SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 14. decembra 2006 [1]

I – Uvod

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe odpira vprašanje, ali sta člena 28 in 30 ES ali Direktiva 94/25/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 1994 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s plovili za rekreacijo [2] (v nadaljevanju: Direktiva o plovilih za rekreacijo) v nasprotju s švedskimi predpisi o uporabi osebnih plovil. Tako daje priložnost za obravnavo, v kolikšni meri se predpisi držav članic, s katerimi se omeji uporaba izdelkov, presojajo na podlagi člena 28 ES.

2. Predmet postopka v glavni stvari je vprašanje kaznivosti dejanj dveh toženih strank, ki se jima očita kršitev švedske uredbe o osebnih plovilih [3] (v nadaljevanju: švedska uredba). Po tej uredbi je uporaba osebnih plovil zunaj javnih plovnih poti in vodnih površin, na katerih so uporabo osebnih plovil dovolile pokrajinske vlade, prepovedana in se kaznuje z denarno kaznijo.

3. Poleg tega ta predlog za sprejetje predhodne odločbe daje razlog za razlago Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov [4] (v nadaljevanju: Direktiva o določitvi postopka za zbiranje informacij).

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

4. Področje uporabe Direktive o plovilih za rekreacijo je sprva zajemalo samo plovila za

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 164, str. 15, v različici Direktive 2003/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2003 o spremembi Direktive 94/25/ES o prilagajanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s plovili za rekreacijo (UL L 214, str. 18).

3 – Uredba 1993:1053, ki je začela veljati 15. julija 2004.

4 – UL L 204, str. 37, v različici Direktive 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL L 217, str. 18).

rekreacijo. Z Direktivo 2003/44/ES je bilo področje uporabe direktive razširjeno na osebna plovila.

5. Člen 2(2) Direktive o plovilih za rekreacijo določa naslednjo ureditev:

„Določbe te direktive državam članicam ne preprečujejo sprejetja, v skladu s Pogodbo, določb v zvezi s plovbo po nekaterih vodah zaradi varstva okolja, strukture plovnih poti in zagotavljanja varnosti na plovnih poteh, pod pogojem, da to ne pomeni spremembe plovila za rekreacijo, ki izpolnjuje zahteve te direktive."

6. Člen 4(1) Direktive o plovilih za rekreacijo se glasi:

„Države članice ne smejo prepovedati, omejiti ali ovirati dajanja v promet in uporabo na njihovem ozemlju izdelkov iz člena 1(1), označenih z oznako CE iz Priloge IV, ki označuje, da izpolnjujejo vse določbe te direktive, vključno s postopki skladnosti, predpisanimi v Poglavju II."

7. Člen 1 Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij določa:

„V tej direktivi naslednji izrazi pomenijo:

[…]

4. „druge zahteve" je zahteva za proizvode, ki ni tehnična specifikacija in ki se nanaša na proizvod zaradi varovanja zlasti potrošnikov ali okolja ter vpliva na njegov življenjski cikel, potem ko je bil dan v promet, kakor so pogoji uporabe, predelave, vnovične uporabe ali odlaganja, kadar lahko taki pogoji znatno vplivajo na sestavo ali značilnost proizvoda ali na njegovo trženje;

[…]

11. „tehnični predpis", tehnične specifikacije in druge zahteve ali predpisi o storitvah, skupaj z ustreznimi upravnimi določbami, katerih upoštevanje je formalno in

dejansko obvezno pri trženju, zagotavljanju storitve, ustanovitvi dobavitelja storitve ali uporabi v državi članici ali njenem večjem delu, pa tudi zakoni in drugi predpisi držav članic, razen tistih, ki so določeni v členu 10 in prepovedujejo proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka ali ki prepovedujejo opravljanje ali uporabo storitve ali ustanovitev dobavitelja storitve.

[…]“

8. Člen 8(1)(1) Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij predvideva, da države članice v skladu s členom 10 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa.

9. V skladu s členom 8(1)(3) Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij države članice ponovno sporočijo osnutek po zgoraj navedenih pogojih, če ga spremenijo tako, da znatno spremenijo njegovo področje uporabe, skrajšajo prvotno predvidene roke za izvajanje, dodajajo specifikacije ali zahteve ali poostrijo sedanje specifikacije in zahteve.

10. V skladu s členom 9(2)(3) zadevna država članica sporoči Komisiji, kakšen ukrep predlaga v zvezi z zgoraj navedenimi mnenji. Komisija da pripombe k tem predlogom.

11. Člen 10(1) določa različne položaje, v katerih obveznost sporočanja odpade.

B – *Nacionalno pravo*

12. Švedska uredba o osebnih plovilih (1993:1053) je začela v različici, ki se uporabi v obravnavani zadevi, veljati 15. julija 2004.

13. V smislu švedske uredbe je osebno plovilo plovilo dolžine manj kot 4 m, ki uporablja motor z notranjim zgorevanjem, katerega

primarni vir pogona je vodna turbina, in ki je bilo načrtovano tako, da z njim upravlja oseba ali osebe, ki sedijo, stojijo ali klečijo na trupu in ne v njem.

14. V skladu s členom 2 uredbe se smejo osebna plovila uporabljati samo na javnih plovnih poteh in na vodnih površinah, navedenih v členu 3(1).

15. Člen 3 uredbe določa naslednje:

„Länsstyrelsen (pokrajinska vlada) lahko določi, na katerih vodnih površinah okrožja, razen javnih plovnih poteh, se sme uporabljati osebna plovila. Take predpise je treba potemtakem v vsakem primeru izdati za

1. vodne površine, na katere tako močno vplivajo dejavnosti človeka, da se predvidenega hrupa in drugih motenj zaradi uporabe osebnih plovil ne more šteti za znatno motenje skupnosti ali okolja,

2. vodne površine, ki ne ležijo v neposredni bližini stanovanjskih območij ali območij počitniških hiš in so majhne vrednosti za varstvo naravnega in kulturnega okolja, biološko raznovrstnost, življenje v naravi ter za športno ali poklicno ribištvo, in

3. druge vodne površine, na katerih uporaba osebnih plovil ne obremenjuje skupnosti s hrupom ali drugimi motnjami in tudi ne pomeni tveganja poškodbe ali znatnega motenja živalstva ali rastlinstva ali prenosa nalezljivih bolezni.

Länsstyrelsen lahko nadalje izda predpise o razmejitvi javnih plovnih poti za uporabo osebnih plovil – če je to potrebno za preprečevanje motenj ali tveganja poškodb v skladu z odstavkom 1, točka 3, – in o dovoznih in izvoznih poteh k in od javnih plovnih poti.“

16. Člen 5 uredbe določa, da se z globo kaznuje, kdor uporablja osebno plovilo v nasprotju s členoma 2 in 3 ali predpisi, izdanimi na podlagi člena 3.

17. Po podatkih predložitvenega sodišča Sjöfartsverket (švedska pomorska uprava) določi, kaj se šteje za javno plovno pot, in to objavi v svoji zbirki predpisov. Javne plovne poti se označijo v pomorski karti. Javna plovna pot se uredi, če je plovna pot bistvenega pomena za splošni promet ali promet s plovili za rekreacijo in je to potrebno za varnost na plovni poti.

III – Dejansko stanje in postopek v glavni stvari

18. Švedsko državno tožilstvo je proti Percyju Mickelssonu in Joakimu Roosu (v nadaljevanju: toženi stranki v postopku v glavni stvari) pri Luleå Tingsrätt [5] vložilo tožbo. Očita jima, da sta 8. avgusta 2004 osebni plovili uporabljala na vodah, na katerih uporaba osebnih plovil v skladu s švedsko uredbo ni bila dovoljena. Dejstvo je, da pri teh vodah ne gre niti za javne plovne poti v skladu s švedsko uredbo, na katerih je dovoljena vožnja z osebnimi plovili, niti ni pristojna pokrajinska vlada na teh vodah dovolila uporabe osebnih plovil v skladu s členom 3 švedske uredbe.

19. V zagovor sta se toženi stranki v postopku v glavni stvari v bistvu sklicevali na to, da je švedska uredba zaradi kršitve členov 28 in 30 ES, Direktive o plovilih za rekreacijo in Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij v nasprotju s pravom Skupnosti.

IV – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

20. S sklepom z dne 21. marca 2005 je Luleå Tingsrätt prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. a) Ali so členi od 28 ES do 30 ES v nasprotju z nacionalnimi pravnimi predpisi, ki tako kot švedska uredba o osebnih plovilih prepovedujejo uporabo osebnih plovil zunaj javnih plovnih poti ali vodnih površin, za katere je pokrajinska vlada dodelila dovoljenje?

5 – V nadaljevanju: predložitveno sodišče.

b) Če je odgovor na to nikalen: ali člani od 28 ES do 30 ES državi članici preprečujejo, da take predpise uporablja tako, da prepove uporabo osebnih plovil tudi na vodnih površinah, o katerih pokrajinska vlada še ni odločala glede tega, v kolikšni meri se podeli dovoljenje za vodne površine?

2. Ali Direktiva 2003/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2003 o spremembi Direktive 94/25/ES o prilagajanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s plovili za rekreacijo nasprotuje nacionalnim pravnim predpisom, kot so prej omenjeni, ki prepovedujejo uporabo osebnih plovil?

21. V postopku pred Sodiščem so toženi stranki v postopku v glavni stvari, švedska, norveška in avstrijska vlada ter Komisija predložile pisna in ustna stališča. Nemška vlada je predložila pisno stališče.

V – Presoja

22. Na vprašanja predložitvenega sodišča je treba odgovoriti v nasprotnem vrstnem redu; začeti je treba z ugotavljanjem normativne vsebine Direktive o plovilih za rekreacijo. Če bi se namreč izkazalo, da direktiva izčrpno ureja uporabo osebnih plovil, bi bilo v njenem področju uporabe v okviru presoje člena 28 ES utemeljevanje enostranskih ukrepov držav članic v skladu s členom 30 ES izključeno. [6]

A – *Razlaga Direktive o plovilih za rekreacijo*

1. Časovna uporaba Direktive o plovilih za rekreacijo

23. Toženi stranki v postopku v glavni stvari iz direktive izpeljujeta pravico do neomejene uporabe osebnih plovil in zato menita, da sporne švedske ureditve ni mogoče uporabiti. Preveriti je treba, ali je mogoče direktivo v zvezi s tem s časovnega vidika sploh uporabiti.

6 – Glej med drugim sodbe z dne 23. maja 1996 v zadevi Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, str. I 2553, točka 19), z dne 13. decembra 2001 v zadevi DaimlerChrysler (C-324/99, Recueil, str. I-9897, točka 32) in z dne 11. decembra 2003 v zadevi Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Recueil, str. I-14887, točka 64).

24. Direktiva o plovilih za rekreacijo namreč šele od spremembe z Direktivo 2003/44 velja tudi za osebna plovila. V skladu z njenim členom 3(1) je bilo treba direktivo prenesti v nacionalno pravo do 30. junija 2004, ukrepe za izvajanje pa so morale države članice uporabljati šele od 1. januarja 2005 (v nadaljevanju: rok za uporabo). Do dejanj, očitanih v postopku v glavni stvari, je prišlo 8. avgusta 2004, torej sicer po preteku roka za prenos, vendar pred potekom roka za uporabo. Če naj bi nacionalno pravo, kar se domneva, za presojo kaznivosti temeljilo na trenutku dejanja, se s tem zastavlja problem, da v tem trenutku rok za uporabo direktive še ni potekel. Ugotoviti je treba, ali je to v nasprotju s sklicevanjem toženih strank na direktivo.

25. Direktiva pred potekom roka za prenos ni neposredno uporabljiva. [7] To mora vzporedno veljati tudi za potek roka za uporabo. Toženi stranki se glede časovne uporabe direktive sklicujeta na sodno prakso Sodišča, po kateri se morajo države članice med rokom za prenos vzdržati sprejetja ukrepov, ki bi resno ogrozili cilj, ki ga skuša doseči direktiva. [8] Vendar tudi iz tega ne more izhajati neposredna uporabljivost direktive. [9]

26. Iz načela retroaktivnosti manj strogega kazenskega zakona [10], priznanega v pravu Skupnosti, pa izhaja, da se lahko tožena stranka sklicuje na nekaznivost ali manjšo kaznivost svojega dejanja, ki izhaja iz direktive, tudi takrat, ko je rok za prenos ali rok za uporabo direktive potekel šele v trenutku obsodbe, vendar ne v trenutku dejanja. Načelo retroaktivne uporabe manj strogega kazenskega zakona izvira iz ideje, da naj se tožene stranke ne bi obsodilo zaradi njenega ravnanja, ki po spremenjenem mnenju zakonodajalca v trenutku obsodbe ni več kaznivo. [11] Če torej določba direktive v trenutku obsodbe ovira kaznivost, mora biti tožencu omogočeno, da se sklicuje na to presojo zakonodajalca Skupnosti, ki zadevno ravnanje šteje za nekaznivo, četudi rok za uporabo ali rok za prenos direktive v trenutku dejanja še ni potekel. To tudi ne pomeni odvrnitve od načela, da določba direktive med rokom za prenos ali rokom za uporabo ne more biti neposredno uporabljiva. Toženi stranki so namreč samo v trenutku obsodbe

7 – Glej sodbi z dne 3. marca 1994 v zadevi Vaneetveld (C-316/93, Recueil, str. I-763, točka 16) in z dne 14. septembra 2000 v zadevi Mendes Ferreira (C-348/98, Recueil, str. I-6711, točka 33). Zdi se, da glede na sodbo z dne 22. novembra 2005 v zadevi Mangold (C-144/04, ZOdl., str. I-9981, točka 78) velja nekaj drugega, če za določbo direktive stoji splošno načelo prava Skupnosti. Za razlago v skladu z direktivo glej sodbo z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 123 in naslednje).

8 – Glej sodbe z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 45), z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL (C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58) in z dne 14. septembra 2006 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, ZOdl., str. I-8339, točka 42).

9 – Sodba z dne 5. februarja 2004 v zadevi Rieser Internationale Transporte (C-157/02, Recueil, str. I-1477, točka 69).

10 – Glede obstoja tega načela v pravu Skupnosti glej sodbo z dne 3. maja 2005 v povezanih zadevah Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točka 69).

11 – Glej k temu moje sklepne predloge z dne 10. junija 2004 v zadevi Niselli (C-457/02, ZOdl., str. I-10853, točka 69 in naslednje) in z dne 14. oktobra 2004 v povezanih zadevah Berlusconi in drugi (C-387/02, C-391/02 in C-403/02, ZOdl., str. I-3565, točka 155 in naslednje).

retroaktivno v korist ugodnejše presoje v skladu z direktivo.

27. Glede na to je treba v nadaljevanju preveriti, ali Direktiva 94/25 nasprotuje nacionalnim predpisom, ki zaradi varstva okolja načelno prepovedujejo uporabo osebnih plovil zunaj javnih plovnih poti in jo poleg tega dovoljujejo samo na vodnih površinah, ki so jih pokrajinske vlade določile za uporabo osebnih plovil.

2. Normativna vsebina Direktive o plovilih za rekreacijo

28. Po mnenju vlad, udeleženih v postopku, ureja Direktiva o plovilih za rekreacijo zgolj tehnične zahteve za osebna plovila in ne njihove uporabe. Iz nje torej ni razbrati prepovedi omejitve uporabe osebnih plovil s strani držav članic. Toženi stranki v postopku v glavni stvari pa Direktivo o plovilih za rekreacijo razumeta tako, da ovira kakršnokoli omejitev uporabe osebnih plovil, če ta izpolnjujejo tehnične zahteve te direktive. Svojo utemeljitev opirata na člen 4(1). V skladu z njim države članice ne smejo prepovedati, omejiti ali ovirati dajanja v promet in/ali uporabo osebnih plovil, ki ustrezajo zahtevam, določenim v Direktivi. Tako se zastavlja vprašanje, ali predstavljajo predpisi države članice, ki omejujejo možnosti uporabe osebnih plovil, nedopustno omejitev dajanja v uporabo v smislu člena 4(1).

29. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi prava Skupnosti upoštevati tako besedilo predpisa kot tudi njegovo sobesedilo in njegove cilje. [12]

30. Običajni pomen pojma „dajanje v uporabo“ govori proti temu, da bi zajemal kakršnekoli značilnosti uporabe. Kajti široko področje uporabe naprave je preprostemu dajanju v uporabo časovno podrejeno in ga je treba od njega razlikovati. Zlasti se v skladu s splošno rabo jezika v skladu s predpisi, ki zadevajo dajanje v uporabo, razumejo take določbe, katerih predmet so zahteve za napravo, ki začne obratovati, in se tako ukvarjajo z njenimi lastnostmi, medtem ko se s predpisi glede uporabe razumejo take določbe, ki zadevajo uporabo že obratujoče naprave, to je način njene uporabe. Predmet predpisov o dajanju v uporabo in o uporabi je treba tako jasno razlikovati. Če zakonodajalec Skupnosti v členu 4(1) direktive uporablja samo posebni pojem dajanja v uporabo, je to v nasprotju s pojmovanjem standarda, ki

12 – Glej samo nedavne sodbe z dne 8. decembra 2005 v zadevi Jyske Finans (C-280/04, ZOdl., str. I-10683, točka 34) in z dne 9. marca 2006 v zadevi Komisija proti Španiji (C-323/03, ZOdl., str. I-2161, točka 32).

v prepovedi vidi tudi omejitve uporabe držav članic.

31. Ta rezultat potrjuje člen 2(2) Direktive o plovilih za rekreacijo, na katerega se upravičeno sklicujejo udeležene vlade. Člen 2(2) namreč razjasni, da določbe te direktive državam članicam ne preprečujejo sprejetja, „v skladu s Pogodbo, določb v zvezi s plovbo po nekaterih vodah zaradi varstva okolja, strukture plovnih poti in zagotavljanja varnosti na plovnih poteh, pod pogojem, da to ne pomeni spremembe plovila za rekreacijo, ki izpolnjuje zahteve te direktive“.

32. Pod „določbe v zvezi s plovbo“ je treba pri tem poleg zgolj prometnih predpisov nedvomno razumeti tudi omejitve uporabe, saj v plovbi – kot tudi v cestnem prometu – različne oblike omejitev pa vse do izključitve posameznih prometnih sredstev predstavljajo klasična sredstva za upravljanje. Sem sodijo torej tako predpisi o načinu uporabe plovila kot tudi predpisi glede kraja uporabe. Četudi člen 2(2) govori samo o določbah v zvezi s plovbo po „nekaterih“ vodah, pa ureditev v vsakem primeru jasno navaja, da se z direktivo ne usklajujejo predpisi o uporabi.

33. Da so predmet predpisov Direktive o plovilih za rekreacijo samo tehnične zahteve in ne uporaba, poudarja tudi teleološka razlaga.

34. Tako dvanajsta uvodna izjava Direktive izrecno določa, da ta direktiva ne vsebuje nobenih določb v zvezi z omejevanjem uporabe plovila za rekreacijo po tem, ko je bilo plovilo za rekreacijo dano v uporabo. Iz drugih uvodnih izjav izhaja, da je cilj direktive samo odstranitev tehničnih ovir, ki izhajajo iz različnih tehničnih zahtev, z uskladitvijo tehničnih zahtev za plovila za rekreacijo in osebna plovila. [13]

35. Tudi zgodovina nastanka potrjuje, da predmet Direktive o plovilih za rekreacijo ni ureditev uporabe osebnih plovil, temveč samo uskladitev tehničnih zahtev za osebna plovila. [14] V skupnem stališču Sveta o spremembi Direktive 94/25 je zapisano, da se tudi po spremembi direktive ohrani možnost, da države članice za uporabo določenih vrst plovil uporabijo strožje predpise. [15] Posebne

13 – Glej drugo, tretjo in peto uvodno izjavo Direktive o plovilih za rekreacijo.

14 – Glej sodbo z dne 21. januarja 1992 v zadevi Egle (C-310/90, Recueil, str. I-177, točka 12) o uporabi zgodovinskega ozadja za potrditev rezultata razlage, dobljenega z drugimi metodami razlage.

15 – Skupno stališče (ES) št. 40/2002 z dne 22. aprila 2002, ki ga je sprejel Svet v skladu s postopkom iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti glede sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 94/25 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi s plovili za rekreacijo, UL C 170 E, str. 1 (16).

omejitve njihove uporabe je treba v skladu z načelom subsidiarnosti urediti na ravni posameznih držav. [16]

36. Iz izčrpne razlage Direktive o plovilih za rekreacijo torej izhaja, da je njen namen uskladiti samo tehnične zahteve, ne pa tudi uporabe plovil za rekreacijo in osebnih plovil. [17]

3. Vmesni predlog

37. Povzeto zato velja:

Direktiva o plovilih za rekreacijo ne nasprotuje nacionalnim pravnim predpisom, ki zaradi varstva okolja prepovedujejo uporabo osebnih plovil, če ti ne kršijo določb Pogodbe, zlasti člena 28 ES. V nadaljevanju je zato treba preučiti, ali člena 28 in 30 ES nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je švedska.

16 – Skupno stališče (navedeno v opombi 14, str. 19).

17 – Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 13. julija 2006 v zadevi Voigt (C-83/05, ZOdl., str. I-6799, točka 17 in naslednje).

B – *Razlaga členov 28 ES in 30 ES*

1. Člen 28 ES – Ukrep z enakim učinkom

38. Člen 28 ES med državami članicami prepoveduje količinske omejitve pri uvozu in vse ukrepe z enakim učinkom.

39. Po mnenju Komisije gre pri omejitvah uporabe, kot jih vsebuje švedska uredba, za ukrepe z enakim učinkom.

a) Formula Dassonville

40. Po opredelitvi, ki jo je Sodišče razvilo v zadevi Dassonville, velja za ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev vsak ukrep, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviral trgovino znotraj Skupnosti. [18]

18 – Glej med drugim sodbe z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville (8/74, Recueil, str. 837, točka 5), z dne 24. novembra 1993 v zadevah Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, Recueil, str. I-6097, točka 11) in z dne 14. septembra 2006 v povezanih zadevah Alfa Vita Vassilopoulos (C-158/04 in C-159/04, ZOdl., str. I-8135, točka 15).

41. Po trditvah toženih strank v postopku v glavni stvari, ki jih je švedska vlada izpodbijala, je omejitev uporabe osebnih plovil, uvedena z novo švedsko uredbo, vodila k zmanjšanju prodaje osebnih plovil za več kot 90 odstotkov. V skladu s tem naj bi švedska uredba posredno in *dejansko* ovirala trgovino med državami članicami. V vsakem primeru pa bi po formuli Dassonville za opredelitev kot ukrep z enakim učinkom zadostovalo tudi *potencialno* oviranje. Vsekakor ni nerazumljivo, da predpisi države članice, s katerimi se omeji število voda, na katerih je dovoljena uporaba osebnih plovil, vplivajo na interes kupcev za ta izdelek in tako vodijo k zmanjšanju prodaje in s tem tudi k zmanjšanju prodaje izdelkov iz drugih držav članic. Taka zakonodaja države članice zato vsaj potencialno ovira trgovino med državami članicami. V skladu s tem bi švedska uredba pomenila ukrep z enakim učinkom.

b) Prenos meril Keck na načine uporabe

42. Posledica obsega formule Dassonville je, da je treba nazadnje vsa pravila države članice, s katerimi se omeji uporaba izdelka, opredeliti kot ukrep z enakim učinkom in utemeljiti.

43. Zato se zastavlja vprašanje, ki ga je Sodišče – četudi v drugi zvezi – načelo tudi v sodbi v zadevi Keck, in sicer, ali se vsak ukrep, ki potencialno vpliva na obseg prodaje izdelkov iz drugih držav članic, šteje za ukrep z enakim učinkom. [19]

44. Da se to vprašanje glede načinov uporabe, to je glede predpisov držav članic, ki urejajo način in mesto uporabe izdelkov, posebno nujno zastavlja, postane očitno ob obravnavanju nekaterih primerov.

45. Tako bi na primer tudi prepoved vožnje s terenskimi vozili zunaj prometnic v gozdu ali omejitve hitrosti na avtocestah pomenile ukrep z enakim učinkom. Kajti tudi pri teh omejitvah uporabe bi bilo mogoče argumentirati, da morda odvračajo osebe od nakupa terenskega vozila ali izredno hitrega avtomobila, ker teh ne bi mogle uporabljati po svojih željah, in bi tako omejitev uporabe pomenila potencialno oviro za trgovino znotraj Skupnosti.

19 – Glej sodbo Keck in Mithouard (navedena v opombi 18, točka 13).

46. Za omejitev področja uporabe člena 28 ES pri uporabi formule Dassonville je Sodišče poskušalo iz področja uporabe člena 28 ES izvzeti tiste ukrepe držav članic, katerih vplivi na trgovino so preveč negotovi in preveč posredni. [20] Argument proti tem merilom pa je, da jih je težko konkretizirati in s tem ne prispevajo k pravni varnosti.

47. Namesto tega predlagam načelno izvzetje načinov uporabe iz področja uporabe člena 28 ES, podobno kot načine prodaje, če je predpostavka, ki jo je postavilo Sodišče v zadevi Keck in Mithouard, izpolnjena.

48. V sodbi Keck in Mithouard je Sodišče ugotovilo, da se gospodarski udeleženci vedno pogosteje sklicujejo na člen 28 ES, da izpodbijajo vse predpise, ki vplivajo na omejitev njihove *poslovne svobode*, četudi niso usmerjeni na izdelke iz drugih držav članic. [21] V okviru načinov uporabe pa lahko pride celo do tega, da se posamezniki sklicujejo na člen 28 ES, da izpodbijajo predpise držav članic, ki vplivajo na njih zgolj kot omejitev njihove *splošne svobode ravnanja*.

49. Za *načine prodaje* je Sodišče v sodbi Keck in Mithouard odločilo, da uporaba ustreznih nacionalnih določb za izdelke iz drugih držav članic ni primerna za neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno oviranje trgovine med državami članicami v smislu sodbe Dassonville, če te določbe veljajo za vse zadevne gospodarske udeležence, ki dejavnosti izvajajo na nacionalnem ozemlju, in če prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic zadevajo pravno in dejansko na enak način. [22] V „izjemo Keck“ ne sodijo tako imenovani *predpisi v zvezi z izdelki*, ki se nanašajo na značilnosti izdelkov. [23] Sodba Keck in Mithouard je temeljila na prepovedi prodaje blaga pod nakupno ceno. Neposredno po tej sodbi je Sodišče na primer prepoved prodaje ob nedeljah in prepoved, da drugi kot posebej odobreni trgovci na drobno prodajajo tobak, uvrstilo med določbe o načinu prodaje. [24]

50. Posledica te sodne prakse je, da predpisi države članice, ki izpolnjujejo merilo načina prodaje, ne sodijo v področje uporabe člena 28 ES, tako da so dopustni v smislu prava

20 – Glej sodbe z dne 13. oktobra 1993 v zadevi CMC Motorradcenter (C-93/92, Recueil, str. I-5009, točka 12), z dne 3. decembra 1998 v zadevi Ditlev Bluhme (C-67/97, Recueil, str. I-8033, točka 22) in z dne 26. maja 2005 v zadevi Burmanjer in drugi (C-20/03, ZOdl., str. I-4133, točka 31), v katerih je uporabljeno merilo „premalo pomembno in gotovo“. K svobodi opravljanja storitev glej sodbo z dne 17. februarja 2005 v zadevi Viacom Outdoor (C-134/03, ZOdl., str. I-1167, točka 38).

21 – Sodba Keck in Mithouard (navedena v opombi 18, točka 14).

22 – Sodba Keck in Mithouard (navedena v opombi 18, točka 16).

23 – Glej med drugim sodbi z dne 6. julija 1995 v zadevi Mars (C-470/93, Recueil, str. I-1923, točka 13) in z dne 26. junija 1997 v zadevi Familiapress (C-368/95, Recueil, str. I-3689, točka 11). K predlogu spremembe meril Keck, zlasti v izogib težav pri razmejitvi med predpisi v zvezi z izdelki in predpisi v zvezi s prodajo, glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Madaura z dne 30. marca 2006 v povezanih zadevah Alfa Vita Vassilopoulos (C-158/04 in C-159/04, ZOdl., str. I-8135, točka 42 in naslednje).

24 – Glej sodbi z dne 2. junija 1994 v povezanih zadevah Punto Casa in PPV (C-69/93 in C-258/93, Recueil, str. I-2355) in z dne 14. decembra 1995 v zadevi Banchero (C-387/93, Recueil, str. I-4663).

Skupnosti, ne da bi jih morala država članica utemeljiti.

51. Glede na to daje obravnavani primer povod za vprašanje, ali se načini uporabe ne izvzamejo po analogiji s sodbo Sodišča v zadevi Keck iz področja uporabe člena 28 ES.

52. Če namreč obravnavamo značilnosti načinov uporabe in načinov prodaje, postane jasno, da so glede vrste in intenzivnosti učinkov primerljivi s pretokom blaga.

53. Načini prodaje pridejo načeloma v poštev šele po uvozu izdelka. Poleg tega posredno prek potrošnika vplivajo na prodajo izdelka: na primer, s tem da ta ob določenih dneh izdelka ne more kupiti ali pa je oglaševanje izdelka predmet omejitev. Tudi načini uporabe najprej posredno prek nakupovalnih navad potrošnika vplivajo na prodajo izdelka.

54. Namen nacionalnih predpisov, ki urejajo načine prodaje, običajno ni ureditev pretoka blaga med državami članicami.[25] Tudi pri načinih uporabe ni namen nacionalnega zakonodajalca ureditev trgovine med državami članicami.

55. Glede na to se zdi dosledno, da se sodna praksa Sodišča v zadevi Keck razširi na načine uporabe in s tem izvzame iz področja uporabe člena 28.

56. Zato nacionalna določba, ki omejuje ali prepoveduje določene načine uporabe, ne sodi v prepoved člena 28 ES, če ni povezana z izdelkom, če velja za vse prizadete gospodarske udeležence, ki dejavnosti opravljajo na nacionalnem ozemlju, in če prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic zadeva pravno in dejansko na enak način.

25 – Tako Sodišče na primer v sodbi Keck in Mithouard (navedena v opombi 18, točka 12) za prepoved prodaje pod nabavno ceno držav članic. Pri tem je treba pojasniti, da merilo namere samo po sebi ne more biti primerno razmejitveno merilo.

c) Uporaba meril Keck v obravnavanem primeru

57. Švedska uredba se ne nanaša na izdelke, saj uporabe ne pogojuje s tem, da mora osebno plovilo ustrezati drugim tehničnim zahtevam kot tistim, ki so usklajene v Direktivi o plovilih za rekreacijo. Zaradi omejitve uporabe torej ni potrebna sprememba samih osebnih plovil.

58. Švedska uredba tudi velja za vse gospodarske udeležence, ki dejavnosti izvajajo na nacionalnem ozemlju, saj ne razlikuje glede na poreklo zadevnih izdelkov.

59. Vendar je problematično, ali švedska uredba učinkuje na prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic pravno in dejansko na enak način. Na prvi pogled je izpolnjen tudi ta pogoj. Omejitev uporabe lahko naredi izdelek manj privlačen za potrošnika in tako vodi k zmanjšanju prodaje izdelka. Vendar bo to praviloma na enak način vplivalo na domače in tuje izdelke.

60. Na ustni obravnavi se je izkazalo, da Švedska nima lastne proizvodnje osebnih plovil. Zato je treba ugotoviti, kako dejstvo, da ne obstaja domača proizvodnja, vpliva na presojo merila Keck, v skladu s katerim morajo predpisi države članice učinkovati na enak način na izdelke iz drugih držav članic in na domače izdelke.

61. V povezavi z *načinom prodaje* je Sodišče odločilo, da obstoj nacionalne proizvodnje ne more biti ključnega pomena. [26] Kot razlog Sodišče navaja, da je ta dejanska okoliščina popolnoma naključna in se lahko poleg tega skozi čas spremeni; če bi bilo odvisno od nje, bi prišli do protislovnega rezultata, da bi ureditev, ki razvije identične učinke, v določenih državah sodila pod člen 28 ES, v drugih državah članicah pa ne, glede na to, ali obstaja lastna proizvodnja ali ne. Nekaj drugega bi veljalo samo takrat, ko bi sporna ureditev države članice ščitila nacionalno proizvodnjo, ki proizvaja podobne izdelke, kot so tisti, ki jih zajemajo sporni predpisi, ali izdelke, ki konkurirajo s temi. [27]

62. Ta načela se ustrezno prenesejo na načine uporabe. Preveriti je torej treba, ali ukrep države članice nacionalno proizvodnjo, ki izdeluje konkurenčne izdelke, *ščiti* v tem smislu, da izdelke iz drugih držav članic

26 – Sodba z dne 29. junija 1995 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-391/92, Recueil, str. I-1621, točka 17).

27 – Sodba Komisija proti Grčiji (navedena v opombi 26, točka 18).

ovira močneje kot konkurenčne domače izdelke.

63. Kot konkurenčni izdelki osebnim plovilom bi prišli v poštev motorni čolni. Presoje, ali ti konkurirajo osebnim plovilom in ali so slednja s švedskimi predpisi bolj ovirana kot domači primerljivi izdelki, zaradi pomanjkanja zadostnih dejanskih informacij ni mogoče opraviti in se prepusti nacionalnemu sodišču. Če bo predložitveno sodišče na ta vprašanja odgovorilo nikalno, potem švedski predpisi ne sodijo več v področje uporabe člena 28 ES. Če pa se na vprašanja odgovori pritrdilno, potem mora predložitveno sodišče dalje preveriti, ali bi bila neenaka obravnava utemeljena iz razlogov varstva okolja. [28] Utemeljitev bi bila potem v skladu s členom 30, stavek 2, ES izključena, če gre pri švedskih predpisih za zaščitni ukrep ali samovoljno diskriminacijo. [29]

64. Morebiti pa za presojo obravnavanega primera sploh ni treba preveriti, ali obstajajo domači izdelki, konkurenčni osebnim plovilom, in ali te primerljive izdelke švedski predpisi manj ovirajo.

65. V sodbi v zadevi Keck Sodišče namreč ugotavlja, da načini prodaje držav članic, ki ustrezajo merilom Keck, niso ustrezni za *preprečevanje* dostopa do trga za zadevni izdelek ali večje oviranje, kot je to v primeru domačih izdelkov, in zato ne sodijo v področje uporabe člena 28 ES. [30]

66. Iz te ugotovitve je mogoče sklepati nasprotno, da ukrep države članice, ki omejuje ali prepoveduje način uporabe, ne izpade iz področja uporabe člena 28 ES, če zadevnemu izdelku preprečuje dostop do trga. [31]

67. Za preprečevanje dostopa do trga se ne štejejo samo predpisi, ki vodijo k popolni izključitvi, na primer splošna prepoved

28 – Glej k utemeljitvi različne obravnave na primer sodbo v zadevi Deutscher Apothekerverband (navedena v opombi 6, točka 75 in naslednje).

29 – Glej sodbo z dne 14. decembra 1979 v zadevi Henn in Darby (34/79, Recueil, str. 3795, točka 21).

30 – Sodba Keck (navedena v opombi 18, točka 17).

31 – Preprečevanje dostopa do trga ali znatno oteževanje dostopa do trga se pogosto šteje za odločujoče merilo za določitev področja uporabe člena 28 ES, glej samo sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa z dne 24. novembra 1994 v zadevi Leclerc-Siplec (C-412/93, Recueil, str. I-179, točka 38 in naslednje) in generalne pravobranilke Stix-Hackl z dne 11. marca 2003 v zadevi Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Recueil, str. I-14887, točka 78).

uporabe za določen izdelek. Že takrat, ko zaradi posebno restriktivne ureditve za izdelek ostane samo marginalna možnost uporabe, se to šteje za preprečevanje dostopa do trga.

68. Ali nacionalna zakonodaja preprečuje dostop do trga, mora ugotoviti nacionalno sodišče. V obravnavanem primeru nekaj stvari govori v prid temu, da švedski predpisi preprečujejo dostop do trga za osebna plovila. Določbe švedske uredbe namreč določajo – vsekakor v obdobju, v katerem pokrajinske vlade ne določijo dodatnih vodnih površin za uporabo osebnih plovil – prepoved uporabe osebnih plovil z edino izjemo uporabe na javnih plovnih poteh.

69. Za vprašanje, ali švedski predpisi v prehodnem obdobju do razširitve na dodatne vodne površine s strani pokrajinskih vlad pomenijo isto kot splošna prepoved uporabe, je odločilno, ali je dovoljenje uporabe osebnih plovil na javnih plovnih poteh več kot le postranskega pomena, ki nič ne spremeni narave švedske uredbe kot splošne prepovedi.

70. Švedska vlada sicer zatrjuje, da obstaja okoli 300 takih javnih plovnih poti, pri čemer pa ni mogla navesti, kakšna je površina javnih plovnih poti. Stališče toženih strank v postopku v glavni stvari na ustni obravnavi je vzbudilo vtis, da ponujajo javne plovne poti kljub številnosti zgolj marginalno možnost uporabe za osebna plovila. Take plovne poti v obširnih delih države sploh ne obstajajo, tudi niso med seboj povezane in poleg tega iz varnostnih razlogov pogosto niso primerne za uporabo osebnih plovil, saj po njih plujejo na primer težki tankerji oz. so zelo oddaljene od obale. Tudi Komisija izhaja iz tega, da je ureditev enaka popolni prepovedi uporabe. Zdi se, da izvzetje javnih plovnih poti iz prepovedi uporabe osebnih plovil nič ne spremeni narave švedske uredbe kot načelne prepovedi uporabe med prehodnim obdobjem do določitve dodatnih vodnih površin s strani pokrajinskih vlad. Ni pomembno, da bi bilo preprečevanje dostopa do trga le začasno, saj se dostop ne bi preprečeval le za nepomemben kratek čas.

71. Za namene presoje se zato v nadaljevanju predpostavlja, da švedski predpisi pomenijo oviro za dostop do trga in jih zato ni mogoče izvzeti iz področja uporabe člena 28 ES. Da bi torej bili združljivi s pravom Skupnosti, morajo biti utemeljeni v skladu s členom 30 ES ali iz nujnih razlogov v splošnem interesu.

72. Če bo predložitveno sodišče prišlo do sklepa, da švedske uredbe ni treba opredeliti kot ovire za dostop do trga, bo moralo opraviti zgoraj navedeno presojo, vendar odloženo, to je raziskati, ali obstajajo nacionalni izdelki, ki so konkurenčni osebnim plovilom in so pravno ali dejansko manj ovirani. [32]

2. Utemeljitev

73. V skladu s sodno prakso Cassis de Dijon so ukrepi z enakim učinkom držav članic, ki se lahko uporabijo brez razlike, utemeljeni, če so potrebni za izpolnjevanje nujnih zahtev. [33] Ker švedska ureditev ne razlikuje glede na poreklo izdelka, je brez razlikovanja uporabljiva za domače izdelke in izdelke iz drugih držav članic. [34] Švedska vlada se za utemeljitev svoje uredbe o uporabi osebnih plovil sklicuje na varstvo okolja. To je v sodni praksi priznano kot nujna zahteva. [35] Sodišče je prav tako večkrat poudarilo, da je varstvo okolja eden bistvenih ciljev Skupnosti. [36]

74. Predpisi države članice morajo poleg tega izpolnjevati načelo sorazmernosti, to je biti ustrezni, potrebni in primerni za dosego zastavljenega cilja. [37] To zlasti pomeni, da mora država članica izmed enako ustreznih ukrepov izbrati tistega, ki najmanj ovira prosti pretok blaga. [38]

75. Osebna plovila lahko zaradi emisij izpušnih plinov in hrupa ter zaradi dejstva, da se z njimi lahko vozi na območjih gnezdišč in drstišč, povzročijo okoljsko škodo. Glede na raznolike negativne učinke osebnih plovil na okolje, na katere so opozorile vse vlade, udeležene v postopku, je nacionalna zakonodaja, ki omejuje uporabo osebnih plovil, nedvomno ustrezna za varstvo okolja.

32 – Glej točko 63 teh sklepnih predlogov.

33 – Sodba z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe („Cassis de Dijon“) (120/78, Recueil, str. 649, točka 8); sodba z dne 17. junija 1981 v zadevi Komisija proti Irski (113/80, Recueil, str. 1625, točka 10 in naslednja).

34 – S tem lahko pustimo ob strani, ali je bila v sodni praksi Sodišča zlasti zaradi nujne zahteve varstva okolja opuščena zahteva uporabe brez razlikovanja, v tem smislu sodba Sodišča z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 75).

35 – Glej samo sodbi z dne 20. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Danski (302/86, Recueil, str. 4607, točka 8) in z dne 9. julija 1992 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-2/90, Recueil, str. I-4431, točka 22).

36 – Glej sodbi z dne 2. aprila 1998 v zadevi Outokumpu (C-213/96, Recueil, str. I-1777, točka 32) in z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-320/03, ZOdl., str. I-9871, točka 72).

37 – Glej med drugim sodbi z dne 14. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-463/01, ZOdl., str. I-11705, točka 78) in v zadevi Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, ZOdl., str. I-11763, točka 79).

38 – Glej samo sodbi z dne 10. novembra 1982 v zadevi Rau (261/81, Recueil, str. 3961, točka 12) in z dne 5. februarja 2004 v zadevi Komisija proti Italiji (C-270/02, Recueil, str. I-1559, točka 25).

76. Vendar je treba ugotoviti, ali je zakonodaja države članice, kot je švedska, *potrebna*, to je ali ne obstaja prav tako ustrezno, vendar milejše sredstvo za varstvo okolja.

77. Glede potrebnosti se najprej zastavlja vprašanje, ali bi predpisi, ki razlikujejo glede na način uporabe konkretnega osebnega plovila, pomenili manj radikalen, vendar enako ustrezen ukrep. Toženi stranki v postopku v glavni stvari sta pojasnili, da imajo osebna plovila glede na način njihove uporabe različne učinke na okolje. Tako naj bi bila samo uporaba osebnih plovil kot športnega vozila ali igrače, z značilno vožnjo v krogu in hitrim pospeševanjem, škodljiva za okolje, medtem ko naj bi uporaba osebnih plovil kot transportnih sredstev glede emisij hrupa in izpušnih plinov ne imela večjih učinkov na okolje kot majhni motorni čolni, zaradi majhne porabe goriva pa celo manjše učinke.

78. Tudi če štejemo to izjavo za pravilno [39], pa švedske zakonodaje iz tega razloga ne bi mogli razvrstiti kot nesorazmerne. Kajti upoštevanje ureditve, ki razlikuje glede na način vožnje, bi bilo, na kar je švedska vlada upravičeno opozorila, težje nadzorovati in izvajati kot ureditev, ki načelno prepoveduje uporabo na določenih vodah, in s tem ne enako ustrezna.

79. Načelo sorazmernosti pa bi morebiti lahko zahtevalo, naj nacionalna ureditev uporabe osebnih plovil razlikuje med različnimi tipi osebnih plovil. Toženi stranki v postopku v glavni stvari sta izjavili, da bi bilo treba razlikovati med različnimi vrstami osebnih plovil. Samo „Jet-Skis“ (vodni skuterji) naj bi se uporabljali kot igrače in športna sredstva in zanje naj bi bil značilen okolju škodljiv način vožnje. Nasprotno naj bi se „Personal Water Crafts“ (osebna plovila) uporabljala samo kot transportna sredstva in naj bi bila tako celo manj škodljiva za okolje kot motorni čolni, ki jih je tudi treba upoštevati. Sodišče nima na voljo vseh informacij o lastnostih in vplivih različnih vrst osebnih plovil, da bi lahko dokončno odgovorilo na vprašanje sorazmernosti s tega vidika. Tudi iz izjav drugih udeležencev v postopku pred sodiščem ni bilo mogoče razbrati takega razlikovanja glede vplivov na okolje, marveč so vsi izhajali iz identičnih značilnosti vseh osebnih plovil. Če pa bi predložitveno sodišče kljub temu lahko potrdilo dejstvo, da imajo različne vrste osebnih plovil različno močne učinke na okolje, bi moralo pri presoji sorazmernosti upoštevati, v kolikšni meri lahko sorazmeren ukrep za uporabo osebnih plovil iz razlogov varstva okolja zajame to razlikovanje.

39 – Presoja teh dejanskih vprašanj bi bila stvar predložitvenega sodišča.

80. Načelo sorazmernosti v položaju, kot je obravnavani, ni v nasprotju s podkrepitvijo prepovedi s kaznijo, ki je lahko potrebna za poudarek prepovedi, zlasti ker gre pri kazni samo za globo.

81. Švedska uredba je izbrala, razen za javne plovne poti, obliko načelne prepovedi s pridržkom dovoljenja, in ne manj radikalne oblike dovoljenja s pridržkom prepovedi. Splošno dovoljenje s pridržkom prepovedi je sicer praviloma manj radikalen ukrep. Kljub temu načelo sorazmernosti takega ravnanja ne zahteva brez razloga. Dovoljenje s pridržkom prepovedi bi moralo biti enako ustrezno za varstvo okolja. Pri presoji tega vprašanja je treba zlasti upoštevati tudi regionalne posebnosti države članice. V zvezi s tem je švedska vlada pojasnila, da je za Švedsko značilno zelo veliko število jezer in dolga obala z občutljivim rastlinskim in živalskim svetom, vrednim varstva. Zaradi tega je prepričljiv argument Švedske, da zaradi geografskih posebnosti dovoljenje s pridržkom prepovedi ni praktično in tako ni enako ustrezno kot nasprotni model prepovedi s pridržkom dovoljenja.

82. Sorazmernost ureditve, kot je švedska, pa povzroči probleme glede tega, da je v času do odločitve s strani pokrajinskih vlad uporaba osebnih plovil zunaj javnih plovnih poti na splošno prepovedana.

83. Kajti posledično to vodi k temu, da je vožnja do odločitve pokrajinskih vlad prepovedana tudi na takih vodah, na katerih zaradi varstva okolja to morda sploh ni potrebno. Švedska uredba sama izhaja iz tega, da poleg javnih plovnih poti obstajajo vodne površine, na katerih bi varstvo okolja dopuščalo uporabo osebnih plovil.

84. Če pa bi zahtevali, da mora biti do določitve dodatnih voda s strani pokrajinskih vlad dovoljena vožnja z osebnimi plovili, bi to lahko vodilo k temu, da bi bila rastlinstvo in živalstvo nekaterih voda, ki občutljivo reagirajo na posege osebnih plovil, nepopravljivo uničena. Taka ureditev torej ne bi bila enako ustrezna za varstvo okolja kot izbrano ravnanje.

85. Da bi zadostili načelu sorazmernosti, morajo – na kar je Komisija upravičeno opozorila – predpisi, kot so ti sporni, vključevati rok, do katerega morajo pokrajinske vlade izpolniti dolžnost določitve dodatnih površin.

Dolžina roka mora sicer – kot je upravičeno poudarila Norveška – upoštevati, da pokrajinske vlade potrebujejo določen čas za pridobitev informacij, potrebnih za odločitev, na katerih vodah je uporaba osebnih plovil neškodljiva. Po drugi strani zahteva pravna varnost gospodarskih udeležencev, na primer uvoznikov osebnih plovil, da je določen rok, do katerega morajo pokrajinske vlade sprejeti odločitve, da bi jim med drugim omogočili načrtovanje poslovanja. Kot je na ustni obravnavi priznala švedska vlada, je do ustne obravnave šele 15 od 21 pokrajin izdalo zadevne določbe. Nacionalna ureditev, ki ne določa, do kdaj bo veljala daljnosežna prepoved osebnih plovil, tako krši načelo sorazmernosti.

86. Če je bila za določeno skupino osebnih plovil uporaba pred izdajo švedske uredbe dovoljena brez večjih omejitev – po navedbah toženih strank naj bi bilo tako v primeru „Personal Water Crafts“ – bi lahko načelo sorazmernosti poleg tega zahtevalo, da se mora za te uvesti prehodno obdobje. [40]

40 – Glej sodbo z dne 15. novembra 2005 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-320/03, ZOdl., str. I-9871, točka 90) in sodbo Komisija proti Nemčiji (navedena v opombi 37, točki 79 in 80) ter Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (navedena v opombi 37, točki 80 in 81).

3. Vmesni predlog

87. Povzeto zato velja:

Nacionalni pravni predpisi, ki določajo načine uporabe izdelkov, ne pomenijo ukrepa z enakim učinkom v smislu člena 28 ES, če veljajo za vse prizadete gospodarske udeležence, ki dejavnost izvajajo na nacionalnem ozemlju, in če učinkujejo na prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic pravno in dejansko na enak način in niso povezani z izdelkom. Vendar so prepovedi uporabe ali nacionalni pravni predpisi, ki dopuščajo samo marginalno uporabo izdelka, če (kvazi) preprečujejo dostop do trga za izdelek, ukrepi z enakim učinkom, ki so v skladu s členom 28 ES prepovedani, če niso utemeljeni v skladu s členom 30 ES ali z nujno zahtevo.

Ureditev države članice, ki tudi za take vode določa prepoved uporabe osebnih plovil, za katere pokrajinske vlade še niso sprejele odločitve, ali je za varstvo okolja tam potrebna prepoved uporabe, je nesorazmerna in zato neutemeljena, če ne vsebuje primernega roka, do katerega morajo pokrajinske vlade sprejeti zadevne odločitve.

C – *Razlaga Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij*

88. Končno je treba ugotoviti še, kakšne zahteve izhajajo iz Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij za izdajo švedske uredbe.

89. Predložitveno sodišče Sodišča sicer ni izrecno zaprosilo za razlago Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij, vendar pa se kljub temu zlasti zaradi navedb strank zdi na mestu, da se predložitvenemu sodišču dajo na voljo tiste informacije, ki so potrebne za presojo, ali obstaja kršitev obveznosti sporočanja v skladu z Direktivo o določitvi postopka za zbiranje informacij.

90. Glede predmeta postopka predloga za sprejetje predhodne odločbe je Sodišče sicer ugotovilo, da lahko samo nacionalna sodišča določijo, katera vprašanja se predložijo Sodišču, in stranke vsebinsko ne morejo spremeniti vprašanj. [41] Po drugi strani Sodišče v ustaljeni sodni praksi poudarja tudi, da je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 234 ES, naloga Sodišča, da predložitvenemu sodišču poda koristen odgovor za rešitev spora, o katerem odloča. [42]

91. Koristen odgovor mora v okviru obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe vključevati tudi obravnavo posledic Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij za švedsko uredbo. Kajti v skladu s sodno prakso Sodišča vodi kršitev obveznosti sporočanja, predvidene v Direktivi o določitvi postopka za zbiranje informacij, k neuporabljivosti nesporočenega predpisa, posledica česar je, da posamezniku take kršitve ni mogoče očitati. [43]

92. Če je pri izdaji švedske uredbe prišlo do kršitve obveznosti sporočanja, določene v Direktivi o določitvi postopka za zbiranje informacij, se predložitveno sodišče pri utemeljitvi kaznivosti dejanj toženih strank v postopku v glavni stvari ne bi smelo opirati na švedsko uredbo. Koristen odgovor predložitvenemu sodišču mora zato obravnavati tudi ta vidik skladnosti švedske uredbe s pravom Skupnosti.

93. Poleg tega niso samo stranke odprle vprašanja vidika Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij, temveč ga je obravnavalo tudi predložitveno sodišče samo v predlogu za sprejetje predhodne določbe. Tam je namreč navedlo, da sta toženi stranki v postopku v glavni stvari prerekali, da švedska vlada Komisiji ni sporočila švedske uredbe v skladu s predpisi, tako da je ta neveljavna in se ne bi smela uporabljati.

41 – Glej sodbi z dne 6. julija 2000 v zadevi ATB (C-402/98, Recueil, str. I-5501, točka 29) in z dne 17. septembra 1998 v zadevi Kainuun (C-412/96, Recueil, str. I-5141, točka 23).

42 – Glej sodbe z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 32), z dne 28. novembra 2000 v zadevi Roquette Frères (C-88/99, Recueil, str. I-10465, točka 18) in z dne 17. julija 1997 v zadevi Krüger (C-334/95, Recueil, str. I-4517, točka 22).

43 – Glej sodbi z dne 8. septembra 2005 v zadevi Lidl Italia (C-303/04, ZOdl., str. I-7865, točka 23) in z dne 30. aprila 1996 v zadevi CIA Security International (C-194/94, Recueil, str. I-2201, točka 54) k predhodni Direktivi 83/189/EGS.

94. V skladu s členom 8(1) Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij države članice takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa. „Tehnični predpis“ v smislu Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij so v skladu s členom 1 med drugim „tehnične specifikacije“, „druge zahteve“ ali „zakoni in drugi predpisi, ki med drugim prepovedujejo uporabo izdelka“.

95. Predpisi, kot je švedska uredba, ne spadajo v prvo zgoraj navedeno kategorijo „tehničnih specifikacij“. Za to bi morala namreč v skladu s členom 1, točka 3, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij določati lastnosti proizvoda. [44] Švedska uredba pa ne določa lastnosti osebnih plovil.

96. Švedska uredba pa je lahko bodisi „druga zahteva“ bodisi „tehnični predpis“ v smislu Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij.

97. Po eni strani je lahko „druga zahteva“ v smislu člena 1, točka 4, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij, saj je tam kot „druga zahteva“ opredeljena zahteva za proizvod, ki se nanaša na proizvod zaradi varovanja zlasti okolja ter vpliva na njegov življenjski cikel, potem ko je bil dan v promet, kakor so pogoji uporabe, kadar lahko taki pogoji znatno vplivajo na sestavo, ali značilnost proizvoda, ali na njegovo trženje.

98. V poštev pa pride tudi razvrstitev prepovedi uporabe osebnih plovil, vsebovane v švedski uredbi, kot „tehnični predpis“ v smislu člena 1, točka 11, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. „Tehnični predpisi“ so namreč med drugim zakoni držav članic, ki prepovedujejo uporabo izdelka.

99. K vprašanju razvrstitve nacionalnega ukrepa v eno od obeh kategorij je Sodišče navedlo, da je to odvisno od daljnosežnosti prepovedi uporabe, ki se izreče s tem ukrepom. [45] Pri prepovedi uporabe, navedeni v členu 1, točka 11, mora iti za ukrep, katerega posledice jasno presegajo omejitev določenih mogočih uporab proizvoda in se s tem ne omejuje zgolj na omejitev njegove uporabe; to zajema zlasti take nacionalne ukrepe, ki ne puščajo prostora za drugo kot zgolj marginalno uporabo, ki jo lahko razumno pričakujemo za zadevni proizvod. [46]

44 – Glej k v bistvu enakemu besedilu predhodne Direktive 83/189/EGS sodbi Sodišča z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, ZOdl., str. I-3247, točka 57) in z dne 6. junija 2002 v zadevi Sapod Audic (C-159/00, Recueil, str. I-5031, točka 30).

45 – Glej sodbo Lindberg (navedena v opombi 43, točka 74).

46 – Sodba Lindberg (navedena v opombi 44, točka 75 in naslednja).

100. Če bi švedska uredba vsaj za obdobje, v katerem pokrajinske vlade niso določile dodatnih vodnih površin za uporabo osebnih plovil, dejansko bila enaka splošni prepovedi uporabe osebnih plovil in pustila prostor samo za marginalno uporabo osebnih plovil, bi spadala v člen 1, točka 11, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. Ali švedska uredba pomeni prepoved uporabe v tem smislu, mora dokončno presoditi predložitveno sodišče. [47]

101. Če bi se pri presoji s strani predložitvenega sodišča izkazalo, da nacionalna omejitev uporabe ne pomeni prepovedi uporabe v smislu člena 1, točka 11, bi se lahko švedska uredba razvrstila kot zahteva v smislu člena 1, točka 4. Za to bi morala omejitev uporabe dodatno znatno vplivati na sestavo, značilnost ali trženje proizvoda. Uredba, ki je predmet spora, sicer ne vpliva niti na sestavo niti na značilnost proizvoda. Vendar se zdi verjetno, da zadevna nacionalna omejitev uporabe znatno vpliva na trženje osebnih plovil. Dokončno bi moralo to ugotoviti predložitveno sodišče.

102. Nacionalne določbe, ki sodijo v stvarno področje uporabe Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij, se v skladu s členom 8(1) sporočijo Komisiji. Vendar člen 10(1) Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij predvideva izjeme od te splošno obstoječe obveznosti sporočanja.

103. V skladu s členom 10(1), prva alinea, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij obveznost sporočanja odpade, če države članice izdajo pravne predpise, s katerimi upoštevajo zavezujoče akte Skupnosti, katerih posledica je sprejetje tehničnih specifikacij. Sodišče je že odločilo, da člen 2(2) Direktive o plovilih za rekreacijo, v skladu s katerim lahko države članice sprejmejo določbe v zvezi s plovbo, ne predstavlja zavezujočega akta Skupnosti v tem smislu. [48]

104. V skladu s členom 10(1), tretja alinea, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij odpade obveznost sporočanja, kadar države članice sprejmejo pravne predpise, ki se sklicujejo na zaščitne klavzule, določene v zavezujočih aktih Skupnosti. Direktiva o plovilih za rekreacijo vsebuje v členu 7 izrecno zaščitno klavzulo. V skladu z njo lahko države članice, kadar gre za resno ogrožanje oseb ali okolja, sprejmejo določene začasne ukrepe. Vendar določbe švedske

47 – Glej sodbo Lindberg (navedena v opombi 44, točka 77).

48 – Sodba z dne 8. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-500/03, ni objavljena v Zbirki odločb, na vpogled na www.curia.euopa.eu, točka 34).

uredbe niso začasni ukrepi, tako da pri njih že zaradi tega ne gre za uporabo člena 7 Direktive o plovilih za rekreacijo, torej obveznost sporočanja tudi iz tega razloga ne more odpasti. [49]

105. V skladu s členom 10(1), šesta alinea, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij odpade obveznost sporočanja tudi takrat, kadar se država članica omejuje samo na spreminjanje tehničnega predpisa v skladu z zahtevo Komisije, da bi odpravila ovire pri trgovanju. Ta izjema pa je lahko ustrezna samo, če je Komisija predlagala konkretne spremembe in jih je država članica natančno prenesla. Samo v tem primeru namreč odpade namen predhodnega nadzora s strani Komisije, ki se zasleduje z obveznostjo sporočanja, saj Komisija že ve, katere predpise bo izdala država članica, in ji tega ni več treba nadzirati. Iz postopka pred Sodiščem pa ne izhaja prav nič, kar bi kazalo na to, da so bile take okoliščine podane v obravnavanem primeru.

106. Švedska uredba bi morala biti torej v skladu s členom 8(1) Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij sporočena Komisiji.

107. Kot je navedla Komisija na ustni obravnavi pred Sodiščem, je bil prvi osnutek švedske uredbe Komisiji sporočen 1. aprila 2003. [50] Nato je Komisija 27. junija 2003 švedski vladi poslala podrobno mnenje v smislu člena 9(2), prvi pododstavek, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. Prejem takega podrobnega mnenja v skladu s členom 9(1) sproži obveznost mirovanja za tri mesece, to je država članica mora za tri mesece odložiti izdajo načrtovanega in sporočenega predpisa. Tudi to obdobje mirovanja je švedska vlada upoštevala, saj je končno besedilo švedske uredbe v skladu z izjavo Komisije na ustni obravnavi sprejela šele 10. junija 2004. [51] Na prvi pogled se zdi, da je švedska vlada zadostila obveznosti sporočanja in obdobju mirovanja členov 8 in 9.

108. Po navedbah toženih strank v postopku v glavni stvari pa dokončno sprejeto besedilo uredbe odstopa od osnutka, sporočenega Komisiji. Dokončno sprejeto besedilo vsekakor pred izdajo ni bilo ponovno sporočeno, kot je razumeti iz navedb Komisije na ustni obravnavi. Posledično se v tej zvezi zastavlja vprašanje, ali bi moralo biti besedilo uredbe v skladu z Direktivo o določitvi postopka za zbiranje informacij v različici, v kateri je bila izdana, pred izdajo ponovno sporočeno Komisiji.

49 – Glej sodbo Komisija proti Portugalski (navedena v opombi 48, točka 37).

50 – Tako tudi podatkovna baza TRIS Komisije (glej http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2003&inum=119&lang=EN&sNLang=EN).

51 – Uredba o osebnih plovilih je potem začela veljati 15. julija 2004.

109. Obveznost ponovnega sporočanja spremenjenega osnutka bi lahko izhajala iz dveh vidikov.

110. Prvič, država članica je v skladu s členom 8(1), tretji pododstavek, zavezana ponovno sporočiti osnutek, če osnutek tehničnega predpisa spremeni tako, da znatno spremeni njegovo področje uporabe, skrajša prvotno predvidene roke za izvajanje, dodaja specifikacije ali zahteve ali poostri sedanje specifikacije in zahteve. Kršitev te ponovne obveznosti sporočanja mora prav tako kot kršitev obveznosti prvega sporočanja voditi k neuporabljivosti nesporočenega predpisa. Smisel in namen Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij je s preventivnim nadzorom ukrepov držav članic ščititi prosti pretok blaga. [52] Ta nadzor lahko Komisija učinkovito izvaja samo, če se ji sporočijo znatne spremembe sporočenega osnutka.

111. Po informacijah, ki so na voljo Sodišču, pa obstaja razlog za domnevo, da izdana uredba v primerjavi s sporočenim osnutkom ne vsebuje znatnih sprememb. Vsebina sporočenega prvotnega osnutka bi utegnila biti popolna prepoved uporabe osebnih plovil zunaj javnih plovnih poti. Zdi se, da je bila z zadnjo sprejeto spremembo v uredbo vključena zgolj obveznost pokrajinskih vlad, da določijo dodatne vodne površine za uporabo osebnih plovil. Ta sprememba ne bi pomenila „znatne spremembe“ v smislu Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. Kajti s to spremembo predpis ne bi bil poostren, temveč omiljen, tudi glede možnega oviranja pretoka blaga, katerega zaščiti naj bi s preventivnim nadzorom služila Direktiva o določitvi postopka za zbiranje informacij. Ali so bile v obravnavanem primeru izvedene znatne spremembe osnutka sporočene uredbe in te niso bile ponovno sporočene, mora dokončno presoditi predložitveno sodišče, ki je pristojno za razlago nacionalnega prava ter lahko ugotovi čas in vsebino vsakokratnih sporočil, ki sta potrebna za presojo.

112. Drugi vidik, ki ga je treba obravnavati, izhaja iz člena 9(2), tretji pododstavek, Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. V skladu z njim mora država članica Komisiji sporočiti, kakšen ukrep predlaga v zvezi s podrobnim mnenjem Komisije, Komisija pa da pripombe k tem predlogom. V obravnavanem primeru pa se je švedska vlada glede na izjavo Komisije na ustni obravnavi na podrobno mnenje odzvala šele po izdaji nacionalne uredbe, ki je predmet spora. Vendar pa je Komisija na ustni

52 – Glej sodbi Lidl Italia (navedena v opombi 43, točka 22), CIA Security International (navedena v opombi 43, točka 40) in sodbo z dne 16. junija 1998 v zadevi Lemmens (C-226/97, Recueil, str. I-3711, točka 32).

obravnavi upravičeno opozorila na to, da iz tega ne izhajajo pravne posledice. Odsotnost dialoga med Komisijo in državo članico, predvidenega v členu 9(2), tretji pododstavek, ne more voditi k neuporabljivosti predpisa države članice. Kajti načeloma Direktiva o določitvi postopka za zbiranje informacij državi članici dopušča izdajo nacionalnega ukrepa celo, če se je Komisija izrekla proti, pa je bil sporočen in je poteklo obdobje mirovanja. Poleg tega je država članica zavezana tudi ponovno sporočiti znatno spremembo osnutka. Te zahteve za postopanje države članice zadostujejo, da Komisija izvaja učinkovit preventivni nadzor, ki je namen Direktive o določitvi postopka za zbiranje informacij. Tudi kaznovanje kršitve dolžnosti odzivanja države članice na podrobno mnenje Komisije s sankcijo neuporabljivosti nacionalnega ukrepa ni potrebno za učinkovit nadzor s strani Komisije.

113. Povzeto zato velja:

Država članica je v skladu z Direktivo o določitvi postopka za zbiranje informacij zavezana ponovno sporočiti že sporočen predpis samo pod pogoji, navedenimi v členu 8(1), pododstavek 3.

VI – Predlog

114. Na podlagi vsega zgoraj navedenega predlagam Sodišču, naj predložitvenemu sodišču odgovori tako:

1. Direktiva 94/25/ES v besedilu Direktive 2003/44/ES ne nasprotuje nacionalnim pravnim predpisom, ki zaradi varstva okolja prepovedujejo uporabo osebnih plovil, če ti ne kršijo določb Pogodbe, zlasti člena 28 ES.

2. Nacionalni pravni predpisi, ki določajo načine uporabe izdelkov, ne pomenijo ukrepa z enakim učinkom v smislu člena 28 ES, če veljajo za vse prizadete gospodarske udeležence, ki dejavnost izvajajo na nacionalnem ozemlju, in če učinkujejo na prodajo domačih izdelkov in izdelkov iz drugih držav članic pravno in dejansko na enak način in niso povezani z izdelkom. Vendar so prepovedi uporabe ali nacionalni pravni predpisi, ki dopuščajo samo marginalno uporabo izdelka, če (kvazi) preprečujejo dostop do trga za izdelek, ukrepi z enakim učinkom, ki so v skladu s členom 28 ES prepovedani, če niso utemeljeni v skladu s členom 30 ES ali z nujno zahtevo.

3. Ureditev države članice, ki določa prepoved uporabe osebnih plovil tudi za vode, za katere pokrajinske vlade še niso sprejele odločitve, ali je za varstvo okolja tam potrebna prepoved uporabe, je nesorazmerna in zato neutemeljena, če ne vsebuje primernega roka, do katerega morajo pokrajinske vlade sprejeti zadevne odločitve.

4. Država članica je v skladu z Direktivo o določitvi postopka za zbiranje informacij zavezana ponovno sporočiti že sporočen predpis samo pod pogoji, navedenimi v členu 8(1), pododstavek 3.