ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 1ης Ιουλίου 2010 [1]

1. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Μάλτας, υπογράφοντας, στις 16 Απριλίου 2004, δημόσια σύμβαση με ρήτρα αποκλειστικότητας με την εταιρία «Gozo Channel Company Ldt» (GCCL), χωρίς να προκηρύξει προηγουμένως διαγωνισμό, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3577/92 του Συμβουλίου [2], και ειδικότερα από τα άρθρα 1 και 4 αυτού.

2. Η κύρια άμυνα της Μάλτας συνίσταται στον ισχυρισμό ότι, κατά την κρίσιμη ημερομηνία, ο κανονισμός δεν εφαρμοζόταν ως προς αυτήν. Παρότι η Συνθήκη Προσχωρήσεως [3] υπεγράφη στις 16 Απριλίου 2003, η Μάλτα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Μαΐου 2004.

3. Ερωτηθείσα από το Δικαστήριο, η Επιτροπή επεσήμανε ότι τα κράτη υποχρεούνται να τηρούν καλοπίστως τους όρους μίας Συνθήκης και να απέχουν, ενόσω εκκρεμεί η έναρξη ισχύος της, από πράξεις που θα καθιστούσαν τη Συνθήκη άνευ αντικειμένου και αδύνατη την επίτευξη του σκοπού της (αρχές του διεθνούς δικαίου που κατοχυρώνονται στα άρθρα 18 και 26 της Συμβάσεως της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών [4]).

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Κανονισμός της 7ης Δεκεμβρίου 1992, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) (ΕΕ 1992, L 364, σ. 7, στο εξής: κανονισμός).

3 — Συνθήκη μεταξύ του Βασιλείου του Βελγίου, του Βασιλείου της Δανίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, της Ιρλανδίας, της Ιταλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας, του Βασιλείου της Σουηδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας (κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), και της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας, της Σλοβακικής Δημοκρατίας, για την προσχώρηση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ L 236, σ. 17, στο εξής: Συνθήκη Προσχωρήσεως).

4 — Συνήφθη στη Βιέννη στις 23 Μαΐου 1969· έναρξη ισχύος στις 27 Ιανουαρίου 1980 (*United Nations Treaty Series*, τόμος 1155, σ. 331· στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης).

Το νομικό πλαίσιο

Η Σύμβαση της Βιέννης

4. Η Σύμβαση της Βιέννης ενοποιεί σε μεγάλο βαθμό το διεθνές δίκαιο των συνθηκών. Εφαρμόζεται, κατά το άρθρο 1, σε συνθήκες μεταξύ κρατών (περιλαμβανομένων επομένως των Συνθηκών Προσχωρήσεως) και, κατά το άρθρο 5, σε κάθε συνθήκη ιδρυτική διεθνούς οργανισμού (περιλαμβανομένων επομένως των διαφόρων Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης)[5]. Πολλές από τις διατάξεις της αντανακλούν κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου οι οποίοι, ως τέτοιοι, αποτελούν τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως[6]. Το άρθρο 18 (στο οποίο περιέχεται η αποκαλούμενη «ενδιάμεση υποχρέωση») και το άρθρο 26 (που αναφέρεται στην απαίτηση καλής πίστης) θεωρούνται κατά γενικό κανόνα ότι συγκαταλέγονται στις διατάξεις αυτές[7] Καίτοι οι διατάξεις αυτές δεν είναι, εκ της φύσεώς τους, δεσμευτικές για τη Μάλτα[8], μπορούν ωστόσο να ληφθούν υπόψη ως έκφραση εκείνων των διατάξεων διεθνούς εθιμικού δικαίου, οι οποίες έχουν, κατά τη Μάλτα, εφαρμογή σε αυτήν.

5. Το άρθρο 18, που φέρει τον τίτλο «Υποχρέωσις περί μη αποστερήσεως συνθήκης τινός του αντικειμένου και του σκοπού της προ της θέσεώς της εν ισχύι», ορίζει:

«Το κράτος υποχρεούται όπως απόσχη εκ πράξεων, αίτινες θ΄ απεστέρουν συνθήκην τινά του αντικειμένου και σκοπού ταύτης οσάκις:

(α) υπέγραψε την συνθήκην ή προέβη εις ανταλλαγήν οργάνων αποτελούντων συνθήκην υπό την επιφύλαξιν της επικυρώσεως, αποδοχής ή εγκρίσεως, εφ' όσον δεν εξεδήλωσε την πρόθεσίν του να καταστεί μέρος ταύτης, ή

(β) εξεδήλωσε την συναίνεσιν όπως δεσμευθή διά της συνθήκης εντός της περιόδου ήτις προηγείται της θέσεως εν ισχύι της συνθήκης και υπό τον όρον ότι η διαδικασία αυτή δεν θα καθυστερήση αδικαιολογήτως.»

5 — Από τα σημερινά ωστόσο κράτη μέλη, η Γαλλία, η Μάλτα και η Ρουμανία δεν έχουν υπογράψει τη Σύμβαση της Βιέννης και, παρότι όλα τα λοιπά κράτη μέλη την έχουν ήδη κυρώσει ή έχουν προσχωρήσει σε αυτήν, το Λουξεμβούργο και η Πορτογαλία το έπραξαν μόλις στο μεσοδιάστημα που μεσολάβησε μεταξύ υπογραφής και έναρξης ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως, η δε Ιρλανδία μετά την έναρξη ισχύος (βλ. ιστοσελίδα της United Nations Treaty Collection: http://treaties.un.org).

6 — Βλ., προσφάτως, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2010, C-386/08, Brita (Συλλογή 2010, σ. I-1289, σκέψεις 40 έως 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

7 — Εντούτοις, δεν συμφωνούν όλες οι αρχές ως προς το κατά πόσον το άρθρο 18 συνιστά απλά κωδικοποίηση, ή εξέλιξη του εθιμικού διεθνούς δικαίου: βλ., π.χ., Sinclair, I., The Vienna Convention on the Law of Treaties, Manchester University Press, 1973, σ. 22· για παρουσίαση ορισμένων διατυπώσεων του εθιμικού κανόνα, οι οποίες διαφέρουν από αυτές στη Σύμβαση της Βιέννης, βλ., επίσης, Klabbers, J., How to defeat a treaty's object and purpose pending entry into force: toward manifest intent, 34 Vanderbilt Journal of Transnational Law, σ. 283, Μάρτιος 2001.

8 — Βλ. υποσημείωση 5 ανωτέρω.

6. Το άρθρο 26, που φέρει τον τίτλο «Pacta sunt servanda», ορίζει:

«Εκάστη συνθήκη εν ισχύι, δεσμεύει τα εις αυτήν συμβαλλόμενα μέρη και δέον να τηρείται καλή τη πίστει.»

Η Συνθήκη ΕΚ

7. Το άρθρο 226 ΕΚ (νυν άρθρο 258 ΣΛΕΕ) ορίζει:

«Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωση εκ [της παρούσας Συνθήκης/των Συνθηκών], διατυπώνει λεπτομερώς αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, δύναται η τελευταία να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»

8. Κατά το γράμμα της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 249 ΕΚ (νυν άρθρου 288 ΣΛΕΕ):

«Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.»

9. Κατά το άρθρο 254, παράγραφοι 1 και 2, ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 297 ΣΛΕΕ), οι κανονισμοί αρχίζουν να ισχύουν από την ημερομηνία που ορίζουν ή, άλλως, την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή τους στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Η Συνθήκη Προσχωρήσεως και η Πράξη Προσχωρήσεως

10. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, της Συνθήκης Προσχωρήσεως, 10 νέα κράτη, περιλαμβανομένης της Μάλτας, έγιναν «μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μέρη των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση, όπως τροποποιήθηκαν ή συμπληρώθηκαν». Το άρθρο 1, παράγραφος 2, διευκρίνιζε:

«Οι όροι προσχώρησης και οι προσαρμογές των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση, τις οποίες συνεπάγεται η προσχώρηση αυτή, καθορίζονται στην Πράξη που προσαρτάται στην παρούσα Συνθήκη [9]. Οι διατάξεις της Πράξης αυτής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της παρούσας Συνθήκης.»

9 — Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2003, L 236, σ. 33• στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως).

11. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, η υπογραφείσα στην Αθήνα στις 16 Απριλίου 2003 Συνθήκης Προσχωρήσεως άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου 2004.

12. Το άρθρο 2 της Πράξης Προσχώρησης όριζε:

«Από την ημερομηνία προσχώρησης, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πριν από την προσχώρηση θεσπισθείσες πράξεις των οργάνων και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας δεσμεύουν τα νέα κράτη μέλη και εφαρμόζονται σε αυτά, υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες αυτές και στην παρούσα Πράξη.»

13. Δεν καθορίστηκαν όροι όσον αφορά την εφαρμογή του κανονισμού στη Μάλτα.

14. Η Μάλτα κατέθεσε στην Ιταλική Κυβέρνηση το έγγραφο κυρώσεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως στις 30 Ιουλίου 2003.

Ο κανονισμός 3577/92

15. Ο κανονισμός αυτός εκδόθηκε από το Συμβούλιο στις 7 Δεκεμβρίου 1992 και δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στις 12 Δεκεμβρίου 1992.

16. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, ορίζει:

«Από την 1η Ιανουαρίου 1993, εφαρμόζεται η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός κράτους μέλους (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) για τους πλοιοκτήτες της Κοινότητας των οποίων τα σκάφη είναι νηολογημένα σε κράτος μέλος και φέρουν τη σημαία του, υπό τον όρο ότι τα σκάφη αυτά πληρούν όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να εκτελούν ενδομεταφορές στο εν λόγω κράτος μέλος, περιλαμβανομένων και των σκαφών των νηολογημένων στο EUROS, αφότου το Συμβούλιο εγκρίνει το εν λόγω νηολόγιο.»

17. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, ως «υπηρεσίες θαλάσσιων μεταφορών εντός κράτους μέλους (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ)» νοούνται «οι υπηρεσίες που παρέχονται κατά κανόνα έναντι αμοιβής» και περιλαμβάνουν ειδικότερα, κατά το στοιχείο γ΄, δεύτερη περίπτωση, «θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ λιμένων σε νησιά: τις θαλάσσιες μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ: λιμένων των νησιών ενός και του αυτού κράτους μέλους».

18. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 4, ως «υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας» νοούνται οι «υποχρεώσεις τις οποίες οι εν λόγω πλοιοκτήτες της Κοινότητας, αν ελάμβαναν αποκλειστικά υπόψη τα δικά τους εμπορικά συμφέροντα, δεν θα αναλάμβαναν στην ίδια έκταση ή με τους αυτούς όρους».

19. Το άρθρο 4 ορίζει:

«1. Οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί να συνάψει συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας ή να επιβάλει υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, ως προϋπόθεση για την παροχή υπηρεσιών ενδομεταφορών, σε ναυτιλιακές εταιρείες που συμμετέχουν σε τακτικές γραμμές από και προς νησιά καθώς και μεταξύ τους.

Κάθε φορά που ένα κράτος μέλος συνάπτει σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας ή επιβάλλει υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ενεργεί κατά τρόπον ώστε να μη δημιουργούνται διακρίσεις εις βάρος οποιουδήποτε πλοιοκτήτη της Κοινότητας.

2. Τα κράτη μέλη, όταν επιβάλλουν υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, περιορίζονται σε απαιτήσεις που αφορούν τους λιμένες που πρέπει να εξυπηρετούνται, την τακτική εξυπηρέτηση, τη συνέχεια, συχνότητα, ικανότητα παροχής υπηρεσιών, τα επιβαλλόμενα κόμιστρα και την επάνδρωση του σκάφους.

Όλοι οι πλοιοκτήτες της Κοινότητας πρέπει να έχουν πρόσβαση σε οποιοδήποτε τυχόν αντιστάθμισμα για ανάληψη υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

3. Οι υφιστάμενες συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας δύνανται να εξακολουθήσουν να ισχύουν έως την ημερομηνία λήξης της αντίστοιχης σύμβασης.»

20. Κατά το άρθρο 11, ο κανονισμός τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1993. Εντούτοις, δυνάμει του άρθρου 6, ορισμένες υπηρεσίες ενδομεταφορών –στη Μεσόγειο, κατά μήκος των ισπανικών, των πορτογαλικών και των γαλλικών ακτών και σε σχέση με ορισμένα ισπανικά, πορτογαλικά και γαλλικά παράκτια νησιά, και νησιά και εδάφη εκτός Ευρώπης– εξαιρέθηκαν από την εφαρμογή του κανονισμού έως διάφορες ημερομηνίες, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1999 και 1ης Ιανουαρίου 2004.

Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

21. Κατά τις προ της συνάψεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως διαπραγματεύσεις, εγέρθηκε το ζήτημα της σταδιακής συμμόρφωσης της Μάλτας προς το κεκτημένο, μεταξύ άλλων, στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, και αποτέλεσε αντικείμενο πολλών συζητήσεων.

22. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώθηκε στην κοινή θέση της 26ης Οκτωβρίου 2001 [10] ότι: «[…] η ΕΕ επισημαίνει ότι η Μάλτα προτίθεται να συνάψει, έως τις 30 Ιουνίου 2002, αποκλειστικές συμβάσεις υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, τόσο με τη Sea Malta Co. Ltd, όσο και [με την GCCL], αμφότερες πενταετούς και, κατά τη λήξη των εν λόγω συμβάσεων, οι διαδικασίες πρόσκλησης για την

10 — Διάσκεψη προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Μάλτα – doc. 20766/01 CONF-M 80/01.

υποβολή προσφορών θα εφαρμόζονται σύμφωνα με το σχετικό κεκτημένο.» Στην κοινή θέση, η ΕΕ υπογράμμισε επίσης ότι «σε αυτό το στάδιο, το παρόν κεφάλαιο δεν απαιτεί περαιτέρω διαπραγματεύσεις», επεσήμανε όμως ότι, υπό το πρίσμα της παρακολούθησης του κεκτημένου, «ενδέχεται να επανέλθει στο κεφάλαιο αυτό σε εύθετο χρόνο».

23. Εν τέλει, η σύμβαση με την GCCL [11], για τη εκτέλεση τακτικών θαλάσσιων δρομολογίων υψηλής ταχύτητας μεταξύ των νήσων Μάλτα και Gozo, υπεγράφη μόλις στις 16 Απριλίου 2004 (μετά την πάροδο ενός έτους από την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως και δύο περίπου εβδομάδες πριν την έναρξη ισχύος της), για μη ανανεώσιμη περίοδο έξι –και όχι πέντε– ετών.

24. Δεν αμφισβητείται το γεγονός ότι η σύμβαση συνήφθη χωρίς να δοθεί στους εφοπλιστές της Κοινότητας η ευκαιρία να υποβάλουν προσφορές.

25. Κατόπιν της προβλεπόμενης στο άρθρο 226 ΕΚ διοικητικής διαδικασίας, η Επιτροπή ζητεί τώρα από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Μάλτας, συνάπτοντας με την εταιρία GCCL, στις 16 Απριλίου 2004, δημόσια σύμβαση με ρήτρα αποκλειστικότητας χωρίς να προκηρύξει προηγουμένως διαγωνισμό, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον κανονισμό και, ειδικότερα, από τα άρθρα 1 και 4 αυτού, καθώς επίσης να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Μάλτας στα δικαστικά έξοδα

26. Η Μάλτα ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι ο κανονισμός δεν είχε και εξακολουθεί να μην έχει εφαρμογή στην επίμαχη σύμβαση, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Αξιολόγηση

27. Ως κύριο αμυντικό ισχυρισμό, η Μάλτα προβάλλει το γεγονός ότι ο κανονισμός δεν είχε εφαρμογή σε αυτήν κατά τον συγκεκριμένο χρόνο. Επικουρικώς, ισχυρίζεται ότι η σύναψη της επίμαχης συμβάσεως εγκρίθηκε, ουσιαστικά, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προσχώρησης (αν και καθυστέρησε για βάσιμους λόγους), και/ή δικαιολογείτο, σε κάθε περίπτωση, από πραγματική ανάγκη, όπως επίσης ότι ήταν ανάλογη προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

28. Στις ανά χείρας προτάσεις, θα εξετάσω μόνον το κύριο επιχείρημα, το οποίο συνιστά, κατά την άποψή μου, επαρκή βάση για την απόρριψη της προσφυγής της Επιτροπής, χωρίς να χρειάζεται να εξετασθούν ενδελεχώς οι υπόλοιποι αμυντικοί ισχυρισμοί της Μάλτας.

11 — Από τις αγορεύσεις προκύπτει ότι συνήφθη επίσης μία σύμβαση με την εταιρία Sea Malta Co. Ltd, η εταιρία όμως αυτή ετέθη ακολούθως υπό εκκαθάριση.

29. Το κύριο κώλυμα που αντιτάσσεται στην προσφυγή της Επιτροπής είναι απλό. Τυχόν διαπίστωση, όπως η ζητούμενη, μπορεί να αφορά μόνον παράβαση υποχρεώσεως που απορρέει από τις Συνθήκες, συμπεριλαμβανομένης της υποχρεώσεως τηρήσεως κανονισμού εκδοθέντος δυνάμει των Συνθηκών. Τέτοια υποχρέωση δύναται να υφίσταται μόνον εφόσον το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεσμεύεται από τις Συνθήκες και, επομένως, από κάθε κανονισμό που εκδίδεται δυνάμει αυτών. Εντούτοις, η ζητούμενη στην υπό κρίση υπόθεση διαπίστωση έγκειται στο ότι η Μάλτα παρέβη τον κανονισμό, καθόσον προέβη σε συγκεκριμένη ενέργεια σε χρονική περίοδο κατά την οποία δεν δεσμευόταν ακόμα από τη Συνθήκη ΕΚ.

30. Κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή δεν υπερπήδησε το εν λόγω κώλυμα.

31. Εντούτοις, κατά της απόψεως αυτής προβάλλονται δύο πιθανές αντιρρήσεις, οι οποίες χρήζουν εξετάσεως. Μπορεί να εννοηθεί η ζητούμενη διαπίστωση ως αφορώσα όχι τη σύναψη καθαυτή της συμβάσεως της 16ης Απριλίου 2004, αλλά τη διατήρησή της σε ισχύ μετά την 1η Μαΐου 2004; Επιπλέον, μπορεί να γίνει δεκτό ότι η Μάλτα δεσμεύθηκε να τηρεί τον κανονισμό πριν την 1η Μαΐου 2004;

32. Προτού εξετασθεί οιοδήποτε εκ των ερωτημάτων αυτών, κρίνεται χρήσιμο να υπομνησθούν ορισμένες πτυχές της νομολογίας του Δικαστηρίου σε σχέση με τη διαδικασία λόγω παραβάσεως.

Νομολογία σε σχέση με τη διαδικασία λόγω παραβάσεως

33. Καταρχάς, όπως το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές, ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας στο πλαίσιο προσφυγών λόγω παραβάσεως έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεις του, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Ως εκ τούτου, (α) το αντικείμενο της προσφυγής οριοθετείται από την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και (β) τόσο στην αιτιολογημένη γνώμη όσο και στο ενώπιον του Δικαστηρίου κατατιθέμενο δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να εκτίθενται οι αιτιάσεις της Επιτροπής κατά τρόπο ακριβή, μη διφορούμενο και λεπτομερή, ούτως ώστε να μπορούν το κράτος μέλος και το Δικαστήριο να εκτιμούν επακριβώς με ποιον τρόπο παρέβη το κράτος μέλος κάποια εκ των υποχρεώσεών του από τη Συνθήκη, ώστε να μην ελλοχεύει ο κίνδυνος είτε να αποφανθεί το Δικαστήριο ultra petita είτε να παραλείψει να αποφανθεί επί κάποιας αιτιάσεως [12].

34. Κατά δεύτερο λόγο, η ύπαρξη παραβάσεως εκ μέρους κράτους μέλους πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την επικρατούσα στο κράτος μέλος κατάσταση κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [13].

12 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-340/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2004, σ. I-9845, σκέψεις 25 έως 27), απόφαση της 28ης Ιουνίου 2007, C-235/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2007, σ. I-5415, σκέψη 48), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, C-457/07, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2009, σ. I-8091, σκέψεις 67 και 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Βλ., π.χ., προπαρατεθείσα απόφαση της 28ης Ιουνίου 2007, Επιτροπή κατά Ισπανίας (σκέψη 52).

35. Τέλος, απόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της προσαπτόμενης παράβασεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου αυτό να εξετάσει εάν συντρέχει η εν λόγω παράβαση. Η Επιτροπή δεν μπορεί να ισχυρίζεται απλώς στο δικόγραφό της ότι κράτος μέλος παρέβη, μέσω συγκεκριμένων ενεργειών του, υποχρεώσεις απορρέουσες από διάταξη κανονισμού, συνάγοντας επομένως από τη διάταξη αυτή νομικές συνέπειες, οι οποίες δεν απορρέουν αναγκαστικά από αυτόν. Προκειμένου να τεκμηριώσει τον ισχυρισμό της, οφείλει να αποδείξει ότι οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής πληρούνται πράγματι στη συγκεκριμένη περίπτωση [14].

Σύναψη της συμβάσεως ή διατήρηση σε ισχύ;

36. Η απερίφραστα ζητούμενη από την Επιτροπή διαπίστωση έγκειται στο ότι, συνάπτοντας συγκεκριμένη σύμβαση στις 16 Απριλίου 2004, η Μάλτα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του κανονισμού.

37. Στην αιτιολογημένη της γνώμη της 12ης Δεκεμβρίου 2006, η Επιτροπή χρησιμοποίησε πρακτικώς πανομοιότυπη διατύπωση ως προς την προβαλλόμενη παράβαση υποχρεώσεως. Εντούτοις, με το εν λόγω έγγραφο κάλεσε επίσης τη Μάλτα να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη εντός δύο μηνών από της παραλαβής της.

38. Προφανώς, η Μάλτα δεν ήταν δυνατόν να ταξιδέψει πίσω στο χρόνο προκειμένου να *μη* συνάψει την επίμαχη σύμβαση στις 16 Απριλίου 2004. Τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη θα μπορούσαν να είναι μόνον εκείνα, τα οποία θα είχαν ως αποτέλεσμα τη λύση της συμβάσεως ή τη σύναψη νέας συμβάσεως κατόπιν μίας μη εισάγουσας διακρίσεις διαδικασίας υποβολής προσφορών.

39. Τέτοιες καταστάσεις δεν είναι ασυνήθεις στο πλαίσιο διαδικασιών λόγω παραβάσεως αναφορικά, παραδείγματος χάρη, με τη σύναψη ειδικών δημοσίων συμβάσεων κατά παράβαση των κανόνων της ΕΕ για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Υπό το πρίσμα του άρθρου 258 ΣΛΕΕ και της νομολογίας του Δικαστηρίου, οσάκις η Επιτροπή φρονεί ότι μία τέτοια σύμβαση συνήφθη παρανόμως, οφείλει, αφού παράσχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του, να καλέσει καταρχάς το κράτος μέλος αυτό να άρει την παρανομία (με οποιοδήποτε διαθέσιμο κατά το στάδιο αυτό μέσο) έως μία συγκεκριμένη ημερομηνία, κατά την οποία δύναται, εφόσον το κράτος μέλος δεν την έχει άρει, να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου, το οποίο θα αποφασίσει με γνώμονα το αν η παράνομη κατάσταση εξακολουθούσε να υφίσταται κατά την ημερομηνία που καθόρισε η Επιτροπή.

14 — Βλ. απόφαση της 3ης Μαΐου 2001, C-347/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2001, σ. I-3327, σκέψεις 38 και 39).

40. Επομένως, κατά τα ανωτέρω, το Δικαστήριο είτε θα διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του, εφόσον η παρανομία δεν ήρθη έως τη συγκεκριμένη ημερομηνία, είτε θα απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής εφόσον είχε αρθεί [15]. Στην πρώτη, εντούτοις, περίπτωση, η διαπίστωση του Δικαστηρίου θα εξακολουθεί να αφορά την αρχική παρανομία της σύναψης και όχι τη μη άρση της [16].

41. Κατά συνέπεια, ακόμα και αν η παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως αποσκοπεί, στο σύνολό της, να θέσει τέρμα σε μία, φερόμενη ως παράνομη υπό το πρίσμα του κανονισμού, κατάσταση ή να επικρίνει τη Μάλτα διότι δεν έθεσε τέρμα σε αυτήν εντός της προθεσμίας που ετάχθη γι' αυτόν τον σκοπό, η τελεσφόρησή της εξαρτάται αναγκαστικώς από τη διαπίστωση ότι η σύμβαση ήταν παράνομη κατά την ημερομηνία της συνάψεώς της ή τουλάχιστον κατέστη παράνομη μεταγενέστερα.

42. Στο πλαίσιο της εν προκειμένω ζητούμενης διαπιστώσεως προβάλλεται παράβαση υποχρεώσεων που απορρέουν από τον κανονισμό, και όχι από κάποια άλλη πράξη. Συνεπώς, προκειμένου να τελεσφορήσει η προσφυγή, σύναψη της συμβάσεως έπρεπε να απαγορεύεται από τον κανονισμό –είτε στις 16 Απριλίου 2004, όταν δηλαδή συνομολογήθηκε (πρώτη περίπτωση), είτε την 1η Μαΐου 2004, όταν δηλαδή ο κανονισμός κατέστη δεσμευτικός για τη Μάλτα δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, της Συνθήκης Προσχωρήσεως και του άρθρου 2 της Πράξεως Προσχωρήσεως (δεύτερη περίπτωση).

43. Η δεύτερη περίπτωση μπορεί να απορριφθεί άνευ ετέρου.

44. Η επίμαχη σύμβαση υφίστατο ήδη πριν την 1η Μαΐου 2004 και το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού επιτρέπει ρητώς να εξακολουθούν να ισχύουν οι υφιστάμενες συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας έως την ημερομηνία λήξεώς τους [17].

45. Δεν μπορώ να δεχθώ τον ισχυρισμό που προέβαλε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, αφορά μόνον τις συμβάσεις που υφίσταντο την 1η Ιανουαρίου 1993, ακόμα και αναφορικά με κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ένωση μετά δέκα και πλέον έτη. Η διάταξη αναφέρεται σε «υφιστάμενες συμβάσεις» και

15 — Παράδειγμα της δεύτερης περιπτώσεως (αν και σε σχέση με την έκδοση και διατήρηση σε ισχύ διατάγματος ευρύτερης εφαρμογής, και όχι με τη σύναψη ειδικής σύμβασης) απαντάται στην απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, C-525/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2005, σ. I-9405, σκέψη 16).

16 — Τέτοιο παράδειγμα απαντάται στην απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-16/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2000, σ. I-8315, σκέψεις 1, 12 έως 22 και 113). Αντίθετη είναι η περίπτωση προσφυγών αναφορικά με κρατικές ενισχύσεις δυνάμει του άρθρου 88, παράγραφος 2, ΕΚ (νυν άρθρου 108, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και πρώην άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ), όπου το μόνο ζήτημα άπτεται της υποχρεώσεως, που επιβάλλεται με την απόφαση της Επιτροπής, για άρση της παρανομίας· βλ., παραδείγματος χάρη, απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 213/85, Επιτροπή κατά Ολλανδίας (Συλλογή 1988, σ. 281, σκέψεις 7 και 8).

17 — Σημειωτέον, εξάλλου, ότι δεν υφίσταται διάταξη στη Συνθήκη έχουσα, σε σχέση με συμβάσεις με φυσικά ή νομικά πρόσωπα, το ίδιο αποτέλεσμα όπως το άρθρο 307 ΕΚ (νυν άρθρο 351 ΣΛΕΕ) σε σχέση με διεθνείς συμφωνίες. Η διάταξη αυτή επιβάλλει στα νέα κράτη μέλη να άρουν τυχόν ασυμβίβαστα που υφίστανται μεταξύ διεθνών συμφωνιών που συνήφθησαν πριν την προσχώρηση και των Συνθηκών.

όχι σε «υφιστάμενες συμβάσεις την 1η Ιανουαρίου 1993». Σύμφωνα με την αρχή περί ασφάλειας δικαίου, ο όρος «υφιστάμενος» δεν μπορεί παρά να σημαίνει «που υφίσταται κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του κανονισμού» [18]. Για τα κράτη που προσχώρησαν στην Ένωση μετά την 1η Ιανουαρίου 1993, η ημερομηνία αυτή συμπίπτει με την ημερομηνία της προσχωρήσεώς τους –γεγονός που παραδέχεται και η ίδια η Επιτροπή. Πράγματι, οι διαπραγματευτές της ΕΕ, δεχόμενοι στην κοινή θέση της 26ης Οκτωβρίου 2001 ότι σύμβαση συναφθείσα μεταξύ Ιουνίου του 2002 και Ιουνίου του 2007 θα ήταν συμβατή προς τις μελλοντικές υποχρεώσεις της Μάλτας, δίχως να απαιτείται να τεθούν οιεσδήποτε προϋποθέσεις αναφορικά με την εφαρμογή του κανονισμού στη Μάλτα, αναγνώρισαν σιωπηρώς ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, θα εφαρμόζετο σε τέτοια σύμβαση.

46. Επομένως, ο ισχυρισμός, τον οποίο προβάλλει η Επιτροπή στο υπόμνημα απαντήσεώς της, ότι η Μάλτα αθέτησε τις υποχρεώσεις της εκ του κανονισμού από την 1η Μαΐου 2004 δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

47. Σε κάθε περίπτωση, τυχόν διαπίστωση ότι η Μάλτα παρέβη τις υποχρεώσεις της εκ του κανονισμού από την 1η Μαΐου 2004 θα αντέβαινε στο αίτημα της ίδιας της Επιτροπής –εξάλλου, δεν επιτρέπεται στην Επιτροπή να μεταβάλλει ή να επανερμηνεύει το αίτημα αυτό σε μεταγενέστερη ημερομηνία, όπως προφανώς επιχειρήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

48. Ως εκ τούτου, θα προβώ ακολούθως στην εξέταση της πρώτης περίπτωσης, η οποία προϋποθέτει την ύπαρξη υποχρέωσης της Μάλτας να μη συνάψει τη σύμβαση εν αναμονή της προσχωρήσεως.

Υποχρέωση προ της προσχωρήσεως;

49. Ουδεμία διάταξη τόσο της Συνθήκης Προσχωρήσεως όσο και της Πράξης Προσχωρήσεως –την οποία η Μάλτα είχε υπογράψει στις 16 Απριλίου 2003, και της οποίας το έγγραφο κυρώσεως κατέθεσε στις 30 Ιουλίου 2003– κατέστησε δεσμευτικό τον κανονισμό για τη Μάλτα προ της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης αυτής. Αντιθέτως, από το άρθρο 2 της Πράξης Προσχωρήσεως συνάγεται αναμφισβήτητα ότι ο κανονισμός κατέστη δεσμευτικός για τη Μάλτα μόλις την ημερομηνία αυτή –ήτοι την 1η Μαΐου 2004.

50. Προκύπτει, εντούτοις, ότι κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων η Μάλτα γνωστοποίησε ότι σκόπευε να συνάψει, έως τις 30 Ιουνίου 2002, πενταετή σύμβαση με την GCCL και ότι μία τέτοια σύμβαση ήταν αποδεκτή εκ μέρους της ΕΕ ως συμβατή προς την προσχώρηση· η Μάλτα συνήψε όμως εν τέλει την επίμαχη σύμβαση στις 16 Απριλίου 2004 για έξι χρόνια, ενδεχόμενο που όχι μόνο δεν είχε γίνει δεκτό από τους διαπραγματευτές της ΕΕ, αλλά δεν τους είχε ούτε παρουσιασθεί.

18 — Βλ. κατωτέρω σκέψεις 58 επ.

51. Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι η Επιτροπή δεν ισχυρίστηκε, τόσο στο κατατεθέν στο Δικαστήριο δικόγραφο της προσφυγής της όσο και στο υπόμνημα απαντήσεώς της επί του υπομνήματος αντικρούσεως της Μάλτας, με το οποίο ετίθετο ρητώς το ζήτημα εφαρμογής του κανονισμού στη Μάλτα κατά τον κρίσιμο χρόνο, ότι η προσφυγή της βασιζόταν κατά κάποιον τρόπο ή σε ορισμένο βαθμό σε οιαδήποτε υποχρέωση που ενδεχομένως βάρυνε τη Μάλτα πριν την έναρξη ισχύος της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Αντιθέτως, στο υπόμνημα απαντήσεώς της ανέφερε σαφώς ότι «η Μάλτα δεν τηρούσε τις υποχρεώσεις της δυνάμει του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 3577/1992 από αυτήν ακριβώς την ημερομηνία, ήτοι από την ημερομηνία προσχωρήσεως».

52. Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή θα αθετούσε σαφώς την υποχρέωσή της να προσάγει, ως προσφεύγουσα ενώπιον του Δικαστηρίου, όλα τα απαραίτητα προς απόδειξη των ισχυρισμών της στοιχεία, εάν επικαλείτο αργότερα την ύπαρξη προγενέστερης υποχρέωσης. Πράγματι, τούτο θα προσέκρουε στο άρθρο 42, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, το οποίο ορίζει ότι: «απαγορεύεται η προβολή νέων λόγων κατά τη διάρκεια της δίκης, εκτός αν στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία» [19].

19 — Βλ. απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-279/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1992, σ. I-5785, σκέψεις 14 έως 17).

53. Εντούτοις, το ίδιο το Δικαστήριο κάλεσε τους διαδίκους να λάβουν θέση, σε σχέση με την εφαρμογή ratione temporis του κανονισμού υπό τις περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως, ως προς τη σημασία που πρέπει να δίδεται στην υποχρέωση ενέργειας καλή τη πίστει κατά την περίοδο που προηγείται της έναρξης ισχύος μίας συνθήκης.

54. Θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα κατά πόσον τυχόν απόφαση του Δικαστηρίου ότι υφίσταται παράβαση μίας υποχρέωσης, η οποία δεν προβλήθηκε από την Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής της ή στο υπόμνημα απαντήσεώς της, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως προβολή λόγου από το ίδιο το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως.

55. Κατά πάγια νομολογία, νομικοί ισχυρισμοί που αφορούν ζητήματα δημοσίας τάξεως μπορούν, και μάλιστα πρέπει, να εξετάζονται από το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως, οσάκις δεν προβάλλονται από τους διαδίκους. Εντούτοις, αφενός προκύπτει ότι το Δικαστήριο ουδέποτε έπραξε το παραπάνω προκειμένου να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής των ισχυρισμών της Επιτροπής στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους, αφετέρου τα «ζητήματα δημοσίας τάξεως» που θέτει ο δικαστής της ΕΕ αφορούν αναγκαίες δικονομικές απαιτήσεις, παρά ουσιώδη νομικά επιχειρήματα [20]. Σε

20 — Επομένως, η μη τήρηση, παραδείγματος χάρη, της πριν από την άσκηση της προσφυγής κανονικής διαδικασίας (που συνιστά «απαραίτητη εγγύηση» που απαιτείται από την Συνθήκη –βλ. απόφαση της 10ης Απριλίου 2008, C-442/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2008, σ. I-2413, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) μπορεί να προβληθεί αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο, ακόμα και αν το ίδιο το κράτος μέλος δεν το έπραξε ρητώς. Όσον αφορά τη διάκριση στο πλαίσιο έφεσης, βλ. απόφαση της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France (Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψη 67).

κάθε περίπτωση, θα ήταν πρωτοφανές για το Δικαστήριο να συμπληρώσει τα επιχειρήματα της Επιτροπής κατά κράτους μέλους στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως. Κατά την άποψή μου, τέτοιος τρόπος δράσης δεν συνάδει προς τον κατηγορητικό και οιονεί ποινικό χαρακτήρα αυτού τους είδους της διαδικασίας.

56. Εν πάση περιπτώσει, απαντώντας σε ερώτημα του Δικαστηρίου, η Επιτροπή εξέφρασε την άποψή της (α) ότι, ως μελλοντικό κράτος μέλος, η Μάλτα υποχρεούτο να ενεργεί καλοπίστως από τις 26 Οκτωβρίου 2001, ημερομηνία της κοινής θέσεως και (β) ότι υποχρεούτο οπωσδήποτε να απόσχει από ενέργειες κατά παράβαση του δικαίου της ΕΕ από τις 16 Απριλίου 2003, ημέρα κατά την οποία υπέγραψε τη Συνθήκη Προσχωρήσεως. Ωστόσο, η Επιτροπή επιμένει ότι η Μάλτα συνήψε την επίμαχη σύμβαση υπό περιστάσεις που υποδηλώνουν κακή πίστη. Συναφώς, φρονεί ότι η απαίτηση καλής πίστης, και η έκφρασή της στα άρθρα 18 και 26 της Σύμβαση της Βιέννης, έχει αποφασιστική σημασία.

57. Προκειμένου, εντούτοις, να προβεί στη ζητούμενη αναγνώριση, το Δικαστήριο πρέπει, κατά την άποψή μου, να διαπιστώσει όχι μόνον ότι η υποχρέωση της Μάλτας να μη συνάψει την επίμαχη σύμβαση στις 16 Απριλίου 2004 απέρρεε από την ιδιότητά της ως μελλοντικού κράτους μέλους που είχε υπογράψει και κυρώσει τη Συνθήκη Προσχωρήσεως, αλλά επίσης –τούτο δε κατά μείζονα λόγο– ότι ο ίδιος ο κανονισμός μπορούσε να επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη μέλη πριν την έναρξη ισχύος του.

58. Η περίοδος προτού ένας κανονισμός, ο οποίος αποτελεί τμήμα του κεκτημένου, αρχίσει να ισχύει σε κράτος μέλος που προσχωρεί είναι συγκρίσιμη με το χρονικό διάστημα μεταξύ της εκδόσεως ή δημοσιεύσεώς του και της έναρξης ισχύος του σε υφιστάμενο κράτος μέλος. Οιεσδήποτε υποχρεώσεις βαρύνουν ενδεχομένως μελλοντικό κράτος μέλος κατά την προ της προσχώρησης περίοδο, δεν είναι δυνατόν να υπερβαίνουν εκείνες που βαρύνουν κράτος που είναι ήδη μέλος κατά το αντίστοιχο χρονικό διάστημα πριν την κανονική έναρξη ισχύος. Κατά συνέπεια, μόνον εάν κάποιο από τα 12 τότε κράτη μέλη είχε παραβεί τις υποχρεώσεις του εκ του κανονισμού, συνάπτοντας ανάλογη σύμβαση μεταξύ της εκδόσεως ή δημοσιεύσεως του κανονισμού, στις 7 ή 12 Δεκεμβρίου 1992 αντιστοίχως, και της έναρξης ισχύος του, στις 1 Ιανουαρίου 1993, θα μπορούσε να εξετασθεί κατά πόσον η Μάλτα παρέβη της υποχρεώσεις της κατά την περίοδο ακριβώς πριν καταστεί κράτος μέλος.

59. Συναφώς, είναι σαφές ότι ο κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα του τα μέρη (και έναντι όλων, ήτοι κρατών μελών, θεσμικών οργάνων ή ιδιωτών) από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του, όχι όμως και πριν από αυτήν –εκτός εάν, υπό εξαιρετικές περιστάσεις, οι διατάξεις του έχουν ρητώς

αναδρομική ισχύ [21]. Το άρθρο 254, παράγραφοι 1 και 2, ΕΚ (άρθρο 297 ΣΛΕΕ), που διασφαλίζει ότι κάθε κανονισμός έχει ημερομηνία ενάρξεως ισχύος που προσδιορίζεται με σαφήνεια, αποτελεί ουσιώδη έκφραση της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Εάν οι κανονισμοί παρήγαγαν τα αποτελέσματά τους πριν την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος τους, η ημερομηνία αυτή θα στερείτο σημασίας.

60. Στην υπό κρίση υπόθεση, ο κανονισμός δεν περιέχει ρητή διάταξη με αναδρομική ισχύ. Αντιθέτως, όχι μόνο διευκρινίζεται στο άρθρο 11 ότι ο κανονισμός αρχίζει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1993, αλλά το άρθρο 1, παράγραφος 1, αναφέρει επίσης ρητώς ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 1993, το δε άρθρο 4, παράγραφος 3, ορίζει ρητώς ότι *υφιστάμενες* συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας δύνανται να εξακολουθήσουν να ισχύουν έως την ημερομηνία λήξης της αντίστοιχης σύμβασης. Στο πλαίσιο αυτό (όσον αφορά τα 12 τότε κράτη μέλη [22]), ως υφιστάμενες συμβάσεις δεν μπορεί να νοούνται παρά μόνον εκείνες που υφίσταντο είτε την 1η Ιανουαρίου 1993 είτε (σε ό,τι πιθανώς αφορά τις υπηρεσίες που, δυνάμει του άρθρου 6, εξαιρέθηκαν προσωρινώς από την εφαρμογή του κανονισμού), την ημερομηνία κατά την οποία έληξε η σχετική προσωρινή εξαίρεση [23].

61. Εκτιμώ, επομένως, ότι κράτος μέλος το οποίο συνήψε ενδεχομένως, στα τέλη Δεκεμβρίου 1992, σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας χωρίς τη δέουσα κοινοτική πρόσκληση για υποβολή προσφορών δεν θα μπορούσε να επικριθεί για παράβαση των υποχρεώσεών του εκ των άρθρων 1 και 4 του κανονισμού.

62. Είναι γεγονός ότι τα κράτη μέλη υπέχουν γενικότερο καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, το οποίο αποτυπώνεται πλέον στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ (πρώην άρθρο 10 ΕΚ και παλαιότερα άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ), και τους επιβάλλει να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων, να διευκολύνουν την Κοινότητα (ή την Ένωση) στην εκπλήρωση της αποστολής της και να απέχουν από κάθε μέτρο που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης.

63. Στην ως άνω ακριβώς υποχρέωση στήριξε το Δικαστήριο την απόφασή του στην

21 — Ως παράδειγμα τέτοιων εξαιρετικών περιστάσεων, βλ. απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 1990, C-337/88, SAFA (Συλλογή 1990, σ. I-1).

22 — Βλ. επίσης σημείο 45 ανωτέρω.

23 — Βλ. σημείο 20 ανωτέρω. Το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού, στην πρόσφατη όμως απόφαση της 22ας Απριλίου 2010, C-122/09, Ένωση Εφοπλιστών Ακτοπλοΐας κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-3667, σκέψεις 15 και 17) και στη διάταξη της 28ης Σεπτεμβρίου 2006, C-285/05, Ένωση Εφοπλιστών Ακτοπλοΐας κ.λπ. (σκέψη 19), που παρατίθεται στη σκέψη 10 της απόφασης στην υπόθεση C-122/09, υποδηλώνεται ότι ένα κράτος μέλος υποχρεούται ενδεχομένως να μην προβεί σε ενέργειες ικανές να υπονομεύσουν σοβαρά την εφαρμογή του κανονισμού μετά το πέρας της περιόδου προσωρινής εξαίρεσης. Βλ., επίσης, σημείο 63 επ., κατωτέρω, ιδίως σημείο 65 και υποσημείωση 25.

υπόθεση Inter-Environnement Wallonie [24], κατά την οποία επιβάλλεται στα κράτη μέλη, προς τα οποία απευθύνεται οδηγία, να απέχουν, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας που τάσσεται για τη θέση της σε εφαρμογή, από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία αυτή.

64. Κρίνω, εντούτοις, ότι η πάγια πλέον αυτή νομολογία που αφορά τις οδηγίες δεν μπορεί να εφαρμοσθεί και στους κανονισμούς. Μία οδηγία καθορίζει κατά κανόνα την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της και εκείνη έως την οποία οφείλουν να την εφαρμόσουν τα κράτη μέλη. Κατά αυτήν ακριβώς την περίοδο που μεσολαβεί μεταξύ των εν λόγω ημερομηνιών, η νομολογία του Δικαστηρίου επιβάλλει στα κράτη μέλη να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Ουδέποτε έκρινε το Δικαστήριο ότι τέτοια υποχρέωση υφίσταται εξίσου κατά το προηγούμενο διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της εκδόσεως και/ή της δημοσιεύσεως μίας οδηγίας και της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος της. Κατά την άποψή μου, κάτι τέτοιο θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος.

65. Σε ό,τι αφορά τους κανονισμούς, δεν υπάρχει μεταβατική περίοδος θέσεως σε εφαρμογή, παρά μόνον περίοδος μεταξύ εκδόσεως και/ή δημοσιεύσεως και ενάρξεως ισχύος, κατά την εκπνοή της οποίας ο κανονισμός καθίσταται δεσμευτικός ως προς όλα του τα μέρη. Η περίοδος, επομένως, στην οποία αναφέρεται η νομολογία στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie, δεν υφίσταται στην περίπτωση των κανονισμών [25].

66. Δεν μπορώ να φθάσω στο σημείο να ισχυριστώ ότι ουδέποτε μπορούν να υπάρξουν περιστάσεις όπου στοιχειοθετείται ευθύνη κράτους μέλος για παράβαση του καθήκοντός του καλόπιστης συνεργασίας, εξαιτίας δράσεως αναληφθείσας σε χρόνο, κατά τον οποίο υφίστατο μεν μία οδηγία ή ένας κανονισμός, χωρίς ωστόσο να έχει ακόμα τεθεί σε ισχύ. Φρονώ, εντούτοις, ότι σε μία τέτοια περίπτωση το κριτήριο δράσεως «ικανής να διακυβεύσει σοβαρά» την πρακτική αποτελεσματικότητα του κρίσιμου μέτρου πρέπει να ερμηνευθεί ιδιαιτέρως αυστηρά. Ενδεχομένως, μόνον εκείνη η δράση η οποία δεν μπορούσε να αποφευχθεί πριν την προθεσμία μεταφοράς μίας οδηγίας ή που θα εμπόδιζε κατά κάποιον τρόπο την εφαρμογή του κανονισμού ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός του θα στοιχειοθετούσε παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας υπό τέτοιες περιστάσεις [26].

67. Παρότι δεν υπάρχει πράγματι ένας de minimis κανόνας σχετικά με τη διαδικασία

24 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96 (Συλλογή 1997, σ. I-7411, σκέψη 45 και σημείο 2 του διατακτικού). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs (ιδίως, σκέψεις 33 και 39 επ.).

25 — Δέχομαι την –μέχρι στιγμής μη επιβεβαιωθείσα– δυνατότητα να συνεπάγεται μία προσωρινή απόκλιση ή εξαίρεση από την εφαρμογή ενός κανονισμού (και, ειδικότερα, του παρόντος κανονισμού) υποχρέωση αντίστοιχη με εκείνη στη νομολογία Inter-Environnement Wallonie (βλ. σκέψη 60 και υποσημείωση 23 ανωτέρω), η υπό κρίση όμως υπόθεση αφορά περίπτωση κατά την οποία ουδεμία τέτοια απόκλιση ή εξαίρεση υφίστατο όταν ο κανονισμός τέθηκε σε ισχύ στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

26 — Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie, παρατεθείσα στην υποσημείωση 24 ανωτέρω, σκέψη 42 επ.

προσφυγής λόγω παράβασης της Συνθήκης [27] –το Δικαστήριο διαπιστώνει την παράβαση όσο ήσσονος σημασίας και μεμονωμένη και αν είναι αυτή– φρονώ ότι χρειάζεται ένα διαφορετικό πρότυπο σε περιπτώσεις στις οποίες εικάζεται ότι η παράβαση σημειώθηκε μέσω δράσεως αναληφθείσας πριν τεθεί σε ισχύ το κρίσιμο μέτρο.

68. Όσον αφορά τον επίμαχο στην παρούσα περίπτωση κανονισμό, ενδεχομένως ήταν απαραίτητο να αποδείξει η Επιτροπή ότι, παραδείγματος χάρη, η επίμαχη δράση απέκλειε κάθε δυνατότητα συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του για ορισμένη περίοδο μετά την έναρξη ισχύος του, ή περιελάμβανε σειρά βημάτων που σωρευτικώς και συστηματικώς υπονόμευαν την εφαρμογή του, ή είχε αναληφθεί με σκόπιμη ή/και εμφανή πρόθεση καταστρατήγησης των διατάξεών του.

69. Αντιθέτως, η σύναψη μεμονωμένης σύμβασης, όσο σαφώς και αν είχε απαγορευθεί από τον κανονισμό μόλις αυτός ετέθη σε ισχύ, δεν θα έπρεπε, κατά την άποψή μου, να έχει θεωρηθεί επαρκής –αυτή καθεαυτή, δίχως περαιτέρω επιβαρυντικές περιστάσεις– προκειμένου να διαπιστωθεί ότι κράτος μέλος παρέβη το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, *εάν η σύμβαση είχε συναφθεί πριν την έναρξη ισχύος του κανονισμού*. Τυχόν διαφορετική άποψη θα συνεπαγόταν παράβλεψη όχι μόνον της σημασίας που έχει η ημερομηνία έναρξης ισχύος αλλά της ρητής επίσης διάταξης του άρθρου 4, παράγραφος 3.

70. Επιπλέον, σε μία τέτοια περίπτωση, η Επιτροπή έπρεπε, κατά τη γνώμη μου, να ζητήσει, κατά πρώτο και κύριο λόγο, τη διαπίστωση παραβάσεως του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας και όχι των άρθρων 1 και 4 του κανονισμού, τα οποία δεν ίσχυαν όταν συνήφθη η σύμβαση. Το Δικαστήριο έκρινε μεν επανειλημμένα ότι κράτος μέλος παρέβη το γενικό αυτό καθήκον, σε περιπτώσεις κατά τις οποίες προφανώς δεν ζητήθηκε τέτοια διαπίστωση [28], όχι όμως, εξ όσων γνωρίζω, εναλλακτικώς αντί της διαπιστώσεως παραβάσεως μίας ειδικότερης διάταξης, η οποία προβλήθηκε δίχως να αποδειχθεί, ή σε περίπτωση, κατά την οποία τέτοια διάταξη δεν ίσχυε ήδη κατά τον χρόνο της πράξεως που συνεπαγόταν παράβαση.

71. Επομένως, αν αποδειχθεί ορθή η άποψή μου αναφορικά με την υποθετική περίπτωση κράτους μέλους που συνάπτει ανάλογη σύμβαση στα τέλη Δεκεμβρίου του 1992, τι συνεπάγεται τούτο στην περίπτωση κράτους μέλους, όπως η Μάλτα, που συνήψε την επίμαχη σύμβαση σε χρόνο, όχι μόνον πριν

27 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 459, σκέψη 24), της 15ης Ιουνίου 2000, C-348/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2000, σ. I-4429, σκέψη 62), ή της 14ης Απριλίου 2005, C-157/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-2911, σκέψη 44).

28 — Βλ., π.χ., απόφαση της 12ης Ιουλίου 2007, C-507/04, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2007, σ. I-5939).

εφαρμοσθεί ο κανονισμός στο έδαφός της, αλλά πριν επίσης τεθούν σε ισχύ οι Συνθήκες και καταστεί κράτος μέλος της Ένωσης;

72. Τουλάχιστον, η Μάλτα δεν είναι δυνατόν να φέρει μεγαλύτερη υποχρέωση τον Απρίλιο του 2004 απ' ό,τι τυχόν κράτος μέλος τον Δεκέμβριο του 1992. Σε κάθε περίπτωση, η υποχρέωσή της θα μπορούσε να είναι μόνο μικρότερη. Η δυνάμει του συμβατικού διεθνούς δικαίου ενδιάμεση υποχρέωση, παρότι δεν υπάρχει πλήρης συναίνεση ως προς το ακριβές της περιεχόμενο, δεν μπορεί να επιβάλλει τήρηση μίας συνθήκης προτού αυτή τεθεί σε ισχύ, υπό τους ίδιους όρους όπως αφού τεθεί σε ισχύ –ειδάλλως, η ημερομηνία ενάρξεως ισχύος θα καθίστατο, και πάλι, άνευ αντικειμένου.

73. Παρότι, όπως επεσήμανα, οι όροι της Συμβάσεως της Βιέννης δεν δεσμεύουν, ως έχουν, τη Μάλτα και παρότι η διατύπωση του κανόνα είναι εδώ και χρόνια ασαφής και διαφέρει από τη μία αρχή στην άλλη [29], προκύπτει σαφώς ότι η ενδιάμεση υποχρέωση δεν απαγορεύει σε συμβαλλόμενο μέλος να αναλάβει οιαδήποτε δράση μη συνάδουσα προς τη Συνθήκη, εάν αυτή είχε ήδη τεθεί σε ισχύ, αλλά του απαγορεύει κυρίως να προβεί σε οιαδήποτε ενέργεια η οποία θα έθιγε βασικό στοιχείο της Συνθήκης.

74. Στο πλαίσιο αυτό, δεν είμαι της γνώμης ότι η ενδιάμεση υποχρέωση κράτους, το οποίο έχει υπογράψει και κυρώσει συνθήκη προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έγκειται απλώς στην αποχή από τέτοιες ενέργειες δυνάμενες να αποστερήσουν τις Συνθήκες ΕΕ ή τη Συνθήκη Προσχωρήσεως από το συνολικό αντικείμενο και τον σκοπό τους –κάθε ενέργεια ικανή να επιφέρει τέτοιο αποτέλεσμα θα έπρεπε να είναι πράγματι εκτενής–, φρονώ όμως ότι μεμονωμένη συμπεριφορά μη συνάδουσα πλήρως προς μία εκ των επικείμενων υποχρεώσεων εκ της προσχώρησης στην Ένωση δεν επαρκεί, κατά κανόνα, ούτως ώστε να κινηθεί ακολούθως εις βάρος του κράτους διαδικασία λόγω παράβασης της Συνθήκης.

75. Στην υπό κρίση υπόθεση, χωρίς να χρειάζεται διόλου να εξετασθούν οι λόγοι που προβάλλει η Μάλτα προς δικαιολόγηση της απόκλισης μεταξύ των αναφερόμενων στην κοινή θέση του 2001 ημερομηνιών και του χρόνου έναρξης και λήξης της σύμβασης όπως τελικώς συμφωνήθηκε [30], κρίνω ότι το

29 — Ο Klabbers (παρατεθείς ανωτέρω στη υποσημείωση 7) παραθέτει διάφορες πηγές, κατά τις οποίες η υποχρέωση συνίσταται σε «αποχή από ενέργειες που θα καθιστούσαν αδύνατη ή δυσχερέστερη την εκ μέρους οιοδήποτε μέρους εκπλήρωση των υποχρεώσεων», «αποχή, μεταξύ υπογραφής και κύρωσης, από οιαδήποτε ενέργεια δυνάμενη να ανατρέψει τον σκοπό της σύμβασης», «αποχή από οτιδήποτε ενδέχεται να εμποδίσει τυχόν ανάληψη δράσης εκ μέρους του αντισυμβαλλόμενου εφόσον και όταν τεθεί σε ισχύ η συνθήκη», «αποχή, πριν την κύρωση, από κάθε ενέργεια αποσκοπούσα σε ουσιαστική μείωση της αξίας της συμφωνίας, όπως αυτή υπογράφηκε», ή σε μη ανάληψη «δράσης, κακή τη πίστει, αποβλέπουσας σκοπίμως στο να στερηθεί ο αντισυμβαλλόμενος τα οφέλη που νομίμως προσδοκούσε να αποκομίσει από τη συνθήκη και τα οποία είχε λάβει επαρκώς υπόψη».

30 — Ουσιαστικά, η Μάλτα ισχυρίζεται ότι (i) ήταν υποχρεωμένη να αναμένει την ολοκλήρωση μίας αναδιάρθρωσης της GCCL και την παράδοση τριών νέων πλοίων προτού αξιολογήσει ορθώς το απαιτούμενο για το δρομολόγιο επίπεδο επιδότησης και ότι (ii) ακολούθησε, κατά τον καθορισμό της διάρκειας της σύμβασης, τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής (COM(2003) 595 τελικό), σύμφωνα με τις οποίες η διάρκεια κρίνεται δυσανάλογη, μόνον εφόσον υπερβαίνει τα έξι έτη. Συναφώς, περιορίζομαι μόνο στην επισήμανση ότι, εάν εξεταζόταν η επιχειρηματολογία αυτή, δεν θα μπορούσε να απορριφθεί άνευ ετέρου.

Δικαστήριο δεν πρέπει να προβεί στη ζητούμενη από την Επιτροπή διαπίστωση.

76. Η υπόθεση αφορά μεμονωμένη σύμβαση. Η πρόθεση της Μάλτας να συνάψει τη σύμβαση αυτή για περίοδο που θα διαρκούσε έως τρία ή περισσότερα έτη μετά την ημερομηνία προσχώρησης της Μάλτας στην Ένωση είχε καταστεί σαφής κατά τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης. Η Επιτροπή δεν προέβαλλε τον καιρό εκείνο αντιρρήσεις στην εν λόγω πρόθεση και πρέπει να θεωρηθεί δεδομένο – καθότι δεν ζήτησε να περιληφθεί κάποιος όρος στην Πράξη Προσχωρήσεως σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού στη Μάλτα, ούτε επανήλθε στο κεφάλαιο κατά τις διαπραγματεύσεις– ότι είχε αποδεχθεί ότι μία τέτοια σύμβαση ήταν σύμφωνη προς τον κανονισμό. Αντικείμενο των αντιρρήσεων της Επιτροπής επί του παρόντος είναι το ότι η διάρκεια της σύμβασης παρατάθηκε για μεγαλύτερη (ελαφρώς μικρότερη των τριών ετών) περίοδο απ' ό,τι προέβλεπε η κοινή θέση της 26ης Οκτωβρίου 2001. Αντικείμενο της διαφοράς δεν είναι, επομένως, μία πράξη ικανή να διακυβεύσει σοβαρά τη συνολική εφαρμογή του κανονισμού στη Μάλτα μακροπρόθεσμα, αλλά μία πράξη που αφαιρεί από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού συγκεκριμένη υπηρεσία ενδομεταφοράς μεταξύ νησιών για περιορισμένο χρονικό διάστημα (αν και για μάλλον μεγαλύτερη περίοδο απ' ό,τι αρχικώς ανακοινώθηκε και έγινε δεκτό).

77. Κατά τη γνώμη μου, *δεδομένου ότι ούτε ο κανονισμός ούτε οι Συνθήκες ίσχυαν στη Μάλτα κατά το σχετικό χρονικό διάστημα,* τα παραπάνω δεν συνιστούν συμπεριφορά, βάσει της οποίας να μπορεί να διαπιστωθεί ότι η Μάλτα παρέβη τις *απορρέουσες από τον κανονισμό* υποχρεώσεις της επειδή ως μελλοντικό κράτος μέλος είχε ενδεχομένως καθήκον να μη θέτει υπό αμφισβήτηση τον σκοπό και το αντικείμενο των Συνθηκών ή τη μελλοντική εφαρμογή του κανονισμού.

Πρόταση

78. Για τους προεκτεθέντες λόγους, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, όπως ζήτησε η Μάλτα και κατ' εφαρμογήν του άρθρου 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.