

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 17 mars 2011 *

I de förenade målen C-128/10 och C-129/10,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Symvoulio tis Epikrateias (Grekland), av den 30 december 2009 som inkom till domstolen den 11 mars 2010, i målen

Naftiliaki Etaireia Thasou AE (C-128/10), och

Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-129/10)

mot

Ypourgos Emporikis Naftilías,

* Rättegångsspråk: grekiska.

ytterligare deltagare i rättegången:

Koinopraxia Epibatikon Ochimataggon Ploion Kavalas – Thasou (C-128/10),

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Schieman samt domarna L. Bay Larsen och C. Toader (referent),

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av

— Greklands regering, genom S. Chala, 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 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av de bestämmelser i unionsrätten som är relevanta i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster på området för cabotage.
- 2 Den ena begäran har framställts i ett mål mellan Naftiliaki Etaireia Thasou AE (nedan kallat Naftiliaki Etaireia Thasou) och Ypourgos Emporikis Naftilías (minister med ansvar för handelsflottan), och den andra i ett mål mellan Amaltheia I Naftiki Etaireia och Ypourgos Emporikis Naftilías, angående giltigheten av beslut fattade av Ypourgos Emporikis Naftilías, i vilka vissa villkor föreskrivs för cabotage.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- ³ I åttonde skälet 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 (cabotage) (EGT L 364, s. 7, och rättelse i EGT L 187, 1998, s. 56; svensk specialutgåva, område 6, volym 6, s. 203) (nedan kallad förordningen) anges följande:

”Genomförandet av [friheten att tillhandahålla tjänster] bör ske gradvis och inte nödvändigtvis på samma sätt för alla de berörda tjänsterna, varvid hänsyn bör tas till vissa tjänsters speciella karaktär och till den insats som, beroende på utvecklingsnivå, krävs av de olika ekonomierna inom gemenskapen.”

- ⁴ Nionde skälet i förordningen har följande lydelse:

”För att säkerställa tillräckliga och regelbundna transporter till, från och mellan öar kan det vara berättigat att införa allmän trafik som medför speciella rättigheter och skyldigheter för de berörda rederierna, förutsatt att ingen åtskillnad görs på grundval av nationalitet eller hemvist.”

5 I artikel 1.1 i förordningen föreskrivs följande:

”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.”

6 I artikel 2 i förordningen föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) ...

c) *öcabotage*: sjötransport av passagerare eller gods mellan

— hamnar på en medlemsstats fastland och på en eller flera av dess öar,

— hamnar på en och samma medlemsstats öar.

...

- 3) *Avtal om allmän trafik*: avtal som ingåtts mellan de behöriga myndigheterna i en medlemsstat och ett rederi inom gemenskapen i syfte att förse allmänheten med tillräckliga transporttjänster.

Ett avtal om allmän trafik kan i synnerhet innefatta

- transporttjänster som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet och kvalitet,
 - särskilda transporttjänster,
 - transporttjänster med speciella tariffer och speciella villkor, i synnerhet för vissa kategorier passagerare eller vissa sträckor,
 - anpassning av tjänster till verkliga behov.
- 4) Förpliktelser vid allmän trafik: skyldigheter som rederiet i fråga, om det tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle uppfylla över huvud taget eller inte skulle uppfylla i samma utsträckning eller på samma villkor.

...”

7 Artikel 4 i förordningen har följande lydelse:

”1. En medlemsstat får ingå avtal om allmän trafik med rederier som utför regelbundna transporttjänster till, från och mellan öar, eller ange förpliktelser vid allmän trafik som villkor för rätten att tillhandahålla sådana cabotagetjänster.

När en medlemsstat ... ålägger ett rederi förpliktelser vid allmän trafik skall detta ske på icke-diskriminerande grund med hänsyn till alla rederier inom gemenskapen.

2. När de ålägger rederier förpliktelser vid allmän trafik skall medlemsstaterna begränsa sig till krav om vilka hamnar som skall anlöpas, regelbundenhet, kontinuitet, turtäthet, kapacitet att utföra tjänsten, fraktsatser och bemanning av fartyget.

...”

8 I artikel 6.2 och 6.3 i förordningen föreskrivs följande:

”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.”

Nationell rätt

- 9 I artikel 1 i lag nr 2932/2001 om frihet att tillhandahålla cabotagetjänster (FEK A'145/27.6.2001), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna (nedan kallad lag nr 2932/2001), föreskrivs följande:

”1. Från och med den 1 november 2002 råder frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet för så vitt

- a) tjänsterna tillhandahålls, mot ersättning, av ett rederi från en stat som är medlem av Europeiska gemenskapen ..., och
- b) tjänsterna tillhandahålls mellan hamnar på fastlandet och hamnar på öar eller mellan hamnar på öar, med fartyg för transport av passagerare och fordon, fartyg för transport av passagerare eller fraktfartyg, med vilka det bedrivs regelbunden passagerar- och färjetrafik, samt med fartyg på högst 650 måttenheter, ..., om dessa fartyg är registrerade i Grekland eller i en annan medlemsstat ... och om de förs under denna stats flagg.

...”

10 I artikel 2.6 i lag nr 2932/2001 föreskrivs följande:

”Ministern får genom beslut, efter utlåtande av Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinónion, ålägga förpliktelser vid allmän trafik för rederier som önskar att ett fartyg ska trafikera en eller flera linjer. Dessa förpliktelser ska åläggas på grundval av till allmänintresset hänförliga skäl. Förpliktelserna innefattar, utan att ge upphov till diskriminering, villkor om vilka hamnar som ska anlöpas, regelbundenhet, kontinuitet, turtäthet, adekvans av utbudet av transporttjänster, befraktning och bemanning av fartyget...”

11 I artikel 3 i lag nr 2932/2001, med rubriken ”Användning i regelbunden trafik – Villkor”, föreskrivs följande:

”1. Användningen av ett fartyg för transport av passagerare och fordon, ett fartyg för transport av passagerare eller ett fraktfartyg sker för en period på ett år, med verkan från och med den 1 november (regelbunden trafik).

2. För denna användning

- a) ska fartyget uppfylla alla villkor som krävs enligt lag för att utföra cabotage i den medlemsstat där fartyget är registrerat och i Grekland, förfoga över alla sjöfartsdokument som krävs enligt gällande bestämmelser, certifikat i fråga om säkerhet och bevarande av den marina miljön och ett klasscertifikat som har utfärdats av ett erkänt klassificeringsbolag, om fartyget kontrolleras av nämnda bolag ...,

- b) ska fartyget vara anpassat till de hamnanläggningar som kan förekomma och till de särskilda krav som kan gälla för den linje som de ska trafikera,

...”

- ¹² I artikel 4 i lag nr 2932/2001, med rubriken ”Förfarande för användning i regelbunden trafik”, föreskrivs följande:

”1. Vid användning av ett eller flera fartyg på en bestämd sträcka, ska rederiet ge in en anmälan till ministeriet med angivande av dess firma och säte eller hemvist. Om rederiet är en fysisk person, ska denne ange sitt efternamn, sitt förnamn och sitt medborgarskap ... Rederiet ska även lämna uppgifter för identifiering av fartyget, de rutter som rederiet ska trafikera på en eller flera linjer i nätet, avgångshamnarna, den slutliga bestämmelseorten och anlöpningshamnarna i ordningsföljd, dagar och timmar för avgång och ankomst, den högsta tariffen för färd i ekonomiklass eller enhetstaxan ... under användningsperioden, samt övriga uppgifter som anges i det beslut som avses i följande punkt.

...

3. Anmälan om användning ska ges in senast den 31 januari. Senast den 10 februari ska den behöriga avdelningen publicera ett pressmeddelande i minst två dagstidningar med spridning i hela landet, varvid det i meddelandet ska hänvisas till de anmälningar som har getts in. Varje berörd person kan, till och med den 20 februari, komplettera, ändra eller återkalla sin anmälan. Den behöriga avdelningen ska, senast den 28 februari, tillkännage dessa justeringar genom att publicera ett pressmeddelande och genom att hänvisa till dem på ministeriets webbplats, om en sådan finns. Såvida inget annat följer av följande punkt ska avdelningen, senast den 31 mars, skriftligen underrätta den berörde om att anmälan har godkänts.

4. Ministeriet får, genom motiverat beslut, i nödvändig utsträckning ändra anmälan i fråga om de rutter som ska trafikeras, om det finner att

- a) förhållandena i en eller flera hamnar inte tillåter att de turer som ansökan avser genomförs, med hänsyn till fartygets säkerhet eller till ordningen i hamnen,
- b) fartyget inte kan anlöpa hamnen utan problem och inte kan utföra transporten till ett visst område i hamnen vid den tidpunkt som angetts, och
- c) turtätheten eller det datum då turen ska upphöra inte, såvitt avser användningsperioden, motsvarar det fasta behovet av att tjänsterna tillhandahålls regelbundet. Ministeriet får även, genom motiverat beslut, ändra anmälan i fråga om tariffen för transporten, om det finner att den högsta tariff som, i enlighet med punkt 1, planeras på en bestämd sträcka är orimligt hög och strider mot allmänintresset.

5. ... Rederierna ska, i de fall som avses i punkt 4 a och b, uppmanas att enas om en anpassning av sina tidtabeller genom att beräkna vilka tidsintervall som är nödvändiga för att lösa problemen. Om de inte har enats inom fem dagar ska ministern besluta om nödvändiga ändringar av tidtabellerna efter utlåtande av Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion.

...

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-128/10

- ¹³ Den 30 januari 2006 ingav Naftiliaki Etaireia Thasou, ett grekiskt rederi, anmälningar till Ypourgos Emporikis Naftilías om att dess fartyg som trafikerar sträckan mellan fastlandet och ön Thassos, närmare bestämt linjerna mellan Kavala och Prinos Thasou och mellan Keramoti och Thassos, skulle användas i regelbunden trafik under perioden från och med den 1 november 2006 till och med den 31 oktober 2007. Till anmälningarna fogade rederiet en tabell med rutterna.
- ¹⁴ Ypourgos Emporikis Naftilías begärde att hamnkontoret i hamnen i Kavala och Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion, det kollektiva organ som är behörigt i frågor om cabotage och som är sammansatt av representanter för samtliga arbetsmarknadens parter och för branschorgan som medverkar i cabotage, skulle yttra sig över nämnda anmälningar.
- ¹⁵ Le 20 mars 2006 sände hamnkontoret i hamnen i Kavala ett yttrande till Ypourgos Emporikis Naftilías i vilket det angavs dels att samtidiga eller nästan samtidiga anlöp eller avgångar för fartyg skulle äventyra sjöfartssäkerheten, dels att en annan fördelning av tiderna för anlöpen och avgångarna skulle göra det möjligt att säkerställa en bättre allmän trafik. Hamnkontoret rekommenderade ändringar av den tidtabell som hade föreslagits av Naftiliaki Etaireia Thasou.

- 16 Det hölls flera möten för samråd vid det centrala hamnkontoret i Kavala och vid ministeriet för handelsflottan, vilka emellertid inte ledde till någon uppgörelse, i synnerhet inte beträffande tidtabellen för rutterna. Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonion avgav därför ett utlåtande den 26 oktober 2006 i vilket detta organ förklarade att det anslöt sig till ändringsförslagen från hamnkontoret i hamnen i Kavala.
- 17 Ypourgos Emporikis Naftilías beslutade då, genom fem beslut av den 31 oktober 2006, följande ändringar av anmälan från Naftiliaki Etaireia Thasou:
 - Såvitt avser linjen mellan Kavala och Prinos Thasou meddelades att turens genomförande skulle förskjutas med en halvtimme, och under perioden från och med den 1 juli till och med den 31 augusti 2007 skulle Naftiliaki Etaireia Thasous fartyg således avgå från hamnen i Prinos Thasou klockan 19.00 i stället för klockan 18.30, som ursprungligen hade anmälts.
 - Såvitt avser linjen mellan Keramoti och Thassos, beslutade Ypourgos Emporikis Naftilías följande:
 - a) De turtider som fastställts för Naftiliaki Etaireia Thasous fartyg ska alltså vara de tider som fastställts för motsvarande turer under den föregående användningsperioden från och med den 1 november 2005 till och med den 31 oktober 2006.
 - b) För perioden från och med den 1 juli till och med den 31 augusti 2007 ska turerna, med hänsyn till hamnen Keramotis storlek och av säkerhetsskäl, genomföras med intervall på trettio minuter.

- 18 Naftiliaki Etaireia Thasou har vid den nationella domstolen bestritt att de ändringar som fastställts av Ypourgos Emporikis Naftilías är giltiga och hävdar att bestämmelserna i lag nr 2932/2001, som besluten om de ensidiga ändringarna av tidtabellerna grundades på, är ogiltiga, eftersom de strider mot bestämmelserna i förordningen.
- 19 Koinopraxia Epibatikon Ochimatagagon Ploion Kavalas – Thasou, en sammanslutning av rederier som hade gett in anmälningar om att deras fartyg skulle användas i regelbunden trafik på de omtvistade linjerna under perioden från och med den 1 november 2006 till och med den 31 oktober 2007, har intervenerat till stöd för Ypourgos Emporikis Naftilías och yrkat att Naftiliaki Etaireia Thasous talan ska ogillas.
- 20 Den nationella domstolen har angett att Ypourgos Emporikis Naftilías godkännanden av rederiernas anmälningar enligt grekisk rätt ska anses utgöra tillstånd. Den har understrukit att lag nr 2932/2001, såsom framgår av artikel 4.4 i densamma, medför att cabotage omfattas av en ordning med föregående myndighetstillstånd som särskilt syftar till dels en kontroll, i enlighet med punkterna a och b i bestämmelsen, av att förhållandena i en bestämd hamn tillåter att de turer som rederiet har anmält kan genomföras med säkerställande av fartygets säkerhet och ordningen i hamnen samt av att fartyget kan anlöpa hamnen utan problem, dels, såsom föreskrivs i punkt c i bestämmelsen, införande av eventuella skyldigheter i fråga om allmän trafik, som bland annat avser turtäthet och, mer allmänt, att trafikförbindelserna på den aktuella linjen ska vara tillräckliga.
- 21 Den nationella domstolen har även påpekat att det i den ursprungliga lydelsen av artikel 4.5 i lag nr 2932/2001 föreskrevs att om flera rederier vid samma tidpunkt ansökte om att få anlöpa en hamn vars kapacitet inte var tillräcklig och de inte lyckades samordna sina ankomster genom en gemensam uppgörelse, skulle myndigheten genomföra en anbudsinfordran för att fastställa med vilken prioritet angöring och förtöjning skulle ske.

22 Den nationella domstolen har, med hänvisning till punkt 34 i domen av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl. (REG 2001, s. I-1271), dessutom påpekat att den ordning med föregående tillstånd som införts genom artikel 4.4 c i lag nr 2932/2001 utan undantag omfattar samtliga sjötrafiklinjer till öarna, utan att det framgår att de behöriga nationella myndigheterna, för att anta dessa bestämmelser, har konstaterat att det, för var och en av nämnda linjer, finns en risk att de regelbundna transporttjänsterna skulle bli otillräckliga för det fall tillhandahållandet av dem uteslutande bestämdes av marknadskrafterna.

23 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulis att Epikrateias att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är det förenligt med bestämmelserna i artiklarna 1, 2 och 4 i [förordningen], tolkade mot bakgrund av principen om frihet att tillhandahålla tjänster, att anta nationella bestämmelser om att rederier får tillhandahålla cabotagetjänster enbart om de i förväg har inhämtat ett myndighetstillstånd därtill, när

- a) föreskrifterna om tillstånd har till syfte att kontrollera om de rutter som ett rederi har anmält kan genomföras, med hänsyn tagen till förhållandena i en bestämd hamn, på ett för fartyget säkert sätt och med iakttagande av god ordning i hamnen, samt att kontrollera om det fartyg som ska användas för regelbunden trafik kan anlöpa den aktuella hamnen utan problem vid den tidpunkt som rederiet har angett som den föredragna tidpunkten för en konkret rutt, utan att det på förhand i en bestämmelse föreskrivs vilka kriterier som myndigheten ska tillämpa för att avgöra dessa frågor, särskilt när flera rederier är intresserade av att anlöpa samma hamn vid samma tidpunkt,

b) föreskrifterna om tillstånd samtidigt utgör ett medel för att ålägga rederierna förpliktelser vid allmän trafik och för detta ändamål innebär följande:

i) Föreskrifterna gäller utan undantag för samtliga sjötrafiklinjer till öarna.

ii) De ansvariga myndigheterna har vid meddelandet av tillstånd ett mycket stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller åläggandet av förpliktelser vid allmän trafik, utan att det i en bestämmelse i förväg har fastställts vilka kriterier som ska tillämpas vid utövandet av denna skönsmässiga befogenhet, och utan att det i förväg har fastställts vilken innebörd dessa förpliktelser kan ha?”

Mål C-129/10

²⁴ Den 30 januari 2006 ingav Amaltheia I Naftiki Etaireia en anmälan till Ypourgos Em-
porikis Naftilías om att dess fartyg som trafikerar sträckan mellan Arkitsa, på fast-
landet, och byn Aidipsos, som är belägen på en ö, skulle användas under perioden
från och med den 1 november 2006 till och med den 31 oktober 2007. Till anmälan
fogades tidtabeller för de aktuella rutterna.

²⁵ Sedan hamnmyndigheterna konstaterat att det av de tidtabeller som hade getts in
framgick att fartyg varje dag avgick samtidigt, i synnerhet under sommarsäsongen,
förklarade myndigheterna, i mars 2006, att de av säkerhetsskäl inte kunde tillåta sam-
tidiga avgångar av flera fartyg.

- 26 Det hölls flera möten för samråd vid det centrala hamnkontoret i Aidipsos och vid ministeriet för handelsflottan, vilka emellertid inte ledde till någon uppgörelse. Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion avgav därför ett utlåtande den 26 oktober 2006 i vilket detta organ fann att rutterna borde organiseras i enlighet med hamnmyndigheternas senaste förslag, nämligen att endast två, och inte tre, fartyg skulle avgå samtidigt.
- 27 Efter det att anmälningar hade framställts av andra rederier antog Ypourgos Emporikis Naftilías, den 31 oktober 2006, åtta beslut i vilka det föreskrevs att samtidig avgång skulle ske beträffande sökandens fartyg och ett fartyg tillhörande en sammanslutning av andra rederier som var intresserade av att trafikera den aktuella linjen.
- 28 Amaltheia I Naftiki Etaireia överklagade de åtta besluten till den nationella domstolen och gjorde gällande att Ypourgos Emporikis Naftilías skulle ha ändrat anmälningarna om användning från sökandens konkurrenter i det enda syftet att hindra att fartyg avgår samtidigt.
- 29 Den nationella domstolen har åter understrukt att det i den ursprungliga lydelsen av artikel 4.5 i lag nr 2932/2001 föreskrevs att om flera rederier vid samma tidpunkt ansökte om att få anlöpa en hamn vars kapacitet inte var tillräcklig och de inte lyckades samordna sina ankomster genom en gemensam uppgörelse, skulle myndigheten genomföra en anbudsinfordran för att fastställa med vilken prioritet anlöring och förtöjning skulle ske.

- 30 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulis att Epikrateias att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är det förenligt med bestämmelserna i artiklarna 1 och 2 i [förordningen], tolkade mot bakgrund av principen om frihet att tillhandahålla tjänster, att anta nationella bestämmelser om att rederier får tillhandahålla cabotagetjänster enbart om de i förväg har inhämtat ett myndighetstillstånd därtill, vilket beviljas enligt föreskrifter som bland annat syftar till att kontrollera om de rutter som ett rederi har anmält kan genomföras, med hänsyn tagen till förhållandena i en bestämd hamn, på ett för fartyget säkert sätt och med iakttagande av god ordning i hamnen, samt att kontrollera om det fartyg som ska användas för regelbunden trafik kan anlöpa den aktuella hamnen utan problem vid den tidpunkt som rederiet har angett som den föredragna tidpunkten för en konkret rutt, utan att det på förhand i en bestämmelse föreskrivs vilka kriterier som myndigheten ska tillämpa för att avgöra dessa frågor, särskilt när flera rederier är intresserade av att anlöpa samma hamn vid samma tidpunkt?”

- 31 Domstolens ordförande beslutade den 8 april 2010 att förena målen C-128/10 och C-129/10 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 32 För det första erinrar domstolen om att enligt artikel 58.1 FEUF regleras fri rörlighet för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelning VI – om transporter –

i tredje delen i samma fördrag. Till dessa bestämmelser hör artikel 100.2 EG, enligt vilken Europaparlamentet och rådet får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart.

- 33 Den europeiska lagstiftaren antog förordningen med stöd av artikel 80.2 EG, nu artikel 100.2 FEUF. Såsom framgår av artikel 1 i förordningen har denna till syfte att principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom varje medlemsstat ska gälla för rederier inom gemenskapen (domen i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 20, och dom av den 9 mars 2006 i mål C-323/03, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-2161, punkt 43).
- 34 Enligt åttonde skälet i förordningen fanns det anledning att genomföra denna frihet gradvis. Enligt artikel 6.2 och 6.3 i förordningen skulle Republiken Grekland undantas från tillämpningen av förordningen fram till den 1 januari 2004. När de aktuella ministerbesluten antogs gällde förordningen redan för Grekland, såsom framgår av förordningens tidsmässiga tillämpningsområde (*ratione temporis*) enligt nämnda artikel 6.2 och 6.3.
- 35 Det ska för det andra prövas, också inledningsvis, huruvida det genom bestämmelserna i den grekiska lagen faktiskt har införts en ordning med föregående tillstånd.
- 36 Det ska i detta hänseende understrykas att det av handlingarna i målet framgår att det genom besluten i de två målen vid den nationella domstolen föreskrevs ändringar av de avgångstider som hade föreslagits av rederierna, med hänsyn till dels fartygens säkerhet och ordningen i hamnarna, dels behovet av att säkerställa en viss turtäthet för de linjer som skulle trafikerats.

- 37 Av de yttranden som har avgetts framgår att det råder olika uppfattningar om hur den nationella rätt som är tillämplig ska tolkas. Den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen är nämligen inte ense i frågan huruvida det i denna rätt har införts en tillståndsordning.
- 38 Kommissionen och den nationella domstolen anser att den ordning som har införts genom lag nr 2932/2001, enligt vilken Ypourgos Emporikis Naftilías kan godkänna eller underkänna de anmälningar om användning i regelbunden trafik som gjorts av fartygsägarna, är en tillståndsordning, såsom den som var aktuell i det ovannämnda målet Analir m.fl.
- 39 Den grekiska regeringen har däremot hävdatt att förfarandet för prövning av dessa anmälningar om användning, som ges in av rederierna, inte ger myndigheten behörighet att göra en materiell prövning av anmälningarna, utan endast en formell prövning, och att förfarandet följaktligen inte utgör en tillståndsordning.
- 40 Det ska i detta hänseende erinras om att, såvitt avser tolkningen av bestämmelser i den nationella rättsordningen, domstolen i princip är skyldig att grunda sig på de kvalifikationer som följer av beslutet om hänskjutande. Enligt fast rättspraxis är domstolen nämligen inte behörig att tolka en medlemsstats nationella rätt (dom av den 20 oktober 2005 i mål C-511/03, Ten Kate Holding Musselkanaal m.fl., REG 2005, s. I-8979, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 41 Såsom framgår av besluten om hänskjutande består den grekiska myndighetens åtgärder i förevarande fall inte endast i att godkänna rederiernas anmälningar om

användning, utan den kan även ändra de färdplaner som de har föreslagit, särskilt såvitt avser fartygens avgångstider. Rättsverkningarna av en sådan ändring är följaktligen likvärdiga med rättsverkningarna av ett tillstånd. Av detta följer att det genom lag nr 2932/2001 faktiskt har införts en ordning med föregående tillstånd för att tillhandahålla cabotagetjänster.

- 42 Domstolen noterar för det tredje att den nationella domstolen genom sina tolkningsfrågor inte har begärt en tolkning av de begrepp som finns i artikel 2 i förordningen. Det kan därför konstateras att förutsättningar för att uttala sig om denna artikel inte föreligger.

De bestämmelser som syftar till att kontrollera fartygens säkerhet och ordningen i hamnen

- 43 Vad beträffar frågan huruvida förordningen, särskilt dess artikel 1, utgör hinder för en sådan ordning som den som är aktuell i målen vid den nationella domstolen, som kan medföra att tidsintervall föreskrivs med hänsyn till fartygens säkerhet och till ordningen i hamnarna, ska det erinras om att en nationell lagstiftning, enligt vilken det för att tillhandahålla cabotagetjänster krävs ett föregående myndighetstillstånd, kan medföra att det blir svårare eller mindre lockande att tillhandahålla dessa tjänster och därför innebär en inskränkning i den fria rörligheten för sådana tjänster (domen i det ovannämnda målet Analir m.fl., punkt 22, och i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 44).
- 44 I förevarande fall kan ändringarna av de tidtabeller som föreslagits av rederierna, som gjorts med hänsyn till hamnarnas och fartygens säkerhet, nämligen utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, vilken ska gälla på området för cabotage, i den mening som avses i artikel 1 i förordningen.

- 45 En sådan inskränkning kan emellertid grundas på tvingande skäl av allmänintresse. Såsom framgår av fast rättspraxis utgör målet att trygga säkerheten i hamnvattnen ett sådant tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 1998 i mål C-266/96, *Corsica Ferries France m.fl.*, REG 1998, s. I-3949, punkt 60).
- 46 För att en bestämmelse som grundas på skäl hänförliga till säkerheten i hamnvattnen ska anses berättigad, måste den emellertid uppfylla villkoren om proportionalitet och icke-diskriminering.
- 47 Vad särskilt avser prövningen av proportionaliteten kan det först konstateras att införandet av en ordning med föregående tillstånd, som i likhet med den ordning som är aktuell i målen vid den nationella domstolen syftar till att säkerställa att den samtidiga närvaron av flera fartyg i en hamn inte är av sådant slag att det uppkommer risker för fartygens säkerhet, är en åtgärd som är både ändamålsenlig och nödvändig i strävan efter att uppnå det mål som avser säkerheten i hamnvattnen.
- 48 Det ska för det andra erinras om domstolens praxis enligt vilken en ordning med föregående tillstånd inte får innebära att de nationella myndigheterna kan agera på ett sådant skönsmässigt sätt att unionsbestämmelserna, särskilt de som rör en sådan grundläggande frihet som den som är aktuell i målen vid den nationella domstolen, förlorar sin ändamålsenliga verkan. För att en ordning med föregående tillstånd ska kunna anses berättigad trots att denna frihet därigenom inskränks, måste den således grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, för att tillräckligt begränsa de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 22 december 2010 i mål C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, REU 2010, s. I-13927, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

- 49 Behovet av att begränsa myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning genom dessa kriterier gör sig även gällande när den nationella myndigheten – i ett sådant fall som det som är aktuellt i målen vid den nationella domstolen, som avser en fördelning av anlöps- och avgångstider mellan flera berörda konkurrerande rederier – ska välja mellan sökandena, när skäl hänförliga till fartygens och hamnarnas säkerhet hindrar flera samtidiga avgångar eller kräver att avgångarna sker mindre tätt.
- 50 I detta fall kan, enligt artikel 4.4 a och b i lag nr 2932/2001, ändringen av de tidsintervall som föreslagits av rederierna grundas på krav som avser fartygets säkerhet och ordningen i hamnarna. I bestämmelserna föreskrivs dessutom att ministern endast får ändra rederiets anmälan ”i nödvändig utsträckning” och genom ett vederbörligen motiverat beslut. Även om dessa allmänna kriterier inte i detalj anger vilka säkerhets- och ordningsskäl som kan berättiga en ändring av tidsintervallen, förefaller det som om kriterierna innebär en objektiv begränsning, som är tillräckligt precis och känd på förhand, av de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning.
- 51 Det är på den nationella domstolen som det ankommer att göra de kontroller som krävs i förhållande till dess nationella lagstiftning.

De bestämmelser som medför förpliktelser vid allmän trafik

- 52 Såvitt avser frågan huruvida förordningen, särskilt artiklarna 1 och 4 i denna, utgör hinder för att anta en ordning med föregående tillstånd genom vilken det åläggs

förpliktelser vid allmän trafik, vilka innebär att det fastställs vissa tidsintervall, ska det påpekas att en medlemsstat, enligt artikel 4.2 i förordningen, får ålägga sådana förpliktelser avseende turtäthet för rederier beträffande regelbundna cabotagetjänster.

- 53 Av domstolens praxis framgår även att en ordning med föregående myndighetstillstånd kan utgöra ett medel för att ålägga förpliktelser vid allmän trafik (se domen i det ovannämnda målet *Analir m.fl.*, punkt 34).
- 54 Med beaktande av att alla cabotagelinjer inte nödvändigtvis medför förpliktelser vid allmän trafik, är en sådan ordning endast tillåten om de behöriga nationella myndigheterna, för varje aktuell linje, har konstaterat att det finns en risk att regelbundna transporttjänster skulle bli otillräckliga för det fall tillhandahållandet av dem uteslutande bestämdes av marknadskrafterna och om ordningen är nödvändig och står i proportion till målet att säkerställa att tjänster avseende regelbundna transporter till och från öarna är tillräckliga (se, för ett liknande resonemang, nionde skälet i förordningen och domen i det ovannämnda målet *Analir m.fl.*, punkterna 29 och 34).
- 55 En sådan ordning innebär slutligen inte att de nationella myndigheterna kan agera på ett sådant skönsmässigt sätt att bestämmelserna i förordningen förlorar sin ändamålsenliga verkan. Ordningen ska således grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som av de berörda företagen är kända på förhand, för att begränsa de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning så att detta inte utövas på ett godtyckligt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Analir m.fl.*, punkterna 37 och 38).

- 56 Symvoulio tis Epikrateias har i sina beslut om hänskjutande särskilt understrukt att det i den nationella lagstiftning som är aktuell i målen vid den nationella domstolen saknas objektiva kriterier som myndigheten ska iaktta under förfarandet för utverkande av tillstånd. Den grekiska regeringen och kommissionen har påpekat att artikel 4.2 i förordningen har införlivats med artikel 4.4 i lag nr 2932/2001, genom att kriterierna i den förstnämnda bestämmelsen där återges.
- 57 Såsom har angetts i punkt 55 i denna dom ska ordningen med föregående tillstånd grundas på bestämmelser som är kända på förhand, objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande.
- 58 Det är likaså väsentligt att innebörden av de förpliktelser som kan åläggas vid allmän trafik också är allmänt fastställd så att detaljerna i och omfattningen av dessa förpliktelser är kända på förhand.
- 59 Vad beträffar kriterierna för att ålägga förpliktelser vid allmän trafik, ska artikel 4.2 i förordningen – i vilken de krav anges som medlemsstaterna ska hålla sig till när de ålägger förpliktelser vid allmän trafik, det vill säga krav om vilka hamnar som ska anlöpas, regelbundenhet, kontinuitet, turtäthet, kapacitet att utföra tjänsten, fraktsatser och bemanning av fartyget – anses utgöra en uttömmande förteckning.
- 60 Sådana krav kan anses utgöra objektiva kriterier som myndigheten ska hålla sig till när den utövar sitt utrymme för skönsmässig bedömning i samband med att förpliktelser

åläggs vid allmän trafik, bland annat för det fall flera rederier önskar anlöpa samma hamn vid samma tidpunkt.

61 Såvitt avser den nationella lagstiftning som är aktuell i målen vid den nationella domstolen kan det bland annat noteras att artikel 2.6 i lag nr 2932/2001 innehåller en uppräkningslista av de krav som kan berättiga att de förpliktelser vid allmän trafik som föreskrivs i artikel 4.2 i förordningen åläggs. I nämnda artikel 2 anges dessutom att sådana förpliktelser ska åläggas "på grundval av till allmänintresset hänförliga skäl" och "utan att ge upphov till diskriminering". I artikel 4.4 c i samma lag preciseras att de ändringar av rederiernas anmälningar som är avsedda att medföra sådana förpliktelser kan anses vara berättigade för att säkerställa att tjänsterna tillhandahålls regelbundet. I samma bestämmelse föreskrivs slutligen att sådana ändringar härvid endast får beslutas "i nödvändig utsträckning" och "genom motiverat beslut".

62 Det är på den nationella domstolen som det ankommer att bedöma huruvida bestämmelserna i den nationella lagstiftning som är aktuell i målen vid den nationella domstolen, mot bakgrund av dessa omständigheter, uppfyller de villkor som det har erinrats om i punkterna 54 och 55 i denna dom.

63 Av det anförda följer att de frågor som har ställts ska besvaras enligt följande. Artiklarna 1 och 4 i förordningen ska, i förening, tolkas så att de inte utgör något hinder för en nationell lagstiftning genom vilken det införs en ordning för föregående tillstånd för cabotagetjänster, enligt vilken det antas myndighetsbeslut om åläggande av vissa tidsintervall av skäl hänförliga till dels fartygens säkerhet och ordningen i hamnarna, dels förpliktelser vid allmän trafik, förutsatt att en sådan ordning grundas på objektiva kriterier, som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, bland annat för det fall flera rederier önskar anlöpa samma hamn vid samma tidpunkt. Såvitt avser myndighetsbeslut om åläggande av förpliktelser vid allmän trafik, krävs dessutom att det visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik, till följd av att det vid fri konkurrens inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna transporttjänster. Det

ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida dessa villkor är uppfyllda i målen vid den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

- ⁶⁴ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet 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 (åttonde avdelningen) följande:

- Artiklarna 1 och 4 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 (cabotage) ska, i förening, tolkas så att de inte utgör något hinder för en nationell lagstiftning genom vilken det införs en ordning för föregående tillstånd för cabotagetjänster, enligt vilken det antas myndighetsbeslut om åläggande av vissa tidsintervall av skäl hänförliga till dels fartygens säkerhet och ordningen i hamnarna, dels förpliktelser vid allmän trafik, förutsatt att en sådan ordning grundas på objektiva kriterier, som inte är diskriminerande och som är kända på förhand,

bland annat för det fall flera rederier önskar anlöpa samma hamn vid samma tidpunkt. Såvitt avser myndighetsbeslut om åläggande av förpliktelser vid allmän trafik, krävs dessutom att det visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik, till följd av att det vid fri konkurrens inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna transporttjänster. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida dessa villkor är uppfyllda i målen vid den nationella domstolen.

Underskrifter