URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

9. März 2006 *

In der Rechtssache C-323/03

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 24. Juli 2003,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch I. Martínez del Peral und K. Simonsson als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch L. Fraguas Gadea und J. M. Rodríguez Cárcamo als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans (Berichterstatter), des Richters J. Makarczyk, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter P. Kūris und J. Klučka,

Generalanwalt: A. Tizzano,
Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. September 2005,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. November 2005

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Feststellung, dass das Königreich Spanien die Artikel 1, 4, 7 und 9 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) verletzt und gegen seine Verpflichtungen aus dieser Verordnung und aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, indem es eine Regelung beibehalten hat,

— die es zulässt, die Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo für einen Zeitraum von 20 Jahren an einen einzigen Betreiber zu vergeben, und als eines der Kriterien für die Vergabe der Konzession die Erfahrung auf dem Gebiet des Verkehrs in dieser Ria vorsieht;

— die es zulässt, die saisonalen Verkehrsdienste zu den Inseln oder die Liniendienste zwischen Festlandshäfen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu unterwerfen;

— die es zulässt, ein restriktiveres System einzuführen als das, das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 3577/92 bestand, nämlich das nach dem Beschluss vom 11. Juni 1984;

— die vor ihrem Erlass nicht Gegenstand von Konsultationen mit der Kommission war.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) sah in seinem Absatz 1 vor:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, werden während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben."

3 Artikel 62 EG-Vertrag (aufgehoben durch den Vertrag von Amsterdam) bestimmte:

„Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, unterwerfen die Mitgliedstaaten die bei seinem Inkrafttreten tatsächlich erreichte Freiheit des Dienstleistungsverkehrs keinen neuen Beschränkungen."

4 Die Verordnung Nr. 3577/92 sieht in ihrem Artikel 1 Absatz 1 vor:

„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 ..."

5 Artikel 2 der Verordnung Nr. 3577/92 bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung sind

1. ‚Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage)' Dienstleistungen, die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht werden und insbesondere Folgendes umfassen:

   a) Festlandkabotage: die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen Häfen auf dem Festland oder auf dem Hauptstaatsgebiet ein und desselben Mitgliedstaats, ohne dass Inselhäfen angelaufen werden;

   ...

c) Inselkabotage: die Beförderung von Passagieren oder Gütern auf dem Seeweg zwischen

— Häfen auf dem Festland und auf einer oder mehreren Inseln ein und desselben Mitgliedstaats;

— Häfen auf den Inseln innerhalb eines Mitgliedstaats.

...“

6 Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 3577/92 bestimmt:

„Ein Mitgliedstaat kann mit Schifffahrtsgesellschaften, die sich an Liniendiensten von, zwischen und nach Inseln beteiligen, als Voraussetzung für das Recht zur Erbringung von Kabotageleistungen Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes schließen oder ihnen entsprechende Verpflichtungen auferlegen.“

7 Artikel 6 der Verordnung Nr. 3577/92 lautet wie folgt:

„(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."

8 Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92 sieht vor:

„Artikel 62 des Vertrages findet auf die in dieser Verordnung geregelten Bereiche Anwendung."

9 Artikel 9 der Verordnung Nr. 3577/92 bestimmt:

„Vor dem Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Verordnung konsultieren die Mitgliedstaaten die Kommission. Sie übermitteln der Kommission alle auf diese Weise erlassenen Maßnahmen."

Nationales Recht

10 Am 9. April 1999 erließ die Autonome Gemeinschaft Galicien das Gesetz 4/1999, mit dem die öffentliche Personenbeförderung auf dem Seeweg in der Ria von Vigo zum öffentlichen Dienst in der Zuständigkeit der Regionalregierung von Galicien erklärt wird (ley 4/1999 de declaración de servicio público de titularidad de la Junta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo, *BOE* Nr. 118 vom 18. Mai 1999, S. 18552, im Folgenden: Gesetz 4/1999).

11 Nach Artikel 2 Absätze 2 und 3 dieses Gesetzes lenkt die regionale Verwaltung von Galicien die Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen in der Ria von Vigo mittelbar dadurch, dass eine Konzession für 20 Jahre erteilt wird, die um höchstens zehn Jahre verlängert werden kann.

12 Artikel 3 des Gesetzes 4/1999 sieht vor, dass diese Konzession im Wege einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben ist und bei der Vergabe u. a. die auf dem Gebiet des Verkehrs in der Ria von Vigo erworbene Erfahrung, die Qualität der Dienstleistungen, die Tarife, die Erklärung, sich zu verpflichten, auf dem Gebiet des Verkehrs in der Ria von Vigo tätige Arbeitnehmer nach den Kriterien des Dienstalters und der Professionalität zu beschäftigen, und die Garantien, das natürliche Habitat der Cíes-Inseln zu bewahren, zu berücksichtigen sind.

13 Die Regelung, die vor dem Gesetz 4/1999 galt, war durch Beschluss vom 11. Juni 1984 erlassen worden, wonach die Erbringung regelmäßiger Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen und Gütern zwischen Vigo und Cangas sowie zwischen Vigo und Moaña von der Erteilung einer Genehmigung für zehn Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit abhängig war.

Das Vorverfahren

14 Nachdem die Kommission mehrere Beschwerden erhalten hatte, gelangte sie zu der Auffassung, dass das Gesetz 4/1999 mit der Verordnung Nr. 3577/92 nicht in Einklang stehe, und übermittelte dem Königreich Spanien am 19. Juli 2000 ein Mahnschreiben, das dieses mit Schreiben vom 5. Oktober 2000 beantwortete.

15 Die in dieser Antwort gegebenen Erläuterungen hielt die Kommission nicht für zufrieden stellend und richtete daher am 7. Mai 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Spanien, in der sie diesen Mitgliedstaat aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.

16 Da die Kommission der Auffassung ist, dass die spanischen Behörden die erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 3577/92 nicht ergriffen haben, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Zur Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 auf die Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo

17 Vor der Prüfung der vier von der Kommission erhobenen Rügen, die sich auf einen Verstoß gegen die Artikel 1, 4, 7 und 9 der Verordnung Nr. 3577/92 beziehen, ist zu dem Argument der spanischen Regierung Stellung zu nehmen, die Klage sei jedenfalls deshalb nicht begründet, weil die Verordnung für die durch das Gesetz 4/1999 geregelten Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo nicht gelte.

18 Nach Auffassung der spanischen Regierung ist unter „Seekabotage" die Beförderung von Personen und Gütern auf dem Seeweg zwischen Häfen zu verstehen. Der Seeverkehr in der Ria von Vigo stelle jedoch weder eine Beförderung auf dem Seeweg noch eine Beförderung zwischen Häfen in dem Sinne dar, den diese Begriffe im Rahmen der Verordnung Nr. 3577/92 hätten.

19 Erstens habe sich der Gemeinschaftsgesetzgeber, was den Begriff der Beförderung auf dem Seeweg anbetreffe, bei der Regelung des Seeverkehrs auf das offene Meer und nicht die Binnengewässer bezogen. Das offene Meer entspreche dem Küstenmeer, wie dieses in internationalen Verträgen und insbesondere in Artikel 8 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (im Folgenden: Montego-Bay-Übereinkommen) definiert sei, der es den Binnengewässern gegenüberstelle, d. h. den Gewässern jenseits der Basislinie des Küstenmeeres.

20 Außerdem beruhe die Verordnung auf dem Grundsatz, dass die Kabotage ein wesentliches Element des Gemeinschaftssystems der Verkehrsverbindungen und zugleich ein zur Vollendung des Binnenmarktes notwendiges Instrument sei. Im Unterschied zur Hochseeschifffahrt oder der Schifffahrt im Küstenmeer habe die Schifffahrt, die vollständig in den Binnengewässern betrieben werde, eine äußerst beschränkte wirtschaftliche und soziale Bedeutung, die das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes im Rahmen der Gemeinschaft nur sehr geringfügig beeinträchtige.

21 Zweitens sei die Schifffahrt in der Ria von Vigo keine Schifffahrt zwischen Häfen, weil diese Ria zum einen nach der anwendbaren nationalen Regelung insgesamt zur Dienstleistungszone des Hafens von Vigo gehöre und zum anderen die Cíes-Inseln über keinen Hafen verfügten, sondern nur über einen Anleger, der für die Ausschiffung der Passagiere bestimmt sei und dessen Landungskapazitäten äußerst begrenzt seien.

22 Schließlich ergebe sich auch aus der Definition der Begriffe Seegebiet und Hafengebiet nach Artikel 2 der Richtlinie 98/18/EG des Rates vom 17. März 1998 über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe (ABl. L 44, S. 1), dass das Hafengebiet alle Gewässer der Ria von Vigo umfasse. Somit sehe das Gemeinschaftsrecht selbst dieses Gebiet nicht als ein Seegebiet an.

23 Bei der Auslegung einer Gemeinschaftsvorschrift ist nicht nur deren Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch der Zusammenhang, in dem sie steht, und die Ziele, die mit der Regelung verfolgt werden, zu der sie gehört (Urteil vom 7. Juni 2005 in der Rechtssache C-17/03, VEMW u. a., Slg. 2005, I-4983, Randnr. 41 und die dort zitierte Rechtsprechung).

24 Folglich ist bei der Auslegung der Wendung „Beförderung ... auf dem Seeweg zwischen Häfen", die zu den in Artikel 2 Nummer 1 Buchstaben a und c der Verordnung Nr. 3577/92 aufgeführten Definitionen der Festland- und der

Inselkabotage gehört, das Ziel dieser Verordnung zu berücksichtigen, nämlich die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Seekabotage unter den Voraussetzungen und mit den Ausnahmen, die sie vorsieht (vgl. Urteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99, Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 19).

25 Eine Gleichstellung der Begriffe See im Sinne der Verordnung Nr. 3577/92 und Küstenmeer im Sinne des Montego-Bay-Übereinkommens kann dieses Ziel beeinträchtigen. Die Anwendung dieser Verordnung nur auf das Küstenmeer im Sinne dieses Übereinkommens könnte nämlich potenziell bedeutsame Seeverkehrsdienstleistungen von der mit der Verordnung angestrebten Liberalisierung ausschließen, sofern diese jenseits der Basislinie des Küstenmeeres erfolgen, die die Staaten nach dem Übereinkommen so ziehen können, dass dadurch die natürlichen Punkte der Einfahrt in die Buchten abgeschlossen werden.

26 Im Übrigen ergibt sich aus der Verordnung Nr. 3577/92 nicht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber deren Anwendungsbereich auf das Küstenmeer im Sinne des Montego-Bay-Übereinkommens beschränken wollte.

27 Demnach ist eine solche Gleichstellung nicht zulässig.

28 Das Argument, die in einer Ria wie der von Vigo betriebene Schifffahrt beeinträchtige das Ziel der Vollendung des Binnenmarktes nur geringfügig, ist ebenfalls nicht erheblich. Es gibt nämlich in der Verordnung Nr. 3577/92 keinen Anhaltspunkt dafür, dass ihr Anwendungsbereich davon abhinge, welche wirtschaftliche und soziale Bedeutung die Schifffahrt in einem bestimmten Gebiet für die Vollendung des Binnenmarktes hat.

29 Folglich hat die spanische Regierung mit den von ihr angeführten Gesichtspunkten nicht darzutun vermocht, dass eine Ria, d. h. eine Flussmündungsbucht, in die das Meer eingedrungen ist, wie die Ria von Vigo, nicht zur See im Sinne der Verordnung Nr. 3577/92 gehört.

30 Darüber hinaus kann auch dem Argument, die Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo würden nicht zwischen Häfen im Sinne der Verordnung Nr. 3577/92 durchgeführt, nicht gefolgt werden.

31 Im Gegensatz zur Richtlinie 98/18, die in ihrem Artikel 2 Buchstabe p das „Hafengebiet" als „ein von einem Mitgliedstaat festgelegtes Gebiet, das kein Seegebiet ist", definiert, verweist die Verordnung Nr. 3577/92 für die Definition des Begriffes Hafen nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten.

32 Aus den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts wie auch des Gleichheitsgrundsatzes ergibt sich, dass den Begriffen einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die für die Bestimmung ihres Sinnes und ihrer Tragweite nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, normalerweise in der gesamten Gemeinschaft eine autonome und einheitliche Auslegung zu geben ist, die unter Berücksichtigung des Zusammenhangs der Vorschrift und des mit der betreffenden Regelung verfolgten Zieles zu ermitteln ist (Urteil vom 26. Mai 2005 in der Rechtssache C-43/04, Stadt Sundern, Slg. 2005, I-4491, Randnr. 24 und die dort zitierte Rechtsprechung).

33 Unter Berücksichtigung des Zusammenhangs der Verordnung Nr. 3577/92 und des mit ihr verfolgten Zieles, d. h. der Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Seekabotage, umfasst der Begriff Hafen im Sinne dieser Verordnung insoweit Infrastrukturen, und zwar selbst solche von geringer Bedeutung, deren Funktion darin besteht, die Ein- und Ausschiffung von Personen oder Gütern, die auf dem Seeweg befördert werden, zu ermöglichen. Daher sind die auf den Cíes-Inseln vorhandenen Infrastrukturen als Häfen im Sinne der Verordnung Nr. 3577/92 anzusehen.

34 Die einheitliche und autonome Auslegung des Begriffes Hafen im Sinne dieser Verordnung ergibt, dass die in den Städten Vigo, Cangas und Moaña vorhandenen Infrastrukturen unter diesen Begriff fallen, da alle diese Städte eine Infrastruktur zur Ein- und Ausschiffung von Personen und zum Be- und Entladen auf dem Seeweg beförderter Güter haben.

35 Aus alledem ergibt sich, dass die durch das Gesetz 4/1999 geregelten Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen in der Ria von Vigo Dienstleistungen der Beförderung auf dem Seeweg zwischen Häfen im Sinne der Verordnung Nr. 3577/92 darstellen. Somit ist diese Verordnung auf diese Dienstleistungen anwendbar.

Zur ersten Rüge: Verstoß gegen Artikel 1 der Verordnung Nr. 3577/92

36 Die Kommission macht geltend, das Gesetz 4/1999 verstoße in zweierlei Hinsicht gegen die Bestimmungen des Artikels 1 der Verordnung Nr. 3577/92: zum einen dadurch, dass es die Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen in der Ria von Vigo einem einzigen Unternehmen vorbehalte, indem eine Verwaltungskonzession für 20 Jahre erteilt werde, was den Zugang zum Markt für die Dauer dieser Konzession versperre; zum anderen dadurch, dass die auf dem Gebiet der Beförderung in der Ria von Vigo erworbene Erfahrung als Kriterium für die Auswahl des Konzessionärs zugrunde gelegt werde, was den gegenwärtigen Betreiber begünstige und zu einer Diskriminierung von Betreibern aus anderen Mitgliedstaaten führe.

37 Die spanische Regierung wendet ein, dass das System der Konzession für die Beförderung von Personen auf dem Seeweg in der Ria von Vigo durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes gerechtfertigt sei.

38 Erstens müsse der Seeverkehrsdienst zu den Cíes-Inseln, der die einzig mögliche Verbindung zu diesen Inseln sei, aus ökologischen Gründen beschränkt werden. Die Zahl der Personen, denen pro Tag der Besuch dieser Inseln erlaubt werde, sei kontingentiert, und das einzig angemessene Mittel, die Beachtung dieses zwingenden Erfordernisses sicherzustellen, sei die Kontrolle der Zahl der Passagiere, die sich dorthin einschifften. Hinzu kämen die geringen Kapazitäten des Anlegers auf diesen Inseln, der intensivem Seeverkehr nicht standhalten könne.

39 Zweitens sei die Seeverbindung zwischen den Städten Vigo, Cangas und Moaña die unmittelbarste, einfachste, schnellste und wirtschaftlichste Beförderungsart. Ihre eventuelle Abschaffung hätte schwerwiegende Auswirkungen auf die Organisation des Verkehrs in dem geografischen Gebiet von Vigo und der Halbinsel Morrazo und würde zu Schwierigkeiten in Form einer übermäßigen Nutzung und Verstopfung der Infrastruktur für die Beförderung auf dem Landweg führen. Die Dienstleistungen im Zusammenhang mit dieser Verbindung seien nicht kostendeckend und ihre wirtschaftliche Rentabilität daher ungewiss oder gering. Folglich würde die vollständige Liberalisierung dieser Dienstleistungen wahrscheinlich zur Aufgabe der Linie Vigo-Cangas-Moaña oder dazu führen, dass sie zu nicht zufrieden stellenden Bedingungen im Hinblick auf Sicherheit, Regelmäßigkeit und Tarife betrieben würde.

40 Drittens müssten der Seeverkehr in der Ria von Vigo kontrolliert und sein Umfang beschränkt werden. Es handele sich nämlich um einen begrenzten geografischen Raum, in dem verschiedene Tätigkeiten nebeneinander existieren müssten, von denen einige, wie der Muschelfang mit Hilfe von Prahmen und Gleitbooten, offensichtlich Beschränkungen des Seeverkehrs erforderten.

41 Viertens könne die Dauer der Konzession durch das Erfordernis gerechtfertigt werden, erhebliche Investitionen zu amortisieren.

42 Zuletzt bekräftigt die spanische Regierung hinsichtlich des Kriteriums der in der Beförderung auf dem Seeweg in der Ria von Vigo erworbenen Erfahrung für die Auswahl des den Zuschlag erhaltenden Unternehmens, dass dieses Kriterium für die Vergabe der Konzession weder entscheidend sei noch dazu führe, dass das bereits in der Bucht tätige Unternehmen die Konzession behalte. Außerdem beruft sich die spanische Regierung in ihrer Gegenerwiderung auf die Aufhebung dieses Kriteriums durch ein Gesetz vom 23. Dezember 2003.

43 Es ist daran zu erinnern, dass Artikel 1 der Verordnung Nr. 3577/92 klar zum Ausdruck bringt, dass in der Gemeinschaft der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs bei der Seekabotage gilt (Urteile Analir u. a., Randnr. 20, und vom 21. Oktober 2004 in der Rechtssache C-288/02, Kommission/Griechenland, Slg. 2004, I-10071, Randnr. 29).

44 Eine nationale Maßnahme, mit der die Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo einem einzigen Unternehmen im Wege einer Verwaltungskonzession für eine Dauer von 20 Jahren mit einer Verlängerungsmöglichkeit um zehn Jahre vorbehalten werden, kann die Erbringung dieser Dienstleistungen durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen behindern und sogar unmöglich machen und stellt daher eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar. Das Gleiche gilt für das Auswahlkriterium der im Bereich des Seeverkehrs in der Ria von Vigo erworbenen Erfahrung (vgl. in diesem Sinne Urteile Analir u. a., Randnr. 22, und Kommission/Griechenland, Randnr. 30).

45 Was die Beurteilung der Zulässigkeit dieser Beschränkungen angeht, so ist daran zu erinnern, dass der freie Dienstleistungsverkehr als tragender Grundsatz des Vertrages nur durch Regelungen beschränkt werden kann, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Ferner ist die fragliche nationale Regelung nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (Urteile Analir u. a., Randnr. 25 und die dort zitierte Rechtsprechung, und Kommission/Griechenland, Randnr. 32). So verhält es sich indes im vorliegenden Fall nicht.

46 Hinsichtlich der Cíes-Inseln können nämlich, wie die Kommission zutreffend bemerkt, weniger einschneidende Maßnahmen als die in Rede stehende Konzession wie die Einrichtung eines Systems der Anmeldung und des Verkaufs der verfügbaren Zugangsberechtigungen eingeführt werden, um den Verkehr zu diesen Inseln sowohl den Erfordernissen des Umweltschutzes als auch den geringen Kapazitäten der Anlegestelle, die die spanische Regierung anführt, anzupassen.

47 Was schließlich die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Organisation des Verkehrs im geografischen Gebiet von Vigo und der Halbinsel Morrazo angeht, so ist festzustellen, wie der Generalanwalt in Nummer 49 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, dass die spanische Regierung nicht nachgewiesen hat, dass die Leistungen der Personenbeförderung zwischen den Ufern der Ria von Vigo, die nach den Informationen in ihrer Gegenerwiderung 1,3 Millionen Passagiere im Jahr ausmachen, Gegenstand einer Konzession sein müssen, die einem einzigen Betreiber für die Dauer von 20 Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung bis auf 30 Jahre verliehen wird, sollen diese Leistungen nicht ihre Rentabilität verlieren und eingestellt werden.

48 Im Übrigen hat die spanische Regierung auch weder nachgewiesen, dass die Intensität des Seeverkehrs in der Ria von Vigo Schwierigkeiten mit sich bringt, die nicht anders als durch die Einführung einer so restriktiven Maßnahme wie der fraglichen Konzession vermieden werden können, noch, dass, selbst wenn erhebliche Investitionen erforderlich sein sollten, um die betreffenden Seeverkehrsverbindungen aufrechtzuerhalten, diese Investitionen nur über einen Zeitraum von 20 oder gar 30 Jahren amortisiert werden könnten.

49 Hinsichtlich des Auswahlkriteriums der im Bereich des Seeverkehrs in der Ria von Vigo erworbenen Erfahrung schließlich genügt die Feststellung, dass die spanische Regierung keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses zur Rechtfertigung der sich aus diesem Kriterium ergebenden Beschränkung geltend macht.

50 Außerdem ist der Vortrag, dass dieses Kriterium für den Zuschlag der Konzession nicht entscheidend gewesen sein soll, nicht erheblich, da die Feststellung einer Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat nicht voraussetzt, dass aus der Vertragsverletzung ein Schaden erwachsen ist (Urteil vom 5. März 1998 in der Rechtssache C-175/97, Kommission/Frankreich, Slg. 1998, I-963, Randnr. 14 und die dort zitierte Rechtsprechung).

51 Die Aufhebung dieses Kriteriums durch ein Gesetz vom 23. Dezember 2003 ist ebenfalls ohne Bedeutung. Denn das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der fragliche Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, so dass später eingetretene Veränderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. Urteil vom 29. Januar 2004 in der Rechtssache C-209/02, Kommission/Österreich, Slg. 2004, I-1211, Randnr. 16 und die dort zitierte Rechtsprechung).

52 Nach alledem ist die erste Rüge begründet.

Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 3577/92

53 Nach Auffassung der Kommission ergibt sich aus Artikel 4 der Verordnung Nr. 3577/92, dass ein Mitgliedstaat mit Schifffahrtsgesellschaften nur dann Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes schließen oder diesen Gesellschaften derartige Verpflichtungen auferlegen könne, wenn sich diese an Liniendiensten von, zwischen und nach Inseln beteiligten.

54 Die Beförderungsleistungen in der Ria von Vigo seien keine Linienbeförderungsdienste zu oder zwischen Inseln. Zum einen seien nämlich die Liniendienste wie die der Verbindungen Vigo–Cangas und Vigo–Moaña keine Inselkabotage, und zum

anderen sei die Kabotage nach den Cíes-Inseln kein Liniendienst, sondern saisonaler Tourismusverkehr.

55 Die spanische Regierung macht geltend, dass Artikel 4 der Verordnung Nr. 3577/92 gleichwohl auf den vorliegenden Fall Anwendung finden könne.

56 Die Möglichkeit, Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes hinsichtlich der Seeverkehrsdienstleistungen zu oder zwischen Inseln zu schließen und diese Leistungen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu unterwerfen, beruhe nämlich auf dem Umstand, dass es sich in solchen Fällen in der betroffenen Zone um das einzige Mittel handele, eine Verbindung zwischen den Inseln oder den Inseln und dem Festland herzustellen. Die gleiche Regelung wie die in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3577/92 vorgesehene oder eine ihr vergleichbare sei daher auf die Seeverkehrsverbindungen in einer Ria anzuwenden, weil die auf dem Landweg bestehenden Verbindungen viel umständlicher seien.

57 Die Kommission räumt ein, dass Artikel 4 tatsächlich ausnahmsweise auf andere Seeverkehrsdienstleistungen als solche zu oder zwischen Inseln Anwendung finden könne, insbesondere im Fall einer Ria oder eines Fjordes, bei denen eine Straßenverbindung so lang oder umständlich sei, dass sie keine echte Alternative zur Verbindung auf dem Seeweg darstelle. Eine derartige Ausnahmesituation sei jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben.

58 Insoweit ist festzustellen, dass, selbst wenn Artikel 4 der Verordnung Nr. 3577/92 ausnahmsweise auf bestimmte andere Seeverkehrsdienstleistungen als solche zu oder zwischen Inseln anwendbar sein sollte, die Städte Vigo, Cangas und Moaña, wie der Generalanwalt in den Nummern 43 und 44 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, neben den Verbindungen auf dem Seeweg über ein Straßennetz verfügen, das sie direkt miteinander verbindet und leicht zugänglich macht. Unter diesen Umständen können die regelmäßigen Beförderungsleistungen auf dem Seeweg zwischen diesen Städten Seeverkehrsdienstleistungen zu oder zwischen Inseln jedenfalls nicht gleichgestellt werden.

59 Hinsichtlich der Seeverkehrsdienstleistungen von und nach den Cíes-Inseln bestreitet die spanische Regierung nicht, dass diese keine Liniendienste sind.

60 Folglich ist die zweite Rüge begründet.

Zur dritten Rüge: Verstoß gegen Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92

61 Nach Auffassung der Kommission verbietet Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92 den Mitgliedstaaten, restriktivere Regelungen zu erlassen als die, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung, also am 1. Januar 1993, gegolten hätten. Die vor dem Erlass des Gesetzes 4/1999 geltende Regelung sei weniger restriktiv gewesen als die mit diesem Gesetz eingeführte.

62 Hierzu ist festzustellen, dass Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92 im Licht der Bestimmung auszulegen ist, die ihm unmittelbar vorangeht. Während Artikel 6 der Verordnung den Mitgliedstaaten erlaubt, in bestimmten spezifischen Fällen über das Datum des 1. Januar 1993 hinaus und für einen Zeitraum, der spätestens am 1. Januar 2004 endet, bestehende Beschränkungen aufrechtzuerhalten, sieht Artikel 7 im Wesentlichen vor, dass die Mitgliedstaaten keine neuen Beschränkungen im Verhältnis zur bestehenden Lage einführen dürfen. Die beiden Bestimmungen ergänzen sich demnach und stellen in Wirklichkeit zwei Teile einer schrittweisen Liberalisierung dar.

63 Diese Auslegung der Artikel 6 und 7 der Verordnung Nr. 3577/92 wird dadurch bestätigt, dass gleichzeitig mit der mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgten Aufhebung von Artikel 62 EG-Vertrag, auf den sich Artikel 7 bezieht und der ein Verbot für die Mitgliedstaaten vorsah, neue Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen, eine Änderung erfolgte, aufgrund deren Artikel 49 Absatz 1 EG keine Bezugnahme mehr auf die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft während der Übergangszeit enthält.

64 Daraus folgt, wie der Generalanwalt in Nummer 75 seiner Schlussanträge festgestellt hat, dass Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92 nur im Kontext einer schrittweisen Liberalisierung der von dieser Verordnung erfassten Dienstleistungen Sinn ergibt.

65 Daher stellt sich die Frage, ob das Königreich Spanien mit dem Erlass des Gesetzes 4/1999 durch die Autonome Gemeinschaft Galicien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 der Verordnung Nr. 3577/92 verstoßen hat, nur dann, wenn die Seeverkehrsdienstleistungen in der Ria von Vigo zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist von Artikel 6 der Verordnung erfasst würden.

66 Da dies nicht der Fall ist, ist die dritte Rüge als unbegründet zurückzuweisen.

Zur vierten Rüge: Verstoß gegen Artikel 9 der Verordnung Nr. 3577/99

67 Die Kommission macht geltend, dass das Gesetz 4/1999 vor seinem Erlass entgegen der in Artikel 9 der Verordnung Nr. 3577/92 vorgesehenen Verpflichtung nicht Gegenstand von Konsultationen gewesen sei.

68 In Artikel 9 heißt es: „Vor dem Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Durchführung dieser Verordnung konsultieren die Mitgliedstaaten die Kommission."

69 Da das Gesetz 4/1999 eine Vorschrift in diesem Sinne darstellt und die spanische Regierung nicht bestreitet, dass die Kommission zu diesem Gesetz nicht konsultiert wurde, ist die vierte Rüge begründet.

70 Aus alldem ergibt sich, dass das Königreich Spanien die Artikel 1, 4 und 9 der Verordnung Nr. 3577/92 verletzt und gegen seine Verpflichtungen aus dieser Verordnung verstoßen hat, indem es eine Regelung beibehalten hat,

— die es zulässt, die Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen in der Ria von Vigo für einen Zeitraum von 20 Jahren an einen einzigen Betreiber zu vergeben, und als eines der Kriterien für die Vergabe der Konzession die Erfahrung auf dem Gebiet des Verkehrs in dieser Ria vorsieht;

— die es zulässt, die saisonalen Verkehrdienste zu den Inseln oder die Liniendienste zwischen Festlandshäfen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu unterwerfen;

— die vor ihrem Erlass nicht Gegenstand von Konsultationen mit der Kommission war.

Kosten

71 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Spanien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Spanien hat die Artikel 1, 4 und 9 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) verletzt und gegen seine Verpflichtungen aus dieser Verordnung verstoßen, indem es eine Regelung beibehalten hat,**

   — **die es zulässt, die Seeverkehrsdienstleistungen der Beförderung von Personen in der Ria von Vigo für einen Zeitraum von 20 Jahren an einen einzigen Betreiber zu vergeben, und als eines der Kriterien für die Vergabe der Konzession die Erfahrung auf dem Gebiet des Verkehrs in dieser Ria vorsieht,**

   — **die es zulässt, die saisonalen Verkehrdienste zu den Inseln oder die Liniendienste zwischen Festlandshäfen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu unterwerfen,**

   — **die vor ihrem Erlass nicht Gegenstand von Konsultationen mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften war.**

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.

Unterschriften.