OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 14 grudnia 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy kwestii, czy art. 28 WE i 30 WE lub dyrektywa 94/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 1994 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do rekreacyjnych jednostek pływających [2] (zwana dalej „dyrektywą o łodziach rekreacyjnych") stoi na przeszkodzie szwedzkim uregulowaniom w sprawie użytkowania skuterów wodnych. Stwarza on zatem okazję do zbadania, w jakim stopniu przepisy państw członkowskich nakładające ograniczenia w zakresie użytkowania określonych produktów powinny być mierzone wedle zasad art. 28 WE.

2. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy kwestii winy dwóch oskarżonych, którym postawiono zarzut naruszenia szwedzkiego rozporządzenia w sprawie skuterów wodnych [3] (zwanego dalej „szwedzkim rozporządzeniem"). Zgodnie z tym rozporządzeniem używanie skuterów wodnych poza drogami wodnymi oraz obszarami wodnymi, na których władze lokalne zezwalają na używanie tego rodzaju jednostek, jest zabronione i podlega karze grzywny.

3. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym daje również pole do interpretacji dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych [4] (zwanej dalej „dyrektywą informacyjną").

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

4. Zakresem przedmiotowym dyrektywy o łodziach rekreacyjnych objęte były począt-

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 164, s. 15, w brzmieniu nadanym dyrektywą 2003/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2003 r. zmieniającą dyrektywę 94/25/WE w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do łodzi rekreacyjnych, Dz.U. L 214, s. 18.

3 — Rozporządzenie 1993:1053, data wejścia w życie: 15 lipca 2004 r.

4 — Dz.U. L 204, s. 37, w brzmieniu nadanym dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r., Dz. U. L 217, s. 18.

kowo jedynie łodzie rekreacyjne. Dyrektywa 2003/44/WE rozszerzyła zakres przedmiotowy na skutery wodne.

5. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy o łodziach rekreacyjnych stanowi:

„Przepisy niniejszej dyrektywy nie stanowią przeszkody dla państw członkowskich w zakresie przyjmowania, zgodnie z przepisami traktatu, przepisów dotyczących żeglugi na niektórych akwenach w celu ochrony środowiska naturalnego, budowy [struktury] dróg wodnych i zapewnienia na nich bezpieczeństwa, pod warunkiem że nie jest związane to z koniecznością modyfikacji jednostek pływających, spełniających wymagania niniejszej dyrektywy".

6. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy o łodziach rekreacyjnych stanowi:

„Państwa członkowskie nie będą na swoim terytorium zabraniać, ograniczać czy utrudniać wprowadzania do obrotu i [oddawania] do użytkowania [użytku] produktów określonych w art. 1 ust. 1, noszących oznakowanie CE określone w załączniku IV, świadczące o zgodności produktu z przepisami niniejszej dyrektywy i procedurami zgodności określonymi w rozdziale II".

7. Artykuł 1 dyrektywy informacyjnej stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe terminy:

[…]

4. »inne wymagania« oznaczają wymagania inne niż specyfikacje techniczne, nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności konsumentów i środowiska, które wpływają na jego cykl życiowy po wprowadzeniu go na rynek, takie jak warunki użytkowania, powtórne przetwarzanie, ponowne zastosowanie lub składowanie, gdzie takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego obrót;

[…]

»przepisy techniczne« [oznaczają] specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których

przestrzeganie jest obowiązkowe, de iure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu [sprzedaży], świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub stosowania w państwie członkowskim lub na przeważającej [w znacznej] jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 10, zakazując[e] produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu [sprzedaży] i stosowania produktu lub zakazując[e] świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług.

[…]".

8. Artykuł 8 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy informacyjnej stanowi, że z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych.

9. W myśl art. 8 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy informacyjnej państwa członkowskie przekazują projekt ponownie i na wymienionych wyżej warunkach, jeżeli dokonają w nim zmian, które w istotny sposób wpływają na zakres jego zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań lub zaostrzają wspomniane wymagania.

10. Zgodnie z art. 9 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy informacyjnej państwo członkowskie, którego to dotyczy, przedkłada Komisji sprawozdanie z działań, które proponuje podjąć w związku ze szczegółową opinią. Komisja wypowiada się na temat reakcji.

11. W art. 10 ust. 1 przewidziano szereg sytuacji, w których nie obowiązuje wymóg notyfikacji.

B — *Prawo krajowe*

12. Szwedzkie rozporządzenie w sprawie skuterów wodnych (1993:1053), w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym, weszło w życie w dniu 15 lipca 2004 r.

13. Zgodnie ze szwedzkim rozporządzeniem skutery wodne są to jednostki pływające o długości mniejszej niż 4 m, z silnikiem

spalinowym wewnętrznego spalania, mające pędnik strugowodny jako podstawowe źródło napędu, zaprojektowane tak, aby osoba lub osoby nimi sterujące siedziały, stały lub klęczały na ich kadłubie, a nie znajdowały się wewnątrz kadłuba.

14. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia skuterów wodnych można używać wyłącznie na drogach wodnych oraz na obszarach wodnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy.

15. Artykuł 3 rozporządzenia brzmi następująco:

„Länsstyrelsen [zarząd lokalnej jednostki terytorialnej] może wydać przepisy określające obszary wodne danej jednostki terytorialnej, niebędące drogami wodnymi, na których dozwolone jest użytkowanie skuterów wodnych. Jest on zobowiązany do wydania określonych powyżej przepisów w zakresie:

1. obszarów wodnych, na których działalność ludzka jest na tyle intensywna, że spodziewanego hałasu i innych zakłóceń spowodowanych użytkowaniem skuterów wodnych nie można uznać za znaczącą uciążliwość dla społeczności lub środowiska,

2. obszarów wodnych nieznajdujących się w pobliżu terenów zabudowy mieszkaniowej lub rekreacyjno-wypoczynkowej oraz które przedstawiają niewielką wartość w zakresie ochrony środowiska naturalnego i kulturalnego, różnorodności biologicznej, pobytów na łonie przyrody, połowów sportowych lub w celach handlowych oraz

3. innych obszarów wodnych, na których używanie skuterów wodnych nie jest dla społeczności uciążliwe ze względu na powodowany hałas i inne zakłócenia, a także nie grozi szkodami lub znacznymi zakłóceniami dla zwierząt i roślin i nie sprzyja rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych.

W razie gdy jest to niezbędne w celu zapobiegania występowaniu uciążliwości lub ryzyka szkód, o których mowa w akapicie pierwszym pkt 3, länsstyrelsen może wydać przepisy określające granice dróg wodnych dla celów używania skuterów wodnych oraz dotyczące wpływania na te drogi i ich opuszczania”.

16. Artykuł 5 rozporządzenia stanowi, że osoba sterująca skuterem wodnym z naruszeniem art. 2 lub 3 lub przepisów wydanych na podstawie art. 3, podlega karze grzywny.

17. Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez sąd krajowy, Sjöfartsverket (krajowy urząd ds. żeglugi) ustala przebieg dróg wodnych oraz ogłasza go w wydawanym przez siebie zbiorze przepisów. Drogi wodne zaznaczane są na mapach morskich. Drogi wodne wyznacza się, jeżeli mają one zasadnicze znaczenie dla ogólnego ruchu żeglugowego lub zasadnicze znaczenie dla rybołówstwa, lub też zasadnicze znaczenie dla ruchu łodzi rekreacyjnych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu żeglugowego.

III — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

18. Szwedzka prokuratura wniosła przeciwko Percy'emu Mickelssonowi i Joakimowi Roosowi (zwanym dalej „oskarżonymi w postępowaniu przed sądem krajowym") akt oskarżenia do Luleå Tingsrätt [5]. Zarzuca się im sterowanie w dniu 8 sierpnia 2004 r. skuterami wodnymi na obszarach wodnych, na których zgodnie ze szwedzkim rozporządzeniem używanie skuterów wodnych jest niedozwolone. Bezsporny jest fakt, że wspomniane obszary wodne nie są ani drogami wodnymi w rozumieniu szwedzkiego rozporządzenia, na których dozwolone jest pływanie na skuterach wodnych, ani też właściwe władze lokalne nie zezwoliły na użytkowanie na tych obszarach wodnych skuterów wodnych na podstawie art. 3 szwedzkiego rozporządzenia.

19. Na swoją obronę oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą zasadniczo, że szwedzkie rozporządzenie jest niezgodne z prawem wspólnotowym, ponieważ narusza ono art. 28 i 30 WE, dyrektywę o łodziach rekreacyjnych i dyrektywę informacyjną.

IV — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

20. Postanowieniem z dnia 21 marca 2005 r. Luleå Tingsrätt zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1. a) Czy art. 28–30 WE stoją na przeszkodzie temu, aby przepisy prawa krajowego zakazywały używania skuterów wodnych poza drogami wodnymi oraz strefami do tego celu wyznaczonymi przez lokalne władze, tak jak to przewiduje szwedzkie rozporządzenie w sprawie skuterów wodnych?

5 — Zwany dalej również „sądem krajowym".

1. b) Czy art. 28–30 WE stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie stosowało te przepisy w taki sposób, że zakazuje ono używania skuterów wodnych również w strefach, w odniesieniu do których lokalne władze nie zdecydowały jeszcze, czy należy na takie użytkowanie zezwolić?

2. Czy dyrektywa 2003/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 czerwca 2003 r. zmieniająca dyrektywę 94/25/WE w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do łodzi rekreacyjnych stoi na przeszkodzie opisanym powyżej przepisom krajowym zakazującym używania skuterów wodnych?".

21. W postępowaniu przed Trybunałem oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy: szwedzki, norweski i austriacki, jak również Komisja złożyli uwagi na piśmie i uwagi ustne. Rząd niemiecki przedstawił uwagi na piśmie.

V — Ocena

22. Na pytania sądu krajowego należy odpowiedzieć w odwrotnej kolejności, niż zostały one zadane; najpierw zostaną zatem zbadane przepisy zawarte w treści dyrektywy o łodziach rekreacyjnych. Jeżeli bowiem okaże się, że dyrektywa reguluje w sposób wyczerpujący użytkowanie skuterów wodnych, uzasadnienie, w ramach badania przeprowadzanego na podstawie art. 28 WE, jednostronnych krajowych środków w oparciu o art. 30 WE byłoby niemożliwe w zakresie objętym tą dyrektywą [6].

A — *Wykładnia dyrektywy o łodziach rekreacyjnych*

1. Obowiązywanie dyrektywy o łodziach rekreacyjnych w czasie

23. Oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym wywodzą z dyrektywy prawo do nieograniczonego używania skuterów wodnych i uważają zatem, że szwedzkie rozporządzenie jest nieskuteczne. Należy jednak najpierw zbadać, czy dyrektywa ma zastosowanie ratione temporis.

6 — Zobacz wyroki: z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. s. I-2553, pkt 19; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 DaimlerChrysler, Rec. s. I-9897, pkt 32 i z dnia 11 grudnia 2003 w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. s. I-14887, pkt 64.

24. Dyrektywa o łodziach rekreacyjnych obowiązuje w stosunku do skuterów wodnych dopiero od zmiany dokonanej dyrektywą 2003/44. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywa ta powinna być transponowana do dnia 30 czerwca 2004 r., lecz zawalała ona na to, by wdrażające ją przepisy weszły w życie dopiero od dnia 1 stycznia 2005 r. (dalej: „vacatio legis"). Okoliczności faktyczne leżące u podstaw postępowania przed sądem krajowym miały miejsce w dniu 8 sierpnia 2004 r., a więc po terminie transpozycji, lecz przed upływem terminu vacatio legis. Jeżeli prawo krajowe, co jest dopuszczalne, przyjmuje dla celów ustalenia winy datę zaistnienia okoliczności faktycznych, pojawia się problem, iż w tym czasie nie upłynął jeszcze dla przepisów wdrażających dyrektywę termin vacatio legis. Należy zbadać, czy okoliczność ta stoi na przeszkodzie temu, by oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym powołali się na tę dyrektywę.

25. Przed upływem terminu transpozycji dyrektywa nie jest bezpośrednio skuteczna [7]. To samo powinno odnosić się, analogicznie, do vacatio legis. Na poparcie twierdzenia o obowiązywaniu dyrektywy ratione temporis oskarżeni powołują się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie nie mogą przyjmować przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu wskazanego przez tę dyrektywę [8]. Nie wynika z tego jednakże bezpośrednia skuteczność dyrektywy [9].

26. Z uznanej w prawie wspólnotowym zasady działania wstecz łagodniejszej sankcji karnej [10] wynika jednak, że oskarżony może powołać się na brak zagrożenia sankcją lub na zagrożenie mniej surową sankcją popełnionych przez siebie czynów pod rządami dyrektywy, jeżeli termin transpozycji lub vacatio legis dyrektywy upłynął między chwilą popełnienia czynu a wydaniem wyroku. Zasada działania wstecz łagodniejszego prawa wynika z przekonania, że oskarżony nie może zostać skazany za czyny, które nie są już w chwili wydania wyroku karalne, ponieważ pogląd ustawodawcy uległ zmianie [11]. Tak więc, jeżeli przepis dyrektywy stoi w chwili wydania wyroku na przeszkodzie skazaniu, oskarżony powinien móc powołać się na tę ocenę ustawodawcy wspólnotowego, który uważa dane zachowanie za niekaralne, nawet jeżeli vacatio legis lub termin transpozycji dyrektywy nie upłynął jeszcze w chwili popełnienia czynu. Nie oznacza to odejścia od zasady, że dyrektywa nie jest bezpośrednio skuteczna przed upływem terminu vacatio legis lub transpozycji. Oskarżony może bowiem skorzystać wstecznie z bardziej korzystnych

7 — Zobacz wyroki: z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-316/93 Vaneetveld, Rec. s. I-763, pkt 16 i z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-348/98 Mendes Ferreira, Rec. s. I-6711, pkt 33. Co innego wydaje się wynikać z wyroku z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. s. I-9981, pkt 78, dla przypadku, gdy u podstaw danego przepisu dyrektywy leży ogólna zasada prawa wspólnotowego. W odniesieniu do stosowania zgodnego z dyrektywą zob. wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler, Zb.Orz. s. I-6057, pkt 123 i 124.

8 — Zobacz wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. s. I-7411, pkt 45; z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-14/02 ATRAL, Rec. s. I-4431, pkt 58 i z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-138/05 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Zb.Orz. s. I-8339, pkt 42.

9 — Wyrok z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-157/02 Rieser Internationale Transporte, Rec. s. I-1477, pkt 69.

10 — W odniesieniu do istnienia tej zasady w prawie wspólnotowym zob. wyrok z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565, pkt 69.

11 — Zobacz w tym zakresie moją opinię z dnia 10 czerwca 2004 r. w sprawie C-457/02 Niselli, Zb.Orz. s. I-10853, pkt 69 i nast. i z dnia 14 października 2004 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565, pkt 155 i nast.

postanowień dyrektywy dopiero z chwilą wydania wyroku.

27. W świetle powyższych rozważań należy następnie zbadać, czy dyrektywa 94/25 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które ze względów ochrony środowiska zakazują, co do zasady, użytkowania skuterów wodnych poza drogami wodnymi, i zezwala na ich użytkowanie poza tymi drogami jedynie na obszarach wyznaczonych w tym celu przez władze lokalne.

2. Treść przepisów dyrektywy o łodziach rekreacyjnych

28. Zdaniem rządów państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów dyrektywa o łodziach rekreacyjnych reguluje wyłącznie wymagania techniczne dotyczące skuterów wodnych, a nie ich użytkowanie. Nie wynika z niej żaden zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie ograniczeń użytkowania tych skuterów. Natomiast oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym rozumieją dyrektywę o łodziach rekreacyjnych w ten sposób, że nie zezwala ona na jakiekolwiek ograniczanie użytkowania skuterów wodnych, o ile spełniają one techniczne wymagania dyrektywy o łodziach rekreacyjnych. Swoje twierdzenia opierają na art. 4 ust. 1 dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie nie mogą na swoim terytorium zabraniać, ograniczać czy utrudniać wprowadzania do obrotu lub oddawania do użytku skuterów wodnych spełniających wymagania określone w dyrektywie. Należy więc zadać pytanie, czy uregulowanie krajowe ograniczające możliwość użytkowania skuterów wodnych stanowi bezprawne ograniczenie oddawania do użytku w rozumieniu art. 4 ust. 1.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, celem określenia zakresu danego przepisu prawa wspólnotowego należy mieć na uwadze jednocześnie jego treść, kontekst oraz jego cele [12].

30. Zwykły sens wyrażenia „oddanie do użytku" świadczy przeciwko tezie, iż w jego zakresie mieszczą się wszelkie rodzaje użytkowania. Szeroki wachlarz możliwości użytkowania danego urządzenia jest bowiem następczy w czasie w stosunku do jego oddania do użytku i należy go od niego odróżnić. W szczególności, zgodnie z potocznym znaczeniem, przepisy w sprawie oddania do użytku odnoszą się do regulacji dotyczących urządzenia, które ma zostać oddane do użytku, a zatem jego właściwości, podczas gdy przepisy w sprawie użytkowania dotyczą posługiwania się urządzeniem, które zostało już oddane do użytku, a więc sposobów używania. Tak więc przepisy dotyczące oddawania do użytku i przepisy dotyczące użytkowania mają dające się jasno rozróżnić zakresy. Skoro ustawodawca wspólnotowy ograniczył się w art. 4 ust. 1 do zastosowania szczególnego pojęcia oddania do użytku, fakt ten stoi na przeszkodzie

12 — Zobacz w szczególności, jedynie spośród najświeższych wyroków, wyrok z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 Jyske Finans, Zb.Orz. s. I-10683, pkt 34 i z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie C-323/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-2161, pkt 32.

interpretacji, zgodnie z którą zakaz miałby obejmować krajowe ograniczenia w zakresie użytkowania.

31. Taki wynik rozumowania znajduje potwierdzenie w art. 2 ust. 2 dyrektywy o łodziach rekreacyjnych, na który słusznie powołują się rządy występujące w charakterze interwenientów. Artykuł 2 ust. 2 jasno bowiem stanowi, że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie przyjmowaniu przez państwa członkowskie „zgodnie z przepisami traktatu przepisów dotyczących żeglugi na niektórych akwenach w celu ochrony środowiska naturalnego, budowy [struktury] dróg wodnych i zapewnienia na nich bezpieczeństwa, pod warunkiem że nie jest związane to z koniecznością modyfikacji jednostek pływających, spełniających wymagania niniejszej dyrektywy".

32. „Przepisy dotyczące żeglugi" obejmują bez wątpienia obok zwykłych zasad ruchu również ograniczenia użytkowania, ponieważ w żegludze — podobnie jak w ruchu drogowym — różne rodzaje ograniczeń, a nawet zakazów dotyczących poszczególnych środków transportu, stanowią klasyczne instrumenty kontroli. Zaliczają się do nich zarówno przepisy dotyczące sposobu użytkowania skuterów wodnych, jak i miejsca użytkowania. Chociaż w art. 2 ust. 2 mowa jest jedynie o „niektórych" akwenach wodnych, to jednak dyrektywa jasno wskazuje, że przepisy dotyczące użytkowania nie są przez nią zharmonizowane.

33. Celowościowa wykładnia również podkreśla, że dyrektywa o łodziach rekreacyjnych ma na celu jedynie uregulowanie wymagań technicznych, a nie użytkowania.

34. I tak motyw dwunasty dyrektywy jasno wskazuje, że nie zawiera ona żadnych przepisów mających na celu ograniczenie użytkowania łodzi rekreacyjnych, które zostały już oddane do użytku. Z pozostałych motywów wynika, że ma ona jedynie na celu usunięcie przeszkód w handlu, wynikających z różnic w przepisach technicznych, za pomocą harmonizacji wymagań technicznych dotyczących łodzi rekreacyjnych i skuterów wodnych [13].

35. Historia powstania dyrektywy o łodziach rekreacyjnych również potwierdza, że jej celem nie jest uregulowanie użytkowania skuterów wodnych, lecz harmonizacja mających do nich zastosowanie wymagań technicznych [14]. We wspólnym stanowisku Rady w sprawie zmiany dyrektywy 94/25 mowa jest o utrzymaniu w mocy możliwości stanowienia przez państwa członkowskie surowszych przepisów dotyczących użytkowania niektórych rodzajów jednostek pływających nawet po zmianie dyrektywy [15]. Wszelkie szczególne

13 — Zobacz motywy: drugi, trzeci i piąty dyrektywy o łodziach rekreacyjnych.

14 — Zobacz wyrok z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie C-310/90 Egle, Rec. s. I-177, pkt 12, w odniesieniu do odwołania się do historii powstania danego aktu w celu potwierdzenia wykładni dokonanej za pomocą innych metod.

15 — Wspólne stanowisko (WE) nr 40/2002 z dnia 22 kwietnia 2002 r. wydane przez Radę, działającą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w celu wydania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/25/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do rekreacyjnych jednostek pływających, Dz.U. C 170 E, s. 1, w szczególności s. 16.

ograniczenia w zakresie użytkowania jednostek pływających podlegają, zgodnie z zasadą subsydiarności, regulacjom prawa krajowego [16].

36. Dogłębna wykładnia dyrektywy o łodziach rekreacyjnych wskazuje, że zamiarem dyrektywy było uregulowanie jedynie wymagań technicznych, a nie użytkowania łodzi rekreacyjnych i skuterów wodnych [17].

3. Dotychczasowe ustalenia

37. Podsumowując, można zatem stwierdzić, że:

Dyrektywa o łodziach rekreacyjnych nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym, ze względów ochrony środowiska, użytkowania skuterów wodnych, o ile przepisy te nie naruszają postanowień traktatu, w szczególności art. 28 WE. Należy więc przejść do analizy tego, czy art. 28 WE i 30 WE stoją na przeszkodzie takim przepisom krajowym, jak szwedzkie uregulowania.

16 — Wyżej przywołane w przypisie 15 wspólne stanowisko, s. 19.
17 — Zobacz, podobnie, również wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie C-83/05 Voigt, Zb.Orz. s. I-6799, pkt 17 i nast.

B — *Wykładnia art. 28 WE i 30 WE*

1. Artykuł 28 WE — Środki o skutku równoważnym

38. Artykuł 28 WE zakazuje ograniczeń ilościowych w przywozie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi.

39. Zdaniem Komisji takie ograniczenia użytkowania, jakie przewiduje szwedzkie rozporządzenie, stanowią środki o skutku równoważnym.

a) Doktryna Dassonville

40. Zgodnie z definicją ustaloną przez Trybunał w sprawie Dassonville za środki o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi należy uważać wszelkie środki mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudniać wewnątrzwspólnotową wymianę handlową [18].

18 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. s. 837, pkt 5; z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. s. I-6097, pkt 11 i z dnia 14 września 2006 r. w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 Alfa Vita Vassilopoulos, Zb.Orz. s. I-8135, pkt 15.

41. Według podanych przez oskarżonych w postępowaniu przed sądem krajowym informacji — które jednakże kwestionuje rząd szwedzki — ustanowione nowym rozporządzeniem szwedzkim ograniczenie użytkowania skuterów wodnych doprowadziło do spadku sprzedaży skuterów wodnych o ponad 90%. Szwedzkie rozporządzenie miało więc na handel między państwami członkowskimi pośredni i *rzeczywisty* wpływ. W każdym razie, zgodnie z doktryną Dassonville, nawet *potencjalny* wpływ byłby wystarczający do zakwalifikowania takiego środka jako środek o skutku równoważnym. Nie jest bowiem niedorzeczne uważać, że przepisy krajowe ograniczające ilość obszarów wodnych, na których wolno używać skuterów wodnych, mają wpływ na zainteresowanie nabywców tymi produktami i powodują spadek sprzedaży, a zatem spadek sprzedaży produktów pochodzących z innych państw członkowskich. Tego rodzaju uregulowania krajowe mogą więc, choćby potencjalnie, wpływać na handel między państwami członkowskimi. W związku z tym szwedzkie rozporządzenie stanowi środek o skutku równoważnym.

b) Przeniesienie kryteriów określonych w wyroku w sprawie Keck na grunt sposobów użytkowania

42. Obszerny zakres doktryny Dassonville skutkuje jednak tym, że każde uregulowanie krajowe ograniczające użytkowanie danego produktu może zostać zakwalifikowane jako środek o skutku równoważnym i wymagać uzasadnienia.

43. Rodzi się więc pytanie, które Trybunał podniósł również — aczkolwiek w innym kontekście — w wyroku w sprawie Keck i Mithouard, czy każdy środek mający potencjalnie wpływ na wielkość sprzedaży produktów pochodzących z innych państw członkowskich powinno się uznać za środek o skutku równoważnym [19].

44. To, że ta kwestia, odnosząca się do sposobów użytkowania, tj. do przepisów krajowych regulujących sposób i miejsce użytkowania produktów, jest szczególnie pilna, wynika jasno z analizy kilku przykładów.

45. W ten sposób na przykład zakaz wjeżdżania samochodem do lasu poza drogami przeznaczonymi do ruchu lub ograniczenie prędkości na autostradach stanowiłyby środki o skutku równoważnym. Można by bowiem twierdzić, że takie ograniczenia użytkowania mogą zniechęcić kogoś do zakupu terenowego lub bardzo szybkiego samochodu, gdyż nie mógłby on korzystać z niego w taki sposób, w jaki miałby ochotę, a zatem ograniczenie użytkowania stanowiłoby potencjalną przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym.

19 — Wyżej przywołany w przypisie 18 wyrok w sprawie Keck i Mithouard, pkt 13.

46. Aby wyznaczyć granice szerokiego zakresu przedmiotowego, który obejmuje art. 28 WE w ramach doktryny Dassonville, Trybunał próbował niekiedy wyłączyć spod zakresu tego artykułu środki krajowe, których wpływ na handel jest zbyt przypadkowy i pośredni [20]. Przeciwko tym kryteriom przemawia jednak fakt, że są one trudne do skonkretyzowania i nie przyczyniają się więc do pewności prawa.

47. Zamiast tego proponuję, przy spełnieniu warunku określonego przez Trybunał w wyroku w sprawie Keck i Mithouard, wyłączyć, co do zasady, sposoby użytkowania spod zakresu przedmiotowego art. 28 WE, analogicznie do sposobów sprzedaży.

48. W wyroku w sprawie Keck i Mithouard Trybunał stwierdził, że podmioty gospodarcze coraz częściej powołują się na art. 28 WE w celu zakwestionowania wszelkiego rodzaju uregulowań, których skutkiem jest ograniczenie ich *swobody handlowej*, nawet jeżeli nie dotyczą one produktów pochodzących z innych państw członkowskich [21]. W ramach sposobów użytkowania może nawet dojść do tego, że jednostki będą powoływać się na art. 28 WE w celu zakwestionowania krajowych uregulowań, których wpływ polega jedynie na ograniczeniu ich *ogólnej swobody działalności*.

49. Odnośnie do *sposobów sprzedaży* Trybunał wskazał w wyroku w sprawie Keck i Mithouard, że krajowe przepisy, które ograniczają lub zakazują niektórych sposobów sprzedaży, nie mogą stanowić, bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, przeszkody w handlu między państwami członkowskimi w rozumieniu doktryny Dassonville, o ile obowiązują wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i wpływają w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na handel produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich [22]. „Wyjątek Keck" nie obejmuje regulacji *dotyczących produktów*, które określają cechy towarów [23]. Wyrok w sprawie Keck i Mithouard dotyczył zakazu sprzedaży ze stratą. W następstwie tego wyroku Trybunał uznał za przepisy dotyczące sposobów sprzedaży na przykład zakaz handlu w niedzielę lub zastrzeżenie sprzedaży tytoniu dla sprzedawców detalicznych posiadających specjalne zezwolenie [24].

50. Na skutek tego orzecznictwa uregulowania krajowe spełniające kryterium sposobu sprzedaży nie wchodzą w zakres przedmiotowy art. 28 WE, tak że są one dopuszczalne

20 — Zobacz wyroki: z dnia 13 października 1993 r. w sprawie C-93/92 CMC Motorradcenter, Rec. s. I-5009, pkt 12; z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-67/97 Ditlev Bluhme, Rec. s. I-8033, pkt 22 i z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-20/03 Burmanjer i in., Zb.Orz. s. I-4133, pkt 31, w którym użyto kryterium „zbyt nieznaczny i przypadkowy". W odniesieniu do swobody świadczenia usług zob. wyrok z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-134/03 Viacom Outdoor, Zb.Orz. s. I-1167, pkt 38.

21 — Wyżej przywołany w przypisie 18 wyrok w sprawie Keck i Mithouard, pkt 14.

22 — Ibidem, pkt 16.

23 — Zobacz m.in. wyrok z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie C-470/93 Mars, Rec. s. I-1923, pkt 13 i z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 Familiapress, Rec. s. I-3689, pkt 11. W odniesieniu do propozycji zmian kryteriów Keck, w szczególności w celu uniknięcia trudności z rozgraniczeniem między przepisami dotyczącymi produktów i przepisami dotyczącymi ich sprzedaży zob. opinię przestawioną przez rzecznika generalnego Madura w dniu 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-158/04 i C-159/04 Alfa Vita Vassilopoulos, Zb.Orz. s. I-8135, pkt 42 i nast.

24 — Wyrok z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawach połączonych C-69/93 i C-258/93 Punto Casa i PPV, Rec. s. I-2355 i z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-387/93 Banchero, Rec. s. I-4663.

zgodnie z prawem wspólnotowym, a państwo członkowskie nie musi przedstawiać dla nich uzasadnienia.

51. W tym świetle niniejsza sprawa stwarza okazję do zastanowienia się nad tym, czy analogicznie do tego, jak to uczyniono w orzecznictwie Keck, spod zakresu art. 28 WE nie należałoby wyłączyć również sposobów użytkowania.

52. Jeśli porówna się bowiem cechy sposobów sprzedaży z cechami sposobów użytkowania, jasno widać, że pod względem sposobu i stopnia ich oddziaływania na handel są one porównywalne.

53. Sposoby sprzedaży oddziałują zasadniczo dopiero po dokonaniu przywozu danego produktu. Mają one pośredni wpływ na sprzedaż produktu, za pośrednictwem kupującego: na przykład poprzez zabronienie mu dokonania zakupu produktu w niektóre dni tygodnia, czy też poprzez poddanie reklamy produktu pewnym ograniczeniom. Podobnie, sposoby użytkowania mają jedynie pośrednie oddziaływanie na sprzedaż produktu poprzez wpływ, który wywierają na zachowanie konsumenta.

54. Przepisy krajowe określające sposoby sprzedaży nie mają zwykle na celu regulowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi [25]. Również w przypadku sposobów użytkowania ustawodawca nie zamierza zwykle za ich pomocą wprowadzać regulacji dotyczących handlu między państwami członkowskimi.

55. W związku z powyższym wydaje się zasadne, aby rozszerzyć orzecznictwo Trybunału w sprawie Keck na sposoby użytkowania i w ten sposób wyłączyć je spod zakresu przedmiotowego art. 28 WE.

56. Tak więc krajowe przepisy, które ograniczają niektóre sposoby użytkowania lub ich zakazują, nie podlegają zakresowi art. 28 WE, o ile obowiązują wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym i wpływają w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na sprzedaż produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich.

25 — Tak stwierdził Trybunał, na przykład w wyżej przywołanym w przypisie 18 wyroku w sprawie Keck i Mithouard, pkt 12, w odniesieniu do krajowego zakazu sprzedaży ze stratą. Przy czym oczywiście kryterium intencji nie może samo w sobie stanowić odpowiedniego kryterium odróżniającego.

c) Zastosowanie kryteriów Keck do niniejszej sprawy

57. Szwedzkie rozporządzenie nie dotyczy produktów, ponieważ nie uzależnia ono użytkowania od tego, by skutery wodne spełniały inne przepisy niż zharmonizowane wymagania dyrektywy o łodziach rekreacyjnych. Ograniczenie użytkowania nie wymaga więc dokonania żadnych zmian w zakresie samych skuterów wodnych.

58. Szwedzkie rozporządzenie obowiązuje w ten sam sposób wszystkie podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym, ponieważ nie dokonuje rozróżnienia w zależności od pochodzenia produktów.

59. Problem polega na tym, czy szwedzkie rozporządzenie wpływa w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na sprzedaż produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich. Na pierwszy rzut oka również ten warunek jest spełniony. Ograniczenie użytkowania może sprawić, że dany produkt stanie się mniej atrakcyjny dla konsumenta i w ten sposób wpłynąć na jego sprzedaż. Jednak konsekwencje te dotyczą, w zasadzie, w tym samym stopniu produktów krajowych i zagranicznych.

60. Na rozprawie wynikło jednak, że w Szwecji nie produkuje się skuterów wodnych. Należy zatem zbadać, czy fakt, iż nie istnieją krajowe produkty, ma wpływ na ocenę kryterium Keck, zgodnie z którym przepisy krajowe muszą wpływać w ten sam sposób na produkty krajowe i produkty pochodzące z innych państw członkowskich.

61. Trybunał orzekł w odniesieniu do *sposobu sprzedaży*, że nie może to zależeć od istnienia produkcji krajowej [26]. Na uzasadnienie tego rozstrzygnięcia Trybunał wywodził, że taka okoliczność faktyczna jest całkowicie przypadkowa, a ponadto może ulec zmianie z upływem czasu; przywiązywanie do niej wagi doprowadziłoby do powstania sprzecznych rezultatów, gdzie dana regulacja, mająca identyczne skutki, w pewnych państwach członkowskich podlegałaby art. 28 WE, a w innych państwach członkowskich już nie, w zależności od tego, czy istnieje krajowa produkcja. Inaczej mogłoby być tylko wówczas, gdyby sporne przepisy krajowe chroniły krajową produkcję towarów podobnych do produktów podlegających spornym przepisom lub stanowiącym dla nich produkt konkurencyjny [27].

62. Zasady te można odpowiednio przenieść na grunt sposobów użytkowania. Należy zatem zbadać, czy krajowe przepisy *chronią* krajową produkcję konkurencyjnych wyrobów, w taki sposób, że mają one większy wpływ na produkty pochodzące

26 — Wyrok z dnia 29 czerwca 1995 r. w sprawie C-391/92 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-1621, pkt 17.

27 — Ibidem, pkt 18.

z innych państw członkowskich niż na konkurujące z nimi towary krajowe.

63. Jedynymi produktami mogącymi stanowić konkurencję dla skuterów wodnych są łodzie motorowe. Wobec braku wystarczających informacji co do okoliczności faktycznych, nie da się w niniejszym przypadku ocenić tego, czy łodzie te stanowią konkurencję dla skuterów wodnych i czy szwedzkie rozporządzenie dotyczy w większym stopniu skuterów wodnych niż podobnych produktów krajowych, i to do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie tej kwestii. Jeżeli sąd krajowy odpowiedziałby na te pytania przecząco, wówczas szwedzkie rozporządzenie nie podlegałoby od razu zakresowi art. 28 WE. Jeśli natomiast odpowiedzi na te pytania byłyby twierdzące, sąd krajowy musiałby jeszcze dokonać oceny, czy nierówne traktowanie nie może być uzasadnione względami ochrony środowiska [28]. Zgodnie z art. 30 zdanie 2 WE uzasadnienie nie byłoby w każdym razie możliwe, jeśli okazałoby się, że szwedzkie rozporządzenie stanowi narzędzie protekcjonizmu lub arbitralnej dyskryminacji [29].

64. Być może jednak przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy w ogólne nie trzeba ustalać, czy istnieją krajowe produkty konkurencyjne wobec skuterów wodnych oraz czy szwedzkie rozporządzenie dotyczy w mniejszym stopniu tych podobnych produktów.

65. W wyroku w sprawie Keck i Mithouard Trybunał stwierdził bowiem, że krajowe sposoby sprzedaży spełniające kryteria Keck nie mogą *stanowić przeszkody* w dostępie do rynku dla danych towarów lub *utrudniać* go bardziej, niż czynią to w odniesieniu do produktów krajowych, a zatem nie podlegają one zakresowi przedmiotowemu art. 28 WE [30].

66. Z tego stwierdzenia można wywieść a contrario tezę, że środki krajowe wprowadzające ograniczenie lub zakaz użytkowania nie są wyłączone z zakresu art. 28 WE, jeśli stanowią przeszkodę w dostępie do rynku danego produktu [31].

67. Za przeszkodę w dostępie do rynku należy uważać nie tylko regulacje prowadzące do całkowitego wykluczenia z rynku, na przykład zawierające całkowity zakaz używania produktu. Do uznania istnienia takiej prze-

28 — Zobacz w odniesieniu do uzasadnienia różnego traktowania, na przykład wyżej przywołany w przypisie 6 wyrok w sprawie Deutscher Apothekerverband, pkt 75 i nast.

29 — Zobacz wyrok z dnia 14 grudnia 1979 r. w sprawie 34/79 Henn i Darby, Rec. s. 3795, pkt 21.

30 — Wyżej przywołany w przypisie 18 wyrok w sprawie Keck i Mithouard, pkt 17.

31 — Fakt uniemożliwienia lub znaczącego utrudnienia dostępu do rynku często uważany jest za decydujące kryterium do ustalenia zakresu przedmiotowego art. 28 WE, zob. w szczególności opinie przedstawione przez rzecznika generalnego Jacobsa w dniu 24 listopada 1994 r. w sprawie C-412/93 Leclerc-Siplec, Rec. s. I-179, pkt 38 i nast. i przez rzecznika generalnego Stix-Hackl w dniu 11 marca 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. s. I-14887, pkt 78.

szkody wystarczy, by szczególnie restrykcyjne przepisy dotyczące użytkowania pozostawiały jedynie marginalną możliwość używania produktu.

68. Stwierdzenie, czy dana regulacja krajowa stanowi przeszkodę w dostępie do rynku, jest zadaniem sądu krajowego. W niniejszym przypadku pewne informacje przemawiają za tym, że szwedzkie rozporządzenie stanowi przeszkodę w dostępie do rynku dla skuterów wodnych. Jego przepisy ustanawiają bowiem — przynajmniej na okres, w którym władze lokalne nie wyznaczą dalszych obszarów, na których można używać skuterów wodnych — zakaz używania skuterów wodnych, z wyjątkiem dróg wodnych.

69. Aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy szwedzkie rozporządzenie równa się ogólnemu zakazowi na czas trwania okresu przejściowego, zanim władze lokalne nie udostępnią innych akwenów dla skuterów wodnych, decydującą kwestią jest to, czy dopuszczenie do używania skuterów wodnych na drogach wodnych jest czymś więcej niż możliwością o marginalnym znaczeniu, która nic nie zmienia, jeśli chodzi o charakter tego rozporządzenia, polegający na ogólnym zakazie użytkowania.

70. Wprawdzie szwedzki rząd wskazał, że istnieje około 300 dróg wodnych, jednak nie był przy tym w stanie powiedzieć, jaka jest ich całkowita powierzchnia. Natomiast uwagi przedstawione na rozprawie przez oskarżonych w postępowaniu przed sądem krajowym wywołały wrażenie, że pomimo swojej liczby, drogi wodne dają jedynie marginalną możliwość korzystania ze skuterów wodnych. Zdaniem tych oskarżonych całe połacie terytorium są całkowicie pozbawione dróg wodnych, ponadto nie są one ze sobą połączone, są trudno dostępne i nie nadają się często w ogóle do użytkowania na nich skuterów wodnych ze względów bezpieczeństwa, gdyż na przykład uczęszczane są przez ciężkie tankowce lub są położone daleko od brzegu. Komisja również jest zdania, że uregulowania te równają się całkowitemu zakazowi użytkowania. Wyjątek od zakazu użytkowania skuterów wodnych dotyczący dróg wodnych, nie wydaje się nic zmieniać, jeśli chodzi o charakter szwedzkiego rozporządzenia, polegający na zakazie, co do zasady, użytkowania skuterów wodnych w okresie przejściowym, dopóki nowe obszary wodne nie zostaną udostępnione przez władze lokalne. Fakt, że przeszkoda w dostępie do rynku jest jedynie tymczasowa, nie jest istotny, ponieważ czas jej trwania nie jest na tyle krótki, by był nieistotny.

71. Na potrzeby dokonania oceny przyjmuję więc w dalszej części, że szwedzkie rozporządzenie stanowi przeszkodę w dostępie do rynku i że nie należy go wyłączać spod zakresu przedmiotowego art. 28 WE. Jego zgodność z prawem wspólnotowym zależy zatem od tego, czy jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, zgodnie z art. 30 WE.

72. Jeżeli sąd krajowy doszedłby do wniosku, że szwedzkiego rozporządzenia nie można uznać za przeszkodę w dostępie do rynku, powinien on przeprowadzić wspomnianą powyżej, lecz odsuniętą na dalszy plan, analizę, tj. zbadać, czy istnieją produkty krajowe stanowiące konkurencję dla skuterów wodnych, których przepisy te z prawnego lub faktycznego punktu widzenia dotyczą w mniejszym stopniu [32].

2. Uzasadnienie

73. Zgodnie z orzecznictwem Cassis de Dijon środki o skutku równoważnym mogą być uzasadnione, jeżeli są one niezbędne do spełnienia nadrzędnych wymogów [33]. Jako że szwedzkie rozporządzenie nie dokonuje rozróżnienia w zależności od pochodzenia towarów, obowiązuje ono jednakowo w stosunku do produktów krajowych i produktów pochodzących z innych państw członkowskich [34]. W celu uzasadnienia rozporządzenia w sprawie użytkowania skuterów wodnych szwedzki rząd powołuje się na ochronę środowiska. Zgodnie z orzecznictwem jest to nadrzędny wymóg [35]. Trybunał powtarzał również niejednokrotnie, że ochrona środowiska jest jednym z zasadniczych celów Wspólnoty [36].

74. Przepisy krajowe muszą ponadto być zgodne z zasadą proporcjonalności, czyli być właściwe, niezbędne i odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu [37]. Oznacza to, między innymi, że państwo członkowskie zobowiązane jest do wybrania spośród nadających się do tego w równym stopniu środków taki środek, który stanowi jak najmniejszą przeszkodę w swobodzie obrotu towarami [38].

75. Skutery wodne mogą powodować szkody dla środowiska poprzez emisję gazów spalinowych i hałasu oraz fakt, że można nimi wypłynąć na obszary lęgowe i tarliska. Ze względu na liczne przypadki negatywnego oddziaływania skuterów wodnych na środowisko, na które powoływały się wszystkie biorące udział w sprawie w charakterze interwenientów rządy, krajowe regulacje ograniczające użytkowanie skuterów wodnych są niewątpliwie właściwe do tego, by chronić środowisko.

32 — Zobacz pkt 63 niniejszej opinii.

33 — Wyroki: z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral, tzw. „Cassis de Dijon", Rec. s. 649, pkt 8 i z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie 113/80 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. s. 1625, pkt 10 i 11.

34 — W związku z tym nie jest zasadne rozpatrywanie kwestii, czy w orzecznictwie Trybunału nastąpiło odejście od wymogu jednakowego stosowania, w szczególności w zakresie nadrzędnego wymogu ochrony środowiska, podobnie wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 75.

35 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. 4607, pkt 8 i z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-4431, pkt 22.

36 — Zobacz wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-213/96 Outokumpu, Rec. s. I-1777, pkt 32 i z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, pkt 72.

37 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-463/01 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-11705, pkt 78 i w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, Zb.Orz. s. I-11763, pkt 79.

38 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 listopada 1982 r. w sprawie 261/81 Rau, Rec. s. 3961, pkt 12 i z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-270/02 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-1559, pkt 25.

76. Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia, czy takie krajowe przepisy, jak szwedzkie rozporządzenie są *niezbędne*, czyli czy nie istnieje również właściwy, lecz łagodniejszy sposób chronienia środowiska.

77. Jeśli chodzi o niezbędność, to pierwsze pytanie, które się rodzi, dotyczy tego, czy regulacja dokonująca rozróżnienia w zależności od sposobu użytkowania danego skutera wodnego stanowiłaby mniej radykalny, choć tak samo właściwy, środek. Oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym tłumaczyli, że skutery wodne wywierają różny wpływ na środowisko w zależności od sposobu ich użytkowania. I tak jedynie używanie skuterów wodnych jako jednostek sportowych lub służących do zabawy, dla którego charakterystyczne jest pływanie w kółko i gwałtowne zrywy, ma negatywny wpływ na środowisko, natomiast używanie ich jako środka transportu nie powoduje, z punktu widzenia emisji gazów spalinowych i hałasu, większych skutków dla środowiska niż używanie małych łodzi motorowych, a nawet może powodować skutki mniejsze, ze względu na niższe zużycie paliwa.

78. Nawet jeśli twierdzenia te byłyby zgodne z prawdą [39], to na tej podstawienie nie można by było uznać szwedzkiego rozporządzenia za nieproporcjonalne. Przepisy dokonujące rozróżnienia według sposobu prowadzenia jednostki byłyby, jak słusznie podkreśla rząd szwedzki, bardziej skomplikowane pod względem kontroli ich przestrzegania i ich wdrożenia, niż regulacja nakładająca zakaz, co do zasady, na użytkowanie na określonych obszarach wodnych, a zatem nie byłaby właściwa w takim samym stopniu.

79. Zasada proporcjonalności mogłaby jednak być może wymagać, by krajowe przepisy w sprawie użytkowania skuterów wodnych dokonywały rozróżnienia w zależności od typu skutera. Oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym tłumaczyli, że należy odróżnić od siebie poszczególne rodzaje skuterów wodnych. Jedynie „Jet-Skis" używane są do zabawy lub jako sprzęt sportowy i cechują je szkodliwe dla środowiska sposoby sterowania nimi. Natomiast „Personal Water Crafts" używane są jedynie jako środek transportu i są, jako takie, nawet mniej szkodliwe dla środowiska niż łodzie motorowe, które przecież są dopuszczalne. Trybunał nie dysponuje wszelkimi informacjami dotyczącymi cech i skutków w odniesieniu do poszczególnych rodzajów skuterów wodnych, aby udzielić wyczerpującej odpowiedzi na pytanie dotyczące proporcjonalności w tym aspekcie. Z uwag pozostałych uczestników postępowania przed Trybunałem nie wynika zresztą takie rozróżnienie w odniesieniu do skutków dla środowiska, a wręcz uznali oni, że wszystkie skutery wodne posiadają podobne cechy. Gdyby sąd krajowy jednak znalazł potwierdzenie faktu, że różne rodzaje skuterów wodnych mają również niejednakowo intensywny wpływ na środowisko, to powinien on wziąć pod uwagę przy badaniu proporcjonalności kwestię, w jakim zakresie proporcjonalna regulacja w sprawie użytkowania skuterów wodnych mogłaby uwzględniać to rozróżnienie dla celów ochrony środowiska.

39 — Ocena tych okoliczności faktycznych należałaby do sądu krajowego.

80. Zasada proporcjonalności nie stoi również w takim przypadku na przeszkodzie temu, by obwarować zakaz sankcją karną, która może być konieczna, by nadać zakazowi większą powagę, zwłaszcza że chodzi tu jedynie o karę grzywny.

81. W szwedzkim rozporządzeniu obrano, za wyjątkiem dróg wodnych, metodę zakazu co do zasady, z zastrzeżeniem możliwości udzielenia zezwolenia, a nie mniej surową metodę zezwolenia z zastrzeżeniem możliwości zakazania. Ogólne zezwolenie z zastrzeżeniem możliwości zakazania jest wprawdzie co do zasady mniej drastycznym środkiem, lecz zasada proporcjonalności nie wymaga automatycznego stosowania tej metody. Zezwolenie z zastrzeżeniem możliwości zakazania musiałoby być równie właściwe do chronienia przyrody. Przy ocenie tej kwestii należy w szczególności wziąć pod uwagę regionalne cechy szczególne danego państwa członkowskiego. W tym względzie rząd szwedzki zwracał uwagę, że Szwecja charakteryzuje się wielką ilością jezior i długą linią brzegową z wrażliwą florą i fauną, zasługującymi na ochronę. Z powyższych względów Królestwo Szwecji podnosi przekonujący argument, iż z uwagi na szczególne cechy geograficzne metoda zezwolenia z zastrzeżeniem możliwości zakazania nie jest wykonalna, a więc nie jest w takim stopniu właściwa, jak odwrotna metoda zakazu z zastrzeżeniem możliwości udzielenia zezwolenia.

82. Problem z proporcjonalnością takich regulacji jak szwedzkie przepisy polega jednak na tym, że w okresie poprzedzającym wydanie decyzji przez władze lokalne użytkowanie skuterów wodnych objęte jest ogólnym zakazem, poza drogami wodnymi.

83. Rezultat jest bowiem taki, że do chwili wydania przez władze lokalne decyzji pływanie skuterami wodnymi jest zakazane również na obszarach wodnych, na których ochrona przyrody wcale tego nie wymaga. Rząd szwedzki sam zresztą przyznaje, że poza drogami wodnymi istnieją obszary, na których względy ochrony przyrody dopuszczałyby użytkowanie skuterów wodnych.

84. Jednak gdyby wymagać, by do czasu udostępnienia dalszych obszarów przez władze lokalne pływanie skuterami wodnymi było dozwolone, mogłoby to doprowadzić na niektórych obszarach do nieodwracalnych zniszczeń wodnej flory i fauny, wrażliwej na zakłócenia spowodowane tymi skuterami. Taka regulacja nie byłaby w równym stopniu właściwa do ochrony środowiska, jak obrana metoda.

85. Aby spełnić wymogi zasady proporcjonalności, taka regulacja jak szwedzkie rozporządzenie musi, jak słusznie podnosi Komisja, określić jednak termin, w którym władze lokalne muszą wypełnić swoje zobowiązanie do wyznaczenia dalszych obszarów wodnych.

Przy określaniu długości tego terminu należy wprawdzie uwzględnić, jak słusznie podkreśla Norwegia, fakt, że władze lokalne potrzebują pewnego czasu na zebranie informacji potrzebnych do podjęcia decyzji, na których obszarach używanie skuterów wodnych nie jest szkodliwe, lecz z drugiej strony pewność prawa w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, na przykład do importerów skuterów wodnych, wymaga, by ustalić określony termin, przed upływem którego władze lokalne muszą wydać swoje decyzje, aby umożliwić tym podmiotom między innymi zaplanowanie działalności handlowej. Jak przyznał rząd szwedzki na rozprawie, do dnia rozprawy dopiero 15 z 21 jednostek podziału terytorialnego wydało odpowiednie przepisy. Regulacja krajowa, która nie ustanawia terminu, do którego może pozostać w mocy bardzo szeroki zakaz używania skuterów wodnych, narusza więc zasadę proporcjonalności.

86. Gdyby się okazało, że dla określonej kategorii skuterów wodnych przed wydaniem szwedzkiego rozporządzenia użytkowanie było dozwolone bez specjalnych ograniczeń, a zgodnie z tym, co mówią oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym, wydaje się, że tak było w przypadku „Personal Water Crafts", zasada proporcjonalności mogłaby również wywoływać taki skutek, że konieczne by było ustanowienie okresu przejściowego dla tych jednostek [40].

40 — Wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, pkt 90 i wyżej przywołane w przypisie 37 wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 79 i 80 oraz w sprawie Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, pkt 80 i 81.

3. Dotychczasowe ustalenia

87. Podsumowując, można zatem stwierdzić, że:

Przepisy krajowe określające sposoby użytkowania produktów nie stanowią środków o skutku równoważnym w rozumieniu art. 28 WE, o ile obowiązują wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym, wpływają w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na handel produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich oraz nie dotyczą produktów. Jednakże zakazy użytkowania lub krajowe przepisy zezwalające jedynie na marginalne używanie danego produktu, w przypadku gdy uniemożliwiają lub prawie uniemożliwiają dostęp tego produktu do rynku, stanowią środki o skutku równoważnym, zakazane przez art. 28 WE, o ile nie są one uzasadnione na mocy art. 30 WE lub jednego z wymogów nadrzędnych.

Przepis krajowy ustanawiający zakaz użytkowania skuterów wodnych na obszarach wodnych, w odniesieniu do których władze lokalne nie podjęły jeszcze decyzji, czy ochrona środowiska wymaga takiego zakazu, jest nieproporcjonalny, a więc nieuzasadniony, jeżeli nie określono w nim rozsądnego terminu, w którym władze lokalne są zobowiązane do wydania takich decyzji.

C — *Wykładnia dyrektywy informacyjnej*

88. Należy w końcu zbadać wymagania wynikające w związku z wydaniem szwedzkiego rozporządzenia z dyrektywy informacyjnej.

89. Wprawdzie sąd krajowy nie zwracał się wyraźnie o wykładnię dyrektywy informacyjnej, lecz wydaje się, w szczególności w świetle uwag stron, że będzie to dla niego użyteczne, jeśli udzieli się mu wskazówek niezbędnych do ustalenia, czy miało miejsce naruszenie przewidzianego w tej dyrektywie obowiązku notyfikacji.

90. W odniesieniu do przedmiotu postępowania w zakresie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał orzekł wprawdzie, że jedynie sądy krajowe mają prawo określić stawiane Trybunałowi pytania, a strony nie mogą zmieniać ich treści [41], z drugiej jednak strony Trybunał stale podkreśla w utrwalonym orzecznictwie, że w ramach procedury współpracy między sądownictwem krajowym i Trybunałem, w oparciu o art. 234 WE, zadaniem Trybunału jest udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, umożliwiającej mu wydanie rozstrzygnięcia w toczącej się przed nim sprawie [42].

91. Użyteczna odpowiedź musi w ramach niniejszego postępowania prejudycjalnego zawierać również omówienie wynikających z dyrektywy informacyjnej implikacji dla szwedzkiego rozporządzenia. Naruszenie obowiązku notyfikacji, przewidzianego w dyrektywie informacyjnej, oznacza bowiem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że nienotyfikowany przepis jest nieskuteczny, co powoduje, że nie ma mocy obowiązującej w stosunku do jednostek [43].

92. Gdyby wydanie szwedzkiego rozporządzenia nastąpiło z naruszeniem obowiązku notyfikacji, przewidzianego w dyrektywie informacyjnej, sąd krajowy nie mógłby skazać oskarżonych w postępowaniu przed sądem krajowym na podstawie szwedzkiego rozporządzenia. Użyteczna odpowiedź dla sądu krajowego musi więc dotyczyć tego aspektu zgodności szwedzkiego rozporządzenia z prawem wspólnotowym.

93. Co więcej, nie tylko strony podniosły kwestię dyrektywy informacyjnej, lecz odniósł się do niej również sam sąd krajowy we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wskazał on bowiem w tym wniosku, że oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że szwedzkie rozporządzenie nie zostało należycie notyfikowane Komisji, co sprawia, że jest ono nieważne i nieskuteczne.

41 — Wyroki: z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-402/98 ATB i in., Rec. s. I-5501, pkt 29 i z dnia 17 września 1998 r. w sprawie C-412/96 Kainuun, Rec. s. I-5141, pkt 23.

42 — Zobacz wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-334/95 Krüger, Rec. s. I-4517, pkt 22; z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie C-88/99 Roquette Frères, Rec. s. I-10465, pkt 18 i z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. s. I-6325, pkt 32.

43 — Zobacz wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-303/04 Lidl Italiea, Zb.Orz. s. I-7865, pkt 23 i z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International, Rec. s. I-2201, pkt 54, wydany w oparciu o dyrektywę 83/189/EWG.

94. Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy informacyjnej państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych. „Przepisy techniczne" w rozumieniu dyrektywy informacyjnej oznaczają w szczególności, zgodnie z art. 1, „specyfikacje techniczne", „inne wymagania" lub przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne zakazujące między innymi stosowania produktu.

95. Taki akt prawny jak szwedzkie rozporządzenie nie zalicza się do pierwszej z ww. kategorii, tj. do „specyfikacji technicznych". Aby tak było musiałoby ono bowiem, zgodnie z art. 1 pkt 3 dyrektywy informacyjnej, określać cechy techniczne produktu [44]. Szwedzkie rozporządzenie nie określa jednak żadnych cech skuterów wodnych.

96. Szwedzkie rozporządzenie może jednak stanowić albo „inne wymaganie", albo „przepis techniczny" w rozumieniu dyrektywy informacyjnej.

97. Może ono być, po pierwsze, „innym wymaganiem" w rozumieniu art. 1 pkt 4 dyrektywy informacyjnej, bowiem „inne wymagania" oznaczają tam wymagania nałożone na produkt w celu ochrony, w szczególności środowiska, dotyczące jego cyklu życiowego po wprowadzeniu go do obrotu, takie jak warunki użytkowania, jeżeli takie warunki mogą mieć istotny wpływ na skład lub rodzaj produktu lub jego sprzedaż.

98. W rachubę wchodzi również zakwalifikowanie zakazu użytkowania skuterów wodnych, zawartego w szwedzkim rozporządzeniu, jako „przepisu technicznego" w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy informacyjnej. „Przepisy techniczne" oznaczają tam bowiem w szczególności przepisy prawne państw członkowskich zakazujące stosowania danego produktu.

99. Jeśli chodzi o zaliczenie przepisu krajowego do jednej z tych dwóch kategorii, Trybunał orzekł, że zależy to od zakresu zakazu użytkowania ustanowionego w tym przepisie [45]. Zakaz użytkowania, o którym mowa w art. 1 pkt 11, musi stanowić środek, którego zakres wykracza zdecydowanie poza ograniczenie określonych, możliwych sposobów użytkowania produktu i nie ogranicza się do zwykłych restrykcji w zakresie stosowania; ta kategoria dotyczy w szczególności przepisów krajowych, które pozostawiają miejsce jedynie na marginalne zastosowanie danego produktu w stosunku do tego, którego można by rozsądnie oczekiwać w związku z danym produktem [46].

44 — W odniesieniu do identycznych co do zasady przepisów dyrektywy 83/189/EWG, poprzedniczki obecnie obowiązującej dyrektywy, wyroki Trybunału: z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie C-267/03 Lindberg, Zb.Orz. s. I-3247, pkt 57 i z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 Sapod Audio, Rec. s. I-5031, pkt 30.

45 — Wyżej przywołany w przypisie 44 wyrok w sprawie Lindberg, pkt 74.

46 — Ibidem, pkt 75 i 76.

100. Jeśli szwedzkie rozporządzenie, przynajmniej w okresie, w którym władze lokalne nie wyznaczyły jeszcze nowych obszarów wodnych, na których można używać skuterów wodnych, byłoby równoważne de facto z ogólnym zakazem użytkowania skuterów wodnych i pozostawiałoby miejsce jedynie na marginalne zastosowanie skuterów wodnych, wówczas podlegałoby ono art. 1 pkt 11 dyrektywy informacyjnej. Ustalenie, czy szwedzkie rozporządzenie stanowi właśnie taki zakaz użytkowania, jest zadaniem sądu krajowego [47].

101. Jeśli z analizy sądu krajowego wynikałoby, że krajowe ograniczenie użytkowania nie stanowi zakazu stosowania w rozumieniu art. 1 pkt 11, należy wziąć pod uwagę możliwość zakwalifikowania go jako wymagania w rozumieniu art. 1 pkt 4. Ograniczenie użytkowania musiałoby w takim razie mieć ponadto znaczący wpływ na skład, rodzaj lub sprzedaż produktu. Sporne rozporządzenie nie wpływa wprawdzie na skład ani na rodzaj produktu, lecz wydaje się prawdopodobne, że to krajowe ograniczenie użytkowania ma znaczny wpływ na sprzedaż skuterów wodnych. Ostatecznie rozstrzygnięcie tej kwestii należy do sądu krajowego.

102. Przepisy krajowe podlegające zakresowi przedmiotowemu dyrektywy informacyjnej muszą być notyfikowane Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1. Jednak art. 10 ust. 1 dyrektywy informacyjnej zawiera pewną liczbę wyjątków od tego obowiązku.

103. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tiret pierwsze obowiązek notyfikacji nie ma zastosowania, jeśli państwa członkowskie przyjmują przepisy w celu zastosowania się do wiążących aktów wspólnotowych, które skutkują przyjęciem specyfikacji technicznych. Trybunał orzekł już, że art. 2 ust. 2 dyrektywy o łodziach rekreacyjnych, na mocy którego państwa członkowskie mają prawo ustanawiać przepisy w zakresie żeglugi, nie jest takim wiążącym aktem wspólnotowym [48].

104. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tiret trzecie dyrektywy informacyjnej państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku notyfikacji, gdy przy wydawaniu przepisów prawnych stosują klauzule bezpieczeństwa, wprowadzone przez obowiązujące wspólnotowe akty prawne. W dyrektywie o łodziach rekreacyjnych znajduje się w art. 7 przepis zatytułowany właśnie „klauzula ochronna". Zezwala on na podejmowanie przez państwa członkowskie środków tymczasowych w nagłych sytuacjach, stwarzających zagrożenie dla ludzi lub środowiska. Lecz skoro przepisy szwedzkiego rozporządzenia nie są środkami tymczasowymi,

47 — Ibidem, pkt 77.

48 — Wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-500/03 Komisja przeciwko Portugalii, niepublikowany w Zbiorze, pkt 34, dostępny na stronie www.curia.euopa.eu.

nie mogą one stanowić przypadku zastosowania art. 7 dyrektywy o łodziach rekreacyjnych i znieść w ten sposób obowiązku notyfikacji [49].

105. Obowiązek notyfikacji nie ma również zastosowania, zgodnie z art. 10 ust. 1 tiret szóste dyrektywy informacyjnej, jeżeli państwo członkowskie ogranicza się do wprowadzenia zmian w przepisach technicznych, zgodnie z wnioskiem Komisji, zmierzając do usunięcia przeszkód w handlu. Ta wyjątkowa sytuacja może zachodzić jednakże jedynie wtedy, gdy Komisja przedstawiła konkretny projekt zmiany, a państwo członkowskie dokonało jego dokładnej transpozycji. Tylko w tym przypadku zniknąłby bowiem cel obowiązku notyfikacji, polegający na umożliwieniu Komisji dokonania uprzedniej kontroli, ponieważ znałaby ona już treść przepisów, które przyjmie państwo członkowskie i nie musiałaby ich już kontrolować. Postępowanie przed Trybunałem nie wykazało jednak w niczym, że w niniejszym przypadku zachodzi podobna sytuacja.

106. Zatem szwedzkie rozporządzenie należało notyfikować Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy informacyjnej.

107. Jak stwierdziła Komisja na rozprawie przed Trybunałem, pierwszy projekt szwedzkiego rozporządzenia został jej notyfikowany w dniu 1 kwietnia 2003 r. [50]. Komisja skierowała następnie, w dniu 27 czerwca 2003 r., do rządu szwedzkiego szczegółową opinię na podstawie art. 9 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy informacyjnej. Otrzymanie szczegółowej opinii na podstawie art. 9 ust. 1 powoduje obowiązek odroczenia wydania aktu o trzy miesiące, czyli państwo członkowskie musi odłożyć o trzy miesiące przyjęcie planowanego i notyfikowanego przepisu. Rząd szwedzki dochował również i tego obowiązku odroczenia, ponieważ zgodnie z tym, co zeznała Komisja na rozprawie, ostateczny tekst szwedzkiego rozporządzenia przyjęty został dopiero w dniu 10 czerwca 2004 r. [51]. Na pierwszy rzut oka rząd szwedzki spełnił więc obowiązki notyfikacji i odroczenia, przewidziane w art. 8 i 9.

108. Jednak zdaniem oskarżonych w postępowaniu przed sądem krajowym treść ostatecznie przyjętego rozporządzenia różniła się od notyfikowanego Komisji projektu. Jak stwierdziła Komisja na rozprawie, ostatecznie przyjęty tekst nie był w każdym razie przedmiotem notyfikacji przed wydaniem aktu. Pojawia się więc w tych okolicznościach pytanie, czy zgodnie z dyrektywą informacyjną tekst rozporządzenia w brzmieniu, w którym zostało ono wydane, powinien był być przedtem ponownie notyfikowany.

49 — Wyżej przywołany w przypisie 48 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 37.

50 — Wynika to również z bazy danych TRIS Komisji, zob. http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2003&inum=119&lang=EN&sNLang=EN.

51 — Rozporządzenie w sprawie skuterów wodnych weszło następnie w życie w dniu 15 lipca 2004 r.

109. Obowiązek ponownej notyfikacji mógłby powstać z dwóch względów.

110. Po pierwsze, państwo członkowskie jest zobowiązane, zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit trzeci, do ponownej notyfikacji, jeżeli dokona w tekście jakiś zmian, które w istotny sposób wpływają na zakres jego zastosowania, skracają wyjściowo przewidziany harmonogram wdrożenia, dodają więcej specyfikacji lub wymagań lub zaostrzają wspomniane wymagania. Naruszenie ponownego obowiązku notyfikacji musi, podobnie jak brak pierwszej notyfikacji, również spowodować nieskuteczność nienotyfikowanych przepisów. Sens i cel dyrektywy informacyjnej polegają na tym, by za pomocą prewencyjnej kontroli krajowych środków chronić swobodny przepływ towarów [52]. Komisja może skutecznie sprawować tę kontrolę jedynie wtedy, gdy istotne zmiany notyfikowanych projektów są również notyfikowane.

111. Jednak zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał, należy przypuszczać, że przyjęte rozporządzenie nie zawierało żadnych istotnych zmian w stosunku do notyfikowanego projektu. Wydaje się, że notyfikowany pierwotnie projekt zawierał zakaz co do zasady użytkowania skuterów wodnych poza drogami wodnymi. Wygląda na to, że ostatecznie przyjęta zmiana polegała na dodaniu do rozporządzenia jedynie zobowiązania władz lokalnych do wyznaczenia dalszych obszarów wodnych do użytku przez skutery wodne. Zmiana ta nie stanowi „zmiany wpływającej w istotny sposób" w rozumieniu dyrektywy informacyjnej. Zmiana ta bowiem nie tylko nie sprawiła, że przepisy stały się bardziej surowe, lecz nawet je złagodziła, również z punktu widzenia ewentualnego wpływu na przepływ towarów, którego ochronę, za pomocą prewencyjnej kontroli, ma na celu dyrektywa. Jednak to do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie, czy w niniejszym przypadku nastąpiły istotne zmiany w notyfikowanym projekcie, które nie zostały ponownie notyfikowane, ponieważ to on jest właściwy do udzielania wykładni prawa krajowego oraz może ustalić daty i treść poszczególnych notyfikacji, niezbędne do tego rozstrzygnięcia.

112. Drugi aspekt do rozważenia wynika z art. 9 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy informacyjnej. Zgodnie z nim państwo członkowskie powinno przedłożyć Komisji sprawozdanie z działań, które proponuje podjąć w związku ze szczegółową opinią, na temat którego Komisja następnie się wypowiada. Zgodnie zaś z tym, co Komisja zeznała na rozprawie, reakcja ze strony rządu szwedzkiego na szczegółową opinię nastąpiła dopiero po wydaniu spornego rozporządzenia krajowego. Na rozprawie Komisja podkreśliła jednak słusznie, że nie wynikają z tego żadne konsekwencje prawne. Brak przewidzianego w art. 9 ust. 2 akapit trzeci dialogu między Komisją a państwem członkowskim nie może powodować nieskuteczności przepisu krajo-

52 — Wyżej przywołane w przypisie 43 wyroki: w sprawie Lidl Italiea, pkt 22, w sprawie CIA Security International, pkt 40 i wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-226/97 Lemmens, Rec. s. I-3711, pkt 32.

wego. Dyrektywa informacyjna zezwala bowiem w zasadzie państwu członkowskiemu na przyjęcie danego środka, nawet jeżeli Komisja opowiedziała się przeciwko jego wydaniu, o ile został on notyfikowany i upłynął okres obowiązkowego odroczenia. Ponadto państwo członkowskie ma obowiązek ponownej notyfikacji istotnej zmiany w projekcie. Te obowiązki podjęcia działań przez państwa członkowskie są wystarczające do celów sprawowania przez Komisję skutecznej kontroli prewencyjnej, do której zmierza dyrektywa informacyjna. Nakładanie na naruszenie obowiązku państwa członkowskiego zareagowania na szczegółową opinię Komisji sankcji nieskuteczności przepisu krajowego nie jest niezbędne dla skuteczności sprawowanej przez nią kontroli.

113. Można zatem podsumować powyższe rozważania następująco:

Zgodnie z dyrektywą informacyjną państwo członkowskie jest zobowiązane do dokonania ponownej notyfikacji przepisu, który już został notyfikowany, jedynie pod warunkami określonymi w art. 8 ust. 1 akapit trzeci.

VI — Wnioski

114. Z powyższych względów proponuję Trybunałowi, by udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

1. Dyrektywa 94/25/WE, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2003/44/WE, nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym ze względów ochrony środowiska użytkowania skuterów wodnych, o ile przepisy te nie naruszają postanowień traktatu, a w szczególności art. 28 WE.

2. Przepisy krajowe określające sposoby użytkowania produktów nie stanowią środków o skutku równoważnym w rozumieniu art. 28 WE, o ile obowiązują wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym, wpływają w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, na handel produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich oraz nie dotyczą produktów. Jednakże zakazy użytkowania lub krajowe przepisy zezwalające jedynie na marginalne używanie danego produktu, w przypadku gdy uniemożliwiają lub prawie uniemożliwiają one dostęp tego produktu do rynku, stanowią środki o skutku równoważnym, zakazane przez art. 28 WE, o ile nie są one uzasadnione na mocy art. 30 WE lub jednego z wymogów nadrzędnych.

3. Przepis krajowy ustanawiający zakaz użytkowania skuterów wodnych na obszarach wodnych, w odniesieniu do których władze lokalne nie podjęły jeszcze decyzji, czy ochrona środowiska wymaga takiego zakazu, jest nieproporcjonalny, a więc nieuzasadniony, jeżeli nie określono w nim rozsądnego terminu, w którym władze lokalne są zobowiązane do wydania takich decyzji.

4. Zgodnie z dyrektywą informacyjną państwo członkowskie jest zobowiązane do dokonania ponownej notyfikacji przepisu, który już został notyfikowany jedynie pod warunkami określonymi w art. 8 ust. 1 akapit trzeci.