ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΑΝΤΟΝΙΟ ΤΙΖΖΑΝΟ
της 10ης Νοεμβρίου 2005 [1]

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προσάπτει στο Βασίλειο της Ισπανίας παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από τα άρθρα 1, 4, 7 και 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3577/92 του Συμβουλίου, 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) (στο εξής: κανονισμός 3577/92 ή απλώς κανονισμός) [2].

I — Νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2. Το Συμβούλιο, επιδιώκοντας την «κατάργηση των περιορισμών στην παροχή υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός των κρατών μελών» (τρίτη αιτιολογική σκέψη), εξέδωσε τον κανονισμό 3577/92, το άρθρο 1, παράγραφος 1, του οποίου ορίζει τα εξής:

«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 όρον ότι τα σκάφη αυτά πληρούν όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να εκτελούν ενδομεταφορές στο εν λόγω κράτος μέλος [...]».

3. Το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού:

1) ως "υπηρεσίες θαλάσσιων μεταφορών" εντός κράτους μέλους (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) νοούνται οι υπη-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.
2 — ΕΕ L 364, σ. 7.

ρεσίες που παρέχονται κατά κανόνα έναντι αμοιβής και περιλαμβάνουν ειδικότερα:

α) θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων: τις θαλάσσιες μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας ή του κυρίου εδάφους ενός και του αυτού κράτους μέλους χωρίς προσεγγίσεις σε νησιά·

[...]

γ) θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ λιμένων σε νησιά: τις θαλάσσιες μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ:

— λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και λιμένων ενός ή περισσότερων νησιών ενός και του αυτού κράτους μέλους,

— λιμένων των νησιών ενός και του αυτού κράτους μέλους.

[...]

3) ως "σύμβαση ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας" νοείται μια σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ των αρμόδιων αρχών ενός κράτους μέλους και ενός πλοιοκτήτη της Κοινότητας με σκοπό να παρέχονται στο κοινό επαρκείς υπηρεσίες μεταφορών.

[...]

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·

[...]»

4. Καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί και το άρθρο 4, το οποίο ορίζει τα εξής:

«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.

[...]»

5. Εν συνεχεία, το άρθρο 7 ορίζει:

«Το άρθρο 62 της Συνθήκης εφαρμόζεται στα θέματα που καλύπτει ο παρών κανονισμός» [3].

3 — Το άρθρο 62 της Συνθήκης, το οποίο καταργήθηκε την 1η Μαΐου 1999, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, όριζε ότι «[τ]α κράτη μέλη δεν εισάγουν νέους περιορισμούς, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, στην ελευθερία που έχει πράγματι επιτευχθεί κατά την έναρξη της ισχύος της παρούσης Συνθήκης, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως».

6. Πρέπει, τέλος, να υπομνησθεί το άρθρο 9, το οποίο ορίζει τα εξής:

«Πριν από τη θέσπιση νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων κατ' εφαρμογήν του παρόντος κανονισμού, τα κράτη μέλη ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής. Ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τα μέτρα που θεσπίζονται κατά τον τρόπο αυτόν».

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

7. Στην Ισπανία, στην περιοχή της Γαλικίας, σχηματίζεται βαθιά κόλπωση στις εκβολές ποταμού αποκαλούμενη «ría de Vigo». Στη νότια πλευρά της βρίσκεται η πόλη Vigo, ενώ στη βόρεια οι πόλεις Cangas και Moaña. Ακριβώς στο στόμιό της βρίσκονται δύο νήσοι με την ονομασία Cíes.

8. Η παροχή υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς εντός της ría de Vigo είχε επιτραπεί αρχικώς με απόφαση της Αυτόνομης Κοινότητας της Γαλικίας, της 11ης Ιουνίου 1984. Καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, πρέπει να υπομνησθεί ότι η εν λόγω απόφαση εξαρτούσε την παροχή τακτικών υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων μεταξύ Vigo και Cangas και μεταξύ Vigo και Moaña από τη χορήγηση, εκ μέρους της Γενικής Διευθύνσεως Εμπορικής Ναυτιλίας, άδειας δεκαετούς ισχύος με δυνατότητα ανανεώσεως.

9. Επί του παρόντος και κατόπιν διαφόρων νομοθετικών τροποποιήσεων, οι ως άνω υπηρεσίες διέπονται από τον νόμο 4/1999 της Αυτόνομης Κοινότητας της Γαλικίας, της 9ης Απριλίου 1999 (στο εξής: νόμος 4/1999) [4], ο οποίος ορίζει ότι η θαλάσσια μεταφορά επιβατών στη ría de Vigo αποτελεί δημόσια υπηρεσία για την παροχή της οποίας αρμόδια είναι η τοπική κυβέρνηση της Γαλικίας.

10. Ειδικότερα, το άρθρο 1 του νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Η θαλάσσια μεταφορά επιβατών στη ría de Vigo χαρακτηρίζεται δημόσια υπηρεσία για την παροχή της οποίας αρμόδια είναι η τοπική κυβέρνηση της Γαλικίας.

2. Η δημόσια υπηρεσία καλύπτει τόσο την τακτική μεταφορά μεταξύ των ακτών της ría de Vigo όσο και την εποχική λόγω τουρισμού μεταφορά, από οποιοδήποτε σημείο της ría de Vigo προς τις νήσους Cíes και αντιστρόφως» [5].

11. Κατά το άρθρο 2, παράγραφοι 2 και 3, του νόμου, οι τοπικές διοικητικές αρχές της Γαλικίας αναθέτουν την υπηρεσία θαλάσσιας μεταφοράς στη ría de Vigo σε ένα μόνο μεταφορέα, στον οποίο η Διοίκηση παραχωρεί την παροχή της υπηρεσίας επί είκοσι έτη, με δυνατότητα παρατάσεως για δέκα κατ' ανώτατο όριο έτη.

12. Το άρθρο 3 του νόμου διευκρινίζει, εξάλλου, ότι η παροχή της υπηρεσίας πρέπει να ανατίθεται με δημόσιο διαγωνισμό, ενώ για την ανάθεση πρέπει, μεταξύ άλλων, να λαμβάνεται υπόψη η εγνωσμένη πείρα του επιχειρηματία στον τομέα των μεταφορών στη ría de Vigo.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

13. Στις 19 Ιουλίου 2000, κατόπιν καταγγελιών που δέχθηκε εκ μέρους ιδιωτών για μη συμφωνία με τον κανονισμό 3577/92 της ισπανικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί υπηρεσιών ενδομεταφοράς στη ría de Vigo, η Επιτροπή απέστειλε στο Βασίλειο της Ισπανίας έγγραφο οχλήσεως, ενώ στις 7 Μαΐου 2001 του απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη.

14. Επειδή δεν ικανοποιήθηκε από τις απαντήσεις που της παρέσχε συναφώς η Ισπανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή άσκησε στις 22

4 — *BOE* [Επίσημη Εφημερίδα του Βασιλείου της Ισπανίας] αριθ. 118, της 18ης Μαΐου 1999, σ. 18552-18554.

5 — Ανεπίσημη μετάφραση.

Ιουλίου 2003 την υπό κρίση προσφυγή, με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι:

«το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ κανονιστική ρύθμιση η οποία:

— επιτρέπει την ανάθεση των υπηρεσιών θαλασσίων μεταφορών στη ría de Vigo σε έναν και μόνον επιχειρηματία για περίοδο 20 ετών και περιλαμβάνει ως κριτήριο αναθέσεως την πείρα στον τομέα των μεταφορών εντός της ría de Vigo, γεγονός που ευνοεί τον νυν μεταφορέα·

— επιτρέπει να επιβάλλονται υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας στις εποχικώς παρεχόμενες υπηρεσίες μεταφορών προς τα νησιά ή στα τακτικά δρομολόγια μεταφορών μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας·

— επιτρέπει την καθιέρωση ενός συστήματος περιοριστικότερου από αυτό που ίσχυε κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του κανονισμού (Ιανουάριος 1993), ήτοι εκείνο της αποφάσεως της 11ης Ιουνίου 1984·

— πριν από την έγκρισή της, δεν αποτέλεσε αντικείμενο διαβουλεύσεων με την Επιτροπή,

παρέβη τα άρθρα 1, 4, 7 και 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3577/92 και τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον ως άνω κανονισμό και τη Συνθήκη ΕΚ».

III — Νομική ανάλυση

Επί της δυνατότητας εφαρμογής του κανονισμού 3577/92

15. Η Ισπανική Κυβέρνηση απορρίπτει τις αιτιάσεις της Επιτροπής και αποκρούει εξαρχής τη δυνατότητα εφαρμογής του κανονισμού 3577/92 στις μεταφορές εντός της ría de Vigo. Κατά την άποψή της, ο κανονισμός διασφαλίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών «θαλάσσιας ενδομεταφοράς», ήτοι —όπως προκύπτει από το άρθρο του 2— την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών «θαλάσσιας» μεταφοράς εμπορευμάτων και επιβατών «μεταξύ λιμένων». Αντιθέτως, οι μεταφορές τις οποίες αφορά η υπό κρίση υπόθεση δεν είναι «θαλάσσιες» και δεν πραγματοποιούνται «μεταξύ λιμένων».

16. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, οι μεταφορές αυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν «θαλάσσιες», καθόσον με τη διατύπωση αυτή ο κανονισμός παραπέμπει μόνο στις υπηρεσίες που παρέχονται εντός της «αιγιαλίτιδας ζώνης», ήτοι της θαλάσσιας ζώνης η οποία εκτείνεται σε απόσταση 12 μιλίων από την καλούμενη γραμμή βάσεως· αντιθέτως, στο κείμενο του κανονισμού δεν γίνεται καμία αναφορά σε υπηρεσίες που παρέχονται εντός θαλασσίων ζωνών όπως οι κόλποι, τα φιόρδ και οι σχηματιζόμενοι στις εκβολές ποταμών κόλποι (επομένως,

και η ría de Vigo), οι οποίες βρίσκονται εντεύθεν της γραμμής βάσεως και μπορούν, κατά τη Σύμβαση του Μοντέγκο Μπαίυ [6], να εξομοιωθούν με τα «εσωτερικά ύδατα». Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, κατά τα λοιπά, ότι το γεγονός ότι πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη δεν ήταν η ελευθέρωση των μεταφορών στα ύδατα αυτά είναι απολύτως εύλογο, δεδομένου ότι πρόκειται για αρκετά περιορισμένες εκτάσεις οι οποίες δεν θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στην πυκνή θαλάσσια κυκλοφορία που θα επέφερε η ελευθέρωση του συγκεκριμένου τομέα.

17. Ομοίως, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, οι μεταφορές εντός της ría de Vigo δεν μπορούν να θεωρηθούν υπηρεσίες μεταφορών «μεταξύ λιμένων». Κατά την άποψη της εν λόγω Κυβερνήσεως, μεταφορές «μεταξύ λιμένων» δεν μπορούν ασφαλώς να θεωρηθούν εκείνες που πραγματοποιούνται μεταξύ πόλεων που βρίσκονται στις σχηματίζουσες την κόλπωση ακτές (Vigo, Cangas και Moaña), οι οποίες, κατά την ισπανική νομοθεσία [7], ζωογονούν μια λιμενική ζώνη την οποία διαχειρίζεται η λιμενική αρχή του Vigo («ζώνη υπηρεσιών του λιμένα του Vigo»). Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, μεταφορές μεταξύ λιμένων δεν μπορούν, όμως, να θεωρηθούν ούτε οι μεταφορές προς τις νήσους Cíes, οι οποίες δεν διαθέτουν κατά κυριολεξία «λιμένα», υπό την έννοια της θαλάσσιας εγκαταστάσεως που διαθέτει μηχανικό εξοπλισμό, χώρους και υποδομή κατάλληλων διαστάσεων, αλλά μόνο μία μικρή προβλήτα για την αποβίβαση των επιβατών με περιορισμένη δυνατότητα προσεγγίσεως, την οποία διαχειρίζεται κατά το πλείστον η λιμενική αρχή του Vigo.

18. Εκτιμώ ότι τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

19. Καταρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο κανονισμός διασφαλίζει την «ελεύθερη [παροχή] υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών εντός κράτους μέλους» («θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ»), συμπεριλαμβανομένων των «θαλάσσιων ενδομεταφορών μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων» και των «θαλάσσιων ενδομεταφορών μεταξύ λιμένων σε νησιά» (άρθρο 1).

20. Κατά το άρθρο 2 του ιδίου κανονισμού, ως «θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ ηπειρωτικών λιμένων» νοούνται «οι θαλάσσιες μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας ή του κυρίου εδάφους ενός και του αυτού κράτους μέλους [...]» (στοιχείο α΄), ενώ ως «θαλάσσιες ενδομεταφορές μεταξύ λιμένων σε νησιά» νοούνται «οι θαλάσσιες μεταφορές επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και λιμένων ενός ή περισσότερων νησιών [...]» ή μεταξύ «λιμένων των νησιών ενός και του αυτού κράτους μέλους» (στοιχείο γ΄).

21. Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει εκ προοιμίου να δηλώσω ότι, κατά την άποψή μου, ορθώς η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι μεταφορές που εκτελούνται στη ría de Vigo είναι υπηρεσίες «θαλάσσιας ενδομεταφοράς», ήτοι υπηρεσίες μεταφοράς που εκτελούνται διά θαλάσσης («θαλάσσιες»). Είναι πράγματι αδιαμφισβήτητο ότι τα ύδατα της ría de Vigo είναι θαλάσσια, γεγονός που, κατά το γράμμα των ως άνω διατάξεων, αρκεί για τον χαρακτηρισμό των μεταφορών που εκτελούνται εντός αυτών ως «θαλάσσιων».

6 — Συναφώς, η Ισπανική Κυβέρνηση υπενθυμίζει τη διάταξη του άρθρου 8, παράγραφος 1, της Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών για το δίκαιο της θάλασσας (Σύμβαση του Μοντέγκο Μπαίυ), της 10ης Δεκεμβρίου 1982, η οποία κυρώθηκε στις 20 Δεκεμβρίου 1996 (*BOE* αριθ. 39, της 14ης Φεβρουαρίου 1997, σ. 4966).

7 — Υπουργική απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 1966 (*BOE* της 23ης Ιανουαρίου 1967).

22. Στο πλαίσιο αυτό, δεν ασκεί καμία επιρροή το γεγονός ότι, κατά το διεθνές δίκαιο, τα ύδατα αυτά δεν χαρακτηρίζονται ως «αιγιαλίτιδα ζώνη», αλλά εξομοιώνονται κατά το πλείστον με τα «εσωτερικά ύδατα». Συγκεκριμένα, η δυνατότητα που η Σύμβαση του Μοντέγκο Μπαίυ παρέχει στα κράτη να χαράξουν τα εσωτερικά όρια της αιγιαλίτιδας ζώνης (την αποκαλούμενη «γραμμή βάσεως»), ενώνοντας τα ακραία σημεία της φυσικής εισόδου των κόλπων, και να εξομοιώσουν, συνεπώς, τα ύδατα των κόλπων με τα εσωτερικά ύδατα [8] έχει σημασία μόνο για τον καθορισμό των εξουσιών του παράκτιου κράτους, οι οποίες, εντός των εσωτερικών υδάτων, είναι προφανώς ευρύτερες από εκείνες που το παράκτιο κράτος διαθέτει εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης [9]. Αντιθέτως, η δυνατότητα αυτή (και η συναφής διάκριση μεταξύ αιγιαλίτιδας ζώνης και εσωτερικών υδάτων) καθίσταται άνευ σημασίας στο σύστημα του κανονισμού, ο οποίος, όπως επισημάνθηκε, υπηρετεί σκοπό καθ' όλα διαφορετικό, ήτοι τη διασφάλιση της «ελεύθερη[ς] [παροχής] υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών» (άρθρο 1) και, συνεπώς, δεν έχει λόγο να λάβει υπόψη τη διάκριση αυτή.

23. Η θέση της Ισπανικής Κυβερνήσεως δεν βρίσκει, επομένως, κανένα έρεισμα στο κείμενο του κανονισμού. Αντιθέτως, όπως προκύπτει, η θέση αυτή είναι αντίθετη προς τον ίδιο τον σκοπό του κανονισμού. Πράγματι, αν τα θαλάσσια ύδατα των φιόρδ, των εκβολών ποταμών και των σχηματιζομένων στις εκβολές ποταμών κολπώσεων μπορούσαν να αποκλεισθούν εν γένει από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού, θα υφίστατο ο κίνδυνος αποκλεισμού από τη διαδικασία ελευθερώσεως θαλάσσιων ζωνών όπως η ría de Vigo, στις οποίες η θαλάσσια κυκλοφορία είναι ιδιαιτέρως πυκνή και όπου, συνεπώς, καθίσταται ακόμη επιτακτικότερη η ανάγκη αποφυγής αδικαιολόγητων περιορισμών που νοθεύουν τον υγιή ανταγωνισμό [10].

24. Εκτιμώ ότι είναι ομοίως αβάσιμη και η θέση της Ισπανικής Κυβερνήσεως κατά την οποία οι υπηρεσίες που παρέχονται εντός της ría de Vigo δεν συνιστούν υπηρεσίες μεταφοράς «μεταξύ λιμένων», καθόσον οι αποβάθρες της αποτελούν, κατά το εθνικό δίκαιο, ενιαία λιμενική ζώνη, ενώ η αποβάθρα των νήσων Cíes διαθέτει εγκαταστάσεις περιορισμένων δυνατοτήτων που περιορίζουν σημαντικά την ικανότητα προσεγγίσεως.

25. Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί ότι ο κανονισμός 3577/92 δεν ορίζει την έννοια «λιμένας». Εντούτοις, λόγω του γεγονότος ότι η έννοια αυτή περιλαμβάνεται στον κανονισμό, εξακολουθεί να αποτελεί κοινοτική έννοια. Ελλείψει ρητής παραπομπής του κανονισμού στο δίκαιο των κρατών μελών, ο «λιμένας», ως κοινοτική έννοια, δεν μπορεί να οριστεί βάσει διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας. Αντιθέτως, κατά πάγια κοινο-

8 — Βλ. άρθρο 10, παράγραφοι 4 και 5, της Συμβάσεως του Μοντέγκο Μπαίυ.

9 — Τα σκάφη ξένων κρατών απολαύουν του αποκαλούμενου δικαιώματος αβλαβούς διελεύσεως μόνον εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης και όχι εντός των εσωτερικών υδάτων (άρθρα 17 επ. της Συμβάσεως)· εξάλλου, το παράκτιο κράτος δεν ασκεί την ποινική δικαιοδοσία του εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης του για εγκλήματα διαπραχθέντα επί αλλοδαπού πλοίου κατά τη διέλευσή του από την οικεία ζώνη (άρθρο 27 της Συμβάσεως).

10 — Με τις παρατηρήσεις της, η Ισπανική Κυβέρνηση επισήμανε επανειλημμένως ότι το Vigo αποτελεί τον σημαντικότερο από πλευράς κινήσεως και κύκλου εργασιών λιμένα της Γαλικίας και ότι την υπηρεσία θαλάσσιας μεταφοράς της ría de Vigo χρησιμοποιούν περισσότεροι από 1 300 000 επιβάτες ετησίως (βλ. σημεία 7 και 56c του υπομνήματος αντικρούσεως).

τική νομολογία, στην έννοια αυτή πρέπει να δοθεί «αυτοτελής και ενιαία ερμηνεία», η οποία να λαμβάνει υπόψη «τα συμφραζόμενα» της διατάξεως και τον «σκοπό που επιδιώκει» η σχετική κανονιστική ρύθμιση [11].

26. Εκτιμώ ότι από τα «συμφραζόμενα» και από τους στόχους του κανονισμού 3577/92 προκύπτει ότι, για τους σκοπούς του, υπό την έννοια «λιμένας» πρέπει να νοηθεί οποιαδήποτε κατασκευή η οποία, ανεξαρτήτως των διαστάσεων των εγκαταστάσεων που διαθέτει, καθιστά δυνατή τη φορτοεκφόρτωση εμπορευμάτων και την επιβίβαση και αποβίβαση επιβατών για τη θαλάσσια μεταφορά τους. Πρέπει να επισημανθεί ότι όρος «λιμένας» χρησιμοποιείται στον κανονισμό στο πλαίσιο του ορισμού της έννοιας της ενδομεταφοράς («μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας» και «μεταξύ λιμένων σε νησιά») και ότι ως ενδομεταφορά ορίζεται η υπηρεσία «θαλάσσιων μεταφορών επιβατών ή εμπορευμάτων μεταξύ λιμένων» (άρθρο 2, στοιχεία α΄ και β΄).

27. Συνεπώς, εν αντιθέσει προς την άποψη της Ισπανικής Κυβερνήσεως, δεν έχουν τόσο σημασία για τον ορισμό της εν λόγω έννοιας οι διαστάσεις των εγκαταστάσεων όσο η ίδια η λειτουργία τους, ήτοι η ικανότητά τους να καθιστούν δυνατή, μέσω, αντιστοίχως, της φορτοεκφορτώσεως και της επιβιβάσεως και αποβιβάσεως, τη θαλάσσια μεταφορά εμπορευμάτων ή επιβατών.

11 — Βλ. αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 1984, 327/82, Ekro (Συλλογή 1984, σ. 107, σκέψη 11)· της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-287/98, Linster (Συλλογή 2000, σ. I-6917, σκέψη 43)· της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-201/02, Wells (Συλλογή 2004, σ. I-723, σκέψη 37)· της 12ης Οκτωβρίου 2004, C-55/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2004, σ. 9387, σκέψη 45), και της 27ης Ιανουαρίου 2005, C-188/03, Junk (Συλλογή 2005, σ. 885, σκέψη 29).

28. Τέτοιες εγκαταστάσεις, ποικίλλων διαστάσεων, διαθέτουν τόσο οι πόλεις που κείνται επί των ακτών της ría de Vigo (Vigo, Cangas και Moaña) όσο και οι νήσοι Cíes. Οι υπηρεσίες μεταφοράς εμπορευμάτων και επιβατών μεταξύ των αποβαθρών των εν λόγω πόλεων και νησιών πρέπει, συνεπώς, να θεωρηθούν υπηρεσίες ενδομεταφοράς (ηπειρωτικής και νησιωτικής, αντιστοίχως) επί των οποίων εφαρμόζεται ο κανονισμός 3577/92.

29. Επομένως, καθόσον έγινε δεκτό ότι ο κανονισμός τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής, θα εξετασθούν εν συνεχεία αναλυτικώς, με προσαρμοσμένη στις ανάγκες της αναπτύξεως σειρά, οι αιτιάσεις που διατυπώνει η Επιτροπή κατά της Ισπανικής Κυβερνήσεως.

Επί των άρθρων 1 και 4

30. Οι κύριες αιτιάσεις αφορούν την παράβαση των άρθρων 1 και 4 του κανονισμού, τα οποία εφαρμόζουν, αντιστοίχως, την αρχή της «ελεύθερη[ς] κυκλοφορία[ς] των υπηρεσιών [...] στις θαλάσσιες μεταφορές εντός των κρατών μελών» και θέτουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η αρχή αυτή μπορεί να περιορισθεί μέσω της συστάσεως «δημοσίων υπηρεσιών» οι οποίες είναι αναγκαίες προκειμένου να εξασφαλισθεί «η τακτική και επαρκής παροχή υπηρεσιών μεταφορών» (βλ. τέταρτη και ένατη αιτιολογική σκέψη).

31. Κατά την Επιτροπή, η Ισπανία παρέβη τις προαναφερθείσες διατάξεις καθόσον διατήρησε σε ισχύ νόμο (4/1999) ο οποίος:

i) επιτρέπει την επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας στους μεταφορείς που εκτελούν εποχικά δρομολόγια προς την ηπειρωτική χώρα και τα νησιά διαφορετικών από εκείνες που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (δεύτερη αιτίαση)·

ii) εφαρμόζει κριτήριο για την αποκλειστική παραχώρηση της δημόσιας υπηρεσίας το οποίο εισάγει διακρίσεις (δεύτερο σκέλος της πρώτης αιτιάσεως)·

iii) προβλέπει υπερβολικά μεγάλη διάρκεια για την αποκλειστική παραχώρηση της δημόσιας υπηρεσίας (πρώτο σκέλος της πρώτης αιτιάσεως).

32. Επιβάλλεται, συνεπώς, η εξέταση των ως άνω αιτιάσεων.

i) Επί της επιβολής υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας πέραν εκείνων του άρθρου 4, παράγραφος 1 (δεύτερη αιτίαση)

33. Η Επιτροπή προσάπτει, καταρχάς, στην Ισπανία παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, το οποίο επιτρέπει σε κράτος μέλος να επιβάλλει υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας μόνο στους μεταφορείς που εκτελούν θαλάσσιες μεταφορές «σε *τακτικές* γραμμές από και προς *νησιά* καθώς και μεταξύ τους» [12]. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο νόμος 4/1999 προβλέπει, αντιθέτως, την επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων σε όλες τις μεταφορές επιβατών εντός της ría de Vigo, αναθέτοντας σε ένα μόνον επιχειρηματία τόσο τις μεταφορές των τακτικών δρομολογίων μεταξύ των εντός αυτής πόλεων και, συνεπώς, μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και όχι μεταξύ νησιών, όσο και τις εποχικές λόγω τουρισμού μεταφορές προς τις νήσους Ciés, που αφορούν δρομολόγια νησιωτικά μεν αλλ' όχι τακτικά.

34. Η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι τα δρομολόγια μεταξύ των πόλεων Vigo, Cangas και Moaña είναι δρομολόγια μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας και ότι τα δρομολόγια προς τις νήσους Ciés δεν είναι τακτικά, καθώς πραγματοποιούνται μόνο για ορισμένο χρονικό διάστημα του έτους για τη μεταφορά τουριστών. Η εν λόγω Κυβέρνηση δέχεται, επομένως, ότι η επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας τόσο για τις μεταφορές στις εντός της κολπώσεως πόλεις όσο και για τις μεταφορές στα νησιά αντιβαίνει στο άρθρο 4, παράγραφος 1, υποστηρίζει, όμως, ότι η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση είναι, μολοντούτο, σύμφωνη με τον κανονισμό.

35. α) Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, για τους σκοπούς της επιβολής υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, το άρθρο 4 του κανονισμού επιτρέπει την εξομοίωση των κειμένων επί των ακτών κολπώσεων πόλεων με νησιά, καθόσον τα δρομολόγια μεταξύ των πόλεων αυτών συνδέουν, όπως

12 — Η υπογράμμιση δική μου.

και τα νησιωτικά δρομολόγια, «περιοχές απομονωμένες», για τις οποίες είτε δεν υφίσταται σύνδεση από ξηράς είτε αυτή είναι ιδιαιτέρως δυσχερής. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, η ισπανική νομοθεσία μπορούσε, επομένως, να υπαγάγει σε καθεστώς δημόσιας υπηρεσίας τις μεταφορές μεταξύ των πόλεων που κείνται επί των ακτών της ría de Vigo, δεδομένου ότι η υφιστάμενη οδική σύνδεση για τις μεταφορές αυτές είναι πιο δαπανηρή και πιο χρονοβόρα από τη θαλάσσια σύνδεση.

36. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, ο κανονισμός επιτρέπει, εν πάση περιπτώσει, την επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας οσάκις υφίστανται δικαιολογημένες απαιτήσεις δημοσίου συμφέροντος. Λόγω τέτοιων ακριβώς απαιτήσεων, η Ισπανία υπήγαγε σε καθεστώς δημόσιας υπηρεσίας όλες τις θαλάσσιες μεταφορές επιβατών εντός της ría de Vigo. Σκοπός της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως ήταν να εξασφαλισθεί η παροχή των υπηρεσιών ενδομεταφοράς υπό προσοδοφόρους όρους και η διαφύλαξη της περιβαλλοντικής ισορροπίας προστατευόμενων περιοχών.

37. β) Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, όσον αφορά την οικονομική πτυχή του ζητήματος, από ειδική μελέτη που συντάχθηκε κατ' εντολή της τοπικής κυβερνήσεως της Γαλικίας [13] προκύπτει ότι η θαλάσσια μεταφορά επιβατών μεταξύ των εντός της κολπώσεως πόλεων δεν θα ήταν οικονομικώς προσοδοφόρα και ότι, ως εκ τούτου, η σχετική υπηρεσία έπρεπε να ανατεθεί —από κοινού με τις υπηρεσίες μεταφοράς προς τις νήσους Cíes, οι οποίες, αντιθέτως, αποφέρουν ένα ικανοποιητικό ποσοστό κέρδους— σε ένα μόνον επιχειρηματία.

38. γ) Στον ως άνω οικονομικού χαρακτήρα λόγο θα πρέπει να προστεθούν και οι σημαντικοί λόγοι περιβαλλοντικής φύσεως. Συγκεκριμένα, προκειμένου να διαφυλαχθεί ο φυσικός οικότοπος των νήσων Cíes, η ισπανική νομοθεσία έθεσε ανώτατα όρια για τις επισκέψεις τουριστών. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, το μόνο αποτελεσματικό μέσο για τον έλεγχο της τηρήσεως των ορίων αυτών ήταν η σύσταση μιας δημόσιας υπηρεσίας για το σύνολο της ría de Vigo και η ανάθεσή της σε ένα μόνον επιχειρηματία, ο οποίος θα ήταν υπεύθυνος για τον έλεγχο αυτό.

39. Πρέπει εξαρχής να δηλώσω ότι συντάσσομαι με τη θέση της Επιτροπής, η οποία αμφισβητεί το βάσιμο των επιχειρημάτων της Ισπανικής Κυβερνήσεως, αντιτάσσοντας ότι: α) οι εντός της rìa de Vigo πόλεις δεν δύνανται να εξομοιωθούν με νησιά για τους σκοπούς επιβολής υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας· β) στην προκειμένη περίπτωση δεν αποδείχθηκαν οικονομικοί λόγοι οι οποίοι θα δικαιολογούσαν, πράγματι και ανεξαρτήτως των διατάξεων του κανονισμού, την επιβολή τέτοιων υποχρεώσεων· γ) ότι οι περιβαλλοντικοί λόγοι που επικαλείται η Ισπανία δεν επιτάσσουν την επιβολή των υποχρεώσεων αυτών.

40. α) Όσον αφορά την εξομοίωση των εντός της ría de Vigo πόλεων με νησιά, συντάσσομαι καταρχήν με τη θέση της Ισπανικής Κυβερνήσεως κατά την οποία η δυνατότητα επιβολής υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας (η οποία, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, προβλέπεται μόνο για τις μεταφορές «σε τακτικές γραμμές από και προς νησιά καθώς και μεταξύ τους») μπορεί να επεκταθεί και στις υπηρεσίες μεταφοράς από, προς και μεταξύ των πόλεων οι οποίες βρίσκονται επί των ακτών

13 — Πρόκειται για την «Estudio sobre la Viabilidad Económica de la Explotación de los Servicios de Transporte de la Ría de Vigo y de las Islas Cíes», την οποία κατήρτισε η KPMG Auditores SL (βλ. παράρτημα 6 του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής, σ. 137 επ.).

μεγάλων φιόρδ ή επί εκβολών ποταμών και δεν διαθέτουν άμεση οδική σύνδεση [14].

41. Πράγματι, εκτιμώ ότι η κατάσταση τέτοιων πόλεων είναι ανάλογη προς εκείνη των νησιών. Συγκεκριμένα, η πρόσβαση σε αυτές είναι, όπως και η πρόσβαση στα νησιά, εφικτή μόνο διά θαλάσσης. Επομένως, και στις πόλεις αυτές προβάλλει επιτακτική η ανάγκη να εξασφαλισθεί «η τακτική και επαρκής παροχή υπηρεσιών [θαλάσσιων] μεταφορών» προς περιοχές στις οποίες η πρόσβαση δεν θα ήταν άλλως εφικτή, ανάγκη της οποίας η θεραπεία συνιστά και τον μόνο λόγο που, κατά τον κανονισμό, δικαιολογεί τη «[σύσταση] δημοσίων υπηρεσιών» (βλ. ένατη αιτιολογική σκέψη).

42. Εκτιμώ ότι η περίπτωση της υπό κρίση διαφοράς δεν μπορεί να εξομοιωθεί με τις προαναφερθείσες καταστάσεις στις οποίες μπορεί, κατ' αναλογία, να επεκταθεί η εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1.

43. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της δικογραφίας, οι πόλεις Vigo, Cangas και Moaña διαθέτουν, πέραν των θαλάσσιων συνδέσεων, δίκτυο εθνικών οδών και αυτοκινητοδρόμων το οποίο τις συνδέει απευθείας και επιτρέπει την άνετη μετάβαση σε αυτές τόσο με αυτοκίνητο όσο και με λεωφορείο. Είναι, βεβαίως, αληθές ότι, όπως υποστηρίζει η Ισπανική Κυβέρνηση, το ταχύτερο και οικονομικότερο μέσο διασχίσεως της ría de Vigo παραμένει το πλοίο [15]. Το ζήτημα, όμως, εν προκειμένω, δεν είναι να διαπιστωθεί αν η θαλάσσια μεταφορά είναι περισσότερο ή λιγότερο συμφέρουσα από την οδική, αλλά αν η κατάσταση των εν λόγω πόλεων είναι ή όχι ανάλογη προς εκείνη των νησιών ώστε να μπορούν να υπαχθούν στο ίδιο ειδικό καθεστώς.

44. Όπως επισήμανα ανωτέρω, εκτιμώ ότι η κατάσταση των εντός της ría de Vigo πόλεων είναι αναμφίβολα διαφορετική, καθόσον η μετάβαση σε αυτές είναι ευχερής τόσο διά θαλάσσης, με πλοίο, όσο και οδικώς, με χρήση των υφιστάμενων άμεσων οδικών συνδέσεων.

45. Φρονώ, ως εκ τούτου, ότι πρέπει να αποκλεισθεί η υπαγωγή των δρομολογίων μεταξύ των πόλεων αυτών στο καθεστώς του

14 — Τη θέση αυτή δέχεται και η Επιτροπή με την ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, επί της ερμηνείας του κανονισμού (ΕΚ) 3577/92 του Συμβουλίου, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) [COM(2003) 595]. Με την ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή, αφού υπενθυμίζει ότι, «[σ]ύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού, οι συνδέσεις στις οποίες εφαρμόζονται υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να εξυπηρετούν γραμμές από και προς νησιά, καθώς και μεταξύ νησιών», επισημαίνει ότι «[ο]ι επιμήκεις εκβολές ποταμών και τα φιόρδ που απαιτούν παράκαμψη μήκους 100 χλμ. οδικώς μπορούν να θεωρηθούν νησιά για τους σκοπούς του παρόντος κεφαλαίου, καθώς ενδέχεται να προκαλέσουν παρόμοιο πρόβλημα απομονώνοντας κατοικημένες περιοχές μεταξύ τους».

15 — Από τα στοιχεία της δικογραφίας και από τη μελέτη που προσκόμισε η Ισπανική Κυβέρνηση κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία (βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 13) προκύπτει ότι η μετάβαση στο Vigo είναι εφικτή από το Cangas και τη Moaña: i) δια θαλάσσης, με πλοίο που διαπλέει απόσταση περί τα 6 χλμ. σε μέσο χρόνο 20 λεπτών, έναντι 1, 75 ευρώ· ii) από τον αυτοκινητόδρομο, με διάνυση αποστάσεως 20-25 χλμ., σε χρόνο που κυμαίνεται από 32 λεπτά (με αυτοκίνητο) έως 60 λεπτά (με λεωφορείο) και με κόστος που ανέρχεται, αντιστοίχως, σε 6 ευρώ και σε 2, 30 ευρώ· iii) από την εθνική οδό, με διάνυση αποστάσεως περί τα 59 χλμ.

άρθρου 4, διότι αυτή, όχι μόνο είναι αντίθετη προς το γράμμα της εν λόγω διατάξεως, αλλά δεν δικαιολογείται καν από την ειδική ανάγκη την οποία η διάταξη αυτή επιδιώκει να ικανοποιήσει.

46. Όπως, όμως, επισημάνθηκε, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται πρόσθετους λόγους οικονομικής και περιβαλλοντικής φύσεως οι οποίοι, κατά την άποψή της, επιτρέπουν τη σύσταση δημόσιας υπηρεσίας, όπως αυτή της ría de Vigo, ακόμη και αν η εν λόγω περίπτωση δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των περιπτώσεων που προβλέπει ο κανονισμός.

47. Εκτιμώ ότι η επίκληση τέτοιων λόγων δεν επιτρέπει τη γενίκευση της εφαρμογής του καθεστώτος του άρθρου 4, το οποίο εφαρμόζεται αποκλειστικά σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Πράγματι, μια γενικευμένη εφαρμογή του κανονισμού, πέραν του γεγονότος ότι δεν βρίσκει έρεισμα στο γράμμα του κανονισμού, θα οδηγούσε σε ανατροπή της ισορροπίας μεταξύ της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της αναγκαιότητας εξασφαλίσεως επαρκών υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς, ισορροπίας η οποία οδήγησε τον κοινοτικό νομοθέτη να δεχθεί την επιβολή υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, μόνον, όμως, για τις ειδικές περιπτώσεις (νησιά και εξομοιούμενες με αυτά περιοχές) στις οποίες η επιβολή αυτή κρίνεται απολύτως αναγκαία.

48. Επιπλέον, κατά την άποψή μου, οι πρόσθετοι λόγοι που επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση είναι ελάχιστα πειστικοί.

49. β) Ειδικότερα, όσον αφορά τους λόγους οικονομικής φύσεως, εκτιμώ ότι το καθού δεν απέδειξε ότι οι υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών μεταξύ των ακτών ría de Vigo δεν είναι αρκούντως επικερδείς και ότι πρέπει, ως εκ τούτου, να αποτελέσουν αντικείμενο δημόσιας αναθέσεως σε έναν μόνο μεταφορέα. Συγκεκριμένα, η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνώρισε ότι η ειδική μελέτη (βλ. ανωτέρω, σημείο 37) βασιζόταν σε ελλιπή στοιχεία [16]. Επιπροσθέτως, με τα υπομνήματά της, η Ισπανική Κυβέρνηση επισήμανε επανειλημμένως ότι η κίνηση στα επίμαχα δρομολόγια είναι ιδιαιτέρως αυξημένη, στοιχείο από το οποίο δύναται να συναχθεί ότι η εκτέλεση των δρομολογίων αυτών μπορεί πράγματι να αποφέρει κέρδη [17].

50. γ) Όσον αφορά, τέλος, τους λόγους περιβαλλοντικής φύσεως, η Ισπανία υποστήριξε ότι η επιβολή δημόσιας υπηρεσίας εντός της ría de Vigo δικαιολογήθηκε από την αναγκαιότητα να εξασφαλισθεί η τήρηση των ορίων επισκεψιμότητας των νήσων Cíes τα οποία έθεσε η ισπανική νομοθεσία για τη διαφύλαξη του φυσικού τους οικοτόπου. Συντάσσομαι, εντούτοις, με την άποψη της Επιτροπής, η οποία υποστηρίζει ότι η Ισπανία επέλεξε αναμφίβολα το πιο περιοριστικό εκ των διαθέσιμων για τον έλεγχο αυτό μέσων (την αποκλειστική ανάθεση της εσωτερικής μεταφοράς επιβατών εντός της ría de Vigo σε έναν επιχειρηματία επί είκοσι έτη) και ότι ο ίδιος έλεγχος θα μπορούσε να διεξάγεται ευχερώς, ακόμη και στο πλαίσιο καθεστώτος που θα επέτρεπε τη συμμετοχή περισσότερων επιχειρηματιών, με

16 — Βλ. σημεία 20 και 70 του υπομνήματος αντικρούσεως της Ισπανικής Κυβερνήσεως και σ. 4 της μελέτης (σ. 143 των παραρτημάτων του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής).

17 — Ο αριθμός των επιβατών ανέρχεται σε 1 300 000 ετησίως.

άλλα μέσα, όπως, επί παραδείγματι, με την καθιέρωση ενός συστήματος κρατήσεως θέσεων και πωλήσεως των διαθέσιμων εισιτηρίων.

51. Συνεπώς, για τους προεκτεθέντες λόγους, φρονώ ότι η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

ii) Επί της εφαρμογής εισάγοντος διακρίσεις κριτηρίου για την αποκλειστική παραχώρηση της δημόσιας υπηρεσίας (δεύτερο σκέλος της πρώτης αιτιάσεως)

52. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η Ισπανία παρέβη τα άρθρα 1 και 4 του κανονισμού για τον πρόσθετο λόγο ότι, προς επιλογή του παραχωρησιούχου της δημόσιας υπηρεσίας εντός της ría de Vigo, ο νόμος 4/1999 χρησιμοποιεί το κριτήριο της εγνωσμένης πείρας στις μεταφορές στη συγκεκριμένη ζώνη, κριτήριο το οποίο υφίσταται πρόδηλος κίνδυνος να οδηγήσει σε διακριτική μεταχείριση εις βάρος των μεταφορέων της Κοινότητας, καθώς ευνοεί τον μεταφορέα που εκτελεί επί του παρόντος υπηρεσίες στην περιοχή.

53. Η Ισπανική Κυβέρνηση αποκρούει την αιτίαση αυτή, υποστηρίζοντας ότι η ως άνω προϋπόθεση δεν ήταν καθοριστική για την επιλογή του νυν μεταφορέα, διότι η υπηρεσία θα του ανετίθετο ακόμη και μόνο βάσει των λοιπών κριτηρίων του νόμου. Εν πάση περιπτώσει, με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση επισήμανε ότι το επίμαχο κριτήριο καταργήθηκε με τον νόμο 9/2003 της 23ης Δεκεμβρίου 2003.

54. Ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα, αρκεί η υπόμνηση ότι, κατά πάγια νομολογία, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιαζόταν κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη» [18]. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας δεν ασκεί, επομένως, επιρροή η επίκληση του προαναφερθέντος νόμου, δεδομένου ότι ο νόμος αυτός κατήργησε την κανονιστική ρύθμιση κατά της οποίας βάλλει η Επιτροπή μετά τη λήξη της ταχθείσας προθεσμίας.

55. Ακολούθως, επί της ουσίας, υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 3577/92, «[κ]άθε 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».

56. Το στοιχείο, αντιθέτως, που, όπως τόνισε η Επιτροπή, εισάγει διακρίσεις είναι ακριβώς η προϋπόθεση περί πείρας στις

18 — Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις της 15ης Μαρτίου 2001, C-147/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-2387, σκέψη 26)· της 4ης Ιουλίου 2002, C-173/01, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2002, σ. I-6129, σκέψη 7), και της 10ης Απριλίου 2003, C-114/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2003, σ. I-3783, σκέψη 9).

μεταφορές εντός της ría de Vigo, καθόσον την προϋπόθεση αυτή δύνανται να πληρούν μόνον οι εφοπλιστές που έχουν ήδη δραστηριοποιηθεί στη συγκεκριμένη ζώνη και όχι οι λοιποί εφοπλιστές της Κοινότητας.

57. Ομοίως, δεν ασκεί, εν προκειμένω, επιρροή το γεγονός ότι το εν λόγω κριτήριο δεν ήταν καθοριστικό για την ανάθεση της επίμαχης υπηρεσίας και ότι η εφαρμογή του δεν προκάλεσε συγκεκριμένη ζημία σε άλλους επιχειρηματίες. Εφόσον, πράγματι, «η διαπίστωση παραβάσεως κράτους μέλους δεν συνδέεται με τη διαπίστωση τυχόν ζημίας που αυτή συνεπάγεται», το κράτος μέλος που παρέβη τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να προβάλει προς υπεράσπισή του — όπως πράττει η Ισπανία— τον ισχυρισμό ότι η παράβαση δεν προκάλεσε ζημία σε ιδιώτες ή σε άλλα κράτη μέλη [19].

58. Για τους προεκτεθέντες λόγους, εκτιμώ ότι το δεύτερο σκέλος της πρώτης αιτιάσεως πρέπει να γίνει δεκτό.

iii) Επί της υπερβολικά μεγάλης διάρκειας της αποκλειστικής παραχωρήσεως της δημόσιας υπηρεσίας

59. Η Επιτροπή υποστηρίζει, τέλος, ότι η Ισπανία παρέβη τα άρθρα 1 και 4 του κανονισμού, καθόσον η διάρκεια της αποκλειστικής παραχωρήσεως της υπηρεσίας θαλάσσιας μεταφοράς επιβατών εντός της ría de Vigo (είκοσι έτη, με δυνατότητα παρατάσεως για δέκα ακόμη έτη) είναι υπερβολικά μεγάλη, με αποτέλεσμα να παραλύει για όλο αυτό το χρονικό διάστημα η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ενδομεταφοράς στην εν λόγω ζώνη.

60. Η Ισπανική Κυβέρνηση απορρίπτει την αιτίαση αυτή και υποστηρίζει ότι η εικοσαετής διάρκεια δικαιολογείται από την ανάγκη αποσβέσεως των σημαντικών επενδύσεων στις οποίες θα πρέπει να προβεί ο παραχωρησιούχος για την παροχή της ανατεθείσας υπηρεσίας, ειδικότερα δε των επενδύσεων εκείνων που συνδέονται με την αγορά των πλοίων που θα χρησιμοποιηθούν για τις μεταφορές εντός της ría de Vigo.

61. Εκτιμώ, εντούτοις, ότι το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό.

62. Είναι αληθές ότι ο κανονισμός δεν καθορίζει κάποια μέγιστη διάρκεια για την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας ενδομεταφοράς. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν απόλυτη διακριτική ευχέρεια ως προς το ζήτημα αυτό και ότι δύνανται να καθορίζουν κατά βούληση τη διάρκεια των παραχωρήσεων. Αντιθέτως, τα σχετικά όρια προκύπτουν από τη συστηματική ανάγνωση των άρθρων 1 και 4 του κανονισμού.

63. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση Analir [20], η επιβολή υποχρεώσεων παροχής

19 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-263/93, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1997, σ. I-7453, σκέψη 30) και της 5ης Μαρτίου 1998, C-175/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1998, σ. I-963, σκέψη 14).

20 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-205/99, Analir (Συλλογή 2001, σ. I-1271).

δημόσιας υπηρεσίας περιορίζει την επιδιωκόμενη από το άρθρο 1 εφαρμογή της γενικής αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα της θαλάσσιας ενδομεταφοράς. Επομένως, η εθνική κανονιστική ρύθμιση περί της παροχής της υπηρεσίας αυτής, πέραν του γεγονότος ότι πρέπει να δικαιολογείται από τον σκοπό εξασφαλίσεως επαρκών υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς σε περιοχές στις οποίες η πρόσβαση δεν θα ήταν άλλως εφικτή, πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και, συνεπώς, να μην υπερβαίνει το «αναγκαίο και ανάλογο» για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο [21].

64. Εκτιμώ, όμως, ότι ο νόμος 4/1999 υπερέβη το μέτρο αυτό.

65. Πράγματι, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η προσήκουσα παροχή υπηρεσιών μεταφοράς εντός της ría de Vigo προϋποθέτει πολυδάπανες επενδύσεις (ιδίως δε την αγορά κατάλληλα διαμορφωμένων πλοίων), για την απόσβεση των οποίων απαιτείται μεγάλο χρονικό διάστημα, φρονώ ότι η παροχή των συναφών υπηρεσιών μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να εξασφαλισθεί με προσφυγή σε μέσα λιγότερο περιοριστικά από την εικοσαετή (και δη αποκλειστική) παραχώρηση της υπηρεσίας, όπως είναι, επί παραδείγματι, η υποχρέωση των νέων παραχωρησιούχων να αναλαμβάνουν ή να ναυλώνουν τα πλοία που χρησιμοποιούσε ο προηγούμενος μεταφορέας [22].

66. Για τον λόγο αυτό, προτείνω να γίνει δεκτό και το πρώτο σκέλος της πρώτης αιτιάσεως της Επιτροπής.

67. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι η Ισπανία παρέβη τα άρθρα 1 και 4 του κανονισμού και ότι, ως εκ τούτου, η πρώτη και η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να γίνουν δεκτές.

Επί της παραβάσεως του άρθρου 7

68. Με την τρίτη αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στην Ισπανία παράβαση του άρθρου 7, καθόσον, με τον νόμο 4/1999, η Ισπανία, κατά παράβαση των διατάξεων του εν λόγω άρθρου, θέσπισε κανόνες πιο περιοριστικούς από τους ισχύοντες προ της ενάρξεως ισχύος του κανονισμού (1η Ιανουαρίου 1993).

69. Πρέπει εκ προοιμίου να επισημανθεί ότι, δεδομένου ότι προτάθηκε η κήρυξη των κανόνων αυτών ως αντίθετων προς τα άρθρα 1 και 4 του κανονισμού, θα ήταν αλυσιτελής η εξέταση της αιτιάσεως αυτής, κατά μείζονα δε λόγο ως εκ του ότι δεν αμφισβητείται από το καθού. Εντούτοις, για λόγους πληρότητας της αναλύσεως, θα εξετασθεί και αυτή η αιτίαση.

21 — Προμνησθείσα απόφαση Analir, σκέψη 25. Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 15)· της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32)· της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37), και της 28ης Μαρτίου 1996, C-272/94, Guiot (Συλλογή I-1905, σκέψεις 11 και 13).

22 — Συναφώς, βλ. σημείο 5.3.2.1 της προμνησθείσας στην υποσημείωση 14 ανακοινώσεως της Επιτροπής.

70. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η Ισπανία αναγνωρίζει ότι η ρύθμιση του νόμου 4/1999 για την παροχή υπηρεσιών θαλάσσιας ενδομεταφοράς εντός της ría de Vigo είναι πιο περιοριστική από αυτή της προϊσχύουσας αποφάσεως της 11ης Ιουνίου 1984. Συγκεκριμένα, αναγνωρίζει ότι, εν αντιθέσει προς τον νόμο 4/1999, η απόφαση της 11ης Ιουνίου 1984 δεν προέβλεπε κανένα δικαίωμα αποκλειστικότητας για την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών και εξαρτούσε απλώς την παροχή των υπηρεσιών αυτών από τη χορήγηση άδειας για χρονικό διάστημα δέκα ετών (και όχι είκοσι) με δυνατότητα παρατάσεως.

71. Εντούτοις, παρά τα προεκτεθέντα, διερωτώμαι αν η αιτίαση της Επιτροπής μπορεί να γίνει δεκτή.

72. Προς στήριξη της θέσεως της, η Επιτροπή επικαλείται το άρθρο 7 του κανονισμού, το οποίο ορίζει απλώς ότι «[τ]ο άρθρο 62 της Συνθήκης εφαρμόζεται στα θέματα που καλύπτει ο παρών κανονισμός». Το άρθρο 62 επέβαλλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μην «εισάγουν νέους περιορισμούς, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, στην ελευθερία που έχει πράγματι επιτευχθεί κατά την έναρξη της ισχύος της παρούσης Συνθήκης, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως».

73. Με την ανακοίνωσή της για την ερμηνεία του κανονισμού 3577/92, η Επιτροπή υπενθύμισε ότι η διάταξη της Συνθήκης στην οποία παραπέμπει το άρθρο 7 καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Εντούτοις, κατά την άποψή της, «[η] ρήτρα αναστολής της εφαρμογής που προβλέπεται στο άρθρο 7 του κανονισμού [...] παραμένει σε ισχύ [...]» [23]. Η Επιτροπή επανέλαβε τη θέση αυτή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

74. Κατά την άποψή μου, ωστόσο, ανεξαρτήτως της επιρροής που δύναται να ασκεί εν προκειμένω η κατάργηση του άρθρου 62 της Συνθήκης, η βασιμότητα της θέσεως αυτής είναι αμφίβολη. Ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη η σημασία αυτής της καταργήσεως προκειμένου να υποστηριχθεί ότι η αρχή που διέπνεε τη διάταξη του εν λόγω άρθρου εξακολουθεί να ισχύει και μετά την κατάργησή του, καθοριστική εν προκειμένω είναι μία άλλη εκτίμηση.

75. Εκτιμώ ότι οι αποκαλούμενες ρήτρες stand-still αποκτούν κάποια σημασία όταν, στο πλαίσιο μιας σταδιακής ελευθερώσεως, αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα να διατηρήσουν επί μια μεταβατική περίοδο τους ισχύοντες περιορισμούς· συμφυής δε με τη δυνατότητα αυτή είναι συνήθως η αυστηρή απαγόρευση επιβολής νέων περιορισμών (η οποία αποκαλείται, ακριβώς, υποχρέωση *stand-still*) [24].

23 — Βλ. σημείο 2.1 της προμνησθείσας στην υποσημείωση 14 ανακοινώσεως της Επιτροπής.

24 — Επί παραδείγματι, προ της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το άρθρο 59 της Συνθήκης όριζε απλώς ότι «[σ]το πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητος καταργούνται *προοδευτικώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου*, όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής» (η υπογράμμιση δική μου). Συναφώς, το άρθρο 62 όριζε ότι «[τ]α κράτη μέλη δεν εισάγουν *νέους* περιορισμούς, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, στην ελευθερία που έχει πράγματι επιτευχθεί κατά την έναρξη της ισχύος της παρούσης Συνθήκης, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως» (η υπογράμμιση δική μου).

76. Διαφορετική είναι η περίπτωση, αντιθέτως, όταν σε ένα τομέα υφίσταται σαφές κανονιστικό πλαίσιο αναφοράς (όπως, επί του παρόντος, στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το κανονιστικό πλαίσιο των άρθρων 49-55 ΕΚ, και στο ειδικό πεδίο της θαλάσσιας ενδομεταφοράς, ο κανονισμός 3577/92 [25]) το οποίο ορίζει επακριβώς ποιοι περιορισμοί απαγορεύονται και ποιοι επιτρέπονται. Εκτιμώ ότι, στις περιπτώσεις αυτές, οι εν λόγω ρήτρες παύουν να επιτελούν τη λειτουργία τους και, επομένως, καθίστανται άνευ αξίας, καθόσον μέτρο για τη νομιμότητα των οικείων εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων δεν αποτελεί πλέον η προϊσχύσασα κατάσταση, αλλά η τεθείσα σε ισχύ κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

77. Για να γίνω σαφέστερος, εκτιμώ ότι, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Ισπανία παράβαση του άρθρου 7 του κανονισμού, το οποίο, με την έναρξη ισχύος της κανονιστικής ρυθμίσεως περί ενδομεταφοράς, απώλεσε τη λειτουργία του· αντιθέτως, μπορεί να της προσαφθεί ότι οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που επέβαλε, ανεξαρτήτως του περισσότερο ή λιγότερο περιοριστικού από την προϊσχύσασα νομοθεσία χαρακτήρα τους, είναι αντίθετες προς τις προϋποθέσεις των άρθρων 1 και 4 του κανονισμού.

78. Για τον λόγο αυτό και υπό το πρίσμα της ειδικής αυτής διακρίσεως, εκτιμώ ότι η υπό εξέταση αιτίαση δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

25 — Από 1ης Ιανουαρίου 1999 η ρύθμιση του κανονισμού εφαρμόζεται σε όλες τις υπηρεσίες θαλάσσιας ενδομεταφοράς σε όλα τα κράτη μέλη, πλην της Ελλάδας, στην οποία η ελευθέρωση κατέστη πλήρης από 1ης Ιανουαρίου 2004 (βλ. άρθρο 6).

Επί της παραβάσεως του άρθρου 9

79. Με την τέταρτη αιτίαση, η Επιτροπή προσάπτει στην Ισπανία παράβαση του άρθρου 9 του κανονισμού 3577/92, για τον λόγο ότι αυτή δεν διαβουλεύθηκε με την Επιτροπή προ της εκδόσεως του νόμου 4/1999.

80. Πράγματι, κατά τη διάταξη του άρθρου αυτού, προ της θεσπίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων κατ' εφαρμογήν του κανονισμού, τα κράτη μέλη οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής, ενώ, εν συνεχεία, οφείλουν να την ενημερώνουν για τις εκδοθείσες διατάξεις.

81. Προς αντίκρουση της αιτιάσεως αυτής, η Ισπανική Κυβέρνηση περιορίστηκε να προβάλει τον ισχυρισμό ότι στις υπηρεσίες μεταφοράς που παρέχονται εντός της ría de Vigo δεν τυγχάνει εφαρμογής ο κανονισμός και, επομένως, ούτε το άρθρο του 9.

82. Εφόσον, όπως επισήμανα ανωτέρω (βλ, σημεία 18 επ.), εκτιμώ ότι κανονισμός 3577/92 εφαρμόζεται στις υπηρεσίες αυτές, η Ισπανία όφειλε να διαβουλευθεί με την Επιτροπή προς της εγκρίσεως του νόμου 4/1999. Δεδομένου ότι δεν προέβη στις διαβουλεύσεις αυτές, παρέβη το άρθρο 9 του κανονισμού.

83. Φρονώ, επομένως ότι η τελευταία αυτή αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

IV — Επί των δικαστικών εξόδων

84. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Ισπανίας, το οποίο ηττήθηκε, αυτό πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

V — Πρόταση

85. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Το Βασίλειο της Ισπανίας, διατηρώντας σε ισχύ κανονιστική ρύθμιση η οποία:

— επιτρέπει την παραχώρηση των υπηρεσιών θαλάσσιας μεταφοράς εντός της ría de Vigo σε ένα μόνο μεταφορέα για χρονικό διάστημα 20 ετών και ορίζει ως κριτήριο αναθέσεως, μεταξύ άλλων, την πείρα στον τομέα των μεταφορών εντός της ría de Vigo, γεγονός που ευνοεί τον νυν μεταφορέα·

— επιτρέπει να επιβάλλονται υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας στους παρέχοντες εποχικές υπηρεσίες μεταφοράς προς τα νησιά ή τακτικές υπηρεσίες μεταφοράς μεταξύ λιμένων της ηπειρωτικής χώρας·

— προ της εγκρίσεώς της, δεν αποτέλεσε αντικείμενο διαβουλεύσεων μεταξύ του Βασιλείου της Ισπανίας και της Επιτροπής,

παρέβη τα άρθρα 1, 4 και 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3577/92 του Συμβουλίου, 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).

2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.

3) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.»