# STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
# ANTONIA TIZZANA
přednesené dne 10. listopadu 2005 [1]

1. V projednávané věci Komise Evropských společenství Španělskému království vytýká, že nesplnilo povinnosti vyplývající z článků 1, 4, 7 a 9 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) (dále jen „nařízení č. 3577/92" nebo pouze „nařízení") [2].

## I – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

2. Za účelem „zrušení omezení v poskytování služeb námořní dopravy v členských státech" (bod 3 odůvodnění) přijala Rada nařízení č. 3577/92, jehož čl. 1 odst. 1 stanoví:

„Volný pohyb služeb v námořní dopravě uvnitř členského státu (námořní kabotáž) platí od 1. ledna 1993 pro všechny majitele lodí ze Společenství provozující lodě registrované v členském státě a plující pod vlajkou tohoto členského státu, pokud tyto lodě vyhovují všem podmínkám pro provoz kabotáže v daném členském státě [...]".

3. Článek 2 mimoto upřesňuje:

„Pro účely tohoto nařízení se:

1) ‚službami námořní dopravy uvnitř členského státu (námořní kabotáží)' rozumí

1 — Původní jazyk: italština.
2 — Úř. věst. L 364, s. 7; Zvl. vyd. 06/02, s. 10.

služby běžně poskytované za úhradu, zahrnující zejména:

a) ‚pevninskou kabotáž': přeprava cestujících nebo zboží po moři mezi přístavy na pevnině nebo hlavním území téhož členského státu bez zastávek v ostrovních přístavech;

[...]

c) ‚ostrovní kabotáž': přeprava cestujících nebo zboží po moři mezi

— přístavy na pevnině a na jednom nebo více ostrovech téhož členského státu,

— přístavy na ostrovech téhož členského státu.

[...]

3) ‚zakázkou [smlouvou] na veřejné služby' rozumí smlouva uzavřená mezi příslušnými orgány členského státu a majitelem lodi ze Společenství za účelem poskytování dostatečných dopravních služeb veřejnosti.

[...]

4) ‚závazky veřejné služby' rozumějí závazky, které by daný majitel lodi ze Společenství sledující vlastní obchodní zájmy nepřevzal nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek;

[...]".

4. Pro účely projednávané věci je třeba rovněž připomenout článek 4, který stanoví:

„1. Členský stát může uzavřít zakázky [smlouvy] na veřejné služby nebo uložit závazky veřejných služeb jako podmínku pro poskytování služeb kabotáže společnostem lodní dopravy podílejícím se na pravidelné dopravě na ostrovy, z ostrovů a mezi ostrovy.

Pokud členský stát uzavírá zakázky [smlouvy] na veřejné služby nebo ukládá závazky veřejných služeb, činí tak na nediskriminačním základě ve vztahu ke všem majitelům lodí ze Společenství.

2. Při ukládání závazků veřejných služeb se členské státy omezují požadavky týkající se obsluhovaných přístavů, pravidelnosti, plynulosti, četnosti a výkonnosti při poskytování služeb, uplatňovaných přepravních sazeb a obsluhy lodi posádkou.

Každá případná náhrada za závazky veřejných služeb musí být vyplácena všem majitelům lodí ze Společenství.

[...]".

5. Dále podle článku 7 téhož nařízení:

„Na otázky v působnosti tohoto nařízení se vztahuje článek 62 Smlouvy" [3].

3 — Článek 62 Smlouvy, zrušený ke dni 1. května 1999 vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost, stanovoval, že „[č]lenské státy nezavedou nová omezení volného pohybu služeb, kterého již bylo dosaženo ke dni vstupu této smlouvy v platnost, nestanoví-li tato smlouva jinak".

6. Konečně je třeba připomenout článek 9, který stanoví, že:

„Před přijetím právních a správních předpisů k provedení tohoto nařízení konzultují členské státy Komisi. Uvědomí ji o každém přijatém opatření."

B – *Vnitrostátní právní předpisy*

7. Ve španělském regionu Galicie se nachází hluboký záliv nazývaný „ría de Vigo". Na jeho březích leží na jihu město Vigo a na severu města Cangas a Moaña. Přímo proti ústí zálivu leží dále dva ostrovy nazývané ostrovy Cíes.

8. Původně bylo poskytování služeb v námořní dopravě v zálivu Vigo upraveno rozhodnutím Autonomního společenství Galicie ze dne 11. června 1984. Pro účely projednávané věci je třeba připomenout, že podle uvedeného rozhodnutí podléhalo poskytování služeb pravidelné námořní přepravy cestujících nebo zboží mezi Vigem a Cangas a mezi Vigem a Moaña udělení povolení generálního ředitelství obchodního námořnictva na obnovitelné období deseti let.

9. Po různých legislativních změnách jsou tyto služby v současnosti upraveny zákonem Autonomního společenství Galicie 4/1999 ze dne 9. dubna 1999 (dále jen „zákon 4/1999") [4], který stanoví, že námořní přeprava cestujících v zálivu Vigo představuje službu ve veřejném zájmu patřící regionální vládě Galicie.

10. Článek 1 tohoto zákona konkrétněji stanoví, že:

„1. Námořní přeprava cestujících v zálivu Vigo je prohlášena službou ve veřejném zájmu patřící regionální vládě Galicie.

2. Služba ve veřejném zájmu se vztahuje jak na pravidelnou dopravu mezi břehy zálivu, tak na sezónní dopravu turistického charakteru z ostrovů nebo na ostrovy Cíes z jakéhokoli místa zálivu Vigo." [5]

11. Na základě čl. 2 odst. 2 a 3 tohoto zákona přiděluje regionální správa Galicie službu námořní přepravy v zálivu Vigo jedinému provozovateli, kterému je udělena správní koncese na dobu dvaceti let, s možností obnovy na maximální období deseti let.

12. Článek 3 krom toho upřesňuje, že uvedená koncese bude udělena prostřednictvím veřejného výběrového řízení a že se mezi jiným přihlédne k získaným zkušenostem provozovatele v oblasti dopravy v zálivu Vigo.

## II – Skutečnosti a řízení

13. Po obdržení několika stížností soukromých osob, které vytýkaly neslučitelnost španělské právní úpravy služeb v kabotáži v zálivu Vigo s nařízením č. 3577/92, zaslala Komise dne 19. července 2000 Španělskému království výzvu dopisem, po kterém následovalo dne 7. května 2001 odůvodněné stanovisko.

14. Jelikož Komise nepovažovala vysvětlení uvedená v tomto ohledu španělskou vládou za dostatečná, podala dne 22. července 2003

4 — BOE č. 18 ze dne 18. května 1999, s. 18552 až 18554.

5 — Neoficiální překlad.

tuto žalobu, kterou se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že:

„Španělské království tím, že ponechalo v platnosti právní úpravu:

— jež umožňuje udělit koncesi na provozování služeb námořní dopravy v zálivu Vigo jedinému provozovateli na období dvaceti let a stanoví, že jedním z požadavků na udělení koncese je zkušenost s dopravou v zálivu Vigo, což zvýhodňuje stávajícího provozovatele;

— jež umožňuje uložit sezónním službám dopravy na ostrovy nebo pravidelným službám dopravy mezi pevninskými přístavy závazky veřejných služeb;

— jež umožňuje zavést přísnější režim než režim platný v době vstupu nařízení v platnost (leden 1993), tedy rozhodnutí ze dne 11. června 1984;

— jež nebyla před svým přijetím předmětem konzultace s Komisí,

porušilo články 1, 4, 7 a 9 nařízení (EHS) č. 3577/92 a nesplnilo povinnosti, které pro ně z tohoto nařízení a ze smlouvy o ES vyplývají."

## III – Právní rozbor

### A – *K použitelnosti nařízení č. 3577/92*

15. Krom toho, že španělská vláda zpochybňuje podstatu žalobních důvodů Komise, vytýká úvodem samotnou použitelnost nařízení č. 3577/92 na dopravu v zálivu Vigo. Podle jejího mínění totiž nařízení zaručuje volný pohyb služeb v „námořní kabotáži", tedy jak vyplývá z jeho článku 2, služby přepravy zboží a cestujících „po moři" a „mezi přístavy". Doprava, o níž nyní hovoříme, však není ani dopravou „po moři", ani „mezi přístavy".

16. Tuto dopravu nelze kvalifikovat jako dopravu „po moři", neboť tímto výrazem má nařízení na mysli pouze služby poskytované v „pobřežním moři", tedy v oblasti moře prostírající se 12 námořních mil od základní linie směrem od pevniny; nařízení naopak nemá na mysli služby poskytované v takových oblastech moře, jako jsou zátoky, fjordy a zálivy (a tudíž právě i záliv Vigo), které se nacházejí od uvedené linie směrem

k pevnině, a které ve smyslu Úmluvy z Montego Bay[6] mohou být postaveny na roveň „vnitřním vodám". Ostatně je zcela logické, pokračuje španělská vláda, že cílem nařízení není liberalizovat dopravu v těchto vodách, neboť se jedná o dosti omezený prostor, který by nemohl unést intenzivní námořní provoz související s otevřením trhů.

17. Služby dopravy v zálivu Vigo však nelze dle názoru španělské vlády považovat ani za služby dopravy „mezi přístavy". Těmi bezpochyby nejsou služby dopravy mezi městy ležícími na březích zálivu (Vigo, Cangas a Moaña), která podle španělského zákona[7] tvoří jedinou oblast přístavu spravovanou přístavním orgánem ve Vigu („zóna služeb přístavu Vigo"). Ale nejsou jimi ani služby dopravy směrem na ostrovy Cíes, které nemají skutečný „přístav", kterým se rozumí námořní zařízení se strojním zařízením, prostory a infrastrukturou přiměřené velikosti, ale pouze malé nábřeží k vylodění cestujících vyznačující se omezenou kotvící kapacitou, a které krom toho rovněž spravuje přístavní orgán ve Vigu.

6 — V tomto ohledu se španělská vláda dovolává čl. 8 odst. 1 Úmluvy OSN o mořském právu ze dne 10. prosince 1982 (Úmluva z Montego Bay), ratifikované dne 20. prosince 1996 (BOE č. 39 ze dne 14. února 1997, s. 4966).

7 — Vládní nařízení ze dne 23.12.1966 (BOE ze dne 23. ledna 1967).

18. Dle mého názoru nelze tyto argumenty přijmout.

19. Především připomínám, že nařízení zajišťuje „volný pohyb služeb v námořní dopravě uvnitř členského státu" (právě „námořní kabotáž"), včetně mezi jinými „pevninské kabotáže" a „ostrovní kabotáže" (článek 1).

20. Ve smyslu článku 2 téhož nařízení se „pevninskou kabotáží" rozumí „přeprava cestujících nebo zboží po moři mezi přístavy na pevnině nebo hlavním území téhož členského státu [...]" [písm. a)], zatímco „ostrovní kabotáží" se rozumí „přeprava cestujících nebo zboží po moři mezi [...] přístavy na pevnině a na jednom nebo více ostrovech [...]" nebo mezi „přístavy na ostrovech téhož členského státu" [písm. c)].

21. K výše předeslanému rovnou uvádím, že Komise má podle mého názoru pravdu, když tvrdí, že dopravní služby poskytované v zálivu Vigo jsou službami v „námořní kabotáži", tedy dopravními službami „po moři". Není totiž pochyb o tom, že vody zálivu Vigo jsou vodami mořskými, což dle znění uvedených ustanovení stačí k tomu, aby na nich provozovaná doprava byla považována právě za dopravu „po moři".

22. Pro tyto účely je irelevantní, že z hlediska mezinárodního práva nejsou tyto vody kvalifikovány jako „pobřežní moře", ale jsou spíše ztotožněny s „vnitřními vodami". Možnost vytyčit vnitřní hranici pobřežního moře (tzv. základní linii), přiznaná státům Úmluvou z Montego Bay, a to vytvořením spojnic mezi přirozenými body ústí zálivů, a tudíž ztotožnit jejich vody s vodami vnitřními [8], je totiž relevantní výhradně pro účely definování pravomocí pobřežního státu, jež jsou samozřejmě větší ve vnitřních vodách než ve vodách pobřežních [9]. Tato možnost (a s ní související rozlišování mezi pobřežním mořem a vnitřními vodami) však nehraje žádnou roli v režimu nařízení, které, jak jsem uvedl, sleduje zcela jiný cíl, a to zajistit „volný pohyb služeb v námořní dopravě" (článek 1). Je tudíž logické, že nařízení toto rozlišení nezohledňuje.

23. Tvrzení španělské vlády tedy nemá v tomto bodu žádnou podporu v předpisech. Mimoto se toto tvrzení jeví rovněž v rozporu s uvedeným cílem nařízení. Pokud by totiž mořské vody fjordů, ústí řek a zálivů nemusely obecně spadat do působnosti nařízení, vystavili bychom se nebezpečí, že z liberalizace budou vyloučeny takové oblasti moře, jako jsou oblasti moře zálivu Vigo, v nichž je námořní provoz zvláště intenzivní, a v nichž je tudíž ještě větší požadavek na zamezení neodůvodněným omezením narušujícím řádné soutěžní podmínky [10].

24. Stejně tak se mi jako neopodstatněné jeví tvrzení španělské vlády, podle kterého nejsou služby dopravy poskytované v zálivu Vigo službami v dopravě „mezi přístavy" z důvodu, že přístaviště v zálivu představují ve smyslu vnitrostátního práva jedinou oblast přístavu a přístaviště, kterým disponují ostrovy Cíes, se vyznačuje omezenými zařízeními, jež silně snižují kotvící kapacitu.

25. V tomto ohledu podotýkám, že nařízení č. 3577/92 nedefinuje pojem „přístav". Nicméně vzhledem k jeho uvedení v nařízení zůstává přesto pojmem Společenství. Jako takový, a protože nařízení výslovně neodkazuje na právo členských států, jej nelze definovat na základě ustanovení vnitrostátních právních úprav. Naopak v souladu s ustálenou judikaturou Společen-

8 — Viz čl. 10 odst. 4 a 5 Úmluvy z Montego Bay.

9 — Pouze v pobřežním moři, a nikoli také ve vnitřních vodách, mají cizí lodi tzv. právo pokojného proplutí (článek 17 a násl. Úmluvy). Krom toho pouze v pobřežním moři nemůže pobřežní stát vykonávat trestní jurisdikci v souvislosti se skutečnostmi spáchanými na palubě lodi (článek 27 Úmluvy).

10 — V několika bodech svého vyjádření španělská vláda tvrdila, že přístav Vigo je nejdůležitějším přístavem v Galicii, pokud jde o provoz a obrat, a že v zálivu Vigo využívá služeb námořní dopravy každý rok více než 1 300 000 cestujících (viz body 7 a 56c žalobní odpovědi).

ství musí být „vykládán autonomně a jednotně", přičemž výklad je třeba hledat s přihlédnutím k „souvislostem" a „cíli sledovanému" právní úpravou obsahující sporný pojem [11].

26. Soudím, že právě z kontextu a z účelu nařízení č. 3577/92 vyplývá, že pro účely tohoto nařízení je „přístavem" třeba rozumět jakékoli zařízení, které nezávisle na velikosti své infrastruktury umožňuje nalodění a vylodění zboží a cestujících přepravovaných po moři. Poukazuji totiž na to, že pojem „přístav" používá nařízení v rámci definování kabotáže („pevninské" a „ostrovní"), a že kabotáž je definována právě jako služba „přeprav[y] cestujících nebo zboží po moři" prováděná „mezi přístavy" [čl. 2 písm. a) a b)].

27. Na rozdíl od tvrzení španělské vlády to tedy není ani tak velikost zařízení, která umožňuje vymezit dotčený pojem, ale spíše jeho účel, tedy jeho způsobilost umožnit naloděním a vyloděním přepravu zboží nebo cestujících po moři.

11 — Viz rozsudek ze dne 18. ledna 1984, Ekro, 327/82, Recueil, s. 107, bod 11; rozsudek ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43; rozsudek ze dne 7. ledna 2004, Wells, C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 37; rozsudek ze dne 12. října 2004, Komise v. Portugalsko, C-55/02, Sb. rozh. s. I-9387, bod 45, a rozsudek ze dne 27. ledna 2005, Junk, C-188/03, Sb. rozh. s. I-885, bod 29.

28. Tato zařízení, třebaže různé velikosti, mají jak města, která leží u zálivu (Vigo, Cangas a Moaña), tak ostrovy Cíes. Služby přepravy zboží a cestujících poskytované mezi přístavišti uvedených měst a ostrovů musí být tudíž považovány za služby v kabotáži (pevninské a ostrovní), na které se použije nařízení č. 3577/92.

29. Vzhledem k tomu, že jsme dospěli k použitelnosti nařízení na projednávanou věc, přistoupím tedy nyní k analytickému přezkoumání jednotlivých žalobních důvodů vznesených Komisí proti španělské vládě, přičemž je však uspořádám podle potřeb výkladu.

B – *K článkům 1 a 4 nařízení*

30. Hlavní žalobní důvody se týkají porušení článků 1 a 4 nařízení, které uplatňují zásadu „voln[ého] pohyb[u] služeb [...] na námořní dopravu v členských státech" a stanoví podmínky, kdy tato zásada může být omezena „zavedení[m] veřejných služeb" potřebných pro „dostatečné" zajištění „dopravy" pro uživatele (viz body 4 a 9 odůvodnění).

31. Podle Komise Španělské království porušilo uvedená ustanovení, neboť ponechalo v platnosti zákon 4/1999, který:

i) připouští ukládání závazků veřejných služeb u jiných pevninských spojů a ostrovních spojů sezónního charakteru než spojů uvedených v čl. 4 odst. 1 (druhý žalobní důvod);

ii) pro udělení výhradní koncese na veřejnou službu používá diskriminační kritérium (druhá část prvního žalobního důvodu);

iii) stanoví nepřiměřeně dlouhou dobu platnosti výhradní koncese (první část prvního žalobního důvodu).

32. Nyní přistoupím k přezkoumání uvedených žalobních důvodů.

i) K ukládání závazků veřejných služeb nad rámec případů připouštěných čl. 4 odst. 1 (druhý žalobní důvod)

33. Komise především Španělskému království vytýká, že porušilo čl. 4 odst. 1, který členskému státu umožňuje uložit závazky veřejných služeb pouze *„pravidelné"* námořní dopravě „na *ostrovy*, z *ostrovů* a mezi *ostrovy*" [12]. Komise namítá, že zákon 4/1999 naopak ukládá závazky veřejných služeb veškeré přepravě cestujících v zálivu Vigo a jedinému provozovateli přiděluje jak pravidelnou dopravu mezi městy v zálivu, tudíž na spojích pevninských, a nikoli ostrovních, tak i sezónní dopravu turistického charakteru na ostrovy Cíes, která se sice týká ostrovních, nicméně nepravidelných, spojů.

34. Co se týče španělské vlády, ta uznává, že spoje mezi městy Vigo, Cangas a Moaña jsou pevninskými spoji, a že spoje směrem na ostrovy Ciés nejsou spoji pravidelnými, neboť jsou zajišťovány pouze po část roku pro dopravu turistů. Připouští tedy, že ukládání závazků veřejných služeb jak pro města v zálivu, tak i směrem na ostrovy je v rozporu se zněním čl. 4 odst. 1, avšak soudí, že i přesto je sporná právní úprava v souladu s nařízením.

35. a) Podle této vlády totiž článek 4 nařízení umožňuje pro účely ukládání závazků veřejných služeb přirovnat města ležící na březích zálivů k ostrovům, neboť stejně jako ostrovní spoje i spoje mezi těmito městy spojují „odlehlé oblasti", u nichž pevninské spojení buď neexistuje nebo je velmi obtížné. Za

12 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

těchto podmínek mohl španělský zákon docela dobře podřídit dopravu mezi městy ležícími u zálivu Vigo režimu veřejné služby vzhledem k tomu, že silniční spojení, které pro tuto dopravu rovněž existuje, je nákladnější a vyžaduje mnohem více času než cesta po moři.

36. Nařízení přesto každopádně umožňuje ukládání závazků veřejných služeb, pokud existují odůvodněné požadavky obecného zájmu. Právě se zřetelem k těmto požadavkům podřídilo Španělské království veškerou námořní přepravu cestujících v zálivu Vigo režimu veřejné služby. Bylo totiž potřeba zajistit, aby služby v kabotáži byly poskytovány za ziskových podmínek, a zachovat rovnováhu životního prostředí chráněných oblastí.

37. b) Co se týče prvního hlediska, ze specifické studie zadané regionální vládou Galicie vyplývá [13], že přeprava cestujících mezi městy zálivu po moři není hospodářsky zisková, a tudíž by měla být vyhrazena, spolu s dopravou na ostrovy Cíes, která se naopak vyznačuje přijatelnou mírou zisku, jedinému poskytovateli, kterému je na službu udělena koncese.

13 — Jde o Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes, kterou zpracovala KPMG Auditores SL (viz příloha 6 žaloby Komise, s. 137 a násl.).

38. c) K tomuto hospodářskému požadavku se dále přidává uvedený důvod ochrany životního prostředí. Pro zachování přírodních stanovišť ostrovů Cíes totiž španělský zákon stanovil maximální meze pro vstup turistů. Podle španělské vlády je jediným účinným nástrojem kontroly dodržování těchto mezí zavedení veřejné služby pro celý záliv a její přidělení jedinému poskytovateli pověřenému právě touto kontrolou.

39. Pokud jde o mne, rovnou uvádím, že souhlasím s Komisí, když k uvedeným argumentacím španělské vlády namítá: a) že města v zálivu Vigo nelze pro účely uložení závazků veřejných služeb přirovnat k ostrovům; b) že v projednávaném případě nebyly prokázány hospodářské požadavky, které by, dokonce nad rámec jakéhokoli ustanovení nařízení, odůvodňovaly tyto závazky; c) a že uplatňované požadavky ochrany životního prostředí nepředpokládají uložení těchto závazků.

40. a) Co se týče přirovnání měst v zálivu k ostrovům, souhlasím v zásadě s tvrzením španělské vlády, podle níž je možné rozšířit možnost ukládat závazky veřejných služeb (vyhrazená čl. 4 odst. 1 „pravidelné doprav[ě] na ostrovy, z ostrovů a mezi ostrovy“) i na dopravu do města, z města a mezi městy

ležícími na březích dlouhých fjordů či ústí řek, které nedisponují přímým silničním spojením [14].

41. Soudím totiž, že tato města jsou v obdobné situaci jako ostrovy. Stejně jako ostrovy jsou totiž tato města dostupná pouze po moři. I pro ně je tedy kladen požadavek na „dostatečné" zajištění námořní „dopravy" do jinak nepřístupných oblastí, jediný, který ve smyslu nařízení odůvodňuje „zavedení veřejných služeb" (viz bod 9 odůvodnění).

42. Rozhodnou skutečností je, že podle mého názoru situaci dotčenou v projednávaném případě nelze přirovnat k výše uvedeným situacím, na které lze obdobně rozšířit použití čl. 4 odst. 1 nařízení.

43. Jak totiž vyplývá z dokumentů přiložených ke spisu, města Vigo, Cangas a Moaña disponují kromě námořních spojení silniční a dálniční sítí, která je přímo spojuje, a která umožňuje pohodlné cestování jak automobilem, tak autobusem. Je samozřejmě pravda, jak tvrdí španělská vláda, že nejrychlejším a nejhospodárnějším prostředkem pro překonání zálivu je loď [15]. Pro projednávanou věc však není důležité posoudit větší či menší výhodnost námořní dopravy ve srovnání s dopravou silniční, ale spíše přezkoumat, zda jsou dotyčná města v obdobné situaci jako ostrovy, či nikoli, a mohou tedy požívat stejného speciálního zacházení, které je vyhrazeno ostrovům.

44. Jak jsem totiž uvedl, domnívám se, že města v zálivu Vigo jsou ve zcela odlišné situaci, neboť jsou snadno dostupná jak lodí po moři tak po pevnině s využitím existujícího přímého silničního spojení.

45. Soudím tedy, že rozšíření režimu stanoveného článkem 4 nařízení na spoje směrem do těchto měst musí být vyloučeno, nejen

14 — Toto stanovisko Komise zaujala i ve sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů k výkladu nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž) [KOM(2003) 595]. V tomto sdělení totiž po uvedení, že „[p]odle čl. 4 odst. 1 nařízení musí spojení veřejné služby zahrnovat spoje na ostrovy, z ostrovů a mezi ostrovy" *(neoficiální překlad)*, Komise tvrdí, že „[d]louhá ústí řek nebo fjordy, které vedou k objížďkám po silnici v délce téměř 100 km, mohou být pro účely tohoto oddílu postaveny na roveň ostrovům, neboť mohou vyvolávat obdobné problémy tím, že izolují městské aglomerace jednu od druhé" *(neoficiální překlad)*.

15 — Z písemností ve spise a ze studie zpracované během fáze před zahájením soudního řízení španělskou vládou a uvedené výše v poznámce pod čarou 13 vyplývá, že Vigo je dostupné z Cangas a Moaña: (i) po moři, plavba lodí v délce 6 km, která vyžaduje v průměru 20 minut a úhradu 1,75 eur; (ii) po dálnici, cesta v délce 20 až 25 km v délce trvání 32 minut a za cenu 6 eur (autem) do 60 minut a 2,30 eur (autobusem); (iii) po silnici, cesta v délce asi 59 km.

proto, že je v rozporu se zněním tohoto ustanovení, ale není ani odůvodněno ve světle speciálního požadavku sledovaného tímto ustanovením.

46. Jak jsme však viděli, španělská vláda vznáší další důvody hospodářské povahy a ochrany životního prostředí, které dle jejího názoru umožňují, i nad rámec situací uváděných nařízením, zavedení takové veřejné služby, jako je veřejná služba v zálivu Vigo.

47. Přezkoumání těchto důvodu podle mého názoru neumožňuje zevšeobecňovat uplatnění režimu na článkem 4 vyhrazené náležitě vymezené případy. Předpokládané rozšíření, krom toho, že nemá žádnou oporu ve znění nařízení, by totiž narušilo rovnováhu mezi zásadou volného poskytování služeb a nezbytností dostatečného zajištění námořní dopravy, která vedla zákonodárce Společenství k připuštění ukládání závazků veřejných služeb, ale pouze pro specifické případy (ostrovy a srovnatelné situace), v nichž jsou tyto závazky zcela nezbytné.

48. Navíc konstatuji, že další důvody uváděné španělskou vládou se jeví málo přesvědčivé.

49. b) Zvláště co se týče uvedených hospodářských požadavků soudím, že žalovaná vláda neprokázala, že služby přepravy cestujících mezi břehy zálivu nejsou dostatečně ziskové, a musí být tudíž předmětem veřejné koncese poskytnuté jedinému provozovateli. Tatáž španělská vláda totiž uznala, že studie zpracovaná k tomuto účelu (viz výše bod 37) se zakládala na neúplných informacích [16]. A nejen to, španělská vláda ve svých spisech několikrát uvedla, že provoz na dotyčných spojích je zvláště intenzivní, což by směřovalo spíše k závěru, že tyto spoje mohou ve skutečnosti umožňovat určitou marži rentability [17].

50. c) Konečně s ohledem na požadavky ochrany životního prostředí Španělské království tvrdilo, že zavedení veřejné služby v zálivu Vigo je odůvodněno nezbytností zajistit dodržování mezí pro vstup na ostrovy Cíes, které stanoví španělský zákon pro zachování přírodních stanovišť na ostrovech. Nicméně souhlasím s tvrzením Komise, že ze všech nástrojů dostupných pro tuto kontrolu je nástroj zvolený Španělským královstvím (dvacetiletá koncese vyhrazená jedinému provozovateli veškeré přepravy cestujících zálivu) tím nejvíce omezujícím a že tutéž kontrolu lze i v režimu otevřeném více

16 — Viz bod 20 a 70 žalobní odpovědi španělské vlády a s. 4 studie (s. 143 příloh žaloby Komise).

17 — Ročně je přepraveno 1 300 000 cestujících.

provozovatelům snadno provádět jinými prostředky, jako je například organizace rezervačního a prodejního systému dostupných vstupenek.

51. Na základě všech výše uvedených důvodů tudíž soudím, že druhý žalobní důvod Komise musí být přijat.

ii) K použití diskriminačního kritéria pro udělení výhradní koncese na veřejné služby (druhá část prvního žalobního důvodu)

52. Komise tvrdí, že Španělské království porušilo článek 1 a článek 4 nařízení i tím, že zákon 4/1999 používá pro výběr držitele koncese na veřejné služby v zálivu Vigo kritérium získaných zkušeností v oblasti přepravy cestujících v uvedeném zálivu, což zjevně představuje nebezpečí diskriminace provozovatelů Společenství ve prospěch provozovatele již působícího v oblasti.

53. V tomto bodě se španělská vláda hájí tvrzením, že tato podmínka nebyla při výběru stávajícího provozovatele rozhodující, neboť veřejná služba v nabídkovém řízení byla tomuto provozovateli udělena i na základě ostatních kritérií uvedených v zákoně. Ve své duplice španělská vláda nicméně uvedla, že sporné kritérium bylo zrušeno zákonem 9/2003 ze dne 23. prosince 2003.

54. Co se posledně uvedeného týče, omezím se na připomenutí, že podle ustálené judikatury „existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku“ [18]. Pro účely probíhajícího řízení nemůže být tudíž výše uvedený zákon relevantní vzhledem k tomu, že ustanovení vytýkané Komisí zrušil až po uplynutí této lhůty.

55. K věci samé pak připomínám, že ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 3577/92 „[p]okud členský stát uzavírá zakázky [smlouvy] na veřejné služby nebo ukládá závazky veřejných služeb, činí tak na nediskriminačním základě ve vztahu ke všem majitelům lodí ze Společenství“.

56. Jak přitom zdůraznila Komise, právě požadavek na zkušenosti v zálivu Vigo se jeví jako diskriminační, neboť tento požada-

18 — Viz zejména rozsudek ze dne 15. března 2001, Komise v. Francie, C-147/00, Recueil, s. I-2387, bod 26; rozsudek ze dne 4. července 2002, Komise v. Řecko, C-173/01, Recueil, s. I-6129, bod 7, a rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Francie, C-114/02, Recueil, s. I-3783, bod 9.

vek mohou splňovat pouze majitelé lodí, kteří již působili v tomto zálivu, a nikoli ostatní majitelé lodí ze Společenství.

57. Není relevantní, že uvedené kritérium nebylo rozhodující pro udělení dotyčné specifické služby a nezpůsobilo konkrétní škody ostatním poskytovatelům. Vzhledem k tomu, že „jelikož konstatování nesplnění povinnosti členského státu není spojeno se zjištěním škody, která jím byla způsobena", nemůže se stát, který nesplnil povinnost, hájit tím, jako to učinilo Španělské království, že se spoléhá na to, že z porušení nevyplývá žádná škoda ani jednotlivcům, ani ostatním členským státům [19].

58. Vzhledem k výše uvedeným důvodům soudím, že druhá část prvního žalobního důvodu musí být přijata.

iii) K příliš dlouhé době platnosti výhradní koncese na veřejné služby

59. Komise nakonec tvrdí, že Španělské království porušilo články 1 a 4 nařízení, neboť výhradní koncese na služby námořní přepravy cestujících v zálivu Vigo má příliš dlouhou dobu platnosti (dvacet let, s možností prodloužení o dalších deset let), čímž po celou tuto dobu paralyzuje volné poskytování služeb v kabotáži v tomto zálivu.

60. Španělská vláda zamítá tento žalobní důvod a tvrdí, že tato doba platnosti je odůvodněna nezbytností amortizace investic značného rozsahu, které držitel koncese musí vynaložit na poskytování požadované služby, zvláště investic spojených s nákupem lodí pro použití v zálivu.

61. Tento argument však nepovažuji za přesvědčivý.

62. Je pravda, že nařízení nestanovuje žádnou maximální dobu platnosti koncese na veřejnou službu v kabotáži. To nicméně neznamená, že členské státy požívají v tomto bodě absolutní diskreční pravomoc, a mohou tudíž libovolně stanovit dobu platnosti těchto koncesí. Omezení v tomto smyslu naopak vyplývají ze systematického výkladu článků 1 a 4 nařízení.

63. V této souvislosti připomínám, jak to objasnil Soudní dvůr v rozsudku Analir [20], že ukládání závazků veřejných služeb omezuje

19 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Komise v. Belgie, C-263/96, Recueil, s. I-7453, bod 30, a rozsudek ze dne 5. března 1998, Komise v. Francie, C-175/97, Recueil, s. I-963, bod 14.

20 — Rozsudek ze dne 20. února 2001, Analir, C-205/99, Recueil, s. I-1271.

obecnou zásadu volného pohybu služeb, kterou pro oblast námořní kabotáže zakotvuje článek 1 nařízení. Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úprava této služby krom toho, že musí být odůvodněná účelem dostatečného zajištění služeb námořní dopravy do jinak nedostupných oblastí, musí rovněž dodržovat zásadu proporcionality, a nesmí tudíž překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné [21].

64. Zdá se mi totiž, že zákonem 4/1999 bylo toto omezení překročeno.

65. I kdybychom totiž připustili, že dostatečné poskytování dopravních služeb v zálivu Vigo vyžaduje výjimečné investice (konkrétně nákup lodí vhodné konstrukce) vyžadující dlouhou dobu amortizace, soudím, že poskytování těchto služeb může být nicméně zajištěno méně omezujícími opatřeními než koncesí (navíc výhradní) na dobu dvaceti let, jako například zavedením povinnosti nového držitele koncese na službu převzít nebo pronajmout si od předchozího provozovatele již používané lodě [22].

21 — Výše uvedený rozsudek Analir, bod 25. V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 25. července 1991, Säger, C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 15; rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32; rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 37, a rozsudek ze dne 28. března 1996, Guiot, C-272/94, Recueil, s. I-1905, bod 11 a 13.

22 — V tomto smyslu viz bod 5.3.2.1 Sdělení Komise výše uvedeného v poznámce pod čarou 14.

66. Z tohoto důvodu navrhuji přijmout rovněž první část prvního žalobního důvodu Komise.

67. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy tedy soudím, že Španělské království porušilo článek 1 a článek 4 nařízení, a že je tudíž třeba přijmout jak první, tak i druhý žalobní důvod Komise.

C – *K porušení článku 7 nařízení*

68. Třetím žalobním důvodem Komise vytýká Španělskému království, že porušilo článek 7, neboť v rozporu s tímto ustanovením zavedlo zákonem 4/1999 přísnější pravidla než pravidla použitelná před vstupem nařízení v platnost (1. leden 1993).

69. Úvodem musím podotknout, že vzhledem k tomu, že jsem již navrhl, aby bylo prohlášeno, že tato pravidla jsou v rozporu s články 1 a 4 nařízení, nemám důvod tento žalobní důvod přezkoumávat, tím spíše, že nebyl žalovanou vládou zpochybněn. Z důvodů úplnosti nicméně k tomuto přezkumu přesto přistoupím.

70. Jak jsem právě poznamenal, Španělské království připouští, že zákon 4/1999 upravil poskytování služeb v námořní kabotáži v zálivu Vigo přísněji než předchozí rozhodnutí ze dne 11. června 1984. Uznává tedy, že na rozdíl od zákona 4/1999 toto posledně uvedené rozhodnutí nezakotvovalo žádné výhradní právo na poskytování dotyčných služeb, ale pouze podřizovalo poskytování těchto služeb udělení povolení na období deseti let (a nikoli dvaceti let) s možností prodloužení.

71. Navzdory výše uvedenému se nicméně ptám, zda má být žalobní důvod Komise přijat.

72. Na podporu svého stanoviska se Komise dovolává článku 7 nařízení, který se omezuje na stanovení, že „[n]a otázky v působnosti tohoto nařízení se vztahuje článek 62 Smlouvy". Toto ustanovení pak ukládalo členským státům „[nezavést] nová omezení volného pohybu služeb, kterého již bylo dosaženo ke dni vstupu této smlouvy v platnost, nestanoví-li tato smlouva jinak".

73. Ve svém sdělení k výkladu nařízení č. 3577/92 dále Komise připomněla, že ustanovení smlouvy, na které článek 7 odkazuje, bylo zrušeno Amsterodamskou smlouvou. Dle jejího názoru i přesto „je *stand-still* doložka uvedená v článku 7 nařízení [...] [nadále] platná" [23]. Toto stanovisko Komise opakovala na jednání.

74. Podle mého názoru je však jeho opodstatněnost diskutovatelná, a to nehledě na dopady, které mohlo mít v tomto ohledu zrušení článku 62 Smlouvy. I kdybychom totiž v souvislosti s tvrzením, že zásada zakotvená v tomto ustanovení bude po jeho odstranění nadále existovat, k tomuto zrušení nepřihlíželi, je třeba dle mého názoru uplatnit jiný důvod.

75. Soudím totiž, že tzv. *stand-still* doložky mají význam, pouze když je v kontextu postupné liberalizace přiznána členským státům možnost zachovat v průběhu přechodného období stávající omezení; tuto možnost totiž zpravidla provází přísný zákaz zavádět nová omezení (právě tzv. povinnost *stand-still*) [24].

23 — Viz bod 2.1 výše uvedeného Sdělení Komise v poznámce pod čarou 14 *(neoficiální překlad)*.

24 — Například před Amsterodamskou smlouvou se článek 59 Smlouvy omezoval na stanovení, že „[p]odle následujících ustanovení budou v *průběhu přechodného období postupně* odstraněna omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří podnikají v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb" (kurzívou vyznačil generální advokát). V této souvislosti článek 62 stanovoval, že „členské státy nezavedou žádná *nová* omezení volného pohybu služeb, které již bylo skutečně dosaženo ke dni vstupu této smlouvy v platnost, nestanoví-li tato smlouva jinak." (kurzívou vyznačil generální advokát).

76. Něco jiného však je, když je určitá oblast upravena příslušným přesným normativním rámcem (jako v tomto případě v oblasti volného poskytování služeb normativním rámcem stanoveným články 49 až 55 ES a ve specifické oblasti námořní kabotáže normativním rámcem stanoveným nařízením [25]), jenž upřesňuje, která omezení jsou zakázána a která povolena. V takovýchto případech soudím, že výše uvedené doložky ztrácí svou funkci, a nemají tudíž důvod k existenci, neboť zákonnost relevantní vnitrostátní právní úpravy se již nehodnotí ve vztahu k předchozímu stavu, ale ve vztahu k později přijaté právní úpravě Společenství.

77. Abych se lépe vyjádřil, soudím, že v probíhajícím řízení nelze Španělskému království vytýkat porušení článku 7 nařízení, který byl mezitím přijetím právní úpravy kabotáže zbaven užitečného účelu; lze mu však vytknout, že závazky veřejných služeb, které uložilo nezávisle na jejich více či méně omezujícím charakteru ve srovnání s předcházejícími právními předpisy, jsou v rozporu s podmínkami stanovenými články 1 a 4 nařízení.

78. Z tohoto důvodu a v tomto specifickém smyslu soudím, že projednávaný žalobní důvod nemůže být přijat.

25 — Od 1. ledna 1999 se ustanovení nařízení použijí na všechny služby v námořní kabotáži ve všech členských státech s jedinou výjimkou Řecka, kde úplná liberalizace nastala až od 1. ledna 2004 (viz článek 6).

D – *K porušení článku 9 nařízení*

79. Čtvrtým žalobním důvodem Komise Španělskému království vytýká, že porušilo článek 9 nařízení č. 3577/92 tím, že před přijetím zákona 4/1999 nekonzultovalo Komisi.

80. Toto ustanovení totiž vyžaduje, aby členské státy před přijetím právních a správních předpisů k provedení nařízení konzultovaly Komisi a pak ji uvědomily o provedených opatřeních.

81. V tomto bodě se španělská vláda hájila pouze tím, že uváděla nepoužitelnost nařízení, a tudíž i článku 9 na dopravní služby poskytované v zálivu Vigo.

82. Vzhledem k tomu, že soudím, jak jsme viděli výše (viz body 18 a násl.), že nařízení č. 3577/92 je naopak použitelné na uvedené služby, vyplývá z toho, že Španělské království bylo povinno konzultovat před schválením zákona 4/1999 Komisi. Vzhledem k tomu, že tak neučinilo, porušilo článek 9 nařízení.

83. Soudím tedy, že tento poslední žalobní důvod musí být přijat.

**IV – K nákladům řízení**

84. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení ve svém návrhu a Španělské království bylo ve svých důvodech z převážné části neúspěšné, je namístě mu uložit náhradu nákladů řízení.

**V – Závěry**

85. S ohledem na výše uvedené důvody navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl následovně:

„1. Španělské království tím, že ponechalo v platnosti právní úpravu:

— jež umožňuje přidělit služby námořní přepravy v zálivu Vigo jedinému provozovateli na období dvaceti let a stanoví, že jedním z požadavků přidělení je zkušenost s dopravou v zálivu Vigo, což zvýhodňuje stávajícího provozovatele;

— jež umožňuje uložit sezónním službám dopravy na ostrovy nebo pravidelným službám dopravy mezi pevninskými přístavy závazky veřejných služeb;

— jež nebyla před svým přijetím předmětem konzultace s Komisí,

porušilo články 1, 4 a 9 nařízení Rady (EHS) č. 3577/92 ze dne 7. prosince 1992 o uplatňování zásady volného pohybu služeb v námořní dopravě v členských státech (námořní kabotáž).

2. Žaloba se ve zbývající části zamítá.

3. Španělskému království se ukládá náhrada nákladů řízení."