DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

22 april 2010 *

I mål C-122/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 11 november 2008, som inkom till domstolen den 2 april 2009, i målet

Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl.

mot

Ypourgos Emporikis Naftilías,

Ypourgos Aigaíou

meddelar

* Rättegångsspråk: grekiska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna C. Toader, C.W.A. Timmermans (referent), K. Schiemann och P. Kūris,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: handläggaren N. Nanchev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 februari 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl., genom A. Kalogeropoulos, dikigoros,

— Greklands regering, genom S. Chala och S. Trekli, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom L. Lozano Palacios och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 10 EG, 49 EG och 249 EG liksom av artiklarna 1, 2, 4 och 6.3 i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (sjöcabotage) (EGT L 364, s. 7, och rättelse i EGT L 187, 1998, s. 56; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203).

2 Begäran har framställts i två mål mellan, å ena sidan, föreningen Enosi Efopliston Aktoploïas och fyra aktiebolag inom sjötransportområdet, ANEK, Minoïkes Grammes, N.E. Lésvou och Blue Star Ferries, och, å andra sidan, Ypourgos Emporikis Naftilías (minister för handelsflottan) respektive Ypourgos Aigaíou (minister för Egeiska havet). Målen rör två beslut av de senare, genom vilka vissa villkor fastställs för sjöcabotage.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

3 Artikel 1.1 i förordning nr 3577/92 har följande lydelse:

”Från och med den 1 januari 1993 skall frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom en medlemsstat (cabotage) gälla för rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat och förs under denna stats flagg, förutsatt att fartygen uppfyller de villkor för att få utföra cabotage som gäller i den sistnämnda medlemsstaten, inberäknat fartyg registrerade i Euros så snart detta register godkänts av rådet.”

4 I artikel 6 i förordning nr 3577/92 anges följande:

”1. Följande sjötransporttjänster, som utförs i Medelhavet och längs Spaniens, Portugals och Frankrikes kuster, är tillfälligt undantagna från tillämpningen av denna förordning:

— kryssningstrafik, fram till den 1 januari 1995,

— transport av strategiska varor (olja, oljeprodukter och dricksvatten), fram till den 1 januari 1997,

— trafik som utförs av fartyg mindre än 650 bruttoton, fram till den 1 januari 1998,

— regelbunden passagerar- och färjetrafik, fram till den 1 januari 1999.

2. Öcabotage i Medelhavet och cabotage till och från Kanarieöarna, Azorerna och Madeira, Ceuta och Melilla, de franska öarna längs Atlantkusten och Frankrikes utomeuropeiska departement är tillfälligt undantagna från tillämpningen av denna förordning fram till den 1 januari 1999.

3. Med hänsyn till den ekonomiska och sociala sammanhållningen utsträcks undantagen i punkt 2 vad gäller Grekland fram till den 1 januari 2004 för regelbunden passagerar- och färjetrafik och för trafik som utförs av fartyg som är mindre än 650 bruttoton."

Den nationella lagstiftningen

5 I artikel 1.1 i lag 2932/2001, rubricerad "Frihet att tillhandahålla tjänster på sjöfartsområdet (cabotage) och andra områden" (FEK A'145/27.6.2001), föreskrivs följande:

"Från och med den 1 november 2002 får sådana tjänster på sjöfartsområdet tillhandahållas fritt som 1) mot ersättning utförs av rederier etablerade i medlemsstaterna

i Europeiska gemenskapen (EG) eller i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta), med undantag för Schweiz, och 2) utförs mellan hamnar på fastlandet och öarna eller mellan hamnar på öarna av fartyg som används för att transportera passagerare eller fordon, passagerare eller varor och som är insatta på regelbunden passagerar- eller färjetrafik, och av fartyg som har en total kapacitet av upp till 650 beräkningsenheter ..., förutsatt att dessa fartyg är inskrivna i det grekiska fartygsregistret eller i ett fartygsregister i en annan stat som är medlem av EG, EES eller Efta, med undantag för Schweiz, och som för dennas flagg."

6 Artikel 3.1 i lagen 2932/2001 har följande lydelse:

"Den regelbundna trafiken med ett fartyg som används för transport av passagerare eller fordon, av passagerare eller gods, ska utföras under en period av ett år, som börjar den 1 november (reguljär trafik)."

Tvisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7 Klagandena i de nationella målen har överklagat i två fall inför den hänskjutande domstolen. Det första överklagandet avser ett yrkande om upphävande av ministern för handelsflottans beslut nr 3332.3/1 av den 19 oktober 2001, rubricerat "Säkerhet för att villkoren för insättande av ett fartyg på en linje uppfylls på ett korrekt sätt" (FEK B'1448/22.10.2001). I det andra överklagandet yrkas upphävande av det gemensamma beslutet från ministern för handelsflottan och ministern för Egeiska havet nr 3332.3/3 av den 19 oktober 2001, rubricerat "Fastställande av bestämmelser om

form, innehåll och andra erforderliga uppgifter och handlingar med därtill hörande villkor, med avseende på deklarationer om insättande av fartyg i reguljär linjetrafik" (FEK B'1448/22.10.2001).

8 Klagandena hävdade bland annat att de relevanta bestämmelserna i lag 2932/2001, vilken ligger till grund för de överklagade besluten, är ogiltiga, eftersom de, i synnerhet, strider mot bestämmelserna i artikel 49 EG och mot vissa bestämmelser i förordning nr 3577/92.

9 Målen vid den nationella domstolen gav upphov till en första begäran om förhandsavgörande, vilken besvarades i beslut av den 28 september 2006 i mål C-285/05, Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl. Genom den första fråga som ställdes i målet ville den nationella domstolen veta huruvida rådets förordning nr 3577/92 kunde ge rättigheter till enskilda före den 1 januari 2004, när bestämmelserna, för den aktuella typen av cabotage, var tillämpliga på Grekland först från och med detta datum.

10 Inom ramen för svaret på denna fråga angav domstolen vad som följer av punkterna 17–19 i ovan nämnda beslut i målet Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl.:

"17 (…) när det i den aktuella förordningen har fastställts en viss frist för medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter, kan ifrågavarande regler inte åberopas av enskilda innan denna frist har löpt ut (se domen av den 10 november 1992 i mål C-156/91, Hansa Fleisch Ernst Mundt, REG 1992, s. I-5567, punkt 20).

18 Av artikel 6.2 och 6.3 i förordning nr 3577/92 följer att cabotage med de grekiska öarna för regelbunden passagerar- och färjetrafik och för trafik som utförs av fartyg som är mindre än 650 bruttoton har undantagits från tillämpning av den ifrågavarande förordningen fram till den 1 januari 2004. Det framgår av bestämmelsens formulering att det inte medges undantag från det tillfälliga aktuella undantaget. På det särskilda området för cabotage har förordningen därför börjat få verkningar först från den 1 januari 2004 och kan följaktligen ge enskilda rättigheter först från denna tidpunkt (se även, för ett liknande resonemang, dom av den [14 december 1971] i mål [43/71], Politi, REG 1971, s. 1039, punkt 10).

19 Denna tolkning kan inte vederläggas med stöd av domstolens resonemang i punkt 45 i dess dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411). Domstolen slog där fast att även om medlemsstaterna inte är skyldiga att besluta om åtgärder före införlivandefristens utgång, följer det av en gemensam tillämpning av artikel 10 andra stycket EG och artikel 249 tredje stycket EG samt av rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66) att de före utgången av denna frist måste avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som eftersträvas med detta direktiv. Även med utgångspunkt från förutsättningen att det tillfälliga undantag som föreskrivs i förordning nr 3577/92 är förenligt med fristen för att införliva ett direktiv med nationell rätt, framgår det under alla förhållanden inte av beslutet om hänskjutande att Republiken Grekland i målet vid den nationella domstolen skulle ha kritiserats för att ha vidtagit sådana åtgärder som medför att tillämpningen av förordningen från och med den 1 januari 2004 allvarligt kunde äventyras."

11 Med hänsyn till punkt 19 i det ovan nämnda beslutet i mål Enosi Efopliston Aktoploïas m.fl., finner den nationella domstolen att svaret på den första fråga som ställdes i mål C-285/05 hade kunnat bli ett annat om följande två förutsättningar var kumulativt uppfyllda, nämligen a) domstolen anser att den grekiska lagstiftaren, under den undantagsperiod för tillämpningen av förordning nr 3577/92 som Republiken

Grekland beviljats till och med den 1 januari 2004, var skyldig att avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt kunde äventyra en fullständig och effektiv tillämpning av denna förordning i Grekland från och med den 1 januari 2004, och b) domstolen bedömer att sådana åtgärder som dem som antogs av den grekiska lagstiftaren före den 1 januari 2004, vilka är relevanta för utgången av målen vid den nationella domstolen, innebär att den fullständiga och effektiva tillämpningen av nämnda förordning i Grekland från och med den 1 januari 2004 allvarligt äventyras.

12 Symvoulio tis Epikrateias (högsta förvaltningsdomstolen) fann att det krävdes en komplementär tolkning av artiklarna 10 EG, 49 EG och 249 EG liksom av vissa bestämmelser i förordning nr 3577/92 för att den skulle kunna avgöra de mål som anhängiggjorts vid den och beslutade därför att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är den grekiska lagstiftaren enligt artikel 10 andra stycket EG och artikel 249 andra stycket EG skyldig att så länge det tillfälliga undantaget gäller, fram till den 1 januari 2004, vid tillämpning av [förordning nr 3577/92], vilket införts i artikel 6.3 i denna förordning och som avser [Republiken Grekland], avstå från att vidta åtgärder som innebär att den fullständiga och effektiva tillämpningen från och med den 1 januari 2004 av förordning nr 3577/92 i Grekland allvarligt kan äventyras, och har enskilda enligt ovannämnda fördragsartiklar rätt att åberopa den ifrågavarande förordningen för att ifrågasätta giltigheten av bestämmelser som antagits av den grekiska lagstiftaren före den 1 januari 2004 när de sistnämnda nationella bestämmelserna innebär att den fullständiga och effektiva tillämpningen från och med den 1 januari 2004 av denna förordning i Grekland allvarligt äventyras?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande önskas svar på följande fråga: Innebär det förhållandet att den grekiska lagstiftaren före den 1 januari 2004 antagit bestämmelser som är uttömmande och stadigvarande, i vilka det inte föreskrivs att de ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2004 och vilka är oförenliga med bestämmelserna i förordning nr 3577/92, att den fullständiga tillämpningen från och med den 1 januari 2004 av förordning nr 3577/92 i Grekland äventyras?

3) Om den första och den andra frågan ska besvaras jakande önskas svar på följande fråga: Tillåter bestämmelserna i artiklarna 1, 2 och 4 i förordning nr 3577/92 att nationella bestämmelser antas, enligt vilka rederierna får tillhandahålla cabotagetjänster enbart på vissa linjer som fastställs årligen av den på området behöriga myndigheten, efter föregående administrativt godkännande som utfärdats inom ramen för ett system för godkännande med följande kännetecken: i) Systemet gäller utan åtskillnad för alla linjer som trafikerar öarna. ii) De behöriga nationella myndigheterna får, när de beviljar en ansökan om godkännande för insättande av fartyg på en linje, utifrån en skönsmässig bedömning och utan att det dessförinnan har fastställts vilka kriterier som ska tillämpas, ensidigt ändra de uppgifter i ansökan som avser turtätheten och avbrott i trafiken på linjerna, samt transportavgiften?

4) Om den första och den andra frågan ska besvaras jakande önskas svar på följande fråga: Utgör det en otillåten inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, enligt artikel 49 EG, med en nationell bestämmelse enligt vilken ett rederi, till vilket det har utfärdats ett administrativt godkännande av insättande av ett fartyg på en viss linje (med beviljande av dess ansökan i dess ursprungliga form eller efter av rederiet godtagna ändringar av vissa av uppgifterna i denna), i princip är skyldigt att utan avbrott trafikera den aktuella linjen under hela trafikåret, och enligt vilken rederiet, som garanti för att denna skyldighet fullgörs, innan trafiken inleds ska inge en säkerhet, vilken säkerhet helt eller delvis kan förverkas för det fall att den ifrågavarande skyldigheten inte fullgörs, eller inte fullgörs på ett korrekt sätt?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

13 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra tolkningsfråga, vilken ska prövas först, för att under antagande av att den grekiska lagstiftaren, under undantagsperioden för tillämpning i Grekland av förordning nr 3577/92, var skyldig att avstå från att vidta åtgärder som kan innebära att den fullständiga och effektiva tillämpningen av denna förordning allvarligt äventyras från och med den 1 januari 2004, vilket var det datum då undantagsperioden löpte ut, få klarhet i huruvida denna fullständiga och effektiva tillämpning allvarligt äventyras av att den grekiska lagstiftaren före den 1 januari 2004 antagit uttömmande och stadigvarande bestämmelser som är oförenliga med nämnda förordning, och därvid inte föreskrivit att de ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2004.

14 Klagandena i målen vid den nationella domstolen anser att den ställda frågan ska besvaras jakande, medan den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen anser att frågan i huvudsak ska besvaras nekande.

15 Den omständigheten att en medlemsstat år 2001 antar en sådan lag som lagen 2932/2001, under antagande av att denna är oförenlig med förordning nr 3577/92, kan inte i sig anses allvarligt äventyra tillämpningen av förordningen efter utgången av den tillfälliga undantagsperioden, vilken fastställts till den 1 januari 2004, oberoende, för övrigt, av dess uttömmande karaktär. Denna omständighet innebär nämligen inte i sig ett hinder för en fullständig tillämpning av nämnda förordning efter utgången av den tillfälliga undantagsperioden.

16 Detsamma gäller avseende den omständigheten att ett sådant regelverk som lagen 2932/2001 är av stadigvarande karaktär. Som den grekiska regeringen och kommissionen med rätta har anfört är det nämligen ingenting som hindrar att lagen upphävs före utgången av den tillfälliga undantagsperioden.

17 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. Om det antas att den grekiska lagstiftaren, under tiden för den i Grekland tillfälliga undantagsperioden för tillämpning av förordning nr 3577/92, var skyldig att avstå från att vidta åtgärder som innebär att den fullständiga och effektiva tillämpningen av denna förordning allvarligt äventyras från och med den 1 januari 2004, vilket var det datum då undantagsperioden löpte ut, är denna fullständiga och effektiva tillämpning inte allvarligt äventyrad av endast den omständigheten att den grekiska lagstiftaren år 2001 antog bestämmelser som är oförenliga med nämnda förordning och av uttömmande och stadigvarande slag, och därvid inte föreskrev att de ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2004.

Den första, den tredje och den fjärde frågan

18 Med hänsyn till svaret på den andra frågan saknas anledning att besvara den första frågan. Då den tredje och den fjärde frågan ställts för det fall svaret på de två första frågorna är jakande finns det heller ingen anledning att besvara dessa frågor.

Rättegångskostnader

19 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Om det antas att den grekiska lagstiftaren, under tiden för den i Grekland tillfälliga undantagsperioden för tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage), var skyldig att avstå från att vidta åtgärder som kan innebära att den fullständiga och effektiva tillämpningen av denna förordning allvarligt äventyras från och med den 1 januari 2004, vilket var det datum då undantagsperioden löpte ut, är denna fullständiga och effektiva tillämpning inte allvarligt äventyrad av endast den

omständigheten att den grekiska lagstiftaren år 2001 antog bestämmelser som är oförenliga med nämnda förordning och av uttömmande och stadigvarande slag, och därvid inte föreskrev att de ska upphöra att gälla från och med den 1 januari 2004.

Underskrifter