

REFLECȚII ASUPRA SERVICIILOR PORTUARE ÎN LUMINA NOILOR REGLEMENTĂRI EUROPENE

Alper Ramazan

Abstract

For the purpose of efficient, safe and environmentally friendly port management, the right of the port administration to be able to impose that port service providers, pilotage - remodeling of seagoing vessels, be able to demonstrate that they meet the minimum requirements for the provision of that service in an appropriate manner. The minimum requirements imposed by the port administration are limited to a set of clearly defined conditions insofar as the requirements are transparent, objective, non-discriminatory, proportionate and relevant to the provision of that port service. The minimum requirements imposed by the Port Administrator contribute to a high quality of port services and not to introduce barriers on the market. The European normative act establishes the rule that, at the request of the port management body, port service providers can demonstrate the ability to serve a minimum number of ships, providing the necessary staff and equipment. With the set of uniform rules adopted at European level, the quality of port services will increase because the right to impose certain service delivery capability criteria leads to correlative investments, higher qualification and therefore better services. In deciding whether a port service provider meets the requirements of good repute, the port administration will consider whether there is any reasonable doubt as to the reliability of the port service provider, such as convictions or sanctions for serious crimes or serious violations of the law Union and applicable national law. With regard to the implementation of the provisions of Chapter II of the Regulation, the provision of port services, States may decide to apply the regulations established by informing the European Commission of such a decision. In order to ensure the correct and effective application of the Regulation, our country has set up the Naval Stewardship Council to ensure the existence of effective complaints handling procedures conferred by Law 235/2017. We have previously pointed out that the emergence of this new body is not exempt from a future constitutionality control, as it would have been necessary to adopt measures to modify the existing legislative framework and to Law 21/1996 on competition in conjunction with the text of the normative act that establishes this new administrative body. In such a context, the Romanian legislature decided to amend the provisions of Government Ordinance no.22 / 1999 on the administration of the ports and waterways, the use of the public transport infrastructure of the public domain, as well as the carrying out of the shipping activities in ports and inland waterways, without indicating concrete measures to comply with the provisions of Regulation (EU) 2017/352 of the European Parliament and of the Council of 15 February 2017 establishing a framework for the provision of port services and of common rules on financial transparency for ports, which will determine the emergence of complex litigation in practice.

Keywords: *port services, harbour, litigation, Competition Council, EU regulations*

La finalul anului trecut legiutorul român adopta Legea nr. 235/2017 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare act normativ ce își propune să modernizeze cadul legislativ existent într-un domeniu specific cu profesioniști ce țin de un domeniu aparent de nișă.

Actul normativ nu a fost însă lipsit de dezbateri aprinse fiind supus anterior controlului de constituționalitate ex ante și prin Decizia nr. 89/28.02.2017 publicată în M. Of. nr. 260/13-04-2017 referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea O.G. nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare Curtea observă că aceasta cuprinde numeroase dispoziții prin care se reglementează diverse aspecte referitoare la darea în administrare, concesionarea, subconcesionarea și închirierea unor bunuri proprietate publică, în contextul domeniului specific al navigației maritime și fluviale, operațiuni care, astfel cum statuează art. 136 alin. (4) din Constituție, pot fi reglementate doar prin norme de natura legii organice.

În ce privește critica potrivit căreia înființarea printr-o lege ordinară a Consiliului de supraveghere în domeniul naval, „structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței”, este neconstituțională întrucât se realizează o modificare implicită a Legii concurenței nr. 21/1996, care are caracter organic, Curtea a reținut că art. 117 alin. (3) din Constituție stabilește că „Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică”. În spiritul acestei dispoziții din Constituția României, Consiliul Concurenței a fost înființat prin Legea concurenței nr. 21/1996, republicată în M. Of. nr. 153 din 29 februarie 2016, lege organică ce statuează, în art. 14 alin. (1), că acesta este o autoritate administrativă autonomă. În legătură cu acesta, Curtea a observat, prin Decizia nr. 622 din 13 octombrie 2016, publicată în M. Of. nr. 60 din 20 ianuarie 2017, paragraful 22, referindu-se la înființarea Consiliului Concurenței, că dispozițiile art. 117 alin. (3) din Constituție sunt de strictă interpretare, fără a putea fi extinse și cu privire la organizarea și funcționarea autorităților autonome vizate de textul constituțional menționat. În contextul acestei jurisprudențe, Curtea a determinat că introducerea, prin legea supusă controlului de constituționalitate, a unui nou organism în structura Consiliului Concurenței afectează structural arhitectura internă a acestei autorități, determinând reconfigurarea fizionomiei juridice a acestuia, împrejurare de natură să reclame crearea sa prin lege organică, iar nu ordinară.

În acest sens, Curtea a constatat că, potrivit legii analizate, Consiliul de supraveghere din domeniul naval ar urma să fie format din 5 membri, numiți și revocați prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței pentru o perioadă de 5 ani. În

cadrul Consiliului Concurenței se va constitui și o nouă direcție, Direcția de Supraveghere Navală, care va asigura aparatul tehnic necesar desfășurării activității Consiliului de supraveghere din domeniul naval. Curtea a reținut și faptul că bugetul Consiliului Concurenței va fi adaptat, recalibrat, astfel încât să fie îndestulător și pentru funcționarea noii entități, având în vedere că legea supusă controlului de constituționalitate stabilește că „cheltuielile necesare desfășurării activității Consiliului de supraveghere vor fi cuprinse în bugetul Consiliului Concurenței” [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (8) din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999]. Aceasta, cu atât mai mult cu cât legea ce formează obiectul deciziei Curții Constituționale prevede că „Consiliul de supraveghere trebuie să dețină o capacitate organizațională suficientă în ceea ce privește resursele umane și materiale, proporțională cu importanța sectorului naval din România. Această capacitate va fi dimensionată corespunzător și prevăzută în cadrul bugetului anual aprobat al Consiliului Concurenței” [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (9) din ordonanță].

Privit prin prisma înglobării sale în ansamblul funcțional al Consiliului Concurenței, Curtea a decis că inclusiv atribuțiile [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (10) din ordonanță] pe care Consiliul de supraveghere în domeniul naval ar urma să le aducă la îndeplinire conduc la ideea că acesta reprezintă o structură ce ar trebui să fie înființată prin lege organică. Astfel, Consiliul de supraveghere va urmări modul în care administrațiile portuare și de căi navigabile pun la dispoziția utilizatorilor infrastructura de transport naval care aparține domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale; va aviza metodologia de fundamentare, structura și nivelul tarifelor de utilizare a infrastructurii de transport naval, precum și a valorii chiriei/redevenței pentru închirierea/concesiunea/subconcesiunea terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale, percepute de către administrații; va aviza metodologia de fundamentare, structura și nivelul tarifelor percepute pentru efectuarea serviciilor de siguranță, precum și nivelul tarifelor percepute de autoritățile care prin legea de înființare și funcționare dețin un monopol asupra activității desfășurate; va supraveghea consultările dintre administrații și operatorii economici/asociațiile patronale și profesionale reprezentative/federațiile sindicale reprezentative; se va pronunța prin decizii asupra tuturor plângerilor formulate de orice persoană interesată care consideră că a fost tratată inechitabil, a fost discriminată sau nedreptățită, în orice fel, prin deciziile adoptate de către administrațiile portuare. Totodată, legea prevede că „orice alte atribuții ale Consiliului de supraveghere, organizarea și funcționarea acestuia, precum și regimul contravențiilor la prevederile prezentului articol se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului de supraveghere din domeniul naval aprobat prin hotărâre a Guvernului” [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (11) din ordonanță]. Curtea Constituțională a reținut că, în

îndeplinirea atribuțiilor sale, noul organism dispune măsuri care să asigure remedierea situațiilor constatate, prin decizii obligatorii pentru toate părțile vizate, care pot fi contestate în contencios administrativ [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (12) și (13) din ordonanță]. Această împrejurare se constituie într-o extindere a activității Consiliului Concurenței, în condițiile în care Consiliul de supraveghere în domeniul naval este parte componentă a Consiliului Concurenței.

Importanța acestei noi structuri este reliefată și de faptul că, în exercitarea atribuțiilor Consiliului de supraveghere în domeniul naval, vor fi elaborate regulamente și instrucțiuni, care vor fi puse în aplicare prin ordin al președintelui Consiliului Concurenței [art. I pct. 53 din lege, cu referire la art. 66¹ alin. (12) teza întâi din ordonanță].

Prin toate aceste caracteristici, introducerea noii structuri analizate mai sus determină incidența art. 117 alin. (3) din Constituție. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a decis că, deși aceasta nu este o autoritate administrativă autonomă, care, potrivit textului din Constituție menționat, se înființează prin lege organică, crearea sa afectează modul originar de înființare a Consiliului Concurenței, ca autoritate administrativă autonomă, încadrându-se astfel în exigențele textului legii fundamentale menționat. În aceeași ordine de idei, Curtea a decis că un organism similar, Consiliul de supraveghere în domeniul feroviar, a fost înființat în cadrul Consiliului Concurenței prin O.U.G. nr. 21/2011, publicată în M. Of. nr. 153 din 2 martie 2011, deci un act normativ prin care, potrivit art. 115 alin. (5) din Constituție, se poate reglementa în domeniul legii organice.

Distinct Curtea Constituțională a constatat că reglementarea, în structura Consiliului Concurenței, a unui nou organism, a cărui importanță a fost mai sus evidențiată, printr-un alt act normativ decât cel care statuează cu privire la toate aspectele legate de Consiliul Concurenței, denotă incoerență legislativă și afectează unitatea de reglementare a instituțiilor juridice. Existența unui act normativ disparat de legea dedicată domeniului concurenței în care să fie cuprinsă o entitate constitutivă a Consiliului Concurenței reflectă o lipsă de sistematizare legislativă de natură a aduce atingere calității ansamblului normativ.

Curtea Constituțională a constatat, de asemenea, că două dintre activitățile definitorii ale transportului naval și maritim, respectiv pilotajul și remorcajul, au fost abordate în mod esențialmente diferit în cele două Camere ale Parlamentului, atât în ce privește încadrarea acestora într-o anumită categorie de servicii, respectiv serviciu de siguranță sau serviciu, anexă al serviciului de siguranță, cât și în ce privește modalitatea în care acestea sunt asigurate. Astfel, în forma legii adoptate de Camera Deputaților, serviciile de siguranță sunt reprezentate, potrivit art. I pct. 48 din lege, cu referire la art. 47 alin. (2) din ordonanță, de pilotaj și remorcaj de manevră, pe când, în forma inițială, doar pilotajul era considerat serviciu, de siguranță, remorcajul de manevră fiind privit ca un serviciu-anexă al serviciului de

siguranță, conform articolului unic pct. 13 din lege, cu referire la art. 19 alin. (1) lit. b) pct. 1 din ordonanță.

Legea declarată neconstituțională în ansamblul său a fost adoptată într-o formă modificată, promulgată intrată în vigoare sub forma Legii nr. 235/2017 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare.

Din prezentarea Deciziei nr. 89/2017 a Curții Constituționale se constată că legiuitorul român nu a respectat decizia instanței de control constituțional și a adoptat legea într-o formă care vine în contradicție cu considerentele ce vizează înființarea Consiliului de supraveghere din domeniul naval prin art. 66¹ din Legea nr. 235/2017 în sensul în care reglementarea, în structura Consiliului Concurenței, a unui nou organism, printr-un alt act normativ decât cel care statuează cu privire la toate aspectele legate de Consiliul Concurenței, fără modificarea Legii nr. 21/1996 privind concurența, denotă incoerență legislativă și afectează unitatea de reglementare a instituțiilor juridice. Existența unui act normativ dispartat de legea dedicată domeniului concurenței în care să fie cuprinsă o entitate constitutivă a Consiliului Concurenței reflectă o lipsă de sistematizare legislativă de natură a aduce atingere calității ansamblului normativ. O asemenea reglementare legislativă determină ca structura nou înființată și care a început activitatea curentă de puțin timp să fie declarată neconstituțională la prima sesizare a instanței de control constituțional. Asemenea erori de legiferare nu pot fi acceptate într-un stat de drept, tot așa cum deciziile Curții Constituționale sunt definitive și general obligatorii, instanța de control constituțional nu poate reveni asupra propriilor decizii, acestea fiind general valabile și obligatorii pentru legiuitor.

Pe de altă parte, la nivel european a fost adoptat Regulamentul (UE) 2017/352 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 februarie 2017 de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor publicat în Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 03.03.2017. Acest cadru legislativ nou la nivel european este o premieră și își propune să uniformizeze integrarea deplină a porturilor în lanțuri eficiente de transport și logistice, pentru a contribui la creșterea economică și la o utilizare și funcționare mai eficiente ale rețelei transeuropene de transport și ale pieței interne ce necesită servicii portuare moderne care să contribuie la o utilizare eficientă a porturilor și un climat favorabil investițiilor pentru dezvoltarea porturilor în concordanță cu actualele și viitoarele cerințe de transport și de logistică.

Facilitarea accesului la piața serviciilor portuare și introducerea transparenței financiare și a autonomiei porturilor maritime vor ameliora calitatea și eficiența serviciilor furnizate utilizatorilor portuari și vor contribui la dezvoltarea unui climat mai favorabil investițiilor în porturi, ajutând astfel la reducerea costurilor

pentru utilizatorii serviciilor de transport și contribuind la promovarea transportului maritim pe distanțe scurte și la o mai bună integrare a transportului maritim cu transportul feroviar, pe căi navigabile interioare și rutier.

Actul normativ european instituie unui cadru clar de dispoziții transparente, echitabile și nediscriminatorii referitoare la finanțarea și taxarea infrastructurilor portuare și a serviciilor portuare ce joacă un rol fundamental în asigurarea conformității depline cu normele referitoare la concurență a strategiei comerciale și a planurilor de investiții ale porturilor și, dacă este cazul, a cadrului general național de politici portuare. Actul normativ determină faptul că furnizorii de servicii portuare trebuie să fie liberi să își ofere serviciile în porturile maritime care fac obiectul regulamentului, dar reglementează și posibilitatea de a impune anumite condiții în ceea ce privește exercitarea acestei libertăți a furnizării de servicii portuare.

În scopul unei administrări portuare eficiente, sigure și ecologice, se instituie dreptul administrației portuare să poată impune ca furnizorii de servicii portuare, pilotajul - remocajul navelor maritime, să poată fi capabili să demonstreze că îndeplinesc cerințele minime pentru furnizarea serviciului respectiv în mod corespunzător. Cerințele minime instituite de administrația portuară sunt limitate la un set de condiții clar definit în măsura în care cerințele sunt transparente, obiective, nediscriminatorii, proporționale și relevante pentru furnizarea serviciului portuar respectiv. Cerințele minime instituite de administratorul portuar contribuie la un nivel ridicat de calitate a serviciilor portuare și nu să introducă bariere pe piață.

Actul normativ european instituie regula ca la cererea organului de administrare al portului, furnizorii de servicii portuare să poată demonstra capacitatea de a deservi un număr minim de nave, punând la dispoziție personalul și echipamentul necesar. Prin setul de reguli uniforme adoptate la nivel european nivelul de calitate al serviciilor portuare va crește pentru că dreptul de a impune anumite criterii de capacitate a furnizării serviciului determină corelativ investiții, un grad mai înalt de calificare și implicit servicii mai bune. Pentru a decide dacă un furnizor de servicii portuare satisface cerințele de bună reputație, administrația portuară va analiza dacă există vreun motiv întemeiat de îndoială cu privire la fiabilitatea furnizorului de servicii portuare, cum ar fi condamnări sau sancțiuni pentru infracțiuni grave sau pentru încălcări grave ale dreptului Uniunii și ale dreptului intern aplicabil.

În privința aplicării prevederilor capitolului II din Regulament, furnizarea de servicii portuare, statele pot decide aplicarea reglementărilor instituite informând Comisia Europeană despre o astfel de decizie.

Pentru a asigura aplicarea corectă și eficace a regulamentului, țara noastră a instuit Consiliul de supraveghere din domeniul naval care să asigure existența unor proceduri eficace de tratare a plângerilor atribuții conferite de Legea

nr. 235/2017. Am arătat anterior că apariția acestui nou organism nu este însă scutită de un viitor control de constituționalitate în condițiile în care ar fi fost necesare adoptarea de măsuri de modificare a cadrului legislativ existent și în ceea ce privește Legea nr. 21/1996 privind concurența coroborate cu textul actului normativ ce înființează acest organism administrativ nou.

Într-un asemenea context legiuitorul român a decis să modifice prevederile O.G. nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, fără să indice în concret măsuri de conformare cu prevederile Regulamentul (UE) 2017/352 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 februarie 2017 de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor ceea ce va determina apariția unor litigii complexe în practică.