

DOMSTOLENS DOM
den 20 februari 2001 *

I mål C-205/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal Supremo (Spanien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) m.fl.

och

Administración General del Estado,

angående tolkningen av artiklarna 1, 2 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) (EGT L 364, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203),

meddelar

* Rättegångsspråk: spanska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann och M. Wathelet samt domarna D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och C. W. A. Timmermans (referent),

generaladvokat: J. Mischo,

justitiesekreterare: avdelningschefen D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

- Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), genom T. García Peña, abogado,
- Fletamientos de Baleares SA, genom J.L. Goñi Etchevers, abogado,
- Unión Sindical Obrera (USO), genom B. Hernández Bataller, abogado,
- Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom K. Paraskevopoulou-Grigoriou och S. Vodina, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom K. Rispal-Bellanger och D. Colas, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom H. Seland, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom B. Mongin och M. Desantes, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 24 oktober 2000 av: Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), företrädd av B. Hernández Bataller, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, Greklands regering, företrädd av K. Paraskevopoulou-Grigoriou och S. Vodina, Frankrikes regering, företrädd av M. Seam, i egenskap av ombud, Norges regering, företrädd av H. Seland samt kommissionen, företrädd av M. Desantes,

och efter att den 30 november 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Tribunal Supremo har, genom beslut av den 12 maj 1999 som inkom till domstolens kansli den 31 maj samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 1, 2 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) (EGT L 364, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203).

- 2 Dessa frågor har uppkommit i fyra tvister mellan å ena sidan Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir), Islaña de Navegación SA (Isnasa), Fletamientos de Baleares SA och Unión Sindical Obrera (USO) (nedan kallade Analir m.fl.) och å andra sidan Administración General del Estado i vilka Analir m.fl. har väckt talan om ogiltigförklaring av kungligt dekret nr 1466/1997 av den 19 september 1997 om föreskrifter för cabotage i regelbunden linjetrafik (cabotage) och sjöfart av allmänt intresse (BOE nr 226 av den 20 september 1997, s. 27712, nedan kallat kungligt dekret nr 1466), och gjort gällande att dekretet inte står i överensstämmelse med gemenskapsrättsliga bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

- 3 I artikel 1.1 i förordning nr 3577/92 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.”

4 I artikel 2 i förordning nr 3577/92 föreskrivs följande:

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

1) Sjötransporttjänster inom en medlemsstat (cabotage): tjänster som normalt utförs mot ersättning, i synnerhet

a) fastlandscabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan hamnar på en och samma medlemsstats fastland eller huvudområde utan att anlöpa öar,

b) offshorecabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan en hamn i en medlemsstat och anläggningar eller konstruktioner på medlemsstatens kontinentalsockel,

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.

Ceuta och Melilla skall behandlas som öhamnar.

...

- 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.

...”

- 5 I artikel 4 i förordning nr 3577/92 föreskrivs följande:

”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 ingår avtal om allmän trafik eller 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.

Om detta är tillämpligt måste en eventuell ersättning för förpliktelser vid allmän trafik vara tillgänglig för alla rederier inom gemenskapen.

3. Existerande avtal om allmän trafik får fortsätta att gälla fram till det datum då de löper ut.”

6 Det framgår av artikel 7 i förordning nr 3577/92 att:

”Artikel 62 i fördraget skall tillämpas på de förhållanden som täcks av denna förordning.”

Den nationella lagstiftningen

7 I artikel 7.4 i den spanska lagen nr 27/1992 av den 24 november 1992 om statliga hamnar och handelsflottan (BOE nr 283 av den 25 november 1992, s. 39953) definieras ”sjöfart av allmänt intresse” som sådan sjöfart som anses nödvändig för att säkerställa viktiga sjöfartsförbindelser i Spanien, mellan Spanien och de spanska territorierna utanför fastlandet och mellan dessa territorier. Det framgår även av denna bestämmelse att det är regeringen som skall avgöra vilken sjöfart som är av allmänt intresse samt hur skyddet för detta intresse skall säkerställas.

8 I artikel 4 i kungligt dekret nr 1466 föreskrivs följande:

”I överensstämmelse med artikel 2.1.c i förordning (EEG) nr 3577/92 och i enlighet med artikel 7.4 jämförd med artikel 6.1 h i lagen om statliga hamnar och handelsflottan skall som sjöfart av allmänt intresse betraktas sådan öcabotage i regelbunden trafik som utgör sjötransport av passagerare eller gods mellan hamnar på fastlandet och territorier utanför fastlandet samt sådan transport mellan hamnar i dessa territorier.

För att få rätt att tillhandahålla regelbundna tjänster inom den sjöfart som är av allmänt intresse krävs det ett föregående myndighetstillstånd, vars giltighet är beroende av att de förpliktelser vid allmän trafik som myndigheten för handelsflottan har fastställt uppfylls. I särskilda fall kan behörig myndighet ingå avtal av allmänintresse för att därigenom säkerställa tillräckliga tjänster för att kunna upprätthålla sjöfartsförbindelserna.”

9 För att erhålla det myndighetstillstånd som avses i kungligt dekret nr 1466 måste två villkor vara uppfyllda. För det första föreskrivs i artikel 6, under rubriken ”Villkor för att erhålla tillstånd”, följande:

”För att erhålla tillstånd att tillhandahålla öcabotage i regelbunden trafik måste följande villkor vara uppfyllda:

a) Sökanden måste vara ett rederi som har fullgjort sin skyldighet att betala skatt och avgifter till det sociala trygghetssystemet.

- b) Vid uthyrning och befraktning måste sökanden visa att ägaren eller befraktaren har fullgjort sin skyldighet att betala skatt och avgifter till det sociala trygghetssystemet.

...

- e) Det företag som äger fartygen som används vid linjetrafiken måste ha fullgjort sin skyldighet att betala skatt och avgifter till det sociala trygghetssystemet.
- f) Sökanden måste varje år, inom loppet av de första femton dagarna i juni och december månad, på nytt intyga att de krav som anges i punkt a), b) och e) fortfarande är uppfyllda genom att visa att denne har fullgjort sin skyldighet att betala skatt och avgifter till det sociala trygghetssystemet.

...”

- 10 För det andra föreskrivs följande i artikel 8 i kungligt dekret nr 1466 under rubriken ”Förpliktelser vid allmän trafik”:

”1. Med förpliktelse vid allmän trafik avses endast skyldigheten att uppfylla de villkor som är en förutsättning för att få tillstånd att tillhandahålla regelbunden trafik och som angår regelbundenheten och kontinuiteten, kapaciteten för att utföra tjänsten, skeppets eller skeppens besättning samt, i förekommande fall, hamnar som skall anlöpas, turtäthet och fraktsatser.

De förpliktelser som en aktör åläggs måste under alla förhållanden grundas på objektiva skäl som är knutna till ett allmänintresse och som kan rättfärdigas med att det är nödvändigt att säkerställa tillräckligt regelbundna sjötransporttjänster.

För att undvika snedvridning av konkurrensen får inte en aktör åläggas sådana förpliktelser som leder till diskriminering mellan företag som tillhandahåller likadana eller motsvarande tjänster på samma eller motsvarande linjer.

2. Om det föreligger särskilda skäl kan aktören tillerkännas ekonomiska fördelar som kompensation för de förpliktelser vid allmän trafik som denne åläggs. En sådan ersättning får inte ha till följd att motsvarande tjänster på samma linje diskrimineras.

Rätt till ekonomisk ersättning för fullgörandet av förpliktelser vid allmän trafik kan tillerkännas den berörda aktören på dennes begäran eller efter ett allmänt anbudsförfarande i syfte att inrätta regelbunden linjetrafik med förpliktelse vid allmän trafik för vilken ekonomisk ersättning skall utgå från ministeriet för offentliga arbeten.

När den berörda aktören begär en sådan ersättning måste det företag som ansöker om tillstånd att driva linjetrafik för generalstyrelsen för handelsflottan först visa att den linje för vilken detta företag ansöker om tillstånd skulle gå med vinst om företaget inte hade varit bundet av förpliktelserna vid allmän trafik.

Det företag som begär ersättning måste självmant inkomma med handlingar som styrker det nämnda förhållandet och det skall ske samtidigt som handlingarna för att erhålla tillstånd till linjetrafiken inlämnas.

Generalstyrelsen för handelsflottan skall särskilt beakta hur den begärda linjetrafiken skulle konkurrera med den redan existerande linjetrafiken och den skall även ta hänsyn till de avgifter som tillämpas.

3. Förutom de förpliktelser vid allmän trafik som avses i förordning (EEG) nr 3577/92 och som är ett villkor för tillståndet har myndigheten för handelsflottan enligt artikel 83.2 i lagen om statliga hamnar och handelsflottan rätt att fastställa att särskilda förpliktelser vid allmän trafik skall gälla för rederier som tillhandahåller cabotagetjänster, nämligen normer som avser bärning, sjösäkerhet, föroreningar, hygien och andra viktiga aspekter av allmännyttig karaktär eller socialt intresse. De företag som omfattas av dessa särskilda villkor har rätt att erhålla ekonomisk ersättning för de ytterligare kostnader som de åsamkas genom att uppfylla dessa villkor.”

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 11 Analir m.fl. har väckt talan i var sitt mål, vilka därefter har förenats till ett mål, vid Tribunal Supremo, vilken i förevarande fall är den enda och sista behöriga instansen, och yrkat att kungligt dekret nr 1466 skall ogiltigförklaras. Till stöd för sin talan har Analir m.fl. gjort gällande att kungligt dekret nr 1466 inte står i överensstämmelse med gemenskapsrättsliga bestämmelser, särskilt förordning nr 3577/92.

- 12 Tribunal Supremo ansåg att utgången i målet var beroende av en tolkning av den nämnda förordningen och beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Kan artikel 4 jämförd med artikel 1 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) tolkas så, att den gör det möjligt att göra tillhandahållandet av tjänster avseende öcabotage beroende av att de företag som bedriver regelbunden linjetrafik i sjöfart erhåller ett föregående myndighetstillstånd?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande, kan beviljandet och vidmakthållandet av nämnda myndighetstillstånd göras beroende av att andra villkor än de i artikel 4.2 i förordningen föreskrivna villkoren är uppfyllda, exempelvis fullgjord betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet?
- 3) Kan artikel 4.1 i förordning nr 3577/92 tolkas så, att den gör det möjligt att beträffande en och samma linje eller sträcka för sjötransporter ålägga vissa rederier förpliktelser vid allmän trafik och samtidigt med andra rederier ingå avtal om allmän trafik i den mening som avses i artikel 1.3 i förordningen för att bedriva likadan regelbunden sjöfart till eller från öarna eller mellan öarna?”

Den första frågan

- 13 Analir m.fl. har gjort gällande att enligt artikel 4 jämförd med artikel 1 i förordning nr 3577/92 är det inte tillåtet att, såsom i kungligt dekret nr 1466, kräva ett föregående myndighetstillstånd för att få rätt att tillhandahålla öcabotagetjänster. Enligt Analir m.fl. är ett system med licenser fördelade på kategorier samt ett deklarationsförfarande tillräckligt för att underrätta myndigheterna om att en ny verksamhet har startats utan att det inverkar på myndigheternas möjligheter att ålägga förpliktelser vid allmän trafik.
- 14 Analir m.fl. stöds av den norska regeringen och kommissionen, vilka anser att ett allmänt krav på ett föregående myndighetstillstånd som inte har något direkt samband med behovet av allmän trafik för alla transporter mellan fastlandet och de spanska öarna och mellan dessa öar strider mot artiklarna 2 och 4 i förordning nr 3577/92. Ett korrekt genomförande av denna sistnämnda bestämmelse förutsätter, enligt kommissionen, att det görs en bedömning i varje enskilt fall och för varje linje för att kunna avgöra om det föreligger ett sådant behov.
- 15 Den spanska regeringen har däremot hävdats att kravet på ett föregående myndighetstillstånd inte utgör något hinder för liberaliseringen av öcabotage. I detta hänseende har regeringen gjort gällande att det i praktiken har visat sig omöjligt att påvisa att det föreligger ett berättigat intresse för varje linje. På andra liberaliserade ekonomiska marknader, såsom telekommunikationsmarknaden, är det fortfarande nödvändigt med tillstånd för att tillhandahålla tjänster. Om man överför de skäl som har anförts på telekommunikationsområdet till området för cabotagetjänster borde det förhållandet att det rör sig om öar vara tillräckligt för att det skulle vara tillåtet för medlemsstaterna att genom ett föregående myndighetstillstånd ålägga företag förpliktelser vid allmän trafik.
- 16 Den spanska regeringen stöds av den grekiska regeringen, vilken har gjort gällande att det är för att skydda allmänintresset som det i artikel 4 i förordning nr 3577/92, varvid det skall beaktas att denna förordning är av generell och

liberal karaktär, föreskrivs en rätt att ålägga förpliktelser vid allmän trafik genom att kräva ett föregående myndighetstillstånd.

- 17 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 3 c i EG-fördraget (nu artikel 3.1 c EG i ändrad lydelse) skall gemenskapens verksamhet innefatta en inre marknad som kännetecknas av att bland annat hindren för fri rörlighet för tjänster avskaffas mellan medlemsstaterna.

- 18 Enligt artikel 61 i EG-fördraget (nu artikel 51 EG i ändrad lydelse) regleras fri rörlighet av tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter, till vilka hör artikel 84.2 i EG-fördraget (nu artikel 80.2 EG i ändrad lydelse) enligt vilken Europeiska unionens råd får besluta om lämpliga bestämmelser för sjöfarten.

- 19 Rådet har med stöd av denna sistnämnda bestämmelse antagit förordning nr 3577/92, vilken syftar till att göra det möjligt att fritt tillhandahålla cabotagetjänster på de villkor och med de begränsningar som följer av förordningen.

- 20 Av artikel 1 i denna förordning framgår tydligt att det inom gemenskapen skall gälla frihet att tillhandahålla cabotagetjänster. På området för cabotagetjänster har det således fastställts villkor för att tillämpa principen om frihet att tillhandahålla tjänster, som avses i artiklarna 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse och artikel 61 i EG-fördraget (nu artikel 51 EG)).

- 21 Domstolen erinrar härvid om att enligt fast rättspraxis är det för den fria rörligheten för tjänster inte bara nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering som drabbar ett företag som tillhandahåller tjänster och som är etablerat i en annan medlemsstat utan även att avskaffa varje inskränkning — även om den utan åtskillnad är tillämplig på inhemska företag och företag från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster — som innebär att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva (se särskilt dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 12, av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst, REG 1994, s. I-3803, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 16, s. 59, av den 28 mars 1996 i mål C-272/94, Guiot, REG 1996, s. I-1905, punkt 10, av den 18 juni 1998 i mål C-266/96, Corsica Ferries France, REG 1998, s. I-3949, punkt 56, och av den 23 november 1999 i de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., REG 1999, s. I-8453, punkt 33).
- 22 Den slutsatsen måste därför dras att en nationell bestämmelse, som den i artikel 4 i kungligt dekret nr 1466, i vilken det föreskrivs att man måste ha ett föregående administrativt tillstånd för att få tillhandahålla cabotagetjänster, kan få till följd att tillhandahållandet av dessa tjänster försvåras eller framstår som mindre lockande och därför innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom i det ovannämnda målet Vander Elst, punkt 15, och av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, punkt 35).
- 23 Den spanska regeringen har emellertid gjort gällande att medlemsstaterna med stöd av artikel 4 i förordning nr 3577/92 kan ålägga rederier förpliktelser vid allmän trafik som ett villkor för att få tillhandahålla cabotagetjänster och att de i det syftet kan inrätta ett system med föregående myndighetstillstånd.
- 24 Domstolen påpekar i detta avseende för det första att det inte av själva ordalydelsen i artikel 4 i förordning nr 3577/92 framgår huruvida ett system med krav på föregående myndighetstillstånd kan användas som ett medel för att ålägga sådana förpliktelser vid allmän trafik som avses i denna artikel.

- 25 Det skall för det andra erinras om att friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, endast kan inskränkas genom regler som motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse och som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdmedlemsstatens territorium. För att vara motiverad skall den nationella regleringen dessutom vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom i det ovannämnda målet Säger, punkt 15, samt dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus, REG 1993, s. I-1663, punkt 32, svensk specialutgåva, volym 14, s. 167, av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 37, och i det ovannämnda målet Guiot, punkterna 11 och 13.)
- 26 Således skall det undersökas om kravet på ett föregående myndighetstillstånd kan utgöra ett godtagbart sätt att ålägga förpliktelse vid allmän trafik.
- 27 I detta hänseende skall det för det första konstateras att det inte kan förnekas att det mål som eftersträvas, nämligen att säkerställa att det tillhandahålls tillräckligt med regelbundna sjötransporttjänster till, från och mellan öar utgör ett legitimt allmänintresse.
- 28 Det framgår faktiskt uttryckligen av artikel 4 i förordning nr 3577/92 att det är tillåtet att ålägga rederier förpliktelser vid allmän trafik för cabotage till och mellan öar. Vidare skall det beaktas att det i fördraget, i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget och på de villkor som där anges, tas hänsyn till öregionernas särdrag vilket framgår av artiklarna 158 andra stycket EG och 299.2 EG. Detta särdrag nämns även i förklaring nr 30 om öregioner, vilken finns som bilaga till Amsterdamfördragets slutakt.
- 29 Av dessa bestämmelser kan man emellertid inte dra den slutsatsen att alla cabotagetjänster som tillhandahålls för och mellan en medlemsstats öar kan betraktas som allmän trafik på grund av deras ökaraktär.

- 30 För det andra uppkommer frågan huruvida det är nödvändigt med ett föregående myndighetstillstånd med hänsyn till det mål som eftersträvas.
- 31 I detta hänseende skall det påpekas att syftet med att ålägga förpliktelser vid allmän trafik är att säkerställa tillräckliga och regelbundna transporter till, från och mellan öar, vilket preciseras i nionde övervägandet i förordning nr 3577/92.
- 32 Dessutom definieras förpliktelser vid allmän trafik i artikel 2.4 i den ovan nämnda förordningen som skyldigheter som rederiet i fråga, om det tagit hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle uppfylla över huvud taget eller inte skulle uppfylla i samma utsträckning eller på samma villkor.
- 33 Vidare har de avtal om allmän trafik som avses i artikel 4 i förordning nr 3577/92 uttryckligen definierats i artikel 2.3 i densamma som avtal som ingåtts i syfte att förse allmänheten med tillräckliga transporttjänster.
- 34 Av detta följer att en förutsättning för att ett föregående myndighetstillstånd skall kunna användas som medel för att ålägga förpliktelser vid allmän trafik är att den nationella myndighet som är behörig först har kunnat konstatera för vissa bestämda linjer att det inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna sjötransporttjänster för det fall dessa tjänster underställdes marknadskrafterna. Det måste med andra ord visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik.
- 35 För att kravet på ett föregående myndighetstillstånd skall vara motiverat måste det för det andra även visas att det är nödvändigt för att kunna ålägga förpliktelser vid allmän trafik, att det står i proportion till det uppställda målet och att detta mål inte skulle kunna uppnås genom åtgärder som begränsar den fria rörligheten för tjänster på ett mindre ingripande sätt, bland annat genom

införandet av ett deklarationssystem *a posteriori* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, Sanz de Lera m.fl., REG 1995, s. I-4821, punkterna 23—28.)

- 36 Det kan i detta avseende inte uteslutas att det föregående myndighetstillståndet i sig skulle kunna utgöra ett lämpligt medel dels för att fastställa innehållet i en förpliktelse vid allmän trafik som ett enskilt rederi skall åläggas, varvid hänsyn tas till detta rederis speciella situation, dels för att i förväg kontrollera ett rederis förmåga att fullgöra sina skyldigheter.
- 37 En sådan ordning innebär inte att de nationella myndigheterna kan agera på ett sådant skönsmässigt sätt att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, särskilt de som rör den grundläggande frihet varom det är fråga i målet vid den nationella domstolen, fräntas all ändamålsenlig verkan (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 23 februari 1995 i de förenade målen C-358/93 och C-416/93, REG 1995, s. I-361, punkt 25, och i det ovannämnda målet Sanz de Lera m.fl., punkt 25).
- 38 För att ett krav på föregående myndighetstillstånd skall kunna anses berättigat trots att en grundläggande frihet därigenom inskränks måste det under alla förhållanden grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande. De berörda företagen måste vidare i förväg känna till dessa kriterier för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig. De berörda företagen måste således i förväg få reda på arten och omfattningen av de förpliktelser vid allmän trafik som kommer att åläggas genom ett föregående myndighetstillstånd. Dessutom måste alla som berörs av en åtgärd med begränsande verkan som grundas på ett sådant undantag ha möjlighet att få denna åtgärd överprövad.
- 39 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma och avgöra huruvida det krav på föregående myndighetstillstånd varom det är i fråga i målet vid den nationella domstolen uppfyller dessa villkor och kriterier.

40 Med beaktande av det ovan anförda skall den första frågan besvaras så att enligt artikel 4 jämförd med artikel 1 i förordning nr 3577/92 är det endast tillåtet att göra tillhandahållandet av regelbundna cabotagetjänster från, till och mellan öar beroende av ett föregående myndighetstillstånd om:

- det kan visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik, eftersom det vid fri konkurrens inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna transporttjänster,

- det även kan visas att kravet på föregående myndighetstillstånd är nödvändigt och står i proportion till det eftersträvade målet, och

- ett sådant krav grundas på objektiva, icke-diskriminerande kriterier som de berörda företagen i förväg fått kännedom om.

Den andra frågan

41 Genom den andra frågan vill den nationella domstolen veta, för det fall svaret på den första frågan är jakande, om beviljandet och vidmakthållandet av ett föregående myndighetstillstånd kan göras beroende av att andra villkor än de i artikel 4.2 i förordning nr 3577/92 är uppfyllda, exempelvis fullgjord betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet.

- 42 I detta hänseende har Analir m.fl. med stöd av den norska regeringen gjort gällande att skyldigheten att fullgöra betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet inte har något samband med den sjöfart som utgör föremålet för det föregående myndighetstillståndet. En sådan skyldighet hör dessutom inte till de förpliktelser vid allmän trafik som avses i artikel 4.2 i den nämnda förordningen. Analir m.fl. och den norska regeringen anser att införandet av en nationell reglering som fastslår andra villkor för beviljandet och vidmakthållandet av ett föregående myndighetstillstånd än dem som avses i förordning nr 3577/92 är en sådan nationell åtgärd som utgör en ny inskränkning i den frihet som faktiskt har uppnåtts i den mening som avses i artikel 62 i EG-fördraget (upphävd genom Amsterdamfördraget) och som följaktligen strider mot EG-fördraget.
- 43 Den spanska regeringen anser att sådana villkor som föreskrivs i artikel 6 i kungligt dekret nr 1466 om fullgjord betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet utgör allmänna villkor för beviljande av myndighetstillstånd, vilka inte är "förpliktelser vid allmän trafik" i den mening som avses i förordning nr 3577/92. Enligt regeringen går inte den bestämmelsen utöver vad som är tillåtet enligt artikel 4.2 i den nämnda förordningen och den är således förenlig med gemensapsrätten.
- 44 Kommissionen har gjort gällande att de villkor som uppställts i artikel 6 i kungligt dekret nr 1466 täcks av begreppet "kapacitet att utföra tjänsten" i artikel 4.2 i förordning nr 3577/92. Detta begrepp inbegriper inte endast den ekonomiska förmåga som rederier inom gemenskapen har utan också deras finansiella förmåga.
- 45 Domstolen erinrar inledningsvis om att det framgår av svaret på den första frågan att medlemsstaternas fastställande av förpliktelser vid allmän trafik för vissa cabotagetjänster genom ett föregående myndighetstillstånd kan vara förenligt med gemensapsrätten under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

- 46 Den nationella domstolen vill med sin andra fråga veta om det är tillåtet för en medlemsstat, när ovannämnda villkor är uppfyllda och denna medlemsstat har för avsikt att införa en förpliktelse vid allmän trafik för cabotage till, från och mellan öar, att uppställa ett villkor om att ett rederi måste ha fullgjort betalningen av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet för att erhålla ett tillstånd för sådan trafik.
- 47 Det skall härvid erinras om att de förpliktelser vid allmän trafik som kan åläggas med stöd av artikel 4.2 i förordning nr 3577/92 begränsas till krav som rör vilka hamnar som skall anlöpas, regelbundenhet, kontinuitet, turtäthet, kapacitet att utföra tjänsten, fraktsatser och bemanning av fartyget. Det nämns inte uttryckligen någonting om ett villkor som innebär att ett rederi måste ha fullgjort betalningen av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet. Ett sådant villkor kan inte i sig anses utgöra en förpliktelse vid allmän trafik.
- 48 För det fall att en medlemsstat ålägger rederier inom gemenskapen en förpliktelse vid allmän trafik genom ett föregående myndighetstillstånd kan medlemsstatens kontroll av att dessa rederier fullgjort betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet emellertid anses utgöra ett sådant krav som omfattas av begreppet "kapacitet att utföra tjänsten" i artikel 4.2 i den nämnda förordningen.
- 49 För det fall ett rederi inom gemenskapen är bundet av förpliktelser vid allmän trafik, såsom att cabotagetjänsten skall tillhandahållas regelbundet, utgör den omständigheten att rederiet befinner sig i en ekonomiskt prekär situation — vilket obetalda skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet skulle kunna vara ett tecken på — ett sådant förhållande som visar att rederiet inte har förmåga, på mer eller mindre lång sikt, att tillhandahålla de tjänster vid allmän trafik som åligger detta rederi.

- 50 Av detta följer att en medlemsstat har rätt att undersöka om ett rederi inom gemenskapen, som är bundet av förpliktelser vid allmän trafik inom området för cabotage, är solvent genom att kräva att rederiet fullgjort betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet för att därigenom kunna avgöra om detta rederi har finansiell kapacitet att tillhandahålla de tjänster som det har anförtrots. Det är självklart att ett sådant villkor skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
- 51 Följaktligen skall den andra frågan besvaras så att gemenskapsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat, som villkor för beviljande och vidmakthållande av ett föregående myndighetstillstånd som ett medel att ålägga ett rederi inom gemenskapen en förpliktelse vid allmän trafik, uppställer krav som gör det möjligt att bedöma rederiets solvens, som till exempel fullgjord betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet, vilket gör det möjligt för en medlemsstat att kontrollera rederiets "kapacitet att utföra tjänsten", såvida detta krav tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Den tredje frågan

- 52 Med den tredje frågan vill den hänskjutande domstolen veta om artikel 4.1 i förordning nr 3577/92 skall tolkas så att den gör det möjligt för en medlemsstat att beträffande en och samma linje eller sträcka för sjötransporter ålägga vissa rederier förpliktelser vid allmän trafik och samtidigt med andra rederier ingå avtal om allmän trafik i den mening som avses i artikel 2.3 i förordningen för att bedriva likadan regelbunden sjöfart till eller från öarna eller mellan öarna.
- 53 Det skall inledningsvis påpekas att det av ordalydelsen i denna fråga framgår att det finns ett uppenbart skrivfel i frågan. Hänvisningen till "artikel 1.3" i

förordning nr 3577/92 skall förstås som "artikel 2.3" i denna förordning, eftersom den förstnämnda artikeln inte är relevant för svaret på frågan. För övrigt finns det inte någon punkt 3 i artikel 1 i den nämnda förordningen.

54 Beträffande denna fråga har Analir m.fl. i huvudsak gjort gällande att medlemsstaterna, med stöd av artikel 4 i förordning nr 3577/92, har ett val mellan att ingå ett avtal om allmän trafik eller att kräva att de ekonomiska aktörerna skall uppfylla förpliktelser vid allmän trafik och dessa valmöjligheter är inte kumulativa. Förekomsten av ett "avtal om allmän trafik" som omfattar vissa linjer samtidigt som en "förpliktelse vid allmän trafik" har ålagts andra ekonomiska operatörer som har trafik på samma linjer är kontradiktorisk. Detta skulle innebära en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i de bestämmelser i fördraget som rör konkurrens.

55 Analir m.fl. har särskilt gjort gällande att den aktör som med behöriga myndigheter ingår ett "avtal om allmän trafik", till skillnad mot andra aktörer, erhåller särskilda subventioner för de transporttjänster som tillhandahålls. Analir m.fl. har hävdad, varvid de har tillagt att de aktörer som ingår ett sådant "avtal om allmän trafik" antingen är offentliga aktörer eller företag som tidigare innehaft en monopolställning, att en sådan situation strider mot artikel 90.1 i EG-fördraget (nu artikel 86.1 EG) vad avser diskriminering och snedvridning av konkurrensreglerna.

56 Den spanska regeringen anser däremot att de två metoder som enligt artikel 4 i förordning nr 3577/92 kan användas för att säkerställa utförandet av cabotage-tjänsterna, nämligen "avtal om allmän trafik" och "förpliktelse vid allmän trafik", kan användas samtidigt. Enligt den regeringen har dessa två olika system, som garanterar att allmän trafik genomförs och vilka består i att ingå ett avtal eller att ålägga rederierna förpliktelser vid allmän trafik, klart skilda syften. En

medlemsstat ålägger förpliktelser vid allmän trafik för att därigenom kunna garantera att det finns en viss minsta allmän trafik. Medlemsstaten kan i förekommande fall komplettera detta system genom att ingå ett avtal.

- 57 Den franska regeringen, som endast har berört den tredje frågan i sitt svaromål, stödjer den argumentation som framförts av den spanska regeringen. Den anser att kriterierna för att använda sig av avtal om allmän trafik eller av förpliktelse vid allmän trafik är olika och dessa olika metoder kan användas samtidigt på en och samma linje oberoende av vilken som har utnyttjats först.
- 58 Den norska regeringen har under förhandlingen ändrat sin ståndpunkt jämfört med vad som uppgivits i den skriftliga inlagan, och den anser numera att varje medlemsstat först måste definiera vilken nivå den vill ha på cabotagetjänsterna inom sitt territorium för vissa eller för alla linjer med cabotage till, från eller mellan öar. Därefter skall det undersökas om marknaden, utan inblandning av myndigheter, själv kan säkerställa en sådan nivå på de linjer eller de sträckor som det skall upprätthållas trafik på. Om så inte är fallet skall den berörda medlemsstaten slutligen undersöka om den önskade nivån på cabotagetjänsterna kan säkerställas genom att rederierna inom gemenskapen åläggs förpliktelser vid allmän trafik. Det är endast när det inte är möjligt att garantera den önskade nivån genom att ålägga dessa rederier förpliktelser vid allmän trafik som medlemsstaten kan använda sig av möjligheten att ingå avtal med ett av dessa rederier.
- 59 Kommissionen anser för sin del att det i princip inte är någonting som hindrar att en medlemsstat beslutar sig för att generellt ålägga förpliktelser vid allmän trafik och att ingå avtal om allmän trafik för en eller flera linjer som omfattas av dessa förpliktelser för att därigenom kunna garantera tillräckligt med tjänster. Kommissionen har emellertid hävdat att, för det fall de två metoderna används samtidigt, förpliktelserna skall vara av så liten omfattning att de inte skapar hinder som kan medföra en snedvridning av konkurrensen.

- 60 I detta hänseende konstaterar domstolen att det av ordalydelsen i artikel 4.1 i förordning nr 3577/92 inte framgår huruvida de två olika metoder som enligt denna bestämmelse är tillåtna vid genomförandet av allmän trafik, nämligen att ingå avtal om allmän trafik eller att ålägga förpliktelser vid allmän trafik, kan användas samtidigt av medlemsstaterna eller endast som alternativ.
- 61 Det skall dessutom erinras om att syftet med de två metoderna är detsamma, nämligen att säkerställa tillräckliga och regelbundna sjötransporter från, till och mellan öar, vilket framgår av nionde övervägandet i förordning nr 3577/92.
- 62 Det skall emellertid preciseras att de två metoderna skiljer sig åt vad avser karaktär och intensitet.
- 63 Det skall för det första konstateras att ingåendet av avtal gör det möjligt för myndigheterna att säkerställa att rederiet tillhandahåller de transporttjänster som följer av avtalet. Å andra sidan är rederiet i princip inte villigt att binda sig genom sådana avtalsbestämmelser om det inte erhåller en motprestation, i form av till exempel ekonomisk ersättning.
- 64 I de fall då förpliktelser vid allmän trafik åläggs utan att avtal ingås har däremot rederiet i princip rätt att låta bli att tillhandahålla de aktuella transporttjänsterna. Det är endast när rederiet har för avsikt att tillhandahålla sådana tjänster som det måste fullgöra de ålagda förpliktelserna. Åläggandet av förpliktelse kan dessutom, med stöd av artikel 4.2 andra stycket i förordning nr 3577/92, kombineras

med en ekonomisk ersättning, såsom det föreskrivs i den spanska reglering varom det är fråga i målet vid den nationella domstolen.

- 65 Vid en jämförelse mellan vad som kännetecknar de två olika metoder som kan användas för att säkerställa tillhandahållandet av cabotagetjänster finner domstolen att ett ingående av avtal ger staten större garantier för att de nämnda tjänsterna verkligen kommer att tillhandahållas. Dessutom, vilket den spanska regeringen mycket riktigt har påpekat, utgör ingåendet av ett avtal, om avtalet skulle komma att sägas upp, en garanti för att rederiet fortsätter att ombesörja tjänsten fram till dess att ett nytt avtal ingås, vilket naturligtvis normalt sett endast kan erhållas genom att en motprestation utgår.
- 66 Med beaktande av de två olika metodernas kännetecken och syftet bakom dem finner domstolen att det inte finns skäl att utesluta att dessa skulle kunna användas samtidigt för en och samma sträcka eller transportlinje för att på så sätt säkerställa att det finns allmän trafik av en viss omfattning. För det fall det även efter det att rederier ålagts förpliktelser vid allmän trafik inte finns tillräckligt med tjänster eller om det fortfarande finns vissa brister skulle det, på de skäl som generaladvokaten har anfört i punkterna 109—111 i sitt förslag till avgörande, vara möjligt att garantera tjänster genom ett avtal om allmän trafik på det sätt som framgår av den spanska regleringen.
- 67 Även om förordning nr 3577/92, eller närmare bestämt dess artikel 4, följaktligen inte utgör hinder för en nationell reglering som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen — i vilken det föreskrivs en möjlighet att ingå avtal om allmän trafik när de förpliktelser vid allmän trafik som ålagts ett rederi för en viss linje eller sträcka med regelbundna cabotagetransporter från, till och mellan öar har visat sig vara otillräckliga för att garantera en tillfredsställande nivå på

transporten — kan det förhållandet att dessa två metoder används samtidigt i ett konkret fall endast vara förenligt med gemenskapsrätten om ett visst antal precisa villkor har uppfyllts.

- 68 I detta avseende skall det påminnas om att det följer av punkt 34 i denna dom att medlemsstaterna endast kan ålägga rederier inom gemenskapen förpliktelser vid allmän trafik om de kan visa att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik. Domstolen finner att samma slutsats måste gälla för att ingå ett avtal om allmän trafik. En eventuell kombination av dessa två metoder för en och samma linje eller sträcka kan bara rättfärdigas genom att samma villkor uppfylls.
- 69 För det andra, vilket följer av artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 3577/92, är en förutsättning för att de två metoderna skall kunna tillämpas samtidigt att det sker på icke-diskriminerande grund med hänsyn till alla rederier inom gemenskapen.
- 70 Om de två metoderna tillämpas samtidigt måste för det tredje den tillämpningen, eftersom den innebär ett hinder för den fria rörligheten för cabotagetjänster, stå i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen för att vara berättigad och inte strida mot artikel 4.1 och 4.2 jämförda med artikel 1 i den nämnda förordningen. När de två metoderna tillämpas samtidigt vid genomförandet av de nämnda tjänsterna måste de med andra ord vara ändamålsenliga med hänsyn till syftet att garantera tillräckligt med tjänster, och de får inte medföra en restriktiv inverkan på den fria rörligheten för cabotagetjänster i större omfattning än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.
- 71 Följaktligen skall den tredje frågan besvaras så att artikel 4.1 i förordning nr 3577/92 skall tolkas på det sättet att den ger en medlemsstat möjlighet att beträffande en och samma linje eller sträcka för sjötransporter, som villkor för att få tillhandahålla sådana sjötransporter till, från och mellan öar, ålägga rederier förpliktelser vid allmän trafik och samtidigt med andra rederier ingå sådana avtal om allmän trafik som avses i artikel 2.3 i den nämnda förordningen, under

förutsättning att det kan visas att det föreligger ett verkligt behov av allmän trafik och i den mån som denna samtidiga tillämpning sker på icke-diskriminerande grund och är motiverad med hänsyn till det mål av allmänintresse som eftersträvas.

Rättegångskostnader

- 72 De kostnader som har förorsakats av den spanska, den grekiska, den franska och den norska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 12 maj 1999 har ställts av Tribunal Supremo — följande dom:

- 1) Enligt artikel 4 jämförd med artikel 1 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) är det endast tillåtet att göra tillhandahållandet av regelbundna cabotagetjänster från, till och mellan öar beroende av ett föregående myndighetstillstånd om:

- det kan visas att det föreligger ett faktiskt behov av allmän trafik, eftersom det vid fri konkurrens inte skulle finnas tillräckligt med regelbundna transporttjänster,

 - det även kan visas att kravet på föregående myndighetstillstånd är nödvändigt och att det står i proportion till det eftersträvade målet, och

 - ett sådant krav grundas på objektiva, icke-diskriminerande kriterier som de berörda företagen fått kännedom om.
- 2) Gemenskapsrätten utgör inte hinder för att en medlemsstat, som villkor för beviljande och vidmakthållande av ett föregående myndighetstillstånd som ett medel att ålägga ett rederi inom gemenskapen en förpliktelse vid allmän trafik, uppställer krav som gör det möjligt att bedöma rederiets solvens, som till exempel fullgjord betalning av skatter och avgifter till det sociala trygghetssystemet, vilket gör det möjligt för en medlemsstat att kontrollera rederiets "kapacitet att utföra tjänsten", såvida detta krav tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

- 3) Artikel 4.1 i förordning nr 3577/92 skall tolkas så att den ger en medlemsstat möjlighet att, beträffande en och samma linje eller sträcka för sjötransporter, som villkor för att få tillhandahålla sådana sjötransporter till, från och mellan öar, ålägga rederier förpliktelser vid allmän trafik och samtidigt med andra rederier ingå sådana avtal om allmän trafik som avses i artikel 2.3 i den nämnda förordningen, under förutsättning att det kan visas att det föreligger ett verkligt behov av allmän trafik och i den mån som denna samtidiga tillämpning sker på icke-diskriminerande grund och är motiverad med hänsyn till det allmänintresse som eftersträvas.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Edward	Jann	Sevón
Macken	Colneric	von Bahr
		Schintgen
		Timmermans

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 februari 2001.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande