DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

22. april 2010 *

I sag C-122/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 11. november 2008, indgået til Domstolen den 2. april 2009, i sagen:

**Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl.**

mod

**Ypourgos Emporikis Naftilías**

**Ypourgos Aigaíou,**

har

* Processprog: græsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne C. Toader, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), K. Schiemann og P. Kūris,

generaladvokat: P. Cruz Villalón
justitssekretær: fuldmægtig N. Nanchev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. februar 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl. ved dikigoros A. Kalogeropoulos

— den græske regering ved S. Chala og S. Trekli som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved L. Lozano Palacios og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

**Dom**

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 10 EF, 49 EF og 249 EF, artikel 1, 2 og 4 samt artikel 6, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7, og berigtigelse i EFT 1998 L 187, s. 56).

2 Anmodningen er blevet indgivet under to sager, der føres af sammenslutningen Enosi Efopliston Aktoploïas samt fire rederiaktieselskaber, ANEK, Minoïkes Grammes, N.E. Lésvou og Blue Star Ferries dels mod Ypourgos Emporikis Naftilías (ministeriet for handelsflåden), dels mod Ypourgos Aigaíou (ministeriet for Ægæerhavet), vedrørende gyldigheden af to dekreter udstedt af disse ministerier, som fastsætter visse betingelser for cabotagesejlads.

## Retsforskrifter

*EU-retlige forskrifter*

3 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 har følgende ordlyd:

»Fra den 1. januar 1993 gælder princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads) for EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat og fører dennes flag, forudsat at skibene opfylder alle betingelserne for at få adgang til cabotage i denne medlemsstat; dette gælder også skibe registreret i EUROS, så snart Rådet har godkendt dette register.«

4 Artikel 6 i forordning nr. 3577/92 bestemmer:

»1. Følgende tjenesteydelser inden for transport i Middelhavet og langs Spaniens, Portugals og Frankrigs kyster undtages midlertidigt fra denne forordnings anvendelsesområde:

— krydstogter, indtil den 1. januar 1995

— fragt af strategiske produkter (olie, olieprodukter og drikkevand), indtil den 1. januar 1997

— tjenesteydelser, som udføres af skibe på under 650 BT, indtil den 1. januar 1998

— fast passager- og færgefart, indtil den 1. januar 1999.

2. Ø-cabotage i Middelhavet og cabotage til og fra De Kanariske Øer, Azorerne og Madeira, Ceuta og Melilla, de franske øer langs Atlanterhavskysten og de franske oversøiske departementer undtages indtil den 1. januar 1999 midlertidigt fra denne forordnings anvendelsesområde.

3. Af hensyn til den socioøkonomiske samhørighed forlænges den i stk. 2 nævnte undtagelse for Grækenlands vedkommende indtil den 1. januar 2004 for så vidt angår fast passager- og færgefart og tjenesteydelser, som udføres af skibe på under 650 BT.«

*Nationale retsforskrifter*

5 Lov nr. 2932/2001 med titlen »Fri udveksling af tjenesteydelser i cabotagesejlads mv.« (FEK' A, 145/27.6.2001) bestemmer i artikel 1, stk. 1, følgende:

»Fra den 1. november 2002 er der fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport, for så vidt: a) ydelserne leveres mod vederlag af en reder fra en medlemsstat

i Det Europæiske Fællesskab (EF) eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) eller Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) bortset fra Schweiz, og b) de udføres mellem havne på fastlandet og øerne eller mellem havne på øerne af passagerskibe og passager- eller godsfærger, indsat i fast rutefart til passagertransport og færgedrift, samt af skibe på under 650 BT […], forudsat at disse skibe er registreret i Grækenland eller i en anden medlemsstat i EF eller EØS eller EFTA, bortset fra Schweiz, og fører landets flag.«

6 Artikel 3, stk. 1, i lov nr. 2932/2001 har følgende ordlyd:

»Indsættelsen i rutefart af passagerskibe og passager- eller godsfærger sker for en periode af et år, begyndende den 1. november (normal rutefart).«

**Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

7 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt to sager ved den forelæggende ret. I det første af disse søgsmål er der nedlagt påstand om annullation af dekret nr. 3332.3/1 af 19. oktober 2001 udstedt af ministeren for handelsflåden, der har titlen »Garantibrev vedrørende opfyldelse af betingelserne for at indsætte et skib i rutefart« (FEK B' 1448/22.10.2001), og i det andet søgsmål er der nedlagt påstand om annullation af interministerielt dekret nr. 3332.3/3 af 19. oktober 2001 udstedt af ministeren for

handelsflåden og ministeren for Ægæerhavet, med titlen »Fastsættelse af form, indhold og andre krævede elementer og dokumenter, samt dertil hørende betingelser for anmeldelse af et skib til anvendelse i fast rutefart« (FEK B' 1448/22.10.2001).

8 Sagsøgerne har bl.a. gjort gældende, at de relevante bestemmelser i lov nr. 2932/2001, på grundlag af hvilke de pågældende dekreter er udstedt, er ugyldige, fordi de er i strid med særligt artikel 49 EF og visse bestemmelser i forordning nr. 3577/92.

9 Hovedsagen har givet anledning til en tidligere anmodning om præjudiciel afgørelse, som Domstolen tog stilling til ved kendelse af 28. september 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl. (sag C-285/05). Med det første spørgsmål forelagt i denne sag ønskede den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 3577/92 kunne give rettigheder til privatpersoner før den 1. januar 2004, når denne forordning først fandt anvendelse i Grækenland for den omhandlede type cabotagesejlads fra dette tidspunkt.

10 Domstolen udtalte i forbindelse med besvarelsen af dette spørgsmål følgende i præmis 17-19 i kendelsen i sagen Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl.:

»17 […] når den omhandlede forordning tildeler en medlemsstat en bestemt tidsfrist for opfyldelsen af de forpligtelser, der følger heraf, kan den ikke påberåbes af privatpersoner, før den pågældende tidsfrist er udløbet (jf. i denne retning dom af 10.11.1992, sag C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, Sml. I, s. 5567, præmis 20).

18 For så vidt angår forordning nr. 3577/92 fremgår det af artikel 6, stk. 2 og 3, at ø-cabotage mellem havne på øer i Grækenland for så vidt angår fast passager- og færgefart og tjenesteydelser, som udføres af skibe på under 650 BT, er undtaget fra forordningens anvendelsesområde indtil den 1. januar 2004. Det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, at det ikke er muligt at fravige den pågældende midlertidige undtagelse. Følgelig begyndte forordningen først at have virkninger på det konkrete område for cabotagesejlads efter den 1. januar 2004, og den kan derfor først give privatpersoner rettigheder efter denne dato (jf. ligeledes i denne retning dom [af 14.12.1971, sag 43/71], Politi, [Sml. 1971, s. 319, org.ref.: Rec. s. 1039], præmis 10).

19 Denne fortolkning ændres ikke af den argumentation, som Domstolen lagde til grund for præmis 45 i sin dom af 18. december 1997, Inter-Environnement Wallonie (sag C-129/96, Sml. I, s. 7411), hvorved den udtalte, at medlemsstaterne ganske vist ikke er forpligtet til at vedtage foranstaltninger før gennemførelsesfristens udløb, men det følger af artikel 10, stk. 2, EF og artikel 249, stk. 3, EF, sammenholdt med Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 om ændring af direktiv 74/442/EØF om affald (EFT L 78, s. 32), at medlemsstaterne, mens fristen løber, skal afholde sig fra at vedtage bestemmelser, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Selv om det antages, at den midlertidige undtagelse i forordning nr. 3577/92 kan sidestilles med gennemførelsesfristen i et direktiv, fremgår det under alle omstændigheder ikke af forelæggelsesafgørelsen, at Den Hellenske Republik i hovedsagen er blevet kritiseret for at have vedtaget bestemmelser, der kan bringe gennemførelsen af denne forordning i alvorlig fare fra den 1. januar 2004.«

11 Under hensyn til præmis 19 i kendelsen i sagen Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl. mener den forelæggende ret imidlertid, at Domstolen muligvis ville have givet et andet svar på det første spørgsmål, som den fik forelagt i sag C-185/05, hvis følgende to forudsætninger begge havde været til stede, nemlig: a) Domstolen finder, at den græske lovgiver, under den for Den Hellenske Republik gældende undtagelse fra anvendelsen af forordning nr. 3577/92 indtil den 1. januar 2004, skulle undlade at

vedtage bestemmelser, som kunne bringe den pågældende forordnings fulde og effektive gennemførelse i alvorlig fare i Grækenland fra den 1. januar 2004, og b) Domstolen antager, at bestemmelser såsom de græske bestemmelser forud for den 1. januar 2004, der er relevante for løsningen af tvisterne i hovedsagen relevante bestemmelser, bringer forordningens fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare i Grækenland fra og med den 1. januar 2004.

12 Da Symvoulio tis Epikrateias (Statsrådet) er af den opfattelse, at løsningen af de tvister, der er indbragt for den, kræver en yderligere fortolkning af artikel 10 EF, 49 EF og 249 EF og af visse bestemmelser i forordning nr. 3577/92, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Henset til artikel 10, stk. 2, EF og artikel 249, stk. 2, EF:

a) skulle den græske lovgiver, mens den ved artikel 6, stk. 3, i […] forordning […] nr. 3577/92 […] fastsatte undtagelse for [Den Hellenske Republik], indtil den 1. januar 2004, fra anvendelsen af denne forordning var gældende, afholde sig fra at vedtage bestemmelser, som kan bringe forordning nr. 3577/92's fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare i Grækenland fra den 1. januar 2004?

b) Kan privatpersoner påberåbe sig denne forordning for at anfægte gyldigheden af bestemmelser, som blev vedtaget af den græske lovgiver før den 1. januar

2004, såfremt disse nationale bestemmelser bringer forordningens fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare i Grækenland fra den 1. januar 2004?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, bringes forordning nr. 3577/92's fulde og effektive anvendelse i Grækenland fra den 1. januar 2004 da i alvorlig fare som følge af den græske lovgivers vedtagelse, før den 1. januar 2004, af bestemmelser, som er af udtømmende og vedvarende karakter, som ikke ophører med at gælde fra den 1. januar 2004, og som er i strid med bestemmelserne i forordning nr. 3577/92?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, er bestemmelserne i artikel 1, 2 og 4 i forordning nr. 3577/92 da til hinder for nationale bestemmelser, ifølge hvilke redere kun må udføre cabotagesejlads på bestemte sejlruter, som hvert år fastlægges af den dertil kompetente nationale myndighed, og kun efter forudgående administrativ tilladelse, der bevilges inden for rammerne af en bevillingsordning, der har følgende kendetegn:

a) Den gælder uden undtagelse for samtlige sejlruter, der betjener øerne.

b) De dertil kompetente nationale myndigheder har mulighed for, i forbindelse med godkendelsen af en ansøgning om tilkendelse af bevilling, efter eget skøn og uden på forhånd at præcisere de anvendte kriterier, at foretage ensidige ændringer af de punkter i ansøgningen, der vedrører hyppigheden af og tidspunktet for indstilling af sejladsen, samt takster?

4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende, udgør det da en i artikel 49 EF's forstand ulovlig begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, når en national ordning bestemmer, at en skibsreder, der af myndighederne har fået tilladelse til at indsætte et skib i rutefart på en konkret rute (efter at hans ansøgning herom er blevet godkendt enten i uændret form eller efter ændring af visse punkter, som rederen accepterer), er forpligtet til kontinuerligt at betjene den sejlrute, han har ansøgt om, i hele den årlige sejlperiode, og at han, før rutefarten påbegyndes, skal stille garanti, der forfalder, helt eller delvist, såfremt den omhandlede forpligtelse ikke overholdes eller ikke overholdes korrekt?«

**Om de præjudicielle spørgsmål**

*Det andet spørgsmål*

13 Med det andet spørgsmål, som undersøges først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, såfremt det antages, at den græske lovgiver i den periode, hvor Grækenland var undtaget fra anvendelsen af forordning nr. 3577/92, var forpligtet til at afholde sig fra at vedtage bestemmelser, som kunne bringe denne forordnings fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare fra den 1. januar 2004, hvor undtagelsesperioden udløb, om denne fulde og effektive anvendelse da bringes i alvorlig fare som følge af den græske lovgivers vedtagelse, før den 1. januar 2004, af bestemmelser i strid med den pågældende forordning, som er af udtømmende og vedvarende karakter, og som ikke ophører med at gælde fra den 1. januar 2004.

14 Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende, mens den græske regering og Europa-Kommissionen har gjort gældende, at det i det væsentlige skal besvares benægtende.

15 Det bemærkes i denne forbindelse, at den blotte omstændighed, at en medlemsstat i 2001 har vedtaget en lovgivning såsom lov nr. 2932/2001, såfremt det antages, at den ikke er i overensstemmelse med forordning nr. 3577/92, ikke i sig selv kan anses for at bringe denne forordnings anvendelse i alvorlig fare efter udløbet af den midlertidige undtagelsesperiode, fastsat til den 1. januar 2004, uafhængigt i øvrigt af denne lovgivnings udtømmende karakter. En sådan omstændighed forhindrer således ikke i sig selv forordningens fulde anvendelse efter udløbet af den midlertidige undtagelsesperiode.

16 Det forholder sig på samme måde med hensyn til den omstændighed, at en lovgivning såsom lov nr. 2932/2001 er af vedvarende karakter. Som den græske regering og Kommissionen med rette har anført, er der ikke noget, som er til hinder for, at lovgivningen ophæves før udløbet af den midlertidige undtagelsesperiode.

17 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at såfremt det antages, at den græske lovgiver i den periode, hvor Grækenland var undtaget fra anvendelsen af forordning nr. 3577/92, var forpligtet til at afholde sig fra at vedtage bestemmelser, som kunne bringe denne forordnings fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare fra den 1. januar 2004, hvor undtagelsesperioden udløb, bringes denne fulde og effektive anvendelse ikke i alvorlig fare som følge af den græske lovgivers vedtagelse i 2001 af bestemmelser i strid med den pågældende forordning, som er af udtømmende og vedvarende karakter og som ikke ophører med at gælde fra den 1. januar 2004.

*Det første, tredje og fjerde spørgsmål*

18 Det er under hensyn til svaret på det andet spørgsmål ufornødent at besvare det første spørgsmål. Da det tredje og fjerde spørgsmål er blevet stillet i tilfælde af, at besvarelsen af de to første spørgsmål var bekræftende, er det heller ikke fornødent at besvare disse spørgsmål.

**Sagens omkostninger**

19 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

**Såfremt det antages, at den græske lovgiver i den periode, hvor Grækenland var undtaget fra anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads), var forpligtet til at afholde sig fra at vedtage bestemmelser, som kunne bringe denne forordnings fulde og effektive anvendelse i alvorlig fare fra den 1. januar 2004, hvor undtagelsesperioden udløb, bringes denne fulde og effektive anvendelse ikke i alvorlig fare som**

**følge af den græske lovgivers vedtagelse i 2001 af bestemmelser i strid med den pågældende forordning, som er af udtømmende og vedvarende karakter, og som ikke ophører med at gælde fra den 1. januar 2004.**

Underskrifter