NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTONIO TIZZANO
prednesené 10. novembra 2005 [1]

1. V predmetnej veci Komisia Európskych spoločenstiev vytýka Španielskemu kráľovstvu nesplnenie povinností, ktoré jej vyplývajú z článkov 1, 4, 7 a 9 nariadenia Rady EHS č. 3577/92 zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž) (ďalej len „nariadenie č. 3577/92" alebo len „nariadenie") [2].

I — Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2. Na účely „zrušeni[a] opatrení obmedzujúcich námornú dopravu v rámci členských štátov" (tretie odôvodnenie) Rada prijala nariadenie č. 3577/92, ktoré v článku 1 ods. 1 stanovuje:

„Od 1. januára 1993 budú slobodu poskytovania námorných dopravných služieb v členskom štáte (námorná kabotáž) uplatňovať majitelia lodí spoločenstva, ktorí majú svoje plavidlá registrované v členskom štáte a plávajúce pod vlajkou členského štátu za predpokladu, že tieto plavidlá spĺňajú všetky podmienky pre vykonávanie kabotáže v tomto členskom štáte, vrátane plavidiel registrovaných v Euros [v eurách — *neoficiálny preklad*], pokiaľ je tento register schválený Radou."

3. Článok 2 stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

1) ‚námorné dopravné služby v členskom štáte (námorná kabotáž)' znamenajú

1 — Jazyk prednesu: taliančina.
2 — Ú. v. ES L 364, s. 7; Mim. vyd. 06/002, s. 10.

služby normálne vykonávané za odplatu a zahŕňajú najmä:

a) pevninskú kabotáž: prepravu cestujúcich alebo tovaru po mori medzi prístavmi situovanými na pevnine alebo na hlavnom území jedného a toho istého štátu bez zastávok na ostrovoch;

...

c) ostrovnú kabotáž: prepravu cestujúcich alebo tovaru po mori medzi:

— prístavmi situovanými na pevnine a jedným alebo viacerými ostrovmi jedného a toho istého členského štátu,

— ostrovmi [prístavmi — *neoficiálny preklad*] situovanými na ostrovoch jedného a toho istého členského štátu,

...

3) ‚Zmluva o výkone vo verejnom záujme' znamená zmluvu, uzavretú medzi príslušnými orgánmi členského štátu a majiteľom lode spoločenstva, s cieľom poskytovať verejnosti primerané dopravné služby.

...

4) ‚záväzky vo verejnom záujme' znamenajú záväzky, ktoré by majiteľ lode spoločenstva vzhľadom k svojmu obchodnému záujmu neprevzal alebo neprevzal v rovnakom rozsahu alebo za rovnakých podmienok;

...“

4. Pokiaľ ide o daný prípad, je tiež potrebné poukázať na článok 4, ktorý stanovuje:

„1. Členský štát môže uzavrieť zmluvu o výkone vo verejnom záujme alebo uložiť záväzky vo verejnom záujme ako podmienku opatrenia kabotážnych služieb lodným spoločnostiam, participujúcim na pravidelných službách do, z a medzi ostrovmi.

Kedykoľvek členský štát uzatvorí zmluvu o výkone vo verejnom záujme alebo uloží záväzok vo verejnom záujme, bude to na nediskriminačnom základe všetkých majiteľov lodí Spoločenstva.

2. Pri ukladaní záväzkov vo verejnom záujme, budú členské štáty limitované požiadavkami príslušných prístavov, ktoré majú byť obsluhované, pravidelnosťou, plynulosťou, frekvenciou, kapacitou pre výkon služby, účtovaných sadzieb a posádkou plavidiel.

Ak sa poskytuje náhrada za záväzky vo verejnom záujme, vzťahuje sa na všetkých majiteľov lodí spoločenstva.

..."

5. Podľa článku 7:

„Na oblasť upravenú týmto nariadením sa uplatní článok 62 zmluvy." [3]

3 — Článok 62 Zmluvy, ktorý bol od 1.mája 1999 zrušený nadobudnutím účinnosti Amsterdamskej zmluvy, stanovoval, že „ak nie je touto zmluvou ustanovené inak, členské štáty nezavedú nové obmedzenia slobody poskytovať služby, ktorá sa dosiahla už v čase nadobudnutia platnosti tejto zmluvy".

6. Napokon je potrebné poukázať na článok 9, ktorý stanovuje:

„Pred prijatím zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení pri vykonávaní tohto nariadenia, sa členské štáty poradia s Komisiou. Budú ju informovať o akýchkoľvek opatreniach takto prijatých."

Vnútroštátna právna úprava

7. V Španielskom regióne Galícia sa nachádza hlboký záliv, ktorý sa nazýva „ría di Vigo". Na jeho brehoch sa nachádza na juhu mesto Vigo a na severe mestá Cangas a Moana. Priamo oproti ústiu zálivu sa nachádzajú dva ostrovy, ktoré sa nazývajú ostrovy Cíes.

8. Pôvodne bolo poskytovanie námorných služieb prepravy v zálive Vigo upravené rozhodnutím autonómnej oblasti Galícia z 11. júna 1984. Pokiaľ ide o daný prípad, je potrebné pripomenúť, že podľa tohto rozhodnutia podliehalo poskytovanie pravidelných námorných služieb prepravy cestujúcich a tovaru medzi mestami Vigo a Cangas a medzi mestami Vigo a Moana udeleniu povolenia generálnym riaditeľstvom obchodného námorníctva na obdobie desiatich rokov s možnosťou obnovy.

9. V súčasnosti v dôsledku rôznych právnych úprav sú tieto služby upravené zákonom 4/1999 autonómnej oblasti Galícia z 9. apríla 1999 (ďalej len „zákon 4/1999") [4], ktorý ustanovuje, že námorná preprava cestujúcich v zálive Vigo je službou vo verejnom záujme patriacou regionálnej vláde Galície.

10. Presnejšie článok 1 tohto zákona stanovuje:

„1. Námorná preprava cestujúcich v zálive Vigo sa vyhlasuje za službu vo verejnom záujme patriacu regionálnej vláde Galície.

2. Služba vo verejnom záujme zahŕňa jednak pravidelnú službu medzi pobrežím zálivu, ako aj sezónnu prepravu turistického typu, ktorá vychádza alebo smeruje na ostrovy Cíes z akéhokoľvek bodu zálivu Vigo" [5].

11. Podľa článku 2 ods. 2 a 3 tohto zákona regionálna správa Galície prideľuje službu námornej prepravy v zálive Vigo jedinému prevádzkovateľovi, ktorému udeľuje administratívnu licenciu na obdobie dvadsiatich rokov s možnosťou obnovy na obdobie maximálne desiatich rokov.

12. Článok 3 okrem toho upresňuje, že táto licencia sa udelí prostredníctvom verejného obstarávania a že sa pri jej udeľovaní okrem iného zohľadní prax prevádzkovateľa nadobudnutá v oblasti dopravy v zálive Vigo.

II — Skutkový stav a konanie

13. Po prijatí viacerých sťažností súkromných osôb, týkajúcich sa nesúladu španielskej právnej úpravy o námornej kabotáži v zálive Vigo a nariadenia č. 3577/92 Komisia zaslala 19. júla 2000 Španielskemu kráľovstvu výzvu, po ktorej 7. mája 2001 nasledovalo odôvodnené stanovisko.

14. Keďže Komisia považovala odpovede poskytnuté v tejto súvislosti španielskou vládou za neuspokojivé, podala 22. júla

4 — BOE č. 118 z 18. mája 1999, s. 18552 až 18554.

5 — Neoficiálny preklad.

2003 túto žalobu, ktorou sa domáha, aby Súdny dvor určil, že:

Španielske kráľovstvo tým, že zachovalo účinnosť právnych predpisov:

— ktoré umožňujú udelenie licencie na vykonávanie služieb námornej prepravy cestujúcich v zálive Vigo jedinému prevádzkovateľovi počas obdobia dvadsiatich rokov a ktoré stanovujú, že jedným z kritérií udelenia tejto licencie je skúsenosť s dopravou nadobudnutá v zálive Vigo, čím sa zvýhodňuje súčasný prevádzkovateľ,

— ktoré umožňujú uložiť sezónnym dopravným službám smerom na ostrovy a z ostrovov alebo pravidelným dopravným službám medzi pevninskými prístavmi záväzky vo verejnom záujme,

— ktoré umožňujú zaviesť prísnejší systém ako ten, ktorý sa uplatňoval v čase nadobudnutia účinnosti nariadenia (január 1993), a teda rozhodnutím z 11. júna 1984,

— ktoré pred ich prijatím neboli predmetom žiadnej porady s Komisiou,

porušilo články 1, 4, 7 a 9 nariadenia (EHS) č. 3577/92 a nesplnilo si povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tohto nariadenia a zo Zmluvy ES.

III — Právny rozbor

O uplatňovaní nariadenia č. 3577/92

15. Okrem toho, že španielska vláda namieta žalobné dôvody Komisie vo svojej podstate, predbežným spôsobom vznáša námietku vo veci samého uplatňovania nariadenia č. 3577/92 na prepravu v zálive Vigo. Podľa jej názoru totiž nariadenie zaručuje voľný pohyb služieb „námornej kabotáže", a teda — ako vyplýva z jeho článku 2 — prepravu cestujúcich alebo tovaru „po mori" a „medzi prístavmi". Preprava, ktorá je predmetom tohto sporu, však nie je ani „po mori", ani „medzi prístavmi".

16. Nemožno ich kvalifikovať ako prepravu „po mori", keďže týmto výrazom nariadenie odkazuje iba na služby, ktoré sa poskytujú v „pobrežnom mori", a teda v oblasti mora, ktorá sa rozprestiera v dĺžke 12 míľ od takzvanej základnej línie; a naopak, vôbec neodkazuje na služby, ktoré sa vykonávajú v oblastiach mora, akými sú zátoky, fjordy

a zálivy (a teda aj v zálive Vigo), ktoré sa nachádzajú vo vnútri tejto línie a ktoré podľa dohovoru z Montego Bay[6] možno prirovnať k „vnútorným vodám". Napokon španielska vláda pokračuje, že je úplne logické, že nariadenie nemalo v úmysle liberalizovať prepravu v týchto vodách, keďže ide o veľmi obmedzené priestory, ktoré by nemohli znášať intenzívnu námornú prepravu spojenú s otvorením trhov.

17. Služby, ktoré sa poskytujú v zálive Vigo, sa nemôžu podľa názoru španielskej vlády ani považovať za služby prepravy „medzi prístavmi". Určite nimi nie sú služby, ktoré sa poskytujú medzi mestami nachádzajúcimi sa na brehoch zálivu (Vigo, Cangas a Moana), ktoré podľa španielskeho zákona[7] tvoria jedinú oblasť prístavu spravovaného prístavnými orgánmi mesta Vigo („oblasť služieb prístavu Vigo"). Nie sú nimi ani služby, ktoré sa poskytujú smerom na ostrovy Cíes, ktoré nemajú skutočný a vlastný „prístav", ktorým sa rozumie námorné zariadenie s prístrojmi, priestorom a infraštruktúrou primeraných rozmerov, ale iba malé nábrežie na vylodenie cestujúcich, ktoré charakterizuje obmedzená kotviaca kapacita a ktoré tiež spravuje prístavný orgán mesta Vigo.

18. Podľa môjho názoru takéto argumenty nie je možné prijať.

19. Pripomínam predovšetkým, že nariadenie zaručuje „slobod[u] poskytovania služieb na námorné dopravné služby v členskom štáte" (a teda „námorn[ú] kabotáž") vrátane okrem iného „pevninsk[ej] kabotáž[e]" a „ostrovn[ej] kabotáž[e]"(článok 1).

20. Podľa článku 2 tohto nariadenia „pevninská kabotáž" znamená „prepravu cestujúcich alebo tovaru po mori medzi prístavmi situovanými na pevnine alebo na hlavnom území jedného a toho istého štátu..." (písm. a), pričom „ostrovná kabotáž" znamená „prepravu cestujúcich alebo tovaru po mori medzi... prístavmi situovanými na pevnine a jedným alebo viacerými ostrovmi..." alebo medzi „ostrovmi [prístavmi — *neoficiálny preklad*] situovanými na ostrovoch jedného a toho istého členského štátu" [písm. c)].

21. Po tomto úvode hneď poviem, že podľa môjho názoru má pravdu Komisia, keď tvrdí, že služby prepravy vykonávané v zálive Vigo sú službami „námornej kabotáže", a teda službami vykonávanými „po mori". Je totiž nepochybné, že vody zálivu Vigo sú morskými vodami, a to podľa znenia citovaných ustanovení stačí na to, aby sa preprava, ktorá sa v nich vykonáva považovala práve za prepravu „po mori".

6 — V tejto súvislosti španielska vláda odkazuje na článok 8 ods. 1 dohovoru Organizácie spojených národov o morskom práve (dohovor z Montego Bay) z 10. decembra 1982, ratifikovaného 20. decembra 1996 (BOE č. 39 zo 14. februára 1997, s. 4966).

7 — Vyhlášky z 23.12.1966 (BOE z 23. januára 1967).

22. Z tohto hľadiska k ničomu nevedie skutočnosť, že z pohľadu medzinárodného práva sa tieto vody nekvalifikujú ako „pobrežné more", ale sa prirovnávajú k „vnútorným vodám". Možnosť, ktorú členským štátom priznáva dohovor z Montego Bay, vytýčiť vnútornú hranicu pobrežného mora (takzvaná základná línia) tým, že sa uzatvoria prirodzené body vstupu do zátok, a prirovnať ich teda k vnútorným vodám [8] má totiž význam výlučne na účel definície právomocí pobrežného štátu, ktoré sú samozrejme väčšie v prípade vnútorných vôd oproti pobrežným vodám [9]. Táto možnosť (a rozlíšenie medzi pobrežným morom a vnútornými vodami, ktoré je s ňou spojené) však nehrá žiadnu úlohu v systéme nariadenia, ktoré, ako už bolo uvedené, sleduje úplne iný účel, ktorým je zaručiť „slobodu poskytovania námorných dopravných služieb" (článok 1), a preto nie je dôvod prihliadať na toto rozlíšenie.

23. Tvrdenie španielskej vlády teda nenachádza v tomto ohľade žiadnu oporu v znení predpisu. Na druhej strane sa tiež zdá, že je to v rozpore s práve uvedeným účelom nariadenia. Pokiaľ by totiž morské vody fjordov, ústí riek a zálivov mohli byť vo všeobecnosti vyňaté z pôsobnosti nariadenia, nastalo by nebezpečenstvo, že by sa zo zásady slobody vylúčili oblasti mora, akou je záliv Vigo, v ktorom je námorná preprava osobitne intenzívna a v ktorom je teda ešte vyššia potreba zabránenia neodôvodnených obmedzení, ktoré menia riadne podmienky hospodárskej súťaže [10].

24. Rovnako nedôvodné sa mi zdá aj tvrdenie španielskej vlády, podľa ktorého služby, ktoré sa poskytujú v zálive Vigo, nie sú službami prepravy „medzi prístavmi", keďže prístavy nachádzajúce sa v zálive tvoria podľa vnútroštátneho práva jedinú oblasť prístavu a to, čo sa nachádza na ostrovoch Cíes, je charakterizované obmedzenými zariadeniami, ktoré veľmi znižujú kotviacu kapacitu.

25. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že nariadenie č. 3577/92 nedefinuje pojem „prístav". Z dôvodu jeho uvedenia v nariadení však ostáva stále pojmom Spoločenstva. Ako taký nemôže byť pri neexistencii výslovného odkazu nariadenia na právo členských štátov definovaný na základe ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy. Naopak, v súlade s ustálenou judikatúrou

8 — Pozri článok 10 ods. 4 a 5 dohovoru z Montego Bay.

9 — Iba v pobrežnom mori a nie vo vnútorných vodách majú cudzie lode tzv. právo pokojného prepĺávania (článok 17 a nasl. dohovoru); okrem toho iba v pobrežnom mori nemôže pobrežný štát vykonávať trestnú právomoc z dôvodu skutočností, ktoré patria výlučne do pôsobnosti cudzej lode (článok 27 dohovoru).

10 — Vo viacerých bodoch svojich pripomienok španielska vláda tvrdila, že prístav Vigo je najdôležitejším prístavom Galície, pokiaľ ide o premávku a objem obchodov, a že v zálive Vigo používa každý rok viac ako 1 300 000 cestujúcich služby námornej prepravy (pozri body 7 a 56c odpovede na žalobu).

Spoločenstva musí byť „vykladan[ý] autonómne a jednotne", pri zohľadnení „systematického začlenenia ustanovenia" a „cieľa sledovaného" právnou úpravou, v ktorej sa sporný pojem nachádza [11].

26. Zdá sa mi, že práve zo systematického začlenenia ustanovenia a cieľa sledovaného nariadením č. 3577/92 vyplýva, že na jeho účel sa musí „prístavom" rozumieť akékoľvek zariadenie, ktoré nezávisle na rozmeroch infraštruktúry, ktorou disponuje, umožňuje nalodenie a vylodenie tovaru a cestujúcich, ktorí sa majú prepravovať po mori. Poukazujem totiž na to, že pojem „prístav" používa nariadenie v rámci definície kabotáže („pevninskej" alebo „ostrovnej") a že práve ostrovná kabotáž sa definuje ako služba „prepravy cestujúcich alebo tovaru po mori" „medzi prístavmi" [článok 2 písm. a) a b)].

27. Na rozdiel od toho, čo tvrdí španielska vláda, teda na účel rozlíšenia skúmaného pojmu, nie je podstatný rozmer zariadenia, ale jeho funkcia, a teda či je zrejmé, že prostredníctvom nalodenia a vylodenia umožňuje prepravu tovaru a cestujúcich po mori.

11 — Pozri rozsudky z 18. januára 1984, Ekro, 327/82, Zb. s. 107, bod 11; z 19. septembra 2000, Linster, C-287/98, Zb. s. I-6917, bod 43; zo 7. januára 2004, Wells, C-201/02, Zb. s. I-723, bod 37; z 12. októbra 2004, Komisia/Portugalsko, C-55/02, Zb. s. I-9387, bod 45, a z 27. januára 2005, Junk, C-188/03, Zb. s. I-885, bod 29.

28. Tieto zariadenia, hoci aj rozdielnej veľkosti, sú v mestách na pobreží zálivu (Vigo, Cangas a Moana), ako aj na ostrovoch Cíes. Služby prepravy tovaru a cestujúcich, ktoré sa poskytujú medzi kotviacimi miestami týchto miest a ostrovov, sa preto musia považovať za služby kabotáže (pevninskej a ostrovnej, v uvedenom poradí), na ktoré sa vzťahuje nariadenie č. 3577/92.

29. Po uznaní skutočnosti, že nariadenie sa na tento prípad vzťahuje, pristúpim teraz k analytickému preskúmaniu jednotlivých žalobných dôvodov, ktoré Komisia vytýka španielskej vláde, ale zmením ich poradie z dôvodu potrieb výkladu.

O článkoch 1 a 4

30. Hlavné žalobné dôvody sa týkajú porušenia článkov 1 a 4 nariadenia, ktoré uplatňujú zásadu „slobod[y] poskytovania služieb v námornej doprave... v rámci členských štátov" a ustanovujú podmienky, na základe ktorých môže byť táto zásada obmedzená prostredníctvom „zavedeni[a] verejných služieb" nevyhnutných na to, aby boli užívateľom zabezpečené „primerané dopravné služby" (pozri štvrté a deviate odôvodnenie).

31. Podľa Komisie porušilo Španielsko citované ustanovenia tým, že ponechalo v účinnosti zákon (4/1999), ktorý:

i) pripúšťa ukladanie záväzkov vo verejnom záujme pre iné sezónne pevninské a ostrovné spojenia, ako sú spojenia uvedené v článku 4 ods. 1 nariadenia (druhý žalobný dôvod);

ii) používa diskriminačné kritérium na udelenie výlučnej licencie pre službu vo verejnom záujme (druhá časť prvého žalobného dôvodu);

iii) ustanovuje výnimočne dlhú dobu platnosti výlučnej licencie (prvá časť prvého žalobného dôvodu).

32. Pristúpim teda k preskúmaniu týchto žalobných dôvodov.

i) O uložení záväzkov vo verejnom záujme mimo rámca prípadov, ktoré umožňuje článok 4 ods. 1 (druhý žalobný dôvod)

33. Komisia vytýka Španielsku predovšetkým porušenie článku 4 ods. 1, ktorý členskému štátu umožňuje uložiť záväzky vo verejnom záujme iba lodným spoločnostiam participujúcim na *„pravidelných* službách do, z a medzi *ostrovmi"* [12]. Komisia namieta, že zákon 4/1999 naopak stanovuje uloženie záväzkov pre všetku dopravu cestujúcich v zálive Vigo, pričom sa jedinému prevádzkovateľovi udeľuje pravidelná preprava medzi mestami zálivu, a teda na pevninských a nie ostrovných spojeniach, ako aj sezónna preprava turistického typu medzi ostrovmi Cíes, ktorá sa týka ostrovných spojení, ale nie pravidelných.

34. Španielska vláda uznáva, že spojenia medzi mestami Vigo, Cangas a Moana sú pevninské spojenia a že smerom na ostrovy Cíes nie sú spojenia pravidelné, pričom je pokrytá iba časť roka na prepravu turistov. Pripúšťa teda, že uloženie záväzkov vo verejnom záujme pre mestá v zálive, ako aj smerom na ostrovy je v rozpore so znením článku 4 ods. 1, ale domnieva sa, že napriek tomu je namietaná právna úprava v súlade s nariadením.

35. a) Podľa tejto vlády totiž na účel uloženia záväzkov vo verejnom záujme umožňuje článok 4 nariadenia prirovnať mestá nachádzajúce sa na pobreží zálivov k ostrovom, keďže aj spojenia medzi takýmito mestami spájajú rovnako ako medzi ostrovmi „izolo-

12 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

vané oblasti", pri ktorých pozemné spojenie neexistuje alebo je veľmi ťažké. Španielsky zákon teda mohol pokojne podriadiť prepravu medzi mestami, ktoré sa nachádzajú na pobreží zálivu Vigo, systému služby vo verejnom záujme, pretože cestné spojenia na takú prepravu existujú, aj keď by však boli drahšie a vyžadovali by si oveľa viac času ako preprava po mori.

36. Nariadenie v každom prípade stále umožňuje uloženie záväzkov vo verejnom záujme, pokiaľ existujú odôvodnené potreby všeobecného záujmu. Práve z hľadiska podobných potrieb Španielsko podriadilo celú námornú prepravu cestujúcich v zálive Vigo systému služby vo verejnom záujme. Išlo totiž o zabezpečenie toho, aby sa služby kabotáže poskytovali za ziskových podmienok a aby sa zachovala rovnováha životného prostredia chránených oblastí.

37. b) Pokiaľ ide o prvé hľadisko, zo štúdie, ktorú si na tento účel objednala regionálna vláda Galície [13] vyplýva, že preprava cestujúcich po mori medzi mestami zálivu by nebola hospodársky zisková a mala by byť preto vyhradená spolu s prepravou smerom na ostrovy Cíes, ktorá sa naopak odlišuje prijateľnou mierou zisku, jedinému prevádzkovateľovi, ktorý má licenciu na poskytovanie služieb.

13 — Ide o Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes vypracované KPMG Auditores SL (pozri prílohu 6 k žalobe Komisie, s. 137 a nasl.).

38. c) K tejto hospodárskej potrebe sa potom pridáva uvedené odôvodnenie povahy ochrany životného prostredia. Na ochranu prírodných biotopov ostrovov Cíes totiž španielsky zákon ustanovil pre turistov najvyššie limity vstupu. Podľa španielskej vlády jediným nástrojom kontroly dodržiavania týchto limitov je zavedenie služby vo verejnom záujme pre celý záliv a jej udelenie jedinému prevádzkovateľovi, ktorý má za úlohu práve túto kontrolu.

39. Pokiaľ ide o mňa, hneď poviem, že súhlasím s Komisiou, keď namieta proti uvedeným tvrdeniam španielskej vlády: a) že mestá na pobreží zálivu Vigo nemôžu byť prirovnávané k ostrovom na účely uloženia záväzkov vo verejnom záujme; b) že v tomto prípade neboli preukázané hospodárske potreby, ktoré by tieto záväzky, hoci dokonca nad rámec ustanovení nariadenia, odôvodňovali, c) a že potreby ochrany životného prostredia, na ktoré sa poukázalo, nepredpokladajú uloženie záväzkov.

40. a) Pokiaľ ide o prirovnanie miest zálivu k ostrovom, v zásade sa stotožňujem so španielskou vládou, podľa ktorej možnosť uložiť záväzky vo verejnom záujme (ktorá je podľa článku 4 ods. 1 vyhradená „pravidelný[m] službá[m] do, z a medzi ostrovmi") môže byť rozšírená aj na služby z, medzi a do miest,

nachádzajúcich sa na pobreží fjordov alebo ústí riek, ktoré nemajú priame cestné spojenie [14].

41. Zdá sa mi totiž, že tieto mestá sa nachádzajú v obdobnej situácii, v akej sú ostrovy. Aj do týchto miest totiž možno rovnako ako na ostrovy prísť iba po mori. Aj pre ne je teda potrebné zabezpečiť „primerané" námorné „dopravné služby" smerom k oblastiam, ktoré inak nie sú prístupné, jedinou, ktorá z hľadiska nariadenia odôvodňuje „zavedenie verejných služieb" (pozri deviate odôvodnenie).

42. Ide o to, že sa nedomnievam, že situácia, ktorá je predmetom tejto veci je podobná situáciám uvedeným vyššie, v ktorých sa môže obdobným spôsobom rozšíriť uplatňovanie článku 4 ods. 1.

43. Ako totiž vyplýva z listín pripojených k spisu, okrem spojení po mori majú mestá Vigo, Cangas a Moana cestnú a diaľničnú sieť, ktorá ich spája priamo a ktorá umožňuje ľahké cestovanie autom, ako aj autobusom. Je pravdou, že ako tvrdí španielska vláda, najrýchlejším a najlacnejším prostriedkom na prekonanie zálivu ostáva stále loď [15]. Rozhodujúce však v tomto prípade nie je posúdiť väčšiu alebo menšiu výhodnosť námornej prepravy oproti cestnej preprave, ale overiť, či sú dotknuté mestá v obdobnej situácii, v akej sú ostrovy, a či preto môžu požívať rovnaké osobitné zaobchádzanie ako zaobchádzanie vyhradené pre ostrovy.

44. Ako som uviedol, zdá sa mi, že mestá zálivu Vigo sa rozhodne nachádzajú v inej situácii, keďže ich možno ľahko dosiahnuť po mori, loďou, ako aj po zemi, s použitím existujúcich priamych cestných spojení.

45. Domnievam sa preto, že rozšírenie systému stanoveného článkom 4 na spojenia smerom do týchto miest musí byť vylúčené,

14 — Toto stanovisko prijala aj Komisia v oznámení Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o výklade nariadenia Rady (EHS) č. 3577/92, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž) [KOM(2003) 595]. V tomto oznámení totiž po pripomenutí, že „podľa článku 4 odsek 1 nariadenia sa musia spojenia vo verejnom záujme týkať spojení z ostrovov, medzi ostrovmi a na ne" [*neoficiálny preklad*], Komisia tvrdí, že „dlhé ústia riek alebo fjordy, ktoré vedú k obchádzkam po ceste v dĺžke približne 100 km, môžu byť prirovnané k ostrovom na účely tejto časti, keďže môžu spôsobiť obdobný problém, pretože navzájom izolujú mestské aglomerácie" [*neoficiálny preklad*].

15 — Zo spisu vo veci a zo štúdie vytvorenej španielskou vládou v priebehu konania pred začatím konania vo veci (už citovanej v poznámke pod čiarou 13) vyplýva, že do mesta Vigo sa dá dostať z mesta Cangas a z mesta Moana: i) po mori, pričom sa loďou prekoná približne 6 km, čo si vyžaduje priemerne 20 minút a platbu 1,75 euro; ii) diaľnicou, pričom sa prekoná 20 — 25 km, keď cesta trvá od 32 minút a stojí 6 euro (autom) do 60 minút a stojí 2,30 euro (autobusom); iii) cestou, pričom sa prekoná približne 59 km.

pretože nielen že je v rozpore so znením tohto ustanovenia, ale nie je ani odôvodnené z hľadiska osobitnej potreby, ktorú sleduje.

46. Ako bolo uvedené, španielska vláda predkladá ďalšie odôvodnenia hospodárskej povahy a povahy ochrany životného prostredia, ktoré podľa jej názoru umožňujú aj nad rámec situácií upravených v nariadení zavedenie takých verejných služieb, akou je služba, ktorá existuje v zálive Vigo.

47. Zdá sa mi, že výklad týchto odôvodnení neumožňuje zovšeobecňovať uplatňovanie systému, ktorý článok 4 vyhradzuje jasne určeným prípadom. Okrem toho, že v znení nariadenia sa nenachádza žiadna opora, predpokladané rozšírenie by spôsobilo zmenu rovnováhy medzi zásadou slobody poskytovania služieb a potrebou zabezpečiť primerané námorné dopravné služby, ktorá viedla zákonodarcu Spoločenstva k pripusteniu uloženia záväzkov vo verejnom záujme, ale iba pre tie osobitné prípady (ostrovy a porovnateľné situácie), v ktorých sú tieto záväzky absolútne nevyhnutné.

48. Navyše zdôrazňujem, že ďalšie odôvodnenia, ktoré uviedla španielska vláda, sa zdajú byť málo presvedčivé.

49. b) Osobitne, pokiaľ ide o uvádzané hospodárske potreby, sa mi zdá, že žalovaná vláda nepreukázala, že služby prepravy cestujúcich medzi pobrežiami zálivu nie sú dostatočne ziskové, a musia byť teda predmetom verejnej licencie udelenej jedinému prevádzkovateľovi. Tá istá španielska vláda uznala, že štúdia vytvorená na tento účel (pozri bod 37 vyššie) sa opierala o neúplné informácie [16]. Nielen to, ale vo svojich pripomienkach viackrát uviedla, že premávka na týchto spojeniach je osobitne intenzívna, čo vedie skôr k záveru, že tieto spojenia si môžu skutočne dovoliť priestor pre ziskovosť [17].

50. c) Napokon, pokiaľ ide o požiadavky na ochranu životného prostredia, Španielsko uviedlo, že zavedenie služby vo verejnom záujme v zálive Vigo je odôvodnené nevyhnutnosťou zabezpečiť dodržiavanie limitov vstupu na ostrovy Cíes, ktoré stanovuje španielsky zákon na účely ochrany ich prirodzených biotopov. Súhlasím však s Komisiou, keď tvrdí, že spomedzi všetkých nástrojov, ktoré sú k dispozícii na takú kontrolu, nástroj zvolený Španielskom (udelenie dvadsaťročnej výlučnej licencie na celú prepravu cestujúcich v zálive jedinému prevádzkovateľovi) je absolútne najobmedzujúcejším a že rovnaká kontrola sa mohla ľahko

16 — Pozri body 20 a 70 odpovede španielskej vlády na žalobu a stranu 4 štúdie (s. 143 príloh k žalobe Komisie).

17 — Počet prepravovaných cestujúcich je 1 300 000 jednotiek za rok.

vykonať aj pri systéme otvorenom viacerým prevádzkovateľom inými prostriedkami, ako napríklad organizáciou rezervačného systému a predaja dostupných vstupeniek.

51. Na základe všetkých dôvodov uvedených vyššie sa preto domnievam, že druhý žalobný dôvod Komisie je opodstatnený.

ii) O použití diskriminačného kritéria na udelenie výlučnej licencie na služby vo verejnom záujme (druhá časť prvého žalobného dôvodu)

52. Komisia sa domnieva, že Španielsko porušilo články 1 a 4 nariadenia aj preto, že na výber prevádzkovateľa služby vo verejnom záujme v zálive Vigo zákon 4/1999 používa kritérium skúsenosti nadobudnutej pri preprave cestujúcich v tomto zálive, čo je zrejmá hrozba diskriminácie podnikateľov zo Spoločenstva a zvýhodňuje prevádzkovateľa, ktorý už vykonáva činnosť v tejto oblasti.

53. V tomto ohľade sa španielska vláda obhajuje tak, že tvrdí, že táto podmienka nebola rozhodujúca pri výbere súčasného prevádzkovateľa, pretože získal udelenie licencie na služby vo verejnom obstarávaní aj na základe iných kritérií uvedených v zákone. Vo svojej duplike však španielska vláda uviedla, že sporné kritérium bolo zrušené zákonom 9/2003 z 23. decembra 2003.

54. V tejto súvislosti sa obmedzím na pripomenutie, že podľa ustálenej judikatúry „nesplnenie povinnosti má byť posudzované so zreteľom na situáciu dotknutého členského štátu ku dňu skončenia lehoty, ktorá bola určená v odôvodnenom stanovisku“ [18]. Na účely tohto konania preto nemôže byť podstatný zákon uvedený ako posledný, keďže zrušil právnu úpravu, ktorú Komisia namietala, až po uplynutí tejto lehoty.

55. K podstate veci potom pripomínam, že podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 3577/92 „kedykoľvek členský štát uzatvorí zmluvu o výkone vo verejnom záujme alebo uloží záväzok vo verejnom záujme, bude to na nediskriminačnom základe všetkých majiteľov lodí Spoločenstva.“

56. Ako naopak zdôraznila Komisia, požiadavka skúseností v zálive Vigo sa práve zdá byť diskriminačnou, keďže ju môžu splniť iba

18 — Pozri najmä rozsudky z 15. marca 2001, Komisia/Francúzsko, C-147/00, Zb. s. I-2387, bod 26; zo 4. júla 2002, Komisia/Grécko, C-173/01, Zb. s. I-6129, bod 7, a z 10. apríla 2003, Komisia/Francúzsko, C-114/02, Zb. s. I-3783, bod 9.

majitelia lodí, ktorí už poskytovali služby v tomto zálive, a nie aj ostatní majitelia lodí Spoločenstva.

57. Nie je podstatné, že toto kritérium nebolo rozhodujúce pri udelení licencie na predmetnú osobitnú službu a nespôsobilo konkrétne škody iným prevádzkovateľom. Keďže totiž „zistenie nesplnenia povinnosti v niektorom členskom štáte nie je spojené s existenciou následnej škody", štát, ktorý si nesplnil povinnosť, to nemôže odôvodňovať tak, ako to robí Španielsko, keď namieta, že z porušenia práva nevznikla žiadna škoda súkromným osobám alebo iným členským štátom [19].

58. Na základe uvedených dôvodov sa preto domnievam, že druhá časť prvého žalobného dôvodu Komisie je opodstatnená.

iii) O mimoriadnej dĺžke výlučnej licencie na služby vo verejnom záujme

59. Komisia sa napokon domnieva, že Španielsko porušilo články 1 a 4 nariadenia, pretože výlučná licencia na služby námornej prepravy cestujúcich v zálive Vigo bola udelená na neprimerane dlhú dobu (dvadsať rokov s možnosťou predĺženia o ďalších desať rokov), ktorou sa na celé toto obdobie paralizovala sloboda poskytovať služby kabotáže v tomto zálive.

60. Španielska vláda proti tomuto žalobnému dôvodu namieta, pričom tvrdí, že takáto dĺžka licencie je odôvodnená potrebou amortizovať dôležité investície, ktoré nadobúdateľ licencie musel vykonať na to, aby mohol poskytovať požadovanú službu, najmä investície spojené s kúpou lodí, ktoré sa mali použiť v zálive.

61. Toto tvrdenie sa mi však nezdá byť presvedčivé.

62. Je pravdou, že nariadenie neustanovuje žiadnu najdlhšiu dobu na udelenie licencie na služby kabotáže vo verejnom záujme. To však neznamená, že členské štáty majú v tomto ohľade absolútnu právomoc voľnej úvahy a že si preto môžu ustanoviť podľa ľubovôle dĺžku doby týchto licencií. Naopak, obmedzenia v tomto zmysle vyplývajú zo systematického výkladu znenia článkov 1 a 4 nariadenia.

63. V tejto súvislosti pripomínam, že ako to Súdny dvor objasnil v rozsudku Analir [20], uloženie záväzkov vo verejnom záujme

19 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. decembra 1997, Komisia/Belgicko, C-263/96, Zb. s. I-7453, bod 30, a z 5. marca 1998, Komisia/Francúzsko, C-175/97, Zb. s. I-963, bod 14.

20 — Rozsudok z 20. februára 2001, C-205/99, Zb. s. I-1271.

obmedzuje všeobecnú zásadu slobody poskytovať služby, ktorú v oblasti námornej kabotáže sleduje článok 1. Z toho vyplýva, že vnútroštátna úprava tejto služby okrem toho, že musí byť odôvodnená účelom, ktorým je potreba zabezpečiť primerané námorné dopravné služby do oblastí, ktoré inak nie sú dosiahnuteľné, musí tiež zachovávať zásadu proporcionality, a teda nesmie prekročiť mieru, ktorá je „nevyhnutná a primeraná" na dosiahnutie tohto cieľa [21].

64. Zdá sa mi, že toto obmedzenie bolo zákonom 4/1999 prekročené.

65. Aj keby sa totiž malo pripustiť, že poskytovanie primeraných služieb prepravy v zálive Vigo vyžaduje mimoriadne investície (najmä nákup lodí s príslušnou konfiguráciou), ktoré vyžadujú dlhú dobu amortizácie, domnievam sa, že poskytovanie tejto služby môže byť aj tak zabezpečené tým, že sa využijú menej obmedzujúce opatrenia, ako je udelenie licencie (navyše výlučnej) na dobu dvadsiatich rokov, akými by mohli byť napríklad zavedenie povinnosti pre nových nadobúdateľov licencie, aby prevzali alebo vzali do nájmu od predchádzajúceho prevádzkovateľa už použité lode [22].

21 — Rozsudok Analir a i., už citovaný, bod 25. V tom istom zmysle pozri tiež rozsudok z 25. júla 1991, Säger, C-76/90, Zb. s. I-4221, bod 15; z 31. marca 1993, Kraus, C-19/92, Zb. s. I-1163, bod 32; z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37, a z 28. marca 1996, Guiot, C-272/94, Zb. s. I-1905, body 11 a 13.

22 — Pozri v tomto zmysle bod 5.3.2.1 oznámenia Komisie, už citovaného v poznámke pod čiarou 14.

66. Z tohto dôvodu navrhujem, aby sa prvej časti prvého žalobného dôvodu Komisie vyhovelo.

67. Vzhľadom na všetky dosiaľ uvedené úvahy sa teda domnievam, že Španielsko porušilo články 1 a 4 nariadenia a že preto sa musí prvému a druhému žalobnému dôvodu Komisie vyhovieť.

O porušení článku 7 nariadenia

68. Tretím žalobným dôvodom Komisia vyčíta Španielsku, že porušilo článok 7 tým, že v rozpore s tým, čo ustanovuje tento predpis, zaviedla zákonom 4/1999 obmedzujúcejšie pravidlá ako tie, ktoré sa uplatňovali pred nadobudnutím účinnosti nariadenia (1. januára 1993).

69. Najskôr musím zdôrazniť, že tým, že som už navrhol, aby sa určilo, že uvedené pravidlá sú v rozpore s článkami 1 a 4 nariadenia, nemám dôvod skúmať aj tento žalobný dôvod, keď ho navyše ani nenamietala žalovaná vláda. Pre úplnosť šetrenia však aj tak pristúpim k ich preskúmaniu.

70. Ako som práve uviedol, Španielsko pripúšťa, že zákon 4/1999 upravoval poskytovanie služieb námornej kabotáže v zálive Vigo obmedzujúcejším spôsobom ako predchádzajúce rozhodnutie z 11. júna 1984. Uznáva totiž, že na rozdiel od zákona 4/1999 toto rozhodnutie neustanovovalo žiadne výlučné právo na poskytovanie dotknutých služieb, ale podriaďovalo ich poskytovanie vydaniu autorizácie na obdobie desiatich (a nie dvadsiatich) rokov s možnosťou ich predĺženia.

71. Napriek predchádzajúcim úvahám sa však pýtam, či si žalobný dôvod Komisie zaslúži, aby sa mu vyhovelo.

72. Na podporu svojho stanoviska sa Komisia odvoláva na článok 7 nariadenia, ktorý sa obmedzuje na to, že ustanovuje, že „na oblasť upravenú týmto nariadením sa uplatní článok 62 zmluvy". Toto ustanovenie v čase svojej účinnosti ukladalo členským štátom, že „ak nie je touto zmluvou ustanovené inak..., nezav[ádzať] nové obmedzenia slobody poskytovať služby, ktorá sa dosiahla už v čase nadobudnutia platnosti tejto zmluvy".

73. Vo svojom oznámení o výklade nariadenia č. 3577/92 potom Komisia pripomenula, že pravidlo Zmluvy, na ktoré sa v článku 7 odkazuje, bolo zrušené Amsterdamskou zmluvou. Napriek tomu podľa jej názoru „stabilizačná doložka uvedená v článku 7 nariadenia... ostáva [ešte] platná" [23]. Toto stanovisko Komisia uviedla na pojednávaní.

74. Podľa môjho názoru sa mi však jej odôvodnenie zdá byť sporné, a to aj napriek diskusii o dopadoch, ktoré môže mať zrušenie článku 62 Zmluvy v tejto súvislosti. Aj keby sme nechceli na toto zrušenie prihliadať, aby sme podporili tvrdenie, že zásada, z ktorej vychádza toto ustanovenie, prežije jeho zrušenie, je podľa môjho názoru potrebná iná úvaha.

75. Zdá sa mi totiž, že tzv. doložky *standstill* majú zmysel vtedy, ak sa v rámci postupnej liberalizácie členským štátom priznáva možnosť zachovať počas prechodného obdobia existujúce obmedzenia; túto možnosť totiž spravidla sprevádza prísny zákaz zavádzania nových obmedzení (ako práve povinnosť tzv. *standstill*) [24].

23 — Pozri bod 2.1 oznámenia Komisie, už citované v poznámke pod čiarou 14.

24 — Napríklad pred Amsterdamskou zmluvou sa článok 59 Zmluvy obmedzoval na ustanovenie, že „v rámci nasledujúcich ustanovení sa v *prechodnom období postupne* zrušia obmedzenia slobody poskytovať služby v spoločenstve vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom štáte spoločenstva ako príjemca služieb" (kurzívou zvýraznil generálny advokát). V tejto súvislosti článok 62 ustanovoval, že „ak nie je touto zmluvou ustanovené inak, členské štáty nezavedú *nové* obmedzenia slobody poskytovať služby, ktorá sa dosiahla už v čase nadobudnutia platnosti tejto zmluvy" (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

76. Iné je však, pokiaľ nejakú oblasť upravuje presný právny rámec (akým je v tomto prípade v oblasti slobody poskytovania služieb právny rámec ustanovený v článkoch 49 až 55 ES a v osobitnej oblasti námornej kabotáže právny rámec ustanovený nariadením [25]), ktorý presne ustanovuje, ktoré obmedzenia sú zakázané a ktoré dovolené. V týchto prípadoch sa mi zdá, že uvedené doložky strácajú svoju funkciu, a teda nemajú dôvod prežiť, pretože legitimita príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy sa už nemeria vo vzťahu k situácii, ktorá existovala predtým, ale vo vzťahu k neskôr prijatej právnej úprave Spoločenstva.

77. Aby sme si lepšie rozumeli, domnievam sa, že v tomto konaní proti Španielsku nie je možné namietať, že porušili článok 7 nariadenia, ktoré však po následnej úprave kabotáže nemá užitočný účinok; ale dá sa mu namietať, že záväzky služieb vo verejnom záujme *nezávisle na tom, či sú viac alebo menej obmedzujúce oproti predchádzajúcej právnej úprave*, sú v rozpore s podmienkami ustanovenými v článkoch 1 a 4 nariadenia.

78. Z tohto dôvodu a v tomto osobitnom zmysle sa domnievam, že skúmanému žalobnému dôvodu nie je možné vyhovieť.

25 — Od 1. januára 1999 sa právna úprava ustanovená nariadením vzťahuje na všetky služby námornej kabotáže vo všetkých členských štátoch s jedinou výnimkou Grécka, v ktorom úplná liberalizácia sa dosiahla iba od 1. januára 2004 (pozri článok 6).

O porušení článku 9 nariadenia

79. Štvrtým žalobným dôvodom Komisia namieta, že Španielsko porušilo článok 9 nariadenia č. 3577/92, pretože sa s Komisiou neporadilo pred prijatím zákona 4/1999.

80. Táto právna úprava totiž vyžaduje, aby sa členské štáty pred prijatím zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení pri vykonávaní tohto nariadenia poradili s Komisiou a potom jej oznámili prijaté ustanovenia.

81. V tomto ohľade sa španielska vláda obhajovala výlučne tak, že namietala, že nariadenie nie je uplatniteľné, a teda že aj článok 9 sa na poskytovanie služieb v zálive Vigo nevzťahuje.

82. Vzhľadom na to, ako bolo vidieť vyššie (pozri body 18 a nasl.), sa domnievam, že nariadenie č. 3577/92 sa naopak na tieto služby vzťahuje, z čoho vyplýva, že Španielsko bolo povinné poradiť sa s Komisiou pred schválením zákona 4/1999. Tým, že tak neurobilo, porušilo článok 9 nariadenia.

83. Domnievam sa teda, že tento posledný žalobný dôvod je opodstatnený.

IV — O trovách

84. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Španielske kráľovstvo na náhradu trov konania a Španielske kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania.

V — Návrh

85. V zmysle uvedeného vyššie navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Španielske kráľovstvo tým, že zachovalo účinnosť právnych predpisov:

— ktoré umožňujú udelenie licencie na vykonávanie služieb námornej prepravy cestujúcich v zálive Vigo jedinému prevádzkovateľovi počas obdobia dvadsiatich rokov a ktoré stanovujú, že jedným z kritérií udelenia tejto licencie je skúsenosť s dopravou nadobudnutá v zálive Vigo, čím sa zvýhodňuje súčasný prevádzkovateľ,

— ktoré umožňujú uložiť sezónnym dopravným službám smerom na ostrovy a z ostrovov alebo pravidelným dopravným službám medzi pevninskými prístavmi záväzky vo verejnom záujme,

— ktoré pred ich prijatím neboli predmetom žiadnej porady s Komisiou Európskych spoločenstiev,

porušilo články 1, 4 a 9 nariadenia Rady (EHS) č. 3577/92 zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (námorná kabotáž).

2. V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

3. Španielske kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.