UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

17 päivänä maaliskuuta 2011 *

Yhdistetyissä asioissa C-128/10 ja C-129/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Symvoulio tis Epikrateias (Kreikka) on esittänyt 30.12.2009 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 11.3.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Naftiliaki Etaireia Thasou (C-128/10) ja

Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-129/10)

vastaan

Ypourgos Emporikis Naftilías,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

Koinopraxia Epibatikon Ochimatagogon Ploion Kavalas – Thasoun

osallistuessa asian käsittelyyn (C-128/10),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Schiemann sekä tuomarit L. Bay Larsen ja C. Toader (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Kreikan hallitus, asiamiehenään S. Chala,

– Euroopan komissio, asiamiehinään L. Lozano Palacios ja D. Triantafyllou,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat niiden unionin oikeuden merkityksellisten määräysten ja säännösten tulkintaa, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta meriliikenteen kabotaasissa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa kantajina ovat Naftiliaki Etaireia Thasou AE (jäljempänä Naftiliaki Etaireia Thasou) ja Amaltheia I Naftiki Etaireia sekä vastaajana Ypourgos Emporikis Naftilías (kauppamerenkulun ministeri) ja jotka koskevat vastaajan tekemien sellaisten päätösten pätevyyttä, joissa meriliikenteen kabotaasille asetetaan tiettyjä edellytyksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 (EYVL L 364, s. 7 ja oikaisu EYVL 1998, L 187, s. 56; jäljempänä asetus) johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Palveluiden tarjoamisen] vapaus olisi toteutettava asteittain, eikä siinä välttämättä tarvitsisi noudattaa yhdenmukaista menettelyä kaikkien kyseisten palvelujen osalta ottaen huomioon tiettyjen erityispalvelujen luonne ja niiden ponnistelujen laajuus, joihin tiettyjen, eri tavalla kehittyneiden yhteisön talouksien on pystyttävä.”

4 Yhdeksännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Julkisen palvelun käsitteen käyttöönotto, joka tuo tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia kyseisille laivanvarustajille, voi olla perusteltua, jotta taattaisiin riittävät säännölliset liikennepalvelut saarille ja saarilta sekä niiden välillä ja jotta ketään ei syrjittäisi kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella.”

5 Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tammikuun 1 päivästä 1993 lähtien meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta jäsenvaltiossa (meriliikenteen kabotaasi) sovelletaan yhteisön laivanvarustajiin, jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä ja jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla, jos nämä täyttävät kaikki kyseisessä jäsenvaltiossa kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset, mukaan lukien Euros-rekisteriin rekisteröidyt alukset heti, kun neuvosto on hyväksynyt kyseisen rekisterin.”

6 Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) – –

c) ’saarikabotaasi[lla]’: matkustaja- tai tavaraliikenne meritse:

– yhden ja saman jäsenvaltion mantereella ja yhdellä tai useammalla saarella sijaitsevien satamien välillä,

– yhden ja saman jäsenvaltion saarilla sijaitsevien satamien välillä,

– –

3) ’sopimuksella julkisesta palvelusta’ jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja yhteisön laivanvarustajan välillä tehtyä sopimusta riittävän julkisen palvelun tarjoamiseksi.

Sopimus julkisesta palvelusta voi käsittää erityisesti:

– liikennepalvelut, jotka vastaavat jatkuvuutta, säännöllisyyttä, kapasiteettia ja laatua koskevia sovittuja standardeja,

– lisäkuljetuspalvelut,

– liikennepalvelut määrätyin hinnoin ja ehdoin, erityisesti tietyille matkustajaryhmille tai tietyille reiteille tarkoitetut palvelut,

– palvelujen mukauttamisen todellisten tarpeiden mukaan;

4) ’julkisen palvelun velvoitteilla’ velvoitteita, joita kyseinen yhteisön laivanvarustaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei ottaisi hoitaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla;

– –”

7 Asetuksen 4 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltio voi tehdä sopimuksia julkisesta palvelusta niiden laivanvarustamojen kanssa, jotka harjoittavat säännöllistä liikennettä saariin, saari[lta] ja saarien välillä, tai asettaa näille julkisen palvelun velvoitteita kabotaasipalvelujen tarjoamisen edellytykseksi.

Kun jäsenvaltio – – asettaa julkisen palvelun velvoitteita, tämä on tehtävä syrjimättä ketään yhteisön laivanvarustajaa.

2. Asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita jäsenvaltioiden on pitäydyttävä vaatimuksissa, jotka koskevat määräsatamia, säännöllisyyttä, jatkuvuutta, toistuvuutta, palvelun tarjoamisen kapasiteettia, veloitettavia hintoja ja aluksen miehistöä.

– –”

8 Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Saarikabotaasiin Välimerellä ja kabotaasiin Kanarian, Azorien ja Madeiran saaristoissa, Ceutassa ja Melillassa, Ranskan Atlantin rannikolla sijaitsevilla saarilla ja Ranskan merentakaisilla alueilla ei kuitenkaan väliaikaisesti sovelleta tätä asetusta 1 päivään tammikuuta 1999 asti.

3. Sosiaalis-taloudellisen yhteenkuuluvuuden vuoksi 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta pidennetään Kreikan osalta 1 päivään tammikuuta 2004 asti säännöllisen matkustaja- ja lauttaliikenteen sekä bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksilla harjoitetun liikenteen osalta.”

Kansallinen oikeus

9 Palvelujen vapaasta tarjonnasta meriliikenteen kabotaasissa annetun lain 2932/2001 (FEK A’ 145/27.6.2001; jäljempänä laki 2932/2001), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Palveluja voidaan 1.11.2002 alkaen tarjota vapaasti sellaisessa meriliikenteessä,

a) josta vastaa korvausta vastaan Euroopan yhteisön – – jäsenvaltion laivanvarustaja ja

b) jota toteutetaan mantereella ja saarissa sijaitsevien satamien tai saarilla sijaitsevien eri satamien välillä matkustajia ja ajoneuvoja kuljettavilla aluksilla, matkustaja-aluksilla tai rahtialuksilla, jotka toimivat säännöllisillä matkustaja- tai lauttaliikennereiteillä, sekä bruttovetoisuudeltaan alle 650 tonnin aluksilla – –, kun alukset on rekisteröity Kreikassa tai muussa – – jäsenvaltiossa – – ja ne purjehtivat kyseisen valtion lipun alla.

– –”

10 Lain 2932/2001 2 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministerin päätöksellä, joka tehdään Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonionin antaman lausunnon nojalla, laivanvarustajille, jotka haluavat liikennöidä yhtä tai useampaa reittiä aluksellaan, voidaan asettaa julkisen palvelun velvoite. Nämä velvoitteet asetetaan yleisen edun vuoksi, ja ne sisältävät syrjimättä edellytyksiä, jotka koskevat määräsatamia, liikennöinnin säännöllisyyttä, jatkuvuutta, tiheyttä, liikennepalveluiden tarjoamisen riittävyyttä, aluksen rahtia ja miehistöä – –”

11 Lain 2932/2001 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Säännöllinen liikennöinti – Edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Matkustajia ja ajoneuvoja kuljettavat alukset, matkustaja-alukset tai rahtialukset voivat harjoittaa liikennöintiä 1.11. lukien yhden vuoden ajan (säännöllinen liikennöinti).

2. Tätä liikennöintiä varten

a) aluksen on täytettävä kaikki laissa säädetyt edellytykset voidakseen harjoittaa kabotaasia jäsenvaltiossa, jossa alus on rekisteröity, ja Kreikassa, ja tämän lisäksi sillä on oltava kaikki voimassa olevissa säännöksissä vaaditut merenkulkuasiakirjat, turvallisuutta ja meriluonnon suojelua koskevat todistukset ja tunnustetun luokittelulaitoksen myöntämä luokittelutodistus, kun se on tällaisen laitoksen valvonnan alainen – –

b) aluksen on oltava sataman infrastruktuurin asettamien vaatimusten mukainen ja mahdollisten sitä reittiä koskevien erityisvaatimusten mukainen, jota aluksen on määrä liikennöidä

– –”

12 Lain 2932/2001 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Säännöllistä liikennöintiä koskeva menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Liikennöidäkseen yhdellä tai useammalla aluksella tiettyä yhteyttä laivanvarustajan on toimitettava ministeriölle ilmoitus, josta ilmenee laivanvarustajan nimi ja kotipaikka tai asuinpaikka. Jos laivanvarustaja on luonnollinen henkilö, hänen on ilmoitettava sukunimensä, etunimensä ja kansalaisuutensa. – – Lisäksi on ilmoitettava aluksen tunnistamistiedot, yhteydet, joilla liikennöinnistä laivanvarustaja vastaa yhdellä tai useammalla liikennöintireitillä, lähtösatamat, lopulliset määräsatamat ja pysähdyspaikat pysähdysten mukaisessa järjestyksessä, lähtö- ja saapumispäivät sekä -kellonajat, matkan enimmäishinta turistiluokassa tai ainoassa luokassa – – toimintakauden aikana ja muut seuraavassa momentissa mainitussa asetuksessa tarkoitetut tiedot.

– –

3. Liikennöinti-ilmoitus on esitettävä viimeistään 31.1. Toimivaltainen viranomainen julkaisee viimeistään 10.2. lehdistötiedotteen, joka ilmestyy vähintään kahdessa koko maassa ilmestyvässä päivälehdessä ja jossa mainitaan viranomaisille toimitetut ilmoitukset, ja asianomaiset laivanvarustajat voivat 20.2. saakka täydentää, muuttaa tai peruuttaa ilmoituksensa. Toimivaltainen viranomainen ilmoittaa näistä muutoksista viimeistään 28.2. julkaisemalla lehdistötiedotteen sekä ilmoittamalla muutoksista ministeriön mahdollisilla internetsivuilla. Jos seuraavaa momenttia ei sovelleta, viranomainen ilmoittaa ilmoituksen hyväksymisestä laivanvarustajalle kirjallisesti viimeistään 31.3.

4. Ministeriö voi tarpeen mukaan muuttaa ilmoitusta liikennöitäviä yhteyksiä koskevilta osin, kun se katsoo perustellusta syystä, että

a) tilanne yhdessä tai useammassa satamassa ei mahdollista pyydettyjen yhteyksien hoitamista alusten turvallisuudesta tai sataman järjestyksestä johtuvista syistä

b) alus ei voi saapua satamaan esteettä eikä voi hoitaa liikennöintiä sataman tiettyyn paikkaan ilmoitettuna aikana

c) yhteyksien tiheys tai päivä, jolloin yhteyksiä ei ole, ei vastaa toimintajakson osalta niitä jatkuvia tarpeita, jotka liittyvät palveluiden tarjoamisen säännöllisyyteen. Ministeriö voi myös muuttaa ilmoitusta rahdin määrän osalta, jos se perustellusta syystä katsoo, että 1 momentin mukainen suunniteltu enimmäishinta on tietyn yhteyden osalta kohtuuton ja yleisen edun vastainen.

5. – – 4 momentin a ja b kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa laivanvarustajien on sovitettava aikataulunsa yhteen sopimalla yhdessä tarpeellisista liikennöintiväleistä näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Jos sopimukseen ei päästä viiden päivän kuluessa, ministeriö päättää tarvittavista aikataulumuutoksista Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonionin antaman lausunnon nojalla.

– –”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-128/10

13 Kreikkalainen laivanvarustamo Naftiliaki Etaireia Thasou esitti 30.1.2006 Ypourgos Emporikis Naftilíasille ilmoituksensa, jotka koskivat säännöllistä liikennöintiä ajanjaksona 1.11.2006–31.10.2007 Naftiliaki Etaireia Thasoun aluksilla, jotka vastasivat mantereen ja Thassosin saaren välisestä yhteydestä – ja tarkemmin sanottuna Kavalasta Prinos Thasouiin ja Keramotista Thasosiin liikennöivistä reiteistä – ja joihin oli liitetty aikataulut.

14 Ypourgos Emporikis Naftilías pyysi Kavalan satamakonttorilta ja Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonionilta, joka on kabotaasikysymyksissä toimivaltainen yhteistyöelin ja johon kuuluvat kaikkien kabotaasiin liittyvien sosiaaliturvalaitosten ja ammatillisten elinten edustajat, lausuntoa tästä ilmoituksesta.

15 Kavalan satamakonttori esitti 20.3.2006 Ypourgos Emporikis Naftilíasille lausunnon, jossa todetaan pääasiallisesti, että se, että alukset lähtevät tai saapuvat samaan aikaan tai lähes samaan aikaan, saattaa alusten turvallisuuden vaaraan ja että näiden lähtö- ja saapumisaikataulujen järjestäminen uudelleen siten, että alukset lähtevät ja saapuvat eri aikaan, mahdollistaisi paremman julkisen palvelun takaamisen, ja jossa suositellaan muutoksia Naftiliaki Etaireia Thasoun ehdottamiin aikatauluihin.

16 Koska useat Kavalan keskussatamakonttorissa ja kauppamerenkulkuministeriöissä pidetyt yhteistyökokoukset eivät johtaneet sopimuksen syntymiseen erityisesti yhteyksien aikataulujen osalta, Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonion antoi 26.10.2006 lausunnon, jossa yhdyttiin Kavalan satamakonttorin ehdottamiin muutoksiin.

17 Ypourgos Emporikis Naftilías muutti näin ollen viidellä 31.10.2006 päivätyllä päätöksellä Naftiliaki Etaireia Thasoun ilmoituksia seuraavasti:

– Se muutti Kavalan ja Prinos Thasoun välisen yhteyden aikataulua puolella tunnilla ja päätti näin ollen siitä, että ajanjaksona 1.7.–31.8.2007 Naftiliaki Etaireia Thasoun alukset lähtevät Prinos Thasoun satamasta kello 19 eivätkä alkuperäisen ilmoituksen mukaisesti kello 18.30.

– Keramotin ja Thasosin välisestä reitistä Ypourgos Emporikis Naftilías päätti, että

a) Naftiliaki Etaireia Thasoun aluksia koskevat yhteyksien aikataulut ovat ne, jotka on määritelty vastaaville yhteyksille edellisenä toimintajaksona 1.11.2005–31.10.2006

b) kun otetaan huomioon Keramotin sataman mittasuhteet, yhteydet on turvallisuussyistä liikennöitävä 30 minuutin välein ajanjaksona 1.7.–31.8.2007.

18 Naftiliaki Etaireia Thasou on riitauttanut Ypourgos Emporikis Naftilíasin määräämien muutosten pätevyyden ennakkoratkaisupyynnöt esittäneessä tuomioistuimessa ja väittää, että lain 2932/2001 säännökset, joiden nojalla kyseessä olevilla päätöksillä on yksipuolisesti määrätty aikataulumuutoksista, ovat pätemättömiä, koska ne ovat ristiriidassa asetuksen säännösten kanssa.

19 Koinopraxia Epibatikon Ochimatagogon Ploion Kavalas – Thasou, joka on laivanvarustamojen yhdistys ja joka on alustensa osalta esittänyt ilmoitukset säännöllisestä liikennöinnistä riidanalaisilla reiteillä ajanjaksona 1.11.2006–31.10.2007, on asiassa väliintulijana tukemassa Ypourgos Emporikis Naftilíasia, ja se on vaatinut Naftiliaki Etaireia Thasoun kannetta hylättäväksi.

20 Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen mukaan se, että Ypourgos Emporikis Naftilías hyväksyy laivanvarustajien ilmoitukset, vastaa Kreikan oikeudessa luvan myöntämistä. Se katsoo, että lain 2932/2001 4 §:n 4 momentista ilmenevällä tavalla tässä laissa meriliikenteen kabotaasipalveluihin sovelletaan hallinnollista ennakkolupajärjestelmää, jolla pyritään yhtäältä valvomaan erityisesti tämän säännöksen a ja b kohdan mukaisesti sitä, että kun otetaan huomioon tietyssä satamassa vallitsevat olosuhteet, laivanvarustajan ilmoittamat yhteydet voidaan liikennöidä aluksen kannalta turvallisesti ja siten, että järjestys säilyy satamassa, sekä sitä, että liikennöivä alus pystyy saapumaan esteettä satamaan. Toisaalta lailla asetetaan – kuten saman säännöksen c kohdassa säädetään – mahdollisia julkisen palvelun velvoitteita, jotka koskevat muun muassa yhteyksien liikennöintitiheyttä ja yleisimmin kyseessä olevan reitin riittävää liikennöintiä.

21 Kansallinen tuomioistuin toteaa myös, että lain 2932/2001 4 §:n 5 momentissa – sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan – säädettiin, että kun yhtä useampi laivanvarustaja pyytää pääsyä samanaikaisesti satamaan, jonka kapasiteetti ei ole riittävä, ja kun laivanvarustajat eivät pysty koordinoimaan saapumistaan satamaan yhteisellä sopimuksella, viranomaiset julkaisevat tarjouspyynnön määrittääkseen laituriin tuloa ja kiinnittymistä koskevan etusijajärjestyksen.

22 Viitaten asiassa C-205/99, Analir ym., 20.2.2001 annetun tuomion (Kok., s. I-1271) 34 kohtaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että lain 2932/2001 4 §:n 4 momentin c kohdan nojalla luotu ennakkolupajärjestelmä koskee poikkeuksetta kaikkia saarille liikennöitäviä merireittejä ilman, että tämän lain säätämiseksi toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olisivat todenneet kaikista näistä reiteistä, että on olemassa riski säännöllisten liikennepalveluiden riittämättömyydestä, jos niiden tarjoaminen olisi jätetty ainoastaan markkinavoimien varaan.

23 Näin ollen Symvoulio tis Epikrateias päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Sallitaanko – – asetuksen – – 1, 2 ja 4 artiklassa, kun niitä tulkitaan yhdenmukaisesti palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen kanssa, sellaisten kansallisten säännösten antaminen, joiden mukaan laivanvarustajat voivat tarjota meriliikenteen kabotaasipalveluja vain sen jälkeen, kun ne ovat saaneet hallinnollisen ennakkoluvan, kun

a) kyseisellä lupajärjestelmällä pyritään valvomaan sitä, että kun otetaan huomioon tietyssä satamassa vallitsevat olosuhteet, laivanvarustajan ilmoittamat yhteydet voidaan liikennöidä aluksen kannalta turvallisesti ja siten, että järjestys säilyy satamassa, sekä sitä, että säännöllistä reittiä liikennöivä alus pystyy saapumaan esteettä tiettyyn satamaan sinä aikana, jonka laivanvarustaja on ilmoittanut tietyn yhteyden halutuksi suoritusajaksi, ilman, että etukäteen olisi oikeussäännöllä säädetty arviointiperusteista, joiden nojalla hallintoviranomainen arvioi näitä kysymyksiä, erityisesti siinä tapauksessa, jossa yhtä useampi laivanvarustaja haluaa saapua samana ajankohtana samaan satamaan

b) kyseinen lupajärjestelmä muodostaa samanaikaisesti keinon asettaa julkisen palvelun velvoitteita, ja sillä on tätä varten seuraavat ominaisuudet:

i) järjestelmä koskee erotuksetta kaikkia saarille liikennöiviä merireittejä

ii) järjestelmässä annetaan luvan myöntämiseen toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle erittäin laaja harkintavalta julkisen palvelujen velvoitteiden asettamisen suhteen ilman, että etukäteen olisi oikeussäännöllä säädetty tämän harkintavallan käyttöä koskevista arviointiperusteista, ja ilman, että etukäteen olisi määritetty niiden julkisen palvelun velvoitteiden sisältöä, jotka voidaan asettaa?”

Asia C-129/10

24 Amaltheia I Naftiki Etaireia esitti 30.1.2006 Ypourgos Emporikis Naftilíasille liikennöinti-ilmoituksen, joka koski ajanjaksoa 1.11.2006–31.10.2007 ja Amaltheia I Naftiki Etaireian alusta, joka vastasi mantereella sijaitsevan Arkitsan ja saarella sijaitsevan Aidipsosin kylän välisestä yhteydestä, ja johon oli liitetty kyseessä olevien yhteyksien aikataulut.

25 Todettuaan, että esitettyjen aikataulujen mukaisesti alukset lähtivät erityisesti kesäkauden aikana päivittäin samaan aikaan, satamaviranomaiset olivat maaliskuussa 2006 sitä mieltä, ettei useiden alusten samanaikaista lähtöä voitu sallia turvallisuussyistä.

26 Koska useat Aidipsosin satamakonttorissa ja kauppamerenkulkuministeriöissä pidetyt yhteistyökokoukset eivät johtaneet sopimuksen syntymiseen, Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonion antoi 26.10.2006 myönteisen lausunnon siitä, että yhteyksien liikennöinti järjestetään satamaviranomaisten viimeisimmän ehdotuksen mukaisesti eli niin, että kolmen sijaan ainoastaan kaksi alusta lähtee samaan aikaan.

27 Muiden laivanvarustajien jätettyä ilmoituksensa Ypourgos Emporikis Naftilías teki 31.10.2006 kahdeksan päätöstä, joissa määrättiin siitä, että kantajan alus ja kyseisen reitin liikennöinnistä kiinnostuneiden laivanvarustajien yhdistyksen alus lähtevät samaan aikaan.

28 Amaltheia I Naftiki Etaireia on riitauttanut nämä kahdeksan päätöstä ennakkoratkaisupyynnöt esittäneessä tuomioistuimessa ja väittää, että Ypourgos Emporikis Naftilíasin olisi tullut muuttaa Amaltheia I Naftiki Etaireian kilpailijoiden jättämiä liikennöinti-ilmoituksia alusten samanaikaisten lähtöjen välttämiseksi.

29 Ennakkoratkaisupyynnöt esittänyt tuomioistuin korostaa jälleen sitä, että lain 2932/2001 4 §:n 5 momentissa – sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan – säädettiin siitä, että kun yhtä useampi laivanvarustaja pyytää pääsyä samanaikaisesti satamaan, jonka kapasiteetti ei ole riittävä, ja kun laivanvarustajat eivät pysty koordinoimaan saapumistaan satamaan yhteisellä sopimuksella, viranomaiset julkaisevat tarjouspyynnön määrittääkseen laituriin tuloa ja kiinnittymistä koskevan etusijajärjestyksen.

30 Näin ollen Symvoulio tis Epikrateias päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Sallitaanko – – asetuksen – – 1 ja 2 artiklassa, kun niitä tulkitaan yhdenmukaisesti palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen kanssa, sellaisten kansallisten säännösten antaminen, joiden mukaan laivanvarustajat voivat tarjota meriliikenteen kabotaasipalveluja vain sen jälkeen, kun ne ovat saaneet hallinnollisen ennakkoluvan, joka myönnetään lupajärjestelmässä, jolla muun muassa pyritään valvomaan sitä, että kun otetaan huomioon tietyssä satamassa vallitsevat olosuhteet, laivanvarustajan ilmoittamat yhteydet voidaan liikennöidä aluksen kannalta turvallisesti ja siten, että järjestys säilyy satamassa, sekä sitä, että liikennöivä alus pystyy saapumaan esteettä tiettyyn satamaan sinä aikana, jonka laivanvarustaja on ilmoittanut tietyn yhteyden halutuksi suoritusajaksi, ilman, että etukäteen olisi oikeussäännöllä säädetty arviointiperusteista, joiden nojalla hallintoviranomainen arvioi näitä kysymyksiä, erityisesti siinä tapauksessa, jossa yhtä useampi laivanvarustaja haluaa saapua samana ajankohtana samaan satamaan?”

31 Unionin tuomioistuimen presidentin 8.4.2010 antamalla määräyksellä asiat C-128/10 ja C-129/10 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomiot

32 Aluksi on muistutettava, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan tämän perussopimuksen kolmannen osan

liikennettä koskevan VI osaston määräyksiä, joihin kuuluu SEUT 100 artiklan 2 kohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa meriliikennettä koskevat aiheelliset säännökset.

33 EY 80 artiklan 2 kohdan – josta on tullut SEUT 100 artiklan 2 kohta – nojalla yhteisöjen lainsäätäjä on antanut asetuksen, jonka tavoitteena on sen 1 artiklasta ilmenevällä tavalla soveltaa meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta kaikkien jäsenvaltioiden alueella yhteisön laivanvarustajiin (ks. em. asia Analir ym., tuomion 20 kohta ja asia C-323/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.3.2006, Kok., s. I-2161, 43 kohta).

34 Asetuksen kahdeksannen perustelukappaleen mukaan palveluiden tarjoamisen vapaus meriliikenteen kabotaasissa olisi toteutettava asteittain. Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti Helleenien tasavaltaa on koskenut poikkeus, jonka mukaisesti asetusta ei sovellettu 1.1.2004 asti. Päivänä, jona kyseessä olevat ministerin päätökset tehtiin, asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti sitä sovellettiin jo Kreikkaan ratione temporis.

35 Toiseksi on tutkittava – edelleen alustavasti –, merkitsevätkö Kreikan lainsäädännön säännöt tosiasiallisen ennakkolupajärjestelmän luomista.

36 Tästä on todettava, että asiakirja-aineistosta ilmenevällä tavalla päätökset, joista kahdessa pääasiassa on kyse, koskevat laivanvarustajien ehdottamiin lähtöaikatauluihin tehtyjä muutoksia, jotka johtuvat yhtäältä alusten turvallisuudesta ja satamien järjestyksestä ja toisaalta tarpeesta taata reiteillä tietty liikennöintitiheys.

37 On todettava unionin tuomioistuimessa esitettyjen huomautusten osoittavan, että sovellettavan kansallisen oikeuden tulkinnasta on erilaisia näkemyksiä. Kreikan hallitus ja komissio eivät nimittäin ole samaa mieltä siitä, luodaanko tällä lainsäädännöllä lupajärjestelmä.

38 Komissio katsoo ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen tavoin, että lailla 2932/2001 luotu järjestelmä, jonka nojalla Ypourgos Emporikis Naftilías voi hyväksyä tai hylätä säännöllistä liikennöintiä koskevat alusten omistajien tekemät ilmoitukset, on asiassa Analir ym. annetussa tuomiossa kyseessä olleen kaltainen lupajärjestelmä.

39 Kreikan hallitus sen sijaan katsoo, että laivanvarustajien esittämien liikennöinti-ilmoitusten tutkintamenettely ei anna viranomaisille valtaa tutkia ilmoitusten sisältöä vaan antaa ainoastaan mahdollisuuden muodolliseen tutkintaan, ja siksi tämä menettely ei ole lupajärjestelmä.

40 Tästä on todettava, että kansalliseen oikeusjärjestykseen kuuluvien säännösten osalta unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti perustettava ratkaisunsa ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenevään luonnehdintaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita jäsenvaltion sisäistä oikeutta (ks. asia C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal ym., tuomio 20.10.2005, Kok., s. I-8979, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Koska Kreikan viranomaiset eivät ainoastaan hyväksy laivanvarustajien liikennöinti-ilmoituksia vaan voivat myös muuttaa laivanvarustajien ehdottamia

liikennöintisuunnitelmia erityisesti alusten lähtöaikataulujen osalta, tällaisen muutoksen oikeudelliset vaikutukset vastaavat luvan myöntämisen oikeudellisia vaikutuksia. Tästä seuraa, että lailla 2932/2001 luodaan tosiasiallisesti meriliikenteen kabotaasipalveluiden tarjoamista koskeva ennakkolupajärjestelmä.

42 Kolmanneksi on huomattava, että siltä osin kuin ennakkoratkaisupyynnöt esittänyt tuomioistuin ei ennakkoratkaisukysymyksillään pyydä asetuksen 2 artiklassa tarkoitettujen käsitteiden tulkintaa, on todettava, ettei unionin tuomioistuin voi lausua tästä artiklasta.

Toimenpiteet, joilla valvotaan alusten turvallisuutta ja järjestystä satamassa

43 Kysymyksestä, joka koskee sitä, onko asetus ja erityisesti sen 1 artikla esteenä pääasiassa käsiteltävän kaltaiselle järjestelmälle, jossa määrätään lähtö- ja saapumisajoista alusten turvallisuuden ja satamien järjestyksen vuoksi, on todettava, että kansallisella lainsäädännöllä, jossa meriliikenteen kabotaasipalvelujen tarjoamisen edellytykseksi asetetaan hallinnollisen ennakkoluvan saaminen, haitataan kyseisten palvelujen tarjoamista tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi, ja se on näin ollen kyseisten palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus (ks. em. asia Analir ym., tuomion 22 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 44 kohta).

44 On nimittäin todettava, että muutokset laivanvarustajien aikatauluehdotuksiin satamien ja alusten turvallisuuteen liittyvien syiden perusteella voivat olla asetuksen 1 artiklassa tarkoitettuun meriliikenteen kabotaasiin sovellettavan palveluiden vapaan tarjoamisen rajoitus.

45 Tällainen rajoitus voi kuitenkin olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla tavoite, joka koskee satamien vesialueiden turvallisuuden varmistamista, on tällainen yleisen edun mukainen pakottava syy (ks. vastaavasti asia C-266/96, Corsica Ferries France, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3949, 60 kohta).

46 Jotta satamien vesialueiden turvallisuuteen perustuva toimenpide olisi perusteltavissa, sen on kuitenkin täytettävä edellytykset, jotka koskevat oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

47 Oikeasuhteisuuden arvioinnista on ensinnäkin todettava, että sellaisen ennakkolupajärjestelmän käyttöön ottaminen, jolla pyritään pääasiassa kyseessä olevalla tavalla varmistamaan, ettei se, että satamassa on samaan aikaan useita aluksia, vaaranna näiden alusten turvallisuutta, on asianmukainen ja tarpeellinen keino satamien vesialueiden turvallisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

48 Toiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa toimintaa, joka on omiaan poistamaan unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen, erityisesti kun on kyse sellaista perusvapautta koskevista säännöksistä ja määräyksistä, josta on kyse pääasiassa. Jotta ennakkolupajärjestelmä voisi siis olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tästä vapaudesta, sen on pohjauduttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa sekä joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat (ks. asia C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13927, 53 kohta).

49 Viranomaisten vallan käyttöä on tarpeen rajoittaa näillä arviointiperusteilla myös pääasiassa käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, joka koskee lähtö- ja saapumisaikojen jakoa useiden keskenään kilpailevien ja liikennöinnistä kiinnostuneiden laivanvarustajien kesken, kun kansalliset viranomaiset jakavat ehdokkaat tilanteessa, jossa alusten ja satamien turvallisuuteen liittyvät syyt estävät sen, että useita aluksia lähtee samanaikaisesti, tai edellyttävät lähtöjen porrastamista.

50 Lain 2932/2001 4 §:n 4 momentin a ja b kohdan nojalla laivanvarustajien ehdottamien lähtö- ja saapumisaikojen muuttaminen voi siis perustua vaatimuksiin, jotka koskevat alusten turvallisuutta ja satamien järjestystä. Näissä säännöksissä säädetään myös siitä, että ministeri voi muuttaa laivanvarustajan ilmoitusta vain ”tarpeen mukaan” asianmukaisesti perustellulla päätöksellä. Vaikka näillä yleisillä arviointiperusteilla ei määritellä yksityiskohtaisesti turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä syitä, jotka voivat oikeuttaa lähtö- ja saapumisaikojen muuttamisen, vaikuttaa siltä, että ne muodostavat objektiivisen viitekehyksen, joka on riittävän täsmällinen ja joka on etukäteen tiedossa, kansallisten viranomaisten harkintavallan käyttämiselle.

51 Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen on varmistettava, että tilanne on tämä kansallisen lainsäädännön osalta.

Toimenpiteet, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteiden asettamista

52 Kysymyksestä, joka koskee sitä, ovatko asetus ja erityisesti sen 1 ja 4 artikla esteenä ennakkolupajärjestelmälle, jossa asetetaan julkisen palvelun velvoitteita, jotka

koskevat tiettyjen lähtö- ja saapumisaikojen vahvistamista, on todettava, että asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asettaa laivanvarustajille tällaisia säännöllisten kabotaasipalveluiden tiheyteen liittyviä vaatimuksia.

53 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ennakkolupajärjestelmä voi olla keino julkisen palvelun velvoitteiden asettamiseksi (ks. em. asia Analir ym., tuomion 34 kohta).

54 Kun otetaan huomioon, etteivät kaikki kabotaasireitit välttämättä edellytä julkisen palvelun velvoitteita, tällainen järjestelmä on sallittu ainoastaan edellyttäen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat ensin todenneet kunkin kyseessä olevan reitin osalta, että säännölliset liikennepalvelut ovat riittämättömiä, jos niiden tarjoaminen jätetään ainoastaan markkinavoimien varaan, ja että järjestelmä on tarpeellinen ja oikeasuhteinen siihen tavoitteeseen nähden, joka koskee riittävien ja säännöllisten liikennepalveluiden takaamista saarille ja saarilta (ks. vastaavasti asetuksen yhdeksäs perustelukappale ja em. asia Analir ym., tuomion 29 ja 34 kohta).

55 Tällaisella ennakkolupajärjestelmällä ei voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa toimintaa, joka on omiaan poistamaan asetuksen säännösten tehokkaan vaikutuksen. Näin ollen sen on pohjauduttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen kyseessä olevien yritysten tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle rajat, jotta harkintavaltaa ei käytetä mielivaltaisesti (ks. em. asia Analir ym., tuomion 37 ja 38 kohta).

56 Symvoulio tis Epikrateias toteaa ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisestä tehdyissä päätöksissään erityisesti, ettei pääasiassa esillä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä ole sellaisia objektiivisia arviointiperusteita, joita viranomaisten olisi noudatettava menettelyssä, joka johtaa lupapäätösten tekemiseen. Kreikan hallitus ja komissio puolestaan katsovat, että lain 2932/2011 4 §:n 4 momentilla pannaan täytäntöön asetuksen 4 artiklan 2 kohta siten, että kansallisessa säännöksessä toistetaan asetuksen säännöksen sisältämät edellytykset.

57 Kuten edellä tämän tuomion 55 kohdassa on todettu, ennakkolupajärjestelmän on perustuttava etukäteen tiedossa oleviin objektiivisiin sääntöihin, jotka ovat oikeasuhteisia ja jotka eivät ole syrjiviä.

58 On myös tärkeää, että niiden julkisen palvelun velvoitteiden sisältö, jotka voidaan asettaa, on määritelty yleisesti sovellettavalla toimenpiteellä, jotta näiden velvoitteiden yksityiskohdat ja laajuus ovat etukäteen tiedossa.

59 Julkisen palvelun velvoitteiden asettamista koskevista arviointiperusteista on todettava, että asetuksen 4 artiklan 2 kohdan, jossa määritellään ne vaatimukset, joiden puitteissa jäsenvaltioiden on pitäydyttävä asettaessaan julkisen palvelun velvoitteita ja joihin sisältyvät vaatimukset määräsatamista, säännöllisyydestä, jatkuvuudesta, toistuvuudesta, palvelun tarjoamisen kapasiteetista, veloitettavista hinnoista ja aluksen miehistöstä, on katsottava sisältävän tyhjentävän luettelon.

60 Nämä vaatimukset voidaan katsoa objektiivisiksi arviointiperusteiksi, joita viranomaisten on noudatettava käyttäessään harkintavaltaansa, joka koskee julkisen

palvelun velvoitteiden asettamista erityisesti siinä tapauksessa, jossa yhtä useampi laivanvarustaja haluaa saapua samana ajankohtana samaan satamaan.

61 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä on erityisesti todettava, että lain 2932/2011 2 §:n 6 momentissa luetellaan ne erilaiset vaatimukset, jotka voivat oikeuttaa sellaisten julkisen palvelun velvoitteiden asettamisen, joista säädetään asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa. Lisäksi 2 §:ssä täsmennetään, että nämä velvoitteet on asetettava ”yleisen edun vuoksi” ja ”syrjimättä”. Saman lain 4 §:n 4 momentin c kohdassa säädetään puolestaan siitä, että sellaiset muutokset laivanvarustajien ilmoituksiin, joilla asetetaan tällaisia velvoitteita, voivat olla oikeutettuja palvelujen tarjoamisen säännöllisyyden takaamiseksi. Tässä säännöksessä säädetään lopuksi siitä, että tällaisista muutoksista voidaan päättää vain ”tarpeen mukaan” ja ”perustellusta syytä”.

62 Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneen tuomioistuimen on arvioitava näiden tekijöiden perusteella, ovatko pääasiassa kyseessä olevan lain säännökset edellä tämän tuomion 54 ja 55 kohdassa mainittujen edellytysten mukaisia.

63 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava, että asetuksen 1 ja 4 artiklan säännöksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että kansallisella lainsäädännöllä luodaan meriliikenteen kabotaasipalveluja koskeva ennakkolupajärjestelmä, joka edellyttää sellaisten hallintopäätösten tekemistä, joissa yhtäältä alusten turvallisuuteen ja satamien järjestykseen ja toisaalta julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvistä syistä edellytetään tiettyjen lähtö- ja saapumisaikojen noudattamista, edellyttäen, että tällainen järjestelmä pohjautuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, ja näin on erityisesti siinä tapauksessa, jossa useampi laivanvarustaja haluaa saapua samana ajankohtana samaan satamaan. Kun kyse on hallintopäätöksistä, joilla asetetaan julkisen palvelun velvoitteita, on lisäksi voitava osoittaa, että on olemassa sellainen todellinen tarve julkiselle palvelulle, joka perustuu säännöllisten liikennepalveluiden riittämättömyyteen

vapaassa kilpailutilanteessa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasioissa.

Oikeudenkäyntikulut

64 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

– Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 1 ja 4 artiklan säännöksiä on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että kansallisella lainsäädännöllä luodaan meriliikenteen kabotaasipalveluja koskeva ennakkolupajärjestelmä, joka edellyttää sellaisten hallintopäätösten tekemistä, joissa yhtäältä alusten turvallisuuteen ja satamien järjestykseen ja toisaalta julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvistä syistä edellytetään tiettyjen lähtö- ja saapumisaikojen noudattamista, edellyttäen, että tällainen järjestelmä pohjautuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät

ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, ja näin on erityisesti siinä tapauksessa, jossa useampi laivanvarustaja haluaa saapua samana ajankohtana samaan satamaan. Kun kyse on hallintopäätöksistä, joilla asetetaan julkisen palvelun velvoitteita, on lisäksi voitava osoittaa, että on olemassa sellainen todellinen tarve julkiselle palvelulle, joka perustuu säännöllisten liikennepalveluiden riittämättömyyteen vapaassa kilpailutilanteessa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasioissa.

Allekirjoitukset