OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTONIA TIZZANA
przedstawiona w dniu 10 listopada 2005 r. [1]

1. W niniejszej sprawie Komisja Wspólnot Europejskich zarzuca Królestwu Hiszpanii naruszenie zobowiązań ciążących na nim na mocy art. 1, 4, 7 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) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 3577/92" lub po prostu „rozporządzeniem") [2].

I — Ramy prawne

Przepisy wspólnotowe

2. Celem „zniesieni[a] ograniczeń w świadczeniu usług transportu morskiego w obrębie państw członkowskich" (motyw trzeci) Rada przyjęła rozporządzenie nr 3577/92, którego art. 1 stanowi, co następuje:

„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 [...]".

3. Artykuł 2 precyzuje następnie, że:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

1) »usługi transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego (kabotaż mor-

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Dz.U. L 364, str. 7.

ski)« 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;

[...]

3) »zamówienie na usługi publiczne« oznacza umowę zawartą miedzy właściwymi władzami państwa członkowskiego i armatorem Wspólnoty w celu świadczenia społeczeństwu odpowiednich usług transportowych.

[...]

4) »zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych« oznaczają zobowiązania, jakich zainteresowany armator Wspólnoty, jeżeli brałby on pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjąłby lub nie przyjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach;

[...]".

4. W interesującym nas tu zakresie należy następnie przypomnieć art. 4, który stanowi, co następuje:

„1. Państwo członkowskie może przyjmować zamówienia 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.

Zawsze wtedy, gdy państwo członkowskie przyjmuje [udziela] zamówienia na usługi publiczne lub nakłada obowiązek [zobowiązania z tytułu] świadczenia usług publicznych, postępować będzie, stosując zasadę niedyskryminowania wobec armatorów Wspólnoty.

2. Przy nakładaniu obowiązku [zobowiązania z tytułu] świadczenia usług publicznych państwa członkowskie ogranicz[ają] s[ię] do wymagań dotyczących obsługiwanych portów, regularności rejsów, ich ciągłości, częstotliwości, zdolności do świadczenia tych usług, stawek opłat i załogi statku.

Tam, gdzie ma to zastosowanie, wynagrodzenie za zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych musi być osiągalne dla wszystkich armatorów Wspólnoty.

[...]".

5. Następnie zgodnie z art. 7:

„Do spraw objętych niniejszym rozporządzeniem stosuje się 62 traktatu" [3].

3 — Artykuł 62 traktatu, uchylony z dniem 1 maja 1999 r. wraz z wejściem w życie traktatu amsterdamskiego, stanowił, że „[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].

6. Na koniec należy jeszcze przypomnieć art. 9, który stanowi, że:

„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".

Przepisy krajowe

7. W regionie Galicji znajduje się głęboka zatoka zwana „Ría de Vigo". Na jej brzegach znajdują się: na południe — miasto Vigo, a na północ — miasta Cangas i Moaña. Dokładnie przy wejściu do zatoki znajdują się również dwie wyspy, zwane wyspami Cíes.

8. Na początku świadczenie usług transportu morskiego w obrębie Ría de Vigo było uregulowane mocą decyzji regionu autonomicznego Galicji z dnia 11 czerwca 1984 r. W interesującym nas tu zakresie należy wspomnieć, że rzeczona decyzja uzależniała świadczenie regularnych usług transportu morskiego w zakresie przewozu pasażerów i towarów między Vigo i Cangas oraz między Vigo i Moaña od uzyskania od dyrekcji generalnej marynarki handlowej odnawialnego zezwolenia wydawanego na okres dziesięciu lat.

9. Obecnie, po wprowadzeniu szeregu zmian normatywnych, usługi te są uregulowane w ramach ustawy autonomicznego regionu Galicji nr 4/1999 z dnia 9 kwietnia 1999 r. (zwanej dalej „ustawą 4/1999")[4], która stanowi, że przewóz pasażerów drogą morską w obrębie Ría de Vigo stanowi usługę użyteczności publicznej podlegającą właściwości regionalnego rządu Galicji.

10. W szczególności art. 1 tej ustawy stanowi, że:

„1. Przewóz pasażerów drogą morską w obrębie Ría de Vigo stanowi usługę użyteczności publicznej podlegającą właściwości regionalnego rządu Galicji.

2. Rzeczona usługa publiczna obejmuje zarówno regularne usługi transportu między brzegami zatoki, jak i transport sezonowy o charakterze turystycznym z wysp Cíes bądź na wyspy Cíes z jakiegokolwiek punktu Ría de Vigo"[5].

11. Zgodnie z art. 2 ust. 2 i 3 tej ustawy regionalna administracja Galicji powierza świadczenie usług transportu morskiego w obrębie zatoki Vigo tylko jednemu przedsiębiorcy, który otrzymuje w trybie decyzji administracyjnej koncesję na 20 lat, z możliwością przedłużenia jej ważności na dalszy okres maksymalnie 10 lat.

12. Artykuł 3 dodaje przy tym, że koncesji tej udziela się w przetargu publicznym i że przy udzielaniu zamówienia bierze się pod uwagę między innymi nabyte doświadczenie w zakresie transportu w zatoce Vigo.

II — Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

13. Po otrzymaniu szeregu skarg od osób prywatnych, które zarzucały przepisom hiszpańskim dotyczącym usług kabotażu w obrębie zatoki Vigo niezgodność z rozporządzeniem nr 3577/92, Komisja skierowała w dniu 19 lipca 2000 r. do Królestwa Hiszpanii wezwanie do usunięcia uchybienia, w ślad za którym, w dniu 7 maja 2001 r., została wysłana uzasadniona opinia.

14. Uznawszy odpowiedzi udzielone w tym zakresie przez rząd hiszpański za niezadowalające, w dniu 22 lipca 2003 r. Komisja

4 — BOE nr 118 z dnia 18 maja 1999 r., str. 18552–18554.

5 — Tłumaczenie nieoficjalne.

wniosła niniejszą skargę, w której domaga się od Trybunału orzeczenia, że:

„utrzymując w mocy uregulowania:

— pozwalające na powierzenie usług 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 (styczeń 1993 r.) na mocy decyzji 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".

III — Analiza prawna

W przedmiocie możliwości stosowania rozporządzenia nr 3577/92

15. Rząd hiszpański nie tylko nie zgadza się z zarzutami Komisji co do ich istoty, ale również podważa w pierwszym rzędzie samą możliwość stosowania rozporządzenia nr 3577/92 do transportu w obrębie zatoki Vigo. Jego zdaniem bowiem rozporządzenie gwarantuje swobodę świadczenia usług „kabotażu morskiego", czyli — jak wynika z jego art. 2 — usługi przewozu towarów lub pasażerów „drogą morską" i „między portami". Tymczasem przewozy, o których tu mowa, nie stanowią jego zdaniem ani transportu „drogą morską", ani transportu „między portami".

16. Przewozy te nie mogą zostać uznane za transport „drogą morską", albowiem za pomocą tego wyrażenia rozporządzenie odnosi się jedynie do usług świadczonych w obrębie „morza terytorialnego", a mianowicie strefy morskiej, która rozciąga się na 12 mil poza tak zwaną linię podstawową; nie odnosi się ono natomiast w żaden sposób do usług świadczonych

w takich strefach morskich jak zatoki, fiordy i zatoki riasowe (a zatem właśnie jak Ría de Vigo), które znajdują się po wewnętrznej stronie tej linii i które zgodnie z konwencją z Montego Bay[6] mogą zostać zrównane z „wodami wewnętrznymi". Poza tym — kontynuuje rząd hiszpański — całkiem logiczne jest to, że rozporządzenie nie miało na celu liberalizacji takowych wód, albowiem chodzi tu o obszary dość ograniczone, które nie mogłyby poradzić sobie z intensywnym ruchem morskim związanym z otwarciem rynków.

17. Przewozy w obrębie zatoki Vigo nie mogą też zdaniem rządu hiszpańskiego zostać uznane za usługi transportu „między portami". Z pewnością nie stanowią takowego transportu przewozy dokonywane między miastami zatoki (Vigo, Cangas i Moaña), które zgodnie z prawem hiszpańskim[7] tworzą jedną strefę portową Vigo („strefa usług portu Vigo"). Nie stanowią go jednak również przewozy na wyspy Cíes, które nie posiadają prawdziwego „portu" rozumianego jako struktura morska zaopatrzona w maszyny, powierzchnie i infrastrukturę odpowiednich rozmiarów, lecz posiadają jedynie niewielki pomost do wysiadania pasażerów o bardzo ograniczonych możliwościach cumowania, zarządzany przeważnie przez władze portowe Vigo.

18. Moim zdaniem nie można zgodzić się z tą argumentacją.

19. Przypomnę przede wszystkim, że rozporządzenie gwarantuje „swobodę w świadczeniu usług transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego" (czyli właśnie „kabotażu morskiego"), w tym między innymi „kabotażu kontynentalnego" i „kabotażu wyspowego" (art. 1).

20. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia pod pojęciem „kabotaż kontynentalny" należy rozumieć „przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między portami położonymi na terenie kontynentu lub głównego terytorium jednego i tego samego państwa członkowskiego [...]" (lit. a), podczas gdy pod pojęciem „kabotaż wyspowy" należy rozumieć „przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między [...] portami położonymi na kontynencie a jedną lub więcej wyspami [...]" lub między „portami położonymi na wyspach jednego i tego samego państwa członkowskiego" (lit. c).

21. Po tym wyjaśnieniu powiem od razu, że moim zdaniem rację ma Komisja, twierdząc, że usługi transportu świadczone w obrębie zatoki Vigo stanowią usługi „kabotażu morskiego", czyli usługi transportu świadczone „drogą morską". Nie ulega bowiem wątpliwości, że wody Ría de Vigo są wodami morskimi, co zgodnie z brzmieniem cytowanych przepisów wystarczy do uznania przewozów dokonywanych na tych wodach za przewozy właśnie „drogą morską".

6 — W tym względzie rząd hiszpański przywołuje art. 8 ust. 1 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (konwencji z Montego Bay) z dnia 10 grudnia 1982 r., ratyfikowanej w dniu 20 grudnia 1996 r. (BOE nr 39 z dnia 14 lutego 1997 r., str. 4966).

7 — Dekret ministerialny z dnia 23 grudnia 1966 r. (BOE z dnia 23 stycznia 1967 r.).

22. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje fakt, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego wody te nie są uznawane za „morze terytorialne", lecz są raczej porównywane z „wodami wewnętrznymi". Przyznana bowiem państwom w konwencji Montego Bay możliwość wyznaczenia wewnętrznej granicy morza terytorialnego (tzw. linii podstawowej) poprzez zamknięcie naturalnych punktów wejścia do zatok i zrównanie w ten sposób ich wód z wodami wewnętrznymi [8] ma znaczenie jedynie do celów określenia uprawnień władczych państwa nadbrzeżnego, które są oczywiście szersze na wodach wewnętrznych niż na wodach terytorialnych [9]. Możliwość ta (oraz rozróżnienie na morze terytorialne i związane z nim wody wewnętrzne) nie odgrywa natomiast żadnej roli w systemie rozporządzenia, które, jak powiedziałem, stawia sobie zupełnie inny cel zagwarantowania „swobody w świadczeniu usług transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego" (art. 1), dlatego też nie ma powodu uwzględniania tego rozróżnienia.

23. Teza rządu hiszpańskiego nie znajduje zatem w tym względzie żadnego potwierdzenia w brzmieniu przepisów. Z drugiej strony wydaje się ona również sprzeczna właśnie ze wskazanym celem rozporządzenia. Gdyby bowiem wody morskie fiordów, ujść rzek i zatok mogły być w sposób ogólny wyjęte spod zakresu obowiązywania rozporządzenia, powstałoby ryzyko pominięcia przy liberalizacji stref morskich takich jak zatoka Vigo, w których ruch żeglugowy jest wyjątkowo natężony i co do którego zatem istnieje tym większa potrzeba unikania nieuzasadnionych restrykcji zmieniających prawidłowe zasady konkurencji [10].

24. Podobnie pozbawiona podstaw wydaje mi się również teza rządu hiszpańskiego, zgodnie z którą usługi świadczone w zatoce Vigo nie są usługami transportu „między portami", albowiem przystanie znajdujące się w zatoce stanowią w myśl prawa krajowego jedną strefę portową, zaś port na wyspach Cíes posiada ograniczone struktury, co znacznie ogranicza możliwości cumowania.

25. W tej kwestii pragnę zauważyć, że rozporządzenie nr 3577/92 nie zawiera definicji pojęcia „portu". Niemniej jednak wobec faktu wpisania go do rozporządzenia pojęcie to pozostaje pojęciem wspólnotowym. Jako takie też, w braku wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, pojęcie to nie może być definiowane na podstawie przepisów prawa krajowego. Przeciwnie, zgodnie z utrwaloną linią orzecznic-

8 — Zobacz art. 10 ust. 4 i 5 konwencji z Montego Bay.

9 — Jedynie na morzu terytorialnym — nie zaś na wodach wewnętrznych — statki korzystają z tzw. prawa nieszkodliwego przepływu (art. 17 i nn. konwencji), ponadto jedynie na morzu terytorialnym państwo nadbrzeżne nie może sprawować jurysdykcji karnej dotyczącej zdarzeń, które miały miejsce na pokładzie obcego statku (art. 27 konwencji).

10 — W kilku punktach swych uwag rząd hiszpański twierdził, że port w Vigo jest najważniejszym portem w Galicji pod względem ruchu i wysokości obrotu oraz że w Ría de Vigo co roku 1 300 000 pasażerów korzysta z usług transportu morskiego (zob. pkt 7 i 56c odpowiedzi na skargę).

twa powinno ono podlegać „niezależnej i jednolitej wykładni", która uwzględnienia „kontekst" przepisu i „cel" realizowany przez przepis, w ramach którego mieści się sporne pojęcie [11].

26. Wydaje mi się, że właśnie z kontekstu i celów rozporządzenia nr 3577/92 wynika, że z punktu widzenia jego dążeń pod pojęciem „portu" należy rozumieć jakąkolwiek strukturę, która bez względu na rozmiary infrastruktury, jaką dysponuje, umożliwia załadunek i wyładunek towarów i pasażerów transportowanych drogą morską. Pragnę bowiem zasygnalizować, że pojęcie „portu" jest stosowane w regulaminie w ramach definicji kabotażu („kontynentalnego" i „wyspowego"), który jest definiowany właśnie jako usługa „przewozu pasażerów lub towarów drogą morską" świadczona „między portami" (art. 2 lit. a i b).

27. Wbrew zatem twierdzeniom rządu hiszpańskiego, to nie rozmiary struktury charakteryzują analizowane pojęcie, lecz raczej jej funkcja, a mianowicie zdolność do umożliwienia transportu towarów i pasażerów drogą morską dzięki możliwości ich załadunku i wyładunku.

28. W takie struktury różnych rozmiarów wyposażone są zarówno miasta położone nad zatoką (Vigo, Cangas i Moaña), jak i wyspy Cíes. Usługi przewozu towarów i pasażerów między przystaniami rzeczonych miast i wysp powinny zatem zostać uznane za usługi kabotażu (odpowiednio, kontynentalnego i wyspowego), do których stosuje się rozporządzenie nr 3577/92.

29. Po ustaleniu zatem stosowalności rozporządzenia do niniejszego przypadku przejdę teraz do analitycznego badania poszczególnych zarzutów Komisji wobec rządu hiszpańskiego, dokonując jednak dla celów wywodu odmiennego ich uporządkowania.

W przedmiocie art. 1 i 4 rozporządzenia

30. Podstawowe zarzuty dotyczą naruszenia art. 1 i 4 rozporządzenia, które stosują odpowiednio „swobod[ę] świadczenia usług [...] w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich" i określają warunki, w których zasada ta może zostać ograniczona poprzez „wprowadzenie usług publicznych" niezbędnym dla zagwarantowania „należytego funkcjonowania [...] [usług] transportu" (por. motywy czwarty i dziewiąty).

11 — Zobacz wyroki z dnia 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 Ekro, Rec. str. 107, pkt 11, z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. str. I-6917, pkt 43, z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. str. I-723, pkt 37, z dnia 12 października 2004 r. w sprawie C-55/02 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. str. I-9387, pkt 45, oraz z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie C-188/03 Junk, Zb. Orz. str. I-885, pkt 29.

31. Zdaniem Komisji Hiszpania naruszyła cytowane przepisy przez to, iż utrzymała w mocy ustawę (4/1999), która:

i) pozwala na nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych na usługi transportowe połączeń kontynentalnych i sezonowych z wyspami inne niż te, o których mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia (drugi zarzut);

ii) stosuje kryterium dyskryminacyjne przy udzielaniu wyłącznej koncesji na usługi publiczne (druga część pierwszego zarzutu);

iii) przewiduje nadmiernie długi okres ważności wyłącznej koncesji (pierwsza część pierwszego zarzutu).

32. Przejdę zatem do analizy powyższych zarzutów.

i) W przedmiocie nałożenia zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w sytuacjach wykraczających poza przypadki przewidziane w art. 4 ust. 1 (drugi zarzut);

33. Komisja zarzuca Hiszpanii przede wszystkim naruszenie art. 4 ust. 1, który zezwala państwu członkowskiemu na uzależnienie od obowiązku świadczenia usług publicznych jedynie „*regularnych* usług" transportu morskiego „na, z i między *wyspami*" [12]. Tymczasem jak twierdzi Komisja, ustawa 4/1999 przewiduje nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie wszelkiego transportu pasażerów w zatoce Vigo, powierzając tylko jednemu przedsiębiorcy zarówno regularne usługi transportu między miastami zatoki — a zatem na trasach kontynentalnych nie wyspowych — jak i sezonowe usługi transportu turystycznego z wyspami Ciés, które owszem dotyczą usług na trasach wyspowych, ale nie regularnych.

34. Rząd hiszpański ze swej strony przyznaje, że trasy między położonymi w zatoce Vigo miastami Cangas i Moaña stanowią trasy kontynentalne i że trasy na wyspy Ciés nie są trasami regularnymi, albowiem są obsługiwane jedynie przez pewną część roku dla celów związanych z przewozem turystów. Tym samym rząd ten przyznaje, że nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych zarówno dla miast zatoki, jak i na wyspy jest sprzeczne z brzmieniem art. 4 ust. 1, niemniej jednak uważa on, że podważane przepisy mimo tego są nadal zgodne z rozporządzeniem.

35. a) Zdaniem tego rządu dla celów nałożenia zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych art. 4 rozporządzenia zezwala na zrównanie z wyspami miast położonych nad zatoką, albowiem również trasy między

12 — Wyróżnienie własne.

takimi miastami — podobnie jak trasy wyspowe — łączą „strefy odizolowane", z którymi połączenie drogą lądową albo nie istnieje, albo jest bardzo utrudnione. Dlatego ustawa hiszpańska mogła z powodzeniem poddać reżimowi usług publicznych usługi transportu między miastami położonymi nad zatoką Vigo, albowiem choć istnieją połączenia drogowe dla celów transportu, połączenia te są znacznie bardziej kosztowne i wymagają znacznie większej ilości czasu niż podróżowanie drogą morską.

36. W każdym razie rozporządzenie zawsze zezwala jego zdaniem na nałożenie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, jeżeli istnieją po temu względy uzasadnione interesem ogółu. Tymczasem właśnie z tych względów Hiszpania poddała reżimowi usług publicznych wszelkie usługi morskiego transportu pasażerów w zatoce Vigo. Chodziło bowiem o zagwarantowanie, aby usługi kabotażu były świadczone w warunkach opłacalności, i o zachowanie równowagi środowiskowej obszarów chronionych.

37. b) W pierwszej kwestii, ze specjalnie przeprowadzonego badania zleconego przez rząd regionalny Galicji [13] wynikałoby, że przewóz pasażerów drogą morską między miastami zatoki nie jest ekonomicznie opłacalny i dlatego powinien zostać zastrzeżony — wraz z przewozem na wyspy Ciés, który z kolei cechuje akceptowalny poziom opłacalności — na rzecz jednego jedynego operatora posiadającego koncesję na świadczenie tych usług.

13 — Chodzi o Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes prodisposto dalla KPMG Auditores SL (zob. załącznik do skargi Komisji, str. 137 i nn.).

38. c) Do tego wymogu gospodarczego dochodzi następnie wspomniane uzasadnienie o charakterze środowiskowym. Celem zachowania bowiem naturalnych siedlisk wysp Cíes ustawa hiszpańska określiła maksymalne granice dostępu dla turystów. Według rządu hiszpańskiego jedynym instrumentem skutecznym do kontroli przestrzegania owych ograniczeń było ustanowienie usług publicznych dla całej zatoki i powierzenie ich jednemu operatorowi odpowiedzialnemu właśnie za tę kontrolę.

39. Pragnę od razu powiedzieć, że osobiście zgadzam się z Komisją, która przeciwstawia argumentacji rządu hiszpańskiego następujące twierdzenia: a) miasta położone nad zatoką Vigo nie mogą być zrównane z wyspami dla celów nałożenia zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych; b) w niniejszym przypadku nie zostało udowodnione istnienie wymogów gospodarczych, które uzasadniałyby tego typu zobowiązania nawet wbrew wszelkim przepisom rozporządzenia; c) wspomniane wymogi środowiskowe nie zakładają nakładania owych zobowiązań.

40. a) Co się tyczy zrównywania miast położonych nad zatoką z wyspami, zgadzam się co do zasady z tezą rządu hiszpańskiego, że możliwość nałożenia zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych (zastrzeżona w art. 4 ust. 1 na rzecz „regularnych usług na, z i między wyspami") może zostać rozciągnięta również na usługi na, z i między

miastami położonymi na brzegach długich fiordów lub ujść rzek, które nie posiadają bezpośrednich połączeń drogami lądowymi [14].

41. Mnie również wydaje się, że miasta te znajdują się w sytuacji analogicznej do sytuacji wysp. Podobnie jak na wyspy, można do nich dotrzeć jedynie drogą morską. Również w ich zakresie istnieje zatem potrzeba zagwarantowania „należytego funkcjonowania [...] [usług] transportu" morskiego do obszarów, które w przeciwnym razie byłyby niedostępne, która to potrzeba jako jedyna w świetle rozporządzenia uzasadnia „wprowadzenie usług publicznych" (motyw dziewiąty).

42. Faktem jest jednak, że nie uważam, aby stan faktyczny badany w niniejszej sprawie był porównywalny z opisanymi powyżej sytuacjami, na które można przez analogię rozszerzyć stosowanie art. 4 ust. 1.

43. Jak bowiem wynika z dokumentów dołączonych do akt sprawy, poza połączeniami drogą morską, miasta Vigo, Cangas i Moaña dysponują siecią dróg i autostrad, które łączą je bezpośrednio, umożliwiając dogodne podróżowanie zarówno samochodem, jak i autobusem. Prawdą jest, jak twierdzi rząd hiszpański, że najszybszym i najbardziej ekonomicznym środkiem lokomocji do przemierzenia zatoki pozostaje statek [15]. To jednak, co ma tu znaczenie, to nie tyle ocenianie większej lub mniejszej opłacalności transportu morskiego w stosunku do transportu drogowego, co raczej weryfikacja, czy sporne miasta znajdują się w analogicznej sytuacji do sytuacji wysp, czy też nie i czy mogą zatem korzystać z takiego samego specjalnego traktowania zastrzeżonego dla tych ostatnich.

44. Jak powiedziałem, wydaje mi się, że miasta zatoki Vigo są w zdecydowanie odmiennej sytuacji, albowiem można do nich dotrzeć z łatwością zarówno statkiem drogą morską, jak i drogą lądową dzięki istniejącym bezpośrednim połączeniom drogowym.

45. Dlatego też uważam, że należy wykluczyć możliwość rozszerzenia na trasy prowadzące do tych miast reżimu przewidzianego

14 — Stanowisko takie przyjęła również Komisja w komunikacie do Parlamentu Europejskiego, do Rady, dla Komitetu Ekonomiczno-społecznego i do Komitetu Regionów w sprawie wykładni rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 dotyczącej stosowania zasady swobodnego świadczenia usług transportu morskiego w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) [COM(2003) 595]. W komunikacie tym, przypomniawszy, że „zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia połączenia o charakterze usług publicznych muszą dotyczyć tras z, między i na wyspy" Komisja stwierdza, że „długie ujścia rzek lub fiordy, które pociągają za sobą konieczność objazdu drogą o co najmniej 100 km, mogą zostać zrównane z wyspami do celów niniejszej sekcji, albowiem mogą one prowokować analogiczne problemy przez to, że odizolowują jedne miejscowości od drugich.

15 — Z akt sprawy i z przywołanego w przypisie 13 badania przedstawionego przez rząd hiszpański w fazie przedspornej postępowania wynika, że do Vigo można się dostać z Cangas i Moaña: i) drogą morską, przepływając statkiem ok. 6 km, co zajmuje ok. 20 minut i kosztuje 1,75 EUR; ii) autostradą, przejeżdżając ok. 20-25 km, w czasie 32 minut, za cenę 6 EUR (samochodem) lub 60 minut za 2,30 EUR (autobusem); iii) drogą przejeżdżając ok. 59 km.

w art. 4, albowiem byłoby ono nie tylko niezgodne z treścią tego przepisu, ale również nieuzasadnione w świetle szczególnych potrzeb, jakim wychodzi on naprzeciw.

46. Jak jednak widzieliśmy, rząd hiszpański powołuje dodatkowe uzasadnienie o charakterze ekonomicznym i środowiskowym, które jego zdaniem zezwala na wprowadzenie usług publicznych takich jak te na zatoce Vigo również w innych sytuacjach niż te przewidziane w rozporządzeniu.

47. Mnie osobiście wydaje się, że założenie takiej motywacji nie zezwala na uogólnianie stosowania reżimu, który art. 4 zastrzega dla konkretnie określonych przypadków. Proponowane rozszerzenie bowiem nie tylko nie znajduje żadnego potwierdzenia w tekście rozporządzenia, ale prowadziłoby do zachwiania równowagi między zasadą swobody świadczenia usług a potrzebą zagwarantowania odpowiednich usług transportu morskiego, która przywiodła prawodawcę wspólnotowego do zezwolenia na wprowadzenie usług publicznych, lecz jedynie w zakresie tych konkretnych przypadków (wysp i sytuacji porównywalnych), w których usługi te okazują się absolutnie niezbędne.

48. Co więcej, pragnę zauważyć, że to dodatkowe uzasadnienie przedstawione przez rząd hiszpański wydaje się mało przekonujące.

49. b) W szczególności w kwestii przywołanych wymogów ekonomicznych wydaje mi się, że pozwany rząd nie udowodnił, że usługi przewozu pasażerów między brzegami zatoki nie są wystarczająco opłacalne, przez co muszą stanowić przedmiot koncesji prawa publicznego udzielanej jednemu jedynemu operatorowi. Jak bowiem przyznał sam rząd hiszpański, badanie przeprowadzone w tym celu (zob. pkt 37 powyżej) było oparte na niepełnych informacjach [16]. To też nie wszystko: w swych pismach rząd ten wielokrotnie stwierdził, że ruch żeglugowy na spornych trasach jest wyjątkowo natężony, co prowadziłoby raczej do wniosku, że trasy te mogą rzeczywiście zapewniać duży margines opłacalności [17].

50. c) W kwestii wreszcie wymogów środowiskowych Hiszpania twierdzi, że wprowadzenie w zatoce Vigo usług publicznych jest uzasadnione potrzebą zagwarantowania poszanowania ograniczeń dostępu na wyspy Cíes, które zostały ustanowione w hiszpańskiej ustawie dotyczącej ochrony siedlisk naturalnych. Zgadzam się jednak z Komisją, że spośród wszystkich dostępnych instrumentów, instrument wybrany przez Hiszpanię (udzielenie jednemu jedynemu operatorowi 20-letniej koncesji wyłącznej obejmującej cały ruch pasażerski w zatoce) jest bezwzględnie najbardziej restrykcyjny i że taka sama kontrola mogłaby być zapewniona również w systemie otwartym na większą

16 — Zobacz pkt 20 i 70 odpowiedzi rządu hiszpańskiego na skargę oraz str. 4 badania (str. 143 załączników do skargi Komisji).

17 — Ruch pasażerski wynosi 1 300 000 osób rocznie.

liczbę przedsiębiorców za pomocą innych środków, takich jak na przykład ustanowienie systemu rezerwacji i sprzedaży dostępnych biletów wstępu.

51. Z tych wszystkich względów uważam zatem, że drugi zarzut Komisji podlega uwzględnieniu.

ii) W przedmiocie dyskryminacyjnego kryterium przy udzielaniu wyłącznej koncesji na usługi publiczne (druga część pierwszego zarzutu)

52. Komisja uważa, że Hiszpania naruszyła przepisy art. 1 i 4 rozporządzenia również dlatego, że przy wyborze koncesjonariusza usług publicznych w zatoce Vigo ustawa 4/1999 stosuje kryterium doświadczenia nabytego w zakresie przewozu pasażerów po rzeczonej zatoce, co ewidentnie stanowi ryzyko dyskryminacji przedsiębiorców wspólnotowych w stosunku do przedsiębiorców działających już w tym rejonie.

53. W tej kwestii rząd hiszpański podnosi na swą obronę, że wymóg ten nie ma charakteru decyzyjnego przy wyborze konkretnego przedsiębiorcy, albowiem koncesja na świadczenie usług publicznych może zostać przyznana także jedynie na podstawie pozostałych kryteriów określonych w ustawie. W duplice jednak rząd hiszpański poinformował, że sporne kryterium zostało zniesione na mocy ustawy 9/2003 z dnia 23 grudnia 2003 r.

54. W tej ostatniej kwestii ograniczę się do przypomnienia, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „istnienie uchybienia zobowiązaniom należy oceniać w odniesieniu do sytuacji w państwie członkowskim, jaka miała miejsce w chwili upływu terminu zakreślonego w uzasadnionej opinii" [18]. Dla celów niniejszego postępowania nie można zatem wziąć pod uwagę ostatniej z przywoływanych ustaw, skoro ustawa ta uchyliła podważany przez Komisję przepis dopiero po upływie rzeczonego terminu.

55. Co do istotny sprawy natomiast przypomnę, że zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 3577/92 „[z]awsze wtedy, gdy państwo członkowskie przyjmuje zamówienia na usługi publiczne lub nakłada obowiązek świadczenia usług publicznych, postępować będzie, stosując zasadę niedyskryminowania wobec armatorów Wspólnoty".

56. Tymczasem, jak podkreśliła Komisja, wydaje się dyskryminujący właśnie wymóg doświadczenia na zatoce Vigo, albowiem

18 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-147/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2387, pkt 26, z dnia 4 lipca 2002 r. w sprawie C-173/01 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-6129, pkt 7, oraz z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-114/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-3783, pkt 9.

mogą go spełniać jedynie armatorzy, którzy już działali w tej zatoce, a nie również inni armatorzy wspólnotowi.

57. Bez znaczenia pozostaje również fakt, że rzeczone kryterium nie ma decydującego znaczenia przy udzielaniu koncesji na te szczególne usługi i nie wyrządziło w rzeczywistości szkody innym przedsiębiorcom. Ponieważ „ustalenie istnienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest związane z istnieniem wynikłej stąd szkody", niewywiązujące się państwo nie może usprawiedliwiać się — jak czyni to Hiszpania — twierdzeniem, że uchybienie nie wyrządziło żadnej szkody ani podmiotom prywatnym, ani innym państwom członkowskim [19].

58. Z powyższych względów uważam, że druga część pierwszego zarzutu podlega uwzględnieniu.

iii) W przedmiocie nadmiernie długiego okresu ważności wyłącznej koncesji na świadczenie usług publicznych (pierwsza część pierwszego zarzutu)

59. Komisja twierdzi wreszcie, że Hiszpania naruszyła przepisy art. 1 i 4 rozporządzenia z tego względu, iż wyłączna koncesja na świadczenie usług publicznych transportu morskiego pasażerów w zatoce Vigo ma zbyt długi okres ważności (20 lat z możliwością przedłużenia o dalsze 10 lat), co paraliżuje na cały ten okres swobodę świadczenia usług kabotażu morskiego na tej zatoce.

60. Rząd hiszpański neguje zarzut, twierdząc, że taki okres ważności jest uzasadniony koniecznością amortyzacji dużych nakładów inwestycyjnych, które koncesjonariusz musi poczynić, aby móc świadczyć wymagane usługi, w szczególności tych związanych z zakupem statków do obsługiwania zatoki.

61. Argument ten nie wydaje mi się przekonujący.

62. Prawdą jest, że rozporządzenie nie ustanawia żadnego maksymalnego okresu ważności koncesji na publiczne usługi kabotażu. Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie mają w tej kwestii nieograniczone uprawnienia dyskrecjonalne, przez co mogą według własnego upodobania ustalać okres ważności takich koncesji. Przeciwnie, ograniczenia w tym zakresie wypływają z łącznej lektury przepisów art. 1 i 4 rozporządzenia.

63. Przypomnę w tym miejscu, że zgodnie z orzeczeniem Trybunału w sprawie Analir [20], nałożenie zobowiązań z tytułu świad-

19 — Zobacz podobnie wyroki z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-263/93 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-7453, pkt 30, oraz z dnia 5 marca 1998 r. w sprawie C-175/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-963, pkt 14.

20 — Wyrok z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir, Rec. str. I-1271.

czenia usług publicznych ogranicza zawartą w art. 1 ogólną zasadę swobodnego świadczenia usług w sektorze kabotażu morskiego. Wynika stąd, że reglamentacja państwowa takich usług nie tylko musi być uzasadniona celem zagwarantowania odpowiednich usług transportu morskiego do stref, które w przeciwnym razie byłyby niedostępne, ale również musi przestrzegać zasady proporcjonalności, czyli nie może wykraczać ponad to, co jest „konieczne i proporcjonalne" do osiągnięcia tego celu [21].

64. Osobiście wydaje mi się, że granica ta została przekroczona w przypadku ustawy 4/1999.

65. Nawet bowiem gdyby uznać, że świadczenie odpowiednich usług transportu morskiego w zatoce Vigo wymaga wyjątkowych nakładów inwestycyjnych (w szczególności zakupu statków określonego typu), które wymagają długiego okresu amortyzacji, uważam jednak, że świadczenie tych usług może tak samo zostać zagwarantowane za pomocą mniej restrykcyjnych środków niż koncesja (w dodatku wyłączna) ważna przez 20 lat, takich jak dla przykładu nałożenie na nowych koncesjonariuszy-usługodawców obowiązku przejęcia lub wynajęcia od poprzedniego operatora statków będących już w użyciu [22].

21 — Przywołany powyżej wyrok w sprawie Analir i in., pkt 25. Zobacz również podobnie wyroki z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, Rec. str. I-4221, pkt 15, z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec str. I-1663, pkt 32, z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 37, oraz z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie C-272/94 Guiot, Rec. str. I-1905, pkt 11 i 13.

22 — Zobacz podobnie pkt 5.3.2.1. przywołanego w przypisie 14 komunikatu Komisji.

66. Z tego względu proponuję uwzględnienie również pierwszej części drugiego zarzutu Komisji.

67. Wyciągając zatem wnioski z przedstawionych do tej pory rozważań, uważam, że Hiszpania naruszyła przepisy art. 1 i 4 rozporządzenia, przez co zarówno pierwszy, jak i drugi zarzut Komisji powinny zostać uwzględnione.

W przedmiocie naruszenia art. 7

68. W ramach trzeciego zarzutu Komisja zarzuca Hiszpanii naruszenie art. 7 przez to, że wbrew temu przepisowi mocą ustawy 4/1999 wprowadziła ona bardziej restrykcyjne zasady niż te, które obowiązywały w chwili wejścia w życie rozporządzenia (w dniu 1 stycznia 1993 r.).

69. Muszę na wstępnie stwierdzić, że skoro zaproponowałem już uznanie owych zasad za sprzeczne z art. 1 i 4 rozporządzenia, nie mam powodu do analizowania również tego zarzutu, tym bardziej że nie był on kontestowany przez pozwany rząd. Niemniej dla pełności wywodu przeprowadzę jednak ową analizę.

70. Jak właśnie stwierdziłem, Hiszpania przyznaje, że ustawa 4/1999 uregulowała świadczenie usług kabotażu morskiego w zatoce Vigo w sposób bardziej restrykcyjny niż poprzedzająca ją decyzja z dnia 11 czerwca 1984 r. Przyznaje ona bowiem, że w odróżnieniu od ustawy 4/1999, decyzja ta nie przewidywała żadnego wyłącznego prawa do świadczenia spornych usług, a jedynie uzależniała świadczenie tych usług od wydania zezwolenia na okres 10 lat (nie 20), z możliwością przedłużenia.

71. Mimo tego wszystkiego jednakże zastanawiam się, czy zarzut Komisji zasługuje na uwzględnienie.

72. Na poparcie swego stanowiska Komisja powołuje się na art. 7 rozporządzenia, który ogranicza się do stwierdzenia, że „[d]o spraw objętych niniejszym rozporządzeniem stosuje się art. 62 traktatu". To ostatnie postanowienie natomiast nakładała na państwa członkowskie obowiązek „nie[...]wprowadza[nia] nowych ograniczeń swobody świadczenia usług, faktycznie istniejącej w chwili jego wejścia w życie" „[z] zastrzeżeniem postanowień niniejszego traktatu".

73. W komunikacie dotyczącym wykładni rozporządzenia 3577/92 Komisja przypomniała następnie, że postanowienie traktatu, do którego odsyła art. 7, zostało uchylone przez traktat amsterdamski. Mimo tego jednak jej zdaniem „klauzula »standstill«, o której mowa w art. 7, nadal obowiązuje" [23]. Komisja podtrzymała to stanowisko na rozprawie.

74. Moim zdaniem jednak zasadność takiego stanowiska wydaje się dość dyskusyjna i to nawet abstrahując od konsekwencji, jakie uchylenie art. 62 traktatu może wywoływać w tym zakresie. Nawet gdyby bowiem uznać, że mimo uchylenia tego postanowienia zasada leżąca u jego podstaw nadal pozostaje w mocy, znaczenie ma tu moim zdaniem inna kwestia.

75. Osobiście wydaje mi się, że tak zwana klauzula „standstill" ma sens jedynie wtedy, gdy w ramach stopniowej liberalizacji państwa członkowskie uzyskują możliwość utrzymania w okresie przejściowym istniejących restrykcji; w parze z taką możliwością idzie zazwyczaj całkowity zakaz wprowadzania nowych restrykcji (właśnie tak zwany obowiązek „standstill") [24].

23 — Zobacz pkt 2.1. przywoływanego w przypisie 14 komunikatu Komisji.

24 — Dla przykładu, przed traktatem amsterdamskim art. 59 ograniczał się do stwierdzenia, że „[w] ramach poniższych postanowień ograniczenia swobody świadczenia usług na terenie Wspólnoty są w *okresie przejściowym stopniowo* znoszone w stosunku do obywateli państw członkowskich zamieszkałych w jednym z państw Wspólnoty innym niż państwo usługobiorcy" [tłumaczenie nieoficjalne] (wyróżnienie własne). W tym kontekście art. 62 stanowił, że „[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] (wyróżnienie własne).

76. Odmienna jest natomiast sytuacja, gdy w danej dziedzinie istnieją konkretne właściwe ramy prawne (jak w tym przypadku, w dziedzinie swobodnego świadczenia usług, ramy przewidziane w art. 49–55 WE oraz w szczególnej materii kabotażu morskiego, ramy określone przez rozporządzenie [25]), które wyjaśniają, które restrykcje są zabronione, a które dozwolone. W tych przypadkach wydaje mi się, że wspomniane klauzule przestają spełniać swą funkcję, a zatem tracą rację bytu, albowiem zgodność właściwych przepisów krajowych z prawem przestaje być badana w odniesieniu do poprzednio istniejącej sytuacji, lecz jest badana pod kątem później wprowadzonych przepisów wspólnotowych.

77. Innymi słowy uważam, że w niniejszym postępowaniu nie można zarzucać Hiszpanii naruszenia art. 7 rozporządzenia, który wskutek późniejszej reglamentacji kabotażu został tymczasem pozbawiony racji bytu; to co można jej zarzucać to fakt, że nałożone przez nią obowiązki świadczenia usług publicznych *niezależnie od bycia mniej lub bardziej restrykcyjnymi w stosunku do poprzednich przepisów,* są sprzeczne z wymogami ustanowionymi w art. 1 i 4 rozporządzenia.

78. Z tego względu i jedynie w tym szczególnym znaczeniu uważam, że badany zarzut nie może zostać uwzględniony.

25 — Od dnia 1 stycznia 1999 r. przepisy zawarte w rozporządzeniu stosują się do wszystkich usług kabotażu morskiego we wszystkich państwach członkowskich, za wyjątkiem jedynie Grecji, gdzie proces całkowitej liberalizacji miał się zakończyć dopiero w dniu 1 stycznia 2004 r. (zob. art. 6).

W przedmiocie naruszenia art. 9

79. W ramach czwartego zarzutu Komisja zarzuca Hiszpanii naruszenie art. 9 rozporządzenia 3577/92 poprzez niezasięgnięcie opinii Komisji przed przyjęciem ustawy 4/1999.

80. Przepis ten bowiem nakłada na państwa członkowskie wymóg skonsultowania się z Komisją przed przyjęciem przepisów ustawowych i administracyjnych we wdrażaniu rozporządzenia, a następnie zawiadomienia jej o przyjętych przepisach.

81. W tej kwestii rząd hiszpański bronił się, powołując się jedynie na niemożność stosowania rozporządzenia — a zatem również art. 9 — do usług transportu świadczonych w zatoce Vigo.

82. W mojej ocenie (zob. powyżej pkt 18 i nn.), rozporządzenie nr 3577/92 ma zastosowanie do owych usług, w związku z czym sądzę, że Hiszpania miała obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji przed przyjęciem ustawy 4/1999. Skoro tego nie uczyniła, naruszyła art. 9 rozporządzenia.

83. Dlatego uważam, że powyższy zarzut podlega uwzględnieniu.

IV — W przedmiocie kosztów

84. 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, które przegrało sprawę co do istoty, należy obciążyć je kosztami postępowania.

V — Wnioski

85. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi wydanie następującego orzeczenia:

„1. Utrzymując w mocy uregulowania, które:

— pozwalają na powierzenie usług transportu morskiego w zatoce Vigo tylko jednemu przedsiębiorcy na okres 20 lat i wśród kryteriów udzielania koncesji przewiduje kryterium doświadczenia w sektorze transportu w zatoce Vigo, co faworyzuje obecnego operatora;

— zezwalają na obciążenie obowiązkami świadczenia usług publicznych sezonowych usług transportu na wyspy lub regularnych usług transportu między portami kontynentalnymi;

— nigdy nie były przedmiotem konsultacji z Komisją przed ich przyjęciem

Królestwo Hiszpanii naruszyło art. 1, 4, 7 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).

2. W pozostałym zakresie skarga podlega oddaleniu.

3. Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania".