



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

6. veljače 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 52. i 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Izdavanje dozvole za plovidbu za razonodu – Uvjet boravišta u državi izdavateljici – Ograničenje za nerezidente – Očuvanje sigurnosti na moru – Javni poredak“

U predmetu C-509/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Central Administrativo Norte (Portugal) odlukom od 5. srpnja 2012., koju je Sud zaprimio 9. studenoga 2012., u postupku

Instituto Português e dos Transportes Marítimos (IPTM)

protiv

Navileme – Consultadoria Náutica Lda,

Nautizende – Consultadoria Náutica Lda,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), C. Toader i M. E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, P. Portugal, M. Moreno kao i E. Gonçalves, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, H. Tserepa-Lacombe i P. Guerra e Andrade, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 52. i 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), s jedne strane, i Navileme – Consultadoria Náutica Lda (u daljnjem tekstu: Navileme) i Nautizende – Consultadoria Náutica Lda (u daljnjem tekstu: Nautizende), s druge strane, o odbijanju IPTM-a da dopusti pristup ispitu za dobivanje dozvole za pomorsku plovidbu za razonodu (u daljnjem tekstu: dozvola za plovidbu) građanima Europske unije koji ne borave u Portugalu.

Portugalsko pravo

- 3 Članak 29. stavak 1. Uredbe o plovidbi za razonodu, odobrene dekret-zakonom br. 124/2004 (Regulamento da Náutica de Recreio, aprovađo pelo Decreto-Lei n.º 124/2004), od 25. svibnja 2004. (*Diário da República* I, serija-A, br. 122, od 25. svibnja 2004., u daljnjem tekstu: RNR) propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe sljedećeg članka, IPTM izdaje [dozvole za plovidbu] onim osobama koje imaju boravište na nacionalnom teritoriju i koje predoče certifikat da su uspješno završile osposobljavanje potrebno za dobivanje dozvole, pod uvjetima iz članka 35. [...]“

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 4 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su Navileme i Nautizende pokrenuli pred Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto upravni postupak protiv IPTM-a, tijela zaduženog za organizaciju osposobljavanja i izdavanje dozvola za plovidbu. Dvije navedene škole plovidbe imaju sjedište u Portugalu i njihov predmet poslovanja sastoji se, među ostalim, u pružanju obveznog osposobljavanja kandidatima koji žele pristupiti ispitu za dobivanje takve dozvole. Prema navodima tih škola IPTM je, počevši od prosinca 2004., odbio pristup ispitu za navedenu dozvolu polaznicima njihovih tečajeva koji ne borave u Portugalu jer ne ispunjavaju uvjete iz članka 29. stavka 1. RNR-a. Činjenica je međutim da su prije nego što je RNR stupio na snagu nerezidenti mogli pristupiti tom ispitu.
- 5 Navileme i Nautizende su tvrdili da uvjet boravišta iz članka 29. stavka 1. RNR-a ne poštuje ni pravo Unije ni sudsku praksu Suda, koji zabranjuju ograničavanje slobodnog pružanja usluga utemeljeno na državljanstvu i boravištu. Učinak navedenog uvjeta je da ograničava slobodu njihovih polaznika da idu u druge države članice osim države svoga boravišta, u ovom slučaju Portugal, kako bi koristili usluge tečajeva osposobljavanja u svrhu pripreme za ispit za dozvolu za plovidbu. Oni navode kako to ograničenje smanjuje broj polaznika upisanih u njihove programe. Prema Navilemeu i Nautizendeu, takvo ograničenje nije opravdano u smislu Ugovora o FEU-u.
- 6 Upravo su na temelju tog argumenta Navileme i Nautizende zahtijevali od Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto da, s jedne strane, naloži IPTM-u da im isplati naknadu štete i da, s druge strane, dopusti pristup ispitu za dozvolu za plovidbu građanima Unije koji nemaju boravište u Portugalu te da, ako prođu ispit, dopusti tim građanima upravljanje plovilima koja odgovaraju stečenoj dozvoli. Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto prihvatio je njihove zahtjeve.
- 7 IPTM se žalio na tu presudu pred sudom koji je uputio zahtjev.

- 8 U tim je uvjetima Tribunal Central Administrativo Norte odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li pravo Unije, u smislu načela zabrane diskriminacije između državljanina jedne države članice i [...] državljanina druge države članice (članak 18. UFEU-a), u smislu slobodnog kretanja osoba u Uniji [...] i iznimaka od istog (članak 45. stavak 3. UFEU-a) te u smislu slobodnog pružanja usluga i njegovih mogućih ograničenja (članci 52. i 62. UFEU-a), tumačiti tako da mu je protivna odredba nacionalnog prava koja nameće uvjet boravišta na nacionalnom teritoriju za izdavanje [dozvole za plovidbu]?”

O prethodnom pitanju

- 9 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 52. i 56. UFEU-a tumačiti tako da im je protivan propis države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji nameće uvjet boravišta na nacionalnom teritoriju građanima Unije koji žele da im ta država članica izda dozvolu za plovidbu.
- 10 Najprije valja podsjetiti da se, s jedne strane, neko poduzeće može pozvati na pravo na slobodno pružanje usluga u odnosu na državu u kojoj ima poslovni nastan ako se usluge pružaju primateljima iz druge države članice te da, s druge strane, to pravo uključuje slobodu primateljâ usluga da idu u drugu državu članicu kako bi se ondje koristili uslugama neometani ograničenjima (vidjeti, među ostalim, presudu od 29. travnja 1999., *Ciola*, C-224/97, Zb., str. I-2517., t. 11. i navedenu sudsku praksu).
- 11 Također, osobe nastanjene u jednoj državi članici koje idu u drugu državu članicu kao turisti ili u okviru studijskog putovanja smatraju se primateljima usluga u smislu članka 56. UFEU-a (vidjeti presudu od 15. lipnja 2010., *Komisija/Španjolska*, Zb., str. I-5267., t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 12 Stoga se, u predmetu kao što je onaj u glavnom postupku, odredbe u vezi sa slobodnim pružanjem usluga iz članka 56. do 62. UFEU-a primjenjuju, s jedne strane, na pružanje usluga osposobljavanja za dobivanje dozvole za plovidbu, koje škole plovidbe poput *Navilemea* i *Nautizendea* nude polaznicima iz drugih država članica koji ne borave u Portugalu i žele dobiti dozvolu za plovidbu u toj državi članici, kao i s druge strane, na primanje tih istih usluga od strane navedenih polaznika.
- 13 Jasno je da odredba nacionalnog prava, kao što je ona u glavnom postupku, koja izdavanje dozvola za plovidbu ograničava samo na rezidente u dotičnoj državi članici, ne poštuje zabranu svih ograničenja slobodnom pružanju usluga iz članka 56. stavka 1. UFEU-a.
- 14 Naime, iako se takva odredba portugalskog prava jednako primjenjuje na državljane i nedržavljanke te se stoga ne temelji na državljanstvu kandidata za dobivanje dozvole za plovidbu, ona ipak postavlja kao odlučujući kriterij mjesto njihovog boravišta. Međutim, ustaljena je sudska praksa da nacionalna odredba koja predviđa razlikovanje na temelju kriterija boravišta uglavnom ide na štetu državljanina drugih država članica utoliko što su nerezidenti najčešće i nedržavljanke (vidjeti u tom smislu presude od 7. svibnja 1998., *Clean Car Autoservice*, C-350/96, Zb., str. I-2521., t. 29.; gore navedenu *Ciola*, t. 14. i onu od 25. siječnja 2011., *Neukirchinger*, C-382/08, Zb., str. I-139., t. 34.).
- 15 Propis o kojem je riječ u glavnom postupku može tako utjecati na određene primatelje dotične usluge, odnosno polaznike osposobljavanja u školama *Navileme* i *Nautizende* koji ne borave u Portugalu, a koji su nakon tog osposobljavanja željeli dobiti dozvolu za plovidbu u Portugalu.
- 16 Navedeni propis također stvara prepreku slobodnom pružanju usluga osposobljavanja za plovidbu koju pružaju škole poput *Navilemea* i *Nautizendea* jer je manje vjerojatno da će polaznici koji ne borave u Portugalu biti zainteresirani za takve programe ako nakon toga ne mogu dobiti dozvolu za plovidbu.

- 17 Iz toga slijedi da takav nacionalni propis, koji ima dvostruki učinak da odvrća državljane Unije koji ne borave u Portugalu da idu u tu državu članicu kako bi tamo prošli tečaj osposobljavanja s ciljem dobivanja dozvole za plovidbu koju izdaje ta država članica i da čini usluge škola plovidbe manje privlačnima polaznicima koji ne borave u Portugalu jer ne mogu pristupiti ispitu za dobivanje dozvole u toj državi članici niti im dozvola može biti izdana, predstavlja ograničenje slobodnog pružanja usluga u smislu članka 56. stavka 1. UFEU-a.
- 18 U nastavku valja ispitati u kojoj mjeri ograničenje u pitanju u glavnom postupku može biti prihvaćeno na temelju odstupanja izričito predviđenih u članku 52. UFEU-a, primjenjivih u ovom području na temelju članka 62. UFEU-a, odnosno opravdano na temelju važnih razloga u općem interesu sukladno sudskoj praksi Suda (vidjeti presudu od 12. srpnja 2012., HIT i HIT LARIX, C-176/11, t. 20.). Međutim, potrebno je i da je primjena takve mjere prikladna za ostvarenje cilja na koji se poziva i da ne prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja (presuda od 13. prosinca 2012., Caves Krier Frères, C-379/11, t. 48. i navedena sudska praksa).
- 19 U tom pogledu, portugalska vlada ističe da je ograničenje u pitanju u glavnom postupku nužno iz razloga javnog poretka, u ovom slučaju nužnosti za tu državu članicu da jamči pojačanu sigurnost na moru, što posebice uključuje osiguranje učinkovitog nadzora nositeljâ dozvola za plovidbu. Uvjet prebivališta predviđen u nacionalnom zakonodavstvu u tu je svrhu neophodan. Portugalska vlada nadalje ističe da sâmo sekundarno pravo Unije priznaje načelo nametanja uvjeta boravišta te u tom pogledu upućuje na članak 7. stavak 1. točku (b) Direktive Vijeća 91/439/EEZ od 29. srpnja 1991. o vozačkim dozvolama (SL L 237, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 3., str. 7.).
- 20 Dakako, cilj sigurnosti i javnog poretka, izričito predviđen u članku 52. UFEU-a i na koji se poziva portugalska vlada, predstavlja legitiman cilj koji bi načelno mogao opravdati ograničenje slobodnog pružanja usluga. Međutim, suprotno onome što smatra ta vlada, dotični uvjet boravišta u glavnom postupku ne može se opravdati navedenim ciljem. Naime, pozivanje na takvo opravdanje pretpostavlja postojanje stvarne i dovoljno ozbiljne opasnosti koja utječe na temeljni interes društva (presuda od 21. siječnja 2010., Komisija/Njemačka, C-546/07, Zb., str. I-439., t. 49. i navedena sudska praksa). No portugalska vlada ničime ne pokazuje da takve okolnosti postoje u ovom slučaju.
- 21 Nadalje, valja utvrditi da uvjet, kao što je uvjet boravišta u pitanju u glavnom postupku, koji nije povezan s pohađanim osposobljavanjem ili sposobnošću za plovidbu, nije prikladan za postizanje željenog cilja, odnosno za jamčenje sigurnosti plovidbe na moru.
- 22 Uz to i suprotno tvrdnjama portugalske vlade, nije relevantno da članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 91/439, a sada i članak 7. stavak 1. točka (e) Direktive Parlamenta i Vijeća 2006/126/EZ od 20. prosinca 2006. o vozačkim dozvolama (SL L 403, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 107.) dopušta izdavanje europske vozačke dozvole samo onim kandidatima koji imaju uobičajeno boravište na području države članice koja izdaje dozvolu ili mogu dokazati da tamo studiraju najmanje šest mjeseci. Naime, za razliku od situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku, uvjet boravišta iz ovih direktiva, u području usklađenog prava Unije, određuje nadležnost svake države članice što se tiče izdavanja europske vozačke dozvole.
- 23 U svakom slučaju, cilj jamčenja više razine sigurnosti na moru može se zadovoljiti sredstvima koja manje ograničavaju slobodno pružanje usluga, primjerice utvrđivanjem višeg praga koji treba zadovoljiti na ispitu za dobivanje dozvole za plovidbu.
- 24 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članke 52. i 56. UFEU-a treba tumačiti tako da im se protivi propis države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji nameće uvjet boravišta na nacionalnom teritoriju građanima Unije koji žele da im ta država članica izda dozvolu za plovidbu.

Troškovi

- 25 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članke 52. i 56. UFEU-a treba tumačiti tako da im se protivi propis države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji nameće uvjet boravišta na nacionalnom teritoriju građanima Europske unije koji žele da im ta država članica izda dozvolu za plovidbu.

Potpisi