

Dr. sc. Božena Bulum
Jadranski zavod HAZU

ZAJEDNIČKA EUROPSKA LUČKA POLITIKA - PROŠLOST I RECENTNE MJERE U NJEZINOM USPOSTAVLJANJU

UDK: 347. 79 (4)

Primljeno: 20. 01. 2009.

Pregledni znanstveni članak

U radu se razmatra zajednička europska lučka politika od njezinih početaka pa do danas. Prvi korak ka uspostavljanju zajedničke europske lučke politike napravljen je 1974. godine osnivanjem radne skupine za luke (*Port Working Group*) sačinjene od predstavnika lučkih uprava koji su zasjedali pod predsjedavanjem Komisije. Radna skupina za luke izradila je 1977. godine izvješće u kojem su izneseni podaci o pravnim i financijskim odnosima u europskim lukama. Na temelju podataka sadržanih u izvješću radne skupine Komisija je zauzela stajalište kako nije potrebno provoditi posebne mjere koje bi se odnosile na lučki sektor na razini Zajednice već da je dovoljno ono što se poduzima u okviru zajedničke prometne politike Europske zajednice.

Pozornost na odnose u morskim lukama ponovno je skrenuta devedesetih godina zbog niza odluka Suda Europskih zajednica i Europske komisije u svezi sa slobodom pružanja usluga i tržišnim natjecanjem u europskim lukama, koje se analiziraju u ovom radu.

Objavlivanjem Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi 1997. godine Europska komisija najavila je donošenje pravnog akta kojim će se na razini Europske zajednice liberalizirati tržište lučkih djelatnosti. Nakon toga Komisija je Europskom parlamentu i Vijeću u dva navrata podnosila prijedloge za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti. No oba prijedloga doživjela su neuspjeh.

Nakon povlačenja Prijedloga II za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti Komisija se, nakon konzultacija sa zainteresiranim strankama, odlučila obuhvatiti šire područje u kreiranju zajedničke europske lučke politike i to korištenjem tzv. pravnih akata mekog prava (*soft law instruments*). U tom smislu, u listopadu 2007. godine objavila je Priopćenje o europskoj lučkoj politici u kojem je najavila provođenje niza mjera i donošenje pravnih akata mekog prava.

Ključne riječi: *zajednička europska lučka politika, lučke djelatnosti (usluge), pristup tržištu, tržišna utakmica, tehničko-nautičke lučke djelatnosti*

1. UVOD

Zajednička europska lučka politika predmet je rasprave među državama članicama Europske zajednice još od sedamdesetih godina, osobito nakon što je Sud Europskih zajednica (dalje: Sud EZ) u predmetu *French Seamen*¹ potvrdio

¹ Predmet 167/73 *Commission v France* (1974) ECR 359.

da se pravila o temeljnim slobodama Europske zajednice i tržišnom natjecanju iz općeg dijela Ugovora o osnivanju Europske zajednice (dalje: UEZ)² primjenjuju na transportni sektor kao cjelinu, pa sukladno tome i na lučki sektor.³

U predmetu *French Seamen* Komisija je tražila zabranu primjenjivanja na državljane država članica Europske zajednice odredbi francuskog zakona iz 1926. godine koji je uređivao položaj pomoraca na trgovačkim brodovima francuske državne pripadnosti i kojim je bilo propisano da francuski državljani moraju biti zastupljeni u posadi brodova francuske državne pripadnosti u određenom postotku, a postotak je određivao naredbom nadležni Ministar. Tako je naredbom ministra iz 1960. godine (uz postojanje vrlo malog broja iznimki od tog pravila), bilo propisano da poslove u službi palube, službi stroja i GMDSS-radio službi na trgovačkim, ribarskim brodovima te brodovima za kružna putovanja francuske državne pripadnosti mogu obavljati isključivo francuski državljani. Komisija je smatrala kako se time krši članak 39. UEZ-a (bivši članak 48. UEZ-a) kojim se osigurava sloboda kretanja radnika unutar Zajednice. Sud EZ-a presudio je u korist Komisije. Međutim, ova odluka još je važnija zbog toga što je njome potvrđeno da se na pomorski prijevoz primjenjuju opća pravila UEZ-a čak i bez odluke Vijeća u smislu čl. 80. st. 2. UEZ-a.

Ovaj predmet bio je Komisijin test kojim se trebalo utvrditi je li moguće primijeniti opće odredbe UEZ-a na pomorski prijevoz i bez odgovarajuće odluke Vijeća ministara, u smislu čl. 80. st. 2. UEZ-a. Naime, Odredbom članka 80. st. 2. UEZ-a (bivši čl. 84. UEZ-a) bilo je predviđeno da se propisi za pomorski i zračni prijevoz mogu donijeti samo u opsegu i na način kako odluči Vijeće ministara jednoglasnom odlukom. Kako jednoglasnu odluku Vijeća o tom pitanju nije bilo moguće postići jer su države članice nastojale izbjeći primjenu pravila o četiri temeljne slobode Europske zajednice (sloboda kretanja robe, osoba, usluga i kapitala) u segmentu pomorskog prijevoza, izostali su zajednički propisi Zajednice za pomorski prijevoz. Stanje se mijenja donošenjem Jedinoglasnog europskog akta 1986. godine, kada je uvedeno odlučivanje Vijeća kvalificiranom većinom o donošenju propisa u zračnom i pomorskom prijevozu.

Prvi korak ka uspostavljanju zajedničke europske lučke politike napravljen je 1974. godine osnivanjem radne skupine za luke (*Port Working Group*) sačinjene od predstavnika lučkih uprava koji su zasjedali pod predsjedavanjem Komisije. Radna skupina za luke izradila je 1977. godine izvješće u kojem su izneseni podaci o pravnim i financijskim odnosima u europskim lukama. Na temelju podataka sadržanih u izvješću radne skupine Komisija je zauzela stajalište kako nije potrebno provoditi posebne mjere koje bi se odnosile na lučki sektor na razini Zajednice već da je dovoljno ono što se poduzima u okviru zajedničke prometne politike Europske zajednice.

Pozornost na odnose u morskim lukama ponovno je skrenuta devedesetih godina zbog niza odluka Suda EZ-a i Komisije u svezi sa slobodom pružanja

² Treaty Establishing The European Community, (Consolidated Version), OJ C 321, 29. 12. 2006.

³ Vidi, Vincent Power, *EC Shipping Law*, London/Hong Kong, LLP, 1998, p. 141-142.

usluga i tržišnim natjecanjem u europskim lukama.⁴ U međuvremenu, donesene su liberalizacijske direktive za željeznički i zračni promet te za kopnene usluge u zračnim lukama, kao i u tzv. uslužnim “*utilities*” sektorima (sektoru telekomunikacija, poštanskih usluga, električne energije) pa su morske luke ostale među rijetkim segmentima u kojima nisu donesena specifična sektorska liberalizacijska pravila na razini Zajednice.

Objavljivanjem *Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi*⁵ (dalje: Zelena knjiga) 1997. godine Europska komisija najavila je donošenje pravnog akta kojim će se na razini Europske zajednice liberalizirati tržište lučkih djelatnosti u najznačajnijim lukama otvorenim za međunarodni promet, kako bi se omogućilo slobodno tržišno natjecanje između luka Zajednice i unutar njih, uz istovremeno ispunjavanje sigurnosnih standarda.

Kao nastavak na Zelenu knjigu Komisija je u veljači 2001. godine donijela Priopćenje Europskom parlamentu i Vijeću⁶ pod naslovom “*Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport*”⁷ u prilogu kojeg je bio prijedlog za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti⁸ (dalje: Prijedlog I). Prijedlog I bio je prvi pokušaj kreiranja posebnog pravnog režima za lučke djelatnosti na razini Zajednice. U studenom 2003. godine Europski parlament u trećem je čitanju odbio Prijedlog I.

Već u kolovozu 2004. godine Komisija je izradila novi prijedlog Direktive (dalje: Prijedlog II).⁹ Međutim, ni Prijedlog II nije prošao u Parlamentu nakon čega je Komisija, u ožujku iste godine, povukla Prijedlog II.

Nakon neizglasavanja prijedloga za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti Komisija se, nakon konzultacija sa zainteresiranim strankama u okviru šest regionalnih radionica,¹⁰ odlučila obuhvatiti šire područje u kreiranju

⁴ Najveći broj odluka odnosi se na tržišno natjecanje u talijanskim lukama.

⁵ *Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure*, COM (97) 678 final.

⁶ Priopćenje može biti program kako poboljšati područje određene politike ili pak objašnjenje i tumačenje nekih pitanja i pojmova. U pravu EZ-a česta su i tzv. interpretativna priopćenja čija je svrha davanje uputa za tumačenje i primjenu primarnog i sekundarnog prava EZ-a. Ona rezimiraju i objašnjavaju načine na koji se pojedine odredbe prava EZ-a trebaju tumačiti uzimajući u obzir sudsku praksu. Njihov je cilj nadopunjavanje i podupiranje postojećeg zakonodavstva.

⁷ *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport*, COM (2001)35 final, ovo priopćenje naziva se “lučkim paketom”(Ports Package).

⁸ Proposal for a Directive on Market Access to Port Services.

⁹ COM (2004) 654 final.

¹⁰ Slijedeće zainteresirane stranke pozvane su na sudjelovanje u radu radionica: Association of European Chambers of Commerce and Industry (EUROCHAMBRES), European Association for Forwarding, Transport, Logistic and Customs Services (CELCAT), European Sea Ports Organisation (ESPO), Federation of European Private Port Operators (FEPOR), 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), European Federation of Inland Ports (EFIP), European Community Association of Ship Brokers and Agents (ECASBA), European Boatmen's Association (EBA), Business Europe (formerly UNICE), European Logistic Association (ELA), Freight & Logistic Leaders Forum, Community of European Railways (CER), European Rail Infrastructure Managers (EIM), European Rail Freight Association (EFRA), European Rail Freight Customer Platform (ERFCP).

zajedničke europske lučke politike putem pravnih akata soft law-a.¹¹ Takav pristup u skladu je sa Zelenom knjigom o budućoj pomorskoj politici Europske unije iz 2006. godine¹² i Priopćenjem o zajedničkoj pomorskoj politici Europske Unije (Blue Paper) iz 2007. godine,¹³ u okviru kojeg je donesen Akcijski plan¹⁴ kojim je najavljeno definiranje nove europske lučke politike o kojoj će biti doneseno posebno priopćenje.

Europska komisija objavila je Priopćenje o europskoj lučkoj politici dana 18. listopada 2007. godine.¹⁵ Njegov je cilj unaprjeđenje europskog lučkog sustava kako bi se mogao nositi s rastućim europskim transportnim potrebama.

Cilj ovog rada je prikazati i komentirati najznačajnije odluke Suda EZ-a i Europske komisije u svezi s slobodom pružanja usluga i tržišnim natjecanjem u europskim lukama, prikaz dosada donesenih pravnih akata u kreiranju zajedničke europske lučke politike te razmatranje i ocjenjivanje najavljenih mjera.

2. ZNAČAJNIJE ODLUKE EUROPSKE KOMISIJE I SUDA EZ-A U SVEZI SA SLOBODOM PRUŽANJA LUČKIH USLUGA I TRŽIŠNIM NATJECANJEM U EUROPSKIM MORSKIM LUKAMA

Devedesetih godina Europska komisija i Sud EZ-a donijeli su niz odluka u svezi s pružanjem usluga i tržišnim natjecanjem u Europskim lukama koje su skrenule pozornost na odnose u morskim lukama i bile poticaj za donošenje novog zakonodavstva Europske zajednice kojim bi se uredilo to područje.

2.1. B&I Line protiv Sealnik (Holyhead I)¹⁶

Luka Holyhead nalazi se u Walesu i jedina je luka koja se koristi za prijevoz putnika i vozila preko tzv. centralnog koridora do Irske. Usluge prijevoza putnika i vozila iz te luke do Irske pružala su dva prijevoznika, B&I Line i Stena Sealink Line. Karakteristike luke su uski prilaz i plitki kanal. Lučko zemljište bilo je u vlasništvu Stena Sealink Ports (koja je obavljala funkcije lučke uprave), sestrinske

¹¹ Pravni instrumenti mekog prava (*soft law-a*) nisu pravno obvezujući već je njihova svrha postizanje neizravnih pravnih učinaka, prije svega praktičnih. Za njihovo donošenje nadležna je Europska komisija. Instrumenti mekog prava su, primjerice, smjernice i interpretativna priopćenja.

¹² *Green Paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM (2006)275.

¹³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: an Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007) 574 final.

¹⁴ Akcijski planovi donose se u okviru Komisijinih općih uprava (*Directorates General*) i njima se daju detaljna objašnjenja o akcijama, političkim i pravnim, koje valja provesti.

¹⁵ Vidi, COM (2007) 616 final.

¹⁶ Opširnije vidi *B&I Line/ Sealnik* (1992) 5 Common Market Law Reports 255.

tvrtke Stena Sealink Line. Komisija je donijela dvije značajne odluke u svezi s obavljanjem lučkih djelatnosti u luci Holyhead (tzv. odluke Holyhead I i Holyhead II).

U predmetu Holyhead I Stena Sealink Ports (lučka uprava) je dopustila Stena Sealink Line (trajektnom prijevozniku) da promijeni svoj plovidbeni red čime mu je omogućeno nanošenje značajne štete poslovanju trajektnog prijevoznika B&I Line. Naime, Stena Sealink Line i B&I Line koristili su različite vezove u luci Holyhead. B&I Line je koristio vez na ulazu u luku. Zbog karakteristika luke, u trenutku kada su trajekti Sealinka prolazili pored privezanog trajekta B&I Line razina vode u luci bi se podigla, a ukrcajno-iskrcajne operacije prijevoznika B&I Line morale bi biti prekinute iz sigurnosnih razloga. Dakle, u ovom predmetu nije sporan pristup tržištu lučkih djelatnosti, već je sporna njegova kvaliteta, odnosno uvjeti obavljanja lučkih djelatnosti u luci Holyhead. Komisija je u svojoj odluci utvrdila kako je Sealink zloupotrijebio svoj vladajući položaj čime je prekršio čl. 82. UEZ-a,¹⁷ te je odredila privremenu mjeru kojom je obvezala Sealink da promijeni svoj plovidbeni red na način da se vrati na prijašnji ili donese novi plovidbeni red tako da se ubuduće ne bi događalo da brodovi Sealinka prolaze pored trajekta B&I Line za vrijeme njegovog ukrcajanja i iskrcajanja. Stranke su u međuvremenu postigle sporazum i Sealink je odustao od podnošenja žalbe Prvostupanjskom sudu EZ-a radi poništenje Komisijine odluke o određivanju privremene mjere. Komisija je u ovom predmetu zauzela neka važna stajališta. Kao prvo, Komisija je utvrdila kako samo jedna luka može biti značajan dio zajedničkog tržišta EZ-a u smislu čl. 82. UEZ-a. Kao drugo, Komisija je iznijela svoje stajalište o pristupu važnim lučkim uređajima ili lučkim postrojenjima tj. osnovnim sredstvima (*essential facilities*)¹⁸ potrebnim za obavljanje određene

¹⁷ Svaka zloraba vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika na zajedničkom tržištu ili njegovom značajnom dijelu zabranjena je kao nespojiva sa zajedničkim tržištem, ukoliko bi mogla utjecati na trgovinu među državama članicama.

Takva zloraba može se osobito sastojati u :

- a) izravnom ili neizravnom nametanju kupovnih ili prodajnih cijena;
- b) ograničavanju proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvoja na štetu potrošača;
- c) primjeni nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s različitim trgovačkim partnerima, čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;
- d) uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih stranaka na dodatne obveze koje, po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima, nisu ni u kakvoj vezi s predmetom takvog ugovora.

¹⁸ To je tzv. *essential facilities* doktrina koja predviđa posebne obveze za poduzetnika u vladajućem položaju koji posjeduje lučke uređaje i postrojenja ili lučku podgradnju ili ih kontrolira da svojim konkurentima omogući pristup tim objektima kako bi mogli obavljati lučke djelatnosti. Poduzetnik u vladajućem položaju ne smije odbiti pristup svojim konkurentima, već im ga mora omogućiti pod jednakim, razumnim i nediskriminatorskim 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. 95. Međutim u nekim kasnijim odlukama Sud EZ-a ograničio je doseg te doktrine. Tako je u predmetu *Oscar Bronner* Sud EZ-a u svojoj odluci naveo kako izdavačko trgovačko društvo koje drži veliki tržišni udio na tržištu dnevnih novina i koje jedino ima razvijenu nacionalnu mrežu kućne dostave dnevnih novina nije dužno dozvoliti izdavaču konkurentskih dnevnih novina, koji zbog male prodaje novina nije u mogućnosti samostalno ili u suradnji s drugim izdavačima stvoriti vlastitu

lučke djelatnosti prema kojem je poduzetnik koji je vlasnik i koji i sam koristi lučke uređaje ili postrojenja dužan dopustiti svojim konkurentima pristup tim uređajima, pod jednakim uvjetima pod kojima je pristup njemu omogućen.

2.2. Sea Containers Limited protiv Sealink (Holyhead II)¹⁹

U predmetu Holyhead II u spor su bile uključene tri stranke. Prva je Sea Containers Limited, tvrtka sa sjedištem na Bermudima, koja se bavila prodajom i iznajmljivanjem kontejnera te je imala u vlasništvu više luka u kojima je obavljala lučke djelatnosti. Njena sestrinska tvrtka, Sea Containers Ferries Limited vršila je trajektni prijevoz putnika, vozila i tereta. Druga stranka bila je Stena Sealink Line čija je glavna djelatnost obavljanje trajektnog prijevoza između Velike Britanije i Irske i Velike Britanije i Francuske, članica Stena Line AB grupe, dok je treća stranka Stena Sealink Ports koja je vlasnik luke Holyhead. Sud je smatrao kako druga i treća stranka čine istu gospodarsku cjelinu jer imaju zajedničke zaposlenike pa čak i neke zajedničke članove uprave tih društava, zbog čega ih je nazvao zajedničkim imenom Sealink. Sea Containers Limited zatražio je od Komisije određivanje privremene mjere zbog kršenja čl. 82 UEZ-a od strane Stena Sealink Ports i Stena Sealink Line. Predlagatelj osiguranja Sea Containers Limited naveo je kako je Stena Sealink Ports zloupotrijebio svoj vladajući položaj kao vlasnik i operater u luci Holyhead protivno čl. 82. UEZ-a, tako što nije dopustio Sea Containers pristup važnim lučkim uređajima i lučkoj infrastrukturi pod razumnim uvjetima te je na taj način štutio svoje interese te interese njegove sestrinske tvrtke Stena Sealink Line. Sea Containers je istaknuo da Sealink nije na odgovarajući način odvojio svoju ulogu lučkog operatera od uloge trajektnog prijevoznika. Komisija je u svojoj odluci iz prosinca 1993. godine kao mjerodavno tržište²⁰ utvrdila tržište lučkih djelatnosti za trajekte koji prevoze putnike i vozila na liniji između Velike Britanije i Irske preko centralnog koridora. No, kako je u međuvremenu došlo do promjene činjeničnog stanja nije određena privremena mjera, ali je ovaj predmet

mrežu kućne dostave dnevnih novina koja bi bila ekonomski isplativa, da se koristi njegovom mrežom uz odgovarajuću naknadu. Takvo ponašanje prema navodima Suda EZ-a ne predstavlja zluporabu vladajućeg položaja u smislu čl. 82. UEZ-a za postojanje koje bi bilo potrebno da odbijanje pružanja usluge kućne dostave dnevnih novina dovede do potpunog isključenja sa tržišta konkurenta koji zahtijeva tu uslugu, odnosno da je ta usluga nužna za obavljanje djelatnosti konkurentskog izdavača. Međutim u ovom predmetu to nije slučaj, prvenstveno jer postoje i drugi načini distribucije dnevnih novina (putem pošte, kioska itd.), a ne postoje niti bilo kakve tehničke, pravne pa ni ekonomske zapreke koje bi sprječavale bilo kojeg izdavača da samostalno ili u suradnji s drugima stvori vlastitu nacionalnu mrežu za distribuciju dnevnih novina. Predmet C-7/97, *Oscar Bronner GmbH & Co. KG protiv Mediaprint Zeitungs und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG i dr.*, (1998) ECR I-7791.

¹⁹ Predmet *Holyhead Commission Decision* 94/19/EC, OJ L 15, 18.1.1994., p.8.

²⁰ Mjerodavno tržište ima dvije dimenzije: mjerodavno tržište proizvoda i mjerodavno zemljopisno tržište. Mjerodavno tržište proizvoda obuhvaća sve proizvode i/ili usluge koje potrošači smatraju međusobno nadomjestivima (supstitutima) zbog njihovih obilježja, cijene i namjeravanog korištenja, dok mjerodavno zemljopisno tržište obuhvaća područje homogenih uvjeta tržišnog natjecanja na kojem su uvjeti tržišnog natjecanja isti za sve poduzetnike. Definiranje mjerodavnog tržišta ključni je element primjene čl. 82. UEZ-a. Poblizje Vedran Šoljan, *Vladajući položaj na tržištu i njegova zluporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Ibis grafika, Zagreb, 2004. god., str. 167. i 242.

interesantan zbog toga što je među strankama bilo sporno pravo pristupa lučkim uređajima ili postrojenjima za razliku od predmeta Holyhead I u kojem je bila sporna kvaliteta pristupa tim objektima.

2.3. EuroPort A/S protiv Danske²¹

U predmetu Rødby Komisija je postupala po zahtjevu brodarske linije EuroPort A/S koja se obratila Komisiji jer joj danski ministar prometa nije dopustio da obavlja lučke djelatnosti u luci Rødby koje su joj potrebne za održavanje redovite trajektne linije između te luke i luke Puttgarden u Njemačkoj, kao ni da sagradi u blizini luke Rødby privatnu luku. Komisija je Danskoj uputila formalno pismo opomene, sukladno čl. 86. st. 3. UEZ-a u kojem je navela kako je razlog odbijanja zahtjeva Europort A/S za pristup tržištu lučkih djelatnost u luci Rødby zaštita monopola koji imaju koji imaju danski DSB i njemački DB koji zajednički održavaju trajektne linije na tom pravcu, što je protivno čl. 86. st. 1.²² u svezi s čl. 82. UEZ-a.

2.4. Merci Convenzionali Porto di Genova protiv Siderurgica Gabrielli²³

U predmetu *Merci* Sudu EZ-a obratio se Tribunale di Genova temeljem čl. 234. UEZ-a koji je od njega zatražio tumačenje UEZ-a jer se to pitanje pred njim pojavilo kao prethodno pitanje. Naime, veliki broj tvrtki u Italiji koji je obavljao ukrcajno-iskrcajne i s njima povezane lučke djelatnosti (tzv. stivadorske, lučke slagačke djelatnosti)²⁴ imao je monopol u obavljanju tih djelatnosti u talijanskim lukama, a zaposlenici navedenih tvrtki mogli su biti isključivo državljani Talijanske Republike. Slično je bilo i u luci Genova kojom je upravljalo javno tijelo (*Conzorzio Autonomo del Porto*). To je tijelo pravo isključivog upravljanja lukom dodijelilo dvama trgovačkim društvima, koja su bila u cijelosti u njegovom

²¹ Predmet 94/119/EC, OJ L 55, 26.2.1994., p.52-57.

²² U pogledu javnih poduzeća i poduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava, države članice neće usvajati niti ostavljati na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanim u ovom Ugovoru, a osobito pravilima utvrđenim u članku 12. (zabrana diskriminacije na temelju državljanstva) i člancima 81. do 89 (tržišno natjecanje).

²³ Predmet C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova v Siderurgica Gabrielli*, (1991) ECR I-5889.

²⁴ 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.

vlasništvu; jedno društvo upravljalo je djelatnostima ukrcavanja i iskrcavanja kontejnera, dok je drugo društvo (Merci Convenzionali Porto di Genova, dalje: Merci) upravljalo rukovanjem ostalih vrsta tereta. Ta dva društva zapošljavala su isključivo administrativno osoblje, ali su bila dužna za obavljanje ukrcajno-iskrcajnih djelatnosti u luci angažirati isključivo lučke radnike talijanskog državljanstva. Lučki radnici djelovali su u okviru jednog trgovačkog društva, koje je imalo monopol nad djelatnostima ukrcavanja i iskrcavanja tereta u luci. Iz tog proizlazi kako je u luci Genova postojao monopol kako na razini upravljanja lukom tako i na razini obavljanja lučkih djelatnosti. Pitanje postojanja monopola u obavljanju lučkih djelatnosti u luci Genova pojavilo se kao prethodno pitanje u sporu koji se vodio pred sudom u Genovi između Siderurgice Gabrielli i Merci. Siderurgica Gabrielli uvezao je pošiljku čelika iz Hamburga, a pošiljka je dopremljena brodom koji je imao svu opremu potrebnu za iskrcavanje čelika. Međutim, brod se prema talijanskim propisima morao u svezi s iskrcavanjem tereta obratiti Merci, dok je Merci prema talijanskom Zakonu (Codice della Navigazione) bio dužan za iskrcavanje tereta angažirati društvo lučkih radnika, monopolistu u luci Genova, koje su činili isključivo lučki radnici talijanskog državljanstva. Ali, lučki radnici su štrajkali i teret nije iskrcan ni tri mjeseca nakon uplovljavanja broda u luku. Siderurgica Gabrielli je pokrenuo postupak radi naknade štete pred talijanskim sudom, a taj se sud obratio Sudu EZ-a radi tumačenja odredbi UEZ-a, koje bi se u ovom sporu trebale primijeniti. Nezavisni odvjetnik²⁵ Suda EZ-a Walter Van Greven u svom je mišljenju iznio više teza koje zaslužuju komentar. Prva je da luka Genova predstavlja značajan dio zajedničkog tržišta EZ-a, u smislu čl. 82. UEZ-a zbog više razloga: 1) zbog obujma djelatnosti u toj luci, 2) činjenice da je Genova jedna od najznačajnijih luka u Zajednici i najznačajnija luka u Italiji, 3) korisnici često nemaju drugu mogućnost nego koristiti luku Genova zbog njezine infrastrukture. Druga teza je da Merci nameće korisnicima luke lučke usluge koje oni nisu tražili čime zloupotrebljava svoj vladajući položaj u smislu čl. 82. st. 2. UEZ-a. Treća je teza kako je postojala zlouporaba vladajućeg položaja zbog odbijanja Merci da za obavljanje lučkih djelatnosti koristi modernu tehnologiju, čime je nanosena šteta korisnicima luke. Sud EZ-a je u presudi definirao mjerodavno tržište kao tržište upravljanja i organiziranja obavljanja lučkih djelatnosti koje se odnose na konvencionalni teret u luci Genova. Sud je nadalje istaknuo kako je luka Genova značajan dio zajedničkog europskog tržišta zbog gustoće prometa u toj luci i njenog međunarodnog značaja. Sud je naveo kako čl. 86. st. 1. te članci 28., 39. i 82. UEZ-a zabranjuju državama

²⁵ Nezavisni odvjetnici (*advocates general*) ili prema nekim prijevodima pravobranitelji Suda EZ-a daju svoje mišljenje Sudu o pojedinom predmetu koje sud ne obvezuje. Ono se objavljuje zajedno s presudom (...). Jedno je od svojstava Europskog suda, koje je ponekad predmet kritike, da protiv njegovih presuda ne postoji pravo žalbe. U najvećem broju slučajeva on je sud prvog i najvišeg stupnja. (...). U tim je okolnostima uloga pravobranitelja posebno značajna. Njegovo se mišljenje može smatrati prvostupanjskom presudom koja podliježe trenutnoj i neizbježnoj žalbi. Međutim, ta je žalba posebne naravi jer stranke nemaju mogućnost iznositi svoje prigovore na mišljenje prije nego što Sud započne s odlučivanjem. Mišljenje pravobranitelja obično se mnogo lakše čita nego presuda Suda. Potonjoj, koja je rezultata rada u vijeću, često nedostaje čvršća logika. T.C. Hartley, *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci (hrvatsko izdanje), 2004., str.58.

članicama da daju isključiva prava organiziranja obavljanja lučkih djelatnosti poduzetnicima koji imaju poslovni nastan²⁶ u toj državi članici i zahtijevaju od njih da za obavljanje lučkih djelatnosti angažiraju društva lučkih radnika koja se sastoje isključivo od državljana te države. Ova presuda značajna je i zbog toga jer je njome prvi put neučinkovitost luke proglašena oblikom zlouporabe vladajućeg položaja. Nedugo nakon njenog donošenja, na zahtjev Komisijine Uprave za tržišno natjecanje (*Directorate General for Competition, DG Competition*), Italija je ukinula monopol koji su talijanske tvrtke imale u obavljanju ukrcajno-iskrcajnih lučkih djelatnosti u talijanskim lukama, kao i obvezu tih tvrtki da za obavljanje lučkih djelatnosti angažiraju društva lučkih radnika koja zapošljavaju isključivo talijanske državljanke.

2. 5. Diego Cali & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova²⁷

U ovom predmetu sporna su bila plaćanja koja je tvrtka Cali & Figli trebala izvršiti tvrtci Servizi Ecologici Porto di Genova (dalje: SEPG) kao naknadu za obavljanje usluga preventivnog nadzora radi sprečavanja onečišćenja morskog okoliša prilikom ukrcaja i iskrcaja kemijskih proizvoda u luci Genova. U svezi s primjenom pravila o tržišnom natjecanju UEZ-a na lučki sektor Sud EZ-a navodi kako se moraju razlikovati dva slučaja. Prvi slučaj je kada država nastupa kao suverena vlast, primjerice kao kod donošenje zakona i drugih propisa, dok u drugom slučaju ona vrši gospodarske aktivnosti industrijske ili tržišne prirode nudeći robu i usluge na tržištu putem javnih tijela ili putem javnih poduzeća ili na način da privatnim poduzetnicima povjerava obavljanje javne usluge dajući im posebna ili isključiva prava.

Sud EZ-a u svojoj je odluci naveo kako je provođenje nadzora radi sprječavanja onečišćenja u luci Genova djelatnost od javnog interesa, odnosno da je ona jedna od važnih zadaća države u svezi s zaštitom morskog okoliša. Zbog toga Sud smatra kako se ta djelatnost ne može smatrati gospodarskom djelatnošću, bez obzira na to što je njezino izvršavanje povjereno privatno-pravnom subjektu, zbog čega se na nju ne primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju. Sukladno tome, na tarife koje naplaćuje SEGP za obavljanje djelatnosti preventivnog nadzora neće se primijeniti čl. 82. UEZ-a kako bi se utvrdilo jesu li iste tarife rezultat zlouporabe vladajućeg položaja SEPG-a. Dakle, riječ je o djelatnosti kojom država izvršava svoja suverena prava u svezi s zaštitom morskog okoliša i koja se zbog toga ne smatra gospodarskom djelatnošću zbog čega ne podliježe ni primjeni pravila o tržišnom natjecanju EZ-a. Sud je također naveo da, za razliku od djelatnosti

²⁶ Sloboda poslovnog nastana podrazumijeva, s jedne strane slobodu trgovačkog društva da osnuje društvo kćer, podružnicu ili zastupništvo u drugoj državi članici, te, s druge strane, slobodu započinjanja poslovne djelatnosti samozaposlene osobe u drugoj državi članici, i to pod istim uvjetima koji vrijede za trgovačka društva, odnosno samozaposlene osobe koje su državljanici države članice u kojoj se želi ostvariti poslovni nastan. Vidi, čl. 43.- 48. UEZ-a.

²⁷ Predmet C-343/95, *Diego Cali & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova*, (1997) ECR I-1574.

od općeg gospodarskog interesa,²⁸ djelatnosti koje nisu gospodarske prirode ne moraju ispunjavati uvjete propisane čl. 86. st. 2. UEZ-a,²⁹ kako se na njih ne bi primjenjivala pravila o konkurenciji.

2.6. Corsica Ferries France SA protiv Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova & Others³⁰

U presudi Corsica Ferries protiv Ormeggiatori spor se vodio oko suglasnosti talijanskih pravila o privezu i odvezu brodova s pravilima o tržišnom natjecanju EZ-a. Talijanskim pravom propisane su sljedeće ovlasti lučke uprave: a) mogućnost povjeravanja jednom poduzetniku pružanja svih usluga priveza i odveza na čitavom lučkom području, b) propisivanje obveznog korištenja tom vrstom usluga prilikom uplovljavanja i isplovljavanja brodova, pod određenim uvjetima, c) određivanje tarife koja se ne sastoji samo od cijene obavljanja usluge priveza i odveza, nego uključuje i troškove obavljanja javne usluge koja je povjerena određenom poduzetniku. Tužitelj Corsica Ferries u tužbi je naveo kako navedena pravila vrijeđaju više normi UEZ-a. Tako je, prema navodima tužitelja, zabrana prijevoznicima da samostalno obavljaju lučke djelatnosti priveza i odveza protivna pravilima o slobodi pružanja usluga, a monopol koji ima poduzetnik koji vrši usluge priveza i odveza u luci Genova protivna odredbama članaka 82. i čl. 86. UEZ-a. Tužitelj je nadalje prigovorio da su tarife koje se naplaćuju za obavljanje djelatnosti priveza i odveza veće od troškova obavljanja tih usluga jer su u njima inkorporirani i troškovi pružanja javne usluge te kako su korisnici luke također opterećeni dodatnim troškovima koji proizlaze iz obvezatnosti korištenja usluga priveza i odveza, koje ne smiju obavljati samostalno za vlastite potrebe.

Sud EZ-a u cijelosti je odbio tužbeni zahtjev uz obrazloženje kako su usluge priveza i odveza usluge od općeg gospodarskog interesa, na koje se primjenjuje čl. 86. st. 2. te one ne podliježu primjeni pravila UEZ-a, osobito primjeni pravila o tržišnom natjecanju, u mjeri u kojoj primjena tih pravila sprječava njihovo obavljanje. To je zbog toga što je poduzetnik koji ih pruža obavezan u bilo koje doba, bilo kojem korisniku pružiti univerzalnu uslugu³¹ priveza i odveza, a obavezan

²⁸ 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.). Međutim, obje vrste djelatnosti služe zadovoljavanju javnih potreba pa je riječ o javnim djelatnostima (uslugama).

²⁹ *Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa ili koja su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanim u ovom Ugovoru, a osobito pravilima o konkurenciji, i to u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprječava, pravno ili stvarno, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene. Razvoj trgovine ne smije biti pogođen u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Zajednice.*

³⁰ Predmet C-266/96, *Corsica Ferries France SA protiv Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova & Others*, (1998) ECR I-3949.

³¹ Univerzalne usluge su usluge koje se pružaju svakom onom tko ih zatraži. Njima se jamči maksimalna prilagodljivost korisniku; može doći s bilo kojim brodom, posadom, u bilo kojim vremenskim uvjetima,

je obavljati i niz s njima povezanih usluga koje se smatraju javnim uslugama, značajnim za sigurnost luke i zaštitu okoliša.

Sud EZ-a je uvažio odluku nadležne lučke uprave Talijanske Republike (navodeći kako je to tijelo mjerodavnije za odlučivanje o načinu pružanja usluga priveza i odveza brodova u luci Genova od samog Suda) da se zbog zaštite javne sigurnosti određenim lokalnim poduzetnicima povjere isključiva prava obavljanja univerzalne usluge priveza i odveza brodova. Sud se u svojoj odluci pozvao i na načelo supsidijarnosti³² navodeći kako se cilj očuvanja sigurnosti luke i zaštite okoliša u ovom predmetu može na zadovoljavajući način ostvariti djelovanjem države članice Europske zajednice, pa nije potrebno poduzimanje mjera Zajednice.

2.7. Corsica Ferries Italia Srl protiv Corpo dei Piloti del Porto di Genova³³

Primjer nedopuštene regulacije peljarenja od strane države članice Europske zajednice zabilježen je u odluci u predmetu *Corsica Ferries Italia v Corporazione dei Piloti*, koju je Sud EZ-a donio u svibnju 1994. godine. U odluci je navedeno kako pravo EZ-a zabranjuje primjenjivanje različitih tarifa za istovrsne peljarske usluge, ovisno o tome vije li poduzetnik koji obavlja prijevozne usluge između dviju država članica EZ-a zastavu države članice u kojoj se pružaju peljarske usluge, pa je sukladno tome ovlašten obavljati pomorsku kabotažu u toj državi. Prema talijanskom zakonu nekorištenje peljarskih usluga u luci Genova bilo je kazneno djelo. Brodovi s talijanskom zastavom plaćali su nižu tarifu za peljarske usluge. Tužitelj Corsica Ferries bio je prijevoznik sa sjedištem u Italiji koji je pružao usluge linijskog prijevoza između Genove i više luka na Korzici, za što je koristio dva trajekta panamske zastave, zbog čega se nije mogao koristiti olakšicom niže tarife za peljarske usluge. Sud EZ-a u svojoj je odluci naveo kako iz odredbe članka 1. st. 1. Uredbe Vijeća EEZ broj 4055/86³⁴ o primjeni načela

usluga će svejedno biti pružena. One 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 pružanja usluge. Usluge se pružaju 24 sata dnevno, 365 dana godišnje, bez prekida, a pružatelji usluga odgovorni su lučkoj upravi te su obvezni pomoći joj u slučaju interventnih situacija u luci.

³² Načelo supsidijarnosti propisano je čl. 5. st. 2. UEZ-a. 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*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 16.

³³ Predmet C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl protiv Corpo dei Piloti del Porto di Genova* (1997) ECR I-1574.

³⁴ *Sloboda pružanja usluga pomorskog prijevoza između država članica EZ i trećih država primjenjuje se u odnosu na državljane države članice koji imaju poslovni nastan u državi članici koja nije matična država osobe kojoj su te usluge namijenjene.*

slobode pružanja usluga pomorskog prijevoza između država članica EZ-a i država članica i trećih država proizlazi da je zabranjeno određivanje različitih tarifa za iste peljarske usluge ovisno o tome da li su brodovi kojima se prijevoznici koriste ovlašteni obavljati kabotažu. Sud je nadalje istaknuo kako razlike u tarifama utječu na poslovanje prijevoznika jer o njima ovisi visina troškova pružanja prijevoznih usluga, pa prijevoznici koji se koriste brodovima koji viju talijansku zastavu imaju niže troškove poslovanja čime dobivaju kompetitivnu prednost u odnosu na druge. Sud je također ukazao na to kako je postupanje sudova država članica koji odobravaju tarife koje su donijeli peljari u toj državi članici također kršenje čl. 86. st. 1. u svezi s čl. 82. UEZ-a, jer na taj način država članica potiče peljare da zloupotrebjavaju vladajući položaj primjenjujući nejednake uvjete na istovrsne poslove s različitim trgovačkim partnerima u smislu čl. 82. (c) UEZ-a. Međutim, stanje se promijenilo stupanjem na snagu Uredbe 3577/92 o primjeni načela slobodnog pružanja usluga na pomorski promet u državama članicama (pomorskoj kabotaži) dana 1. siječnja 1993. godine prema kojoj svi brodovi koji viju zastave država članica EZ-a mogu vršiti kabotažu u svim državama članicama EZ-a pa se od tada i u Italiji primjenjuju jednake tarife za istovrsne peljarske usluge pružene brodovima svih država članica EZ-a.

2.8. Jean Claude Becu, Annie Verweire, Smeg NV and Adia Interim NV³⁵

U ovom predmetu Sudu EZ-a obratio se Žalbeni sud u Ghentu pred kojim se vodio kazneni postupak protiv Jeana Clauda Becu i još tri stranke koje su bile optužene da su se za obavljanje lučkih djelatnosti poslužile tzv. neregistriranim lučkim radnicima (non-recognised dockers),³⁶ što je prema belgijskom zakonu kazneno djelo. Žalbeni sud je od Suda EZ-a zatražio odgovor na pitanje ima li pojedinac pravo postupiti protivno zakonodavstvu države članice EZ-a koje za obavljanje lučkih djelatnosti propisuje obvezu angažiranja isključivo registriranih lučkih radnika, čije naknade znatno premašuju iznose naknada koje bi morao

³⁵ Predmet C-22/98, *Jean Claude Becu, Annie Verweire, Smeg NV and Adia Interim NV*, (1999) ECR I-5665.

³⁶ Sustavi registracije lučkih radnika, prema kojima je obavljanje lučkih djelatnosti zakonom rezervirano za lučke radnike koji imaju neku vrstu službene licencije postoji i danas u nekim državama, primjerice Belgiji, a postojao je i Velikoj Britaniji gdje je uveden je u vrijeme II. svjetskog rata kada su se novačili muškarci koji nisu bili zaposleni na neodređeno vrijeme na tzv. važnim poslovima. Kako bi se izbjeglo novačenje lučkih radnika osnovan je 1941. godine Nacionalno odbor za lučki rad (*National Dock Labour Board*) koji je vodio upisnik lučkih radnika i otada, pa sve do ukidanja tog Odbora 1989. godine, za obavljanje lučkog rada mogli su se zapošljavati isključivo radnici upisani u upisnik lučkih radnika. Vidi Patric M. Alderton, *Port management and operations*, LLP, London Hong Kong, 2005, p.179. Također, ILO Konvencijom o socijalnim reperkusijama novih metoda rukovanja teretom na dokovima C 137 (Convention C 137 concerning the Social Repercussions of New Methods of Cargo Handling in Docks, Geneva, 25. June 1973.) propisano je 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 ovisu o njegovu obavljanju, jer je ono glavni izvor njihovih prihoda. Vidi <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?c13>, stranica posjećena 13. 11. 2008.

isplatiti svojim zaposlenicima ili drugim osobama za obavljanje tih djelatnosti. Sud EZ-a, odgovarajući na pitanje, naveo je da se pravo tržišnog natjecanja, pa tako i čl. 86. st. 1. UEZ-a, koji sadržava pravilo o zabrani ostavljanja na snazi i usvajanja mjera država članica protivnih pravilima UEZ-a, a osobito 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 djelatnosti gospodarske prirode. Sud se u presudi osvrnuo i na položaj lučkih radnika u luci Ghent koji su se zapošljavali, u pravili na određeno vrijeme radi izvršavanja određenog posla pa se mogu smatrati radnicima, u smislu čl. 39 UEZ-a jer su za vrijeme trajanja radnog odnosa bili "dio društva" za koje su obavljali te djelatnosti, a ne samostalni poduzetnici. Također, nije utvrđeno postojanja bilo kakvog udruženja lučkih radnika u luci Ghent koje bi djelovalo na tržištu lučkih djelatnosti kao samostalna pravna tvorevina. Kako se registrirani lučki radnici u luci Ghent ne mogu smatrati poduzetnicima u smislu prava tržišnog natjecanja EZ-a, na njih se ne može primijeniti odredba čl. 86. st. 1. UEZ-a. Postoje mišljenja da je presudom u predmetu Becu zaobiđena primjena pravila tržišnog natjecanja EZ-a na isključivo pravo obavljanja lučkih djelatnosti od strane registriranih lučkih radnika radi očuvanja socijalnog mira u državama članicama EZ-a u kojima postoji sustav registracije lučkih radnika.³⁷

3. ZELENA KNJIGA O MORSKIM LUKAMA I POMORSKOJ INFRASTRUKTURI IZ 1997. GODINE

U Zelenoj knjizi Komisija je prvi put iznijela ideju o potrebi liberalizacije lučkog sektora. Istaknuto je kako se pravila osnivačkih ugovora Europske zajednice o tržišnom natjecanju i temeljnim slobodama EZ-a primjenjuju se i na lučke poduzetnike, koji se moraju natjecati pod jednakim uvjetima, kad je riječ o obavljanju lučkih djelatnosti komercijalnog karaktera.

Skrenuta je pozornost na trend prisutan među lučkim upravama, koje se sve više orijentiraju na ulogu "kućevlasnika" u luci", bez sudjelovanja u obavljanju lučkih djelatnosti komercijalnog karaktera koje prepuštaju privatnom sektoru. Lučke uprave u tzv. lukama kućevlasničkog (gazdinskog) tipa (landlord ports) obavljaju samo one djelatnosti koje su važne za sigurno i efikasno funkcioniranje luke kao cjeline.³⁸ Upravo radi toga, danas je najčešća podjela sustava vlasništva i upravljanja lukama na luke kućevlasničkog tipa (landlord ports), alatne luke (tool ports) i servisne luke (service, operating ports). Najzastupljenije su kućevlasničke luke. Prema tom modelu vlasništva i upravljanja lukom država, grad ili regija vlasnici su zemljišta i morskog pristupa luci i daju u kratkoročni ili dugoročni zakup terminale privatnim poduzetnicima koji obavljaju lučke djelatnosti. Lučka

³⁷ Poblize Arjen W. H. Melj- Harold Nyssens, State intervention in port-related services: a bird's eye view, *Il diritto maritimo*, 1 (2001), p. 86.

³⁸ Zelena knjiga toč. 38-39.

uprava u tom slučaju ima ograničena ovlaštenja koja se odnose na raspoređivanje lučkog terena među lučkim operaterima i korisnicima, izgradnju određenih građevina od općeg interesa (kao što su pristupni kanali, lukobrani, izgradnja prometnica kojima se luka povezuje sa njenim zaleđem), koordinaciju obavljanja lučkih djelatnosti (bez sudjelovanja u njihovom obavljanju) kao i osiguravanje da se te djelatnosti izvršavaju u skladu s zakonima i drugim propisima, provodeći tako nacionalnu lučku politiku. Lučka uprava prepušta pojedinim operaterima (bilo da je riječ o javnom sektoru ili privatnim poduzetnicima) da izgrade građevine i pribave uređaje potrebne za obavljanje djelatnosti rukovanja teretom i obavljanje lučkih usluga koje se pružaju brodovima, kao što su tegljenje, peljarenje, popravak brodova i sl.

Podvrsta kućevlasničkih luka su alatne luke kod kojih kućevlasnik daje infrastrukturu i suprastrukturu. U alatnim lukama lučka uprava financira građenje ili kupnju određenih građevina ili opreme potrebne za efikasno obavljanje lučkih djelatnosti (kao što su primjerice stanice za pregled brodova, oprema za rukovanje teretom, prostor za pohranjivanje tereta i skladištenje i potrebni uređaji, uređaji za popravak i opskrbu brodova i sl.) i daje ih na korištenje lučkim operaterima. Dakle, lučka uprava pribavlja "alat", ali ga sama ne koristi. To je potrebno u slučajevima kad zemljopisne karakteristike ili gustoća prometa u luci ima za posljedicu da je lučkim operaterima fizički neizvedivo ili ekonomski neisplativo nabavljanje većih količina lučke opreme i uređaja u nekoj luci, pa je lučka uprava ta koja nabavlja potrebne uređaje i daje ih na korištenje lučkim operaterima.

Kod servisnih luka lučka uprava uz davanje lučke infrastrukture i suprastrukture obavlja pojedine ili sve lučke djelatnosti. Ona tada, kao i drugi lučki operateri, stupa u trgovačko-pravne odnose s korisnicima luke zadržavajući i svoje javno-pravne funkcije. Servisne luke najčešće su u državnom vlasništvu. Međutim, privatizacijom luka javlja se sve veći broj servisnih luka privatnog sektora. Smatra se kako je u državama u kojima su lučki operateri iskusni, kompetentni i financijski stabilni (i spremni dio svog profita reinvestirati u luku) kućepaziteljski tip luke najbolje rješenje. Za razliku od toga, u državama u kojima su lučki operateri nepouzdana i neefikasni, odnosno u kojima je gustoća prometa premala, servisne luke jedina su opcija, barem za određeno vrijeme dok se stanje ne poboljša. Naime, utvrđeno je da zahvaljujući tržišnoj utakmici među lučkim operaterima luke kućevlasničkog tipa pogoduju efikasnom obavljanju lučkih djelatnosti, dok servisne luke kojima upravlja javni sektor pokazuju tendenciju ka strukturalnoj hipertrofiji te prekomjernom rastu broja zaposlenih.³⁹ Zbog toga je kod servisnih luka potrebno osobito strogo upravljanje lukom kako bi se postigla efikasnost. Alatne se luke, u ovom kontekstu, mogu promatrati kao prijelazna faza u razvoju prema kućevlasničkim lukama jer u tim lukama tijelo koje upravlja lukom financira izgradnju određenih lučkih građevina i nabavljanje lučke opreme, bez da samo obavlja lučke djelatnosti.

³⁹ Izuzetak je luka Singapore koja je bila servisna luka u državnom vlasništvu sve do 1997. godine, kada je privatizirana. Kao servisna luka u državnom vlasništvu Singapore je bio jedna od najefikasnijih luka na svijetu. Opširnije Patric M. Alderton, *Port management and operations, o.c.*, p. 94.

Svrha liberalizacije tržišta lučkih djelatnosti, prema Zelenoj knjizi, bila je ostvarenje nekoliko međusobno proturječnih ciljeva, a to su: zaštita sigurnosti luke, zaštita okoliša i pružanje javnih usluga, uz poštovanje pravila tržišnog natjecanja. Primijećeni su određeni problemi koji bi se mogli javiti u ostvarivanju tih ciljeva. Prvenstveno, 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, odnosno na pružanje pomoći u navigaciji, tzv. tehničko nautičke lučke djelatnosti (peljarenje, tegljenje, privez i odvez brodova),⁴⁰ djelatnosti koje se odnose na teret (rukovanje teretom i njegovo skladištenje) te pomoćne usluge koje se obavljaju u luci (primjerice, opskrbljivanje brodova vodom, gorivom, prihvata otpada s brodova i usluge protupožarne zaštite). Istaknuto je kako će pružanje tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti, o čijem obavljanju u velikoj mjeri ovisi sigurnost plovidbe u luci, zahtijevati poseban pravni režim radi osiguravanja kontinuiranog obavljanja te vrste lučkih djelatnosti, utemeljenog na načelu zabrane diskriminacije,⁴¹ kao i osiguravanja preduvjeta za prevladavanje izvanrednih situacija u luci. Zbog toga se, u nekim lukama, pojedinim lučkim operaterima može nametnuti obveza pružanja javnih usluga što može dovesti do ograničenog pristupa tržištu tehničko-nautičkih lučkih djelatnosti u tim lukama. Takva intervencija države članice mora biti razmjerna s obzirom na cilj koji se želi postići jer bi se u protivnom ograničilo tržišno natjecanje koje je nužno za ispravno funkcioniranje europskog unutarnjeg tržišta.

4. PRIOPĆENJE EUROPSKE KOMISIJE IZ 2001. GODINE

Kao nastavak na Zelenu knjigu Komisija je u veljači 2001. godine podnijela Priopćenje Europskom parlamentu i Vijeću pod naslovom "*Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport*". Komisija je u Priopćenju iznijela svoja stajališta o potrebi umrežavanja luka u trans-europsku transportnu mrežu (trans-European transport network, TEN-T), o slobodnom pristupu tržištu lučkih djelatnosti, javnom financiranju luka i lučke infrastrukture, kao i o pitanjima transparentnosti računovodstva lučkih operatera te primjeni pravila o državnim potporama EZ-a na lučki sektor. Priopćenju je priložen Dokument Europske

⁴⁰ *Technical-nautical services ancillary to navigation.*

⁴¹ Načelo zabrane diskriminacije (čl. 12. UEZ-a) zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva u primjeni odredbi UEZ-a. (...) Zabrana diskriminacije koju uređuje čl. 12. UEZ-a opće je pravilo o zabrani diskriminacije koje vrijedi za sve odnose koje uređuje UEZ. Uz to opće pravilo, u odredbama UEZ-a koje uređuju pojedine slobode na kojima se temelji funkcioniranje zajedničkog tržišta postoje i posebne zabrane diskriminacije kojima se također zabranjuje nejednako postupanje na temelju državljanstva (primjerice, članci 39.st.2. sloboda kretanja radnika, 43. st.2. sloboda poslovnog nastana i 49. st. 2. UEZ-a koji se odnosi na slobodu pružanja usluga). Posebne zabrane diskriminacije proizlaze iz opće zabrane diskriminacije i konkretiziraju je za pojedine slobode uređene UEZ-om. Vidi Tatjana Josipović, *Načela Europske prava u presudama Suda Europske zajednice, o.c.*, str. 45. i 46.

komisije o javnom financiranju i naplaćivanju usluga u europskim lukama i Prijedlog Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (Prijedlog I).

U Priopćenju su ponovno naglašena stajališta iz Zelene knjige o nužnosti uklanjanja monopola u obavljanju određenih vrsta lučkih djelatnosti te o potrebi donošenja pravnog akta koji bi sadržavao posebna pravila o pristupu tržištu lučkih djelatnosti.

Također je istaknuto da je radi osiguravanja ravnopravnijeg tržišnog natjecanja između luka u Europskoj zajednici potrebno donijeti smjernice o državnim potporama za izgradnju lučke infrastrukture. Naime, visina državnih potpora koje se dodjeljuju lukama u pojedinim državama članicama znatno varira, čime se pojedine luke dovode u neravnopravan položaj, kad je riječ o tržišnom natjecanju među njima. 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.

U svezi s financiranjem lučke infrastrukture i suprastrukture u Priopćenju se navodi 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 neće se smatrati državnim potporama ako je riječ o tzv. javnoj, općoj ili osnovnoj infrastrukturi (*general, basic infrastructure*) koja je dostupna svim korisnicima pod jednakim uvjetima. To su, primjerice, investicije za izgradnju i održavanje nasipa, lukobrana, prijevodnica i ostalih mjera za zaštitu od visokih voda, kao i navigacijskih kanala, plovidbenih oznaka, plutača, svjetionika 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 (*user-specific infrastructure*), kao što je izgradnja gata, polaganje cijevi i kabela radi priključenja određenog mjesta na terminalu na komunalnu mrežu, obavljanje poslova koji čine određeno mjesto na terminalu 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 jer se njima favorizira određeni korisnik luke.⁴²

5. DIREKTIVA O PRISTUPU TRŽIŠTU LUČKIH DJELATNOSTI (USLUGA)

Kao što je već uvedno navedeno oba pokušaja Europske komisije da se na razini Zajednice provede liberalizacija tržišta lučkih djelatnosti doživjela su neuspjeh.⁴³

⁴² Takve investicije ispunjavaju uvjet selektivnosti koji je potreban kako bi se određena mjera mogla smatrati državnim potporom, odnosno njima se daje prednost određenom lučkom poduzetniku ili skupini poduzetnika. Vidi Marko Verović, Pravno uređenje državnih potpora u RH nakon donošenja novog Zakona o državnim potporama 2005., *Hrvatska pravna revija*, 7-8/2006., str.121.

⁴³ Opširnije, vidi Bulum, Božena, Pravo tržišnog natjecanja Europske zajednice i morske luke, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 58, 1-2 (2008.), str. 618.

Smatramo kako je glavni razlog neuspjeha Komisijinih prijedloga za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti nepoštovanje različite prirode lučkih djelatnosti i različitosti luka u Europskoj uniji. Različita priroda lučkih djelatnosti zahtijeva različit pristup liberalizaciji pojedinih vrsta lučkih djelatnosti, odnosno predviđanje različitog pravnog režima za obavljanje pojedinih vrsta lučkih djelatnosti. U tom smislu potrebno je razlikovati lučke djelatnosti koje odnose na brod i plovidbu, tzv. tehničko-nautičke lučke djelatnosti (peljarenje, tegljenje, privez i odvez brodova), lučke djelatnosti koje se odnose na teret i putnike (ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj, prijenos i skladištenje robe, ukrcaj i iskrcaj putnika i vozila) te ostale gospodarske djelatnosti koje su u funkciji razvoja pomorskog prometa i obavljanja osnovnih lučkih djelatnosti (opskrba brodova, prihvata otpada s brodova, usluge protupožarne zaštite, pružanje usluga putnicima, kontrola kvalitete i kakvoće robe, poslovi zastupanja u carinskom prometu i sl.). Problem koji se javlja kod provedbe liberalizacije tržišta lučkih djelatnosti zasigurno je i različitost luka s obzirom na njihovu veličinu,⁴⁴ sustave vlasništva i upravljanja,⁴⁵ financiranje, funkciju, zemljopisne karakteristike, povijesno-pravno naslijeđe, veze luka s lokalnom zajednicom i sl.

Smatramo 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 komercijalnog karaktera, kao što je rukovanje teretom, i tržištu tehničko-nautičkih lučkih usluga (s određenim iznimkama za peljarenje),⁴⁶ primarna svrha kojih ne bi smjela biti ostvarivanje dobiti za njihova pružatelja, nego zaštita sigurnosti plovidbe u luci i zaštita okoliša te čije obavljanje od strane više operatera u istoj luci često nije moguće zbog tehničkih razloga kao i zbog razloga rentabilnosti poslovanja operatera.

⁴⁴ Na temelju čl. 2. st. 2. Prijedloga II. Direktiva se trebala primjenjivati na morske luke ili lučke sustave 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. Člankom 2. stavkom 4. propisano je da države članice mogu primijeniti Direktivu i na druge luke, koje ne zadovoljavaju propisane kriterije.

⁴⁵ Iako je bilo prijedloga da se Direktiva ne primjenjuje na luke 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 pojedine 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 posluju prema tržišnom modelu ili uz pomoć države.

⁴⁶ Prijedlogom II. uređen je i pristup tržištu usluga peljarenja koje se smatra lučkom uslugom komercijalnog karaktera, ali i uslugom koja je zbog svoje specifičnosti i velikog značaja koji ima za sigurnost plovidbe u luci Prijedlogom II. izdvojena od svih ostalih lučkih usluga pa i od ostalih tehničko-nautičkih usluga. 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 usluge. Nadležna tijela mogu propisati obvezatnost korištenja usluga peljara, a u pojedinim slučajevima, kad to zahtijevaju posebne okolnosti u luci ili kad je to potrebno zbog težine pristupa luci, mogu rezervirati obavljanje tih usluga za sebe ili ih izravno povjeriti 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 omogućavanje različite regulacije peljarenja ovisno o specifičnim potrebama pojedine luke.

Također, oba prijedloga Direktive predviđaju pravo samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe (self-handling)⁴⁷ za prijevoznike čiji brodovi uplovljavaju u luke Zajednice, uz ispunjavanje istih uvjeta koji su potrebni za davanje odobrenja za obavljanje konkretne djelatnosti u određenoj luci nekom lučkom operateru. Štoviše, Prijedlogom II. propisano je da će lučke djelatnosti za prijevoznika u određenoj luci obavljati njegovi zaposlenici na kopnu, tzv. kopneno osoblje (land-based personel), a ne posada broda kojem su te usluge namijenjene. 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 osposobljenosti prijevoznikovog kopnenog osoblja za samostalno obavljanje te vrste usluga i hoće li ono ugroziti sigurnost plovidbe u luci.⁴⁸

Jednako tako, Prijedlogom II. Direktive predviđeno je obligatorno ishodaenje odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti (*authorisation*),⁴⁹ a u određenim slučajevima i provođenje tzv. objektivnog postupka odabira (*objective selection procedure*) lučkog operatera.⁵⁰ S obzirom da su prijedlozi Direktive predviđali kratke rokove trajanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti,⁵¹ postojala je opravdana zabrinutost lučkih operatera da oni neće biti dovoljni za amortizaciju njihovih investicija u lučku podgradnju i nadgradnju, što može djelovati destimulirajuće na investicije privatnog sektora u luke te dovesti do usporavanje razvoja luka u Europskoj uniji.

⁴⁷ Samostalno obavljanje lučkih djelatnosti za vlastite potrebe postoji kada poduzetnik, koji bi mogao kupiti lučke usluge, obavlja samostalno jednu vrstu ili više vrsta lučkih usluga u skladu s kriterijima propisanim Direktivom, koristeći se svojim zaposlenicima i opremom.

⁴⁸ Vidi, Bulum, Božena, Pravo tržišnog natjecanja Europske zajednice i morske luke, *o.c.*, god. 58, 1-2 (2008.), str. 651.

⁴⁹ Jedan od temeljnih instituta predviđenih Direktivom jest institut odobrenja (*authorisation*). Odobrenje je definirano kao bilo koja dozvola, uključujući 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 1. U slučajevima koji ne uključuju nikakve investicije koje nadležna uprava smatra značajnima za pružanje usluga, maksimalno trajanje odobrenja bit će 8 godina;

2. U slučajevima gdje investicije koje nadležna uprava smatra značajnima za pružanje usluga uključuju:

- a) pokretnu imovinu, maksimalno trajanje odobrenja bit će 12 godina;
- 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 vraća li se njihovo vlasništvo upravljačkom tijelu luke.

6. PRIOPĆENJE O EUROPSKOJ LUČKOJ POLITICI

Nakon objavljivanja Zelene knjige o budućoj pomorskoj politici Europske unije u lipnju 2006. godine,⁵² nastavljene su konzultacije sa zainteresiranim strankama rezultat kojih je posebno Priopćenje o zajedničkoj pomorskoj politici Europske Unije (tzv. Blue Paper)⁵³ objavljeno u listopadu 2007. godine koje predstavlja značajan doprinos kreiranju zajedničke europske pomorske politike utemeljene na spoznaji kako su sva pitanja povezana uz europska mora i oceane međusobno povezana te ih je potrebno rješavati na jedinstven način. Priopćenjem je određeno pet područja u kojima je potrebno provođenje mjera radi kreiranja zajedničke europske pomorske politike. To su: održivo iskorištavanje mora i oceana, znanje i inovacije, kvaliteta života u obalnim područjima, europsko liderstvo u međunarodnim pomorskim odnosima te prepoznatljivost pomorske Europe i njezinog pomorskog naslijeđa. Svako od tih područja razrađeno je Akcijskim planom⁵⁴ kojim se predviđaju konkretne mjere i rokovi u kojima će se iste poduzeti. Akcijskim planom najavljena je i nova europska lučka politika o kojoj će biti doneseno posebno priopćenje.

Europska komisija objavila je Priopćenje o europskoj lučkoj politici (dalje: Priopćenje)⁵⁵ dana 18. listopada 2007. godine. Priopćenje sadržava upute za tumačenje UEZ-a u svezi s njegovom primjenom na pravne odnose u morskim lukama te se njime najavljuje provođenje niza mjera i donošenje pravnih akata *soft law-a*.

Ono se temelji ne rezultatima konzultacija sa predstavnicima zainteresiranih stranaka koje su započele nakon drugog neuspjelog pokušaja donošenja Direktive o pristupu tržištu lučkih usluga. U Priopćenju se obrađuje šest područja u kojima su najavljene daljnje mjere Unije. To su: učinkovitost luka i veze sa zaleđem, povećanje lučkog kapaciteta uz poštovanje okoliša, modernizacija, ravnopravna tržišna utakmica uz postojanje pravne sigurnosti za investitore, operatere i korisnike, uspostava dijaloga između vladajućih struktura u gradovima i lukama i zapošljavanje u lukama.

U Priopćenju se navode sljedeći ciljevi⁵⁶ mjera čije se provođenje predlaže u okviru zajedničke europske lučke politike: osiguravanje lučkog kapaciteta potrebnog za rukovanje teretom obujam kojeg se sve više povećava zbog rasta trgovine Europske unije, osiguravanje većih sloboda pristupa tržištu lučkih djelatnosti novim lučkim operaterima, unaprjeđenje tržišnog natjecanja u lukama

⁵² Green Paper on a Future Maritime Policy for the Union: a European Vision of the Oceans and Seas, COM (2006) 275.

⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: an Integrated Maritime Policy for the European Union, COM (2007) 574 final.

⁵⁴ Vidi SEC(2007) 1278.

⁵⁵ Vidi COM (2007) 616 final.

⁵⁶ Slični ciljevi navode se i u Prijedlogu II. Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti, vidi COM (2004.) 654 final.

Unije i između njih, uspostava fleksibilnijih sustava zapošljavanja i socijalnog dijaloga između socijalnih partnera u lukama Unije, poboljšanje zaštite okoliša u lukama, odnosno postizanje ravnoteže između ekonomskog rasta i zaštite okoliša, povećavanje upotrebe ekološki prihvatljivijih načina transporta robe iz i prema lukama u Europskoj uniji.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Zajednička prometna politika Europske zajednice predviđena je odredbom 3. UEZ-a koja utvrđuje načela na kojima se zasniva Zajednica i pripada sustavu tzv. politika ili djelatnosti kojima se ostvaruju njezini ciljevi. Prometna politika u širem smislu svakako bi obuhvaćala i morske luke, ishodišne i krajnje točke pomorskog prijevoza koje su od presudnog značaja za njegovo učinkovito obavljanje. Međutim, već sedamdesetih godina javlja se ideja o potrebi uspostavljanja zajedničke europske lučke politike u okviru koje bi se na razini Zajednice provodile posebne mjere u odnosu na lučki sektor. No ta ideja nije odmah zaživjela, a donošenje prvih mjere Zajednice koje se odnose na morske luke ponovno se spominje tek u Zelenoj knjizi o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi iz 1997. godine. Njome je najavljeno donošenje pravnog akta kojim će se na razini Zajednice liberalizirati tržište lučkih djelatnosti u najznačajnijim lukama otvorenim za međunarodni promet kako bi se omogućilo ravnopravno tržišno natjecanje između luka Zajednice i unutar njih, uz istovremeno ispunjavanje sigurnosnih standarda. Najavljene mjere u lučkom sektoru bile su pod velikim utjecajem liberalizacijskih direktiva donesenih za željeznički i zračni promet, a osobito Direktive o pristupu tržištu kopnenih usluga u zračnim lukama.⁵⁷

Kao nastavak na Zelenu knjigu Komisija je u veljači 2001. godine donijela Priopćenje pod naslovom *“Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport”*. U tom Priopćenju Komisije je iznijela svoja stajališta o potrebi umrežavanja luka u trans-europsku transportnu mrežu, o slobodnom pristupu tržištu lučkih djelatnosti, javnom financiranju luka te primjeni pravila o državnim potporama EZ-a na lučki sektor. Priopćenju je priložen Dokument Europske komisije o javnom financiranju i naplaćivanju usluga u europskim lukama i prijedlog Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (Prijedlog I.).

Prijedlog I. bio je prvi pokušaj liberalizacije tržišta lučkih djelatnosti na razini Zajednice. U studenom 2003. godine Europski parlament u trećem je čitanju odbio Prijedlog I. Već u kolovozu 2004. godine Komisija je izradila novi prijedlog Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti (Prijedlog II.). Međutim, ni Prijedlog II. nije prošao u Parlamentu nakon čega je Komisija, u ožujku iste godine, povukla Prijedlog II.

⁵⁷ Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market at Community airports, OJ L 272, 25. 10. 1996., p.45.

Oba prijedloga Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti naišla su na otpor u određenim lučkim krugovima (prvenstveno kod lučkih radnika, ali i lučkih poduzetnika). Sindikati lučkih radnika, u nekim državama članicama EZ-a uvidjeli su kako bi implementacija Direktive, osobito njezinih odredbi o pravu samostalnog obavljanja lučkih djelatnosti za vlastite potrebe za prijevoznike čiji brodovi uplovljavaju u luke Unije, uz pravo da za izvršavanje tih djelatnosti angažiraju vlastite zaposlenike, mogla dovesti do otpuštanja lučkih radnika. Svoje nezadovoljstvo lučki radnici iskazivali su brojnim štrajkovima što je imalo za posljedicu neizglasavanje Prijedloga I. Direktive u Europskom parlamentu. S druge strane, lučki poduzetnici zamjerali su Prijedlozima I. i II. kratke rokove trajanja odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti zbog čega je postojala zabrinutost lučkih poduzetnika da oni neće biti dovoljni za amortizaciju njihovih investicija u lučku podgradnju i nadgradnju kao i kompleksnost i nedorečenost odredbi o ishodu odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti te odredbi o provođenju objektivnog postupka odabira lučkih operatera koje su, u određenim slučajevima, omogućavale zlouporabe te su utjecale na stvaranje pravne nesigurnosti.⁵⁸

Nakon povlačenja Prijedloga II. za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti Komisija se, postavši svjesna specifičnosti tržišta lučkih usluga na kojem nije moguće provesti liberalizaciju na jednak način kao u drugim sektorima te nakon konzultacije sa zainteresiranim strankama, odlučila na formuliranje zajedničke europske lučke politike putem pravnih akata soft law-a. Komisija je upoznata i s drugim problemima s kojima se suočava lučki sektor kao što su manjak lučkog kapaciteta, loše veze luka s njihovim zaleđem, smanjena učinkovitost rada u lukama, potreba modernizacije lučkih uređaja i postrojenja, negativno javno mišljenje o lukama, problemima u svezi sa zapošljavanjem u lukama i sl. Ona smatra kako provođenje mjera na razini Unije može doprinijeti rješavanju mnogih problema koji opterećuju lučki sektor zbog čega je u Priopćenju o europskoj lučkoj politici iz listopada 2007. godine najavila provođenje različitih mjera (primjerice, osnivanje europskog povjerenstva za socijalni dijalog u lukama Europske unije, predlaganje donošenje zajedničkih pravila o izobrazbi lučkih radnika) i donošenje pravnih akata soft law-a (smjernice o državnim potporama za luke, smjernice o primjeni pravila EZ-a o zaštiti okoliša na razvoj luka, priopćenje o postupcima javne nabave i dodjeljivanju koncesija u lukama Unije) koje bi se odnosile na pojedina područja razmatrana u Priopćenju što smatramo hvalevrijednom inicijativom koja može doprinijeti učinkovitosti, konkurentnosti i sveukupnom razvitku europskih luka.

⁵⁸ Vidi, Bulum, Božena, Pravo tržišnog natjecanja Europske zajednice i morske luke, *o.c.*, str. 639.

COMMON EUROPEAN PORTS POLICY- PAST AND RECENT MEASURES IN ITS FORMULATION

The paper analyses a common European seaports policy. The first step towards a European seaports policy was taken in 1974 with the establishment of a Port Working Group composed of the representatives of port authorities and chaired by the Commission. In 1977, it delivered report describing the legal and financial status of European ports. On the base of that report the Commission took the view that special measures for the port sector were unnecessary and that the common transport policy in itself was sufficient.

In 1990s, the relations in ports drew renewed attention following a number of decisions by Court of Justice of the European Communities and Commission concerning restrictions of freedom to provide services as well as freedom of competition which are analysed in this paper.

In 1997, in its Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure, the European Commission announced a community legal framework on the liberalisation of the port services market. After that the Commission was submitting to the Council of Ministers and European Parliament proposals for a Directive on market access to port services two times, but both times unsuccessfully. After the withdrawal of the Proposal II for a Directive on market access to port services the Commission launched consultations with stakeholders on a future European ports policy. It was decided to take a broader perspective in formulating common European ports policy by using soft-law instruments. In this direction, the Commission presented Communication on a European Ports Policy in October 2007 in which it announced a number of forthcoming measures and soft law instruments.

Key words: *common European ports policy, port services, market access, market competition, technical- nautical port services*