WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 9 marca 2006 r. *

W sprawie C-323/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 24 lipca 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez I. Martínez del Peral i K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez L. Fraguas Gadea i J.M. Rodrígueza Cárcama, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: hiszpański.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), prezes izby, J. Makarczyk, R. Silva de Lapuerta, P. Kūris i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Tizzano,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 września 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 listopada 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że utrzymując w mocy uregulowania:

— pozwalające na udzielenie zamówienia na usługi transportu morskiego w zatoce Ría de Vigo tylko jednemu operatorowi na okres 20 lat oraz stanowiące, że jednym z kryteriów udzielenia koncesji jest doświadczenie w zakresie transportu po tej zatoce,

— pozwalające na nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na sezonowe usługi transportowe połączeń z wyspami lub na regularne usługi transportowe między portami kontynentalnymi,

— pozwalające na ustanowienie systemu bardziej restrykcyjnego niż ten, który obowiązywał w chwili wejścia w życie 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, str. 7), w tym przypadku [bardziej restrykcyjnego] niż system ustanowiony decyzją z dnia 11 czerwca 1984 r.,

— które nie zostały w ogóle skonsultowane z Komisją przed ich przyjęciem,

Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 1, 4, 7 i 9 rozporządzenia nr 3577/92 i uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tego rozporządzenia oraz traktatu WE.

Ramy prawne

Prawo wspólnotowe

2 Artykuł 59 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 49 WE) w akapicie pierwszym stanowił:

„W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia".

3 Artykuł 62 traktatu WE (uchylony traktatem amsterdamskim) stanowił:

„Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego traktatu państwa członkowskie nie będą wprowadzały nowych ograniczeń swobody świadczenia usług, faktycznie istniejącej w chwili jego wejścia w życie" [tłumaczenie nieoficjalne].

4 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 3577/92 stanowi:

„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 [...]".

5 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 3577/92:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

1) »usługi transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego (kabotaż morski)« oznaczają usługi świadczone za wynagrodzeniem i obejmują zwłaszcza:

   a) kabotaż kontynentalny: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między portami położonymi na terenie kontynentu lub głównego terytorium jednego i tego samego państwa członkowskiego bez zawijania na wyspy;

   [...]

c) kabotaż wyspowy: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między:

— portami położonymi na kontynencie a jedną lub więcej wyspami jednego i tego samego państwa członkowskiego,

— portami położonymi na wyspach jednego i tego samego państwa członkowskiego,

[...]".

6 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 3577/92 stanowi:

„Państwo członkowskie może przyjmować zamówienia [udzielać zamówień] na usługi publiczne lub nakładać obowiązek [zobowiązania z tytułu] świadczenia usług publicznych, jako warunek prowadzenia usług kabotażowych, na spółki żeglugowe uczestniczące w świadczeniu regularnych usług na, z i między wyspami".

7 Artykuł 6 rozporządzenia nr 3577/92 brzmi następująco:

„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 [o tonażu mniejszym 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] Ceut[y] i Melill[i], 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 do dnia 1 stycznia 2004 r. dla regularnych usług pasażerskich oraz promowych [oraz dla usług] prowadzonych statkami mniejszymi niż 650 gt [o tonażu mniejszym niż 650 GT]".

8 Artykuł 7 rozporządzenia nr 3577/92 stanowi:

„Do spraw objętych niniejszym rozporządzeniem stosuje się art. 62 traktatu".

9 Artykuł 9 rozporządzenia nr 3577/92 stanowi:

„Przed przyjęciem przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych we wdrażaniu niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie przeprowadzą konsultacje z Komisją. Poinformują one Komisję o wszystkich przyjętych w tej sprawie środkach".

Uregulowania krajowe

10 Dnia 9 kwietnia 1999 r. w Comunidad Autónoma (regionie autonomicznym) Galicji przyjęto ustawę 4/1999 o uznaniu publicznego transportu morskiego dla osób podróżujących po Ría de Vigo za usługę publiczną należącą do Junta de Galicia (regionalnego rządu Galicji) (ley 4/1999 de declaración de servicio público de titularidad de la Junta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo, BOE nr 118 z dnia 18 maja 1999 r., str. 18552, zwaną dalej „ustawą 4/1999").

11 Zgodnie z art. 2 ust. 2 i 3 tej ustawy regionalna administracja Galicji zarządza pośrednio usługami transportu morskiego dla osób podróżujących po Ría de Vigo poprzez udzielanie koncesji na 20 lat, odnawialnych maksymalnie na okres dziesięciu lat.

12 Artykuł 3 ustawy 4/1999 stanowi, że koncesji udziela się w przetargu publicznym i że między innymi bierze się pod uwagę nabyte doświadczenie w zakresie transportu po Ría de Vigo, jakość usług, opłaty, zobowiązanie do zatrudniania w Ría de Vigo pracowników transportu na podstawie kryteriów stażu pracy i profesjonalizmu, jak również gwarancje poszanowania środowiska naturalnego wysp Cíes.

13 System obowiązujący przed ustawą 4/1999 został ustanowiony decyzją z dnia 11 czerwca 1984 r., na mocy której świadczenie regularnych usług transportu morskiego w zakresie przewozu pasażerów i towarów między Vigo i Cangas oraz między Vigo i Moaña podlegało odnawialnemu zezwoleniu na okres dziesięciu lat.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

14 Po otrzymaniu szeregu skarg Komisja, uznając, że ustawa 4/1999 nie jest zgodna z rozporządzeniem nr 3577/92, skierowała w dniu 19 lipca 2000 r. do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybienia, na które odpowiedziało ono pismem z dnia 5 października 2000 r.

15 Ponieważ Komisja nie uznała udzielonych w tej odpowiedzi wyjaśnień za satysfakcjonujące, wystąpiła ona w dniu 7 maja 2001 r. do Królestwa Hiszpanii z uzasadnioną opinią, wzywając to państwo członkowskie do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia.

16 Ponieważ jednak Komisja uznała, że środki niezbędne do zastosowania się do zobowiązań wynikających z rozporządzenia nr 3577/92 nie zostały podjęte przez władze hiszpańskie, postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie obowiązywania rozporządzenia nr 3577/92 w stosunku do usług transportu morskiego wewnątrz Ría de Vigo

17 Przed przystąpieniem do rozpatrywania czterech zarzutów przedstawionych przez Komisję, podnoszących naruszenie odpowiednio art. 1, 4, 7 i 9 rozporządzenia nr 3577/92, należy orzec w przedmiocie argumentu rządu hiszpańskiego, że skarga jest w każdym razie bezzasadna, ponieważ rozporządzenie to nie obowiązuje w stosunku do usług transportu morskiego wewnątrz Ría de Vigo, podlegających przepisom ustawy 4/1999.

18 Zdaniem tego rządu pod pojęciem „kabotaż morski" należy rozumieć przewóz drogą morską towarów i pasażerów między portami. Zaś transport morski wewnątrz Ría de Vigo nie stanowi ani przewozu drogą morską, ani przewozu między portami w rozumieniu nadanym tym pojęciom w ramach rozporządzenia nr 3577/92.

19 Po pierwsze, jeśli chodzi o pojęcie „przewóz drogą morską", rząd hiszpański utrzymuje, że prawodawca wspólnotowy, regulując transport morski, odnosił się do morza zewnętrznego, a nie wód wewnętrznych. Zaś morze zewnętrzne odpowiada zdaniem tego rządu morzu terytorialnemu, zgodnie z jego definicją zawartą w umowach międzynarodowych, a konkretnie w art. 8 konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r. (zwanej dalej „konwencją z Montego Bay"), która przeciwstawia je wodom wewnętrznym, to znaczy wodom położonym do wewnątrz od linii podstawowej morza terytorialnego.

20 Ponadto zdaniem tego rządu rozporządzenie nr 3577/92 jest oparte na zasadzie, że kabotaż stanowi jednocześnie zasadniczy element wspólnotowego systemu komunikacyjnego oraz narzędzie niezbędne do stworzenia rynku wewnętrznego. Zaś w odróżnieniu od żeglugi zewnętrznej lub po morzu terytorialnym żegluga odbywająca się w całości po wodach wewnętrznych wywiera nadzwyczaj ograniczone skutki gospodarcze i społeczne, które mają niewielki wpływ na cel tworzenia rynku wewnętrznego w ramach wspólnotowych.

21 W drugiej kolejności rząd hiszpański podnosi, że żegluga po Ría de Vigo nie stanowi żeglugi między portami, ponieważ po pierwsze zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi ría stanowi w całości część obszaru obsługi portu w Vigo, a po drugie wyspy Cíes nie mają portu, a jedynie nabrzeże przeznaczone do wysadzania podróżnych na ląd, którego możliwości w zakresie liczby zawijających statków są bardzo ograniczone.

22 Wreszcie rząd ten uważa, że z definicji pojęć obszaru morskiego i obszaru portowego zawartych w art. 2 dyrektywy Rady 98/18/WE z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Dz.U. L 144, str. 1) również wynika, że całość wód Ría de Vigo jest objęta obszarem portowym. A zatem same uregulowania wspólnotowe nie uznają tej strefy za obszar morski.

23 W celu dokonania wykładni przepisu prawa wspólnotowego należy wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cel zmierzony w regulacji, której ów przepis stanowi część (wyrok z dnia 7 czerwca 2005 r. w sprawie C-17/03 VEMW i in., Zb.Orz. str. I-4983, pkt 41 wraz z powołanym orzecznictwem).

24 Wynika z tego, że do dokonania wykładni wyrażeń „przewóz drogą morską [...] między portami", które wchodzą w skład definicji kabotażu kontynentalnego i kabotażu wyspowego zawartych w art. 2 pkt 1 lit. a) i c) rozporządzenia nr 3577/92,

należy mieć na uwadze cel tego rozporządzenia, to znaczy wprowadzenie swobody świadczenia usług w zakresie kabotażu morskiego na warunkach i z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w tym rozporządzeniu (zob. wyrok z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir i in., Rec. str. I-1271, pkt 19).

25 Zaś utożsamienie pojęć „morze" w rozumieniu rozporządzenia nr 3577/92 oraz „morze terytorialne" w rozumieniu konwencji z Montego Bay może być sprzeczne z tym celem. Stosowanie tego rozporządzenia wyłącznie do morza terytorialnego w rozumieniu ww. konwencji mogłoby bowiem wyłączyć spod liberalizacji, którą rozporządzenie to ma na celu, potencjalnie znaczny zakres usług transportu morskiego, gdyż są one świadczone po wewnętrznej stronie linii podstawowej morza terytorialnego, którą państwa mogą wytyczyć na mocy tej konwencji, przeprowadzając linię między punktami wyznaczającymi naturalne wejście do zatoki.

26 Ponadto z rozporządzenia nr 3577/92 nie wynika, by ustawodawca wspólnotowy pragnął ograniczyć jego zakres przedmiotowy wyłącznie do morza terytorialnego w rozumieniu konwencji z Montego Bay.

27 Zatem nie można przyjąć, że pojęcia te są tożsame.

28 Argument, że żegluga po ría takiej jak Ría de Vigo ma jedynie niewielki wpływ na cel stworzenia rynku wewnętrznego, również nie jest istotny. Nic w rozporządzeniu nr 3577/92 nie wskazuje bowiem na to, że jego zakres przedmiotowy miałby być uzależniony od skutków, jakie żegluga na danym obszarze z gospodarczego i społecznego punktu widzenia wywiera na tworzenie rynku wewnętrznego.

29 Z powyższego wynika, że za pośrednictwem dowodów, na które powołuje się rząd hiszpański, nie można wykazać, że ría, to jest zalana przez morze dolina rzeczna taka jak Ría de Vigo, nie stanowi części morza w rozumieniu rozporządzenia nr 3577/92.

30 Ponadto nie można również uznać argumentu, że usługi transportu morskiego po Ría de Vigo nie odbywają się między portami w rozumieniu rozporządzenia nr 3577/92.

31 W odróżnieniu bowiem od dyrektywy 98/18, w której w art. 2 lit. p) zdefiniowano „obszar portowy" jako „każdy obszar, który nie jest obszarem morskim określonym przez państwa członkowskie [...]", rozporządzenie nr 3577/92 nie zawiera odesłania do prawa tychże państw na potrzeby definicji pojęcia „port".

32 Zaś zarówno względy jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa wspólnotowego, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Wspólnocie autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (wyrok z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-43/04 Stadt Sundern, Zb.Orz. str. I-4491, pkt 24 wraz z powołanym orzecznictwem).

33 Wobec tego, biorąc pod uwagę kontekst rozporządzenia nr 3577/92 oraz jego cel, to jest wprowadzenie swobody świadczenia usług w zakresie kabotażu morskiego, pojęcie „port", o które chodzi w tym rozporządzeniu, obejmuje nawet niewielkie obiekty infrastruktury służące do załadunku i wyładunku przewożonych drogą morską towarów lub osób. Zatem obiekty znajdujące się na wyspach Cíes należy uznać za porty w rozumieniu rozporządzenia nr 3577/92.

34 Ponadto autonomiczna i jednolita wykładnia pojęcia „port" w rozumieniu tego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że obiekty znajdujące się w miejscowościach Vigo, Cangas i Moaña mieszczą się pod tym pojęciem, skoro każdy z nich ma infrastrukturę umożliwiającą załadunek i wyładunek osób i towarów przewożonych drogą morską.

35 Z całości powyższych rozważań wynika, że usługi pasażerskiego transportu morskiego wewnątrz Ría de Vigo, podlegające przepisom ustawy 4/1999, stanowią usługi przewozu drogą morską między portami w rozumieniu rozporządzenia nr 3577/92. W związku z tym rozporządzenie to obowiązuje w stosunku do tych usług.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, naruszenia art. 1 rozporządzenia nr 3577/92

36 Komisja utrzymuje, że ustawa 4/1999 narusza przepisy art. 1 rozporządzenia nr 3577/92 pod dwoma względami: po pierwsze dlatego, że zastrzega usługi pasażerskiego transportu morskiego po Ría de Vigo dla jednego przedsiębiorstwa poprzez udzielenie koncesji na 20 lat, co uniemożliwia dostęp do rynku w okresie ważności tej koncesji, po drugie, ponieważ jako kryterium wyboru koncesjonariusza przyjmuje nabyte doświadczenie w zakresie transportu po tej zatoce, co daje przewagę aktualnemu operatorowi i powoduje dyskryminację podmiotów z innych państw członkowskich.

37 Rząd hiszpański odpiera, że system koncesji na pasażerski transport morski po Ría de Vigo jest uzasadniony nadrzędnymi względami interesu publicznego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

38 Po pierwsze, rząd ten utrzymuje, że obsługa morska wysp Cíes, będąca jedynym możliwym połączeniem z tymi wyspami, powinna być ograniczona ze względów ekologicznych. Dzienna dopuszczalna liczba osób odwiedzających te wyspy jest limitowana, a jedynym rozsądnym sposobem przestrzegania tego wymagania jest kontrola liczby podróżnych w rejsach na tej trasie. Do tego dochodzą niewielkie możliwości nabrzeża zbudowanego na tych wyspach, które nie byłoby w stanie podołać intensywnemu ruchowi żeglugowemu.

39 Po drugie, jeśli chodzi o połączenie miejscowości Vigo, Cangas i Moaña, ten środek transportu jest zdaniem rządu hiszpańskiego najbardziej bezpośrednim, najprostszym, najszybszym i najtańszym połączeniem. Jego ewentualna likwidacja miałaby poważne konsekwencje dla organizacji ruchu w obszarze geograficznym Vigo oraz półwyspu Morrazo i spowodowałaby trudności w zakresie nadmiernego wykorzystania i przeciążenia obiektów infrastruktury transportu naziemnego. Natomiast usługi w zakresie tego połączenia są nieopłacalne, a ich zdolność utrzymania się na rynku niewielka i niepewna. W związku z tym całkowita liberalizacja tych usług spowodowałaby prawdopodobnie zniknięcie linii Vigo-Cangas-Moaña lub też jej eksploatację na warunkach niezadowalających z punktu widzenia bezpieczeństwa, regularności i cen.

40 Po trzecie, rząd hiszpański podnosi, że morski ruch żeglugowy po Ría de Vigo powinien pozostawać pod kontrolą, a jego rozmiar powinien być ograniczony. Chodzi tu bowiem o ograniczony obszar gospodarczy, w którym muszą współistnieć różne rodzaje działalności gospodarczej, przy czym niektóre z nich, jak np. połów małży za pomocą barek lub urządzeń pływających, z założenia powodują ograniczenia w morskim ruchu żeglugowym.

41 Po czwarte, zdaniem tego rządu okres ważności koncesji można uzasadnić koniecznością zamortyzowania inwestycji, które są znacznych rozmiarów.

42 Wreszcie odnośnie do kryterium wyboru przedsiębiorstwa, któremu udziela się koncesji, dotyczącego nabytego doświadczenia w zakresie transportu po Ría de Vigo, rząd hiszpański twierdzi, że kryterium to nie jest decydujące przy udzieleniu koncesji ani nie prowadzi do utrzymania przedsiębiorstwa, które już działało na tym terenie. Ponadto rząd ten stwierdza w duplice, że zostało ono usunięte ustawą z dnia 23 grudnia 2003 r.

43 Należy przypomnieć, że art. 1 rozporządzenia nr 3577/92 w sposób jasny ustanawia zasadę swobodnego świadczenia usług kabotażu morskiego we Wspólnocie (ww. wyrok w sprawie Analir i in., pkt 20 i wyrok z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-288/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-10071, pkt 29).

44 Zaś krajowe przepisy zastrzegające usługi transportu morskiego po Ría de Vigo dla jednego przedsiębiorstwa za pomocą koncesji na 20 lat odnawialnej na dziesięć lat mogą przeszkodzić, a wręcz uniemożliwić świadczenie tych usług przez przedsiębiorstwa znajdujące się w innych państwach członkowskich i stanowią tym samym ograniczenie swobody świadczenia usług. To samo dotyczy kryterium wyboru związanego z nabytym doświadczeniem w zakresie transportu morskiego po Ría de Vigo (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach Analir i in., pkt 22 i Komisja przeciwko Grecji, pkt 30).

45 Jeśli chodzi o ocenę dopuszczalności tych ograniczeń, należy przypomnieć, że swoboda świadczenia usług, jako podstawowa zasada traktatu WE, może być ograniczana jedynie na mocy uregulowań uzasadnionych nadrzędnymi względami interesu ogólnego, znajdujących zastosowanie do każdej osoby lub każdego przedsiębiorstwa prowadzących działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Ponadto aby to krajowe uregulowanie było uzasadnione, musi być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać ponad to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (ww. wyroki w sprawie Analir i in., pkt 25 wraz z powołanym orzecznictwem oraz w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 32). W niniejszej sprawie tak nie jest.

46 Jeśli chodzi o wyspy Ciés, to jak słusznie zauważa Komisja, można zastosować środki mniej restrykcyjne niż omawiana koncesja, jak np. zorganizowanie systemu rezerwacji i sprzedaży dostępnych biletów wstępu, tak aby dostosować ruch odbywający się w kierunku tych wysp do wymogów środowiskowych i niewielkiej wydajności nabrzeża, na które powołuje się rząd hiszpański.

47 Następnie jeśli chodzi o wymogi związane z organizacją ruchu w obszarze geograficznym Vigo i półwyspu Morrazo, należy stwierdzić, że, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 49 opinii, rząd hiszpański nie wykazał, by usługi transportu pasażerskiego między brzegami Ría de Vigo, które zgodnie z danymi wskazanymi w duplice dotyczą 1,3 miliona pasażerów rocznie, musiały pod groźbą braku dalszej opłacalności i zniknięcia stanowić przedmiot koncesji przyznawanej pojedynczemu operatorowi na okres 20 lat, który może być wydłużony do 30 lat.

48 Ponadto rząd ten nie wykazał też, by natężenie morskiego ruchu żeglugowego po Ría de Vigo rodziło trudności, którym nie można zapobiec inaczej niż poprzez wprowadzenie tak restrykcyjnego rozwiązania jak omawiana koncesja, ani też by dawały się one zamortyzować tylko w ciągu 20, a nawet 30 lat, nawet przy założeniu, że wymagane są znaczne inwestycje w celu utrzymania tych połączeń morskich.

49 Wreszcie jeśli chodzi o kryterium wyboru dotyczące nabytego doświadczenia w zakresie transportu po Ría de Vigo, wystarczy stwierdzić, że rząd hiszpański nie podnosi nadrzędnych względów uzasadniających ograniczenie, które z tego kryterium wynika.

50 W dodatku okoliczność, że kryterium to nie było decydujące przy udzieleniu koncesji, nie jest istotna, ponieważ stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez państwo członkowskie nie jest związane ze stwierdzeniem wynikającej z niego szkody (wyrok z dnia 5 marca 1998 r. w sprawie C-175/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-963, pkt 14 wraz z powołanym orzecznictwem).

51 Również usunięcie tego kryterium ustawą z dnia 23 grudnia 2003 r. pozostaje bez wpływu na sprawę. Istnienie uchybienia należy bowiem stwierdzić w zależności od sytuacji panującej w danym państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, tak że późniejsze zmiany nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał (zob. wyrok z dnia 29 stycznia 2004 r. w sprawie C-209/02 Komisja przeciwko Austrii, Rec. str. I-1211, pkt 16 wraz z powołanym orzecznictwem).

52 Z powyższego wynika, że pierwszy zarzut jest zasadny.

W przedmiocie drugiego zarzutu, naruszenia art. 4 rozporządzenia nr 3577/92

53 Zdaniem Komisji z art. 4 rozporządzenia nr 3577/92 wynika, że państwo członkowskie może udzielać zamówień na usługi publiczne spółkom żeglugowym lub nakładać na nie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych jedynie wówczas, gdy przedsiębiorstwa te uczestniczą w świadczeniu regularnych usług na wyspy, z wysp i między wyspami.

54 Zaś usługi transportowe po Ría de Vigo nie są regularnymi usługami transportowymi na wyspy i z wysp lub między nimi. Z jednej strony bowiem usługi regularne, jak np. na liniach Vigo-Cangas i Vigo-Moaña, nie są usługami

wyspowymi, a drugiej strony usługi [transportu] na wyspy Cíes nie są regularne, a jedynie sezonowe i turystyczne.

55 Rząd hiszpański utrzymuje, że można jednak do niniejszego przypadku zastosować art. 4 rozporządzenia nr 3577/92.

56 Zdaniem tego rządu możliwość udzielania zamówień na usługi publiczne w zakresie usług transportu morskiego na wyspy lub między wyspami albo poddawania tych usług zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych opiera się na okoliczności, że w takich przypadkach chodzi na danym obszarze o jedyny sposób ustanowienia połączenia między wyspami lub wysp z kontynentem. Należy więc zastosować tu system podobny lub identyczny z tym przewidzianym w art. 4 rozporządzenia 3577/92 dla połączeń morskich wewnątrz ría, skoro istniejące połączenia lądowe są znacznie trudniejsze.

57 Komisja przyznaje, że art. 4 rzeczywiście można zastosować w wyjątkowych wypadkach do usług transportu morskiego niebędących połączeniami z lub między wyspami, w szczególności w przypadku ría lub fiordu, gdzie połączenie lądowe jest tak odległe lub trudne, że nie stanowi realnej alternatywy dla połączenia morskiego. Jednakże utrzymuje ona, że w niniejszym przypadku nie zachodzi taka wyjątkowa sytuacja.

58 Co do tej kwestii, to zakładając, że art. 4 rozporządzenia 3577/92 można by zastosować wyjątkowo do niektórych usług transportu morskiego niebędących usługami łączącymi z wyspami lub wyspy między sobą, należy stwierdzić, że jak zauważył rzecznik generalny w pkt 43 i 44 opinii, miejscowości Vigo, Cangas i Moaña mają poza połączeniami morskimi sieć drogową, łączącą je bezpośrednio i umożliwiającą łatwy dostęp do nich. W tych okolicznościach regularnych usług transportu morskiego między tymi miejscowościami nie można traktować w sposób tożsamy z usługami transportu morskiego na wyspy lub między wyspami.

59 Jeśli chodzi o usługi transportu morskiego na wyspy Cíes, rząd hiszpański nie zaprzecza, że nie są to usługi regularne.

60 Z tego wynika, że drugi zarzut jest zasadny.

W przedmiocie trzeciego zarzutu, naruszenia art. 7 rozporządzenia nr 3577/92

61 Zdaniem Komisji art. 7 rozporządzenia nr 3577/92 zabrania państwom członkowskim wprowadzania rozwiązań bardziej restrykcyjnych niż obowiązujące w chwili jego wejścia w życie, to jest w dniu 1 stycznia 1993 r. Zaś system istniejący przez przyjęciem ustawy 4/1999 był mniej restrykcyjny niż ten, który ta ustawa wprowadziła.

62 W tym zakresie należy stwierdzić, że art. 7 rozporządzenia nr 3577/92 należy interpretować w świetle przepisu, który bezpośrednio go poprzedza. Podczas gdy art. 6 tego rozporządzenia zezwala państwom członkowskim na utrzymanie w szczególnych przypadkach istniejących ograniczeń po dniu 1 stycznia 1993 r., najpóźniej do dnia 1 stycznia 2004 r., art. 7 stanowi zasadniczo, że państwa nie mogą wprowadzać ograniczeń nowych w stosunku do zastanej sytuacji. Zatem oba te przepisy się uzupełniają i stanowią w istocie dwa elementy systemu stopniowej liberalizacji.

63 Taka wykładnia art. 6 i 7 rozporządzenia nr 3577/92 znajduje oparcie w fakcie, że uchylenie przez traktat amsterdamski art. 62 traktatu WE, do którego odsyła wspomniany art. 7, który zabraniał państwom członkowskim wprowadzania nowych ograniczeń swobody świadczenia usług, zbiegło się z usunięciem z treści art. 49 akapit pierwszy WE odniesienia do stopniowego znoszenia ograniczeń swobody świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty w trakcie okresu przejściowego.

64 Wynika z tego, że jak zauważył rzecznik generalny w pkt 75 opinii, art. 7 rozporządzenia nr 3577/92 ma jedynie sens w kontekście stopniowej liberalizacji usług, o którą chodzi w tym rozporządzeniu.

65 Zatem problem, czy Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 7 rozporządzenia nr 3577/92 z racji przyjęcia przez Comunidad Autónoma Galicii ustawy 4/1999, pojawia się jedynie, jeżeli usługi transportu morskiego po Ría de Vigo były objęte zakresem art. 6 tego rozporządzenia w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

66 Ponieważ tak nie było, trzeci zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie czwartego zarzutu, naruszenia art. 9 rozporządzenia nr 3577/92

67 Komisja podnosi, że ustawa 4/1999 nie została w ogóle poddana konsultacji, zanim została przyjęta, z naruszeniem obowiązku określonego w art. 9 rozporządzenia nr 3577/92.

68 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 „przed przyjęciem przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych we wdrażaniu [...] rozporządzenia państwa członkowskie przeprowadzą konsultacje z Komisją".

69 Ponieważ ustawa 4/1999 stanowi taki przepis, a rząd hiszpański nie zaprzecza, że nie skonsultowano się z Komisją w sprawie tej ustawy, czwarty zarzut jest zasadny.

70 Z całości powyższych rozważań wynika, że utrzymując w mocy uregulowania:

— pozwalające na udzielenie zamówienia na pasażerskie usługi transportu morskiego po Ría de Vigo tylko jednemu operatorowi w ciągu 20-letniego okresu oraz określające, że jednym z kryteriów udzielenia koncesji jest nabyte doświadczenie w zakresie transportu po tej zatoce,

— pozwalające na nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na sezonowe usługi transportowe połączeń z wyspami lub na regularne usługi transportowe między portami kontynentalnymi,

— które nie zostały w ogóle skonsultowane z Komisją przed ich przyjęciem,

Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 1, 4 i 9 rozporządzenia nr 3577/92 i uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

71 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania, a Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

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

1) **Utrzymując w mocy uregulowania:**

— **pozwalające na udzielenie zamówienia na pasażerskie usługi transportu morskiego po Ría de Vigo tylko jednemu operatorowi w ciągu 20-letniego okresu oraz określające, że jednym z kryteriów udzielenia koncesji jest nabyte doświadczenie w zakresie transportu po Ría de Vigo,**

— **pozwalające na nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na sezonowe usługi transportowe połączeń z wyspami lub na regularne usługi transportowe między portami kontynentalnymi,**

— **które nie zostały w ogóle skonsultowane z Komisją przed ich przyjęciem,**

Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 1, 4 i 9 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) oraz uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tego rozporządzenia.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.

Podpisy