URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

22. April 2010 *

In der Rechtssache C-122/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Symvoulio tis Epikrateias (Griechenland) mit Entscheidung vom 11. November 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 2. April 2009, in dem Verfahren

Enosi Efopliston Aktoploïas u. a.

gegen

Ypourgos Emporikis Naftilias,

Ypourgos Aigaiou

erlässt

* Verfahrenssprache: Griechisch.

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Richterin C. Toader sowie der Richter C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), K. Schiemann und P. Kūris,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,
Kanzler: N. Nanchev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Februar 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Enosi Efopliston Aktoploïas u. a., vertreten durch A. Kalogeropoulos, dikigoros,

— der griechischen Regierung, vertreten durch S. Chala und S. Trekli als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Lozano Palacios und D. Triantafyllou als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 10 EG, 49 EG und 249 EG sowie der Art. 1, 2, 4 und 6 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) (ABl. L 364, S. 7, und Berichtigung ABl. 1998, L 187, S. 56).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen von zwei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Enosi Efopliston Aktoploïas (Vereinigung der Reeder der Küstenschifffahrt) sowie vier Aktiengesellschaften für die Küstenschifffahrt, ANEK, Minoïkes Grammes, N. E. Lesvou und Blue Star Ferries, und dem Ypourgos Emporikis Naftilias (Minister für die Handelsmarine) bzw. dem Ypourgos Aigaiou (Minister für die Ägäis) hinsichtlich der Gültigkeit zweier Erlasse dieser Minister, mit denen der Seeverkehr bestimmten Bedingungen unterworfen wird.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 lautet:

„Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage) für Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage in diesem Mitgliedstaat zugelassen zu werden; hierin eingeschlossen sind die in EUROS registrierten Schiffe, sobald dieses Register vom Rat gebilligt ist."

4 Art. 6 der Verordnung Nr. 3577/92 sieht vor:

„(1) Folgende Seeverkehrsdienstleistungen im Mittelmeerraum und entlang der Küste Spaniens, Portugals und Frankreichs werden im Wege einer Sonderregelung von der Anwendung dieser Verordnung zeitweilig ausgenommen:

— Kreuzfahrten bis zum 1. Januar 1995;

— Beförderung strategischer Güter (Erdöl, Erdölerzeugnisse und Trinkwasser) bis zum 1. Januar 1997;

— Beförderungsleistungen durch Schiffe von weniger als 650 BRZ bis zum 1. Januar 1998;

— Linienpassagier- und -fährdienste bis zum 1. Januar 1999.

(2) Inselkabotage im Mittelmeerraum und Kabotage mit den Kanarischen Inseln, den Azoren und Madeira, Ceuta und Melilla, den französischen Inseln vor der Atlantikküste und den französischen überseeischen Departements werden im Wege einer Sonderregelung von der Anwendung dieser Verordnung zeitweilig bis zum 1. Januar 1999 ausgenommen.

(3) Aus Gründen des sozioökonomischen Zusammenhalts wird die Sonderregelung gemäß Absatz 2 im Falle Griechenlands für Linienpassagier- und -fährdienste sowie für Beförderungsdienstleistungen durch Schiffe von weniger als 650 BRZ bis zum 1. Januar 2004 verlängert."

Nationales Recht

5 Das Gesetz 2932/2001 mit der Überschrift „Freier Dienstleistungsverkehr in der Seekabotage u. a." (FEK A' 145/27.6.2001) bestimmt in Art. 1 Abs. 1:

„Vom 1. November 2002 an ist die Erbringung von Seeverkehrsleistungen frei, die a) von einem Reeder eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft (EG) oder

des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder der Europäischen Freihandelszone (EFTA) mit Ausnahme der Schweiz gegen Entgelt erbracht werden und b) zwischen Häfen auf dem Festland und Häfen auf den Inseln oder zwischen Inselhäfen gemäß den Festlegungen für die Verkehrsverbindung im Rahmen von Linienpassagier- und -fährdiensten mit Schiffen zur Beförderung von Passagieren und Fahrzeugen, mit Passagierschiffen oder mit Frachtschiffen sowie mit Schiffen durchgeführt werden, die eine Gesamttonnage von bis zu 650 BRZ haben …, sofern diese Schiffe in Griechenland oder einem anderen Mitgliedstaat der EG oder des EWR oder der EFTA mit Ausnahme der Schweiz registriert sind und unter dessen Flagge fahren."

6 Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes 2932/2001 lautet:

„Eine Verkehrsverbindung durch ein Passagiere und Fahrzeuge beförderndes Schiff, ein Passagierschiff oder ein Frachtschiff wird für den Zeitraum von einem Jahr festgelegt, der am 1. November beginnt (regelmäßige Verkehrsverbindung)."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

7 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erhoben vor dem vorlegenden Gericht zwei Klagen. Mit der ersten dieser Klagen wird die Nichtigerklärung des Erlasses 3332.3/1 des Ministers für die Handelsmarine vom 19. Oktober 2001 mit der Überschrift „Schriftliche Garantie für die ordnungsgemäße Erfüllung der Bedingungen des Schiffsverkehrs" (FEK B' 1448/22.10.2001), mit der zweiten die Nichtigerklärung des interministeriellen Erlasses 3332.3/3 des Ministers für die Handelsmarine und

des Ministers für die Ägäis vom 19. Oktober 2001 mit der Überschrift „Festlegung der Form, des Inhalts und der anderen erforderlichen Merkmale und Schriftstücke sowie der damit zusammenhängenden Voraussetzungen für die Anmeldungen eines Schiffslinienverkehrs“ (FEK B’ 1448/22.10.2001) beantragt.

8 Die Klägerinnen machen u. a. geltend, die einschlägigen Vorschriften des Gesetzes 2932/2001, auf deren Grundlage diese Erlasse ergangen seien, seien ungültig, weil sie insbesondere gegen Art. 49 EG sowie einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 3577/92 verstießen.

9 Das Ausgangsverfahren führte zu einem ersten Vorabentscheidungsersuchen, das mit dem Beschluss vom 28. September 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas u. a. (C-285/05), beantwortet wurde. Mit der ersten in jener Rechtssache vorgelegten Frage wollte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Verordnung Nr. 3577/92 dem Einzelnen vor dem 1. Januar 2004 Rechte verleihen kann, obwohl diese Verordnung für die fraglichen Seeverkehrsleistungen erst ab diesem Zeitpunkt anwendbar war.

10 Im Rahmen der Beantwortung dieser Frage hat der Gerichtshof in den Randnrn. 17 bis 19 des Beschlusses Enosi Efopliston Aktoploïas u. a. Folgendes ausgeführt:

„17 … Wenn … die betreffende Verordnung einem Mitgliedstaat eine bestimmte Frist einräumt, um den sich aus ihr ergebenden Verpflichtungen nachzukommen, kann sich der Einzelne nicht vor Ablauf dieser Frist auf diese Verordnung berufen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. November 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, Slg. 1992, I-5567, Randnr. 20).

18 Was die Verordnung Nr. 3577/92 betrifft, so geht aus deren Art. 6 Abs. 2 und 3 hervor, dass die Inselkabotage in Griechenland für Linienpassagier- und -fährdienste sowie für Beförderungsdienstleistungen durch Schiffe von weniger als 650 BRZ bis zum 1. Januar 2004 von der Anwendung dieser Verordnung ausgenommen war. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung kann von dieser befristeten Ausnahme nicht abgewichen werden. In diesem Bereich der Seekabotage ist die Verordnung daher erst ab 1. Januar 2004 wirksam geworden, so dass sie den Einzelnen erst ab diesem Zeitpunkt Rechte verleihen kann (vgl. in diesem Sinne auch Urteil [vom 14. Dezember 1971,] Politi, [43/71, Slg. 1971, 1039,] Randnr. 10).

19 Gegen diese Auslegung lassen sich nicht die Erwägungen des Gerichtshofs in Randnr. 45 seines Urteils vom 18. Dezember 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Slg. 1997, I-7411), einwenden, wonach die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet sind, diese Maßnahmen vor Ablauf der Umsetzungsfrist zu erlassen, sich aus Art. 10 Abs. 2 EG in Verbindung mit Art. 249 Abs. 3 EG und aus der Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991 zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle (ABl. L 78, S. 32) jedoch ergibt, dass sie während dieser Frist den Erlass von Vorschriften unterlassen müssen, die geeignet sind, das in dieser Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernsthaft zu beeinträchtigen. Denn selbst wenn die befristete Ausnahme, die die Verordnung Nr. 3577/92 vorsieht, mit der Frist für die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht gleichgesetzt werden könnte, ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss jedenfalls nicht, dass der Hellenischen Republik im Ausgangsverfahren vorgeworfen würde, Vorschriften erlassen zu haben, die geeignet sind, die Anwendung dieser Verordnung ab 1. Januar 2004 ernsthaft zu beeinträchtigen."

11 Unter Berücksichtigung von Randnr. 19 des Beschlusses Enosi Efopliston Aktoploïas u. a. ist das vorlegende Gericht der Ansicht, dass die Antwort auf die erste in der Rechtssache C-285/05 vorgelegte Frage anders ausfallen könnte, wenn kumulativ die folgenden beiden Voraussetzungen erfüllt wären: a) Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass es der griechische Gesetzgeber während der Geltung der die Hellenische Republik

betreffenden, bis zum 1. Januar 2004 befristeten Ausnahme von der Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 unterlassen muss, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung in Griechenland ab 1. Januar 2004 ernsthaft zu beeinträchtigen, und b) der Gerichtshof meint, dass Bestimmungen wie die griechischen Vorschriften, die für die Entscheidung in den Ausgangsverfahren einschlägig sind und die vor dem 1. Januar 2004 erlassen wurden, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung in Griechenland ernsthaft beeinträchtigen.

12 Da der Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat) der Ansicht ist, dass es zur Entscheidung der bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten einer weiteren Auslegung der Art. 10 EG, 49 EG und 249 EG sowie einiger Bestimmungen der Verordnung Nr. 3577/92 bedarf, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Gemäß den Art. 10 Abs. 2 EG und 249 Abs. 2 EG:

   a) Muss es der griechische Gesetzgeber während der Geltung der mit Art. 6 Abs. 3 der Verordnung Nr. 3577/92 für die Hellenische Republik eingeführten, bis zum 1. Januar 2004 befristeten Ausnahme von der Anwendung dieser Verordnung unterlassen, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung in Griechenland ab 1. Januar 2004 ernsthaft zu beeinträchtigen?

   b) Können sich Einzelne auf diese Verordnung berufen, um die Gültigkeit von Vorschriften in Frage zu stellen, die der griechische Gesetzgeber vor dem 1. Januar 2004 erlassen hat, wenn diese nationalen Vorschriften die

vollständige und wirksame Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 in Griechenland ab dem 1. Januar 2004 ernsthaft beeinträchtigen?

2. Bei Bejahung der ersten Frage: Wird die vollständige Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 in Griechenland ab dem 1. Januar 2004 dadurch in Frage gestellt, dass der griechische Gesetzgeber vor dem 1. Januar 2004 Vorschriften erlassen hat, die abschließenden und dauerhaften Charakter haben, die nicht vorsehen, dass ihre Geltung zum 1. Januar 2004 endet, und die gegen die Verordnung Nr. 3577/92 verstoßen?

3. Bei Bejahung der ersten und der zweiten Frage: Lassen die Art. 1, 2 und 4 der Verordnung Nr. 3577/92 den Erlass nationaler Regelungen zu, wonach den Reedern Seekabotageleistungen nur auf bestimmten jährlich von der hierfür zuständigen nationalen Behörde festgelegten Schiffslinien und nach vorheriger behördlicher Genehmigung übertragen werden können, die im Rahmen eines Genehmigungssystems erteilt werden, das folgende Merkmale aufweist:

   a) Es betrifft ausnahmslos alle Schiffslinien zur Bedienung der Inseln,

   b) die zuständigen nationalen Behörden haben die Möglichkeit, dem eingereichten Antrag auf Genehmigung für den Schiffseinsatz dadurch stattzugeben, dass sie nach ihrem Ermessen und ohne vorherige Festlegung der angewandten Kriterien eine einseitige Abänderung der Einzelheiten des Antrags vornehmen, die die Häufigkeit und die Zeit der Unterbrechung des Linienverkehrs sowie das Frachtgeld betreffen?

4. Bei Bejahung der ersten und der zweiten Frage: Enthält eine nationale Regelung, wonach Reeder, denen die Verwaltung eine Genehmigung für den Schiffsverkehr auf einer bestimmten Linie (nach Annahme ihres entsprechenden Antrags in unveränderter Form oder nach Annahme dieses Antrags mit bestimmten, vom Reeder akzeptierten Abänderungen) erteilt hat, die betreffende Schiffslinie grundsätzlich während der gesamten Dauer des jährlichen Einsatzzeitraums ohne Unterbrechung zu bedienen haben und um der Gewährleistung der Einhaltung dieser Verpflichtung willen vor Aufnahme des Schiffsverkehrs eine schriftliche Garantie einzureichen haben, die bei Nichteinhaltung oder nicht genauer Einhaltung der fraglichen Verpflichtungen ganz oder teilweise fällig wird, im Hinblick auf Art. 49 EG eine unzulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs?

Zu den Vorlagefragen

Zur zweiten Frage

13 Mit seiner zweiten Frage, die zuerst zu prüfen ist, fragt das vorlegende Gericht im Wesentlichen, ob unter der Voraussetzung, dass der griechische Gesetzgeber es unterlassen musste, während der Geltung der befristeten Ausnahme von der Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 in Griechenland Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung ab 1. Januar 2004 — dem Zeitpunkt, an dem die Geltung der befristeten Ausnahme endete — ernsthaft zu beeinträchtigen, diese vollständige und wirksame Anwendung dadurch, dass der griechische Gesetzgeber vor dem 1. Januar 2004 Vorschriften erlassen hat, die abschließenden und dauerhaften Charakter haben, die nicht vorsehen, dass ihre Geltung zum 1. Januar 2004 endet, und die gegen diese Verordnung verstoßen, ernsthaft beeinträchtigt wird.

14 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens sind der Auffassung, dass diese Frage zu bejahen ist, während die griechische Regierung und die Europäische Kommission im Wesentlichen vorschlagen, sie zu verneinen.

15 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass allein die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat im Jahr 2001 eine Regelung wie das Gesetz 2932/2001 erlassen hat, selbst wenn angenommen wird, dass diese nicht mit der Verordnung Nr. 3577/92 in Einklang steht, für sich genommen nicht als ernsthafte Beeinträchtigung der Anwendung dieser Verordnung nach dem auf den 1. Januar 2004 festgelegten Ende der Geltung der befristeten Ausnahme angesehen werden kann, und zwar unabhängig vom abschließenden Charakter dieser Regelung. Ein solcher Umstand ist für sich genommen nämlich nicht geeignet, zu verhindern, dass diese Verordnung nach dem Ende der Geltung der befristeten Ausnahme vollständig anwendbar ist.

16 Das Gleiche gilt für die Dauerhaftigkeit einer Regelung wie des Gesetzes 2932/2001. Wie die griechische Regierung und die Kommission zutreffend ausführen, steht einer Aufhebung dieser Regelung vor dem Ende der befristeten Ausnahme nichts entgegen.

17 Folglich ist auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass unter der Voraussetzung, dass es der griechische Gesetzgeber während der Geltung der befristeten Ausnahme von der Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 in Griechenland unterlassen musste, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung ab 1. Januar 2004 — dem Zeitpunkt, zu dem die Geltung der befristeten Ausnahme endete — ernsthaft zu beeinträchtigen, diese vollständige und wirksame Anwendung nicht allein dadurch ernsthaft beeinträchtigt wird, dass der griechische Gesetzgeber im Jahr 2001 Vorschriften erlassen hat, die abschließenden und dauerhaften Charakter haben, die nicht vorsehen, dass ihre Geltung zum 1. Januar 2004 endet, und die gegen diese Verordnung verstoßen.

Zur ersten, dritten und vierten Frage

18 Angesichts der Antwort auf die zweite Frage ist die erste Frage nicht zu beantworten. Da die dritte und die vierte Frage zudem für den Fall einer Bejahung der ersten beiden Fragen gestellt sind, sind auch sie nicht zu beantworten.

Kosten

19 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Unter der Voraussetzung, dass es der griechische Gesetzgeber während der Geltung der befristeten Ausnahme von der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) in Griechenland unterlassen musste, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die vollständige und wirksame Anwendung dieser Verordnung ab 1. Januar 2004 — dem Zeitpunkt, zu dem die Geltung der befristeten Ausnahme endete — ernsthaft zu beeinträchtigen, wird diese vollständige und wirksame Anwendung nicht allein dadurch ernsthaft beeinträchtigt, dass der

griechische Gesetzgeber im Jahr 2001 Vorschriften erlassen hat, die abschließenden und dauerhaften Charakter haben, die nicht vorsehen, dass ihre Geltung zum 1. Januar 2004 endet, und die gegen diese Verordnung verstoßen.

Unterschriften