Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANDREI BIONDIEGO
przedstawiona w dniu 26 czerwca 2025 r. [1] [i]

Sprawa C-413/24

Vlaams Gewest
przeciwko
P&O North Sea Ferries Limited,
P&O Ferries Limited,
przy udziale:
P&O North Sea Ferries Limited

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Oostende (sąd gospodarczy w Gandawie, wydział w Ostendzie, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług – Transport morski – Artykuł 56 TFUE – Rozporządzenie nr 4055/86 – Zakres podmiotowy stosowania – System kontroli ruchu statków – Zryczałtowana opłata za obowiązkowe korzystanie z systemu – Kryterium dotyczące długości statków – Zwolnienie rejsów między dwoma portami tego samego państwa członkowskiego – Ograniczenie – Uzasadnienie – Nadrzędne względy interesu ogólnego – Bezpieczeństwo żeglugi na wodach portowych – Zasady konieczności i proporcjonalności – Stosowanie prawa Unii po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii – Artykuły 5 i 191 Umowy o handlu i współpracy między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską – Skutek bezpośredni – Brak

I. Wprowadzenie

1. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej wpłynęło na wszystkie sfery działalności gospodarczej, nie omijając również przewoźników morskich obsługujących połączenia między Europą kontynentalną a Wielką Brytanią. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Oostende (sąd gospodarczy w Gandawie, wydział w Ostendzie, Belgia), daje Trybunałowi możliwość, po pierwsze, uzupełnienia jego orzecznictwa dotyczącego swobody świadczenia usług transportu morskiego, a po drugie, ustalenia, czy na tę swobodę można powoływać się na niezmienionych warunkach po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii.

[1] Język oryginału: francuski.

2. Podczas żeglugi do flamandzkich portów morskich przewoźnicy morscy są zobowiązani przestrzegać przepisów decreet betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. w sprawie kontroli żeglugi na morskich szlakach dostępu oraz organizacji centrum ratownictwa morskiego i koordynacji[2], zwanego dalej „dekretem z dnia 16 czerwca 2006 r."). Artykuł 37 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. stanowi, że opłata[3], której wysokość ustala rząd flamandzki[4], jest należna z tytułu obowiązkowego korzystania z usług systemu kontroli ruchu statków przez statki zmierzające do portu położonego w sektorze operacyjnym tego systemu[5]. Opłata musi być uiszczana przez każdy statek o długości powyżej 41 metrów przypływający z morza i zmierzający do flamandzkiego portu objętego systemem kontroli ruchu statków[6]. Jeśli statek wpłynie do danej strefy więcej niż raz w ciągu dnia, opłata należy się tylko raz[7]. Opłata nie jest należna w przypadku żeglugi między portami flamandzkimi[8]. Ponadto dekret z dnia 16 czerwca 2006 r. wyraźnie stanowi, że opłata nie jest należna w przypadku żeglugi śródlądowej łodzi o długości poniżej 41 metrów[9] oraz niektórych innych kategorii statków[10]. Zryczałtowana wysokość opłaty jest ustalana w zależności od długości danego statku[11].

3. Od 1996 r. Het Vlaamse Gewest (region Flandria, Belgia) wystawia P&O North Sea Ferries Limited (oddział w Belgii) (zwanej dalej „P&O" lub „pozwaną w postępowaniu głównym")[12] rachunki za, po pierwsze, usługi pilotażowe, a po drugie, obowiązkowe korzystanie z systemu kontroli ruchu statków. O ile rachunki dotyczące tych usług zostały uregulowane, o tyle P&O systematycznie kwestionowała rachunki dotyczące systemu kontroli ruchu statków w odniesieniu do żeglugi do i z portu w Zeebrugge (Belgia), w wyniku czego wierzytelność regionu Flandria przekroczyła łącznie 13 mln EUR.

4. Region Flandria wniósł do sądu odsyłającego przeciwko P&O pozew o zapłatę zaległych rachunków za okres od dnia 30 kwietnia 1996 r. wraz z odsetkami ustawowymi[13] w odpowiednim przypadku.

5. P&O podnosi przed sądem odsyłającym, że opłata uiszczana za system kontroli ruchu statków oraz obowiązek korzystania ze świadczonych przez ten system usług kontroli ruchu statków mają stanowić przeszkodę dla swobody świadczenia usług transportowych z i do portu w Zeebrugge i być sprzeczne z art. 56 TFUE oraz z art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego

2 *Belgisch Staatsblad* z dnia 26 października 2006 r., s. 57703.

3 W aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, opłata to jest również określana jako należność, rekompensata [zgodnie z kwalifikacją przyjętą przez belgijski Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) w wyroku z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie 44/2010, o którym mowa w pkt 20 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym] lub wynagrodzenie. Zgodnie z kwalifikacją art. 37bis ust. 1 pkt 1 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. w tekście niniejszej opinii będę posługiwał się pojęciem „opłaty".

4 Artykuł 37 ust. 2 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

5 Artykuł 37 ust. 1 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

6 Artykuł 37bis ust. 2 i 3 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

7 Artykuł 37bis ust. 2 akapit drugi dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

8 Artykuł 37bis ust. 2 akapit trzeci dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

9 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w 2023 r. minimalna długość została ustalona na 41 metrów. W latach 2008–2023 wynosiła ona 46 metrów.

10 Artykuł 37bis ust. 3 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. W odniesieniu do kategorii zwolnionych wskazanych przez rząd flamandzki zob. art. 37 ust. 1 pkt 1 i 2 tego dekretu.

11 Zgodnie z brzmieniem art. 37bis ust. 5 dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r.

12 P&O jest spółką prawa angielskiego prowadzącą w Belgii działalność w sektorze pasażerskiego i towarowego transportu morskiego między Zjednoczonym Królestwem a Europą kontynentalną.

13 Ponadto powództwo wytoczone przez stronę powodową w postępowaniu głównym zmierza do zasądzenia od P&O zapłaty rachunków, których wymagalność zapadła w toku postępowania, lub przynajmniej do zawieszenia postępowania w tej kwestii (zob. pkt 9 i 10 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym).

między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [14]. W szczególności niedozwoloną dyskryminację ma stanowić zwolnienie żeglugi między portami flamandzkimi. Ponadto opłaty ponoszone przez podmioty świadczące usługi transportu morskiego mają nie mieć w rzeczywistości żadnego związku z faktycznym korzystaniem z usług systemu kontroli ruchu statków. Z tego punktu widzenia przepisy krajowe także mają stanowić nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług transportu morskiego [15].

6. Region Flandria argumentuje, że prawo Unii dopuszcza uzasadnione ograniczenia swobody świadczenia usług, co Trybunał miał już zaaprobować [16], a zwolnienie ruchu między portami flamandzkimi ma na celu uniknięcie wielokrotnego uiszczania opłaty [17]. Wskazuje on, że usługi kontroli ruchu statków obejmują zasadniczo bezpieczeństwo i płynność żeglugi, zarządzanie i obsługę radarów na rzece Skalda niezbędnych do zarządzania żeglugą i nadzoru nad nią w tym sektorze, dostarczanie informacji i wyposażenia do zdalnego sterowania żeglugą, wdrożenie wspólnego z Niderlandami zarządzania żeglugą w zakresie bezpieczeństwa i płynności w ruchu morskim w regionie, wsparcie i koordynację operacji ratunkowych i holowniczych na morzu, a także zarządzanie i nadzór nad realizacją umów zawartych między regionem Flandria a flamandzkimi służbami kapitanatu portów.

7. Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do dyskryminującego lub ograniczającego charakteru zwolnienia. Ponadto zauważa, że chociaż warunki dostępu do portów flamandzkich są zasadniczo różne, to jednak stosuje się stawkę ryczałtową, która różni się jedynie w zależności od długości statku. Zastosowanie takiej stawki rodzi pytanie, czy ograniczenie swobody świadczenia usług, jakie ewentualnie stanowi opłata systemu kontroli ruchu statków obliczana wyłącznie na podstawie długości statku, może być obiektywnie uzasadnione.

8. Wreszcie P&O podnosi przed sądem odsyłającym, że zgodnie z art. 191 [18] umowy z dnia 30 grudnia 2020 r. o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony (zwanej dalej „umową o handlu i współpracy”) [19], w odniesieniu do rachunków wystawionych po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, może się ona nadal powoływać na niezgodność przepisów flamandzkich z zasadą swobody świadczenia usług gwarantowaną przez prawo Unii, co kwestionuje strona powodowa w postępowaniu głównym.

[14] Dz.U. 1986, L 378, s. 1; sprostowane (zob. sprostowanie Dz.U. 1987, L 93, s. 17) a następnie zmienione rozporządzeniem Rady EWG nr 3573/90 z dnia 4 grudnia 1990 r. (Dz.U. 1990, L 353, s. 16). Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, że „[s]woboda świadczenia usług transportu morskiego między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi ma zastosowanie do obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia osoby, na rzecz której usługi mają być świadczone”. Artykuł 1 ust. 3 stanowi, że „[p]rzepisy art. 55–58 i art. 62 [traktatu EWG] stosują się do kwestii objętych niniejszym rozporządzeniem”.

[15] P&O podnosi w szczególności, że statki poruszające się między dwoma portami flamandzkimi mogą, w zależności od przebiegu trasy, korzystać z usług systemu kontroli ruchu statków na znacznie dłuższym odcinku niż ten, którym poruszają się statki przypływające od strony morza. Ponadto żegluga do portu w Antwerpii (Belgia) ma wymagać bardziej intensywnego wspomagania, w szczególności ze względu na dużą liczbę statków zawijających do tego portu oraz wąskość jego dróg wodnych. Statki poruszające się między portem flamandzkim a portem w Antwerpii nie muszą jednak partycypować w kosztach finansowych za korzystanie z tych usług. Koszty tych ostatnich są zatem ponoszone przez podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty.

[16] Region Flandria powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364).

[17] Na przykład – raz w momencie zawinięcia do portu flamandzkiego od strony morza, a następnie ponownie przy wejściu do innego portu flamandzkiego z tego pierwszego portu.

[18] Tekst tego artykułu jest przytoczony w przypisie 51 niniejszej opinii.

[19] Dz.U. 2021, L 149, s. 10.

II. Pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

9. W tych okolicznościach ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Oostende (sąd gospodarczy w Gandawie, oddział w Ostendzie) postanowił zawiesić postępowanie i postanowieniem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 13 czerwca 2024 r., zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy uregulowanie dotyczące usług świadczonych w systemie kontroli ruchu statków wraz z powiązaną z nim, uzależnioną od długości statku stawką ryczałtową, która ma zastosowanie w przypadku ruchu morskiego skierowanego do portu flamandzkiego z portu w innym państwie członkowskim, lecz nie ma zastosowania do ruchu pomiędzy portami flamandzkimi ze względu na to, że ten drugi rodzaj ruchu morskiego jest zwolniony z opłacania stawki, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu rozporządzenia [nr 4055/86] w związku z art. 56 TFUE?

2) Czy zastosowanie jednolitej, zależnej wyłącznie od długości statku stawki opłaty systemu kontroli ruchu statków za dostęp do zasadniczo różniących się portów powoduje, że ta stawka opłaty jest sprzeczna ze swobodą świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE, oraz z rozporządzeniem [nr 4055/86] z tego powodu, że nie uwzględnia innych ważnych czynników charakterystycznych dla trasy żeglugowej do danego portu, takich jak odległość, jaką statek pokonuje w obszarze systemu kontroli ruchu statków, odległość pomiędzy otwartym morzem a portem lub złożoność i cechy szczególne danego portu?

3) Czy art. 191 umowy [o handlu i współpracy] należy interpretować w ten sposób, że także i po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej usługodawcy mający siedzibę w tych państwach mogą powoływać się na prawo Unii, a na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć w ten sam sposób zarówno w odniesieniu do okresu przed wystąpieniem, jak i po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej?”.

10. Region Flandria, P&O oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie.

III. Analiza

A. W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

11. Na wstępie pragnę przypomnieć, że zgodnie z tym, co przewidywał art. 84 ust. 2 EWG w związku z art. 61 EWG[20], postanowienia traktatu dotyczące swobody świadczenia usług znalazły zastosowanie w całości do sektora transportu morskiego na mocy rozporządzenia nr 4055/86 ustanawiającego środki wykonawcze do tej swobody podstawowej w sektorze transportu morskiego. Z art. 1 ust. 3 i art. 8 tego rozporządzenia wynika mianowicie, że wszystkie zasady traktatu dotyczące swobody świadczenia usług mają zastosowanie do kwestii, które rozporządzenie obejmuje[21]. To właśnie ze względu na to wyraźne odniesienie w rozporządzeniu nr 4055/86 do postanowień traktatu dotyczących swobody świadczenia usług przepisy krajowe

[20] Obecnie odpowiednio art. 100 i 58 TFUE.

[21] Zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 30, 31).

regulujące usługi transportu morskiego będą musiały być zgodne z klasycznym orzecznictwem Trybunału dotyczącym zniesienia wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i usunięcia wszelkich nieuzasadnionych ograniczeń [22].

12. Z orzecznictwa tego wynika, że swoboda świadczenia usług, której stosowanie zapewnia rozporządzenie nr 4055/86, zakazuje nie tylko wszelkiej dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, lecz także zniesienia wszelkich ograniczeń swobody świadczenia usług, nawet jeśli ograniczenie to jest stosowane bez rozróżnienia wobec usługodawców krajowych i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli ograniczenia te zakazują działalności usługodawcy w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi, utrudniają tę działalność lub czynią ją mniej atrakcyjną [23].

13. Swoboda świadczenia usług stoi zatem na przeszkodzie stosowaniu wszelkich regulacji krajowych, które czynią świadczenie usług między państwami członkowskimi trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego, chyba że regulacje te okazują się uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i pod warunkiem, że przepisy, które z nich wynikają, są konieczne i proporcjonalne [24].

14. W dwóch pierwszych pytaniach prejudycjalnych sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o zajęcie stanowiska w odniesieniu do dwóch odrębnych aspektów regulacji krajowej. W pierwszej kolejności zbadam zatem ustanowione w niej zwolnienie ruchu między portami flamandzkimi, a następnie zbadam kwestię stosowania jednolitej stawki opłat obliczanej wyłącznie na podstawie długości statków.

1. W przedmiocie zwolnienia ruchu między dwoma portami flamandzkimi

15. Trybunał orzekł już, że w ramach pobierania opłat za usługi systemu kontroli ruchu statków w portach system przewidujący preferencyjne traktowanie statków dopuszczonych do kabotażu morskiego – który był zastrzeżony dla statków pływających pod banderą krajową – stanowi formę dyskryminacji pośredniej pomiędzy podmiotami gospodarczymi ze względu na ich przynależność państwową, ponieważ statki pływające pod banderą krajową są co do zasady eksploatowane przez podmioty krajowe. Faworyzowana grupa składała się głównie z krajowych podmiotów gospodarczych [25].

16. Jako że regulacja krajowa wyraźnie przewiduje, że statki pływające między dwoma portami flamandzkimi są zwolnione z opłaty należnej za korzystanie z systemu kontroli ruchu statków, kryterium ustanowionym w tej regulacji w celu ustalenia, czy dane statki należy zwolnić z opłaty, jest kryterium *wewnętrznego* charakteru żeglugi.

[22] Zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 32).

[23] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 18 czerwca 1998 r., Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, pkt 56); z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 32).

[24] Zobacz wyroki: z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 14 listopada 2002 r., Geha Naftiliaki i in. (C-435/00, EU:C:2002:661, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

[25] Zobacz wyrok z dnia 17 maja 1994 r., Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, pkt 32–34).

17. Jak podsumował sąd odsyłający, statek morski pływający między Zeebrugge a Antwerpią w jednym lub drugim kierunku jest zwolniony z opłaty, w związku z czym usługi systemu kontroli ruchu statków są świadczone na rzecz tego statku nieodpłatnie, podczas gdy za te same usługi świadczone dla statku przypływającego z portu w innym państwie członkowskim wystawiane są rachunki.

18. Oczywiste jest, że do usług transportowych świadczonych między portem flamandzkim a portem w innym państwie członkowskim stosuje się system opłat mniej korzystny niż system stosowany do transportu między dwoma portami flamandzkimi [26]; ten pierwszy stawia w mniej korzystnej sytuacji podmioty takie jak P&O, które jak się wydaje – choć płyną do lub z portu flamandzkiego – nie pływają pomiędzy portami flamandzkimi. Nawet jeśli uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie zastrzega tego ruchu ani dla statków pływających pod banderą krajową (jak miało to miejsce w sprawie Corsica Ferries [27]), ani dla statków eksploatowanych przez podmioty krajowe, można zasadnie założyć, że to właśnie belgijskie podmioty gospodarcze są najbardziej aktywne na tych wewnętrznych szlakach morskich.

19. Region Flandria podniósł przed sądem odsyłającym, że zwolnienie, z którego korzystają statki pływające między portami flamandzkimi, nie ma negatywnego wpływu na statki płynące do portu flamandzkiego z innego państwa członkowskiego, ponieważ nie działają one na tym samym rynku. Jednakże, jak podnosi P&O, przynajmniej część statków pływających między portami flamandzkimi działa na tym samym rynku co obsługujące trasy wewnątrzwspólnotowe statki przypływające z morza lub wypływające w morze.

20. Region Flandrii twierdzi ponadto, że każdy statek przypływający z morza i zmierzający do portu flamandzkiego płaci za otrzymane usługi systemu kontroli ruchu statków. Nie zmienia to faktu, że taka usługa musi być również świadczona podczas rejsu łączącego dwa porty flamandzkie, a zatem stanowi korzyść dla statków objętych zwolnieniem [28]. Trudno jest zatem argumentować, jak czyni to region Flandria, że zwolnienie opiera się na obiektywnych kryteriach niezależnych od portu wyjścia lub przeznaczenia statków [29].

21. Region Flandria wyjaśnia dalej, że w rzeczywistości zwolnienie ma na celu wyłączenie pewnego rodzaju żeglugi z zakresu stosowania opłat [30]. Prawdą jest, jak orzekł Trybunał w wyroku Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen [31], że zwolnienie dotyczące żeglugi innego rodzaju niż ten, który podlega opłacie, do momentu, gdy te usługi są różne, może być uznane za zgodne ze swobodą świadczenia usług. Przypominam jednak, że w niniejszej sprawie art. 37bis dekretu

[26] Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 października 1994 r., Komisja/Francja (C-381/93, EU:C:1994:370, pkt 22). P&O słusznie zauważa, że wszelkie ograniczenie swobody świadczenia usług, nawet niewielkie, są zakazane [zob. wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r., Corsica Ferries (France) (C-49/89, EU:C:1989:649, pkt 8)].

[27] Wyrok z dnia 17 maja 1994 r. (C-18/93, EU:C:1994:195).

[28] Istnienie tego zwolnienia jest właśnie powodem, dla którego region Flandria, wbrew temu, co twierdzi, nie może poprzeć swojej tezy wyrokiem z dnia 17 lutego 2005 r., Viacom Outdoor (C-134/03, EU:C:2005:94).

[29] Jeśli chodzi o dane liczbowe przedstawione przez region Flandria w pkt 36 jego uwag na piśmie, ograniczę się do stwierdzenia, że dane te dotyczą jedynie roku 2013. W tamtym roku ruch między portami flamandzkimi miał wynieść 1295 przewozów. 628 z tych przewozów – czyli nieco ponad 40 % ruchu między portami flamandzkimi – miało odbywać się pod banderą belgijską. 385 przewozów miało dotyczyć wyłącznie przewozów pomiędzy dwoma flamandzkimi portami, z czego 373 (prawie 97 %) zostało wykonanych przez statki pływające pod belgijską banderą. Nie podano informacji na temat miejsca siedziby przewoźników morskich, których statki pływały pod belgijską banderą.

[30] Region Flandria daje bowiem do zrozumienia, że większość ruchu między dwoma portami flamandzkimi jest obsługiwana przez statki przeznaczone wyłącznie do żeglugi śródlądowej.

[31] Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 33, 34, 36).

z dnia 16 czerwca 2006 r. nie wprowadza rozróżnienia w zależności od danego rodzaju żeglugi. W tych okolicznościach czynienie dalszej analogii do sytuacji, o której mowa w tym wyroku, nie wydaje mi się możliwe [32].

22. Jeżeli nawet – jak twierdzi również region Flandria – art. 37bis dekretu z dnia 16 czerwca 2006 r. ma w rzeczywistości na celu zwolnienie tych statków, które na mocy prawa Unii nie podlegają systemowi monitorowania i informacji o ruchu statków [33], to po raz kolejny jednak trzeba stwierdzić, że taki argument zdaje się wynikać raczej z rekonstrukcji a posteriori powodu zwolnienia, niż z kryterium zwolnienia wynikającego bezpośrednio z brzmienia tego artykułu.

23. Przede wszystkim w świetle funkcji zapewnianej przez system kontroli ruchu statków, o której mowa w pkt 6 niniejszej opinii, we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wskazano obiektywnych różnic między ruchem między państwami członkowskimi a ruchem wewnętrznym, które mogłyby wyjaśnić zwolnienie tego ostatniego [34].

24. Proponuję zatem stwierdzić, że system będący przedmiotem postępowania głównego w zakresie, w jakim nakłada obowiązek opłaty na statki wpływające do portu flamandzkiego, ale zwalnia z tego obowiązku statki pływające między dwoma portami flamandzkimi, może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym ten świadczy podobne usługi, i stanowi ograniczenie swobody ich przepływu [35].

25. Takie ograniczenie można dopuścić jedynie wtedy, gdy jest uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony zdrowia publicznego, zgodnie z art. 51 i 52 TFUE mającymi zastosowanie w dziedzinie swobody świadczenia usług na podstawie art. 62 TFUE, albo gdy wynika z nadrzędnych względów interesu ogólnego uznanych przez Trybunał [36].

26. Tymczasem żaden z tych względów nie występuje w niniejszej sprawie, ponieważ jedyne szczególne [37] uzasadnienie przedstawione przez region Flandria polega na twierdzeniu, że zwolnienie ruchu między portami flamandzkimi ma na celu uniknięcie wielokrotnego regulowania opłaty systemu kontroli ruchu statków przez statki, które już wpłynęły od morza do portu flamandzkiego.

27. Wobec braku ważnego uzasadnienia należy stwierdzić istnienie zakazanego ograniczenia.

[32] Zobacz w szczególności, w celu porównania z sytuacją rozpatrywaną w postępowaniu głównym, pkt 44 wspomnianego wyroku.

[33] Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG (Dz.U. 2002, L 208, s. 10).

[34] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 37).

[35] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

[36] Zobacz wśród bogatego orzecznictwa wyrok z dnia 6 maja 2021 r., Analisi G. Caracciolo (C-142/20, EU:C:2021:368, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

[37] Region Flandria podnosi, w kontekście odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, szereg argumentów dotyczących ewentualnego uzasadnienia opłaty systemu kontroli ruchu statków i opartych w istocie na konieczności zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa na morzu. Jednakże, jak wynika w szczególności z pkt 49 uwag na piśmie region Flandria, argumenty te dotyczą w rzeczywistości próby uzasadnienia kryterium dotyczącego długości statków, które jest przedmiotem drugiego pytania prejudycjalnego skierowanego do Trybunału.

2. W przedmiocie stosowania jednolitej stawki opłat uwzględniającej jedynie długość statków

28. Dekret z dnia 16 czerwca 2006 r. nakłada obowiązek uiszczenia zryczałtowanej opłaty systemu kontroli ruchu statków jedynie na statki o długości 41 metrów i więcej, w przypadku gdy statki te przypływają z portów innych państw członkowskich do portów flamandzkich lub wypływają z tych ostatnich do portu innego państwa członkowskiego.

29. To właśnie te dwa aspekty uregulowań flamandzkich są obecnie badane w świetle art. 1 rozporządzenia nr 4055/86 [38].

30. Przypomnę, że w wyroku Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen Trybunał badał system kontroli ruchu statków, który nakładał obowiązek uiszczania należności na statki oceaniczne o długości powyżej 41 metrów, które musiały obowiązkowo uczestniczyć w takim systemie, podczas gdy inne statki, takie jak statki żeglugi śródlądowej, były z niej zwolnione [39]. Trybunał orzekł, że uiszczenie takiej opłaty może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym świadczenie tych usług i stanowi ograniczenie swobody ich przepływu. Biorąc pod uwagę, że badane wówczas przez Trybunał regulacje krajowe były bardzo podobne do tych w niniejszej sprawie, tutaj również Trybunał powinien orzec o istnieniu przeszkody.

31. Jeśli chodzi o przedstawione względy uzasadniające, one także bez trudu powinny zostać uznane przez Trybunał. System kontroli ruchu statków umożliwia bowiem doradzanie statkom i udzielanie im informacji niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi, sygnalizując w szczególności przeszkody i inne czasami niewidoczne ruchy, jak również wszelkie inne istotne informacje. Jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, celem jest zapewnienie dowództwu statków wszelkich niezbędnych porad i pełnych informacji w celu określenia najwłaściwszej, najbezpieczniejszej i najpłynniejszej trasy do i z portu [40]. Jak utrzymuje region Flandria, system niezaprzeczalnie pomaga zachować interes ogólny w zakresie bezpieczeństwa, a Trybunał uznał już, że cel zapewnienia bezpieczeństwa na wodach portowych stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego [41].

32. Niemniej jednak, aby rozpatrywane uregulowanie krajowe było uzasadnione, musi ono być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [42].

33. Konieczny charakter nie budzi żadnych wątpliwości. Analogicznie do wyroku Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen [43] należy przyjąć, że system kontroli ruchu statków stanowi usługę nautyczną o zasadniczym znaczeniu dla utrzymania bezpieczeństwa publicznego na wodach

[38] Moim zdaniem sąd odsyłający może już rozstrzygnąć zawisły przed nim spór wyłącznie na podstawie odpowiedzi, której proponuję udzielić na pytanie pierwsze, ponieważ wystarczy stwierdzić, że prawo Unii sprzeciwia się jednemu z trzech aspektów uregulowań flamandzkich poddanych ocenie Trybunału (mianowicie zwolnieniu ruchu między portami flamandzkimi, podmiotowemu zakresowi stosowania opłaty i jej ryczałtowemu charakterowi).

[39] Zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 24).

[40] Zobacz pkt 17 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

[41] Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2011 r., Naftiliaki Etaireia Thasou i Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 i C-129/10, EU:C:2011:163, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Nawet jeżeli niewątpliwie w tym pomaga, ten nadrzędny wzgląd interesu ogólnego wydaje mi się bardziej precyzyjny niż uzasadnienie wynikające bezpośrednio z traktatu i związane z ochroną bezpieczeństwa publicznego, przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364) (zob. pkt 41 tego wyroku).

[42] Zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 39).

[43] Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364).

przybrzeżnych i portowych oraz że opłata, której podlegają statki pełnomorskie o długości przekraczającej 41 metrów jako beneficjenci tej usługi, przyczynia się do realizacji ogólnego interesu bezpieczeństwa publicznego na tych wodach.

34. Natomiast związek między kryterium przyjętym dla nałożenia obowiązku opłaty (czyli długości statku) a realizowanym celem nie jest jednoznaczny i budzi wątpliwości co do proporcjonalności systemu rozpatrywanego w postępowaniu głównym.

35. W pierwszej kolejności jestem w stanie sobie wyobrazić, że ruch generowany przez najdłuższe statki powoduje szereg problemów i wymaga wzmożonej czujności w zakresie określania ich tras i spełnienia wszystkich warunków niezbędnych do bezpiecznej żeglugi. Zagrożenia dla bezpieczeństwa żeglugi wydają się proporcjonalne do wielkości wykorzystywanych do tego celu statków. Jednakże jeden tylko statek o długości powyżej 41 metrów niekoniecznie stanowi większe zagrożenie dla ruchu niż to, które wywołałyby 2 statki o długości 20 metrów. Nie można wykluczyć sytuacji, w których ruch generowany przez mniejsze statki stwarzałby w rzeczywistości porównywalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, jak obecność w wodach portowych statku o długości przekraczającej 41 metrów. Zasadne jest zatem pytanie, w jakim zakresie zapewnienie bezpieczeństwa na wodach portowych nie wymagałoby informowania właśnie statków objętych opłatą o ruchu generowanym przez mniejsze jednostki.

36. Przypominam, że Trybunał orzekł już w wyroku Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen, że uregulowanie krajowe, które nakłada obowiązek uiszczenia należności na statki morskie o długości przekraczającej 41 metrów, jest proporcjonalne „z zastrzeżeniem, że zachowana jest rzeczywista relacja między kosztem usługi świadczonej na rzecz tych statków a wysokością wspomnianej opłaty”, co nie miałoby miejsca w przypadku, gdyby opłata ta obejmowała również „*koszty wynikające z obsługi innych kategorii statków niż statki morskie o długości przekraczającej 41 metrów*” [44].

37. Tymczasem strona powodowa w postępowaniu głównym nie przedstawia żadnego konkretnego dowodu potwierdzającego istnienie takiego stanu rzeczy ani nie wyjaśnia, dlaczego koszt nieuchronnie związany z kontrolą ruchu mniejszych statków ma nie być im fakturowany.

38. W drugiej kolejności, opierając się częściowo na opinii rzecznika generalnego S. Albera w sprawach połączonych Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen [45], P&O utrzymuje, że aby wycena była proporcjonalna, powinna również uwzględniać obiektywne trudności w żegludze właściwe dla każdego portu.

39. Jestem zdania, że wysokość opłat systemu kontroli ruchu statków, chociaż może uwzględniać długość statku, musi również uwzględniać czynniki, które wydają się być bardziej bezpośrednio związane z realizowanym celem bezpieczeństwa i które mogą ustanowić konkretny związek między faktycznym korzystaniem z usługi a obiektywną potrzebą [46] korzystania z systemu kontroli ruchu statków przez beneficjenta usługi [47]. W tych okolicznościach zróżnicowanie wysokości opłat w zależności od danego portu oraz obiektywnych trudności związanych z żeglugą i cumowaniem w tym porcie wydaje się lepiej dostosowane do tego celu. Sąd odsyłający

[44] Wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r., Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen (C-430/99 i C-431/99, EU:C:2002:364, pkt 43). Wyróżnienie moje. Koncepcja korelacji zostanie podjęta przez Trybunał w jego późniejszym orzecznictwie [zob. wyrok z dnia 14 listopada 2002 r., Geha Naftiliaki i in. (C-435/00, EU:C:2002:661, pkt 26)].

[45] C-430/99 i C-431/99 (EU:C:2001:464). P&O opiera się w szczególności na pkt 123 i 130 tej opinii.

[46] Konieczność tę można domniemywać z uwagi na występujący w sprawie interes ogólny, w związku z czym argument P&O, zgodnie z którym nie potrzebuje ona świadczonej usługi, należy oddalić.

[47] Ta obiektywna konieczność pozwala na niekwestionowanie obowiązkowego charakteru uczestnictwa w systemie kontroli ruchu statków.

sam potwierdza istnienie znacznych różnic regionalnych, wskazując, że dostęp do portu w Antwerpii i dostęp do portu w Zeebruge różnią się zasadniczo pod względem charakteru i stopnia złożoności, ponieważ ten ostatni jest łatwo dostępny z morza otwartego, podczas gdy dostęp do pierwszego wymaga ostrożnego pokonania ujścia zachodniej Skaldy [48]. Wysokość opłat nie odzwierciedla jednak tych różnic.

40. Z powyższego wynika, że aby ograniczenie swobody świadczenia usług – polegające na obowiązku uiszczenia zryczałtowanej opłaty z tytułu obowiązkowego korzystania z systemu kontroli ruchu statków wyłącznie przez statki o długości przekraczającej 41 metrów – było proporcjonalne do realizowanego celu, musi ono opierać się na faktycznym związku między wysokością pobieranej opłaty a obiektywną koniecznością zapewnienia tej usługi. Ocena tej konieczności powinna uwzględniać, z jednej strony, istnienie szczególnych zagrożeń, jakie tego rodzaju statki mogą stwarzać dla bezpieczeństwa żeglugi, a z drugiej strony – konkretne trudności nawigacyjne związane z żeglugą w porcie docelowym i zawinięcia, wynikające z ich specyfiki. Do sądu odsyłającego należy upewnienie się, że struktura opłaty określona w uregulowaniach krajowych spełnia te przesłanki.

B. W przedmiocie pytania trzeciego

41. Zdaniem P&O z art. 191 umowy o handlu i współpracy [49] wynika, że ruch morski do Unii ze Zjednoczonego Królestwa nie powinien być traktowany w sposób mniej korzystny niż ruch morski między państwami członkowskimi. P&O wywodzi z tego, że przepis ten ustanawia swobodę świadczenia usług, która nadal miałaby zastosowanie po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii i która powinna wymagać stosowania przez sąd odsyłający rozporządzenia nr 4055/86 w odniesieniu do części rachunków dotyczących okresu następującego po tym wystąpieniu.

42. Ze swej strony region Flandria kwestionuje to stanowisko i twierdzi, że usługodawcy mający siedzibę w Zjednoczonym Królestwie nie mogą już powoływać się na prawo Unii w taki sam sposób po wystąpieniu.

43. Na wstępie pragnę przypomnieć, że Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (zwana dalej „umową o wystąpieniu”) [50] weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. i przewidywała okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2020 r., w którym Zjednoczone Królestwo powinno być

[48] Punkty 46 i 50 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Warto również zauważyć, że sąd odsyłający wskazuje w pkt 18 swojego wniosku, że opłata jest pobierana od statku morskiego, który wpływa do Zeebrugge, ze względu na to, że obok portu w Zeebrugge znajduje się krótki pas wodny w sektorze operacyjnym systemu kontroli ruchu statków.

[49] „Obowiązki
1. Bez uszczerbku dla środków niespełniających wymogów lub innych środków, o których mowa w art. 133 i 139, każda ze stron wdraża zasadę nieograniczonego dostępu do międzynarodowych rynków morskich i handlu morskiego na zasadach handlowych i niedyskryminujących poprzez:
a) przyznanie statkom pływającym pod banderą drugiej strony lub obsługiwanym przez usługodawców drugiej strony traktowania nie mniej korzystnego niż traktowanie przyznawane swoim własnym statkom, między innymi w odniesieniu do:
(i) dostępu do portów;
(ii) korzystania z infrastruktury portowej;
(iii) korzystania z morskich usług pomocniczych […];
b) udostępnienie podmiotom drugiej strony świadczącym usługi międzynarodowego transportu morskiego, na warunkach rozsądnych i nie mniej korzystnych niż te, które stosuje wobec swoich własnych dostawców lub statków lub wobec statków lub dostawców z państwa trzeciego (włączając w to opłaty i należności, specyfikacje i jakość świadczonej usługi), następujących usług portowych: pilotaż, holowanie [,…] usługi kapitanatu portu, […] usługi operacyjne na nabrzeżu niezbędne do funkcjonowania statku, włączając w to usługi komunikacyjne […]”.

[50] Dz.U. 2020, L 29, s. 7.

uznawane za państwo członkowskie [51], a w konsekwencji stosunki między Unią a tym byłym państwem członkowskim były regulowane prawem Unii [52], o ile nie określono inaczej. Okres przejściowy charakteryzował się dalszym stosowaniem znacznej części dorobku Unii, aby ograniczyć niepewność i, w miarę możliwości, ograniczyć do minimum zakłócenia spowodowane przez okoliczność, że w dniu wystąpienia traktaty przestają obowiązywać w stosunku do odchodzącego państwa [53].

44. Od zakończenia okresu przejściowego stosunki prawne między Zjednoczonym Królestwem a Unią reguluje umowa o handlu i współpracy.

45. Artykuł 191 ust. 1 lit. a) umowy o handlu i współpracy ustanawia zasadę równego traktowania, w szczególności w odniesieniu do dostępu do portów, korzystania z infrastruktury portowej, korzystania z morskich usług pomocniczych, wyznaczania miejsca do cumowania statku w porcie oraz urządzeń do załadunku i rozładunku, w tym powiązanych opłat [54] i należności. Umawiające się strony zobowiązały się również do zniesienia wszelkich jednostronnych środków lub przeszkód administracyjnych, które mogłyby stanowić ukryte ograniczenie lub mieć dyskryminujący skutek w stosunku do swobodnego świadczenia usług międzynarodowego transportu morskiego [55].

46. Wbrew temu, co twierdzi P&O, artykuł ten nie stanowi literalnej transpozycji swobody świadczenia usług, ustanowionej w art. 56 TFUE, w stosunkach pomiędzy Unią a Zjednoczonym Królestwem, które należało ukształtować na nowo.

47. Należy niemniej umieścić art. 191 umowy o handlu i współpracy we właściwym mu kontekście normatywnym.

48. Tak więc, o ile celem umowy o handlu i współpracy jest stworzenie podstaw dla „szeroko zakrojonych stosunków" między umawiającymi się stronami w obszarze „dobrobytu i dobrego sąsiedztwa charakteryzującego się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy, z poszanowaniem autonomii i suwerenności stron" [56], o tyle stosunki między Unią a Zjednoczonym Królestwem są od końca okresu przejściowego bezsprzecznie regulowane przez międzynarodowe prawo publiczne, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Jakakolwiek wykładnia umowy o handlu i współpracy musi być zgodna z przepisami prawa międzynarodowego, a w szczególności z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. [57]. W art. 4 ust. 2 umowy o handlu i współpracy wyjaśniono, że „[umowa o handlu i współpracy] nie ustanawi[a] obowiązku interpretacji [jej] postanowień zgodnie z prawem wewnętrznym którejkolwiek Strony". Artykuł 5 ust. 1 umowy o handlu i współpracy stanowi, nie

[51] Zobacz akapit ósmy preambuły oraz art. 126 i 127 umowy o wystąpieniu. Zobacz także wyrok z dnia 4 października 2024 r., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

[52] Zobacz art. 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu.

[53] Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Governor of Cloverhill Prison i in. (C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, pkt 51).

[54] Na warunkach określonych w art. 151 ust. 1 umowy o handlu i współpracy.

[55] Zobacz art. 191 ust. 2 lit. c) umowy o handlu i współpracy.

[56] Zobacz art. 1 umowy o handlu i współpracy.

[57] *Recueil des traités des Nations unies*, t. 1155, s. 331. Zobacz art. 4 ust. 1 umowy o handlu i współpracy.

przewidując żadnych wyjątków[58], że „żadnego z postanowień niniejszej Umowy […] nie interpretuje się jako przyznającego osobom praw lub nałożenia na nie obowiązków innych niż prawa i obowiązki powstałe między Stronami na podstawie prawa międzynarodowego publicznego, ani jako dopuszczającego bezpośrednie powoływanie się na niniejszą Umowę […] w wewnętrznych systemach prawnych Stron".

49. Umowa o handlu i współpracy jest zatem umową międzynarodową, ale która wiąże też instytucje i państwa członkowskie[59] i której postanowienia stanowią integralną część prawa Unii[60], plasując się w porządku prawnym Unii pomiędzy prawem wtórnym i pierwotnym[61]. W porządku prawnym Unii skutki przepisów porozumienia zawartego przez Unię z państwami trzecimi nie mogą zostać określone w oderwaniu od międzynarodowych źródeł rzeczonych przepisów[62]. Instytucje Unii właściwe do negocjowania i zawarcia takiego porozumienia mogą uzgodnić z zainteresowanymi państwami trzecimi skutki wywoływane przez przepisy tego porozumienia w porządkach wewnętrznych umawiających się stron. Jedynie wtedy, gdy kwestia ta nie zostanie uregulowana w porozumieniu, to do właściwego sądu, a w szczególności do Trybunału, należy jej rozstrzygnięcie na tej samej podstawie co wszystkich innych zagadnień wykładni dotyczących zastosowania porozumienia w Unii[63].

50. W przypadku umowy o handlu i współpracy kwestia ta została uregulowana. Umowa ta wyklucza w sposób wyraźny i jednoznaczny możliwość, żeby jakiekolwiek z jej postanowień – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie przewidzianych w samej umowie o handlu i współpracy – było interpretowane „jako przyznając[e] osobom praw[a] lub nałożeni[e] na nie obowiązków innych niż prawa i obowiązki powstałe między stronami na podstawie prawa międzynarodowego publicznego" lub „jako dopuszczając[e] bezpośrednie powoływanie się na niniejszą Umowę […] w wewnętrznych systemach prawnych stron"[64].

[58] Przepisy, którym artykuł ten przyznaje bezpośrednią skuteczność, są zawarte w Protokole w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego załączonym do umowy o handlu i współpracy oraz w części trzeciej tej umowy, zatytułowanej „Współpraca organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych", która nie obejmuje art. 191 tej umowy. W konsekwencji umowa o handlu i współpracy wyklucza możliwość wprowadzenia przez jedną z umawiających się stron do jej ustawodawstwa wewnętrznego prawa do wniesienia skargi przeciwko drugiej stronie na podstawie faktu, że druga strona działała z naruszeniem tej umowy (zob. art. 5 ust. 2 umowy o handlu i współpracy). W przedmiocie wyłączenia skutku bezpośredniego, z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych w umowie o handlu i współpracy, zob. także opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:559, pkt 56).

[59] Zobacz art. 216 ust. 2 TFUE.

[60] Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, pkt 5); z dnia 21 stycznia 2025 r., Conti 11. Container Schiffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26, pkt 44).

[61] Zobacz wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 35).

[62] Wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 45).

[63] Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 49). Poza tym, jeżeli stwierdzi się, że możliwe jest interpretowanie aktu prawa wtórnego Unii zgodnie z umową międzynarodową, nie jest konieczne badanie, czy charakter i systematyka tej umowy stoją na przeszkodzie temu, by Trybunał mógł przeprowadzić badanie ważności danego aktu w świetle umowy, i czy treść postanowień przywołanych w tym celu wydaje się bezwarunkowa i dostatecznie jasna [wyrok z dnia 21 stycznia 2025 r., Conti 11. Container Schiffahrt II (C-188/23, EU:C:2025:26, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo)].

[64] Artykuł 5 ust. 1 umowy o handlu i współpracy.

51. Tymczasem spółka P&O, twierdząc, że mogłaby nadal powoływać się na podstawie art. 191 umowy o handlu i współpracy na ewentualne naruszenie swobody świadczenia usług po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, to znaczy po umiędzynarodowieniu stosunków prawnych wiążących to państwo – obecnie będące państwem trzecim [65] a nie państwem członkowskim – z Unią, próbuje wywieść z umowy o handlu i współpracy skutki, które z niej nie wynikają [66].

52. Cytując rzecznika generalnego Y. Bota, który niedawno stwierdził, że w umowie – w odniesieniu do której wystąpiono wówczas do Trybunału o wydanie opinii – wyrażono jasną wolę umawiających się stron, aby odmówić przepisom umowy jakiegokolwiek skutku bezpośredniego, „[a]ni sądy Unii, ani sądy państw członkowskich nie będą więc mogły stosować bezpośrednio tej umowy w zawisłych przed nimi sporach. Chodzi w konsekwencji o dwa współistniejące systemy prawne, których wzajemne oddziaływanie zostało świadomie ograniczone” [67].

53. Bez potrzeby dalszego badania wykładni art. 191 umowy o handlu i współpracy wystarczy stwierdzić, że począwszy od daty jej wejścia w życie wspólnotowy dorobek prawny przestał regulować stosunki Unii ze Zjednoczonym Królestwem. P&O nie może powoływać się bezpośrednio ani na prawo Unii [68], ani na umowę o handlu i współpracy z powodów przedstawionych powyżej.

54. Stwierdzenie to prowadzi do bardziej ogólnej oceny, zgodnie z którą, o ile wyraźnie nie postanowiono inaczej, jednostki nie mogą powoływać się przed sądami krajowymi na postanowienia umowy o handlu i współpracy. Rozwiązanie kolizji między prawem państwa członkowskiego a umową o handlu i współpracy powinno odbywać się za pomocą mechanizmu rozstrzygania sporów właściwego dla umowy o handlu i współpracy.

65 Zobacz wyrok z dnia 4 października 2024 r., Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, pkt 43).

66 W tym względzie Trybunał orzekł już, że przy założeniu, iż Konwencja o różnorodności biologicznej (podpisana w Rio de Janeiro w dniu 5 czerwca 1992 r.) zawiera przepisy pozbawione bezpośredniej skuteczności w tym znaczeniu, że nie tworzą one praw, na które jednostki mogłyby się bezpośrednio powoływać przed sądem, okoliczność ta nie stanowi przeszkody dla kontroli przez sąd poszanowania zobowiązań ciążących na Wspólnocie jako stronie tej umowy [wyrok z dnia 9 października 2001 r., Niderlandy/Parlament i Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, pkt 54)]. Umowa o handlu i współpracy ze swej strony wyklucza wyraźnie jakąkolwiek bezpośrednią skuteczność. Może być zatem postrzegana jako ściśle oparta na zasadzie wzajemności i wzajemnych korzyści [zob. analogicznie wyrok z dnia 9 października 2001 r., Niderlandy/Parlament i Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, pkt 53)]. Ponadto w ramach sporu w postępowaniu głównym nie podniesiono kwestii ważności.

67 Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w opinii 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada, EU:C:2019:72, pkt 63). Dalej rzecznik generalny wyjaśnił, że „w praktyce wszystkie umowy wolnego handlu zawarte niedawno przez Unię wykluczają wyraźnie swój bezpośredni skutek. Główną przyczyną wykluczenia bezpośredniego skutku tych umów jest zapewnienie rzeczywistej wzajemności między stronami w sposób spójny z celami wspólnej polityki handlowej” (pkt 91).

68 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 rozszerza zasadę swobody świadczenia usług w ramach połączeń wewnątrzwspólnotowych na połączenia pomiędzy państwem członkowskim a państwem trzecim [zob. wyroki: z dnia 14 listopada 2002 r., Geha Naftiliaki i in. (C-435/00, EU:C:2002:661, pkt 21); z dnia 11 stycznia 2007 r., Komisja/Grecja (C-269/05, EU:C:2007:17, pkt 22)]. Trybunał orzekł, że świadczenie usług transportu morskiego między portem w państwie członkowskim a portem w państwie trzecim nie może – bez obiektywnego uzasadnienia – podlegać surowszym warunkom niż świadczenie analogicznych usług między portem w państwie członkowskim a innym portem w tym samym państwie członkowskim lub portem w innym państwie członkowskim [zob. wyrok z dnia 14 listopada 2002 r., Geha Naftiliaki i in. (C-435/00, EU:C:2002:661, pkt 22)]. Ponadto art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 4055/86 przewiduje, że rozporządzenie stosuje się do obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą poza Wspólnotą oraz do przewoźników morskich prowadzących działalność gospodarczą poza Wspólnotą, kontrolowanych przez obywateli państw członkowskich, pod warunkiem że statki te są zarejestrowane w państwach członkowskich. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazano, że stroną pozwaną jest „spółka prawa angielskiego P&O North Sea Ferries Limited (oddział w Belgii)”. Z akt sprawy wynika, że ma ona siedzibę w Dover (Zjednoczone Królestwo). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję belgijski oddział spółki prawa angielskiego nie ma odrębnej osobowości prawnej, lecz posiada numer przedsiębiorstwa w Belgii (zob. pkt 10 uwag na piśmie Komisji). Do sądu odsyłającego będzie należało upewnienie się, że pozwana w postępowaniu głównym, po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, faktycznie przestała być objęta podmiotowym zakresem stosowania rozporządzenia nr 4055/86.

55. Zastanawiam się jednak, w jakim stopniu kwestia skuteczności umów zawartych przez Unię w porządku prawnym Unii może zostać rzeczywiście pozostawiona do uznania umawiających się stron i zwłaszcza instytucji Unii. O ile wola tych stron dotycząca ograniczenia skutków umowy o handlu i współpracy w stosunkach między nimi powinna zostać zaakceptowana i przestrzegana, o tyle nie można pominąć faktu, że – jak wynika z powyższego [69] – umowa o handlu i współpracy jest częścią porządku prawnego Unii od momentu jej wejścia w życie i zajmuje w nim jasno określone miejsce. Jak orzekł Trybunał, odnosząc się konkretnie do umowy o handlu i współpracy, art. 217 TFUE przyznaje Unii kompetencje w zakresie zapewnienia zobowiązań wobec państw trzecich we wszystkich dziedzinach objętych traktatem FUE [70]. Otóż art. 191 umowy o handlu i współpracy konkretyzuje właśnie zobowiązanie do stworzenia środowiska wolnej konkurencji w dziedzinie międzynarodowych usług morskich. Zobowiązanie takie ma również odzwierciedlenie w postanowieniach art. 91 TFUE, który przewiduje, że w celu realizacji polityki transportowej zostaną ustanowione „wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub więcej państw członkowskich” [71], a także określone „warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim” [72].

56. Wydaje się zatem, że powstaje pewne napięcie między postanowieniami traktatu, natychmiastowym włączeniem zobowiązań międzynarodowych i ich umiejscowieniem w porządku prawnym Unii, a coraz częstszym stosowaniem przez Radę Unii Europejskiej w negocjacjach międzynarodowych przepisów wyłączających skutek bezpośredni umów wiążących Unię.

57. Uwspólnotowienie umowy o handlu i współpracy poprzez jej włączenie do porządku prawnego Unii oznacza jednak, że klauzula taka jak art. 5 umowy o handlu i współpracy nie może stać na przeszkodzie temu, by umowa o handlu i współpracy wywierała jakikolwiek skutek w tym porządku prawnym. Jakby nie było, dotyczy to zachowania struktury konstytucyjnej Unii, która ponadto jasno zobowiązała się przestrzegać prawa międzynarodowego i przyczyniać do swobodnego i uczciwego handlu [73].

58. Tymczasem w odniesieniu do przepisów pochodzenia międzynarodowego, które nie mają cech niezbędnych do uznania ich skutku bezpośredniego, Trybunał orzekł, że prawo wtórne należy interpretować, tak dalece jak to możliwe, w zgodzie z tymi przepisami, przy czym ważność prawa wtórnego nie może być kwestionowana na tej podstawie [74].

59. Faktem jest, że w postępowaniu głównym nie ma już przepisów prawa wtórnego, które należałoby interpretować zgodnie z umową o handlu i współpracy, ponieważ rozporządzenie nr 4055/86 przestało mieć zastosowanie do umawiających się stron w dniu 31 grudnia 2020 r. Okoliczność, że rozporządzenie to nie ma już zastosowania w stosunkach między P&O

[69] Zobacz pkt 49 niniejszej opinii.

[70] Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Governor of Cloverhill Prison i in. (C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Termin „zobowiązania” został przetłumaczony przez „commitments” w angielskiej wersji językowej wyroku i „impegni” we włoskiej wersji językowej.

[71] Zobacz art. 91 ust. 1 lit. a) TFUE.

[72] Zobacz art. 91 ust. 1 lit. b) TFUE.

[73] Zobacz art. 3 ust. 5 TUE.

[74] Zobacz wyroki z dnia 18 marca 2014 r., Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, pkt 91); z dnia 27 lutego 2024 r., EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172, pkt 68–70).

a organami belgijskimi po tej dacie, pozostaje jednak bez uszczerbku dla możliwości dokonywania przez sąd odsyłający, w miarę możliwości, wykładni prawa krajowego zgodnie z art. 191 umowy o handlu i współpracy [75].

IV. Wnioski

60. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Oostende (sąd gospodarczy w Gandawie, wydział w Ostendzie, Belgia) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 1 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 w związku z art. 56 TFUE

   należy interpretować w ten sposób, że:

   – stoi on na przeszkodzie uregulowaniu, które nakłada na statki o długości powyżej 41 metrów wpływające do portów wyznaczonego regionu państwa członkowskiego lub z nich wypływające obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu obowiązkowego korzystania z systemu kontroli ruchu statków, chociaż z takiej opłaty zwolnione są statki pływające między dwoma portami tego regionu;

   – aby ograniczenie swobody świadczenia usług – polegające na obowiązku uiszczenia zryczałtowanej opłaty z tytułu obowiązkowego korzystania z systemu kontroli ruchu statków wyłącznie przez statki o długości przekraczającej 41 metrów – było proporcjonalne do realizowanego celu, musi ono opierać się na faktycznym związku między wysokością pobieranej opłaty a obiektywną koniecznością zapewnienia tej usługi. Ocena tej konieczności powinna uwzględniać z jednej strony istnienie szczególnych zagrożeń, jakie tego rodzaju statki mogą stwarzać dla bezpieczeństwa żeglugi, a z drugiej strony – konkretne trudności nawigacyjne związane z żeglugą w porcie docelowym i zawinięcia, wynikające z ich specyfiki. Do sądu odsyłającego należy upewnienie się, że struktura opłaty określona w uregulowaniach krajowych spełnia te przesłanki.

2) Artykuł 127 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, art. 5 i 191 Umowy o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z drugiej strony

   należy interpretować w ten sposób, że:

   po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej brytyjskie podmioty świadczące usługi transportu morskiego nie mogą już powoływać się przed sądami krajowymi państw członkowskich na rozporządzenie nr 4055/86 w związku z faktami lub sytuacjami prawnymi powstałymi po dniu 31 grudnia 2020 r. Do sądu krajowego należy dokonanie wykładni przepisów krajowych w możliwie najszerszym zakresie zgodnie z wymogami art. 191 tej umowy.

[75] Zobacz w odniesieniu do obowiązków ciążących na sądach krajowych w przypadku przepisu dyrektywy, który nie ma skutku bezpośredniego, wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 33).

[i] Numeracja punktów w niniejszym tekście była przedmiotem zmian po pierwotnym umieszczeniu go na stronie internetowej.