

PRIMJENA PRAVILA O DRŽAVNIM POTPORAMA EUROPSKE ZAJEDNICE U SEGMENTU MORSKIH LUKA

Dr. sc. BOŽENA BULUM
Jadranski zavod Hrvatske akademije
znanosti i umjetnosti
Frane Petrića 4, 10000 Zagreb,
E-mail: bbulum@hazu.hr

UDK 351.813.12
342.951 : 347.79
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 8.3.2009.
Prihvaćeno za tisak: 13.5.2009.

Pravila o državnim potporama EZ-a primjenjuju se u segmentu morskih luka jednako kao i u svim drugim segmentima gospodarstva. Temeljem članka 88. stavka 3. Ugovora o osnivanju Europske zajednice države članice dužne su prijaviti Komisiji sve potpore koje dodjeljuju morskim lukama, u protivnom dodijeljene državne potpore smatrat će se nezakonitima. Međutim, dodjeljivanje državnih potpora lukama ima i svoju političku dimenziju prvenstveno zbog toga što su morske luke u Europskoj uniji pretežno u vlasništvu države ili jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave, pa se luke smatraju javnim sadržajima te se na taj način opravdava veliki obujam državnih potpora koji im se dodjeljuje i koji uvelike premašuje iznose državnih potpora dodijeljenih u drugim segmentima gospodarstva. Iako je u sedamdesetim i osamdesetim godinama na razini Zajednice izrađeno više studija o dodjeli državnih potpora u lučkom sektoru nisu uslijedile posebne mjere Europske zajednice na tom području. Zelenom knjigom o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi iz 1997. godine Komisija uvodi načelo "korisnik plaća" analogno načelu "zagađivač plaća" u pravu zaštite okoliša kao temeljno načelo financiranja lučke infrastrukture, prema kojem korisnici luke trebaju snositi stvarne troškove lučke infrastrukture kojom se koriste. To načelo napušteno je u Komisijinom Priopćenju iz 2001. godine (tzv. Lučkom paketu) i uveden je kriterij selektivnosti kao temeljni kriterij za odlučivanje predstavlja li određena mjera u lučkom sektoru državnu potporu ili ne. Značajan dokument o politici državnih potpora Europske zajednice u lučkom sektoru je Priručnik o pravilima Europske zajednice o državnim potporama i financiranju izgradnje lučke infrastrukture koji se analizira u ovom radu kao i recentna Komisijina odluka o dopuštenosti državnih potpora za izgradnju nove luke donesena u predmetu JadeWeserPort na kojoj su utemeljena naša predviđanja o budućoj europskoj politici na području državnih potpora u segmentu morskih luka.

Ključne riječi: državne potpore u morskim lukama, opća lučka infrastruktura (podgradnja, infrastruktura namijenjena potrebama određenog korisnika luke, lučka suprastruktura (nadgradnja), pokretna lučka imovina, lučke usluge, načelo korisnik plaća, načelo selektivnosti, načelo investitora u tržišnom gospodarstvu, smjernice o državnim potporama u lukama.

1. UVOD

Državne potpore oblik su državne intervencije kojoj je cilj poticanje neke gospodarske aktivnosti, sektora ili poduzetnika čime oni ostvaruju prednosti koje inače ne bi mogli ostvariti sami na tržištu ili bi ih mogli ostvariti i bez državne pomoći, ali pod znatno težim uvjetima. Pomoć koju država pruža gospodarskim subjektima može narušiti ravnopravnu tržišnu utakmicu, smanjiti ekonomsku učinkovitost, pravilnu alokaciju resursa i u konačnici smanjiti opće blagostanje potrošača.¹ To će se dogoditi u slučajevima kada su potpore usmjerene manje učinkovitim poduzetnicima, čiji su proizvodi lošije kvalitete i praćeni visokim troškovima proizvodnje pri čemu dolazi do iskrivljavanja tržišta i diskriminacije između primatelja potpora i onih koji na tržištu djeluju bez državne pomoći.

Međutim, državna intervencija u obliku potpora ponekad je neophodna, primjerice na područjima gdje tržište zakazuje odnosno ne može samo regulirati sve potrebe društva, pa se javljaju tzv. tržišni neuspjesi (*market failures*). Tržišni neuspjesi najčešće se javljaju u obliku pozitivnih ili negativnih vanjskih učinaka (eksternalija), javnih dobara, asimetričnih informacija, koordinacijskih problema i tržišne snage.² No, da bi se opravdala primjena državnih potpora nije dovoljno utvrditi postojanje tržišnog neuspjeha već je potrebno dokazati kako određeni

1 Vidi Marijana Liszt, Pravno uređenje državnih potpora u RH, *Hrvatska pravna revija*, 6/04, str. 60-74.

2 Vanjski učinci ili eksternalije javljaju se kada pojedini akteri ne snose u potpunosti posljedice koje njihove djelatnosti imaju na druge aktere u društvu. Kod pozitivnih eksternalija tržišni igrači ne uspijevaju ostvariti sve koristi koje proizlaze iz njihovih djelatnosti (npr. istraživanje i razvoj), a kod negativnih eksternalija oni ne snose sve društvene troškove koje mogu prouzročiti njihove djelatnosti (npr. zagađenje). Javna dobra su dobra koje tržište u pravilu nije u mogućnosti osigurati (npr. obrana države ili javna televizija). Asimetrične informacije mogu prouzročiti transakcijske troškove, agencijske troškove i sl. što može dovesti do neučinkovitosti tržišta (npr. različita mogućnost velikih poduzetnika s jedne strane te malih i srednjih poduzetnika s druge strane za dobivanje kredita). Učinkovito funkcioniranje tržišta također će biti onemogućeno u slučaju postojanja problema u koordinaciji. Takvi problemi mogu se javiti npr. u području postavljanja standarda, području transportne infrastrukture ili u području inovacija. Tržišna snaga također može biti uzrok neučinkovitosti tržišta, primjerice u slučaju postojanja monopola. Poblize, *State Aid Action Plan, Less and better targeted State Aid: a Road Map for State Aid Reform 2005-2009*, COM (2005) 107 final.

tržišni neuspjeh ili tržišni nedostatak privatni sektor, odnosno tržište ne može izravno popraviti ili ne može riješiti bolje od javnog sektora.

Kako je Europska zajednica tvorevina koja se temelji prvenstveno na gospodarskoj integraciji njezinih država članica, a stvaranje zajedničkog, tj. unutarnjeg tržišta Europske zajednice³ na kojem slobodno kolaju roba, usluge, kapital i radna snaga jedan je od njezinih temeljnih ciljeva, dodjeljivanje državnih potpora poduzetnicima koji djeluju na tom tržištu osobito je opasno za očuvanje ravnopravne tržišne utakmice na njemu, ali i za njegovu učinkovitost i opstojnost zbog čega se u doktrini prava državnih potpora često navodi kako dodjeljivanje državnih potpora nije spojivo s ciljem stvaranja unutarnjeg europskog tržišta. Zbog toga je državama članicama Europske zajednice u načelu zabranjeno dodjeljivanje državnih potpora, a potpore se mogu dodijeliti samo nakon što prijedlog ili program potpore unaprijed odobri Europska komisija (sustav *ex ante* odobrenja).⁴

To je dovelo do stvaranja specifičnog sustava kontrole državnih potpora u Zajednici jedinstvenog u svijetu.

Za pojedine gospodarske sektore na razini Europske zajednice donesena su posebna pravila o državnim potporama. Iako je u više navrata najavljivano donošenje smjernica Europske komisije o državnim potporama u lukama,⁵ na razini Zajednice do danas nisu donesena posebna pravila kojima bi se reguliralo dodjeljivanje državnih potpora morskim lukama.

Cilj ovog rada je analiza osnovnih odrednica prava državnih potpora EZ-a i njegovih recentnih izmjena, razmatranje primjene pravila o državnim potporama EZ-a u lučkom sektoru te iznošenje naših predviđanja o budućoj europskoj politici na području državnih potpora u lučkom sektoru.

3 Pojam unutarnjeg tržišta (*internal market*) uveden je u Ugovor o osnivanju Europske zajednice (dalje: UEZ) Jedinstvenim europskim aktom kao "područje bez unutrašnjih granica, na kojem je u skladu s odredbama tog Ugovora, osigurano kretanje roba, osoba, usluga i kapitala" (članak 14. stavak 2. UEZ-a), ali njime nije brisan pojam zajedničkog tržišta, koji se i dalje koristi u odlukama i dokumentima Komisije iz prava tržišnog natjecanja i koji je sinonim pojmu unutarnjeg tržišta.

4 Može se kazati kako su se države članice Europske zajednice stupivši u integraciju tog tipa svojevoljno podvrgle kontroli u trošenju svog novca od strane nadnacionalnog tijela.

5 Posljednji rok bio je kraj 2008. godine, određen u Priopćenju o europskoj lučkoj politici iz listopada 2007. godine. Vidi COM (2007) 616 final, p. 8.

2. PRAVO DRŽAVNIH POTPORA EUROPSKE ZAJEDNICE

Sustav zaštite tržišnog natjecanja Europske zajednice u širem smislu obuhvaća ne samo propise koji reguliraju odnose između poduzetnika⁶ već zahvaća i propise o javnoj nabavi, propise o dodjeli posebnih ili isključivih prava poduzetnicima te propise o državnim potporama. Dakle, sustav zaštite tržišnog natjecanja u širem smislu zahvaća i sve oblike državne intervencije na tržištu u korist pojedinih poduzetnika.

Temeljne odredbe prava državnih potpora Europske zajednice sadržane su u člancima 87., 88. i 89. UEZ-a.

Članak 87. stavak 1. UEZ-a⁷ temelj je prava državnih potpora u materijalnom smislu. On određuje koje su državne potpore nespojive sa zajedničkim tržištem što implicira zabranu njihovog dodjeljivanja.

Kako UEZ-om nije dana definicija pojma državne potpore, europski su sudovi i Europska komisija u svojoj praksi rješavanja predmeta koji se odnose na dodjeljivanje državnih potpora izgradili kriterije koji moraju biti ispunjeni da bi se radilo o državnoj potpori u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a te da bi ta mjera bila podložna kontroli Europske komisije sukladno odredbi članka 88. UEZ-a. Tako će državna potpora postojati u slučaju :

- da se kod određene mjere radi o ekonomskoj prednosti dodijeljenoj jednom ili više poduzetnika. U praksi europskih sudova i Europske komisije ustalilo se tumačenje da pojam državne potpore ne obuhvaća samo pozitivne mjere, kao što su državne subvencije, već i druge mjere koje na bilo koji način olakšavaju teret koji bi inače, da nema takve mjere, morao podnijeti sam poduzetnik, korisnik potpore (kao što je potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja poreza ili socijalnih davanja, pokrivanje operativnih troškova ili troškova osposobljavanja za obavljanje djelatnosti, koristi koje se sastoje od besplatnog obavljanja određenih usluga, privilegirana javna nabava, stavljanje na raspolaganje infrastrukture i sl.);

- da je prednost dana od države članice ili kroz državna sredstva u bilo kojem obliku. Dakle, članak 87. UEZ-a primijenit će se kad potporu dodijeli državno tijelo ili bilo koje javno ili privatno tijelo⁸ koje je na to ovlastila država. Iz prakse Komisije i europskih sudova proizlazi da pojam države iz članka 87. UEZ-a treba

6 Zabranu sporazuma između poduzetnika kojima se ograničava tržišno natjecanje, zabranu zlouporabe vladajućeg položaja i kontrolu koncentracija poduzetnika.

7 *“Ako ovim ugovorom nije drugačije određeno, svaka potpora koju odobri država članica ili koja je odobrena putem državnih sredstava u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja davanjem prednosti nekim poduzetnicima ili proizvodima, nespojiva je sa zajedničkim tržištem, ako utječe na trgovinu između država članica”.*

8 To bi bilo, primjerice, u slučaju kada se nekoj privatnoj banci daju ovlaštenja za upravljanje programima potpora koji se dodjeljuju malim i srednjim poduzetnicima.

tumačiti široko. Odnosno, on ne obuhvaća samo državu kao središnju vlast, već i vlast u jedinicama područne (regionalne) samouprave odnosno jedinicama lokalne samouprave, ovisno o teritorijalnoj i administrativnoj podjeli u pojedinim državama članicama Zajednice;

- da postoji selektivnost tj. da prednost uživa samo određeni poduzetnik ili proizvod. Selektivnost je karakteristika po kojoj se državne potpore razlikuju od općih mjera gospodarske politike. To su mjere koje se primjenjuju bez razlike na poduzetnike u svim gospodarskim sektorima. Potpora će se također smatrati selektivnom ako tijela koja odlučuju o dodjeljivanju potpore imaju diskrecijska ovlaštenja. Kriterij selektivnosti bit će zadovoljen i u slučaju kada se određena potpora primjenjuje samo na dijelu teritorija države članice (to je slučaj kod svih regionalnih i sektorskih⁹ programa državnih potpora);

- da se davanjem takve prednosti narušava tržišno natjecanje ili da postoji opasnost od njegovog narušavanja. Taj uvjet vezan je uz selektivnost mjere te uz uvjet da određena mjera ima učinak na trgovinu između država članica Zajednice. Ako se utvrdi da je sporna potpora ojačala položaj poduzetnika kojem je dodijeljena, a taj se poduzetnik natječe s drugim konkurentima koji sudjeluju u međudržavnoj trgovini, tada će se zasigurno raditi o narušavanju tržišnog natjecanja u smislu članka 87. UEZ-a;

- da dana prednost utječe na međudržavnu trgovinu unutar Europske zajednice. Kod ovog uvjeta dovoljno je utvrditi da korisnik potpore sudjeluje u međudržavnoj trgovini unutar Zajednice. Ako se davanjem potpore utječe na trgovinu proizvodima samo na nacionalnoj razini, pravila Zajednice neće se primjenjivati. Komisija je također zauzela stajalište kako mali iznosi potpora (*de minimis* potpore) ne mogu imati utjecaj na trgovinu između država članica Zajednice, dakle ta podvrsta horizontalnih potpora ne zadovoljava kriterije predviđene člankom 87. stavkom

9 U pravu državnih potpora EZ-a, ali i u pravu državnih potpora Republike Hrvatske značajna je podjela državnih potpora na regionalne, sektorske i horizontalne potpore.

Regionalne državne potpore, potpore su koje se na temelju članka 87. stavka 3. točaka a) i c) UEZ-a dodjeljuju određenim regijama radi ujednačavanja gospodarskog razvoja svih regija Zajednice, a koje ispunjavaju aktima Zajednice posebno određene uvjete.

Sektorske državne potpore omogućuju da se pomogne u razvoju određenih gospodarskih aktivnosti, pojedinih gospodarskih grana. U Europskoj zajednici donesena su, primjerice posebna pravila za potpore u: tekstilnoj industriji, industriji sintetičkih materijala, motornih vozila, brodogradnji i transportu.

Od horizontalnih državnih potpora podjednaku korist imaju poduzetnici iz svih sektora, pa je kod njih manji negativan utjecaj na tržišnu utakmicu. To su slijedeće vrste državnih potpora: potpore za istraživanje i razvoj, potpore za male i srednje poduzetnike, potpore za zaštitu okoliša, potpore za spašavanje i restrukturiranje tvrtki u poteškoćama, potpore za zapošljavanje i potpore za usavršavanje.

Vidi Marko Verović, Pravno uređenje državnih potpora u RH nakon donošenja novog Zakona o državnim potporama 2005., *Hrvatska pravna revija*, 7-8 / 2006, str.119-125.

1. UEZ-a pa ne postoji ni obveza izvješćivanja Komisije o tim potporama.¹⁰ Naime, stav je Komisije da potpora koja ne prelazi gornju granicu od 200.000 eura tijekom tri fiskalne godine (*de minimis* potpora)¹¹ ne utječe na trgovinske odnose među državama članicama Zajednice, te ne narušava tržišno natjecanje.

2.1. Državne potpore dopuštene temeljem odredbi stavka 2. i 3. članka 87. UEZ-a

U odnosu na opće načelo zabrane dodjeljivanja državnih potpora predviđeno člankom 87. stavkom 1. UEZ-a stavcima 2. i 3. istog članka predviđene su njegove iznimke. Prema tim iznimkama potpore iz stavka 2. članka 87. UEZ-a, koje su taksativno navedene,¹² automatski su spojive sa zajedničkim tržištem, to su tzv. automatska izuzeća, dok se potpore iz stavka 3. istog članka mogu proglasiti spojivima sa zajedničkim tržištem pa je riječ o tzv. diskrecijskim izuzećima.¹³ U slučaju potpore koja predstavlja iznimku predviđenu stavkom 2. članka 87. UEZ-a Komisija neće imati pravo diskrecijske ocjene, budući da je izuzeće već propisano tom odredbom UEZ-a, dok će, kod potpora iz stavka 3. članka 87. UEZ-a Komisija nakon provedenog postupka ocjenjivanja potpore odlučiti može li se izuzeće primijeniti. Naime, sama činjenica da određena potpora ispunjava kriterije

10 Pravila o *de minimis* potporama temelje se na presumpciji kako, u velikoj većini slučajeva, mali iznosi državnih potpora ne utječu na trgovinu i konkurenciju između država članica Zajednice. Ta se pravila ne primjenjuju na poduzetnike u sektorima ribarstva i akvakulture te u sektoru proizvodnje ugljena i primarne proizvodnje poljoprivrednih proizvoda. Također, tvrtke u poteškoćama nisu obuhvaćene Uredbom o *de minimis* potporama. U transportnom sektoru *de minimis* potpore ne mogu se koristiti u svrhu nabavljanja teretnih transportnih vozila u cestovnom prometu.

11 Vidi Commission Regulation 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to the *de minimis* aid, OJ 379, 28. 12. 2006., p.5.

12 To su slijedeće kategorije državnih potpora: potpore socijalne prirode koje se dodjeljuju pojedinim potrošačima pod uvjetom da nema diskriminacije u pogledu podrijetla tih proizvoda, potpore za otklanjanje šteta nastalih uslijed prirodnih nepogoda ili izvanrednih događaja, potpore namijenjene gospodarstvu onih područja Savezne Republike Njemačke koja su bila pogođena podjelom te države.

13 Stavak 3. članka 87. UEZ-a predviđa da se spojivima sa zajedničkim tržištem mogu smatrati slijedeće vrste državnih potpora: potpore za promicanje gospodarskog razvoja na područjima na kojima je životni standard izuzetno nizak ili na kojima postoji velika nezaposlenost, potpore za promicanje provedbe važnog projekta od zajedničkog europskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice, potpore koje olakšavaju razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, a da pritom ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, potpore za promicanje kulture i očuvanje baštine ako te potpore ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu, te druge vrste potpora koje Vijeće odredi svojom odlukom donesenom kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije.

predviđene stavkom 3., točkama (a) do (d) članka 87. UEZ-a neće biti dovoljna, kao u slučaju primjene stavka 2. članka 87. UEZ-a, jer kod primjene stavka 3. članka 87. UEZ-a Komisija ima diskrecijsko pravo odlučivanja o izuzeću. Nakon što utvrdi da su kriteriji navedeni u članku 87. stavku 3. UEZ-a ispunjeni Komisija će ispitati ostale okolnosti prijavljene potpore na osnovi kojih će donijeti odluku o njezinom odobravanju ili neodobravanju. Diskrecijsko pravo uključuje ispitivanje i ocjenu ekonomskih podataka, ali i drugih okolnosti podložnih čestim promjenama što njihovo ocjenjivanje čini osobito složenim.¹⁴ Cilj navedenih iznimki je, s jedne strane, solidariziranje Zajednice s određenim gospodarskim potrebama koje Komisija kod ocjenjivanja potpora treba pomiriti s ciljevima slobodnog tržišnog natjecanja primjenjujući načelo proporcionalnosti.¹⁵ Diskrecijsko pravo Komisije je ograničeno. Kao prvo, njezine odluke podložne su sudskoj kontroli Suda Europskih zajednica (dalje: Sud EZ-a) i Prvostupanjskog suda Europskih zajednica (dalje: Prvostupanjski sud EZ-a). Osim sudske kontrole, ograničavajući učinak na diskreciju Komisije imaju tzv. pravni akti mekog prava (*soft law-a*)¹⁶ koji čine razne obavijesti, priopćenja i smjernice koje je usvojila sama Komisija. *Soft law* sadržajno se u najvećoj mjeri odnosi na tumačenje iznimki na načelnu zabranu dodjeljivanja državnih potpora predviđenih stavkom 3. članka 87. UEZ-a temeljem kojeg Komisija ima diskrecijsko pravo odlučivanja o dopuštenosti potpore. Komisija objavljivanjem svojih diskrecijskih kriterija u formi mekog prava želi osigurati

14 Komisija je u svojim izvješćima o tržišnom natjecanju koja se objavljuju za svaku kalendarsku godinu često navodila koje je kriterije uzimala u obzir prilikom ocjenjivanja dopuštenosti državnih potpora i najavljivala koje će kriterije uzimati u obzir ubuduće, čime je pridonijela pravnoj sigurnosti u Zajednici.

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

16 Donošenje tzv. pravnih akata mekog prava (*soft-law-a*) isključiva je nadležnost Europske komisije. Oni su politički dokumenti Komisije koji nisu pravno obvezujući, što znači da se njima ne dodjeljuju određena prava i obveze onima kojima su namijenjeni, ali oni mogu biti značajan pokazatelj onoga što će budući pravni akti eventualno sadržavati. To su, primjerice smjernice i interpretativna priopćenja. U smjernicama se iznose glavni aspekti nekog pitanja, ali i opće zamisli direktiva. Svrha interpretativnog priopćenja jest davanje uputa za tumačenje i primjenu primarnog i sekundarnog prava EZ-a. Ono rezimira i objašnjava načine na koji se pojedine odredbe prava EZ-a trebaju tumačiti uzimajući u obzir sudsku praksu. Njegov cilj je nadopunjavanje i podupiranje postojećeg zakonodavstva.

da njezino izvršavanje ovlasti koje su joj dane UEZ-om bude transparentno kako bi poduzetnici i države članice Unije bili unaprijed upoznati s njezinim pravnim stajalištima čime se pridonosi pravnoj sigurnosti.

2.2. Državne potpore dopuštene temeljem odredbi članka 36., 73. i 86. UEZ-a

Iznimke u odnosu na opće načelo zabrane dodjeljivanja državnih potpora predviđene su i člancima 36., 73. i 86. UEZ-a, a odnose se na potpore u segmentu poljoprivrede, transporta i potpore za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa.

Članak 36. UEZ-a određuje da će na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednih proizvoda pravila o tržišnom natjecanju biti primjenjiva samo u mjeri u kojoj o tome odluči Vijeće, u skladu sa zajedničkom poljoprivrednom politikom Zajednice. Istodobno Vijeće će moći odobriti i dodjelu posebnih potpora namijenjenih poduzetnicima koji su zbog strukturnih ili prirodnih uvjeta u nepovoljnijem položaju ili potpora u okviru programa gospodarskog razvoja.

Slijedeća iznimka od općeg načela zabrane dodjeljivanja državnih potpora predviđena je člankom 73. UEZ-a i primjenjuje se u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim vodama,¹⁷ ako su potpore potrebne za koordinaciju prijevoza ili ako predstavljaju naknadu za ispunjavanje određenih obveza koje proizlaze iz koncepta javne službe. Sukladno tomu, do primjene ovog članka može doći i kod dodjeljivanja državnih potpora za izgradnju određene lučke infrastrukture, prvenstveno prilikom izgradnje kopnenih prometnica koje se nalaze unutar lučkog područja.

U svojoj praksi, Europska komisija donijela je niz odluka u kojima je ispitivala podudarnost sa zajedničkim tržištem državnih potpora koje su dodijeljene za izgradnju kopnene prijevozne infrastrukture koja se koristi za potrebe intermodalnog prijevoza.¹⁸ Neki od njih odnose se i na državne potpore u lukama.

U tom smislu, značajni su zaključci koje je Komisija donijela u predmetu *Centre de service ferroviare Rotterdam-Maasvlakte*.¹⁹ Komisija je u tom predmetu nakon provedenog postupka prethodnog ispitivanja potpora odlučila da neće ulagati

17 Članak 73. nalazi se u okviru glave V. UEZ-a kojom se regulira prijevoz. Člankom 80. UEZ-a propisano je da se odredbe glave V. UEZ-a odnose na željeznički i cestovni prijevoz te na prijevoz unutarnjim vodama dok Vijeće kvalificiranom većinom odlučuje o donošenju odgovarajućih propisa za pomorski i zračni prijevoz.

18 Intermodalni prijevoz je sustav prijevoza u kojem se koriste najmanje dvije grane prometa na jednom prijevoznom putu radi dovršenja *door-to-door* prijevoznog lanca. Vidi COM (97) 243 final.

19 Predmet *Centre de service ferroviare Rotterdam-Maasvlakte* N 577/1999, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n1999_0570.html

prigovor²⁰ na dodjeljivanje potpora za izgradnju i proširenje dvaju željezničkih terminala u luci Rotterdam. Korisnici potpore u tom predmetu bili su RSC Rotterdam i European Container Terminal (ECT). Komisija je u svojoj odluci vodila računa o slijedećim obilježjima potpora na kojima je temeljila svoju odluku o dopuštenosti potpora:

- terminali izgrađeni na temelju odobrene potpore bit će otvoreni za sve korisnike luke;
- potpore nisu dodijeljene za prekrcajnu opremu;
- maksimalan intenzitet potpore je ispod 20% ukupnih troškova izgradnje. Bez državne potpore poduzetnici poslova prijevoznih terminala morali bi od svojih klijenata naplaćivati više cijene za prekrcavanje robe, kako bi naknadili troškove investicija za izgradnju terminala. Više cijene dovele bi do toga da bi željeznički prijevoz iz luke Rotterdam i prema njoj bio u lošijoj tržišnoj poziciji od cestovnog prijevoza na istom prijevoznom pravcu;
- državnim potporama u ovom slučaju postignuto je u prebacivanje prijevoza robe s cesta na željeznice kako bi se smanjila zagušenost cesta, što je jedan od ciljeva europske transportne politike.

U svim predmetima u kojima je dolazilo do primjene članka 73. UEZ-a Komisija je usko tumačila pojam koordinacije prijevoza te je odobravala državne potpore samo u onim slučajevima u kojima potpora ne utječe na trgovinske uvjete u Zajednici u mjeri kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu njezinih država članica. Stajalište je Komisije kako ona mora biti obaviještena o svim potporama koje se namjeravaju dodijeliti radi postizanja koordinacije prijevoza uključujući i transportne projekte u lukama kojima je cilj unaprjeđenje intermodalnog prijevoza.

Vrlo važna iznimka od načela zabrane dodjeljivanja državnih potpora je ona predviđena člankom 86. stavkom 2. UEZ-a, a odnosi se na dodjeljivanje potpora radi obavljanja tzv. usluga od općeg gospodarskog interesa (*services of general economic interest*), tj. javnih usluga. Usluge od općeg gospodarskog interesa gospodarske su djelatnosti (usluge) koje javna tijela smatraju uslugama od osobite važnosti za građane, koje ne bi mogle biti pružene (ili bi se pružale prema za građane bitno nepovoljnijim uvjetima), u slučaju izostanka državne intervencije na tržištu tih usluga.

Članak 86. stavak 2. UEZ-a propisuje kako poduzetnici kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima o konkurenciji (pa prema tome i pravilima o dodjeljivanju državnih potpora) u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprječava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih

20 Vidi *infra*, točka 2.3.

zadaca koje su im povjerene, pod uvjetom da razvoj trgovine ne smije biti pogođen u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice.

Državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa uređene su Komisijinom Odlukom broj 2005/842/EC o primjeni članka 86. stavka 2. UEZ-a na državne potpore u obliku naknade za obavljanje javne usluge dodijeljene poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa,²¹ Okvirnim pravilima Europske zajednice o državnim potporama u obliku kompenzacije za pružanje javne usluge²² i Direktivom o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika kao i financijskoj transparentnosti unutar određenih poduzetnika²³ (dalje: Direktiva o transparentnosti).

Odluka Komisije broj 2005/842/EC određuje uvjete pod kojima se o naknadi za obavljanje javne usluge ne mora unaprijed izvijestiti Komisiju i dobiti njezino odobrenje. To su slijedeći uvjeti: 1. jasno definirana obveza obavljanja javne usluge, 2. izostanak prekomjerne naknade, 2. naknada manja od iznosa od 30 milijuna eura godišnje, 3. godišnji promet manji od 100 milijuna eura po poduzetniku. Ne postoje ograničenja iznosa naknade za bolnice, socijalno zbrinjavanje, zračni i pomorski prijevoz prema otocima,²⁴ kao i zračne luke te morske luke koje ostvaruju putnički promet ispod Odlukom propisanih pragova.²⁵

Taj pravni instrument slijedi pravna stajališta koje je Sud EZ-a zauzeo u predmetu *Altmark*,²⁶ a čija je svrha omogućavanje tvrtkama primanja državnih

21 Commission Decision 2005/842/EC on application of Article 86 (2) EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, OJ L 312, 29. 11. 2005., p. 67-73.

22 Community Framework 2005/C 297/04 for State Aid in the form of public service compensation, OJ 297, 29.11.2005., p.4-7.

23 Direktiva o transparentnosti donesena je još 1980. godine od kada je pretrpjela značajne izmjene u nekoliko navrata, zbog čega je 2006. godine Komisija izradila pročišćeni tekst Direktive o financijskoj transparentnosti.

Commission Directive 2006/111/EC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (Codified version) OJ L 318, 17. 11. 2006., p. 17.

24 Prosječni godišnji promet prema otocima za vrijeme dvije financijske godine koje su prethodile povjerenju obavljanja javne usluge ne bi smio prelaziti 300.000 putnika.

25 Prosječni godišnji promet za vrijeme dvije financijske godine koje su prethodile povjerenju obavljanja javne usluge ne bi smio prelaziti 1.000.000 putnika za zračne luke i 300.000 putnika za morske luke.

26 U predmetu *Altmark* Sud EZ-a zauzeo je stajalište kako naknada koja se iz javnih sredstava daje kao kompenzacija poduzetniku za pružanje javne usluge nije državna potpora ako su ispunjeni uvjeti koje je Sud definirao u tom predmetu: a) usluga koju obavlja poduzetnik primatelj potpore treba se smatrati javnom uslugom, a njegove obveze trebaju biti jasno definirane, b) kriteriji pomoću kojih je naknada izračunata moraju biti unaprijed određeni na objektivan i transparentan način kako bi se spriječilo davanje ekonomske prednosti kojom bi se primatelj stavljao u

potpora radi pokrivanja troškova obavljanja javnih usluga (uvećanih za razuman profit) koje su im povjerene od strane javnih tijela, uz istodobno osiguravanje da ne dođe do prekomjerne kompenzacije troškova javne usluge (*over-compensation*) što bi se dogodilo u slučaju kada bi naknada koje se daje iz javnih sredstava kao kompenzacija poduzetniku za pružanje javne usluge premašila ukupne troškove pružanja usluge, uvećane za razuman profit.

Okvirnim pravilima Europske zajednice o državnim potporama u obliku kompenzacije za pružanje javne usluge određeni su uvjeti pod kojima će se naknada dana iz javnih sredstava kao kompenzacija poduzetniku za pružanje javne usluge, koja nije obuhvaćena Odlukom Komisije broj 2005/842/EC, smatrati kompatibilnom s pravilima o državnim potporama EZ-a te će biti dopuštena. Takva vrsta naknade mora biti prijavljena Komisiji zbog postojanja većeg rizika narušavanja konkurencije nego kod naknade obuhvaćene Odlukom Komisije broj 2005/842/EC.

Direktiva o transparentnosti zahtijeva da tvrtke koje istodobno pružaju javne usluge i usluge komercijalnog karaktera vode odvojeno knjigovodstvo za te djelatnosti, kako bi se izbjeglo dodjeljivanje tzv. unakrsnih državnih potpora (*cross-subsidization*) u korist njihovih komercijalnih djelatnosti, što može narušiti tržišno natjecanje na tržištima tih usluga.²⁷

2.3. Sustav nadzora državnih potpora

Komisijin nadzor nad državnim potporama temelji se na sustavu *ex ante* odobrenja. Prema tom sustavu, države članice moraju izvijestiti Komisiju o svojim planovima za dodjeljivanje ili mijenjanje državnih potpora i nisu ovlaštene započeti

povlašten položaj u odnosu prema svojim konkurentima, c) naknada ne smije premašivati iznos potreban da bi se pokrili svi troškovi obavljanja javne usluge uvećani za razuman profit, d) ako poduzetnik koji obavlja javnu uslugu nije odabran na temelju postupka javne nabave, visina naknade određuje se prema troškovima koje bi imao prosječan poduzetnik koji je sposoban obavljati takvu uslugu. Predmet, C-280/00, *Altmark Trans and Regierungspräsidium Magdeburg*, (2003) ECR I-7747, §§ 88-94.

27 U Direktivi o transparentnosti navodi se kako UEZ zahtijeva od Komisije da osigura preduvjete kako države članice ne bi mogle odobravati privatnim ili javnim poduzetnicima potpore koje nisu spojive sa zajedničkim tržištem. Međutim, složenost financijskih odnosa koji postoje među javnim tijelima država članica Zajednice i javnim poduzetnicima onemogućava ostvarenje te Komisijine obveze. Jednaka primjena pravila o državnim potporama na privatne i javne poduzetnike bit će moguća samo ako financijski odnosi između javnih tijela država članica i javnih poduzetnika budu transparentni što se nastoji osigurati primjenom Direktive o transparentnosti. Direktiva o transparentnosti primjenjuje se i na financijske odnose poduzetnika kojima države članice daju posebna ili isključiva prava, te poduzetnike kojima je povjereno obavljanje javnih usluga i koji dobivaju naknadu za izvršavanje tih usluga u bilo kojem obliku, a koji istodobno pružaju i druge vrste usluga.

s primjenom potpore prije nego što ona bude odobrena od strane Komisije (tzv. *standstill* klauzula).²⁸

Dakle, potpore se mogu dodijeliti samo pošto prijedlog ili program potpore²⁹ unaprijed odobri Europska komisija, ocjenjujući svaki predmet zasebno i vodeći računa o kriterijima koji su nastali primjenom članaka 87., 88. i 89., UEZ-a te relevantnim uredbama, direktivama, uputama, smjernicama, priopćenjima i postojećom sudskom praksom. Ako je potpora dodijeljena bez prethodnog odobrenja Komisije ona se automatski smatra nezakonitom i morat će biti vraćena ako Komisija zaključi da je ona nespojiva sa zajedničkim tržištem. Štoviše, i nacionalni sudovi mogu odlučivati o tome jesu li poštovane odredbe o obvezi prijave (notifikacije) potpore, a ako nisu, mogu narediti povrat potpore.³⁰

Kako članak 88. UEZ-a ne sadrži detaljna pravila za primjenu odredaba o državnim potporama, zbog nepostojanja procesne uredbe do 1999. godine, postupovna pravila primjenjiva na prijavljivanje državnih potpora bila su plod prakse europskih sudova i Europske komisije. U okviru projekta modernizacije kontrole državnih potpora, provedenog sredinom devedesetih godina dolazi do kodifikacije postupovnih pravila donošenjem Uredbe Vijeća broj 659/1999 (dalje: Procesna uredba)³¹ koja sadržava pravila za primjenu članka 88. UEZ-a. Komisijinom Procesnom uredbom detaljno je reguliran postupak prijavljivanja državnih potpora. Prijavljivanje državnih potpora obveza je države članice. Kako bi se ubrzala obrada prijave Komisija je izradila obrasce za prijavu većine

28 Osim ako je riječ o *de minimis* potporama ili o potporama obuhvaćenim uredbama o skupnim izuzećima (*block exemptions*).

29 Program potpore je svaki akt na temelju kojeg se bez potrebe usvajanja provedbenih mjera poduzetnicima dodjeljuju pojedinačne potpore koje su njime utvrđene na općenit i apstraktan način, kao i svaki akt na temelju kojeg se može dodijeliti potpora koja nije vezana za specifičan projekt jednome ili više poduzetnika na neodređeno vremensko razdoblje ili/i neodređeni iznos. Za razliku od toga pojedinačna potpora je ona potpora koja nije dodijeljena na temelju programa potpora i ona mjera koja je dodijeljena na temelju programa potpora, a koja se mora prijaviti Komisiji.

30 Dok Komisija ima ekskluzivno pravo odlučivanja koje su potpore spojive sa zajedničkim tržištem, nacionalni sudovi dužni su pružiti pravnu zaštitu pojedincima u slučaju povrede odredbe članka 88. stavka 3. UEZ-a kojom je predviđena obveza države članice da Komisiju pravodobno izvještava o svim planovima za odobravanje ili izmjenu potpora kako bi joj se omogućilo da se o njima očituje. Oni su nadležni proglasiti određenu novu potporu koja je stupila na snagu protivno odredbi članka 88. stavka 3. UEZ-a nezakonitom, čak i ako istu potporu Komisija naknadno ocijeni spojivom sa zajedničkim tržištem. Nacionalni sud također je dužan osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz odredbe članka 88. stavka 3. UEZ-a, te pružiti pravnu zaštitu pojedincima u slučaju propusta prijavljivanja nove potpore. Ta pravna zaštita uključuje donošenje deklaratornih presuda, naređivanje povrata nezakonito dodijeljenih potpora, određivanje privremenih mjera i odlučivanje o naknadi štete od države članice koja je potporu dodijelila.

31 Council Regulation (EC) 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the Treaty, OJ L 83/1, 23. 3. 1999., p.83.

standardnih vrsta državnih potpora. Ako je prijava nepotpuna Komisija može od države članice zatražiti dodatne informacije. Državama članicama obično se daje 20 dana za dostavljanje dodatnih informacija. Komisija ima na raspolaganju dva mjeseca za ispitivanje predložene potpore. Rok od dva mjeseca teče od dana kada je Komisija zaprimila sve potrebne informacije. Postupak prethodnog ispitivanja potpore (*preliminary assesment*)³² završava se usvajanjem jedne od triju odluka: odluke da prijavljena mjera ne čini potporu (*notified measure does not constitute aid*), odluke o neulaganju prigovora (*decision not to raise objection*) ili odluke o pokretanju formalnog istražnog postupka (*formal investigation procedure*).³³ Ako Komisija odluči ne ulagati prigovor potpora se može provesti kao i u slučaju donošenja odluke o nepostojanju državne potpore.

U slučaju da ima dvojbe o kompatibilnosti potpore sa zajedničkim tržištem, Komisija pokreće formalni istražni postupak na način da objavljuje opis potpore u Službenom listu Europske unije i na svojoj web-stranici te poziva države članice i zainteresirane stranke da u zadanom roku podnesu svoje primjedbe i komentare. Nakon provođenja temeljite istrage koja podrazumijeva i saslušavanje svih zainteresiranih stanaka Komisija donosi jednu od četiri moguće konačne odluke. Komisija može utvrditi da mjera, prethodno modificirana od strane države članice, ne čini državnu potporu. Nadalje, Komisija može donijeti tzv. pozitivnu odluku kojom određuje da je mjera, pošto ju je država članica prethodno modificirala, spojiva sa zajedničkim tržištem.³⁴ Komisija također ima mogućnost donošenja tzv. uvjetne odluke kojom, zapravo, pozitivnoj odluci dodaje određene uvjete koje država članica mora ispuniti da bi mjera bila spojiva sa zajedničkim tržištem te uspostavlja obveze za državu članicu koje omogućuju Komisiji daljnje nadgledanje (*monitoring*) donesene odluke.³⁵ Na kraju, Komisija može donijeti i negativnu odluku kojom utvrđuje nespojivost mjere sa zajedničkim tržištem te određuje da se mjera ne smije staviti na snagu. Na odluke Komisije može se uložiti žalba europskim sudovima temeljem članaka 230. i 232. UEZ-a. Prema članku 230. UEZ-a sudovi Zajednice imaju pravo nadzora nad zakonitošću odluka koje donose tijela Zajednice. U ovom slučaju radilo bi se o sudskoj kontroli odluka Komisije u postupcima ocjene i odobravanja državnih potpora. Temeljem odredbe članka 232. UEZ-a tužitelji mogu tražiti da se utvrdi protupravnost propusta institucije Zajednice da donese neki akt. Takve su tužbe dopuštene jedino u slučaju kada je

32 Komisija čak 85% ukupnog broja prijavljenih državnih potpora odobri već tijekom postupka prethodnog ispitivanja potpora.

33 Vidi članak 4. Procesne uredbe.

34 U toj odluci Komisija će naznačiti koja je iznimka predviđena UEZ-om primjenjiva na tu mjeru.

35 Neispunjenje navedenih uvjeta uzrokuje u procesnom smislu nezakonitost ili zlorababu potpore od strane korisnika ili, u materijalnom smislu, nespojivost potpore sa zajedničkim tržištem.

Komisija bila pozvana donijeti određeni akt, a ona to u roku od dva mjeseca od takvog poziva nije učinila, primjerice kad Komisija u području državnih potpora ne donese odluku temeljem odredbe članka 88. stavka 2., odnosno odbije otvoriti formalni istražni postupak. Komisija se pred sudovima Zajednice može naći i u ulozi tužitelja u slučaju da država članica ne postupi u skladu s tzv. negativnom odlukom Komisije u za to određenom roku. Komisija tada može, postupajući temeljem odredbe članka 88. stavka 2., predmet usmjeriti izravno Sudu EZ-a.

3. REFORMA PRAVA DRŽAVNIH POTPORA EUROPSKE ZAJEDNICE

Zajednička politika Europske zajednice na području državnih potpora sastavni je dio politike tržišnog natjecanja Europske zajednice predviđene člankom 3. UEZ-a još od dana njegovog potpisivanja u Rimu 1957. godine.³⁶ Ta politika počiva na ideji kako je tržišno gospodarstvo najbolja garancija za podizanje životnog standarda građana Europske unije, što je jedan od glavnih ciljeva UEZ-a. Neometano funkcioniranje tržišta temeljni je preduvjet blagostanja potrošača, odnosno osiguravanja potrošačima željenih proizvoda i usluga nabolje kvalitete prema najpovoljnijim cijenama. Kontrola državnih potpora proizlazi iz potrebe osiguravanja ravnopravne tržišne utakmice za sve poduzetnike koji djeluju na unutarnjem europskom tržištu neovisno o državi u kojoj imaju poslovni nastan.³⁷ U državama članicama Europske unije prisutan je trend snižavanja udjela državnih potpora u bruto društvenom proizvodu (dalje: BDP). Tako je on osamdesetih godina u prosjeku iznosio 2% BDP-a, devedesetih godina 1% BDP-a, dok je u današnje vrijeme prosječan udio državnih potpora u BDP-u državama članicama Unije između 0.5 i 0.6 %.³⁸ Ipak, Unija se kontinuirano suočava sa brojnim izazovima (kao što su njezina proširenja, nastupanje globalne gospodarske krize i slično) koji zahtijevaju odgovarajuće izmjene i modernizaciju prava i politike državnih potpora.

Posljednja reforma prava državnih potpora započeta je na inicijativu Europskog vijeća koje je u ožujku 2000. godine u Lisabonu zatražilo od Komisije, Vijeća ministara i država članica da pojačaju napore kako bi došlo do smanjenja

36 Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Rimski ugovor) potpisale su u Rimu Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska i Luksemburg dana 25. ožujka 1957. godine.

37 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 državljanji države članice u kojoj se želi ostvariti poslovni nastan. Vidi, članke 43.- 48. UEZ-a.

38 Opširnije *Report from the Commission: State Aid Scoreboard (Autumn 2008)*, COM (2008) 751 final.

sveukupnog obujma dodijeljenih državnih potpora u Zajednici te da se državne potpore preusmjere na način da države članice obustave podupiranje pojedinih tvrtki ili sektora usmjeravajući potpore prema horizontalnim ciljevima Zajednice kao što su zapošljavanje, regionalni razvoj, zaštita okoliša, obučavanje i istraživanje.³⁹ I na zasjedanjima Europskog vijeća u narednim godinama ponovno su istaknuti zahtjevi za manjim i bolje usmjerenim državnim potporama. To je razlog što je Europska komisija istaknula načelo manjih i bolje usmjerenih državnih potpora kao jedno od temeljnih načela reforme državnih potpora započete 2005. godine. U Komisijinom Akcijskom planu o državnim potporama⁴⁰ sadržan je njezin plan rada za razdoblje od 2005. do 2009. godine kojemu je cilj reforma politike državnih potpora Zajednice kako bi potpore postale učinkovito sredstvo za rast i zapošljavanje u Zajednici što se planira postići izmjenom većine postojećih materijalno-pravnih i procesno-pravnih pravila o državnim potporama EZ-a. Reforma se zasniva na četirima temeljnim načelima: 1. načelu manjih i bolje usmjerenih državnih potpora, 2. načelu rafiniranog ekonomskog pristupa, 3. načelu učinkovitijih procedura, bolje provedbe, veće predvidivosti i transparentnosti i 4. načelu podijeljene odgovornosti između Komisije i država članica.⁴¹ Komisija je u okviru reforme državnih potpora u razdoblju od 2005. godine do danas izmijenila velik broj svojih smjernica, pravila i priopćenja dok neke izmjene tek predstoje.

Najveća novina koju donosi ovaj val reforme državnih potpora zasigurno je Opća uredba o skupnom izuzeću (*general block exemption regulation*)⁴² koja je stupila na snagu u kolovozu 2008. godine. Komisija je i ranije donosila uredbe o skupnim izuzećima (*block exemption regulations*) kojima je određene vrste državnih potpora proglašavala spojivima sa zajedničkim tržištem te ih je izuzimala od obveze prethodne notifikacije u smislu članka 88. stavka 3. UEZ-a. Tako su uredbe o skupnim izuzećima donesene za potpore namijenjene za investicije malih i srednjih poduzetnika,⁴³ potpore za istraživanje i razvoj u korist malih i srednjih

39 To je tzv. Lisabonska strategija za rast i zapošljavanje. Poblize, http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm

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

41 Istaknuto je da Komisija ne može poboljšati pravila o državnim potporama i njihovu primjenu bez bezrezervne potpore država članica koje će se pridržavati obveze prijavljivanja državnih potpora i pravilne primjene ostalih pravila EZ-a o državnim potporama.

42 Commission Regulation (EC) No 800/2008 of August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption), OJ L 214, 9.8.2008., p.3.

43 Commission Regulation No 70/2001, OJ L10, 13.1.2001., p.33.

poduzetnika,⁴⁴ potpore za zapošljavanje,⁴⁵ potpore za obučavanje,⁴⁶ potpore za regionalni razvoj.⁴⁷ Svrha Opće uredbe o skupnom izuzeću je pojednostavljenje postojećih uredbi o skupnim izuzećima i njihovo objedinjavanje u jedinstveni pravni akt. Općom uredbom o skupnom izuzeću obuhvaćeno je i pet vrsta potpora koje do sada nisu bile pokrivene uredbama o skupnim izuzećima. To su: potpore za zaštitu okoliša, potpore u obliku rizičnog kapitala, potpore za istraživanje i razvoj u korist velikih poduzetnika, potpore za inovacije, potpore namijenjene novoosnovanim malim tvrtkama i potpore za nove tvrtke koje su osnovali poduzetnici ženskog spola. Pored ciljeva Opće uredbe o skupnom izuzeću koji se odnose na pojednostavljenje postojećih uredbi o skupnim izuzećima te smanjivanje administrativnih opterećenja (za korisnike potpora, države članice i samu Komisiju) ukidanjem obveze prethodne notifikacije Komisiji potpora obuhvaćenih Općom uredbom o skupnom izuzeću, njezin je cilj i poticanje država članica da svoja sredstva upotrijebe za one vrste potpora koje će doprinijeti rastu i zapošljavanju, u smislu Lisabonske strategije za rast i zapošljavanje. Taj je cilj posebno naglašen kod potpora za male i srednje poduzetnike⁴⁸ te potpora za nove tvrtke koje su osnovali poduzetnici ženskog spola⁴⁹ jer je na tim područjima utvrđeno postojanje tržišnih neuspjeha koji koče gospodarski rast Europske unije.

Također, kako bi pridonijela učinkovitosti postupaka i ubrzala donošenje odluka Komisija je značajno izmijenila strukturu sustava kontrole državnih potpora. Tako novi sustav kontrole državnih potpora čine tri vrste postupaka: postupci skupnih izuzeća, postupci standardne ocjene potpora i postupci detaljne ocjene potpora. Takva struktura sustava kontrole državnih potpora omogućuje Komisiji da svoju pozornost usmjeri na one slučajeve koji u najvećoj mjeri narušavaju tržišnu

44 Commission Regulation No 364/2004, OJ L 63, 28.2.2004., p. 22.

45 Commission Regulation No 2204/2002., OJ L 394, 24. 12. 2002., p. 126.

46 Commission Regulation No 68/2001., OJ L 10, 13. 1. 2001., p.20.

47 Commission Regulation No 1628/2006., OJ 302, 1.11. 2006, p.29.

48 Mali i srednji poduzetnici jedna su od glavnih pokretačkih sila u gospodarstvu i glavni su izvori zapošljavanja. Oni se suočavaju sa specifičnim problemima od kojih je najučestaliji problem pristupa kapitalu zbog čega su za male i srednje poduzetnike predviđene posebne vrste državnih potpora kako bi prevladali te tržišne neuspjehe.

49 U usporedbi s muškarcima kod žena je zamijećen niži postotak od prosječnog postotka zapošljavanja pokretanjem tzv. vlastitog posla (misli se na zapošljavanje žena tako da osnuju vlastitu tvrtku) zbog toga su Općom uredbom o skupnom izuzeću, po prvi put, predviđene posebne odredbe kojima se državama članicama Europske unije dopušta pomaganje ženama u pokretanju poslova. U tom smislu države članice mogu pomagati ženama u razvijenim i nerazvijenim regijama prilikom osnivanja malih poduzeća kojima žene upravljaju i u njihovom su vlasništvu. Na taj način pomoći će se ženama poduzetnicama u prevladavanju tržišnih neuspjeha, uključujući i onaj najčešći, a to je pristup kapitalu. Vidi http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.html

utakmicu te da smanji administrativna opterećenja za tvrtke i države članice u onim slučajevima koji imaju neznatan utjecaj na tržišnu utakmicu između država članica Europske unije. Rezultat toga je izuzimanje velikog broja mjera od Komisijinog prethodnog ispitivanja bilo na temelju odredbi Uredbe o *de minimis* potporama ili primjenom Opće uredbe o skupnim izuzećima, dok je za ostale mjere određeno kako će ih Komisija ispitivati proporcionalno njihovom mogućem učinku na tržišno natjecanje. Tako će one mjere koje, po ocjeni Komisije, mogu imati znatno nepovoljan učinak na tržišno natjecanje u Zajednici podvrći detaljnoj ekonomskoj analizi, dok će se na one mjere koje nemaju takav učinak primijeniti postupak standardne analize u smislu članka 88. UEZ-a.

4. DRŽAVNE POTPORE U SEGMENTU MORSKIH LUKA

Pravila o državnim potporama EZ-a primjenjuju se u segmentu morskih luka jednako kao i u svim drugim segmentima gospodarstva. Temeljem članka 88. stavka 3. UEZ-a države članice dužne su prijaviti Komisiji sve potpore koje dodjeljuju morskim lukama, u protivnom dodijeljene državne potpore smatrat će se nezakonitima. Međutim, dodjeljivanje državnih potpora morskim lukama ima i svoju političku dimenziju prvenstveno zbog toga što su luke u Europskoj uniji pretežno u vlasništvu države ili jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave,⁵⁰ pa se one smatraju javnim sadržajima te se na taj način opravdava veliki obujam državnih potpora koji im se dodjeljuje i koji uvelike premašuje iznose državnih potpora dodijeljenih u drugim segmentima gospodarstva.

Problemom državnih potpora u lukama Komisija se bavila još sedamdesetih i osamdesetih godina kada je osnovana radna skupine za luke (*Port Working Group*) sačinjena od predstavnika lučkih uprava koja je izradila čak dva izvješća o financiranju lučke infrastrukture, suprastrukture i lučkih djelatnosti u državama članicama Zajednice s ciljem utvrđivanja dovode li razlike u financiranju luka u pojedinim državama članicama do ozbiljnijeg narušavanja tržišne utakmice između luka u Zajednici. Izvješća su pokazala kako postoje znatne različitosti u financiranju luka čak i unutar iste države članice EZ-a. U svom je izvješću iz 1977. godine radna skupina za luke navela kako potpore koje države članice dodjeljuju lukama ne dovode do znatnog narušavanja tržišne utakmice između luka u Zajednici te da ne postoji potreba za donošenjem mjera na razini Zajednice.⁵¹ Ipak, Komisija

50 Ovisno o teritorijalnoj i administrativnoj podjeli u pojedinim državama članicama EZ-a.

51 *Port Working Group, Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea-ports (and separate Annex)*, Brussels/Luxembourg, Commission of the European Communities, September 1977. Dopunjena i izmijenjena verzija tog izvješća objavljena je u studenom 1986. godine.

je u svom Priopćenju Vijeću od 14. ožujka 1985. godine⁵² upozorila kako je zbog velike važnosti koju luke imaju za odvijanje pomorskog, ali i drugih grana prometa (prvenstveno prometa unutarnjim vodama, ali i kopnenog prometa) koje se susreću u morskim lukama potrebno ispitati utjecaj politike državnih potpora država članica EZ-a na tržišno natjecanje između luka u Zajednici. Komisija u tom trenutku još nije smatrala nužnim donošenje smjernica o državnim potporama u morskim lukama, ali je ukazala na to kako će s vremena na vrijeme biti potrebno provoditi studije kako bi se utvrdilo postojeće stanje kada je riječ o dodjeljivanju državnih potpora u lukama država članica Zajednice. Takva studija izrađena je 1989. godine, ali su izostale konkretne mjere kojima bi se na razini Zajednice reguliralo dodjeljivanje državnih potpora u lukama njezinih država članica. Provođenje liberalizacije tržišta prijevoznih usluga na razini Europske zajednice u svim granama prometa (cestovnom, željezničkom, zračnom, prometu unutarnjim vodama i pomorskom) osamdesetih i devedesetih godina utjecalo je na donošenje Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi 1997. godine⁵³ kojom se nastojalo potaknuti liberalizaciju tržišta lučkih usluga na razini Zajednice. Jedno od pitanja koja se analiziraju u Zelenoj knjizi je i pitanje državnih potpora u lučkom sektoru. U Zelenoj knjizi Komisija je zastupala stajalište kako bi korisnici luke trebali snositi stvarne troškove (*real cost*) pruženih im lučkih usluga te troškove lučkih uređaja ili postrojenja kojima se koriste,⁵⁴ odnosno da bi morske luke trebale same, pored operativnih troškova snositi i sve troškove kapitalnih investicija u lučku infrastrukturu (s izuzetkom investicija u infrastrukturu za morski pristup luci i njezinu obranu)⁵⁵ što je moguće ostvariti primjenom mehanizma tržišnog određivanja cijene lučkih usluga. Kao opravdanje za takvo stajalište Komisija navodi činjenicu da sve više luka u Zajednici posluje prema tržišnim načelima pa čak i one luke koje su u vlasništvu države ili ih ona financira te kako je angažman privatnog sektora u lukama sve veći (bilo podugovaranjem obavljanja određenih djelatnosti s javnim sektorom ili putem projekata javno-privatnog partnerstva). Također, Komisija smatra kako stvaranjem unutarnjeg europskog tržišta na području pružanja lučkih usluga tržišno natjecanje između luka u različitim državama članicama Zajednice postaje sve snažnije pa bi daljnje dodjeljivanje

52 Progress Towards a Common Transport Policy, Maritime transport, Commission communication and proposals to the Council, COM (85) 90 final.

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

54 U Zelenoj se knjizi u svezi s financiranjem lučkih usluga i lučke infrastrukture ističe načelo *user pays* analogno načelu *polluter pays* u pravu zaštite okoliša.

55 Komisija je u Zelenoj knjizi dala naslutiti kako će prilikom nadzora državnih potpora u morskim lukama biti tolerantna prema potporama koji se dodjeljuju radi pokrivanja troškova lučke navigacije (uključujući troškove održavanja dubina u luci) te troškovima koji su povezani uz osiguranje preduvjeta za sigurnost lučkog područja.

državnih potpora morskim lukama moglo dovesti do poremećaja na tom tržištu. U Zelenoj knjizi najavljeno je donošenje posebnih smjernica o državnim potporama u lukama.

Komisija se pitanjem državnih potpora bavila i u Priopćenju Europskom parlamentu i Vijeću iz 2001. godine pod naslovom “*Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport*”⁵⁶ u kojem je ipak odstupila od krutih stajališta iznesenih u Zelenoj knjizi pa se uvodi kriterij selektivnosti kao temeljno načelo kod određivanja radi li se o državnoj potpori namijenjenoj izgradnji lučke infrastrukture. U tom smislu razlikuje tzv. javna, opća ili osnovna infrastruktura (*general, basic infrastructure*) koja je dostupna svim potencijalnim korisnicima luke prema jednakim, nediskriminatorskim kriterijima i čiju izgradnju države članice Zajednice mogu podupirati bez da to prijavljuju Komisiji i infrastruktura kojom se služi isključivo određeni korisnik luke ili više njih⁵⁷ (*user-specific infrastructure*) kod koje to nije dopušteno.

No najznačajniji dokument o primjeni pravila o državnim potporama EZ-a u lučkom sektoru zasigurno je Priručnik o pravilima EZ-a o državnim potporama i financiranju izgradnje lučke infrastrukture⁵⁸ (dalje: Priručnik o državnim potporama u morskim lukama) Europske komisije iz 2003. godine. Njegov primarni cilj bio je informiranje Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije o pitanjima dodjeljivanja državnih potpora za izgradnju lučke infrastrukture u Uniji, kako bi ta tijela mogla ravnopravno sudjelovati u raspravi za donošenje Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti.⁵⁹ Smatramo kako taj dokument nadilazi svoj primarni cilj te da predstavlja važan izvor informacija o uređenju državnih potpora u lučkom sektoru u Europskoj zajednici koje su samo fragmentarno sadržane u drugim dokumentima Europske komisije.⁶⁰

56 Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport (Ports Package), COM (2001) 35, p. 12.

57 Ali ne svi korisnici luke jer u tom slučaju ne bi bio ispunjen kriterij selektivnosti.

58 Vademecum on Community rules on state aid and financing of the construction of seaport infrastructures, *European Seaports Law, The Regime of Ports and Port Services under European Law and the Ports Package*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2003., p. 495-528.

59 Vidi Božena Bulum, Pravo tržišnog natjecanja Europske zajednice i morske luke, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 1-2, 2008., str. 617-661.

60 Kako je riječ o tzv. *staff working* dokumentu on nije pravno obvezujući za države članice Unije, no kako ga je izdalo tijelo koje vrši kontrolu nad državnim potporama koje te države dodjeljuju on zasigurno ima velike neizravne učinke na ponašanje država članica kada je riječ o dodjeljivanju državnih potpora u lučkom sektoru.

5. PRIRUČNIK O DRŽAVNIM POTPORAMA U MORSKIM LUKAMA

U Priručniku se navodi kako države članice imaju različitu politiku kada je riječ o dodjeljivanju državnih potpora kojima se financira lučka infrastruktura. Problem različite prakse država članica u svezi s dodjeljivanjem državnih potpora u lučkom sektoru dodatno otežavaju slijedeće okolnosti:

1. Različitost modela vlasništva⁶¹ i upravljanja lukama na razini Zajednice čija je posljedica različit stupanj sudjelovanja javnog sektora u financiranju lučke infrastrukture u pojedinim njezinim državama članicama.

2. Postojeća razina transparentnosti financiranja lučkog sektora ne omogućuje pristup podacima o ukupnom prilivu sredstava javnog sektora u luke. U većini država članica Europske Zajednice nemoguće je utvrditi način korištenja sredstava javnog sektora dodijeljenih lučkim poduzetnicima koji izvršavanju administrativne i nadzorne funkcije u luci te gospodare lučkom infrastrukturom i istodobno pružaju lučke usluge komercijalne prirode.

3. Tržišno natjecanje između luka u Zajednici koje postaje sve snažnije stvaranjem unutarnjeg europskog tržišta na području pružanja lučkih usluga pod utjecajem je lučkih politika njezinih država članica. Naime, luke u Europskoj zajednici s obzirom na način njihovog poslovanja u pravilu gravitiraju prema modelu poslovanja isključivo na komercijalnoj osnovi (neovisno jesu li u vlasništvu javnog ili privatnog sektora) ili poslovanju koje se odvija ne uzimajući u obzir komercijalna načela. Financiranje lučke infrastrukture ovisi o načinu poslovanja luke. Tako se kod onih luka koje posluju prema komercijalnim načelima ona financira iz prihoda luke, dok je kod luka koje posluju neovisno o komercijalnim načelima za financiranje lučke infrastrukture neophodno pribavljanje sredstava bilo na tržištu kapitala (najčešće uzimanjem bankovnih kredita) ili od strane javnog sektora.

Jedna od karakteristika europskih luka je i ta što one opskrbljuju različita tržišta. Mnoge europske luke orijentirane su isključivo prema regionalnom tržištu ili je u njima moguće rukovanje samo određenim vrstama tereta za ograničeni broj korisnika koji su u bliskom doticaju s lukom. Sudjelovanje tih luka u tržišnom natjecanju s drugim europskim lukama u velikoj je mjeri ograničeno. S druge strane postoje luke koje imaju šire zaleđe (*hinterland*). Tako sjeverozapad Europe opskrbljuju luke smještene na obalama Njemačke, Francuske, Belgije i Nizozemske koje su međusobni takmaci. Također, postoje zaleđa koja servisiraju luke smještene u raznim dijelovima Europe. Primjerice, za snabdijevanje Austrije, Češke, Mađarske i Švicarske natječu se luke u Belgiji, Danskoj, Njemačkoj, Italiji, Francuskoj, Poljskoj i Sloveniji. Konačno, postoje i tzv. razvozne luke (*hub ports, mega ports or centre*

61 Treba podsjetiti na odredbu članka 295. UEZ-a koja propisuje kako taj ugovor ne dovodi u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva. Dakle, Komisijin cilj nije uvođenje jedinstvenog modela vlasništva i upravljanja lukama u Europskoj zajednici.

ports) ili luke bez izravnog zaleđa.⁶² One mogu biti smještene na Mediteranu, sjeveru Velike Britanije ili drugdje gdje postoje izravna veze između tih luka i drugih dijelova europskog kontinenta. Iako udaljene tisućama milja te su luke međusobni takmaci.

Također, specifičnost je lučkog sektora što do primjene pravila o državnim potporama u tom sektoru može doći na dvjema različitim razinama. Prva razina je dodjeljivanje sredstava od strane države neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave upravljačkom tijelu u luci, dok drugu razinu predstavlja ekonomska prednost koju upravljačko tijelo luke daje trećima (obično pružateljima i/ili korisnicima lučkih usluga).

U Priručniku o državnim potporama u morskim lukama navodi se da kada je riječ o državnim potporama u morskim lukama treba razlikovati investicije javnog sektora u lučku infrastrukturu (podgradnju), suprastrukturu (nadgradnju), pokretnu lučku imovinu i javno financiranje obavljanja lučkih djelatnosti, a svako od tih područja posebno se razmatra te se iznose stavovi Komisije o dopuštenosti državnih potpora utemeljeni na njezinim odlukama u pojedinačnim predmetima.⁶³

5.1. Državne potpore namijenjene za izgradnju lučke infrastrukture, suprastrukture i pokretne lučke imovine

U lučkoj industriji u tradicionalno se razlikuje infrastruktura za pristup luci i njezinu obranu i lučka infrastruktura.

Infrastrukturu za pristup luci i njezinu obranu čini sve ono što omogućuje morski i kopneni pristup luci. To su u prvom redu objekti koje omogućuju obranu luke od visokih voda i morski pristup luci: nasipi, lukobrani, prijevodnice i ostale mjere koje se poduzimaju radi zaštite od visokih voda, plovidbeni kanali (uključujući jaružanje i lomljenje leda), plovidbene oznake, plutače, svjetionici, plutajuće pontonske rampe na područjima s velikim amplitudama plime i oseke. Svi ti objekti omogućuju siguran pristup luci s morske strane. U ovu kategoriju spadaju i kopnene veze luke s ostalim transportnim mrežama, kao što su veze s nacionalnim transportnim mrežama ili trans - europskom transportnom mrežom. Konačno, infrastruktura za pristup luci i njezinu obranu obuhvaća i infrastrukturu

62 Opširnije vidi Patric M. Alderton, *Port management and operations*, LLP, London Hong Kong, 2005, p.9.

63 Vrlo je mali broj odluka Europske komisije i europskih sudova na području državnih potpora u lučkom sektoru što je Komisija često navodila kao razlog zbog kojeg još nije moguće donijeti smjernice o državnim potporama u lukama jer bi se one temeljile samo na teoriji, a ne na njezinom iskustvu koje bi proizlazilo iz praktičnih predmeta kao u drugim segmentima gospodarstva.

potrebnu za priključenje lučkog područja na komunalnu mrežu (primjerice, infrastrukturu za sustav opskrbe luke strujom i vodom).

Lučku infrastrukturu čine građevine unutar lučkog područja koje omogućuju pružanje usluga brodovima i teretu. To su: vezovi, kanali, gatovi, kopnena transportna postrojenja unutar lučkog područja (npr. lučka cestovna i željeznička mreža) te lučki informacijski sustavi.

Prema drugoj kategorizaciji lučke infrastrukture razlikuju se tzv. javna, opća ili osnovna infrastruktura (*general, basic infrastructure*) koja je dostupna svim potencijalnim korisnicima luke prema jednakim, nediskriminatornim kriterijima i infrastruktura kojom se koristi isključivo određeni korisnik luke ili više njih (*user-specific infrastructure*). Kategorizacija je izvršena prema kriteriju selektivnosti⁶⁴ koji je vrlo važan kod dodjeljivanja državnih potpora u lučkom sektoru jer se isključivo temeljem tog kriterije utvrđuje predstavlja li određena mjera državnu potporu u smislu članka 87. UEZ-a ili ne.

Lučku suprastrukturu čine zgrade (skladišta, radionice, poslovne zgrade), nepomična i polu-pomična oprema potrebna za pružanje lučkih usluga (npr. dizalice) te informacijski i automatizacijski sustavi namijenjeni za obavljanje djelatnosti na terminalima.

Naime, dok investicije javnog sektora u lučku suprastrukturu, pokretnu lučku imovinu i obavljanje lučkih djelatnosti u najvećem broju slučajeva čine državne potpore zbog njihove selektivnosti, investicije javnog sektora u lučku infrastrukturu neće se smatrati državnim potporama ako se radi o općoj (javnoj) infrastrukturi koja je dostupna svim korisnicima luke pod jednakim uvjetima i čija izgradnja ide u korist čitave društvene zajednice.⁶⁵ To su primjerice, investicije javnog sektora u izgradnju i održavanje nasipa, lukobrana, prijevodnica i ostalih mjera za zaštitu od visokih voda, plovidbenih kanala, oznaka, plutača, svjetionika, pontonskih rampi te vezova, kopnenih transportnih postrojenja unutar luke i ostale infrastrukture

64 O selektivnosti kako jednom od uvjeta za postojanje državne potpore vidi *supra*, točka 2.

65 Vidi odluku Komisije o državnim potporama za izgradnju lučke infrastrukture u lukama u Krajevini Belgiji kojom je Europska komisija odobrila financijsku pomoć Flamanske regije lukama te regije za izgradnju lučke infrastrukture i održavanje dubina u lukama u razdoblju od 2001. godine do 2004. godine. Komisija je u svojoj odluci navela da javna sredstva koja su dana za izgradnju i održavanje morskog prilaza luci nisu državne potpore u smislu UEZ-a jer one neće dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja među državama članicama Europske zajednice, već će služiti interesima Zajednice kao cjeline. Na pitanje o dopuštenosti financiranja ostale lučke infrastrukture od strane javnog sektora, osobito one na terminalima, Komisija je navela kako ono može predstavljati gospodarsku prednost za luke Flamanske regije u odnosu na njihove konkurente no kako je razvoj morskih luka, koje se smatraju centrima regionalnog gospodarskog i socijalnog razvoja, u skladu s europskom transportnom i teritorijalnom politikom. Slijedom navedenog, Komisija je odlučila da financiranje lučke infrastrukture u belgijskim lukama ne narušava tržišno natjecanje u mjeri u kojoj bi to bilo protivno interesima Zajednice. Vidi, N 520/2003, *Financial support for infrastructure works in Flemish ports*, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii_by_range_c2006_0060.html

koja je *de iure* i *de facto* dostupna svim korisnicima luke (u pravilu je to prethodno spomenuta infrastruktura za pristup luci i njezinu obranu i lučka infrastruktura). Međutim, kod javnog financiranja osnovne lučke infrastrukture u pojedinim slučajevima može se utvrditi da upravljačko tijelo u luci poduzima aktivnosti koje prelaze njegova administrativna i nadzorna ovlaštenja te da uz pomoć sredstava javnog sektora osigurava za sebe ekonomsku prednost, koju prema redovitom tijeku stvari ne bi ostvarilo⁶⁶ ili da konkretna investicija javnog sektora osigurava prednost za određenog lučkog poduzetnika ili više njih u odnosu na konkurenciju. U tom slučaju može se raditi o državnim potporama te je potrebno provesti ispitivanje u smislu članka 87. i 88. UEZ-a.

Za razliku od toga investicije javnog sektora u infrastrukturu kojom se koristi isključivo određeni korisnik luke ili više njih (*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 zgrada ili drugih objekata), u pravilu će se smatrati državnim potporama⁶⁷ jer se tim mjerama financira izvođenje radova imajući u vidu potrebe određenog korisnika luke ili operatera (odnosno više njih) favorizirajući određenog poduzetnika ili više njih. Dakle, Komisija će presumirati postojanje državnih potpora u svim mjerama čija je svrha financiranje infrastrukture kojom se koristi isključivo određeni korisnik luke ili operater odnosno više njih.

Međutim, takva presumpcija ne isključuje mogućnost da države članice financiraju ovu vrstu infrastrukture uz primjenu načela "investitora u tržišnom gospodarstvu" (*market economy investor principle*).⁶⁸ Primjena tog načela može se ilustrirati slijedećim primjerom: kada određeni poduzetnik ostvari iz državnih fondova određenu financijsku korist, hoće li se raditi o državnoj potpori ovisi o odgovoru na slijedeće pitanje: bi li neki privatni poduzetnik bio spreman u tom trenutku osigurati jednaki kapital pod jednakim uvjetima, imajući u vidu sve raspoložive informacije, rentabilnost ulaganja te predvidivi razvoj poduzetnika-korisnika potpore? Ako privatni poduzetnik pod istim uvjetima ne bi bio spreman uložiti u poduzetnika-korisnika potpore, riječ je se o državnoj potpori. Također treba napomenuti kako državnu potporu prema tom načelu predstavlja razlika

66 Vidi odluku u predmetu *Aerports de Paris*. U tom predmetu Sud je tijelo koje nadzire zračni promet u Parizu, *Aerports de Paris*, smatrao poduzetnikom bez obzira što je to bilo tijelo s javnim ovlastima. Zadaće tog tijela bile su olakšati dolazak i odlazak aviona, kontrola zračnog prostora, ukrcaj i iskrcaj putnika, tereta i pošte. Za te usluge naplaćivalo je određene novčane iznose te je riječ o djelatnostima komercijalnog karaktera. Vidi C-82/01, *Aerports de Paris v Commission*, (2002) ECR I-9297.

67 Teško je zamisliti situaciju u kojoj to ne bi bio slučaj.

68 Načelo investitora u tržišnom gospodarstvu Europska komisija i Vijeće Europske unije primijenile su i u sektorima brodogradnje i proizvodnje čelika.

između uvjeta pod kojima su sredstva dana poduzetniku od strane države i uvjeta koji bi privatnom investitoru koji posluje prema tržišnim uvjetima bili prihvatljivi za dodjeljivanje sredstava istom poduzetniku.

Stajalište je Komisije da načelo investitora u tržišnom gospodarstvu u lučkom sektoru treba primijeniti u onim slučajevima kad upravljačko tijelo luke vrši gospodarske djelatnosti komercijalne prirode. Primjena navedenog načela omogućit će da se u svakom pojedinom slučaju utvrdi:

- a) jesu li, u smislu načela investitora u tržišnom gospodarstvu, upravljačkom tijelu u luci dana sredstva koja se mogu smatrati državnim potporom i
- b) odgovara li ponašanje upravljačkog tijela u luci ponašanju privatnog investitora u tržišnom gospodarstvu, kada je riječ o potporama koje upravljačko tijelo u luci dodjeljuje trećima.⁶⁹

Minimalni zahtjevi koji moraju biti ispunjeni da bi se moglo smatrati da je upravljačko tijelo u luci primijenilo načelo investitora u tržišnom gospodarstvu su:

1. Postojanje strategije razvoja luke prema kojoj je donesena odluka o davanju na korištenje infrastrukture određenom korisniku luke;
2. Poštovanje odgovarajućeg postupka odabira koji osigurava prihvaćanje ekonomski najisplativije ponude od strane upravljačkog tijela luke;
3. Postavljen cilj ostvarenja odgovarajućeg povrata investicija u razumnom vremenu.

U Priručniku o državnim potporama u morskim lukama također je navedeno kako su države članice dužne sve mjere kod kojih po njihovom mišljenju dolazi do primjene načela investitora u tržišnom gospodarstvu prijaviti Europskoj komisiji koja donosi odluku o dopuštenosti svake pojedine mjere.

Postoje mišljenja kako se investicije javnog sektora u infrastrukturu kojom se služi isključivo određeni korisnik (ili više njih) ne bi trebale smatrati državnim potporama ako postoji potpuni povrat investicije od strane korisnika infrastrukture. Međutim, Komisija se nije složila s tim tvrdnjama jer smatra kako pojam "potpunog povrata sredstava" nije jasno definiran pa može dovesti do različitih tumačenja. Štoviše, poduzetniku kojemu su dodijeljena sredstva za izgradnju infrastrukture dana je prednost u odnosu na druge poduzetnike s kojima sudjeluje u tržišnoj utakmici na više načina. Naime, njegova platna bilanca poboljšat će se i prilikom sredstava bit će veći u usporedbi s drugim lučkim poduzetnicima koji moraju izgradnju lučke infrastrukture financirati vlastitim sredstvima ili se zbog toga zaduživati na tržištu kapitala. Povrat sredstava od strane korisnika infrastrukture ne uklanja ove prednosti koje same po sebi narušavaju tržišno natjecanje.

⁶⁹ Misli se na pružatelje ili/i korisnike usluga u luci.

Investicije javnog sektora u dvije vrste infrastrukturnih objekata u morskim lukama ne mogu se unaprijed svrstati ni u jednu od navedenih kategorija pa se smatraju investicijama *sui generis*. To su državne potpore za izgradnju dokova i zidanih obala. Razlog tome je što dokovi i zidane obale služe za pristup luci i zaštitu luke od visokih voda s time da se, u određenim slučajevima, njima mogu služiti samo određeni korisnici luke.⁷⁰ Zbog toga će kod investicija javnog sektora u te vrste objekata, s ciljem utvrđivanja radi li se o javnoj infrastrukturi ili infrastrukturi koja služi potrebama određenog korisnika, Komisija ocjenjivati okolnosti svakog pojedinog slučaja. Za donošenje odluke radi li se o općoj infrastrukturi ili o infrastrukturi koja služi potrebama određenog korisnika relevantni će biti u prvom redu stvarni odnosno mogući korisnici tih objekata te veličina objekata.

5.2. Državne potpore za obavljanje lučkih djelatnosti (usluga)

U Priručniku o državnim potporama u lukama navodi se kako s obzirom na postojanje različitih modela vlasništava i upravljanja lukama u Europskoj uniji pojedinom lukom može upravljati država putem tijela središnje državne uprave ili jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave te država posredstvom javnih poduzeća ili privatni poduzetnici. Međutim, neovisno o karakteru tijela koje upravlja lukom upravljačka tijela u lukama Unije najčešće istodobno obavljaju dvije skupine djelatnosti.

U prvu skupinu spadaju djelatnosti potrebne za izvršavanje funkcija koje one imaju kao javna tijela (lučke uprave). To su: administrativne i nadzorne djelatnosti vezane uz upravljanje lučkom infrastrukturom, koordinacija i kontrola djelatnosti lučkih operatera u određenoj luci te ustrojavanje lučke inspekcije i carine. Na te se djelatnosti ne primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju EZ-a.

Drugu skupinu čine djelatnosti gospodarske prirode koje se sastoje u nuđenju robe ili usluga na tržištu (primjerice, davanje u zakup zemljišta, pružanje usluga na kontejnerskom terminalu i sl.). U tom smislu upravljačko tijelo u luci može samo pružati usluge komercijalne prirode izravno korisnicima luke ili može vršiti nadzor nad pružanjem tih usluga bez da ih samo pruža na način da osigurava preduvjete za njihovo obavljanje (osigurava pristup lučkoj infrastrukturi i suprastrukturi) te propisuje proceduru i uvjete pod kojima će lučki poduzetnici pružati te usluge, za što u pravilu dobiva novčanu naknadu. Te djelatnosti nadilaze funkcije koje upravljačko tijelo u luci ima kao javno tijelo i komercijalne su prirode. Na njih

⁷⁰ Tako će, primjerice, od izgradnje novog veza na kontejnerskom terminalu i prokopavanja pristupnog plovnog kanala u praksi koristiti imati samo onaj operater koji ima koncesiju za korištenje tog terminala. Iako u teoriji bilo kojem brodu može biti dopušteno korištenje kanala, u praksi to će moći samo oni brodari koji to dogovore s koncesionarom (njegovim klijenti). Slična je situacija i kod zidanih obala.

se primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju UEZ-a, neovisno o činjenici što upravljačko tijelo luke ujedno vrši i funkcije javnog tijela (lučke uprave).

Sud EZ-a je u odluci u predmetu *Diego Cali & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova*,⁷¹ u svezi s primjenom pravila tržišnog natjecanja UEZ-a na lučki sektor, naveo kako se moraju razlikovati dva slučaja. Prvi slučaj je kada država nastupa kao suverena vlast, primjerice kod donošenje zakona i drugih propisa, dok u drugom slučaju ona vrši gospodarske djelatnosti industrijske ili komercijalne prirode nudeći robu i usluge na tržištu putem svojih tijela ili koristeći javna poduzeća ili na način da privatnim poduzetnicima povjerava obavljanje javne usluge dajući im posebna ili isključiva prava. U tom predmetu Sud je utvrdio kako je provođenje nadzora radi sprječavanja onečišćenja okoliša u luci Genova djelatnost od javnog interesa odnosno da je ona jedna od važnih zadaća države u svezi sa zaštitom morskog okoliša. Zbog toga Sud smatra kako se ta djelatnost ne može smatrati gospodarskom djelatnošću, neovisno o tome što je njezino izvršavanje povjereno privatno-pravnom subjektu, zbog čega se na nju ne primjenjuju pravila o tržišnom natjecanju UEZ-a.

U nekim slučajevima upravljačkom tijelu u luci može biti povjereno izvršavanje usluga od općeg gospodarskog interesa⁷² radi zadovoljenja potreba svih korisnika luke ili/i zajednice kao cjeline. Te se djelatnosti smatraju gospodarskim djelatnostima, iako uključuju i obvezu izvršavanja javne usluge. Štoviše, države članice imaju pravo proglasiti određene djelatnosti javnim uslugama te ih pružati same (pomoću svojih tijela) ili mogu povjeriti pružanje tih usluga privatnom

71 U ovom predmetu sporna su bila plaćanja koja je tvrtka Cali & Figli trebala izvršiti tvrtki Servizi Ecologici Porto di Genova (dalje: SEPG) kao naknadu za obavljanje usluga preventivnog nadzora radi sprječavanja 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 komercijalne 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 SEPG za obavljanje djelatnosti preventivnog nadzora neće se primijeniti članak 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 od općeg gospodarskog interesa, djelatnosti koje nisu gospodarske prirode ne moraju ispunjavati uvjete propisane člankom 86. stavkom 2. UEZ-a, kako se na njih ne bi primjenjivala pravila o konkurenciji. Predmet C-343/95, *Diego Cali & Figli protiv Servizi Ecologici Porto di Genova*, (1997) ECR I-1574.

72 Više o uslugama od općeg gospodarskog interesa vidi *supra*, točka 2.2.

sektoru. U oba slučaja na lučke usluge od općeg gospodarskog interesa primijeniti će se pravila o tržišnom natjecanju EZ-a, ukoliko njihova primjena ne sprječava obavljanje tih usluga sukladno odredbi članka 86. stavka 2. UEZ-a.

5.3. Financiranje izgradnje lučke infrastrukture, suprastrukture, pokretne lučke imovine i pružanja lučkih usluga putem javno-privatnog partnerstva

Pojam javno-privatnog partnerstva (dalje: JPP), (*public-private partnership*, dalje: PPP) odnosi se na različite oblike suradnje između tijela javne vlasti i privatnog sektora, bilo na razini središnje ili lokalne zajednice kojima je cilj osigurati financiranje, izgradnju, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukturnih objekata ili osigurati financiranje i pružanje usluga od javnog interesa. Svrha JPP-a je uključivanje privatnog financiranja razvoja infrastrukture, umjesto tradicionalnog financiranja javnog sektora.⁷³ Znan pomak u razvoju JPP-a te širenju prakse prijenosa financiranja i upravljanja djelatnostima od javnog interesa na razinu privatnog sektora započeo je devedesetih godina dvadesetog stoljeća zahvaljujući nizu okolnosti. Te okolnosti uključuju veću spremnost države da u svoje projekte uključi privatne poduzetnike i iskoristi njihova znanja i iskustvo (*know-how*), ali i izražen nedostatak proračunskih sredstava za financiranje rastućih javnih potreba.⁷⁴ Velika prednost modela JPP-a za javni sektor ogleda se u raspodjeli rizika. Dok u klasičnoj javnoj nabavi većinu rizika preuzima javni sektor, u JPP-u rizici se raspodjeljuju, ovisno o prilikama na tržištu, ali u pravilu većinu rizika preuzima privatni partner. Kako JPP nije uređeno sekundarnim zakonodavstvom EZ-a⁷⁵ Europska Komisija je u travnju 2004. godine donijela Zelenu knjigu o javno-privatnom partnerstvu i pravu Europske zajednice o javnim ugovorima i koncesijama (dalje: Zelena knjiga o JPP-u)⁷⁶ koja analizira fenomen JPP-a s obzirom na pravo EZ-a iz područja javne nabave i koncesija. Zelena knjiga obrađuje problematiku JPP-a stvorenih samo na ugovornoj osnovi (*contractual PPPs*) te onih koji uključuju zajedničko sudjelovanje javnog i privatnog partnera u pravnoj osobi u mješovitom vlasništvu (*institutional*

73 Vidi Damir Aviani, Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *acquis communautaire*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, br. 1, Split, 2008, pp. 179.

74 Opširnije Božena Gulija, Javno-privatno partnerstvo, *Euroscope*, god. 13. br.73, lipanj 2004. god., str.1-8.

75 U Republici Hrvatskoj Zakon o javno-privatnom partnerstvu stupio je na snagu dana 15. studenog 2008. godine. Vidi Narodne novine broj 129/2008.

76 Vidi, Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions, COM(2004) 327 final, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm

PPPs). Pojam “čisto ugovorno JPP” označava partnerstvo utemeljeno isključivo na ugovornim vezama između različitih partnera, a obuhvaća širok spektar projekata u kojima zadaci privatnog partnera mogu obuhvaćati dizajniranje, financiranje, izvedbu, održavanje javnog dobra ili pružanje usluge. Najpoznatiji ugovorni oblici JPP-a su tzv. BOT (*Built, Operate, Transfer*) i PFI (*Private Finance Initiative*). Kod BOT modela, privatni partner pruža uslugu javnosti umjesto, iako pod kontrolom javnog partnera. Privatni se partner financira od pristojbi nametnutih korisnicima usluga uz mogućnost subvencije javnog tijela. Riječ je o koncesijskom modelu koji je moguć samo kod tzv. komercijalnih projekata (primjerice, izgradnje cesta, željeznica i hotela). Kod PFI modela privatni partner gradi i/ili upravlja infrastrukturom za javnog partnera te naplaćuje isporučene usluge (građevinu ili javnu uslugu) od javnog sektora u obliku najamnine, a ne od krajnjeg korisnika. Takav je model primjenjiv kod tzv. nekomercijalnih projekata (primjerice, škola, bolnica, sudova). Institucionalizirana JPP podrazumijevaju stvaranje nove pravne osobe sa svrhom da se javnosti pruži neko dobro ili usluga. Osim stvaranjem nove tvrtke, institucionalizirana javno-privatna partnerstva mogu se provesti i tako da privatni partner stekne kontrolu nad već postojećim javnim poduzećem.⁷⁷

Sporazumi o JPP-u za financiranje i izgradnju nove luke ili njezinih dijelova, uključujući i osnovnu lučku infrastrukturu mogli bi biti od velike važnosti za razvoj luka u Europskoj uniji. Komisija podržava JPP za razvoj transportnih infrastrukturnih projekata. U slučaju morskih luka, uključivanje privatnog sektora moglo bi pridonijeti razvitku moderne pomorske infrastrukture i postizanju održivog europskog transportnog sustava. Tako su oba prijedloga Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti propisivala da u slučaju kada odluka o izgradnji nove luke ili njezinih dijelova ovisi o spremnosti budućeg pružatelja lučke usluge da sklopi ugovor kojim se neopozivo obvezuje na veće investicije u novu luku ili nove dijelove luke, države članice mogu propisati kako će se odobrenje za obavljanje lučkih usluga, u tom slučaju, dati bez daljnjih zahtjeva⁷⁸ prema budućem pružatelju usluge. Dakle, ovlaštenje za pružanje konkretne lučke usluge izravno će se dodijeliti onom lučkom poduzetniku koji se obveže izgraditi novu luku ili njezin dio bez provođenja objektivnog postupka odabira lučkog operatera. Svrha te odredbe bila je poticanje investicija privatnog sektora u luke Europske unije što smatramo pozitivnim.

Međutim, u Priručniku o državnim potporama u lukama Komisija je istaknula kako su države članice dužne izvijestiti Komisiju o svakoj svojoj odluci o izgradnji nove luke ili njezinih dijelova prema pravilima o državnim potporama. Ako takva odluka nije poštovana, i u slučaju postojanja sporazuma o JPP-u, presumirat će

77 Ti modeli najčešće se koriste na lokalnim razinama državne vlasti, kao npr. kod opskrbe vodom ili zbrinjavanja otpada.

78 Misli se na provođenje objektivnog postupka odabira za izbor lučkog operatera.

se postojanje državnih potpora. Iz toga proizlazi kako će Europska komisija i u slučaju postojanja sporazuma o JPP-u prilikom izgradnje lučke infrastrukture, suprastrukture, pokretne lučke imovine i pružanja lučkih usluga vršiti nadzor nad sredstvima koja javni sektor dodjeljuje morskim lukama kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja između morskih luka u Zajednici do kojeg bi moglo doći i dodjeljivanjem javnih sredstava morskim lukama putem različitih modela JPP-a.

5.4. Modeli financiranja i naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture u državama članicama Europske unije

Europska komisija se u Priručniku o državnim potporama u lukama osvrnula i na postojeće modele financiranja opće lučke infrastrukture u državama članicama Europske unije. Navedeno je kako postoje različiti modeli financiranja opće lučke infrastrukture u državama članicama Unije. Naime, dok neke luke u Uniji dobivaju cjelokupna sredstva potrebna za financiranje opće lučke infrastrukture (njevino planiranje, izgradnju i održavanje) od strane javnog sektora, druge luke koje se natječu s tim lukama, uopće ne dobivaju sredstva javnog sektora za iste namjene ili ih ne dobivaju u istom obujmu. Također, u Uniji postoje i one morske luke koje su u vlasništvu i koje isključivo financira, gradi i održava privatni sektor.⁷⁹ S obzirom na model financiranja opće lučke infrastrukture u Priopćenju se razlikuju dvije skupina luka. U prvu skupinu spadaju one luke u kojima se slijedi tradicionalan pristup financiranju opće lučke infrastrukture sredstvima javnog sektora. Taj je model financiranja opće lučke infrastrukture zastupljen uglavnom u lukama u Italiji, Francuskoj, Belgiji, Njemačkoj i Nizozemskoj. U drugu skupinu spadaju luke u kojima se lučka infrastruktura financira iz njihovih vlastitih prihoda (lučkih pristojbi, lučkih naknada te prihoda ostvarenih davanjem u zakup i prodajom nekretnina na lučkom području i sl.) te uzimanjem kredita na tržištu kapitala. To su uglavnom luke u Danskoj, Finskoj, Irskoj, Španjolskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji. Međutim, iako u navedenim državama prevladavaju spomenuti modeli financiranja opće lučke infrastrukture, razlike postoje čak i u okviru pojedine države.⁸⁰

Kao odgovor na takvo stanje, u Bijeloj knjizi o europskoj prometnoj politici iz 2001. godine⁸¹ ponovno je iznesena ideja iz Zelene knjige o morskim lukama i

79 Takve luke najviše su zastupljene u Velikoj Britaniji, u kojoj je privatizacija luka provedena osamdesetih godina dvadesetog stoljeća te je danas većina luka u vlasništvu privatnih holdinga, iako luke u vlasništvu privatnog sektora postoje i u drugim državama članicama Europske unije.

80 Primjerice, luke u njemačkoj saveznoj pokrajini Mecklenburg-Vorpommern financiraju se isključivo vlastitim prihodima.

81 European transport policy for 2010: time to decide. COM (2001) 370. Vidi, [http:// ec.europa. eu/ transport/maritime/policy/index_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/maritime/policy/index_en.htm)

pomorskoj infrastrukturi⁸² o potrebi uvođenja jedinstvenog sustava financiranja i naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture u europskim lukama kojemu je cilj da se u budućnosti uspostavi sustav financiranja opće lučke infrastrukture, suprastrukture, pokretne lučke imovine i obavljanja lučkih djelatnosti prema načelu *user pays*, odnosno da se državne potpore lučkom sektoru svedu ne što manju mjeru s ciljem njihovog postupnog ukidanja. Od uvođenja zajedničkog sustava naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture u lukama Unije naknadno se odustalo jer su se zainteresirane stranke složile da bi ono dovelo do prevelikog miješanja Unije u upravljanje lukama u njezinim državama članicama što bi moglo imati niz nepovoljnih učinaka, osobito ako se uzme u obzir činjenica da se danas većina lučkih tarifa određuje pregovaranjem između lučkih uprava, poduzetnika poslova prijevoznih terminala, koji su često velike multinacionalne kompanije (tzv. *global terminal operators*) i brodarskih linija. Zbog svoje velike tržišne snage poduzetnici poslova prijevoznih terminala i brodarske linije imaju veću pregovaračku moć od lučkih uprava pa ne bi bilo u interesu lučkog sektora da lučke uprave u potpunosti izgube svoja pregovaračka ovlaštenja uvođenjem jedinstvenih lučkih tarifa na razini Unije. U Priručniku je zauzeto stajalište kako bi se tržišno natjecanje između luka u Europskoj uniji moglo bolje zaštititi ujednačenom primjenom pravila o državnim potporama EZ-a u lukama Unije te većom transparentnosti financijskih odnosa između države i upravljačkih tijela u lukama nego uvođenjem jedinstvenog modela financiranja opće lučke infrastrukture na razini Europske unije. Ujednačenom primjenom pravila o državnim potporama EZ-a u lučkom sektoru te većom transparentnosti financijskih odnosa između države i upravljačkih tijela u lukama utvrdio bi se točan iznos sredstava koja javni sektor dodjeljuje morskim lukama u pojedinim državama članicama Unije.

Zanimljivo ja spomenuti kako i Priopćenje o europskoj lučkoj politici iz 2007. godine,⁸³ na posredan način predviđa uspostavljanje zajedničkog sustava naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture u lukama Unije uvođenjem jedinstvenog sustava obračunavanja lučkih pristojbi u lukama njezinih država članica. Lučke pristojbe⁸⁴ naplaćuju se za korištenje opće lučke infrastrukture. One se razlikuju od naknada koje se plaćaju za pružene lučke usluge (peljara, tegljača, poduzetnika poslova prijevoznih terminala itd). Danas lučke pristojbe i s njima povezane naknade većina luka javno objavljuje, najčešće putem interneta.

82 Vidi *supra*, točka 4.a

83 Vidi *supra*, bilješka 5.

84 Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama Republike Hrvatske (Narodne novine broj 158/2003 i 141/2006, dalje: ZPDML) u članku 62. propisuje da se u lukama otvorenim za javni promet plaćaju lučke tarife koje se sastoje od lučkih pristojbi i lučkih naknada. Lučke pristojbe čine pristojba za upotrebu obale, brodska ležarina i pristojba za vez, dok lučke naknade plaćaju korisnici luke za dobivene usluge u lukama otvorenim za javni promet.

Komisija smatra da su te naknade vrlo često nejasne korisnicima luke kojima je teško unaprijed odrediti njihov točan iznos. U Priopćenju je istaknut zahtjev za većom jasnoćom različitih komponenti koje čine lučke pristojbe te obveza njihovog određivanja u skladu sa stvarnim troškovima. Komisija je u Priopćenju najavila kako će ona pomoći u širenju najbolje prakse među državama članicama Unije kada je riječ o sustavu obračunavanja i transparentnosti lučkih pristojbi, što zapravo podrazumijeva uvođenje jedinstvenog modela naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture na razini Europske unije. Međutim, tome se izričito protivio lučki lobi okupljen u okviru *European Sea Ports Organisation* (dalje: ESPO-a) ističući da nije jasno zbog čega je Komisija u Priopćenju posebno izdvojila lučke pristojbe zbog toga što one čine najmanji dio ukupnih troškova pristajanja brodova u lukama pa imaju ograničen utjecaj na izbor luke u kojoj će brod pristati te sukladno tome imaju i ograničen utjecaj na tržišno natjecanje između luka u Uniji. Jednako tako u svezi s lučkim pristojbama ne postoje bilo kakvi sporovi među zainteresiranim strankama koji se vode pred Komisijom, a ni sudska praksa ne ukazuje na postojanje bilo kakvih problema u svezi s tom vrstom naknada. Dakle, pitanja financiranja opće lučke infrastrukture i naplaćivanja njezinog korištenja u lukama Europske unije još su uvijek sporna među zainteresiranim strankama, a u ovom trenutku teško je predvidjeti u kojem će pravcu ići buduće mjere Unije osobito kada je riječ o naplaćivanju korištenja opće lučke infrastrukture.

5.5. Transparentnost finansijskih odnosa između javnog sektora država članica Europske Unije i upravljačkih tijela u lukama i pitanje donošenja Smjernica Europske komisije o državnim potporama u morskim lukama

U Priručniku o državnim potporama u lukama Komisija je podsjetila na obvezu koju države članice imaju prema Direktivi o transparentnosti,⁸⁵ a koja se odnosi i na morske luke. Prema Direktivi o transparentnosti upravljačko tijelo luke dužno je prikazati sve oblike izravne ili neizravne finansijske pomoći od strane javnog sektora. U Priručniku je nadalje navedeno kako u lukama u kojima se lučka infrastruktura financira sredstvima javnog sektora i gdje upravljačko tijelo luke istodobno obavlja i lučke djelatnosti gospodarske prirode postoji veliki rizik kršenja pravila o državnim potporama EZ-a. Zbog toga je zatraženo da upravljačka tijela u tim lukama vode odvojeno knjigovodstvo za djelatnosti kojima izvršavaju funkcije javnog tijela (lučke uprave) i za gospodarske djelatnosti koje istodobno obavljaju. To je potrebno zbog složenosti finansijskih odnosa koji postoje između javnih tijela i upravljačkih tijela u lukama, što bi moglo priječiti Komisiju u obavljanju njezine dužnosti jednake primjene pravila o državnim potporama na privatne i

⁸⁵ Vidi *supra*, točka 2.2.

javne poduzetnike. U protivnom, moglo bi doći do dodjeljivanja tzv. unakrsnih državnih potpora (*cross-subsidization*) odnosno korištenja sredstava javnog sektora za obavljanje gospodarskih djelatnosti od strane upravljačkih tijela u lukama Unije, čime bi se narušilo tržišno natjecanje na tržištu tih usluga. Direktivom o transparentnosti predviđena je obveza vođenja odvojenog knjigovodstva za javne usluge i usluge gospodarske prirode u slučaju da upravljačko tijelo luke pruža obje vrste usluga, ali samo za luke čiji godišnji prihod premašuje iznos od četrdeset milijuna eura. Kako veliki broj luka, od kojih su neke vrlo važne za države članice Europske unije u kojima se nalaze, kao i za cjelokupni europski promet, ne prelaze taj prag, Komisija je najavila odgovarajuće izmjene Direktive o transparentnosti kako bi se ona mogla primijeniti na sve luke otvorene za javni promet u Uniji, neovisno o njihovom godišnjem prihodu. To će omogućiti potpuni uvid u financijska sredstva koja javni sektor dodjeljuje lukama u državama članicama Europske unije.

Kada je riječ o donošenju Smjernica o državnim potporama u lukama treba napomenuti kako je Europska komisija još u Zelenoj knjizi o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi iz 1997. godine najavila donošenje tih smjernica. U Priopćenju Europskom parlamentu i Vijeću iz 2001. godine pod naslovom "Poboljšanje kvalitete lučkih usluga: ključ za europski transport" Komisija je zatražila odgodu za donošenje smjernica o državnim potporama u lukama, a kao razlog navela je mali broj odluka Europske komisije i europskih sudova na području državnih potpora u lučkom sektoru zbog čega još nije moguće donijeti smjernice o državnim potporama u lukama jer bi se one temeljile isključivo na teoriji, a ne i na Komisijinom iskustvu koje bi proizlazilo iz praktičnih predmeta o kojima je ona odlučivala kao što je to slučaj u drugim gospodarskim sektorima.

Međutim, već u Eksplanatornom memorandumu Prijedloga II Direktive o pristupu tržištu lučkih djelatnosti iz 2004. godine Komisija je najavila da će, kako bi osigurala ravnopravno tržišno natjecanje između luka u Uniji, najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu te Direktive⁸⁶ donijeti smjernice o državnim potporama u lukama kojima će se utvrditi koje su državne potpore dodijeljene morskim lukama u skladu s odredbama UEZ-a o zajedničkom tržištu, a kojim se državnim potporama narušava ravnopravno tržišno natjecanje između luka u Uniji. Također, u Priopćenju o europskoj lučkoj politici iz 2007. godine Komisija najavljuje kako će u skladu sa zahtjevima zainteresiranih stranka u 2008. godini donijeti smjernice o državnim potporama u lukama kojima je cilj pojašnjenje pravila UEZ- a o državnim potporama (osobito njegovih članaka 73., 86., i 87.) u svezi s njihovom primjenom na morske luke te davanje uputa u kojim će se slučajevima sredstva koja javni sektor namjerava dodijeliti lukama smatrati

⁸⁶ No Direktiva o pristupu tržištu lučkih djelatnosti nije stupila na snagu jer je njezin drugi prijedlog (Prijedlog II) povučen. Poblježe Božena Bulum, Pravo tržišnog natjecanja Europske zajednice i morske luke, o.c. u bilješci 58, str. 619.

državnim potporama te će države članice Unije biti dužne tu namjeru prijaviti Europskoj komisiji radi dobivanja njezinog odobrenja.

Međutim, Smjernice o državnim potporama u morskim lukama nisu donesene ni do trenutka dovršetka pisanja ovog rada.⁸⁷ Smatramo da je tome razlog postojanje brojnih spornih pitanja između zainteresiranih stranaka kada je riječ o financiranju morskih luka u Europskoj uniji od strane država članica Unije u kojima su one smještene, osobito u svezi s utjecajem koje to financiranje ima na tržišnu utakmicu između luka u Uniji. Rješenje nekih od spornih pitanja Komisija je ponudila u svojoj odluci u predmetu *JadeWeserPort*.

6. ODLUKA EUROPSKE KOMISIJE U PREDMETU *JADEWESERPORT*⁸⁸

U predmetu *JadeWeserPort* Komisija je donijela odluku o neulaganju prigovora povodom prijave plana Savezne Republike Njemačke o podupiranju izgradnje luke u Wilhemshavenu. Savezne pokrajine Donja Saska i samostalni grad-država Bremen donijeli su odluku o zajedničkom financiranju putem javnih poduzeća JIB i JWPR opće lučke infrastrukture (morskog prilaza luci i veza luke s kopnenim transportnim mrežama) i infrastrukture potrebne za izgradnju novog kontejnerskog terminala u Wilhemshavenu na morskom dijelu ušća rijeke Jade. Komisija u odluci navodi kako je javno financiranje izgradnje osnovne lučke infrastrukture i infrastrukture potrebne za izgradnju novog kontejnerskog terminala spojivo sa zajedničkim tržištem temeljem odredbe članka 87. stavka 3. (c) UEZ-a. Dakle, Komisija je konkretnu mjeru tretirala kao državnu potporu te ju je proglasila spojivom sa zajedničkim tržištem temeljem odredbe članka 87. stavka 3. (c) UEZ-a prema kojoj su dopuštene one državne potpore koje olakšavaju razvoj određenih gospodarskih djelatnosti ili određenih gospodarskih područja, a da pritom ne utječu na trgovinske uvjete i tržišno natjecanje u Zajednici u mjeri u kojoj bi to bilo protivno zajedničkom interesu.⁸⁹ Komisija je ocijenila kako je državna intervencija u konkretnom slučaju u potpunosti usklađena s ciljem razvoja europskih luka u okviru zajedničke europske prometne politike te ju je ocijenila spojivom sa zajedničkim tržištem. Također, Komisija je ocijenila kako ne postoje elementi državne potpore u ugovoru o koncesiji sklopljenom na rok od 40 godina kojim je dano pravo izgradnje, pružanja usluga i održavanja terminala poduzetniku poslova prijevoznog terminala jer je on

⁸⁷ Rad je predan u 1. ožujka 2009. godine.

⁸⁸ Kako je odluka donesena dana 10. prosinca 2008. godine do trenutka dovršetka ovog rada ona još nije bila u cijelosti objavljena na stranicama Europske komisije jer se čekalo da se iz odluke uklone povjerljivi podaci o financijskom poslovanju luke. Predmet broj N 110/2008 *JadeWeserPort*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2008_0090.html

⁸⁹ Vidi *supra*, točka 2.1.

odabran temeljem transparentnog i nediskriminatornog međunarodnog javnog natječaja na kojem su mogli konkurirati svi poduzetnici s poslovnim nastanom u Europskoj uniji. Što se tiče dodjele državnih potpora na razini korisnika luke Komisija smatra kako prijavljene mjere u ovom predmetu ne predstavljaju državnu potporu pojedinim korisnicima luke sve dok je pristup lučkoj infrastrukturi moguć za sve korisnike luke pod jednakim i nediskriminatornim uvjetima pa je donijela odluku o neulaganju prigovora na prijavljene mjere. Pitanje na koje Europska komisija u ovoj odluci nije dala izričit odgovor jest jesu li države dužne prijaviti Komisiji namjeru financiranja opće lučke infrastrukture. Iako je Komisija u ovom predmetu javno financiranje opće lučke infrastrukture tretirala *a priori* kao državnu potporu koju je potom proglasila dopuštenom temeljem odredbe članka 87. stavka 3. (c) UEZ-a, među zainteresiranim strankama izražena su stajališta kako financiranje opće lučke infrastrukture ne bi trebalo smatrati državnim potporom te države članice, u tom smislu ne bi bile dužne prijavljivati Komisiji svoje planove financiranja opće lučke infrastrukture radi dobivanja njezinog odobrenja, za razliku od infrastrukture za potrebe terminala čije su namjeru financiranja države članice uvijek dužne prijaviti Komisiji. Novost koju donosi odluka u ovom predmetu je dovođenje u vezu postojanja državne potpore za izgradnju infrastrukture na terminalu s provođenjem transparentnog i nediskriminatornog međunarodnog javnog natječaja za odabir poduzetnika poslova prijevoznog terminala na razini Europske unije.

7. ZAKLJUČAK

Europska zajednica tvorevina je koja se temelji prvenstveno na gospodarskoj integraciji njezinih država članica, a stvaranje unutarnjeg europskog tržišta na kojem slobodno kolaju roba, usluge, kapital i radna snaga jedan je od njezinih temeljnih ciljeva stoga je dodjeljivanje državnih potpora poduzetnicima koji djeluju na tom tržištu osobito opasno za očuvanje ravnopravne tržišne utakmice na njemu, ali i za njegovu učinkovitost i opstojnost. Slijedom navedenog, državama članicama EZ-a u načelu je zabranjeno dodjeljivanje državnih potpora, a potpore se mogu dodijeliti samo nakon što prijedlog ili program potpore unaprijed odobri Europska komisija (tzv. sustav *ex ante* odobrenja).

Kada je riječ o primjeni pravila o državnim potporama EZ-a u lučkom sektoru treba voditi računa o specifičnim obilježjima tog sektora. Iako su u državama članicama Europske Unije zastupljeni različiti sustavi vlasništva i upravljanja lukama, ipak većina luka u Europskoj uniji (izuzevši luke u Velikoj Britaniji) još su uvijek u vlasništvu države ili jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave, pa se luke smatraju javnim sadržajima te se na taj način opravdava veliki obujam državnih potpora koji im se dodjeljuje i koji

uvelike premašuje iznose državnih potpora dodijeljenih u drugim gospodarskim sektorima.

Provođenje liberalizacije tržišta prijevoznih usluga na razini Europske zajednice u svim granama prometa osamdesetih i devedesetih godina potaknulo je donošenje Zelene knjige o morskim lukama i pomorskoj infrastrukturi 1997. godine kojom se nastojala pokrenuti provedba liberalizacije tržišta lučkih usluga na razini Zajednice. U Zelenoj knjizi razmatra se i pitanje dodjeljivanja državnih potpora u lučkom sektoru te je izneseno stajalište o potrebi uvođenja jedinstvenog modela financiranja i naplaćivanja korištenja opće lučke infrastrukture u europskim lukama kojemu je cilj da se u budućnosti uspostavi sustav financiranja opće lučke infrastrukture, lučke suprastrukture, pokretne lučke imovine i obavljanja lučkih djelatnosti prema načelu *user pays*, odnosno da se državne potpore lučkom sektoru svedu na što manju mjeru s ciljem njihovog postupnog ukidanja. Zelenom knjigom iz 1997. godine najavljeno je donošenje posebnih smjernica o državnim potporama u morskim lukama. Međutim, njihovo donošenje konstantno se prolongiralo, a posljednji rok koji je bio određen Priopćenjem o europskoj lučkoj politici je kraj 2008. godine. Smjernice o državnim potporama u morskim lukama nisu donesene ni do trenutka dovršetka pisanja ovog rada. Smatramo da je tome razlog postojanje brojnih spornih pitanja između zainteresiranih stranaka kada je riječ o financiranju morskih luka u Europskoj uniji od strane država članica Unije u kojima su one smještene, osobito u svezi s utjecajem koje državne potpore dodijeljene morskim lukama imaju na tržišnu utakmicu između luka u Uniji. Rješenje nekih od spornih pitanja Komisija je ponudila u svojoj odluci u predmetu *JadeWeserPort*. Iako na temelju ove Komisijine odluke nije moguće donijeti općenite zaključke o sadržaju budućih smjernica o državnim potporama u lučkom sektoru ona je zasigurno pokazatelj kako je Komisija odstupila od stajališta prema kojem se sva sredstva javnog sektora dodijeljena lukama trebaju smatrati državnim potporama u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a.

Ako budu donesene, Smjernice Europske komisije o državnim potporama u lukama (što će se prema nekim najavama u skorije vrijeme dogoditi) one će se primjenjivati i na financiranje morskih luka od strane javnog sektora u Republici Hrvatskoj već u razdoblju prije njezinog stupanja u punopravno članstvo Europske unije, drugim riječima bez odgode.

Obveza Republike Hrvatske da svoje zakonodavstvo uskladi s pravnom stečevinom Europske zajednice proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁹⁰

Članak 70. SSP-a utvrđuje i nekoliko prioritetnih područja u kojima se usklađenje mora izvršiti bez odgode, među kojima je i pravo državnih potpora.

90 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (dalje: SSP), Narodne novine-Međunarodni ugovori broj 14/01.

Na tom području postoji obveza potpunog usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s odredbama članka 87. UEZ-a kojim su regulirane državne potpore. Pored preuzetih obveza primjene pravila o državnim potporama UEZ-a, SSP-om je preuzeta i obveza primjene “instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije Zajednice” što uključuje sekundarno zakonodavstvo Zajednice, sudsku praksu Suda EZ-a i Prvostupanjskog suda EZ-a te *soft law* na području državnih potpora, pa sukladno tome i smjernice.

Smatramo kako će to otvoriti brojna pitanja u svezi s postojećim modelom financiranja morskih luka u Republici Hrvatskoj zbog specifičnog pravnog statusa morskih luka u Republici Hrvatskoj⁹¹ koje se smatraju pomorskim dobrom,⁹² (pa ne mogu biti objekt prava vlasništva i drugih stvarnih prava) kojim upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave,⁹³ a uporaba i korištenje tog dobra temelje se na sustavu koncesija. Takav pravni status morskih luka ima za posljedicu da se morske luke u Republici u najvećoj mjeri financiraju iz državnog proračuna.

91 Opširnije Dragan Bolanča, *Pravni status morskih luka kao pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2003.

92 Vidi članak 3. stavak 3. ZPDML.

93 Članak 10. stavak 1. ZPDML.

Summary:

APPLICATION OF COMMUNITY RULES ON STATE AIDS IN THE PORTS SECTOR

The state aid rules in the EC Treaty apply to seaports as they do to all other sectors of the economy. Under Article 88 (3) of the EC Treaty Member states are obliged to notify state aids in the ports sector. Aids which have not been notified are automatically unlawful. But state aid policy in the ports sector has also its political dimension. The reason for that lies in the fact that the majority of ports in the EU are state-owned and ports are seen as a public service. Because of that state intervention in ports is present in a greater amount than elsewhere in the economy. Although there had been some studies of state aids in the port sector carried out on Community level in 1970s and 1980s, no specific measures had ensued. In the Green Paper on Seaports and Maritime Infrastructure the Commission proposed “a user pays” principle in the field of state aids in the ports sector analogous to “polluter pays” principle in environmental law. According to user pays principle users have to bear the real costs of the seaport infrastructures which they are using. This principle is abandoned in Commission Communication from 2001 (Ports Package) and selectivity criterion is set out as the only benchmark for deciding whether a concrete investment measure in the ports sector constitutes an aid or not. An important document on state aid policy in seaports sector is Vademecum on community rules on state aid and the financing of the construction of a seaport infrastructures which is being analysed in this paper as well as the recent Commission decision about state aid for construction of a new port in JadeWeserPort case which is foundation for our predictions about a future common European state aid policy in seaports sector.

Keywords: *state aids in seaport sector, general infrastructure, user-specific infrastructure, superstructure, mobile assets, port services, “user pays” principle, selectivity principle, market economy investor principle, guidelines on state aids in ports.*