SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 21. oktobra 2004*

V zadevi C-288/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 9. avgusta 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata K. Simonsson in M. Patakia, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Helenski republiki, ki jo zastopa E.-M. Mamouna, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stanka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans (poročevalec), predsednik senata, C. Gulmann in R. Schintgen, sodnika,

generalni pravobranilec: A. Tizzano,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. marca 2004,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložile stranke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. maja 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Helenska republika s tem, da je:

— le grškim potniškim ladjam izrecno podelila pravico za prevoz potnikov na linijah med celinskimi grškimi pristanišči in pravico do izvajanja križarjenj s potniškimi ladjami po grških otokih, katerih bruto tonaža presega 650 ton;

— za plovila Skupnosti, ki so registrirana v drugem ali v mednarodnem registru, zahtevala potrdilo, ki ga izda organ države zastave, da ta plovila lahko izvajajo kabotažo;

— Peloponez obravnavala kot otok;

— za tankerje, tovorne, potniške in turistične ladje ter za potniške ladje Skupnosti v redni linijski plovbi ali na križarjenju, ki izvajajo pomorsko kabotažo, uporabila nacionalne predpise kot država gostiteljica glede številčnega stanja posadk in s tem, da je zavezala ladjarje, naj pri direkciji za nadzor trgovskih ladij (DEEP) vložijo prošnjo za izmero celotne kapacitete ladje, zato da grški organi ocenijo sestavo posadke,

ni izpolnila obveznosti iz členov 1, 3 in 6 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (UL L 364, str. 7, v nadaljevanju: Uredba).

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 Člen 1(1) Uredbe določa:

„Od 1. januarja 1993 se svoboda zagotavljanja prevozov v pomorskem prometu v državah članicah (pomorska kabotaža) uporablja za ladjarje Skupnosti, katerih ladje

so registrirane v državi članici ali plujejo pod zastavo države članice pod pogojem, da te ladje izpolnjujejo vse pogoje za izvajanje kabotaže v tej državi članici, vključno z ladjami, registriranimi v ladijskem registru Euros, takoj ko bo Svet ta ladijski register odobril."

3 Člen 2 Uredbe določa:

„V tej uredbi:

1. ‚prevozi v pomorskem prometu v državi članici (pomorska kabotaža)' pomenijo prevoze, ki se praviloma opravljajo za plačilo in zlasti vključujejo:

   a) notranja kabotaža: pomeni prevoz potnikov ali blaga po morju med pristanišči, ki se nahajajo v notranjosti ali ozemlju ene in iste države članice brez postankov na otokih;

   [...]

   c) otoška kabotaža: pomeni prevoz potnikov ali blaga po morju med:

      — pristanišči na ozemlju in enem ali več otokih ene in iste države članice,

— pristanišči na otokih ene in iste države članice;

— Ceuta in Melilla se obravnavata kot otoški pristanišči;

— [...]“

4 Člen 3 Uredbe določa:

„1. V primeru plovil, ki izvajajo notranjo pomorsko kabotažo, in potniških ladij v redni linijski plovbi ali na križarjenju, je za vse zadeve, ki se nanašajo na številčno stanje ladijske posadke, odgovorna država, v kateri je plovilo registrirano (država zastave), razen za ladje z bruto tonažo 650 ali manj, ko se lahko uporabijo pogoji države gostiteljice.

2. V primeru plovil, ki izvajajo otoško pomorsko kabotažo, je za vse zadeve, ki se nanašajo na številčno stanje posadke, odgovorna država, v kateri se prevoz opravlja (država gostiteljica).

[...]“

5 Člen 6 Uredbe določa:

„1. Prevozi v pomorskem prometu, ki se opravljajo v Sredozemlju in ob obali Španije, Portugalske in Francije, so izjemoma začasno izvzeti iz izvajanja te uredbe:

— križarjenja, do 1. januarja 1995,

— prevoz strateškega blaga (nafta, naftni proizvodi in pitna voda), do 1. januarja 1997,

— prevozi z ladjami bruto tonaže 650 ali manj, do 1. januarja 1998,

— redni prevozi potnikov in prevozi s trajekti, do 1. januarja 1999.

2. Otoška pomorska kabotaža v Sredozemlju in pomorska kabotaža, ki velja za arhipelage Kanarske otoke, Azore in Madeiro, Ceuto in Melillo, francoske otoke ob atlantski obali in francoska prekomorska ozemlja, sta izjemoma začasno izvzeti iz izvajanja te uredbe do 1. januarja 1999.

3. Zaradi socialno-ekonomske kohezije se odstopanje, predvideno v odstavku 2, razširi na Grčijo do 1. januarja 2004 za redne prevoze potnikov in prevoze s trajekti, ki jih zagotavljajo plovila bruto tonaže 650 ali manj."

6 Člen 9 Uredbe določa:

„Države članice se pred sprejetjem zakonov in drugih predpisov za izvajanje te uredbe posvetujejo s Komisijo. Obvestijo jo o vseh tako sprejetih ukrepih."

7 Člen 10 Uredbe določa:

„Komisija do 1. januarja 1995 in potem vsaki dve leti Svetu predloži poročilo o izvajanju te uredbe in, če je primerno, tudi potrebne predloge."

Nacionalna ureditev

8 Ypourgeio Emporikis Naftilias (ministrstvo za trgovsko mornarico) je avgusta in decembra 1998 za nacionalne pristaniške organe objavilo tri okrožnice.

9 Okrožnica št. 1151.65/1/98 z dne 4. avgusta 1998 z naslovom „Dejavnosti tovornih ladij in tankerjev, ki plujejo pod zastavo Skupnosti, ki izvajajo pomorsko kabotažo", določa, da je uredba sestavni del grške zakonodaje in je nad vsakim drugačnim predpisom. Dalje člen 2.1.1 te okrožnice peloponeška pristanišča uvršča med otoška pristanišča.

10 Člen 2.1.2 določa, da mora subjekt, ki upravlja s plovili, ki so registrirana v drugem ali v mednarodnem registru, za izvajanje kabotaže v grških vodah predložiti dokaz, da lahko to plovilo zagotavlja prevoz v državi zastave.

11 V okrožnici št. 1151.65/2/98 z dne 18. decembra 1998 z naslovom „Dejavnosti potniških, turističnih ladij ter potniških ladij v redni linijski plovbi ali na križarjenju, ki plujejo pod zastavo Skupnosti in izvajajo turistične storitve v grških vodah (križarjenja)" so ponovljene določbe predhodne okrožnice glede Peloponeza. V točki 2.4.1 je določeno:

„Na splošno se grška zakonodaja (kot zakonodaja gostujoče države) uporablja za številčno stanje posadke skupnostnih potniških, turističnih in ladij, ki opravljajo križarjenja, ki so pripravljene za križarjenja med pristanišči celinske obale in otoki ali med otoškimi pristanišči naše države, medtem ko se zakonodaja države ladijske zastave uporablja za križarjenja med pristanišči notranje obale".

12 Okrožnica št. 2311.10/10/98 z dne 21. decembra 1998 z naslovom „Številčno stanje posadke tovornih ladij, tankerjev in potniških ladij v redni linijski plovbi ali na križarjenju, ki plujejo pod zastavo Skupnosti, ki izvajajo pomorsko kabotažo" določa uporabo predpisov grške mornarice glede številčnega stanja posadk.

Predhodni postopek

13 Po prvi izmenjavi dopisov glede tega kako Helenska republika izvaja Uredbo po 1. januarju 1999 in ob tem, da se ni uskladila z vsemi obveznostmi, ki izhajajo iz te uredbe, ji je Komisija 3. maja 2000 poslala pisni opomin, na katerega je Helenska republika pisno odgovorila 28. julija 2000.

14 Ker je dani odgovor in informacije, ki jih je dobila na delovnem sestanku 16. februarja 2001, ocenila kot nezadostne, je Komisija 18. julija 2001 Helenski republiki poslala obrazloženo mnenje, ta pa ji je pisno odgovorila 12. oktobra 2001.

15 Ker je Komisija ocenila, da grški organi niso sprejeli ukrepov, ki so potrebni za uskladitev z obveznostmi iz Uredbe, se je odločila, da vloži to tožbo.

Utemeljitev

16 Upoštevajoč določena pojasnila grške vlade je Komisija v repliki in na obravnavi umaknila drugi del četrtega očitka oziroma prvi očitek.

17 Upoštevajoč ta umik bosta predmet obravnave le drugi in tretji očitek in drugi del četrtega očitka Komisije.

Drugi očitek

Trditve strank

18 Komisija ocenjuje, da so grški organi s tem, da za plovila Skupnosti, ki so registrirana v drugem ali v mednarodnem registru, zahtevali potrdilo, da ta ladja lahko izvaja kabotažo, ki ga izda organ države ladijske zastave, ovirajo svobodo opravljanja storitev.

19 Čeprav je res, da to oviranje utemeljujejo nujni razlogi v splošnem interesu, gre po mnenju Komisije za nesorazmeren ukrep, ki presega to, kar je strogo potrebno za dosego zasledovanega cilja.

20 Enak rezultat bi se lahko dosegel z manj strogimi ukrepi, kot je obveznost predstavitve izvoda zakonodaje države članice, ki plovilom, ki so vpisana v mednarodne registre, dopušča, da izvajajo notranje prevoze ali letno obvestilo nacionalnih organov prek ustreznih organov drugih držav članic o razvoju zakonskih pravil v pomorskem sektorju. V primeru kakršnih koli nejasnosti bi se grški organi glede tega lahko obrnili tudi na Komisijo.

21 Poleg tega so poročila, ki jih vsaki dve leti objavlja Komisija za države članice v skladu s členom 10 Uredbe, nujen instrument za preverjanje, ali se spoštujejo zakonski pogoji za izvajanje kabotaže v državi ladijske zastave.

22 Poleg tega naj bi bila njihova učinkovitost povečana, ker se je Komisija zavezala, da bo redno obveščala države članice o spremembah nacionalnih ureditev glede drugih registrov, vključno s tistimi, do katerih je prišlo med dvema poročiloma, če je bila o teh spremembah Komisija obveščena na podlagi člena 9 Uredbe.

23 Grška vlada pojasnjuje, da v določenih državah članicah obstajajo tako imenovani drugi registri ali mednarodni registri, v katere so vpisana plovila, ki kabotaže ne izvajajo nujno v teh državah članicah. Za pravilno uporabo člena 1 Uredbe bi se morala država gostiteljica prepričati, da plovilo, ki želi izvajati kabotažo, izpolnjuje pogoje za izvajanje kabotaže v državi zastave.

24 Glede teh plovil ugovarja, da bi obstajali ukrepi, ki manj omejujejo svobodo opravljanja storitev, kot je obveznost predložitve potrdila, ki ga izda država zastave, da so v tej državi izpolnjeni pogoji za kabotažo.

25 Glede člena 9 Uredbe grška vlada navaja, da se ta določba nanaša na obveščanje Komisije s strani držav članic in ne obratno. Ta določba naj torej ne bi določala, naj Komisija trajno obvešča države članice.

26 Glede poročila, ki mora biti izdano na podlagi člena 10 Uredbe, grška vlada pravi, da je bilo objavljeno več kot leto dni po izteku dvoletnega obdobja, ki ga pokriva. Iz tega naj bi izhajalo, da so bile druge države članice o spremembah ureditve, ki so se zgodile v določenem času v državi članici in ki omogočajo kabotažo v tej državi, s tem poročilom obveščene šele z veliko zamudo.

27 Njen sistem potrdila naj bi bil bolj v skladu s svobodo opravljanja storitev, ker je dopustil vmesno informacijo o spremembi zakonodaje, do katere je prišlo v drugi državi članici.

28 Poleg tega naj bi bila rešitev, ki jo predlaga Komisija, in sicer predstavitev izvoda zakonodaje države članice, ki omogoči plovilom, ki so vpisana v mednarodne registre, kabotažo v tej državi članici, nesorazmerna glede na zasledovani cilj. Ta rešitev naj bi bila, nasprotno, kompleksnejša, ker mora zakonsko besedilo v celoti prevesti uradni organ in ga je treba predložiti pristaniškim organom države gostiteljice.

Presoja Sodišča

29 Opozoriti je treba, da člen 1 Uredbe jasno vzpostavlja načelo svobode opravljanja storitev pomorske kabotaže v Skupnosti (sodba z dne 20. februarja 2001 v zadevi Analir in drugi, C-205/99, Recueil, str. I-1271, točka 20).

30 Nacionalni ukrep, ki od plovil Skupnosti, ki so vpisana v drug ali v mednarodni register, zahteva potrdilo, ki ga izda organ države zastave, ki potrjuje, da to plovilo lahko izvaja kabotažo, ovira oziroma zmanjša privlačnost opravljanja teh storitev in zato pomeni omejitev svobode njihovega opravljanja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Analir in drugi, točka 22).

31 Glede sprejetja te omejitve je treba najprej povedati, da v besedilu člena 1(1) Uredbe ni podlage, ki bi ponujala odgovor na vprašanje, ali se lahko zahteva potrdilo, da se preveri, ali, kot pravi ta določba, plovilo izpolnjuje vse pogoje, ki se zahtevajo za

kabotažo v državi zastave (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Analir in drugi, točka 24).

32 Drugič, opozoriti je treba, da svoboda opravljanja storitev, ki jo kot temeljno načelo Pogodbe ES lahko omeji le predpis in ki je utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu in se uporablja za vse osebe ali podjetja, ki izvajajo dejavnost na ozemlju države članice gostiteljice. Poleg tega mora zadevni nacionalni prepis, da je lahko utemeljen, nacionalna ureditev zagotoviti uresničitev cilja, ki ga zasleduje in ne sme prekoračiti tistega, kar je potrebno za njegovo dosego (zgoraj navedena sodba Analir in drugi, točka 25, in navedena sodna praksa).

33 Komisija v okviru drugega očitka, ki se nanaša na zadnje besedilo, glede sorazmernosti zadevne nacionalne ureditve zatrjuje, da Helenska republika od plovil Skupnosti zahteva potrdilo, ki ga izda država zastave, čeprav naj bi za dosego cilja, in sicer da se preveri, ali ladja izpolnjuje vse pogoje za kabotažo v tej državi, obstajali ukrepi, ki manj omejujejo svobodo opravljanja storitev.

34 Vendar kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 27 do 37 sklepnih predlogov, alternativne rešitve, ki jih predlaga Komisija, bodisi ne dopuščajo popolne uresničitve želenega cilja bodisi se v praksi izkažejo za kompleksnejše in bolj omejujoče za svobodo opravljanja storitev, kot je sistem potrdil, ki obstaja zdaj.

35 V teh okoliščinah Komisiji, ki nosi dokazno breme v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti (glej zlasti sodbo z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Franciji, C-159/94, Recueil, str. I-5815, točka 102, in navedeno sodno prakso), ni uspelo dokazati, da Helenska republika s tem, da je zahtevala potrdilo, ni izpolnila obveznosti iz Uredbe.

36 Iz tega sledi, da je treba drugi očitek zavrniti.

Tretji očitek

Trditve strank

37 Komisija meni, da grški organi sklicujoč se zgolj na etimologijo imena nepravilno zatrjujejo, da je Peloponez otok, in tako umetno razširjajo odstopanje iz člena 6(3) Uredbe na pomorsko kabotažo med peloponeškimi pristanišči ter med notranjimi in peloponeškimi pristanišči.

38 Opozarja tudi, da je bil Peloponez včasih povezan s celinsko Grčijo, od katere ga loči kanal, ki ga je ustvaril človek. Poleg tega naj bi povezavo med Peloponezom in celinsko Grčijo zagotavljali železnica in državna cesta nad Korintskim kanalom.

39 Grška vlada poudarja, da za to, da se pristanišča štejejo za otoška, Uredba uporablja drugačna merila, kot je dejstvo, da jih resnično obkroža morje. V tem pogledu se sklicuje na Ceuto in Melillo, ki ju člen 2(1)(c) Uredbe šteje za otoški, čeprav sta očitno celinski, ker se nahajata na obali afriške celine.

40 Sklicujoč se na sodbo z dne 19. oktobra 2000 v zadevi Italija in Sardegna Lines proti Komisiji (C-15/98 in C-105/99, Recueil, str. I-8855) grška vlada zatrjuje, da je pri ugotavljanju, ali geografska regija šteje kot otok ali ne, odločilno merilo statistična analiza pomorske trgovine.

41 Končno naj bi bilo treba, upoštevajoč duh strpnosti in razumevanja glede določenega gospodarstva Skupnosti, ki ima določene posebnosti, o katerih naj bi pričala tudi preambula Uredbe, ki v členu 6(3) določa odstopanje za Grčijo zaradi socialno-ekonomske kohezije, to odstopanje uporabiti tudi v primeru Peloponeza.

Presoja Sodišča

42 Ker Uredba ne vsebuje opredelitve pojma „otok", je treba uporabiti skupen pomen tega izraza, po katerem se otok v pomorskem kontekstu opredeljuje kot zemlja, ki je trajno dvignjena iz morja.

43 Kot je v točki 44 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, je neizpodbitno, da je Peloponez z geografskega stališča otok. Od preostalega dela Grčije ga ločuje umeten kanal, širok nekaj ducat metrov. V takih okoliščinah ne bi sprejeli opredelitve otok v smislu Uredbe.

44 Taki razlagi ne nasprotuje dejstvo, da člen 2 Uredbe enači pristanišči Ceuta in Melilla z otoškimi pristanišči.

45 Ti pristanišči sta otoški pristanišči le zato, ker ju je kot taki določil člen 2 Uredbe. Taki nista po svoji naravi. Zato primerjava med Ceuto in Melillo na eni in peloponeškimi pristanišči na drugi strani ovrže in ne potrjuje trditve grške vlade, da je Peloponez otok.

46 Poleg tega, kot poudarja generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, čeprav je res, da sta glede na afriško celino pristanišči teh mest celinski, pa je tudi res, da sta glede na evropsko celino in zlasti na Iberski polotok ti pristanišči podobni otoškim pristaniščem, ker nimata nobene celinske povezave s Španijo.

47 Glede na zgoraj navedeno sodbo Italija in Sardegna Lines proti Komisiji, na katero se sklicuje grška vlada, zadostuje ugotovitev, da v tej sodbi Sodišče ni zavzelo stališča glede pojma „otok".

48 Končno je široka razlaga člena 6(3) Uredbe, ki jo predlaga grška vlada, v nasprotju z dejstvom, da je treba to določbo kot izjemo od splošnih pravil, ki jih določa Uredba glede svobode opravljanja storitev pomorskega prevoza znotraj države članice, ozko razlagati.

49 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je tretji očitek Komisije utemeljen.

Prvi del četrtega očitka

Trditve strank

50 Na obravnavi je Komisija pojasnila, da se prvi del četrtega očitka nanaša le na dejstvo, da se na podlagi točke 2.4.1 okrožnice št. 1151.65/2/98 grška ureditev glede ladijske posadke uporablja za potniške ladje Skupnosti v redni linijski plovbi ali na križarjenju z bruto tonažo 650 ali več, ki izvajajo otoško kabotažo.

51 Zatrjuje, da je omenjena določba okrožnice v nasprotju s členom 3(1) Uredbe, ki določa, da vsa vprašanja glede številčnega stanja posadke v pristojnosti države zastave z izjemo plovil z bruto tonažo manj kot 650 ton, za katere se lahko uporabijo pogoji države gostiteljice. Po mnenju Komisije iz navedene določbe izhaja, da se uporablja za vse potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju, ki izvajajo notranjo ali otoško kabotažo.

52 Grška vlada meni, da člen 3(2) Uredbe določa, da je za vsa vprašanja glede številčnega stanja posadke za vse kategorije plovil, ki izvajajo kabotažo med otoškimi pristanišči, vključno s potniškimi ladjami v redni linijski plovbi ali na križarjenju, odgovorna država gostiteljica.

Presoja Sodišča

53 Kot izhaja iz besedila člena 3(1) Uredbe, se ta uporablja za ladje, ki opravljajo notranjo kabotažo, in za potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju. Člen 3(2) se uporablja za ladje, ki izvajajo otoško kabotažo.

54 Ker v členu 3(1) Uredbe ni opredelitve izraza „potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju", se ta določba uporablja za vse potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju, neodvisno od vrste kabotaže, ki jo izvajajo.

55 To razlago potrjuje dejstvo, kot je v točki 54 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, da če je treba potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju, ki izvajajo kabotažo med otoki, šteti, kot da jih obravnava člen 3(2) Uredbe, sklicevanje na potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju v odstavku 1 ne bi imelo pomena, saj besedna zveza „plovila, ki izvajajo notranjo pomorsko kabotažo" že zajema potniške ladje v redni linijski plovbi ali na križarjenju.

56 Zato je glede potniških ladij v redni linijski plovbi ali na križarjenju z bruto tonažo več kot 650 ton, ki izvajajo otoško kabotažo, za vsa vprašanja glede številčnega stanja posadke pristojna država zastave. Ker točka 2.4.1 okrožnice št. 1151.65/2/98 določa nasprotno, Helenska republika ni izpolnila obveznosti iz Uredbe.

57 Iz tega sledi, da je prvi del četrtega očitka utemeljen.

Stroški

58 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Vendar na podlagi člena 69(3) tega poslovnika Sodišče stroške razdeli ali odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške, kadar stranki deloma uspeta. Komisija in Helenska republika sta uspeli le delno, zato vsaka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1) **Helenska republika – s tem da je Peloponez obravnavala kot otok in s tem da je za potniške ladje Skupnosti v redni linijski plovbi ali na križarjenju z bruto tonažo 650 ali več, ki izvajajo otoško kabotažo, kot država gostiteljica za vse zadeve, ki se nanašajo na številčno stanje ladijske posadke, uporabila nacionalne predpise – ni izpolnila obveznosti iz členov 1, 3 in 6 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža).**

2) **V preostalem delu se tožba zavrne.**

3) **Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Podpisi