SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 22. aprila 2010*

V zadevi C-122/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Symvoulio tis Epikrateias (Grčija) z odločbo z dne 11. novembra 2008, ki je prispela na Sodišče 2. aprila 2009, v postopku

Enosi Efopliston Aktoploïas in drugi

proti

Ypourgos Emporikis Naftilías,

Ypourgos Aigaíou

* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, C. Toader, sodnica, C. W. A. Timmermans (poročevalec), K. Schiemann in P. Kūris, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodni tajnik: N. Nanchev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. februarja 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Enosi Efopliston Aktoploïas in druge A. Kalogeropoulos, odvetnik,

– za grško vlado S. Chala in S. Trekli, zastopnici,

– za Evropsko komisijo L. Lozano Palacios in D. Triantafyllou, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 10 ES, 49 ES in 249 ES ter členov 1, 2, 4 in 6(3) 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, in popravek UL 1998, L 187, str. 56).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru dveh sporov združenja Enosi Efopliston Aktoploïas in štirih delniških družb za kabotažo, ANEK, Minoïkes Grammes, N. E. Lésvou in Blue Star Ferries, z Ypourgos Emporikis Naftilías (minister za trgovsko mornarico) na eni strani in z Ypourgos Aigaíou (minister za Egejsko morje) na drugi strani v zvezi z veljavnostjo dveh odlokov teh ministrov, v katerih so bili za pomorsko kabotažo določeni nekateri pogoji.

Pravni okvir

Ureditev Unije

3 Člen 1(1) Uredbe št. 3577/92 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."

4 Člen 6 Uredbe št. 3577/92 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 veljata 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."

Nacionalna ureditev

5 Člen 1(1) zakona št. 2932/2001, naslovljen „Prosti pretok storitev pomorske kabotaže in drugo" (FEK A' 145/27.6.2001), določa:

„Od 1. novembra 2002 velja svoboda opravljanja storitev v pomorskem prometu, ki: a) jih za plačilo opravlja ladjar države članice Evropske skupnosti (ES) ali Evropskega

gospodarskega prostora (EGP) ali Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA), razen Švice; in b) ki se opravljajo med pristanišči na celini in otokih ali med pristanišči na otokih z ladjami, namenjenimi prevozu potnikov in vozil, potniškimi ali trgovskimi, na rednih linijah za potniški prevoz ali trajektnih linijah, ter z ladjami z bruto tonažo do 650 računskih enot […] pod pogojem, da so te ladje vpisane v grški register plovil ali v register druge države članice ES ali EGP ali EFTA, razen Švice, in da plujejo pod zastavo te države."

6 Člen 3(1) zakona št. 2932/2001 določa:

„Ladja, namenjena prevozu potnikov in vozil, potniška ali trgovska, se za izvajanje storitev uporablja za obdobje enega leta, ki se začne 1. novembra (redni prevozi)."

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

7 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pri predložitvenem sodišču vložile dve tožbi. S prvo tožbo predlagajo razveljavitev odloka ministra za trgovsko mornarico št. 3332.3/1 z dne 19. oktobra 2001, naslovljenega „Garancija za pravilno izpolnitev pogojev za opravljanje ladijskih prevozov na določeni liniji" (FEK B' 1448/22.10.2001), z drugo pa je predlagana razveljavitev medministrskega odloka št. 3332.3/3 z dne

19. oktobra 2001, ki sta ga izdala ministra, pristojna za trgovsko mornarico in za Egejsko morje in je naslovljen „Opredelitev oblike, vsebine in drugih sestavin ter zahtevane dokumentacije in pogojev, ki se na to nanašajo, izjave o opravljanju rednih ladijskih prevozov na določeni liniji“ (FEK B’ 1448/22.10.2001).

8 Navedene tožeče stranke med drugim trdijo, da so upoštevne določbe zakona št. 2932/2001, na podlagi katerih sta bila sprejeta navedena odloka, neveljavne, ker so v nasprotju zlasti s členom 49 ES in nekaterimi določbami Uredbe št. 3577/92.

9 V okviru postopka v glavni stvari je bil vložen prvi predlog za sprejetje predhodne odločbe, v zvezi s katerim je bil sprejet sklep z dne 28. septembra 2006 v zadevi Enosi Efopliston Aktoploïas in drugi (C-285/05). S prvim vprašanjem, zastavljenim v tej zadevi, je želelo predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali so lahko z Uredbo št. 3577/92 posameznikom podeljene pravice pred 1. januarjem 2004, medtem ko se je za zadevno vrsto kabotaže ta uredba v Grčiji začela izvajati šele po tem datumu.

10 V okviru odgovora na to vprašanje je, kot izhaja iz točk od 17 do 19 zgoraj navedenega sklepa Enosi Efopliston Aktoploïas in drugi, Sodišče navedlo:

„17 […] zato se posamezniki, kadar je v uredbi za državo članico določen rok, v katerem se mora uskladiti z obveznostmi, ki iz te izhajajo, na zadevno uredbo ne morejo sklicevati pred iztekom tega roka (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 1992 v zadevi Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, Recueil, str. I-5567, točka 20).

18 Glede Uredbe št. 3577/92 je treba ugotoviti, da iz njenega člena 6(2) in (3) izhaja, da je bila kabotaža za povezavo z grškimi otoki za redne prevoze potnikov in prevoze s trajekti, ki jih zagotavljajo plovila bruto tonaže 650 ali manj, izvzeta iz uporabe zadevne uredbe do 1. januarja 2004. Iz tega sklepa izhaja, da odstopanja od tega začasnega izvzetja niso dovoljena. Zato je za ta poseben sektor kabotaže uredba začela učinkovati šele po 1. januarju 2004 in torej lahko posameznikom podeljuje pravice le po tem datumu (glej v tem smislu tudi sodbo [z dne 14. decembra 1971 v zadevi] Politi, [43/71, Recueil, str. 1039], točka 10).

19 Te razlage ni mogoče ovreči s sklepanjem Sodišča v točki 45 sodbe z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. 7411), v kateri je navedlo, da – čeprav države članice niso dolžne sprejeti ukrepov, ki jih nalaga direktiva Skupnosti, pred iztekom roka za njen prenos – iz povezane uporabe členov 10, drugi odstavek, ES in 249, tretji odstavek, ES ter iz Direktive Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 o spremembi Direktive 75/442/EGS o odpadkih izhaja, da se morajo v tem obdobju vzdržati sprejetja določb, ki bi resno ogrozile cilj, ki mu sledi ta direktiva. Tudi ob domnevi, da je začasno izvzetje, določeno v Uredbi št. 3577/92, lahko izenačeno z rokom za prenos direktive v nacionalno zakonodajo, iz predložitvene odločbe nikakor ne izhaja, da se Helenski republiki očita, da je sprejela take določbe, ki bi lahko resno ogrozile izvajanje te uredbe po 1. januarju 2004."

11 Predložitveno sodišče ob upoštevanju točke 19 zgoraj navedenega sklepa Enosi Efopliston Aktoploïas meni, da bi bil odgovor na vprašanje, zastavljeno v zadevi C-285/05, lahko drugačen, če bi bila kumulativno izpolnjena ta pogoja, in sicer: (a) Sodišče meni, da grški zakonodajalec v prehodnem obdobju veljavnosti začasnega izvzetja od uporabe Uredbe št. 3577/92, ki je bilo Helenski republiki priznano do

1. januarja 2004, ne sme sprejeti določb, ki bi lahko resno ogrozile polno in učinkovito izvajanje te uredbe v Grčiji od 1. januarja 2004 dalje, in (b) Sodišče meni, da določbe, kot so grške določbe, sprejete pred 1. januarjem 2004, ki so pomembne za rešitev sporov iz postopka v glavni stvari, resno ogrožajo polno ter učinkovito izvajanje navedene uredbe v Grčiji od 1. januarja 2004 dalje.

12 Ker je Symvoulio tis Epikrateias (državni svet) menilo, da je za rešitev sporov, o katerih odloča, nujna dodatna razlaga členov 10 ES, 49 ES in 249 ES ter nekaterih določb Uredbe št. 3577/92, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali v skladu s členoma 10, drugi odstavek, ES in 249, drugi odstavek, ES velja, da:

a) bi se moral grški zakonodajalec v obdobju začasnega izvzetja od uporabe Uredbe št. 3577/92 […] ki je bilo uvedeno v členu 6(3) te uredbe in ki velja za [Helensko republiko] do 1. januarja 2004, vzdržati sprejetja določb, ki bi lahko resno ogrozile polno in učinkovito izvajanje Uredbe št. 3577/92 v Grčiji od 1. januarja 2004 dalje;

b) imajo posamezniki pravico, da se pri izpodbijanju veljavnosti določb, ki jih je grški zakonodajalec sprejel pred 1. januarjem 2004, sklicujejo na zadevno

uredbo, če navedene nacionalne določbe resno ogrožajo polno in učinkovito izvajanje te uredbe v Grčiji od 1. januarja 2004 dalje?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je polno izvajanje Uredbe št. 3577/92 od 1. januarja 2004 v Grčiji resno ogroženo, ker je grški zakonodajalec pred 1. januarjem 2004 sprejel predpise, ki so izčrpni in stalni, ki ne vsebujejo določbe, da prenehajo veljati s 1. januarjem 2004, in ki niso skladni z določbami Uredbe št. 3577/92?

3. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje pritrdilen, ali členi 1, 2 in 4 Uredbe št. 3577/92 dopuščajo sprejetje nacionalnih predpisov, v skladu s katerimi lahko ladjarji opravljajo storitve pomorske kabotaže le na določenih linijah, ki jih vsako leto opredeli za to področje pristojen nacionalni organ, in po predhodni pridobitvi upravnega dovoljenja, ki se izda v okviru sistema odobritve s tema lastnostma:

   a) brez izjem se nanaša na vse linije za prevoze na otoke, z otokov in med otoki,

   b) pristojni nacionalni organi imajo možnost, da ugodijo vlogi za izdajo dovoljenja za opravljanje ladijskih prevozov na določeni liniji po enostranski spremembi – o kateri odločijo z diskrecijsko pravico in brez predhodno opredeljenih meril, ki se pri tem uporabljajo – sestavin vloge, ki se nanašajo na pogostost in obdobje prekinitve izvajanja storitve ter prevoznino?

4. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje pritrdilen, ali nacionalna zakonodaja, ki določa, da je ladjar, ki mu je upravni organ izdal dovoljenje za opravljanje ladijskih prevozov na določeni liniji (potem ko je bilo njegovi vlogi ugodeno bodisi v obliki, v kakršni je bila predložena, bodisi po spremembi nekaterih njenih sestavin, ki jih je ladjar sprejel), načeloma dolžan neprekinjeno in v vsem enoletnem obdobju obratovanja opravljati ladijske prevoze na določeni liniji in da mora, preden začne izvajati te storitve, zaradi zavarovanja izpolnitve prevzetih obveznosti predložiti garancijo, ki se uveljavi delno ali v celoti, če teh obveznosti ne izpolni ali jih ne izpolni pravilno, uvaja nedovoljeno omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 49 ES?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Drugo vprašanje

13 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali je – če se je moral grški zakonodajalec v obdobju začasnega izvzetja uporabe v Grčiji Uredbe št. 3577/92 vzdržati sprejetja predpisov, ki bi lahko resno ogrozili polno in učinkovito izvajanje te uredbe od 1. januarja 2004 dalje, datuma, ko preneha obdobje izvzetja – to polno in učinkovito izvajanje resno ogroženo zato, ker je grški zakonodajalec pred 1. januarjem 2004 v nasprotju z navedeno uredbo sprejel predpise, ki so izčrpni in stalni in ne vsebujejo določbe, da prenehajo veljati s 1. januarjem 2004.

14 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari menijo, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno, medtem ko grška vlada in Komisija v bistvu predlagata nikalen odgovor.

15 V zvezi s tem je treba poudariti, da preprosto dejstvo, da je država članica leta 2001 sprejela predpis, kot je zakon št. 2932/2001, ob predpostavki, da ta ni v skladu z Uredbo št. 3577/92, ne more kot tako ogroziti izvajanja te uredbe po prenehanju začasnega izvzetja, to je 1. januarja 2004, ne glede na izčrpnost tega predpisa. Tako dejstvo samo po sebi namreč ne more preprečiti polne uporabe navedene uredbe po izteku obdobja začasnega izvzetja.

16 Enako velja, kadar je predpis, kakršen je zakon št. 2932/2001, stalen. Kot namreč pravilno poudarjata grška vlada in Komisija, nič ne preprečuje razveljavitve tega predpisa pred iztekom obdobja začasnega izvzetja.

17 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da če se je moral grški zakonodajalec v obdobju začasnega izvzetja uporabe Uredbe št. 3577/92 v Grčiji vzdržati sprejetja predpisov, ki bi lahko resno ogrozili polno in učinkovito izvajanje te uredbe od 1. januarja 2004 dalje, ko je prenehalo obdobje izvzetja, to polno in učinkovito izvajanje ni resno ogroženo samo zato, ker je grški zakonodajalec pred 1. januarjem 2004 sprejel predpise, ki so v nasprotju z navedeno uredbo, ki so izčrpni in stalni in ki ne vsebujejo določbe, da prenehajo veljati s 1. januarjem 2004.

Prvo, tretje in četrto vprašanje

18 Glede na odgovor na drugo vprašanje, na prvo vprašanje ni treba odgovoriti. Ker sta bili poleg tega tretje in četrto vprašanje postavljeni za primer pritrdilnega odgovora na prvo in drugo vprašanje, nanju prav tako ni treba odgovoriti.

Stroški

19 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Če se je moral grški zakonodajalec v obdobju začasnega izvzetja uporabe 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) v Grčiji vzdržati sprejetja predpisov, ki bi lahko resno ogrozili polno in učinkovito izvajanje te uredbe od 1. januarja 2004 dalje, ko je prenehalo obdobje izvzetja, to polno in učinkovito izvajanje ni resno ogroženo samo zato, ker je

grški zakonodajalec pred 1. januarjem 2004 sprejel predpise, ki so v nasprotju z navedeno uredbo, ki so izčrpni in stalni in ki ne vsebujejo določbe, da prenehajo veljati s 1. januarjem 2004.

Podpisi