KOHTUJURISTI ETTEPANEK

ANTONIO TIZZANO

esitatud 10. novembril 2005 [1]

1. Käesolevas kohtuasjas heidab Euroopa Ühenduste Komisjon Hispaania Kuningriigile ette seda, et ta rikkus 7. detsembri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 3577/92 [2] teenuste osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta merevedudel liikmesriikides (merekabotaaž) (edaspidi „määrus nr 3577/92" või lihtsalt „määrus") artiklitest 1, 4, 7 ja 9 tulenevaid kohustusi.

I. Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

2. Selleks et „liikmesriikides kaotada mereveoteenuste osutamise piirangud" (kolmas põhjendus), võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu määruse nr 3577/92, mille artikli 1 lõige 1 sätestab:

„Alates 1. jaanuarist 1993 kehtib vabadus osutada mereveoteenuseid liikmesriigis (merekabotaaž) ühenduse laevaomanike suhtes, kelle laevad on liikmesriigi registrisse kantud ja kes sõidavad liikmesriigi lipu all, eeldusel et need laevad vastavad kõikidele selles liikmesriigis ettenähtud kabotaažitingimustele [...]."

3. Määruse artikkel 2 sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. mereveoteenused liikmesriigis (merekabotaaž) – teenused, mida tavaliselt osutatakse tasu eest, eelkõige:

1 — Algkeel: itaalia.

2 — EUT L 364, lk 7; ELT eriväljaanne 06/02, lk 10.

a) mandrikabotaaž: reisijate- või kaubavedu meritsi sadamate vahel, mis asuvad ühe ja sama liikmesriigi mandril või põhiterritooriumil, ilma peatusteta saartel;

[...]

c) saarekabotaaž: reisijate- või kaubavedu meritsi:

— ühe ja sama liikmesriigi mandril ning ühel või enamal saarel asuvate sadamate vahel,

— ühe ja sama liikmesriigi saartel asuvate sadamate vahel;

[...]

3. avalike teenuste osutamise leping – leping, mis sõlmitakse liikmesriigi pädevate ametite ja ühenduse laevaomaniku vahel selleks, et osutada üldsusele piisavalt veoteenuseid.

[...]

4. avalike teenuste osutamise kohustused – kohustused, mida kõnesolev ühenduse laevaomanik kommertshuvidest lähtudes endale ei võtaks või ei võtaks samas ulatuses või samadel tingimustel;

[...]"

4. Käesolevas kohtuasjas on oluline artikkel 4, mis näeb ette:

„1. Liikmesriik võib sõlmida avalike teenuste osutamise lepinguid laevaühingutega, kes osalevad regulaarsete teenuste osutamisel saartele ja saartelt ning nende vahel, või kehtestada neile avalike teenuste osutamise kohustusi kabotaažiteenuste osutamise tingimusena.

Kui liikmesriik sõlmib avalike teenuste osutamise lepinguid või kehtestab avalike teenuste osutamise kohustusi, peab ta seda tegema ühtki ühenduse laevaomanikku diskrimineerimata.

2. Avalike teenuste osutamise kohustuste kehtestamisel võivad liikmesriigid esitada ainult nõudeid, mis käsitlevad teenindatavaid sadamaid, regulaarsust, pidevust, sagedust, võimet teenust osutada, tasumäärasid ja laevaperet.

Kõikidele ühenduse laevaomanikele peab vajaduse korral maksma kompensatsiooni avalike teenuste osutamise kohustuste eest.

[...]"

5. Sama määruse artikkel 7 sätestab:

„Asutamislepingu artiklit 62 rakendatakse küsimuste suhtes, mida hõlmab käesolev määrus." [3]

3 — EÜ asutamislepingu artikkel 62, mis on tunnistatud kehtetuks Amsterdami lepinguga, sätestas: „[k]ui käesoleva lepinguga pole sätestatud teisiti, ei kehtesta liikmesriigid uusi piiranguid teenuste osutamise vabadusele, mis on tegelikult saavutatud käesoleva lepingu jõustumise kuupäevaks".

6. Viimaseks tuleb viidata nimetatud määruse artiklile 9, mis sätestab:

„Enne kui käesoleva määruse rakendamiseks õigus- ja haldusnormid vastu võetakse, peavad liikmesriigid konsulteerima komisjoniga. Nad peavad informeerima komisjoni kõikidest sel viisil vastuvõetud meetmetest."

Siseriiklikud õigusnormid

7. Galicia autonoomses piirkonnas on sügav laht, mida nimetatakse „Vigo jõesuue". Selle lõunakaldal asub Vigo linn ning põhjakaldal Cangase ja Moaña linnad. Vahetult jõesuudme ees on veel kaks saart, mida nimetatakse Cíes saarteks.

8. Algselt reguleeris Vigo jõesuudmes mereveoteenuste osutamist Galicia autonoomse piirkonna 11. juuni 1984. aasta otsus. Käesolevas asjas tuleb meeles pidada, et viimati nimetatud otsuses nõuti, et Vigo ja Cangase ning Vigo ja Moaña vaheliste regulaarsete reisijate ja kaupade mereveoteenuste osutamine toimub kümneaastaseks perioodiks kaubalaevastiku juhatuse poolt välja antava loa alusel, mis on pikendatav.

9. Õigusakte muudeti vahepeal korduvalt, kuid praegu reguleerib neid teenuseid Galicia autonoomse piirkonna 9. aprilli 1999. aasta seadus 4/1999 (edaspidi „seadus 4/1999"),[4] mis näeb ette, et Vigo jõesuudmes toimuv reisijate merevedu on Galicia omavalitsuse pädevusse kuuluv avalik teenus.

10. Kõnealuse seaduse artikkel 1 sätestab täpsemalt:

„1. Vigo jõesuudmes toimuv reisijate merevedu tunnistatakse avalikuks teenuseks, mis kuulub Galicia omavalitsuse pädevusse.

2. Avalik teenus hõlmab nii regulaarse teenuse jõesuudme kallaste vahel kui ka hooajalise turismiga seotud veo Cíes saartele ja saartelt alates kõigist Vigo jõesuudme kohtadest."[5]

11. Selle seaduse artikli 2 lõigete 2 ja 3 kohaselt annab Galicia omavalitsus Vigo jõesuudmes toimuva mereveoteenuste osutamise ühele ainsale ettevõtjale, kellele antakse halduskontsessioon kahekümneks aastaks, mida võib uuendada maksimaalselt kümneaastaseks perioodiks.

12. Artikkel 3 täpsustab muu hulgas, et viimati nimetatud kontsessioon antakse avalikus pakkumismenetluses ja et pakkumismenetluses arvestatakse muu hulgas ettevõtja transpordikogemust Vigo jõesuudmes.

II. Faktilised asjaolud ja menetlus

13. Pärast mitmete konkreetsete kaebuste saamist, milles tehti etteheiteid, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad Vigo jõesuudmes kabotaažiteenuseid, on vastuolus määrusega nr 3577/92, saatis komisjon 19. juulil 2000 Hispaania Kuningriigile märgukirja, millele järgnes põhjendatud arvamus 7. mail 2001.

14. Kuna komisjon ei olnud rahul Hispaania Kuningriigi esitatud vastusega, esitas komis-

4 — *BOE* nr 118, 18.5.1999, lk 18552.
5 — Mitteametlik tõlge.

jon 22. juunil 2003 käesoleva hagi, milles palus Euroopa Kohtul tuvastada, et:

„hoides jõus õigusnorme:

— mis võimaldavad kontsessiooni andmist Vigo jõesuudmes mereveoteenuste osutamiseks kahekümneaastase perioodi jooksul ainult ühele ettevõtjale ja mis näevad ette, et üheks kontsessiooni andmise tingimuseks on transpordikogemus Vigo jõesuudmes, mis soosib olemasolevat ettevõtjat;

— mis võimaldavad sätestada avalike teenuste osutamise kohustusena hooajaliste veoteenuste osutamise ühendusel saartega või regulaarsete veoteenuste osutamise mandri sadamate vahel;

— mis võimaldavad kehtestada määruse jõustumise ajal (1993. aasta jaanuaris) kehtinud korrast ehk 11. juuni 1984. aasta otsusest piiravama korra;

— millega seoses ei ole komisjoniga enne nende vastuvõtmist üldse konsulteeritud,

on Hispaania Kuningriik rikkunud määruse nr 3577/92 artikleid 1, 4, 7 ja 9 ning sellest määrusest ja EÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi."

III. Õiguslik analüüs

Määruse nr 3577/92 kohaldatavus

15. Lisaks selle, et Hispaania valitsus lükkab tagasi komisjoni väited põhiküsimuses, vaidleb ta esialgu vastu isegi määruse nr 3577/92 kohaldatavusele Vigo jõesuudmes osutatavate veoteenuste suhtes. Tema arvates tagab määrus „kabotaažiteenuste" vaba osutamise, st — nagu nähtub selle artiklist 2 — kaubaveo- või reisijateveoteenuste osutamise „meritsi" ja „sadamate vahel". Käesolevas asjas käsitletav vedu ei toimu seevastu „meritsi" ega „sadamate vahel".

16. Seda ei saa pidada „meritsi" transpordiks, sest määruses viidatakse selle väljendiga üksnes „territoriaalmerel" ehk sellisel merel osutatavatele teenustele, mis ulatub 12 miili „lähtejoonest" väljapoole; selles ei viidata seevastu teenustele, mida osutatakse sellistes merepiirkondades nagu lahed, fjordid ja jõesuudmed (ja seega ka Vigo jõesuue), mis asuvad sellest lähtejoonest seespool ja mida

võidakse samastada Montego Bay konventsioonis [6] ette nähtud „sisevetega". Hispaania valitsus leiab veel, et see, et määruses ei ole tahetud liberaliseerida transporti neis vetes, on täiesti loogiline, sest tegemist on väga piiratud aladega, mis ei suudaks välja kannatada turu avamisest tekkivat tihedat mereliiklust.

17. Hispaania valitsuse arvates ei saa Vigo jõesuudmes toimuvat transporti pidada veoteenuseks „sadamate vahel". Nende teenuste hulka ei kuulu kindlasti ühendused, mida teenindatakse jõesuudme kallastel asuvate linnade (Vigo, Cangas ja Moaña) vahel, mis kuuluvad Hispaania õiguse [7] kohaselt ühesse ainsasse sadamaalasse, mida haldab Vigo sadamaasutus (edaspidi „Vigo sadamateenuste ala"). Selliste teenuste kategooriasse ei kuulu siiski ka Cíes saarte suunal osutatud veoteenused, sest neil puudub tõeline „sadam", mille all mõeldakse meres asuvat ehitist, kuhu kuuluvad sobiva suurusega seadmed, ruumid ja infrastruktuurid, vaid on olemas üksnes väike sadamasild reisijatele, mille sildumisvõimsus on piiratud, ja sedagi haldab enamasti Vigo sadamaasutus.

18. Minu arvates ei saa selliste argumentidega nõustuda.

19. Tuletan kõigepealt meelde, et määrus puudutab „vabadus[t] osutada mereveoteenuseid liikmesriigis" (täpsemalt „merekabotaaži"), sealhulgas „mandrikabotaaži" ja „saarekabotaaži" (artikkel 1).

20. Sama määruse artikli 2 kohaselt on „mandrikabotaaž" „reisijate- või kaubavedu meritsi sadamate vahel, mis asuvad ühe ja sama liikmesriigi mandril või põhiterritooriumil [...]", samas kui „saarekabotaaž" on „reisijate- või kaubavedu meritsi [...] ühe ja sama liikmesriigi mandril ning ühel või enamal saarel asuvate sadamate vahel [...]" või „ühe ja sama liikmesriigi saartel asuvate sadamate vahel".

21. Selle põhjal märgin kohe, et minu arvates on komisjonil õigus, kui ta kinnitab, et Vigo jõesuudmes osutatavad veoteenused on „merekabotaažiteenused", st veoteenused, mida osutatakse „meritsi". Puudub kahtlus, et Vigo jõesuudme veed on meri, ja sellest piisab eespool viidatud sätete sõnastuse kohaselt selleks, et seal toimuvaid vedusid saaks täpsemalt pidada „meritsi" osutatavateks vedudeks.

6 — Selles osas viitab Hispaania valitsus 20. detsembril 1996 ratifitseeritud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 10. detsembri 1982. aasta mereõiguse konventsiooni (Montego Bay konventsioon) artikli 8 lõikele 1 (*BOE* nr 39, 14.2.1997, lk 4966).

7 — Ministri 23. detsembri 1966. aasta määrus (*BOE*, 23.1.1967).

22. Selles osas puudub tähtsus sellel, et rahvusvahelise õiguse alusel ei peeta seda vett „territoriaalmereks", vaid pigem samastatakse „sisevetega". Riikidele Montego Bay konventsiooniga antud võimalus tõmmata territoriaalmere sisepiir (nn lähtejoon) nii, et suletakse lahtede looduslikud suudmepunktid, mille veed loetakse siis siseveteks,[8] on asjakohane üksnes rannikuriigi pädevuse määratlemiseks ja see pädevus on ilmselt suurem sisevete kui territoriaalvete osas.[9] Sellisel võimalusel (ning sellega seotud territoriaalmere ja sisevete vahelisel eristamisel) puudub seevastu määruse süsteemis üldse roll, sest nagu eespool on märgitud, taotleb määrus täiesti teistsugust lõppeesmärki, milleks on tagada „vabadus osutada mereveoteenuseid liikmesriigis" (artikkel 1), mistõttu seda eristust ei tule arvestada.

23. Määruse sõnastus seega ei toeta Hispaania valitsuse seisukohta selles osas. Teisalt tundub see seisukoht olevat vastuolus ka määruse eespool märgitud lõppeesmärgiga. Kui fjordide, jõesuudmete ja lahtede mereveed võiks üldiselt jätta määruse kohaldamisalast väljapoole, tekiks oht, et liberaliseerimisest jääksid välja Vigo jõesuudme taolised merealad, kus on eriti tihe mereliiklus, mille puhul on veelgi olulisem ära hoida põhjendamatud piirangud, millega muudetaks õigeid konkurentsitingimusi.[10]

24. Samamoodi tundub põhjendamatu Hispaania valitsuse argument, mille kohaselt Vigo jõesuudmes osutatavad teenused ei ole „sadamate vahel[ised]" teenused, sest jõesuudmes olevad randumisehitised moodustavad siseriikliku õiguse kohaselt ühe sadamaala ja Cíes saarte randumisehitised on väiksemõõtmelised, mistõttu nende randumisvõimsus on väga väike.

25. Selle kohta ma märgin, et määrus nr 3577/92 ei määratle „sadama" mõistet. Kuna see on määrusesse lisatud, on see siiski alati ühenduse mõiste. Sellisena, ja kuna kõnealuses määruses puudub sõnaselge viide liikmesriikide õigusele, ei või seda määratleda siseriiklike õigusnormide alusel. Vastupidi, väljakujunenud ühenduse kohtupraktika kohaselt tuleb seda tõlgendada „auto-

8 — Vt Montego Bay konventsiooni artikli 10 lõiked 4 ja 5.

9 — Üksnes territoriaalmeres, kuid mitte sisevetes on välisriikide laevadel nn rahumeelse läbisõidu õigus (konventsiooni artikkel 17 jj); lisaks, üksnes territoriaalmeres ei või rannikuriik teostada oma kriminaaljurisdiktsiooni valisriigi laeva pardal taielikult toimepandud tegude suhtes (konventsiooni artikkel 27).

10 — Hispaania valitsus on väitnud oma märkuste mitmes punktis, et Vigo sadam on liikluse ja käibe suuruse poolest kõige olulisem Galicia sadam ja et üle 1 300 000 reisija kasutab aastas mereveoteenuseid Vigo lahel (vt vastuse punktid 7 ja 56c).

noomselt ja ühetaoliselt", ning selleks tuleb arvestada õigusnormi „konteksti" ja „eesmärki", kuhu vaidlusalune mõiste kuulub. [11]

26. Mulle näib, et määruse nr 3577/92 kontekstist ja lõppeesmärkidest nähtub täpselt, et nimetatud määruse kohaselt tuleb „sadama" all mõista mis tahes ehitist, mis sõltumata selle käsutuses oleva infrastruktuuri mõõtmetest võimaldab meritsi veetavate kaupade lastimist ja lossimist ning reisijate peale- ja mahaminekut. Märgin, et mõistet „sadam" kasutatakse määruses kabotaaži mõiste raames („mandrikabotaaž" ja „saarekabotaaž") ning viimati mainitu on täpselt määratletud kui „reisijate- või kaubavedu meritsi", mis toimub „sadamate vahel" (artikli 2 punktid a ja b).

27. Vastupidiselt sellele, mida väidab Hispaania valitsus, ei ole ehitise suurus seega see, mis võimaldab kõnealust mõistet eristada, vaid pigem ehitise otstarve, teisisõnu see, mis võimaldab meritsi kauba vedu lossimise ja lastimisega või meritsi reisijate vedu reisijate peale- ja mahaminekuga.

11 — Vt 18. jaanuari 1984. aasta otsus kohtuasjas 327/82: Ekro (EKL 1984, lk 107, punkt 11); 19. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-287/98: Linster (EKL 2000, lk I-6917, punkt 43); 7. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-201/02: Wells (EKL 2004, lk I-723, punkt 37); 12. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-55/02: komisjon *vs.* Portugal (EKL 2004, lk I-9387, punkt 45) ja 27. jaanuari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-188/03: Junk (EKL 2005, lk I-885, punkt 29).

28. Niisuguste ehististega, kuigi need on erineva suurusega, on varustatud nii jõesuudme kaldal asuvad linnad (Vigo, Cangas ja Moaña) kui ka Cíes saared. Kauba- ja reisijateveoteenuseid, mida osutatakse nende linnade randumiskohtade vahel, tuleb seega pidada kabotaažiteenusteks (mandrikabotaaž ja saarekabotaaž), millele kohaldatakse määrust nr 3577/92.

29. Kuna seega on tunnistatud, et määrust kohaldatakse käesolevas asjas, uurin järgmisena Hispaania valitsuse vastu esitatud komisjoni erinevaid väiteid, kuid rühmitan need esituse huvides uuesti.

Määruse artiklid 1 ja 4

30. Põhilised väited puudutavad määruse artiklite 1 ja 4 rikkumist, millest vastavalt artikkel 1 kohaldab „liikmesriikides [...] mereveoteenuste osutamise vabadus[e] [põhimõtet]" ja artikkel 4 määrab kindlaks tingimused, mille kohaselt on seda põhimõtet võib piirata „avalike teenuste kasutuselevõtmise" abil, et tagada kasutajatele „piisavad [...] transporditeenused" (vt neljas ja üheksas põhjendus).

31. Komisjoni sõnul on Hispaania Kuningriik rikkunud eespool viidatud sätteid, hoides jõus seadust (seadus 4/1999), mis:

i) lubab avalike teenuste osutamise kohustustena kehtestada hooajalisi veoteenuseid ühendusel mandri ja saarte vahel, mis erinevad määruse artikli 4 lõikes 1 sätestatust (teine väide);

ii) kasutab diskrimineerivat kriteeriumi avalike teenuste ainuõigusliku kontsessiooni andmiseks (esimese väite teine osa);

iii) näeb ette ainuõigusliku kontsessiooni ülemäära pika kestuse (esimese väite esimene osa).

32. Alustan seega nende väidete analüüsimist.

i) Avalike teenuste kohustuse nõue juhtudel, mida ei ole artikli 4 lõikes 1 ette nähtud (teine väide)

33. Komisjon heidab Hispaania Kuningriigile kõigepealt ette seda, et Hispaania on rikkunud artikli 4 lõiget 1, milles lubatakse liikmesriigil kehtestada avaliku teenuse osutamise kohustusi üksnes *„regulaarsetele"* merevedudele *„saartele* ja *saartelt* ning nende vahel".[12] Komisjon väidab, et seadus 4/1999 vastupidi sätestab avalike teenuste osutamise kohustused kõigile reisijate vedudele Vigo jõesuudmes, andes ühele ainsale ettevõtjale nii regulaarsed veoteenused jõesuudme linnade vahel — ehk seega mandriliinidel, aga mitte saarteliinidel — kui ka turismiga seotud hooajalistel vedudel Ciés saartele, mis on saarteliinid, kuid mitte regulaarliinid.

34. Hispaania valitsus omalt poolt tunnistab, et Vigo, Cangase ja Moaña linnade vahelised ühendused on mandriliinid ja et Ciés saarte liinid ei ole regulaarliinid, sest neil toimuvad veod üksnes ühel osal aastast turismiga seotud vedudeks. Ta nõustub seega, et avalike teenuste osutamise kohustuse kehtestamine nii jõesuudme linnade kui ka saarte osas on vastuolus artikli 4 lõike 1 sõnastusega, kuid leiab, et vaidlusalune seadus on vaatamata sellele määrusega kooskõlas.

35. a) Selle valitsuse arvates lubab määruse artikkel 4 avalike teenuste osutamise kohustuse kehtestamise osas samastada jõesuudme kallastel asuvaid linnu saartega, sest ka selliste linnade vahelised liinid, nagu saarteliinid, ühendavad „isoleeritud alasid", millel

12 — Kohtujuristi kursiiv.

maaühendus puudub või on väga raske. Hispaania seadus võib sellistes tingimustes kehtestada Vigo jõesuudme kallastel asuvate linnade vahelistele vedudele avalike teenuste osutamise korra, sest kuigi maanteeühendused selliste vedude jaoks olid olemas, on need kallimad ja märkimisväärselt aeganõudvamad kui mereühendus.

36. Igal juhul lubab määrus kehtestada avalike teenuste osutamise kohustusi, kui see on õigustatud avaliku huviga. Täpselt sel põhjusel on Hispaania kehtestanud avaliku teenuse osutamise korra kõigil meritsi toimuvatel reisijate vedudel Vigo jõesuudmes. Sellega tahetakse tagada seda, et kabotaažiteenuseid osutatakse rentaablilt ja et kaitstavate alade keskkonna tasakaal säilib.

37. b) Esimese aspekti osas nähtub Galicia omavalitsuse tellitud uuringust, [13] et meritsi toimuv reisijate vedu jõesuudme linnade vahel ei ole majanduslikult rentaabel, mistõttu tuleb see reserveerida — koos Ciés saartele suunatud vedudega, mida seevastu iseloomustab vastuvõetav rentaabluse tase — ühele ainsale ettevõtjale ehk teenuse kontsessionäärile.

13 — Tegemist on uuringuga, mis puudutab Vigo jõesuudmes ja Cíes saartel kasutatavate veoteenuste majanduslikku tasuvust (Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes), mille on koostanud KPMG Auditores SL (vt komisjoni hagi lisa 6, lk 137 jj).

38. c) Sellele majanduslikule nõudele tuleb lisada keskkonnaga seotud põhjendused. Hispaania seadus kehtestab Cíes saarte looduskeskkonna kaitsmiseks turistide külastatavuse maksimaalmäära. Hispaania valitsuse sõnul on olnud ainus tõhus vahend nende piirangute täitmise kontrollimiseks avalike teenuste osutamise korra kehtestamine kogu jõesuudme ulatuses ja avalike teenuste osutamise andmine ühele ainsale ettevõtjale, kes vastutab selle kontrollimise eest.

39. Märgin omalt poolt kohe, et ma jagan komisjoni seisukohta, kui ta vaidleb vastu Hispaania valitsuse põhjendustele: a) Vigo jõesuudme linnu ei või samastada saartega, et kehtestada avalike teenuste osutamise kohustus, b) käesolevas asjas ei ole tõendatud majanduslikud nõuded, mis õigustaksid selliste kohustuste sätestamise väljaspool määruse kõiki sätteid, ja c) esitatud keskkonnanõuded ei eelda selliste kohustuste kehtestamist.

40. a) Selles osas, mis puudutab jõesuudme linnade samastamist saartega, ma nõustun põhimõtteliselt Hispaania valitsuse seisukohaga, mille kohaselt võimalus kehtestada avalike teenuste osutamise kohustus (mis artikli 4 lõike 1 kohaselt puudutab vaid „regulaarsete teenuste osutamis[t] saartele ja saartelt") võib ulatuda veoteenustele ka sellistest linnadest, selliste linnade vahel ja

sellistesse linnadesse, mis asuvad jõesuudmete või suudmelahtede kallastel, millel puudub otsene maanteeühendus. [14]

41. Tundub, et need linnad on saartega analoogilises olukorras. Neisse linnadesse pääseb üksnes meritsi nagu saartelegi. Järelikult tuleb ka nende linnade osas kindlustada „piisavad regulaarsed [mere]transporditeenused" aladele, kuhu muidu ei pääseks, sest see asjaolu on määruse kohaselt ainus nõue, mis õigustab „avalike teenuste kasutuselevõtmi[st]" (vt üheksas põhjendus).

42. Oluline on see, et minu arvates ei ole käesolevas asjas käsitletav olukord samastatav eespool viidatud olukorraga, millele artikli 4 lõike 1 kohaldamisala võib ulatuda analoogia alusel.

43. Nagu nähtub toimikusse lisatud dokumentidest, et Vigo, Cangase ja Moaña linnadel on peale mereühenduse olemas ka neid otse ühendav maanteede ja kiirteede võrk, mis võimaldab liikuda hõlpsalt nii auto kui ka bussiga. Nagu väidab Hispaania valitsus, jääb alati kiireimaks ja ökonoomseimaks viisiks jõesuudme ületamine laevaga. [15] Oluline ei ole siiski hinnata seda, kas meretransport on maanteetranspordist rohkem (või vähem) kallis, vaid pigem kontrollida seda, kas kõnealused linnad on saartega analoogilise olukorras või mitte ning kas neile võib järelikult ette näha samasuguse erikohtlemise kui saartele.

44. Nagu ma olen märkinud, tundub, et Vigo jõesuudme linnad on selgelt teistsuguses olukorras, sest neisse pääseb hõlpsalt nii meritsi (laevaga) kui ka maismaad mööda, kasutades olemasolevaid otseseid teeühendusi.

45. Seega leian, et artiklis 4 sätestatud korda ei saa laiendada neisse linnadesse suunduvatele mereühendustele, sest peale selle, et see

14 — Ka komisjon on nõustunud selle seisukohaga Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele esitatud teatises, mis käsitleb nõukogu määruse (EMÜ) nr 3577/92 teenuste osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta merevedudel liikmesriikides (merekabotaaž) tõlgendamist (KOM (2003) 595). Komisjon väidab kõnealuses teatises pärast meelde tuletamist, et „määruse artikli 4 lõike 1 sõnastuse kohaselt peavad avalike teenuste liinid olema vaid ühendustel saartele, saartelt ja saarte vahel", et „pikki suudmelahtesid või fjorde, mille tõttu tuleb teha üle 100-kilomeetrine ümbersõit maanteel, võidakse pidada saarteks käesolevas jaotises ette nähtud eesmargil, sest need võivad tekitada samasuguseid probleeme linnastuid isoleerides".

15 — Toimikus sisalduvatest dokumentidest ja uuringust, mille esitas Hispaania valitsus kohtueelses menetluses (viidatud eespool 13. joonealuses märkuses), nähtub, et Vigosse pääseb Cangasest ja Moañast i) meritsi, mille puhul reisi pikkus laevaga on u 6 km, reis kestab keskmiselt 20 minutit ja maksab 1,75 eurot; ii) mööda kiirteed, mille puhul reisi pikkus on 20–25 km, reis kestab 32 minutit ja maksab 6 eurot (autoga) või kestab 60 minutit ja maksab 2,30 eurot (bussiga); ja iii) mööda maanteed, mille puhul on reisi pikkus u 59 km.

oleks vastuolus kõnealuse sätte sõnastusega, ei ole see ka põhjendatud sellega taotletud erilist põhieesmärki arvestades.

46. Nagu eespool on siiski märgitud, esitab Hispaania valitsus muidki majanduse ja keskkonnaga seotud põhjusi, mis võimaldavad tema sõnul kehtestada selliseid avalike teenuste osutamise kohustusi, nagu on olemas Vigo jõesuudme osas, ning seda isegi juhul, kui tegemist ei ole määruses ette nähtud olukorraga.

47. Tundub nii, et sellised põhjused ei võimalda muuta üldkohaldatavaks artiklis 4 sätestatud korda, mis puudutab vaid täpselt kindlaksmääratud juhtumeid. Lisaks sellele, et seda ei toeta määruse sõnastus, tähendab selline laiendamine tasakaalu muutust teenuste osutamise vabaduse põhimõtte ja vajaduse vahel tagada piisavad mereveoteenused, mis viis ühenduse seadusandja avaliku teenuse osutamise kohustuse kehtestamise heakskiitmiseni, kuid üksnes erandjuhtudeks (saared ja sarnased olukorrad), kus sellised kohustused on absoluutselt vajalikud.

48. Leian veel, et Hispaania valitsuse muud põhjendused ei ole veenvad.

49. b) Eelkõige tundub eespool esitatud majanduslike nõuete osas, et Hispaania valitsus ei ole tõendanud, et jõesuudme kallaste vahelised reisijateveoteenused ei ole piisavalt rentaablid ja et seega peaks nende osas sõlmima riikliku kontsessioonilepingu ühe ainsa ettevõtjaga. Hispaania valitsus on ise nõustunud, et sel eesmärgil koostatud uuring (vt eespool punkt 37) põhines mittetäielikul teabel. [16] Lisaks on tema märkustes korduvalt märgitud, et liiklus kõnealustel liinidel on eriti tihe, mis ajendab pigem järeldama, et neil liinidel võiks tegelikult rentaablus olla garanteeritud. [17]

50. c) Keskkonnanõuete kohta on Hispaania Kuningriik väitnud, et avaliku teenuse osutamine Vigo jõesuudmes on põhjendatud vajadusega tagada Cíes saartele pääsemist puudutavate selliste piirangute järgimine, mille Hispaania õigus on kehtestanud looduskeskkonna säilitamiseks. Olen komisjoniga siiski samal arvamusel selles, et kõigist selliseks kontrolliks kättesaadavatest vahenditest on Hispaania valitud vahend (kahekümneaastase ainuõigusliku kontsessioonilepingu sõlmimine ühe ainsa ettevõtjaga kogu jõesuudme reisijateveo osas) kindlasti kõige piiravam ja et sama kontrolli saaks hõlpsalt teha ka korra alusel, mis oleks avatud

16 — Vt Hispaania valitsuse vastuse punktid 20 ja 70 ning uuringu lk 4 (komisjoni hagi lisa lk 143).

17 — Reisijate liiklus ulatub 1 300 000 ühikuni aastas.

paljudele ettevõtjatele, ja muude vahenditega nagu näiteks reserveerimissüsteemi sisseseadmine ja teatud arvu külastuslubade müük.

51. Eespool esitatud põhjustel teen seega ettepaneku nõustuda komisjoni teise väitega.

ii) Diskrimineerimiskriteeriumi kasutamine avalikke teenuseid puudutava ainuõigusliku kontsessioonilepingu sõlmimisel (esimese väite teine osa)

52. Komisjon leiab, et Hispaania Kuningriik rikkus määruse artikleid 1 ja 4 ka seetõttu, et seaduses 4/1999 kasutatakse Vigo jõesuudme avalike teenuste kontsessionääri valimisel kriteeriumi, mis puudutab reisijateveo kogemust selles jõesuudmes, mis tekitab ilmselgelt ohu, et ühenduse ettevõtjaid diskrimineeritakse selles piirkonnas juba tegutsevate ettevõtjate kasuks.

53. Hispaania valitsus kaitseb ennast selles osas argumendiga, et see kriteerium ei ole olnud praeguse ettevõtja valimisel otsustav, sest temaga oleks pakkumismenetluses sõlmitud avalike teenuste kontsessioonileping ka muude seaduses ette nähtud kriteeriumide põhjal. Hispaania valitsus on vasturepliigis siiski märkinud, et vaidlusalune kriteerium on tunnistatud kehtetuks 23. detsembri 2003. aasta seadusega nr 9/2003.

54. Viimase punkti osas tuletan ma vaid meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „tuleb kohustuse rikkumist hinnata, lähtudes olukorrast, mis on liikmesriigis põhjendatud arvamuses sätestatud tähtaja lõpul". [18] Käesolevas kohtumenetluses ei saa seega arvestada viimasena viidatud seadust, sest sellega tunnistati komisjoni vaidlustatud säte kehtetuks alles pärast nimetatud tähtaja möödumist.

55. Põhiküsimuses tuletan seejärel meelde, et vastavalt määruse artikli 4 lõikele 2: „[k]ui liikmesriik sõlmib avalike teenuste osutamise lepinguid või kehtestab avalike teenuste osutamise kohustusi, peab ta seda tegema ühtki ühenduse laevaomanikku diskrimineerimata".

56. Nagu komisjon on rõhutanud, tundub diskrimineeriv just kogemuse nõue Vigo jõesuudmes, sest seda võivad täita üksnes

18 — Vt eelkõige 15. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-147/00: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKI. 2001, lk I-2387, punkt 26); 4. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-173/01: komisjon *vs.* Kreeka (EKI. 2002, lk I-6129, punkt 7) ja 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-114/02: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKI. 2003, lk I-3783, punkt 9).

laevaomanikud, kes on juba selles jõesuudmes tegutsenud, kuid mitte ükski teine ühenduse laevaomanik.

Vigo jõesuudmes reisijate mereveoteenuste osutamist puudutava ainuõigusliku kontsessiooni kestus (kakskümmend aastat, uuendatav veel kümneks aastaks) on ülemäära pikk, mistõttu kabotaažiteenuste osutamise vabadus on selles jõesuudmes kogu selle ajavahemiku täielikult halvatud.

57. Tähtsust ei oma asjaolu, et nimetatud kriteerium ei olnud kõnealuse konkreetse teenuse kontsessiooni andmisel määrav ega põhjustanud teistele ettevõtjatele konkreetselt kahju. „Kuna liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamine ei sõltu sellest rikkumisest põhjustatud kahjust", ei või liikmesriik õigustada seda — nagu seda teeb Hispaania — viitega sellele, et õigusnormide rikkumine ei tekitanud kahju eraõiguslikele isikutele ega teistele liikmesriikidele. [19]

60. Hispaania valitsus vaidleb sellele väitele vastu ja väidab, et lepingu kestus on õigustatud vajadusega teenida tasa märkimisväärsed investeeringud, mida kontsessionäär peab tegema nõutava teenuse osutamiseks, eriti investeeringud, mis on seotud jõesuudmes kasutatavate laevade soetamisega.

61. See argument ei tundu mulle siiski veenev.

58. Arvestades eespool esitatud põhjendusi, leian, et esimese väite teise osaga tuleb nõustuda.

62. On tõsi, et määrus ei sätesta avalike kabotaažiteenuste kontsessioonilepingule maksimaalset kestust. See ei tähenda siiski seda, et liikmesriikidel on selles osas absoluutne kaalutlusõigus ja et nad võivad seetõttu sätestada selliste lepingute kestuse vastavalt soovile. Määruse artiklite 1 ja 4 süstemaatilisest tõlgendamisest järeldub vastupidi, et seda puudutavad piirangud on olemas.

iii) Avalikke teenuseid puudutava ainuõigusliku kontsessiooni ülemäära pikk kestus

59. Viimaseks leiab komisjon, et Hispaania Kuningriik rikkus määruse artiklit 1 ja 4, sest

63. Selle kohta tuletan meelde, et Euroopa Kohus on teinud kohtuotsuses Analir jt [20] selgeks, et avalike teenuste osutamise kohus-

19 — Vt selle kohta 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasajas C-263/96: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1997, lk I-7453, punkt 30) ja 5. märtsi 1998. aasta otsus kohtuasjas C-175/97: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 1998, lk I-963, punkt 14).

20 — 20. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-205/99: Analir jt (EKL 2001, lk I-1271).

tuste kehtestamine piirab teenuste osutamise vabaduse üldpõhimõtet, mida taotletakse artikliga 1 merekabotaaži alal. Sellest järeldub, et selle teenuse riiklik reguleerimine peab olema põhjendatud eesmärgiga tagada piisavad mereveoteenused piirkondadesse, kuhu teisiti pole võimalik pääseda, millele lisaks tuleb seejuures järgida ka proportsionaalsuse põhimõtet ega tohi minna kaugemale kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. [21]

64. Mulle tundub, et seadus 4/1999 on selle piiri ületanud.

65. Isegi kui nõustuda, et sobivate veoteenuste osutamine Vigo jõesuudmes nõuab erakordseid investeeringuid (eelkõige erilise konfiguratsiooniga varustatud laevade soetamine), mis eeldab pikka tasuvusperioodi, leian, et selle teenuse osutamist suudetakse siiski igal juhul tagada vähem piiravate meetmetega kui kahekümneaastane kontsessioonileping (mis on lisaks ainuõiguslik), mis võiksid olla näiteks sellised, et uutele teenuseosutajatele tehakse kohustuseks osta või rentida eelmise ettevõtja eelnevalt kasutatud laevad. [22]

66. Seetõttu teen ettepaneku nõustuda ka komisjoni esimese väite esimese osaga.

67. Eespool esitatud põhjustel leian, et Hispaania Kuningriik rikkus määruse artikleid 1 ja 4, mistõttu tuleb nõustuda nii komisjoni esimese kui ka teise väitega.

Määruse artikli 7 rikkumine

68. Komisjoni kolmanda väite kohaselt rikkus Hispaania Kuningriik artiklit 7 selles osas, kus ta vastuolus kõnealuse sättega kehtestas seaduse 4/1999 abil piiravamad sätted kui need, mida kohaldati enne määruse jõustumist (1. jaanuaril 1993).

69. Kõigepealt tuleb märkida, et kuna olen juba teinud ettepaneku tunnistada kõnealused sätted määruse artiklitega 1 ja 4 vastuolus olevateks, ei oleks seda väidet vaja uurida seetõttu, et Hispaania valitsus ei ole sellele vastu vaielnud. Täielikkuse huvides uurin siiski ka seda väidet.

21 — Eespool viidatud kohtuotsus Analir jt, punkt 25. Vt selle kohta ka 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-76/90: Säger (EKL 1991, lk I-4221, punkt 15); 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus (EKL 1993, lk I-1663, punkt 32); 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard (EKL 1995, lk I-4165, punkt 37) ja 28. märtsi 1996. aasta otsus kohtuasjas C-272/94: Guiot (EKL 1996, lk I-1905, punktid 11 ja 13).

22 — Vt selle kohta eespool 14. joonealuses märkuses viidatud komisjoni teatise punkt 5.3.2.1.

70. Nagu eespool on märgitud, nõustub Hispaania Kuningriik, et seadusega 4/1999 on merekabotaažiteenuste osutamine Vigo jõesuudmes reguleeritud piiravamalt kui varasema 11. juuni 1984. aasta otsusega. Ta tunnistab, et kõnealune otsus ei sätestanud erinevalt seadusest 4/1999 kõnealuste teenuste osutamise ainuõigust, vaid tegi nimetatud teenuste osutamise eelduseks üksnes loa saamise kümneks aastaks (kuid mitte kahekümneks aastaks), mida võidakse pikendada.

71. Vaatamata eespool esitatule, ma kaalun siiski, kas komisjoni väitega saab nõustuda.

72. Komisjon viitab oma seisukoha toetuseks määruse artiklile 7, mis sätestab üksnes seda, et „[a]sutamislepingu artiklit 62 rakendatakse küsimuste suhtes, mida hõlmab käesolev määrus". See säte kehtestab omakorda, et „[k]ui käesoleva lepinguga pole sätestatud teisiti, ei kehtesta liikmesriigid uusi piiranguid teenuste osutamise vabadusele, mis on tegelikult saavutatud käesoleva lepingu jõustumise kuupäevaks".

73. Komisjon on määruse nr 3577/92 tõlgendamise kohta antud teatises meelde tuletanud, et asutamislepingu säte, millele artikkel 7 viitab, on Amsterdami lepinguga tunnistatud kehtetuks. Sellegipoolest leiab ta veel, et „määruse artikli 7 *stand-still* klausel jääb [veel] kehtima". [23] Komisjon kordas seda seisukohta kohtuistungil.

74. Minu arvates tundub tema põhjendus siiski vaieldav, isegi kui jätta kõrvale arutlus mõjude kohta, mis võivad asutamislepingu artikli 62 kehtetuks tunnistamisega selles osas kaasneda. Isegi kui soovida sätte kehtetuks tunnistamine kõrvale jätta ja väita, et sätte aluseks olev põhimõte on kehtiv ka pärast selle kehtetuks tunnistamist, tuleb minu arvates kaaluda teistsugust seisukohta.

75. Mulle tundub, et nn *stand-still* klauslil on tähendus siis, kui järk-järgulise teenuste liberaliseerimise kontekstis tunnistatakse liikmesriikide võimalust säilitada olemasolevad piirangud üleminekuaja jooksul; selle võimalusega kaasneb tavaliselt range keeld kehtestada uusi piiranguid (see puudutab täpsemalt *stand-still* kohustust). [24]

23 — Vt eespool 14. joonealuses märkuses viidatud komisjoni teatise punkt 2.1.

24 — Näiteks enne Amsterdami lepingut sätestas EÜ artikkel 59 üksnes seda, et „[j]ärgnevate sätete kohaselt kaotatakse *üleminekuperioodil* ühenduse piires *järk-järgult* teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises ühenduse riigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse" (kohtujuristi kursiiv). Selles kontekstis sätestas EÜ artikkel 62, et „[k]ui käesoleva lepinguga pole sätestatud teisiti, ei kehtesta liikmesriigid *uusi* piiranguid teenuste osutamise vabadusele, mis on tegelikult saavutatud käesoleva lepingu jõustumise kuupäevaks" (kohtjuristi kursiiv).

76. See on teisiti siis, kui valdkonnas on kehtestatud täpne normatiivne raamistik (nagu käesoleval juhul teenuste vaba osutamise alal EÜ artiklites 49–55 ja konkreetselt merekabotaaži alal määruses),[25] mis täpsustab, millised piirangud on keelatud ja millised lubatud. Sellistel juhtudel tundub, et eespool viidatud klauslid kaotavad oma otstarbe ja nende kehtima jäämisel puudub põhjus, sest asjassepuutuva siseriikliku õiguse seaduslikkust ei hinnata enam varem kehtinud olukorra alusel, vaid selle asemele tuleva ühenduse õiguse alusel.

77. Asja paremaks mõistmiseks ütlen, et käesolevas menetluses ei saa Hispaania Kuningriigile ette heita määruse artikli 7 rikkumist, millel puudub kasulik mõju pärast kabotaaži sätete jõustumist; siiski saab talle ette heita seda, et tema poolt kehtestatud avaliku teenuse osutamise kohustused on vastuolus määruse artiklites 1 ja 4 sätestatud tingimustega, sõltumata sellest, kas need on varasemast õigusest vähem või rohkem piiravad.

78. Sel põhjusel ja selle konkreetse seiga tõttu leian, et käsitletava väitega ei saa nõustuda.

Määruse artikli 9 rikkumine

79. Komisjon heidab neljandas väites Hispaania Kuningriigile ette määruse nr 3577/92 artikli 9 rikkumist, sest ta ei ole komisjoniga konsulteerinud enne seaduse 4/1999 vastu võtmist.

80. See säte nõuab, et enne kui määruse rakendamiseks õigus- ja haldusnormid vastu võetakse, peavad liikmesriigid konsulteerima komisjoniga ning informeerima komisjoni kõikidest sel viisil vastuvõetud meetmetest.

81. Hispaania valitsus kaitses ennast üksnes viitega sellele, et määrust ja seega ka artiklit 9 ei kohaldata Vigo jõesuudmes osutatavatele veoteenustele.

82. Kuna ma leian (vt eespool punkt 18 jj), et määrust nr 3577/92 vastupidi kohaldatakse nimetatud teenustele, järeldan ma, et Hispaania Kuningriik oleks pidanud konsulteerima komisjoniga enne seaduse 4/1999 heakskiitmist. Kuna ta seda teinud ei ole, on ta rikkunud määruse artiklit 9.

83. Ma leian, et viimati nimetatud väitega tuleb nõustuda.

25 — Määruses sätestatud korda kohaldatakse alates 1. jaanuarist 1999 kõigile merekabotaažiteenustele kõigis liikmesriikides, välja arvatud vaid Kreeka Vabariigis, kus täielik liberaliseerimine toimub alles alates 1. jaanuarist 2004 (vt artikkel 6).

IV. Kohtukulud

84. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Hispaania Kuningriik on kohtuvaidluse olulises osas kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Hispaania Kuningriigilt.

V. Ettepanek

85. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1. Hoides jõus õigusnorme:

— mis võimaldavad kontsessiooni andmist Vigo jõesuudmes reisijate mereveoteenuste osutamiseks kahekümneaastase perioodi jooksul ainult ühele ettevõtjale ja milles on kontsessiooni andmise tingimuseks transpordikogemus Vigo jõesuudmes, mis soosib olemasolevat ettevõtjat;

— mis võimaldavad sätestada avalike teenuste osutamise kohustusena hooajaliste veoteenuste osutamise ühendusel saartega või regulaarsete veoteenuste osutamise mandri sadamate vahel;

— millega seoses ei ole komisjoniga enne nende vastuvõtmist üldse konsulteeritud,

on Hispaania Kuningriik rikkunud nõukogu 7. detsembri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 3577/92 teenuste osutamise vabaduse põhimõtte kohaldamise kohta merevedudel liikmesriikides (merekabotaaž) artikleid 1, 4 ja 9.

2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

3. Mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.