WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 stycznia 2007 r. *

W sprawie C-251/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 14 czerwca 2004 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez G. Zavvosa i K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez A. Samoni i S. Chalę, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania : grecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 maja 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 września 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że zezwalając wyłącznie statkom pływającym pod banderą grecką na świadczenie usług holowniczych na otwartym morzu, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczącego stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski) (Dz.U. L 364, str. 7).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Rozporządzenie nr 3577/92

2 Motywy trzeci i czwarty rozporządzenia nr 3577/92 zostały sformułowane w następujący sposób:

„zniesienie ograniczeń w świadczeniu usług transportu morskiego w obrębie państw członkowskich jest niezbędne dla ustanowienia rynku wewnętrznego; rynek wewnętrzny obejmować będzie obszar, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i środków finansowych;

swoboda świadczenia usług powinna mieć zastosowanie w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich".

3 W świetle art. 1 rozporządzenia nr 3577/92 swoboda świadczenia usług transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 1993 r. do „armator[ów] Wspólnoty, których statki są zarejestrowane i pływają pod banderą państwa członkowskiego, pod warunkiem, że statki te spełniają wszystkie warunki wykonywania kabotażu w tym państwie członkowskim".

4 Artykuł 2 pkt 1 tego rozporządzenia definiuje „usługi transportu morskiego w obrębie państwa członkowskiego (kabotaż morski)" jako „usługi [z reguły] świadczone za wynagrodzeniem i obejmują[ce] zwłaszcza:

a) kabotaż kontynentalny: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między portami położonymi na terenie kontynentu lub głównego terytorium jednego i tego samego państwa członkowskiego bez zawijania na wyspy;

b) przybrzeżne usługi dostawcze: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między jakimkolwiek portem państwa członkowskiego i instalacjami lub budowlami położonymi na szelfie kontynentalnym tego państwa członkowskiego;

c) kabotaż wyspowy: przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między:

— portami położonymi na kontynencie a jedną lub więcej wyspami jednego i tego samego państwa członkowskiego,

— portami położonymi na wyspach jednego i tego samego państwa członkowskiego".

Rozporządzenie nr 4055/86

5 W świetle art. 1 ust. 4 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. L 378, str. 1):

„[…] przez »usługi transportu morskiego między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi«, gdzie są one z reguły świadczone za wynagrodzeniem, rozumie się:

a) wewnątrzwspólnotowe usługi żeglugowe:

przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między każdym portem w państwie członkowskim a każdym portem lub urządzeniem oddalonym od brzegu w innym państwie członkowskim;

b) ruch między państwami członkowskimi a państwami trzecimi:

przewóz pasażerów lub towarów drogą morską między portami w państwach członkowskich a portami lub urządzeniami oddalonymi od brzegu w państwie trzecim”.

Uregulowania krajowe

6 Artykuł 11 ust. 1 lit. b), aa) i bb) dekretu ustawodawczego nr 187/73 ustanawiającego kodeks publicznego prawa morskiego (zwany dalej „kodeksem") zastrzega, że wszelkie operacje holownicze wskazane w art. 188 kodeksu, jak również pomoc na morzu i morskie operacje ratunkowe określone w art. 189 tego kodeksu, mogą być dokonywane na wodach terytorialnych i pomiędzy wodami terytorialnymi Republiki Greckiej, wyłącznie przez statki pływające po banderą tego państwa.

7 Zgodnie z art.188 ust. 2 kodeksu, władze portowe wydają zarządzenie portowe określające przesłanki udzielenia portowej licencji holowniczej, regulamin holowniczy, przypadki obligatoryjnego holowania, uprawnienia holownicze w wodach portów i kotwicowisk, jak też inne niezbędne przepisy wykonawcze. W świetle ust. 3 tego przepisu zakres uprawnień holowniczych, wykonywanie operacji holowniczych przez inne statki okazjonalnie lub w nagłych przypadkach, związane z tym uprawnienia holowników i innych statków pływających pod obcą banderą jak też związane z tym przepisy wykonawcze określa się w dekrecie prezydenckim.

8 Z upoważnień tych skorzystano w szczególności w art. 1 ust. 1 dekretu prezydenckiego nr 45/83 w sprawie holowania statków, w świetle którego „wykonywane zawodowo holowanie między dwoma punktami znajdującymi się na greckich wodach terytorialnych, jak również świadczenie wszelkich usług bezpośrednio związanych

z tą czynnością, jest zastrzeżone dla statków greckich homologowanych zgodnie z obowiązującymi przepisami jako holowniki, posiadających w tym zakresie licencję wydaną przez właściwe władze portowe […]", oraz w art. 4 ust. 2 lit. b) ogólnego regulaminu portów wydanego przez komendanta greckiej policji portowej, zgodnie z którym armator składający wniosek o taką licencję zobowiązany jest przedstawić władzom portowym świadectwo przynależności państwowej.

9 Na podstawie art. 3 dekretu prezydenckiego nr 45/83 holownikom i innym statkom pływającym pod obcą banderą zezwala się na:

„a) cumowanie w każdym porcie greckim lub w jakimkolwiek miejscu na wybrzeżach greckich podczas holowania statku, łodzi pomocniczej lub jakiegokolwiek innego obiektu pływającego, którego holowanie rozpoczęto w porcie zagranicznym lub w jakimkolwiek miejscu na wybrzeżach obcego państwa lub na morzu pełnym;

b) branie na hol, w greckim porcie lub jakimkolwiek innym miejscu na wybrzeżach greckich, statku lub innego obiektu pływającego zmierzającego do portu zagranicznego lub jakiegokolwiek miejsca na wybrzeżach obcego państwa lub na morzu pełnym;

c) przepływ przez greckie wody terytorialne, gdy wychodząc z portu zagranicznego lub jakiegokolwiek miejsca na wybrzeżach obcego państwa lub na morzu pełnym, holują statek, łódź pomocniczą lub jakikolwiek inny obiekt pływający i kierują się do portu zagranicznego, do jakiegokolwiek miejsca na wybrzeżach obcego państwa lub na morze pełne […]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10 Uznając, że Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 1 rozporządzenia nr 3577/92, Komisja wszczęła przewidziane w art. 226 WE postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

11 Po umożliwieniu Republice Greckiej przedstawienia uwag, Komisja w dniu 27 lipca 2002 r. wydała uzasadnioną opinię wzywając to państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.

12 Pismem z dnia 13 listopada 2002 r. rząd grecki udzielił odpowiedzi na uzasadnioną opinię. Uznając tę odpowiedź za niewystarczającą, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

13 W swych uwagach przedstawionych Trybunałowi, strony skoncentrowały się zasadniczo na trzech zagadnieniach, to jest wyczerpującym charakterze wyliczenia zawartego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92 bądź jego braku, charakterze prawnym

holowania w prawie greckim oraz możliwości rozróżnienia pomiędzy holowaniem na obszarze portu i poza tym obszarem w celu ustalenia zakresu stosowania tego rozporządzenia.

14 W pierwszej kolejności choć Komisja przyznaje, że usługa holownicza nie jest wyraźnie wskazana w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92 jako „usługa transportu morskiego", uważa ona, że wyliczenie przedstawione w tym przepisie jest jedynie przykładowe, gdyż zostało poprzedzone sformułowaniem „zwłaszcza". Zatem za „kabotaż morski" należy uznać wszelkie usługi transportu morskiego z reguły świadczone za wynagrodzeniem. Holowanie odpowiada wszystkim elementom tej definicji.

15 Natomiast rząd grecki twierdzi, że sformułowanie „zwłaszcza" [„ειδικότερα" w greckiej wersji językowej] użyte w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92 powinno być rozumiane jako „dokładniej", w tym znaczeniu, że wprowadza wyczerpujące wyliczenie.

16 Ponadto pojęcie „usługi transportu morskiego" jest wyraźnie zdefiniowane w art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 4055/86.

17 Zdaniem rządu greckiego definicja tego pojęcia w rozpatrywanych rozporządzeniach nr 3577/92 i nr 4055/86 jest taka sama. Obejmuje ona poza elementami wskazanymi przez Komisję przedmiot transportu, to jest przemieszczenie pasażerów lub towarów, i w obu przypadkach jest wyczerpująca. Rząd ten dodaje, że usługi pomocy na morzu nie stanowią klasycznego przewozu oraz że statki, które uległy awarii nie mogą zostać uznane za towary, które muszą zostać przewiezione.

18 Komisja odpowiada, że choć definicja „usług transportu morskiego" zawarta w art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 4055/86 obejmuje jej zdaniem również holowanie, to definicja ta nie ma w każdym razie zastosowania w niniejszej sprawie z tego względu, że rozporządzenie to dotyczy wyłącznie usług międzynarodowego transportu morskiego.

19 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że z art. 3 dekretu prezydenckiego wynika, że holowanie nie zawsze jest uznawane w prawie greckim za usługę pomocniczą w stosunku do kabotażu morskiego, ponieważ wobec podobieństwa między usługami transportu morskiego a przypadkami holowania przewidzianymi w tym prawie, władze greckie zezwoliły, w drodze odstępstwa od art. 1 tego dekretu i w ściśle wskazanych okolicznościach, na dokonywanie tych ostatnich operacji przez holowniki pływające pod obcą banderą.

20 W odpowiedzi rząd grecki podnosi, że holowanie i pomoc na morzu stanowią w świetle prawa greckiego usługi pomocnicze, które służą jedynie prawidłowemu funkcjonowaniu usług transportu morskiego. Sam fakt przemieszczania holowanego statku lub konstrukcji pływającej pozbawionej własnego napędu jest niewystarczająca, by usługa ta utraciła pomocniczy charakter i nabyła status transportu

morskiego. Holowanie pozostaje zatem poza zakresem stosowania rozporządzenia nr 3577/92 wobec braku bezpośredniego związku pomiędzy tym co jest przewożone a holownikiem. Ponadto uznając, że art. 3 dekretu prezydenckiego nr 45/83 ustanawia odstępstwo od art. 1 tego dekretu, Komisja dokonała błędnej wykładni odpowiedniego zakresu stosowania tych dwóch przepisów. Rząd grecki wskazuje w tym względzie, że art. 1 tego dekretu dotyczy wykonywanego zawodowo holowania pomiędzy dwoma punktami znajdującymi się na greckich wodach terytorialnych, podczas gdy zakres stosowania art. 3 tego dekretu ogranicza się do sytuacji zawierających element zagraniczny.

21 W trzeciej kolejności Komisja twierdzi, że władze greckie nie ustanowiły rozróżnienia pomiędzy usługami holowniczymi świadczonymi na obszarze portu i poza portem, wbrew temu, co przewidziano w ostatnich projektach dyrektywy Komisji dotyczącej dostępu do rynku usług portowych. Jako że te ostatnie nie mają związku z kabotażem poza obszarem portu, zatem to rozporządzenie nr 3577/92 ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

22 Rząd grecki twierdzi, że nie należy obejmować usług holowniczych odmiennym uregulowaniom prawnym w zależności od tego czy są one świadczone na obszarze portu czy poza nim. Rozróżnienie dokonane ze względu na miejsce świadczenia tej usługi jest bowiem arbitralne, pozbawione podstawy prawnej i prowadzi do naruszenia pewności prawa przy stosowaniu rozporządzenia nr 3577/92.

Ocena Trybunału

23 Na wstępie należy przypomnieć, że na mocy art. 51 WE swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu traktatu WE dotyczącego transportu, pośród których znajduje się art. 80 ust. 2 WE, pozwalający Radzie Unii Europejskiej na przyjęcie właściwych przepisów dla transportu morskiego.

24 Na podstawie tego ostatniego przepisu Rada ustanowiła rozporządzenie nr 3577/92, mające na celu wprowadzenie zasady swobody świadczenia usług w zakresie kabotażu morskiego, na warunkach i z zastrzeżeniem wyjątków w nim przewidzianych.

25 W tym celu art. 1 tego rozporządzenia ustanawia zasadę swobody świadczenia usług kabotażu morskiego we Wspólnocie Europejskiej. Zatem przesłanki stosowania zasady swobodnego świadczenia usług przewidzianej w szczególności w art. 49 WE, zostały w ten sposób rozciągnięte na usługi kabotażu morskiego (zob. wyrok z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir i in., Rec. p. I-1271, pkt 20).

26 Natomiast z art. 51 ust. 1 WE w związku z art. 80 ust. 2 WE wynika, że usługi w ramach sektora transportu morskiego, pozostające poza zakresem stosowania rozporządzenia nr 3577/92 lub innych przepisów ustanowionych na podstawie art. 80 ust. 2 WE, są nadal regulowane ustawodawstwem państw członkowskich, z poszanowaniem art. 54 WE i innych postanowień ogólnych traktatu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 359, pkt 32).

27 Ponieważ w niniejszej sprawie Komisja oparła swą skargę wyłącznie na zarzucie naruszenia art. 1 rozporządzenia nr 3577/92, należy wyłącznie zbadać czy usługi holownicze na otwartym morzu, które należą do transportu morskiego w rozumieniu art. 80 ust. 2 WE, są objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia i stanowią „usługi w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski)" zdefiniowane w art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia. W swym orzeczeniu Trybunał nie

może bowiem wykraczać poza zarzuty podniesione w żądaniach przedstawionych w skardze Komisji na podstawie art. 226 WE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-255/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-5251, pkt 24 i powołane tam orzecznictwo).

28 W tym zakresie należy stwierdzić, że art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92 nie odnosi się w sposób wyraźny do holowania. Jednakże, jako że wyliczenie „usług kabotażu morskiego" w rozumieniu tego przepisu jest poprzedzone sformułowaniem „zwłaszcza", wyliczenia tego nie można a priori uznać za wyczerpujące.

29 Pomimo przykładowego charakteru wyliczenia zawartego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92, z wykładni pełnego brzmienia tego przepisu wynika, że zakresem jego stosowania objęte są usługi, po pierwsze, z reguły świadczone za wynagrodzeniem, a po drugie, polegające — jak wskazują na to przykłady kabotażu zawarte w tym przepisie — na przewozie pasażerów lub towarów drogą morską między dwoma punktami znajdującymi się na terytorium jednego państwa członkowskiego.

30 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie, jak zasadnie podnosi rząd grecki, w brzmieniu art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 4055/86, w świetle którego przez usługi transportu morskiego rozumie się usługi świadczone za wynagrodzeniem w zakresie przewozu pasażerów lub towarów drogą morską między portem w państwie członkowskim a portem lub urządzeniem oddalonym od brzegu w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim.

31 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 45–47 swej opinii, charakter i cechy holowania są inne niż kabotażu, zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92. Choć holowanie jest usługą z reguły świadczoną za wynagrodzeniem, nie polega

ono zasadniczo na bezpośrednim przewozie pasażerów lub towarów drogą morską. Polega ono raczej na pomocy w przemieszczeniu statku, wiertnicy, platformy lub boi. Holownik, który wspomaga statek przy manewrowaniu, dostarcza mu dodatkowy napęd, lub zastępuje jego silniki w razie awarii, udziela pomocy temu statkowi przewożącemu pasażerów lub towary, lecz nie jest sam statkiem transportującym.

32 W tych okolicznościach wywiedzenie ze sformułowania „zwłaszcza", zawartego w art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92 wniosku, że może ono poszerzać zakres stosowania tego przepisu na wszelkie usługi powiązane, akcesoryjne lub pomocnicze w stosunku do świadczenia usług transportu morskiego w obrębie państw członkowskich, niezależnie od tego czy mają one zdefiniowane w tym rozporządzeniu zasadnicze cechy kabotażu morskiego czy też są ich pozbawione, pozostawałoby w sprzeczności nie tylko z celem rzeczonego rozporządzenia, lecz również z pewnością prawa co do samego zakresu tego rozporządzenia.

33 Wynika z tego, że nie można uznać, iż holowanie jest objęte zakresem stosowania art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 3577/92.

34 W świetle całości powyższych rozważań skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

35 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Grecka wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta sprawę przegrała, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy