WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 22 kwietnia 2010 r. *

W sprawie C-122/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (Grecja) postanowieniem z dnia 11 listopada 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 kwietnia 2009 r., w postępowaniu

Enosi Efopliston Aktoploïas i in.

przeciwko

Ypourgos Emporikis Naftilías

Ypourgos Aigaíou

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J. C. Bonichot, prezes izby, C. Toader, C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), K. Schiemann i P. Kūris, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,
sekretarz: N. Nanchev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 lutego 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Enosi Efopliston Aktoploïas i in. przez A. Kalogeropoulosa, dikigoros,

— w imieniu rządu greckiego przez S. Chalę oraz S. Trekli, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Lozano Palacios oraz D. Triantafyllou, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 10 WE, 49 WE i 249 WE a także art. 1, 2, 4 i 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) (Dz.U. L 364, s. 7 i sprostowanie Dz.U. 1998, L 187, s. 56).

2 Wniosek ten został przedstawiony w związku z dwoma sporami między stowarzyszeniem Enosi Efopliston Aktoploïas i czterema spółkami akcyjnymi zajmującymi się kabotażem: ANEK, Minoïkes Grammes, N.E. Lésvou i Blue Star Ferries przeciwko, w pierwszym z nich, Ypourgos Emporikis Naftilías (ministrowi marynarki handlowej), a w drugim – Ypourgos Aigaíou (ministrowi do spraw obszaru Morza Egejskiego) dotyczącymi dwóch decyzji wydanych przez tych ministrów, w których ustanowiono określone warunki stosujące się do kabotażu morskiego.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

3 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 3577/92:

„Od dnia 1 stycznia 1993 r. swobodę w świadczeniu usług transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego (kabotażu morskiego) mają ci armatorzy Wspólnoty, których statki są zarejestrowane i pływają pod banderą państwa członkowskiego, pod warunkiem, że statki te spełniają wszystkie warunki wykonywania kabotażu w tym państwie członkowskim, łącznie ze statkami zarejestrowanymi w Euros, po przyjęciu tego rejestru przez Radę".

4 Artykuł 6 rozporządzenia nr 3577/92 stanowi:

„1. W drodze odstępstwa wyłącza się czasowo obowiązywanie niniejszego rozporządzenia w stosunku do następujących rodzajów morskich usług transportowych prowadzonych w rejonie Morza Śródziemnego i wzdłuż wybrzeży Hiszpanii, Portugalii i Francji:

— usługi statków wycieczkowych do dnia 1 stycznia 1995 r.,

— transport towarów strategicznych (ropa naftowa, produkty pochodzące z ropy naftowej i woda pitna) do dnia 1 stycznia 1997 r.

— usługi statków mniejszych niż 650 gt do dnia 1 stycznia 1998 r.,

— usługi statków pasażerskich i promów regularnych linii do dnia 1 stycznia 1999 r..

2. W drodze odstępstwa wyłącza się czasowo do dnia 1 stycznia 1999 r. obowiązywanie niniejszego rozporządzenia w stosunku do kabotażu wykonywanego w rejonie Morza Śródziemnego oraz kabotażu dotyczącego archipelagów Wysp Kanaryjskich, Azorów i Madery, wysp Ceuta i Melilla, wysp Francji wzdłuż wybrzeża atlantyckiego i francuskich departamentów zamorskich.

3. Z uwagi na spójność społeczno-gospodarczą odstępstwo, o którym mowa w ust. 2, jest rozszerzone na Grecję [zostaje przedłużone w przypadku Grecji] do dnia 1 stycznia 2004 r. dla regularnych usług pasażerskich i promowych oraz usług prowadzonych statkami mniejszymi niż 650 gt".

Uregulowania krajowe

5 Artykuł 1 ustawy 2932/2001 zatytułowanej „Swoboda świadczenia usług kabotażu morskiego i in." (FEK A ' 145/27.6.2001) stanowi co następuje:

„Od dnia 1 listopada 2002 r. obowiązuje swoboda świadczenia morskich usług transportowych, które: a) wykonywane są za wynagrodzeniem przez armatora

z państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej (WE), Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) z wyjątkiem Szwajcarii i b) wykonywane są między portami położonymi na kontynencie i wyspami lub między portami położonymi na wyspach przez statki przeznaczone do transportu pasażerów i pojazdów prywatnych i użytkowych, obsługujące transport pasażerski i promowy na regularnych liniach, a także przez statki o całkowitej ładowności do 650 gt […] jeśli statki te wpisane są do greckiego rejestru okrętowego lub do rejestru innego państwa członkowskiego WE, EOG lub EFTA z wyjątkiem Szwajcarii i pływają pod banderą tego państwa".

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy 2932/2001:

„Świadczenie usług przez statki przeznaczone do przewozu pasażerów i pojazdów, przez statki pasażerskie i statki towarowe trwa przez okres jednego roku, rozpoczynający się w dniu 1 listopada (usługa regularna)".

Postępowania przed sądem krajowymi i pytania prejudycjalne

7 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wniosły dwie skargi. Pierwsza ze skarg ma na celu stwierdzenie nieważności dekretu ministra marynarki handlowej nr 3332.3/1 z dnia 19 października 2001 r., zatytułowanego „Pismo potwierdzające prawidłowe spełnienie wymogów związanych z rozpoczęciem świadczenia usług na linii żeglugowej" (FEK B'1448/22.10.2001), a druga stwierdzenie nieważności

dekretu nr 3332.3/3 ministra marynarki handlowej i ministra do spraw obszaru Morza Egejskiego z dnia 19 października 2001 r., zatytułowanego „Określenie formy, treści, innych elementów i niezbędnych dokumentów a także odnośnych wymagań w przedmiocie deklaracji o rozpoczęciu świadczenia usług na linii żeglugowej" (FEK B'1448/22/10/2001).

8 Skarżące utrzymują między innymi, że istotne dla sprawy przepisy ustawy 2932/2001, na podstawie których zostały wydane wspomniane decyzje, są nieważne, gdyż są one sprzeczne w szczególności z art. 49 WE i z określonymi przepisami rozporządzenia nr 3577/92.

9 Postępowanie przed sądem krajowym doprowadziło do złożenia pierwszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na który udzielono odpowiedzi postanowieniem z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-285/05 Enosi Efopliston Aktoploïas i in. W drodze pierwszego pytania w tamtej sprawie sąd krajowy zmierzał zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenie nr 3577/92 mogło przyznawać prawa jednostkom przed dniem 1 stycznia 2004 r. w sytuacji gdy w odniesieniu do tego rodzaju kabotażu, którego sprawa dotyczyła, rozporządzenie to obowiązywało w Grecji dopiero od tego dnia.

10 W ramach odpowiedzi na te pytanie Trybunał orzekł w pkt 17-19 ww. postanowienia w sprawie Enosi Efopliston Aktoploïas i in. co następuje:

„17 […] [j]eśli w rozporządzeniu ustanawia się określony termin na dostosowanie się przez państwo członkowskie do ciążących na nim zobowiązań, to jednostki nie mogą powoływać się na rozporządzenie przed upływem tego terminu (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt, Rec. s. I-5567, pkt 20).

18 Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 3577/92, z jego art. 6 ust. 2 i 3 wynika, że stosowanie rozporządzenia zostało wyłączone do dnia 1 stycznia 2004 r. w odniesieniu do kabotażu dotyczącego wysp greckich dla regularnych usług pasażerskich oraz promowych, jak również usług świadczonych przez statki o pojemności mniejszej niż 650 gt. Ze sformułowania tego wynika, że nie przewidziano odstępstw od tego czasowego wyłączenia. Tak więc, w dziedzinie kabotażu rozporządzenie stało się skuteczne dopiero po dniu 1 stycznia 2004 r. i co za tym dopiero po tej dacie mogło przyznawać prawa jednostkom (zob. podobnie również wyrok [z dnia 14 grudnia 1971 r.] w sprawie [43/71] Politi, [Rec. s. 1039] pkt 10).

19 Wykładni tej nie podważają argumenty Trybunału zawarte w pkt 45 wyroku z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie (Rec. s. I-7411), w którym stwierdził on, że nawet jeśli państwa członkowskie nie mają obowiązku przyjęcia takich środków przed upływem terminu transpozycji, to z art. 10 akapit drugi WE, art. 249 akapit trzeci WE i dyrektywy Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.U. L 78 s. 32) wynika, że w trakcie tego okresu powinny one powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatów określonych w dyrektywie. Tak więc, nawet jeśli wyjść z założenia, że przewidziane w rozporządzeniu nr 3577/92 czasowe wyłączenie ma charakter zbliżony do terminu transpozycji dyrektywy do prawa krajowego to z postanowienia odsyłającego w każdym razie nie wynika, by w sprawie zawisłej przed sądem krajowym Republice Greckiej zarzucono ustanowienie takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić stosowaniu rozporządzenia od dnia 1 stycznia 2004 r.".

11 Mając na uwadze pkt 19 ww. postanowienia w sprawie Enosi Efopliston Aktoploïas i in., sąd krajowy uważa, że odpowiedź Trybunału na pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawie C-285/05 byłaby prawdopodobnie odmienna gdyby łącznie wystąpiły dwie następujące okoliczności: a) Trybunał stwierdza, że w okresie obowiązywania czasowego wyłączenia stosowania przez Republikę Grecką rozporządzenia nr 3577/92,

czyli do dnia 1 stycznia 2004 r. ustawodawca grecki miał obowiązek powstrzymania się od przyjmowania takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić pełnemu i skutecznemu stosowaniu tego rozporządzenia przez Grecję od dnia 1 stycznia 2004 r. i b) Trybunał zauważa, że przepisy takie jak te, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu, przyjęte przez ustawodawcę greckiego przed dniem 1 stycznia 2004 r., poważnie zagrażają pełnemu i skutecznemu stosowaniu przez Grecję tego rozporządzenia od dnia 1 stycznia 2004 r.

12 Uznając, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu wymaga dokonania dodatkowej wykładni art. 10 WE, 49 WE i 249 WE oraz określonych przepisów rozporządzenia nr 3577/92, Symvoulio tis Epikrateias (rada państwa) postanowiła zawiesić postępowanie w sprawie i skierować do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania prejudycjalne:

„1) W rozumieniu art. 10 akapit drugi WE i art. 249 akapit drugi WE:

a) czy ustawodawca grecki miał obowiązek powstrzymania się w okresie obowiązywania czasowego wyłączenia stosowania rozporządzenia nr 3577/92 […] wprowadzonego w odniesieniu do Republiki Greckiej przez art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia, czyli do dnia 1 stycznia 2004 r., od przyjmowania takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić pełnemu i skutecznemu stosowaniu przez Grecję rozporządzenia nr 3577/92 po dniu 1 stycznia 2004 r.?

b) czy jednostki mają prawo do powoływania się na to rozporządzenie w celu kwestionowania ważności przepisów ustanowionych przez ustawodawcę greckiego przed dniem 1 stycznia 2004 r., w sytuacji gdy te przepisy krajowe

poważnie zagrażają pełnemu i skutecznemu stosowaniu rozporządzenia przez Grecję po dniu 1 stycznia 2004 r.?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy pełne stosowanie przez Grecję rozporządzenia nr 3577/92 od dnia 1 stycznia 2004 r. było poważnie zagrożone ze względu na przyjęcie przez ustawodawcę greckiego, przed dniem 1 stycznia 2004 r., przepisów o charakterze wyczerpującym i trwałym, które są niezgodne z przepisami rozporządzenia nr 3577/92, przy jednoczesnym braku ustanowienia, że przestają obowiązywać od dnia 1 stycznia 2004 r.?

3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie, czy art. 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 3577/92 zezwalają na przyjęcie przepisów krajowych, zgodnie z którymi armatorzy mogą świadczyć usługi kabotażu morskiego tylko na określonych liniach, których lista jest ustalana corocznie przez właściwą władzę krajową i pod warunkiem uzyskania pozwolenia administracyjnego w ramach systemu pozwoleń charakteryzującego się następującymi cechami:

   a) dotyczy on wszystkich linii obsługujących wyspy bez czynienia jakichkolwiek rozróżnień;

   b) władze krajowe mają, w ramach przyjęcia wniosku o pozwolenie na rozpoczęcie świadczenia usługi regularnej, możliwość wprowadzenia, w sposób uznaniowy i bez uprzedniego określenia stosowanych kryteriów, zmian dotyczących takich elementów złożonego wniosku jak częstotliwość usług i okresy przerw w ich świadczeniu oraz opłaty za przewóz?

4) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie, czy przepisy krajowe stanowiące, że armator, któremu zostało wydane przez administrację pozwolenie na rozpoczęcie świadczenia usług na określonej linii (poprzez przyjęcie wniosku w formie pierwotnej bądź po uprzednim dokonaniu zmian dotyczących jego określonych elementów, które to zmiany zostały zaakceptowane przez armatora) jest co do zasady zobowiązany do świadczenia usług w sposób nieprzerwany na danej linii przez cały okres obsługi w ciągu danego roku i do przedłożenia przed rozpoczęciem świadczenia usług listu gwarancyjnego, tytułem gwarancji wypełnienia tego zobowiązania, która podlega przepadkowi w całości lub w części w razie niewykonania lub niepełnego wykonania zobowiązania, prowadzą do takiego ograniczenia swobody świadczenia usług, która w rozumieniu art. 49 WE nie jest dopuszczalna?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

13 W drodze pytania drugiego, które należy przeanalizować w pierwszej kolejności, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w razie ustalenia, że ustawodawca grecki miał obowiązek powstrzymania się w okresie obowiązywania czasowego wyłączenia stosowania rozporządzenia nr 3577/92 od przyjmowania takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić pełnemu i skutecznemu stosowaniu tego rozporządzenia po dniu 1 stycznia 2004 r., czyli dniu, w którym wyłączenie to wygasło, pełne i skuteczne stosowanie rozporządzenia było poważnie zagrożone ze względu na ustanowienie przez ustawodawcę greckiego przed dniem 1 stycznia 2004 r. przepisów o charakterze wyczerpującym i trwałym, które są niezgodne z przepisami tego rozporządzenia przy jednoczesnym braku ustanowienia, że przestają one obowiązywać z dniem 1 stycznia 2004 r.

14 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym uważają, że na pytanie te należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Tymczasem rząd grecki i Komisja proponują, aby udzielić na nie zasadniczo odpowiedzi przeczącej.

15 Należy zauważyć w tym względzie, że samej w sobie okoliczności, że państwo członkowskie przyjęło w 2001 r. takie uregulowania jak ustawa 2932/2001 – zakładając, że ustawa ta jest niezgodna z rozporządzeniem nr 3577/92 – nie można uważać za poważne zagrożenie pełnego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia po upływie okresu czasowego wyłączenia ustalonego na dzień 1 czerwca 2004 r. i to pomimo wyczerpującego charakteru tych uregulowań. Taka okoliczność nie może bowiem sama w sobie przeszkodzić w pełnym stosowaniu tegoż rozporządzenia po upływie okresu czasowego wyłączenia.

16 Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku okoliczności, że uregulowania takie jak ustawa 2932/2001 mają charakter trwały. Jak bowiem słusznie zauważają rząd grecki i Komisja, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby uregulowania te zostały uchylone przed upływem okresu czasowego wyłączenia.

17 W konsekwencji na drugie z przedstawionych pytań należy odpowiedzieć w ten sposób, że przy założeniu, że ustawodawca grecki miał obowiązek powstrzymania się w okresie obowiązywania czasowego wyłączenia stosowania w Grecji rozporządzenia nr 3577/92 od przyjmowania takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić pełnemu i skutecznemu stosowaniu tego rozporządzenia po dniu 1 stycznia 2004 r., czyli dniu, w którym wyłączenie to wygasło, pełne i skuteczne stosowanie rozporządzenia nie było poważnie zagrożone ze względu na samą tylko okoliczność przyjęcia przez ustawodawcę greckiego w 2001 r. przepisów o charakterze wyczerpującym i trwałym, które są niezgodne z przepisami tego rozporządzenia, przy jednoczesnym braku ustanowienia, że przestają one obowiązywać z dniem 1 stycznia 2004 r.

W przedmiocie pytań pierwszego, trzeciego i czwartego

18 Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pytanie drugie, nie ma konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze. Ponadto nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte z uwagi na to, że zostały one przedstawione na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na dwa pierwsze pytania.

W przedmiocie kosztów

19 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Przy założeniu, że ustawodawca grecki miał obowiązek powstrzymania się w okresie obowiązywania czasowego wyłączenia stosowania w Grecji rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) od przyjmowania takich przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić pełnemu i skutecznemu stosowaniu tego rozporządzenia po dniu 1 stycznia 2004 r., czyli dniu, w którym wyłączenie to wygasło, pełne i skuteczne stosowanie rozporządzenia nie było poważnie zagrożone ze względu na samą tylko okoliczność przyjęcia przez ustawodawcę greckiego

w 2001 r. przepisów o charakterze wyczerpującym i trwałym, które są niezgodne z przepisami tego rozporządzenia, przy jednoczesnym braku ustanowienia, że przestają one obowiązywać z dniem 1 stycznia 2004 r.

Podpisy