna nacionalna tijela moraju dati prednost pristupu kojim se manje narušava slobodno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Primjena prakse institucija EU-a imat će za posljedicu uvođenje jednog od tri režima pružanja usluga otočne kabotaže na linijama koje povezuju naseljene hrvatske otoke s kopnom i/ili naseljene otoke međusobno, a to su: pružanje usluga pomorske kabotaže bez uvođenja obveze javne usluge (čisti tržišni model), nametanje horizontalne (otvorene, neekskluzivne) obveze javne usluge svim brodarima na mjerodavnom tržištu i dodjela isključivog (ekskluzivnog) prava pružanja usluge. U tom smislu, potrebno je izvršiti odgovarajuće izmjene hrvatskih propisa kako bi se detaljno razradio postupak provođenja SNCM testa u tri koraka, kako je predviđeno praksom institucija EU-a.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Bulum, B.; Pijaca, M. (2020). *Pravno uređenje pristupa tržištu tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti u pravu Europske unije i hrvatskom pravu i njegove posljedice u praksi*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 70 (1), str. 47–75.
2. Bulum, B. (2015). *Nova tumačenja Uredbe 3577/92 o pomorskoj kabotaži*. Poredbeno pomorsko pravo, (54) 169, str. 247-273.
3. Bulum, B. (2010). *Usluge pomorskog prijevoza i lučke djelatnosti u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*. Inmag, Zagreb.
4. Butorac Malnar, V.; Pecotić Kaufman, J.; Petrović, S., Akšamović, D.; Liszt, M. (2021). *Pravo tržišnog natjecanja i državnih potpora*. Pravni fakultet, Zagreb, str. 165–174.
5. De Groot, M. (2015). *Supervision on Public Service Performance by Private Providers: the Relevance of EU Law*, European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 10 (4), str. 243–253.
6. Giraud, A. (2017). *SNCM v Commission: A Largely Pyrrhic Victory for the Commission*. European State Aid Law Quarterly, 3 (1), str. 482–486.
7. Greaves, R. (2009). *The Application of the Common Rules on Competition to Cabotage, including Island Cabotage*, in: Antapassis, A., Athanassiou, L. I., Røsæg, E. (eds.) *Competition and Regulation in Shipping and Shipping Related Industries*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, str. 170–184.
8. Radionov, N. i dr. (2011). *Europsko prometno pravo*. Pravni fakultet, Zagreb.
9. Rodrigues, S. (2017). *France v Commission: Clarification on the First Altmark Condition for a 'Services of General Economic Interest' Company to Escape the State Aid Qualification*. Journal of European Competition Law & Practice, 9 (8), str. 573–579.
10. Stanković, D. (2017). *Uloga postupaka javne nabave u financiranju usluga od općeg gospodarskog interesa*. Zagrebačka pravna revija – Elektronički časopis poslijediplomskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, 7 (1), str. 53–69.

Pravni akti

1. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22. 12. 2003., COM (2003) 595.
2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija kojom se ažurira i ispravlja Komunikacija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 11. 5. 2006., COM (2006) 196.
3. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o tumačenju Uredbe Vijeća br. 3577/92 o primjeni načela

slobode pružanja usluga u pomorskom prometu između država članica (pomorska kabotaža) od 22. 4. 2014., COM (2014) 232.

4. Komunikacija Komisije o primjeni pravila o državnim potporama Europske unije na naknadu koja se dodjeljuje za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11. 1. 2012., str. 4).
5. Obavijesti Komisije, Smjernice za tumačenje Uredbe (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća – obveze javnih usluga, SL C194, 17. 6. 2017., str. 11.
6. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202, (pročišćeni tekst), 7. 6. 2016., str. 47–201.
7. Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža), SL L 364, 12. 12. 1992., str. 7.
8. Odluka Vlade Republike Hrvatske o uspostavljanju državnih linija, Narodne novine, broj 150/23.
9. Zakon o prijevozu u linijskom i povremenom obalnom prometu, Narodne novine, broj 19/22.

Sudska praksa

1. Predmet T-454/13, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) and Compagnie méridionale de navigation protiv Europske komisije*, EU:T:2017:134.
2. Predmet T-366/13, *Francuska Republika protiv Europske komisije*, ECLI:EU:T:2017:135.
3. Predmet C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) i dr. protiv Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2001:107.
4. Predmet C-288/02 *Komisija Europskih zajednica protiv Helenske Republike*, ECLI:EU:C:2004:647.
5. *Mišljenje nezavisnog odvjetnika Tizzano u predmetu C-323/03 Komisija Europskih zajednica protiv Španjolske*, ECLI:EU:C:2005:668.
6. Državne potpore SA.48119 (2017/N) i SA.49523 (2017/N) – Hrvatska – usluge od općeg gospodarskog interesa – javni prijevoz u linijskom obalnom pomorskom prometu na trajektnim linijama br. 431, 432, 632 i 635, Bruxelles, 12.7.2018 C(2018) 4375 final.
7. Odluka Komisije (EU) 2020/1412 od 2. ožujka 2020. o mjerama SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) koje je Italija provela u korist društva Tirrenia di Navigazione i njegova stjecateljca, društva Compagnia Italiana di Navigazione, L332, 12. 10. 2020., str. 45.
8. Predmet C-205/99, *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) i dr. protiv Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2001:107.
9. Spojeni predmeti C-128/10 i C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*, ECLI:EU:C:2011:163.
10. Predmet T- 289/03, *BUPA i dr./Komisija*, EU:T:2008:29.
11. Predmet C-280/00 *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415.
12. Odluka Komisije 2013/435/EU od 2. svibnja 2013. o državnoj potpori SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) koju dodjeljuje Francuska u korist *Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) et la Compagnie Méridionale de Navigation*, SL L 220, 17. 8. 2013., str. 20–45.

Mrežni izvori

1. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. *Otoci*, <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/otoci-i-priobalje/3834#:~:text=Hrvatsko%20oto%20C4%8Dje%20ima%201.244%20prirodne,ukupne%20kopnene%20povr%C5%A1ine%20Republike%20Hrvatske> (26. 4. 2024.).
2. Ronzano, A., *Services of General Economic Interest: General Court of the European Union Requires Member States to Show that there is Realm Need for Public Service, Resulting from the Absence of any Private Initiative, and Confirms the Obligation for France to Recover an Aid to a Former Maritime Company (SNCM)*, *Concurrences, State Aid*, (2) 2017, <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2017/alerts/sieg-le-tribunal-de-l-union-europeenne-impose-aux-etats-membres-de-demontrer-au> (26. 4. 2024.).

Summary

THE INFLUENCE OF THE PRACTICE OF THE EUROPEAN UNION INSTITUTIONS ON THE REGULATION OF THE AWARD OF THE RIGHT TO PROVIDE MARITIME CABOTAGE SERVICES IN THE REPUBLIC OF CROATIA

For the Republic of Croatia as a country with the second largest archipelago in the Mediterranean, of which 52 islands and the Pelješac peninsula are permanently inhabited, the activity of carrying out transportation in line with coastal maritime transport is undoubtedly an activity of public interest. This article analyses legal issues that arose in practice in connection with the award of the right to provide maritime cabotage services in Croatia. The authors discuss the practice of the European Union Institutions in cases related to the awarding of compensation for the provision of a service of general economic interest to the shipping company Société nationale maritime Corse Méditerranée, which limits the broad discretionary powers of the Member States when it comes to defining services of general economic interest. In accordance with the case-law of the General Court which confirmed the decision-making practice of the Commission, the Member States are obliged to prove the real need for a public service by a test that includes three steps (SNCM test) with the aim of applying the least disruptive approach for market freedom when it comes to defining and entrusting the performance of services of general economic interest. The authors advocate the adoption of Croatian regulations that regulate in detail the procedure for granting the right to provide maritime cabotage services in accordance with the case law of the General Court in case T-454/13 Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM).

Keywords: maritime cabotage, island cabotage, Regulation 3577/92, services of general economic interest, public service obligation, public service contract, SNCM test

