SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA ANTONIA TIZZANA, predstavljeni 10. novembra 2005[1]

1. Komisija Evropskih skupnosti v tem postopku očita Kraljevini Španiji, da ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz členov 1, 4, 7 in 9 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (v nadaljevanju: Uredba št. 3577/92 ali le Uredba).[2]

I – Pravni okvir

Pravo Skupnosti

2. Svet je zaradi „odprav[e] omejitev pri zagotavljanju storitev v pomorskem prometu v državah članicah“ (tretja uvodna izjava) sprejel Uredbo št. 3577/92, s katero je v členu 1(1) določeno:

„Od 1. januarja 1993 se svoboda zagotavljanja prevozov v pomorskem prometu v državah članicah (pomorska kabotaža) uporablja za ladjarje Skupnosti, katerih ladje so registrirane v državi članici ali plujejo pod zastavo države članice pod pogojem, da te ladje izpolnjujejo vse pogoje za izvajanje kabotaže v tej državi članici […]“.

3. V členu 2 Uredbe je pojasnjeno:

„V tej uredbi:

1. ‚prevozi v pomorskem prometu v državi članici (pomorska kabotaža)‘ pomenijo

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.
2 — UL L 364, str. 7.

prevoze, ki se praviloma opravljajo za plačilo in zlasti vključujejo:

(a) notranja kabotaža: pomeni prevoz potnikov ali blaga po morju med pristanišči, ki se nahajajo v notranjosti ali ozemlju ene in iste države članice brez postankov na otokih;

[…]

(c) otoška kabotaža: pomeni prevoz potnikov ali blaga po morju med:

— pristaniščі na ozemlju in enem ali več otokih ene in iste države članice;

— pristaniščі na otokih ene in iste države članice.

[…]

3. ‚pogodba o izvajanju gospodarske javne službe‘ pomeni pogodbo o zagotavljanju ustreznih javnih prevoznih storitev, sklenjeno med pristojnim organom države članice in ladjarjem Skupnosti.

[…]

4. ‚obveznosti gospodarske javne službe‘ so obveznosti, ki jih ladjar Skupnosti ne bi prevzel ali jih ne bi prevzel v enaki meri ali enakih pogojih, če bi upošteval svoje trgovinske interese;

[…]“

4. Za ta postopek je pomemben še člen 4 Uredbe, v katerem je določeno:

„1. Država članica lahko sklene pogodbe o gospodarski javni službi ali naloži obveznosti gospodarske javne službe kot pogoj za zagotavljanje pomorske kabotaže ladijskim prevoznikom, ki sodelujejo v rednih prevozih na otoke z otokov in med otoki.

Kadar koli država članica sklene pogodbo o gospodarski javni službi ali naloži obveznosti gospodarske javne službe, to stori na nediskriminatorni podlagi za vse ladjarje Skupnosti.

2. Pri nalaganju obveznosti gospodarske javne službe se države članice omejijo na zahteve glede pristanišč, rednosti, neprekinjenosti, pogostosti, zmogljivosti zagotavljanja prevozov, prevoznih tarif in številčnega stanja posadke.

Kjer je to primerno, morajo imeti vsi ladjarji Skupnosti na voljo nadomestilo za obveznosti gospodarske javne službe.

[…]“

5. V skladu s členom 7 Uredbe velja:

„Za vsa vprašanja, zajeta v tej uredbi, se uporablja člen 62 Pogodbe.“[3]

3 — V členu 62 Pogodbe, ki je bil razveljavljen 1. maja 1999 z uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe, je bilo določeno, da „[č]e v tej pogodbi ni določeno drugače, države članice ne uvajajo novih omejitev glede svobode opravljanja storitev, ki je dejansko že bila dosežena na dan začetka veljavnosti te pogodbe“.

6. Končno je treba opozoriti še na člen 9 Uredbe, v katerem je določeno:

„Države članice se pred sprejetjem zakonov in drugih predpisov za izvajanje te uredbe posvetujejo s Komisijo. Obvestijo jo o vseh tako sprejetih ukrepih.“

Nacionalna ureditev

7. V španski regiji Galicija je morski rokav, ki se zajeda globoko v notranjost, imenovan „Ría de Vigo“. Na njegovih bregovih so mesta Vigo, in sicer na jugu, ter Cangas in Moaña, ki sta na severu. Prav ob ustju rokava sta otoka, ki spadata v otočje Cíes.

8. Sprva je storitve prevoza v pomorskem prometu na območju rokava Ría de Vigo urejala odločba avtonomne skupnosti Galicija z dne 11. junija 1984. Za to zadevo je pomembno, da je bilo v tej odločbi določeno, da je treba za opravljanje storitev rednih prevozov potnikov in blaga v pomorskem prometu med krajema Vigo in Cangas ter krajema Vigo in Moaña pridobiti dovoljenje, ki ga za desetletno obdobje in z možnostjo podaljšanja izda generalni direktorat trgovske mornarice.

9. Zdaj pa so te storitve po več zakonodajnih spremembah urejene z zakonom 4/1999 avtonomne skupnosti Galicija z dne 9. aprila 1999 (v nadaljevanju: zakon 4/1999),[4] v katerem je določeno, da je prevoz potnikov v pomorskem prometu na območju rokava Ría de Vigo gospodarska javna služba, katere nosilec je regionalna vlada Galicije.

10. Natančneje je v členu 1 tega zakona določeno:

„1. Prevoz potnikov v pomorskem prometu v rokavu Ría de Vigo se razglasi za gospodarsko javno službo, katere nosilec je regionalna vlada Galicije.

2. Javna gospodarska služba pokriva redne storitve prevozov med mesti na bregovih morskega rokava in sezonske turistične prevoze med katerim koli mestom na območju rokava Ría de Vigo in otočjem Cíes“.[5]

11. Regionalna uprava Galicije v skladu s členom 2(2) in (3) tega zakona podeli upravno koncesijo za opravljanje storitev prevoza v pomorskem prometu na območju rokava Ría de Vigo samo enemu gospodarskemu subjektu, in sicer za dvajset let, z možnostjo podaljšanja za največ deset let.

12. V členu 3 je določeno še, da je treba navedeno koncesijo dodeliti na podlagi javnega razpisa in da je treba pri tem med drugim upoštevati tudi izkušnje, ki jih ima gospodarski subjekt na področju prevozov v rokavu Ría de Vigo.

II – Dejansko stanje in postopek

13. Komisija je po prejemu več prijav posameznikov o tem, da španska ureditev storitev kabotaže v rokavu Ría de Vigo ni v skladu z Uredbo št. 3577/92, 19. julija 2000 na špansko vlado naslovila uradni opomin, ki mu je 7. maja 2001 sledilo še obrazloženo mnenje.

14. Ker je menila, da odgovori španske vlade niso zadovoljivi, je 22. junija 2003 vložila to

4 — BOE št. 118 z dne 18. maja 1999, strani od 18552 do 18554.
5 — Neuradni prevod.

tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj ugotovi, da:

„je Kraljevina Španija kršila člene 1, 4, 7 in 9 Uredbe (EGS) št. 3577/92 ter ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi te uredbe in Pogodbe ES, s tem da je ohranila v veljavi zakonodajo, ki:

— omogoča, da se storitve pomorskega prevoza na območju rokava Ría de Vigo oddajo samo enemu prevozniku za dvajsetletno obdobje let, in ki med merila za dodelitev koncesije vključuje izkušnje na področju prevozov v rokavu Ría de Vigo, s čimer daje prednost zdajšnjemu prevozniku;

— omogoča, da se za storitve sezonskih prevozov na otoke, z otokov in med otoki ali za storitve rednih prevozov med pristanišči na celini naložijo obveznosti gospodarske javne službe;

— omogoča vzpostavitev sistema, ki je strožji glede na sistem, veljaven na dan uveljavitve Uredbe (januar 1993), to je glede na ureditev iz odločbe z dne 11. junija 1984;

— pred sprejetjem ni bila predmet nobenega posvetovanja s Komisijo“.

III – Pravna presoja

Uporabnost Uredbe št. 3577/92

15. Španska vlada, ki vsebinsko zavrača očitke Komisije, predhodno oporeka stališču, da se Uredba št. 3577/92 uporablja za prevoze v rokavu Ría de Vigo. Po njenem mnenju se namreč z Uredbo zagotavlja prosti pretok storitev „pomorske kabotaže“, to je – kot izhaja iz njenega člena 2 – storitev prevoza blaga ter potnikov „po morju“ in „med pristanišči“. Prevozi, ki so predmet tega postopka, pa naj ne bi bili ne prevozi „po morju“ ne prevozi „med pristanišči“.

16. Kot prevoze „po morju“ naj jih ne bi bilo mogoče opredeliti, ker naj bi se ta besedna zveza v Uredbi nanašala le na storitve, opravljane v „teritorialnem morju“, to je v pasu, ki sega 12 milj od tako imenovane osnovne črte proti odprtemu morju; nikjer pa naj se ne bi nanašala na storitve, opravljane na območjih, kot so zalivi, fjordi in rokavi (in torej tudi v rokavu Ría de Vigo),

ki so glede na navedeno črto v notranjem pasu in jih je mogoče v skladu s Konvencijo Montego Bay[6] izenačiti z „notranjimi morskimi vodami“. Španska vlada dodaja, da je stališče, da liberalizacija, določena z Uredbo, ne zajema prevozov v teh vodah, tudi povsem razumljivo, saj gre za razmeroma omejena območja, ki ne bi prenesla intenzivnega pomorskega prometa, povezanega z odprtjem trgov.

17. Po mnenju španske vlade za prevoze v rokavu Ría de Vigo ni mogoče šteti niti, da so storitve prevoza „med pristanišči“. Za to vrsto storitev namreč gotovo ne gre pri prevozih med mesti, ki so na bregovih rokava (Vigo, Cangas in Moaña), saj ta v skladu s španskim zakonom[7] tvorijo samo eno pristaniško območje, s katerim upravlja pristaniški organ mesta Vigo (gre za „območje dejavnosti pristanišča Vigo“). Prav tako pa med te storitve ne spadajo prevozi med mesti na celini in otočjem Cíes, saj na teh otokih ni pravih „pristanišč“, v smislu pomorskih objektov, opremljenih z napravami, prostori in infrastrukturo ustreznih velikosti, tu so le manjša pristajališča, namenjena vkrcanju in izkrcanju potnikov, za katera je značilno, da imajo omejene zmogljivosti, poleg tega pa tudi s temi upravlja pristaniški organ mesta Vigo.

6 — Španska vlada se v zvezi s tem sklicuje na člen 8(1) Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (Konvencija Montego Bay) z dne 10. decembra 1982, ki je bila ratificirana 20. decembra 1996 (BOE št. 39 z dne 14. februarja 1997, str. 4966).

7 — Ministrski dekret z dne 23. decembra 1966 (BOE z dne 23. januarja 1967).

18. Menim, da teh argumentov ni mogoče sprejeti.

19. Predvsem naj spomnim, da Uredba zagotavlja prosti pretok storitev „prevozov v pomorskem prometu v državah članicah“ (to je „pomorsko kabotažo“), in sicer vključno z „notranjo kabotažo“ in „otoško kabotažo“ (člen 1).

20. V skladu s členom 2 te uredbe „notranja kabotaža“ pomeni „prevoz potnikov ali blaga po morju med pristanišči, ki se nahajajo v notranjosti ali ozemlju ene in iste države članice […]“ (točka (a)), medtem ko „otoška kabotaža“ pomeni „prevoz potnikov ali blaga po morju med […] pristanišči na ozemlju in enim otokom ali več otoki […]“ oziroma med „pristanišči na otokih ene in iste države članice“ (točka (c)).

21. Po tem pojasnilu naj takoj povem še, da ima po mojem mnenju prav Komisija, ki trdi, da so storitve prevoza, ki se opravljajo v rokavu Ría de Vigo, storitve „pomorske kabotaže“, to je storitve prevoza, ki se opravljajo „po morju“. Nobenega dvoma namreč ni, da so vode rokava Ría de Vigo morske, to pa glede na besedilo navedenih določb zadošča za uvrstitev prevozov, ki se opravljajo v teh vodah, med prevoze, opravljane „po morju“.

22. S tega vidika ni pomembno, da v skladu z mednarodnim pravom te vode niso opredeljene kot „teritorialno morje“ in da so izenačene z „notranjimi vodami“. Možnost, ki je bila državam članicam priznana v Konvenciji Montego Bay, to je da določijo notranjo mejo teritorialnega morja (tako imenovano osnovno črto), ki zapira naravne točke vhoda v zalive, in torej vode zalivov izenačijo z notranjimi vodami,[8] je pomembna le za opredelitev oblasti obalne države, saj so njene pristojnosti seveda večje v notranjih vodah kot v teritorialnih.[9] Ta možnost (in z njo povezano razlikovanje med teritorialnim morjem in notranjimi vodami) pa nima nobene vloge v sistemu Uredbe, ki kot je že bilo navedeno, sledi povsem drugačnemu cilju, to je vzpostaviti „svobod[o] zagotavljanja prevozov v pomorskem prometu“ (člen 1), posledično pa navedenega razlikovanja upravičeno ne upošteva.

23. Besedilo določb torej v ničemer ne podpira stališča španske vlade v zvezi s tem vprašanjem. Po drugi strani pa se zdi tudi v nasprotju z navedenim ciljem Uredbe. Če bi namreč morske vode fjordov, estuarijev in morskih rokavov, kot so ríe, na splošno lahko izvzeli s področja uporabe Uredbe, bi tvegali, da se iz liberalizacije izključijo morska območja, kot je rokav Ría de Vigo, v katerih je promet še posebej intenziven in v zvezi s katerimi je torej potreba, da se prepreči neupravičene ovire, ki bi lahko povzročile izkrivljanje enakih konkurenčnih pogojev, še toliko večja.[10]

24. Enako se mi ne zdi utemeljeno tudi stališče španske vlade, da storitve, ki se opravljajo v rokavu Ría de Vigo, niso storitve prevoza „med pristanišči“, ker pristajališča v rokavu na podlagi nacionalne zakonodaje spadajo v samo eno pristaniško območje ter ker so pristajališča, ki jih ima na voljo otočje Cíes, manjša in skromno opremljena, tako da je njihova zmogljivost omejena.

25. V zvezi s tem ugotavljam, da v Uredbi št. 3577/92 pojem „pristanišča“ ni opredeljen. Ker pa je vključen v Uredbo, je treba šteti, da gre za pojem prava Skupnosti. Kot takega in glede na to, da v Uredbi ni izrecnega napotila na pravo držav članic, ga ni mogoče opredeliti na podlagi določb nacionalne zakonodaje. Nasprotno, v skladu z ustaljeno sodno prakso Skupnosti ga je treba „razlagati avtonomno in enotno“, ob upoštevanju „okvira“ in „cilja,

8 — Glej člen 10(4) in (5) Konvencije Montego Bay.

9 — Tuje ladje uživajo tako imenovano pravico do neškodljivega prehoda le v teritorialnem morju, ne pa tudi v notranjih vodah (člen 17 in naslednji navedene konvencije); poleg tega obalna država nima kazenskopravne pristojnosti v zvezi z dejanji, ki so izključno notranja zadeva tuje ladje, le v teritorialnem morju (člen 27 te konvencije).

10 — Španska vlada je v več točkah svojih vlog navedla, da je pristanišče Vigo po obsegu prometa in prihodkov, ki ga ustvari, najpomembnejše pristanišče v Galiciji in da storitve pomorskega prevoza v rokavu Ría de Vigo vsako leto uporabi več kot 1.300.000 potnikov. (glej točki 7 in 56c odgovora na tožbo).

ki mu sledi“ določba, v katero je sporni pojem umeščen.[11]

26. Zdi se mi, da prav iz okvira in ciljev Uredbe št. 3577/92 izhaja, da je treba v skladu z njenimi nameni šteti, da je „pristanišče“ katera koli struktura, ki ne glede na velikost objektov, s katerimi razpolaga, omogoča natovarjanje in raztovarjanje blaga ter izkrcavanje in vkrcavanje potnikov, ki se prevažajo v pomorskem prometu. Opozorim naj namreč, da je izraz „pristanišče“ v Uredbi uporabljen v okviru opredelitve kabotaže („notranje“ in „otoške“), ki je opredeljena kot storitev „prevoz[a] potnikov ali blaga po morju“, ki se opravlja „med pristanišči“ (člen 2(a) in (b)).

27. Obravnavanega pojma torej, v nasprotju s tem, kar zatrjuje španska vlada, ne določa velikost strukture, temveč bolj njena funkcija, to je njena primernost glede na to, ali z objekti za natovarjanje in raztovarjanje ter izkrcavanje in vkrcavanje omogoča prevoz potnikov ali blaga po morju.

28. Take strukture, čeprav je njihova velikost različna, pa imajo na voljo tudi mesta, ki so na bregovih ríe (Vigo, Cangas in Moaña), ter otočje Cíes. Zato je treba šteti, da so storitve prevoza blaga in potnikov med navedenimi mesti in otočjem storitve kabotaže (notranje ali otoške), za katere se uporablja Uredba št. 3577/92.

29. Ob upoštevanju ugotovitve, da se za obravnavani primer uporablja navedena uredba, bom v nadaljevanju preučil posamezne očitke, ki jih na špansko vlado naslavlja Komisija, čeprav jih bom zaradi potreb predstavitve razvrstil drugače, kot so navedeni v tožbi.

Člena 1 in 4 Uredbe

30. Glavna očitka se nanašata na kršitev členov 1 in 4 Uredbe, v katerih je določeno, da je treba uporabljati načelo „prost[ega] pretok[a] storitev […] v pomorskem prometu v državah članicah“, in opredeljeno, pod katerimi pogoji se dopušča omejevanje tega načela z „uvedb[o] gospodarske javne službe“, potrebne zaradi zagotovitve „ustreznosti rednih prevozov“ uporabnikom (glej četrto in deveto uvodno izjavo).

11 — Glej sodbe z dne 18. januarja 1984 v zadevi Ekro (327/82, Recueil, str. 107, točka 11; z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster (C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43); z dne 7. januarja 2004 v zadevi Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 37); z dne 12. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-55/02, ZOdl., str. I-9387, točka 45) in z dne 27. januarja 2005 v zadevi Junk (C-188/03, ZOdl., str. I-885, točka 29).

31. Komisija trdi, da je Španija kršila navedene določbe, ker je v veljavi ohranila zakon (št. 4/1999), ki:

(i) omogoča, da so obveznosti gospodarske javne službe, naložene za storitve prevozov med pristanišči na celini in za storitve sezonskih prevozov na otoke, z otokov in med otoki, drugačne od tistih, ki jih predvideva člen 4(1) Uredbe (drugi očitek);

(ii) za dodelitev izključne koncesije za opravljanje gospodarske javne službe upošteva diskriminacijsko merilo (drugi del prvega očitka);

(iii) predvideva predolgo trajanje izključne koncesije (prvi del prvega očitka).

32. V nadaljevanju bom preučil navedene očitke.

i) Obveznosti gospodarske javne službe, naložene za prevoze, ki niso zajeti v členu 4 (1) Uredbe (drugi očitek)

33. Komisija Španiji očita predvsem, da je kršila člen 4(1) Uredbe, na podlagi katerega je državi članici dopuščeno, da naloži obveznosti gospodarske javne službe le prevoznikom, ki sodelujejo „v *rednih* prevozih na *otoke,* z *otokov in med otoki*“.[12] Komisija namreč trdi, da je z zakonom 4/1999 določeno, da se ta obveznost naloži za vse prevoze potnikov v rokavu Ría de Vigo, saj se samo enemu prevozniku dodeli pravico do opravljanja rednih prevozov med mesti v ríi – to je na linijah notranje in ne otoške kabotaže – ter turističnih sezonskih prevozov na otoka, z otokov in med otokoma otočja Cíes, pri katerih sicer gre za otoške prevoze, vendar ne redne.

34. Španska vlada priznava, da spadajo linije med mesti Vigo, Cangas in Moaña v notranjo kabotažo ter da prevozi na otoka, z otokov in med otokoma otočja Cíes niso redni, saj se opravljajo le določen del leta za prevoz turistov. S tem torej priznava, da je v obravnavanem primeru obveznost gospodarske javne službe, naložena za prevoze med mesti v ríi in otoške prevoze, v nasprotju z besedilom člena 4(1), vendar zatrjuje, da je sporna nacionalna zakonodaja kljub temu v skladu z Uredbo.

35. (a) Ta vlada namreč meni, da člen 4 Uredbe v zvezi z obveznostjo gospodarske javne službe dopušča, da se z otoki izenačijo tudi mesta, ki so na bregovih zalivov, kot so ríe, saj tudi linije med temi mesti, kot linije

12 — Moj poudarek.

med otoki, povezujejo „osamljena območja“, za katera kopenska povezava ne obstaja ali pa je ta zelo težko prehodna. Zaradi tega naj bi španski zakon za prevoze med mesti, ki so na bregovih rokava Ría de Vigo, upravičeno nalagal obveznost gospodarske javne službe, saj cestne povezave sicer obstajajo, vendar je potovanje po njih dražje in precej dolgotrajnejše od potovanja po morju.

36. Kakor koli, Uredba naj bi dopuščala uvedbo obveznosti gospodarske javne službe, če za to obstajajo upravičeni razlogi splošnega interesa. Prav na podlagi teh razlogov naj bi Španija za opravljanje prevozov potnikov v pomorskem prometu na območju rokava Ría de Vigo naložila obveznost gospodarske javne službe. Njen namen je bil namreč zagotoviti pogoje za donosnost opravljanja storitev kabotaže in ohraniti okoljsko ravnovesje zavarovanih območij.

37. (b) Glede prvega razloga naj bi iz študije, ki jo je v ta namen naročila regionalna vlada Galicije,[13] izhajalo, da dejavnost pomorskih prevozov med mesti v ríi ekonomsko ne bi bila donosna in da mora biti zato koncesija za te prevoze – skupaj s tistimi, namenjenimi povezavam z otoki, ki so, nasprotno, donosni v sprejemljivi meri – dodeljena samo enemu prevozniku.

13 — Gre za 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 (glej prilogo 6 k tožbi Komisije, str. 137 in naslednje).

38. (c) Ob tem razlogu, utemeljenem ekonomsko, navedena vlada opozarja še na razlog okoljske narave. Španski zakon je namreč, da bi ohranil naravni habitat otočja Cíes, določil omejitve za dostop turistov na te otoke. Španska vlada meni, da je spoštovanje teh omejitev mogoče učinkovito nadzorovati le z uvedbo gospodarske javne službe za vse območje ríe in z dodelitvijo te službe samo enemu prevozniku, zadolženemu za ta nadzor.

39. Glede tega naj takoj povem, da se strinjam s Komisijo, ki tem argumentom španske vlade ugovarja, ker: (a) mest na bregovih rokava Ría de Vigo za uvedbo gospodarske javne službe ni mogoče izenačiti z otoki; (b) v obravnavanem primeru obstoj ekonomskih razlogov, ki bi to obveznost upravičevali celo kljub določbam Uredbe, ni bil dokazan; (c) okoljski razlogi, na katere se sklicuje španska vlada, niso taki, da bi nalagali uvedbo navedene službe.

40. (a) V zvezi z izenačitvijo mest na bregovih ríe z otoki se načeloma strinjam s stališčem španske vlade, v skladu s katerim je lahko možnost uvedbe obveznosti gospodarske javne službe (ki je na podlagi člena 4(1) sicer dopuščena le za „redn[e] prevoz[e] na otoke, z otokov in med otoki“) razširjena tudi na prevoze iz mest, v mesta in med mesti, ki so na bregovih dolgih fjordov ali estuarijev in

ki nimajo ustreznih neposrednih cestnih povezav.[14]

41. Dejansko se mi zdi, da so ta mesta v enakem položaju kot otoki. Tako kot na otoke je namreč mogoče tudi v ta mesta priti le po morski poti. Tudi v zvezi s temi je torej „uvedba gospodarske javne službe“ potrebna „zaradi zagotovitve ustreznosti rednih prevozov“ po morju proti območjem, ki sicer ne bi bila dosegljiva, to je iz edinega razloga, ki to obveznost upravičuje v skladu z Uredbo (glej deveto uvodno izjavo).

42. Vendar menim, da v obravnavanem primeru položaja mest ni mogoče izenačiti z zgoraj opisanim, v katerem je po analogiji dopustna uporaba člena 4(1).

14 — Tako stališče je zavzela tudi Komisija v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odborom regij o razlagi Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža) (COM(2003)595). Komisija je namreč v tem sporočilu, potem ko je spomnila, da se „[v] skladu s členom 4(1) Uredbe […] morajo povezave, ki se zagotavljajo v okviru gospodarske javne službe, nanašati na linije na, z in med otoki“, zatrdila, da so „[d]olga rečna ustja ali fjordi, zaradi katerih je pot po cesti med dvema krajema daljša za približno 100 km, […] lahko upoštevana za uporabo tega razdelka, saj lahko povzročijo enake težave zaradi osamitve posameznih naselij“.

43. Kot namreč izhaja iz listin, priloženih k spisu, imajo mesta Vigo, Cangas in Moaña poleg pomorskih povezav na voljo tudi cestno in avtocestno omrežje, prek katerega so neposredno povezana in ki brez težav omogoča potovanja z avtomobilom ali avtobusom. Res je sicer, kot zatrjuje španska vlada, da je prevozno sredstvo, ki omogoča najhitrejše in najcenejše prečkanje zaliva prav ladja.[15] Vendar tu ne gre za presojo, ali je pomorski prevoz cenejši glede na cestnega, temveč je treba preveriti, ali so zadevna mesta v položaju, ki je enak položaju otokov, in ali so posledično lahko deležna enake posebne obravnave, ki se zagotavlja izključno otokom.

44. Vendar kot sem že povedal, se mi zdi, da so mesta ob bregovih kanala Ría de Vigo v bistveno drugačnem položaju, saj so zlahka dosegljiva po morju, to je z ladjo, in kopnem, kar omogočajo obstoječe cestne povezave.

45. Zato menim, da je treba iz ureditve, določene v členu 4 Uredbe, izključiti povezave s temi mesti, saj bi bila razširitev

15 — Iz spisa in študije, navedene v opombi 13, ki ju je španska vlada predložila v predhodnem postopku, izhaja, da je mogoče v mesto Vigo priti iz Cangasa in Moaña: (i) po morju, pri čemer je pot dolga približno 6 km, potovanje z ladjo pa traja povprečno 20 minut in stane 1,75 EUR; (ii) po avtocesti, pri čemer je pot dolga od 20 do 25 km, z avtomobilom traja 32 minut in stane 6 EUR, z avtobusom pa traja 60 minut in stane 2,30 EUR; (iii) po cesti, pri čemer je pot dolga 59 km.

obveznosti javne službe na te prevoze v nasprotju z besedilom navedene določbe, poleg tega pa ne bi bila upravičena niti ob upoštevanju posebnega cilja, ki mu sledi določba.

46. Vendar kot sem že navedel, navaja španska vlada dodatne razloge gospodarske in okoljske narave, na podlagi katerih naj bi bila po njenem mnenju uvedba gospodarske javne službe, kot je obstoječa v rokavu Ría de Vigo, upravičena tudi zunaj položajev, predvidenih v Uredbi.

47. Vendar menim, da navedeni razlogi ne dopuščajo posplošene uporabe ureditve iz člena 4 Uredbe, saj je ta določena za natančno opredeljene položaje. Poleg tega, da razširitve uporabe, ki jo zagovarja španska vlada, v ničemer ne podpira besedilo Uredbe, bi bilo ob sprejetju takega stališča porušeno ravnovesje med načelom svobode opravljanja storitev in potrebo, da se zagotovijo ustrezne storitve prevozov v pomorskem prometu, ki je vplivala na zakonodajalčevo odločitev, da bo dopustil možnost uvedbe gospodarske javne službe, vendar le v posebnih okoliščinah (za povezave z otoki in s temi izenačene položaje), v katerih je ta obveznost absolutno nujna.

48. Ugotavljam tudi, da nadaljnja razlaga španske vlade ni prepričljiva.

49. (b) V zvezi z zatrjevanimi zahtevami ekonomske narave menim, da tožena vlada ni dokazala, da bi bile storitve prevozov med mesti v ríi premalo donosne in da bi morale biti zato predmet koncesije, dodeljene samo enemu prevozniku. Prav španska vlada je namreč priznala, da je študija, pripravljena v ta namen (glej zgoraj točko 37), temeljila na nepopolnih podatkih.[16] In ne le to, v svojih vlogah je večkrat navedla, da je promet na teh linijah še posebej intenziven, na podlagi česar bi lahko sklepali kvečjemu, da bi bile lahko te linije dejansko razmeroma donosne.[17]

50. (c) Končno, glede okoljskih razlogov je Španija zatrjevala, da je uvedba gospodarske javne službe za prevoze v rokavu Ría de Vigo upravičena zato, da se zagotovi spoštovanje omejitev dostopa na otočje Cíes, določenih v španskem zakonu za ohranitev naravnega habitata. Strinjam se s Komisijo, ki trdi, da je Španija izmed vseh ukrepov, s katerimi bi lahko zagotovila ta nadzor, izbrala najbolj omejevalnega (izključna koncesija za dvajsetletno obdobje, dodeljena samo enemu prevozniku za ves potniški promet v ríi) in da bi lahko ta nadzor brez težav izvajala tudi v okviru ureditve, odprte za več prevoznikov, ter z drugimi ukrepi, na primer z uvedbo

16 — Glej točki 20 in 70 odgovora na tožbo španske vlade in str. 4 študije (str. 143 prilog k tožbi Komisije).

17 — Potniški promet dosega 1.300.000 enot na leto.

sistema rezervacij in prodaje omejene količine vstopov na zavarovano območje.

51. Iz zgoraj navedenih razlogov torej menim, da je treba drugi očitek Komisije sprejeti kot utemeljen.

ii) Uporaba diskriminacijskega merila za dodelitev izključne koncesije za opravljanje gospodarske javne službe (drugi del prvega očitka)

52. Komisija meni, da je Španija kršila člena 1 in 4 Uredbe tudi zato, ker je v zakonu 4/1999 določeno, da se za izbor koncesionarja, ki opravlja gospodarsko javno službo prevozov v rokavu Ría de Vigo, uporablja tudi merilo izkušenj, pridobljenih s potniškimi prevozi v navedenem morskem rokavu, s čimer je očitno podano tveganje, da bodo drugi prevozniki Skupnosti obravnavani diskriminacijsko glede na prevoznika, ki že opravlja prevoze na navedenem območju.

53. Španska vlada v svojo obrambo navaja, da sporni pogoj ni bil odločilen za to, da je bil na razpisu izbran zdajšnji prevoznik, saj bi mu bila koncesija dodeljena tudi, če bi upoštevali le druga merila, določena v zakonu. V dupliki pa je španska vlada opozorila še, da je bila določba o spornem merilu razveljavljena z zakonom 9/2003 z dne 23. decembra 2003.

54. Glede tega ugovora naj spomnim le, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso „neizpolnitev obveznosti države članice ugotavlja glede na stanje na dan po izteku roka, ki je določen v obrazloženem mnenju“.[18] V tem postopku torej navedenega zakona ni mogoče upoštevati, saj je bila sporna določba, ki je predmet očitka Komisije, na njegovi podlagi razveljavljena po izteku roka iz obrazloženega mnenja.

55. Z vsebinskega vidika pa naj opozorim, da v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 3577/92, „[k]adar koli država članica sklene pogodbo o gospodarski javni službi ali naloži obveznosti gospodarske javne službe, to stori na nediskriminatorni podlagi za vse ladjarje Skupnosti“.

56. Kot je poudarila Komisija, pa je pogoj glede izkušenj s prevozi na območju rokava Ría de Vigo gotovo diskriminacijski, saj ga

18 — Glej zlasti sodbe z dne 15. marca 2001 v zadevi Komisija proti Franciji (C-147/00, Recueil, str. I-2387, točka 26); z dne 4. julija 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-173/01, Recueil, str. I-6129, točka 7) in z dne 10. aprila 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-114/02, Recueil, str. I-3783, točka 9).

lahko izpolnjujejo le ladjarji, ki so v tem morskem rokavu že opravljali prevoze, in ne tudi drugi ladjarji Skupnosti.

57. Dejstvo, da to merilo ni bilo odločilno za dodelitev zadevne javne službe določenemu prevozniku in da torej konkretno zaradi tega drugi prevozniki niso bili oškodovani, ni pomembno. Glede na to, da „ugotovitev, da določena država članica ni izpolnila obveznosti, ni povezana z ugotovitvijo, ali je iz tega izhajala škoda“, se država članica ne more zagovarjati – kot v zadevnem primeru poskuša Španija –, da zaradi zadevne kršitve niso bili oškodovani posamezniki ali druge države članice.[19]

58. Iz zgoraj navedenih razlogov torej menim, da je treba drugi del prvega očitka sprejeti kot utemeljen.

iii) Predolgo trajanje izključne koncesije za opravljanje gospodarske javne službe

59. Končno, Komisija zatrjuje, da je Španija kršila člena 1 in 4 Uredbe, ker je izključno koncesijo za opravljanje storitev pomorskega prevoza potnikov v rokavu Ría de Vigo dodelila za obdobje (za dvajset let, z možnostjo podaljšanja za nadaljnjih deset let), ki je predolgo, tako da je na območju navedenega morskega rokava za ves ta čas onemogočila prosti pretok storitev kabotaže.

60. Španska vlada očitek zavrača in trdi, da je tako dolgo trajanje koncesije upravičeno zaradi daljše amortizacijske dobe pomembnih naložb, ki naj bi bremenile koncesionarja, če želi zagotavljati zahtevane storitve, zlasti tistih, povezanih z nakupom ladij, potrebnih za prevoze v ríi.

61. Ta argument se mi ne zdi prepričljiv.

62. Res je sicer, da v Uredbi ni določeno najdaljše mogoče trajanje koncesije za opravljanje gospodarske javne službe kabotaže. Vendar iz tega ne izhaja, da je trajanje koncesij povsem prepuščeno prosti presoji držav članic in da ga lahko določijo, kot se jim zdi najprimerneje. Nasprotno, omejitve v tem smislu izhajajo iz sistematične razlage členov 1 in 4 Uredbe.

63. V zvezi s tem naj spomnim, da je Sodišče v sodbi Analir in drugi[20] pojasnilo, da uvedba obveznosti gospodarske javne službe omejuje

19 — Glej v tem smislu sodbi z dne 18. decembra 1997 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-263/93, Recueil, str. I-7453, točka 30) in z dne 5. marca 1998 v zadevi Komisija proti Franciji (C-175/97, Recueil, str. I-963, točka 14).

20 — Sodba z dne 20. februarja 2001 v zadevi Analir in drugi (C-205/99, Recueil, str. I-1271).

splošno načelo svobode opravljanja storitev, ki ga na področju pomorske kabotaže zasleduje člen 1. Iz tega izhaja, da mora državno ureditev te službe upravičevati cilj zagotavljanja ustreznih storitev pomorskih prevozov proti območjem, ki sicer ne bi bila dosegljiva, poleg tega pa mora spoštovati tudi načelo sorazmernosti in torej ne sme presegati tistega, kar je „potrebno in sorazmerno“ za dosego navedenega cilja.[21]

64. Menim, da je bila z zakonom 4/1999 ta meja presežena.

65. Čeprav bi namreč lahko priznali, da so za opravljanje ustreznih prevoznih storitev v rokavu Ría de Vigo potrebne izjemne naložbe (nakup ladij s posebno opremo), ki zahtevajo dolgo amortizacijsko dobo, ugotavljam, da bi bilo opravljanje teh storitev kljub temu lahko zagotovljeno tudi z ukrepi, ki bi bili manj omejevalni od koncesije (in to celo izključne), dodeljene za dvajset let, saj bi bilo na primer mogoče uvesti obveznost za nove koncesionarje, da prevzamejo ali najamejo ladje, ki jih je uporabljal prejšnji prevoznik.[22]

66. Zato predlagam, da se kot utemeljen sprejme tudi prvi del prvega očitka Komisije.

67. Če torej povzamem vse zgornje ugotovitve, menim, da je Španija kršila člena 1 in 4 Uredbe ter da je treba zato prvi in drugi očitek Komisije sprejeti.

Kršitev člena 7 Uredbe

68. Komisija s tretjim očitkom zatrjuje, da je Španija kršila člen 7 Uredbe, ker je v nasprotju s to določbo z zakonom 4/1999 uvedla pravila, ki so strožja glede na tista, ki so se uporabljala pred uveljavitvijo Uredbe (pred 1. januarjem 1993).

69. Predhodno moram ugotoviti, da glede na predlog Sodišču, naj ugotovi, da so ta pravila v nasprotju s členoma 1 in 4 Uredbe, ni nobenega razloga za preučitev tega očitka, in sicer tem manj, ker mu tožena vlada ni ugovarjala. Vendar ga bom zaradi celovitosti presoje vseeno preučil.

21 — Zgoraj navedena sodba Analir in drugi, točka 25. V tem smislu glej še sodbe z dne 25. julija 1991 v zadevi Säger (C-76/90, Recueil, str. I-4221, točka 15); z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus (C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32); z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard (C-55/94, Recueil, str. I-4165, točka 37) in z dne 28. marca 1996 v zadevi Guiot (C-272/94, Recueil, str. I-1905, točki 11 in 13).

22 — V tem smislu glej točko 5.3.2.1 sporočila Komisije, navedenega v opombi 14.

70. Kot sem pravkar navedel, Španija priznava, da je ureditev opravljanja storitev pomorske kabotaže na območju rokava Ría de Vigo, ki jo določa zakon 4/1999, strožja od tiste, predvidene v odločbi z dne 11. junija 1984. Priznava namreč, da v tej odločbi, v nasprotju z zakonom 4/1999, ni bila določena nobena izključna pravica za opravljanje zadevnih storitev, temveč je bilo predvideno le, da mora prevoznik v ta namen pridobiti dovoljenje, ki se izda za desetletno obdobje (in torej ne za dvajsetletno), z možnostjo podaljšanja.

71. Kljub temu se sprašujem, ali je treba ta očitek Komisije sprejeti.

72. Komisija se v podporo svojemu stališču sklicuje na člen 7 Uredbe, ki pa določa le, da se „[z]a vsa vprašanja, zajeta v tej uredbi, […] uporablja člen 62 Pogodbe“. V tem členu pa je bilo določeno, da države članice, „[č]e v tej pogodbi ni določeno drugače“, ne smejo „uvaja[ti] novih omejitev glede svobode opravljanja storitev, ki je dejansko že bila dosežena na dan začetka veljavnosti te pogodbe“.

73. V sporočilu glede razlage Uredbe št. 3577/92 je Komisija nato opozorila, da je bila določba Pogodbe, na katero napotuje člen 7, z Amsterdamsko pogodbo razveljavljena. Kljub temu je po njenem mnenju „klavzula *stand-still* iz člena 7 Uredbe […] osta[la] [še naprej] velja[vna]“.[23] To svoje stališče je Komisija zagovarjala tudi na obravnavi.

74. Po mojem mnenju pa je njegova utemeljenost vprašljiva, in sicer kljub razpravi v zvezi s posledicami, ki jih ima glede tega razveljavitev člena 62 Pogodbe. Čeprav bi namreč kljub razveljavitvi vztrajali, da se je načelo, na katerem temelji določba, ohranilo, bi bil za odločitev v obravnavanem primeru odločilen drugi dejavnik.

75. Dejansko se mi zdi, da imajo tako imenovane klavzule *stand-still* smisel takrat, kadar je državam članicam v okviru postopne liberalizacije dopuščena možnost, da v prehodnem obdobju ohranijo obstoječe omejitve; to možnost namreč običajno spremlja stroga prepoved uvajanja novih omejitev (to je obveznost tako imenovanega mirovanja/*stand-still*).[24]

23 — V tem smislu glej točko 2.1 sporočila Komisije, navedenega v opombi 14.

24 — Pred Amsterdamsko pogodbo je bilo na primer v členu 59 Pogodbe določeno le, da se „[v] okviru določb, navedenih v nadaljevanju, […] omejitve svobode opravljanja storitev v Skupnosti *v prehodnem obdobju postopno* odpravijo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav Skupnosti, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene“ (moj poudarek). V tem smislu je bilo v členu 62 Pogodbe določeno, da „[č]e v tej pogodbi ni določeno drugače, države članice ne uvajajo *novih* omejitev glede svobode opravljanja storitev, ki je dejansko že bila dosežena na dan začetka veljavnosti te pogodbe“ (moj poudarek).

76. Drugače pa je, kadar je za določeno področje opredeljen natančen zakonski okvir (kakršen je tisti, ki je za področje svobode opravljanja storitev predviden v členih od 49 do 55 ES, za področje pomorske kabotaže pa v Uredbi[25]), ki določa tudi, katere omejitve so prepovedane in katere so dopustne. Menim, da v teh primerih navedene klavzule izgubijo svojo funkcijo in njihovo ohranjanje ni upravičeno, saj se zakonitost upoštevnih nacionalnih predpisov ne presoja več glede na predhodni položaj, temveč glede na novo ureditev Skupnosti.

77. Povedano drugače, menim, da Španiji v tem postopku ni mogoče očitati kršitve člena 7 Uredbe, ker je ta z novo ureditvijo kabotaže izgubil svojo uporabnost; očitati ji je mogoče le, da so obveznosti gospodarske javne službe, ki jih je uvedla, v nasprotju s pogoji, določenimi v členih 1 in 4 Uredbe, in sicer *ne glede na to, ali so te bolj ali manj stroge glede na predhodno zakonodajo*.

78. Zato in v tem smislu menim, da obravnavanega očitka ni mogoče sprejeti.

25 — Od 1. januarja 1999 se ureditev, določena v Uredbi, uporablja za vse storitve pomorske kabotaže v vseh državah članicah, razen v Grčiji, v kateri je bila popolna liberalizacija izvedena s 1. januarjem 2006 (glej člen 6).

Kršitev člena 9 Uredbe

79. Komisija s četrtim očitkom zatrjuje, da je Španija kršila člen 9 Uredbe št. 3577/92, ker se pred sprejetjem zakona 4/1999 ni posvetovala s Komisijo.

80. V tem členu je namreč določeno, da se morajo države članice, preden sprejmejo zakone in druge predpise za izvajanje Uredbe, posvetovati s Komisijo ter jo nato tudi obvestiti o tako sprejetih ukrepih.

81. Španska vlada je v obrambo navedla le, da se Uredba in torej tudi njen člen 9 ne uporabljata za prevozne storitve v rokavu Ría de Vigo.

82. Kot sem razložil zgoraj (glej točko 18 in naslednje), menim, da se Uredba št. 3577/92 za navedene storitve uporablja, zato ugotavljam, da bi se morala Španija pred sprejetjem zakona 4/1999 posvetovati s Komisijo. Ker te obveznosti ni izpolnila, je kršila člen 9 Uredbe.

83. Zato menim, da je treba sprejeti tudi zadnji očitek.

IV – Stroški

84. V skladu s členom 69(2) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi večinoma ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

V – Predlog

85. Ob upoštevanju zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Kraljevina Španija je kršila člene 1, 4, in 9 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža), s tem da je ohranila v veljavi zakonodajo, ki:

— omogoča, da se storitve pomorskega prevoza na območju rokava Ría de Vigo oddajo samo enemu prevozniku za dvajsetletno obdobje, in ki med merila za dodelitev koncesije vključuje izkušnje na področju prevozov v rokavu Ría de Vigo, s čimer daje prednost zdajšnjemu prevozniku;

— omogoča, da se za storitve sezonskih prevozov na otoke, z otokov in med otoki ali za storitve rednih prevozov med pristanišči na celini naložijo obveznosti gospodarske javne službe;

— pred sprejetjem ni bila predmet nobenega posvetovanja s Komisijo.

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Kraljevini Španiji se naloži plačilo stroškov.