Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

22. Oktober 2026*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Staatliche Beihilfen – Verordnung (EU) 2017/352 – Obligatorischer Hafenlotsendienst für Schiffe – Nationale Regelung, die öffentlichen Einrichtungen das ausschließliche Recht zur Erbringung dieser Dienste erteilt – Begriff der ‚Beihilfe' – Wirtschaftliche Tätigkeit – Hoheitliche Befugnisse – Sicherheit im Seeverkehr"

In der Rechtssache C-117/25

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Înalta Curte de Casație și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof, Rumänien) mit Entscheidung vom 20. November 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Februar 2025, in dem Verfahren

Canal Sea Services SRL,

Maritime Pilot SRL,

Asociația Piloților Maritimi din România „Euxin Pilot",

Black Sea Pilots SRL,

Asociația Piloților Maritimi „Trident",

Black Waters SA,

Asociația Piloților Maritimi Independenți „Tomis"

gegen

Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor,

Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime" SA,

Beteiligte:

RJ,

NC,

FR,

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten F. Biltgen sowie der Richter S. Gervasoni (Berichterstatter) und A. Kumin, der Richterin I. Ziemele und des Richters M. Bošnjak,

Generalanwalt: A. Biondi,

Kanzler: V. Di Bucci,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Canal Sea Services SRL, vertreten durch M. Mihalache und A. Ramazan, Avocat,

– der Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime“ SA, vertreten durch O. Oprea, T. Pepi, M. Teodorescu und A. Vasilescu-Naiden als Bevollmächtigte,

– der rumänischen Regierung, vertreten durch E. Gane, B.-I. Ciulacu und A. Wellman als Bevollmächtigte,

– der belgischen Regierung, vertreten durch P. Cottin und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte,

– der französischen Regierung, vertreten durch B. Dourthe und T. Lechevallier als Bevollmächtigte,

– der italienischen Regierung, vertreten durch S. Fiorentino und P. Passolunghi als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Farley, L. Nicolae und B. Sasinowska als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. März 2026

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 107 Abs. 1 AEUV und der Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2017 zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen (ABl. 2017, L 57, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen den Hafengesellschaften Canal Sea Services SRL, Maritime Pilot SRL, Black Sea Pilots SRL und Black Waters SA, den Berufsverbänden Asociația Piloților Maritimi din România „Euxin Pilot“, Asociația Piloților Maritimi „Trident“, Asociația Piloților Maritimi Independenți „Tomis“ sowie RJ, NC und FR, drei als Hafenlotsen

beschäftigten natürlichen Personen, auf der einen Seite und dem Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (Ministerium für Verkehr, Infrastruktur und Kommunikation, Rumänien) (im Folgenden: Verkehrsministerium) und der Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime“ SA auf der anderen Seite über die Rechtmäßigkeit einer vom Verkehrsministerium am 19. Mai 2020 erlassenen Verfügung über die Erbringung des obligatorischen Lotsendienstes für See- und Binnenschiffe (im Folgenden: streitige Verfügung).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

AEU-Vertrag

3 Art. 107 Abs. 1 AEUV bestimmt:

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Verordnung 2017/352

4 Mit der Verordnung 2017/352 werden ein Rahmen für die Erbringung von Hafendiensten sowie gemeinsame Regeln in Bezug auf finanzielle Transparenz und Entgelte für Hafendienste und Hafeninfrastrukturen geschaffen, um die volle Integration der Häfen in die Verkehrsketten zu ermöglichen und so einen Beitrag zu einer effizienteren Funktionsweise des transeuropäischen Verkehrsnetzes sowie des Binnenmarkts zu leisten.

5 In den Erwägungsgründen 6, 24 und 39 der Verordnung heißt es:

„(6) Die Schaffung eines klaren Rahmens mit transparenten, fairen und nicht diskriminierenden Bestimmungen über die Finanzierung von Hafeninfrastrukturen und Hafendiensten und die Erhebung von Entgelten für diese spielt eine grundlegende Rolle dabei, sicherzustellen, dass die Geschäftsstrategie und die Investitionspläne des einzelnen Hafens gegebenenfalls die allgemeinen Rahmenbedingungen der nationalen Hafenpolitik den Wettbewerbsvorschriften voll entsprechen. Insbesondere ermöglicht die Transparenz der finanziellen Beziehungen eine faire und wirksame Kontrolle staatlicher Beihilfen und verhindert so Marktverzerrungen. Hierzu wurde die Kommission in den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Juni 2014 aufgefordert, die Möglichkeit von Leitlinien für staatliche Beihilfen für Seehäfen zu prüfen, um einen fairen Wettbewerb und einen stabilen rechtlichen Rahmen für Investitionen in Häfen zu gewährleisten.

…

(24) Die [Europäische] Union verfügt über eine große Vielfalt an Seehäfen mit unterschiedlichen Modellen der Organisation von Hafendiensten. Daher wäre es nicht zweckdienlich, ein einheitliches Modell vorzuschreiben. Das Leitungsorgan des Hafens oder die zuständige Behörde sollte in der Lage sein, die Anzahl der Anbieter eines bestimmten Hafendienstes zu begrenzen, wenn dies aus einem oder mehreren Gründen gerechtfertigt ist.

…

(39) Gemäß der Entschließung A.960 der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation werden in jedem Lotsgebiet jeweils hoch spezialisierte Erfahrungen und Ortskenntnisse vonseiten des Lotsen gefordert. Zudem sind Lotsendienste in der Regel obligatorisch und werden häufig von den Mitgliedstaaten selbst organisiert oder erbracht. Ferner haben die Lotsen gemäß der Richtlinie 2009/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 23. April 2009 über die Hafenstaatkontrolle (ABl. 2009, L 131, S. 57)] die Aufgabe, den zuständigen Behörden offensichtliche Auffälligkeiten zu melden, die die sichere Fahrt des Schiffes gefährden oder die Meeresumwelt gefährden oder schädigen können. … Damit potenzielle Interessenkonflikte zwischen solchen Aufgaben im öffentlichen Interesse und kommerziellen Erwägungen vermieden werden, sollte Kapitel II dieser Verordnung nicht für Lotsendienste gelten. Die Mitgliedstaaten sollten jedoch weiterhin frei entscheiden können, ob sie Kapitel II auf Lotsendienste anwenden. Entscheiden sie sich dafür, so sollte die Kommission entsprechend in Kenntnis gesetzt werden, damit die Verbreitung einschlägiger Informationen gewährleistet ist.“

6 Art. 1 der Verordnung („Gegenstand und Geltungsbereich“) sieht in seinem Abs. 2 vor:

„Diese Verordnung gilt für die Erbringung folgender Kategorien von Hafendiensten (im Folgenden ‚Hafendienste‘) entweder innerhalb des Hafengeländes oder auf der Wasserstraße, die den Zugang zu dem Hafen darstellt:

…

f) Lotsendienste …

…“

7 Art. 2 Nr. 8 der Verordnung definiert den Ausdruck „Lotsendienst“ als „das Geleiten eines Wasserfahrzeugs durch einen Lotsen oder eine Lotsenstation, um das sichere Ein- und Auslaufen des Wasserfahrzeugs auf der Zugangswasserstraße zum Hafen oder das sichere Navigieren innerhalb des Hafens zu ermöglichen“.

8 Kapitel II („Erbringung von Hafendiensten“) der Verordnung 2017/352 enthält Bestimmungen zur Begrenzung der für diese Dienste geltenden Beschränkungen, indem u. a. die Organisation dieser Dienste und insbesondere die Mindestanforderungen für ihre Erbringung im Hinblick auf die fachlichen Qualifikationen der Diensteanbieter oder die Erfüllung der Anforderungen an die Sicherheit im Seeverkehr oder die Umwelt, die Überwachung der Einhaltung dieser Mindestanforderungen, die Begrenzung der Zahl der Diensteanbieter und die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen geregelt werden.

9 Der in Kapitel II der Verordnung enthaltene Art. 10 („Ausnahmen“) bestimmt:

„(1) Dieses Kapitel und Artikel 21 gelten nicht für … Lotsendienste.

(2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, dieses Kapitel und Artikel 21 auf Lotsendienste anzuwenden. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission von einem solchen Beschluss.“

10 Kapitel III der Verordnung („Finanzielle Transparenz und Autonomie“) regelt die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen Behörden und einem Leitungsorgan eines Hafens, das öffentliche Mittel erhält. In diesem Kapitel werden auch die Regeln für die Entgelte für Hafendienste festgelegt.

Richtlinie 2009/16

11 Die Richtlinie 2009/16 sah in ihrem Art. 23 Abs. 1 vor, dass Lotsen „unverzüglich die zuständige Behörde des Hafenstaats … unterrichten, sofern sie bei der Erfüllung ihrer üblichen Pflichten von offensichtlichen Auffälligkeiten Kenntnis erhalten, die die sichere Fahrt des Schiffes gefährden oder eine Gefährdung für die Meeresumwelt darstellen können“.

Rumänisches Recht

12 Rechtsgrundlage der streitigen Verfügung ist die Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare (Regierungsverordnung Nr. 22/1999 über den Betrieb von Häfen und Wasserstraßen, die Nutzung der öffentlichen Seeverkehrsinfrastruktur und die Durchführung von Seeverkehrstätigkeiten in Häfen und auf Binnenwasserstraßen) vom 29. Januar 1999 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 511 vom 22. Juli 2010) in ihrer auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: OG Nr. 22/1999).

13 Art. 5 der OG Nr. 22/1999 sieht vor:

„Die Verwaltung der Häfen und Binnenwasserstraßen, die Überwachung oder Erbringung der in Art. 19 Abs. 1 Buchst. b Nr. 1 vorgesehenen Sicherheitsdienste sowie die Durchführung der in Art. 19 Abs. 1 Buchst. c Nr. 1 vorgesehenen Hilfstätigkeiten werden von den Hafenbehörden und/oder den Behörden für Binnenwasserstraßen (im Folgenden: Behörden) wahrgenommen.“

14 Art. 19 Abs. 1 Buchst. b der OG Nr. 22/1999 definiert die „mit dem Schiffsverkehr zusammenhängenden Tätigkeiten“ als solche, die u. a. „Sicherheitsdienste in Häfen und auf Binnenwasserstraßen (im Folgenden: Sicherheitsdienste) umfassen, wie etwa das Lotsen von See- und Binnenschiffen beim Einlaufen in und Auslaufen aus Häfen, zwischen Liegeplätzen im selben Hafen und auf Binnenwasserstraßen sowie das Abschleppen von See- und Binnenschiffen in Häfen“. Nach Abs. 2 dieses Artikels „werden die Seeverkehrstätigkeiten, die nur von zugelassenen Wirtschaftsteilnehmern ausgeübt werden dürfen, sowie die Einzelheiten und Kriterien für die Zulassung durch Verfügung des für Verkehrsangelegenheiten zuständigen Ministers festgelegt“.

15 Art. 47 der OG Nr. 22/1999 bestimmt:

„(1) Die Sicherheitsdienste werden unter staatlicher Aufsicht durch das [Verkehrs-] Ministerium erbracht.

(2) Als Sicherheitsdienste gelten das Lotsen von See- und Binnenschiffen beim Einlaufen in und Auslaufen aus Häfen, zwischen Liegeplätzen im selben Hafen und auf Binnenwasserstraßen sowie das Abschleppen von See- und Binnenschiffen in Häfen."

16 Art. 48 der OG Nr. 22/1999 bestimmt, dass „die Sicherheitsdienste allen Nutzern, die sie in Anspruch nehmen, dauerhaft, diskriminierungsfrei, einheitlich und fortlaufend unter gleichen Bedingungen hinsichtlich Qualität, Dauer und Preis zur Verfügung gestellt werden", und Art. 49 besagt, dass „das [Verkehrs-] Ministerium die Häfen, die Binnenwasserstraßen, die Gebiete oder Teile dieser Gebiete sowie die Kategorien von Schiffen, für die Lotsendienste vorgeschrieben sind, bestimmt".

17 Art. 50 der OG Nr. 22/1999 sieht vor:

„(1) Das Lotsen von See- und Binnenschiffen in den Häfen, in denen dieser Dienst vorgeschrieben ist, wird von den Hafenbehörden sichergestellt:

a) durch das zur Verwaltung gehörende Lotsenkorps;

b) durch spezialisierte Wirtschaftsteilnehmer, die gemäß Art. 19 Abs. 2 auf der Grundlage eines diskriminierungsfrei zwischen der Verwaltung und diesen Wirtschaftsteilnehmern geschlossenen Vertrags dazu befugt sind;

c) durch die Vergabe des Lotsendienstes durch die Verwaltung an gemäß Art. 19 Abs. 2 befugte spezialisierte Wirtschaftsteilnehmer nach Maßgabe gesetzlich vorgeschriebener Bedingungen.

(2) Gibt es in den in Abs. 1 genannten Häfen keinen zugelassenen Wirtschaftsteilnehmer, der in der Lage ist, den geplanten Lotsendienst zu erbringen, oder ist es aus objektiven Gründen nicht möglich, die geschlossenen Konzessionsverträge zu erfüllen, so wird die Erbringung dieser Dienste von den Behörden und von gemäß Art. 19 Abs. 2 ermächtigten Wirtschaftsteilnehmern auf der Grundlage von nach dem Gesetz vergebenen Verträgen gewährleistet.

(3) Werden die Lotsendienste von zugelassenen Wirtschaftsteilnehmern durchgeführt, so teilen sie den Behörden die Entgelte für die Lotsendienste und die gewährten Vergünstigungen mit.

(4) Die Behörden veröffentlichen die Liste der befugten Wirtschaftsteilnehmer, mit denen sie Lotsenverträge abgeschlossen haben, die geltenden Gebühren und die von diesen gewährten Vergünstigungen.

(5) Die in Abs. 1 genannten Wirtschaftsteilnehmer entrichten für die Nutzung der Hafeninfrastruktur eine von der Verwaltung festgelegte Abgabe.

(6) Die Modalitäten für die Ausübung des Lotsendienstes für Seeschiffe werden durch Verfügung des für Verkehr zuständigen Ministers genehmigt."

18 Der zu Kapitel X[1] der OG Nr. 22/1999 gehörende Art. 66[1] regelt den „Aufsichtsrat für Schifffahrtsangelegenheiten“, der nach Art. 66[2] Abs. 2 Buchst. d u. a. folgende Aufgabe hat:

„die Genehmigung der Vorschriften, auf denen die von den Hafenbehörden … für die Erbringung von Sicherheitsdiensten verlangten Gebühren und die Aufschlüsselung dieser Gebühren nach Ausgabenposten und die Überprüfung ihrer Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Kosten der erbrachten Dienstleistung beruhen.“

19 Darüber hinaus haben gemäß Art. 23 Abs. 1 der Hotărârea de Guvern nr. 811/2010 privind controlul statului portului (Regierungsbeschluss Nr. 811/2010 über die staatliche Hafenkontrolle), mit der die Richtlinie 2009/16 in rumänisches Recht umgesetzt wurde, „[d]ie Lotsen … [die rumänische Schifffahrtsbehörde] unverzüglich über offensichtliche Auffälligkeiten zu unterrichten, die sie bei der Ausübung ihrer Aufgaben feststellen und die die Sicherheit der Schifffahrt beeinträchtigen oder eine Gefahr für die Meeresumwelt darstellen können“.

20 Art. 116 Abs. 2 der Ordonanța Guvernului nr. 42/1997 privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare (Regierungsverordnung Nr. 42/1997 über den Seeverkehr und die Binnenwasserstraßen) sieht vor: „Wenn der Lotse der Auffassung ist, dass das Schiff eine Gefahr für die Sicherheit der Schifffahrt oder für die Gefahrenabwehr im Hafen darstellt, oder wenn er Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Manöver feststellt, kann er die Hafenverwaltung auffordern, die Fahrt oder das Manöver des von ihm gelotsten Schiffes bis zur Wiederherstellung der Bedingungen, die eine sichere Schifffahrt ermöglichen, zu unterbrechen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

21 Im Jahr 2012 erließ das Verkehrsministerium eine Verfügung, die vorsah, dass die Lotsendienste in den Häfen Brăila, Constanța, Galați Sulina und Tulcea (Rumänien) über spezialisierte Wirtschaftsteilnehmer auf der Grundlage diskriminierungsfrei abgeschlossener Dienstleistungsverträge zwischen diesen Wirtschaftsteilnehmern und den Hafenbehörden durchzuführen waren. Diese Verfügung wurde im Jahr 2017 dahin geändert, dass der Lotsendienst nur über das Lotsenkorps der autonomen Behörde „Administrația Fluvială a Dunării de Jos Galați“ (Wasserstraßenverwaltung der Niederen Donau von Galați, Rumänien) in einigen dieser Häfen erbracht werden konnte.

22 Diese Bestimmungen wurden durch die streitige Verfügung aufgehoben, mit der die zuvor für private Unternehmen bestehende Möglichkeit, Genehmigungen für die Erbringung des Lotsendienstes für See- und Binnenschiffe zu erhalten oder Konzessionsverträge für die Erbringung eines solchen Dienstes abzuschließen, abgeschafft wurde. Insbesondere wurde durch die Art. 1 bis 3 der streitigen Verfügung der Lotsendienst für See- und Binnenschiffe in bestimmten Häfen (Brăila, Constanța, Galați Sulina und Tulcea) sowie in bestimmten Gebieten, nämlich bestimmten Kanälen und Abschnitten der Donau, für alle Schiffe mit begrenzten Ausnahmen insbesondere für Militär- und Freizeitschiffe verbindlich vorgeschrieben. Dieser Dienst wird nunmehr ebenfalls gemäß den genannten Art. 1 bis 3 der Verfügung ausschließlich durch die Lotsenkorps der staatlichen Stellen erbracht, die den Status eines öffentlichen Unternehmens oder einer autonomen Behörde haben, wie etwa der Administrația Fluvială a Dunării de Jos Galați, der Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime“ SA Constanța (staatliche Gesellschaft „Verwaltung der Seehäfen“ SA, Constanța, Rumänien) und der Compania Națională „Administrația Canalelor Navigabile“ SA (staatliche Gesellschaft „Verwaltung der schiffbaren Kanäle“ SA, Rumänien) (im Folgenden zusammen: Hafenbehörde), und zwar jeweils in den Häfen oder Gebieten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen.

23 Die Hafengesellschaften und -verbände erhoben, unterstützt durch die Hafenlotsen, bei der Curtea de Apel Constanța (Berufungsgericht Constanța, Rumänien) mit der Begründung Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Verfügung, dass diese Verfügung gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoße, indem sie der Hafenbehörde das ausschließliche Recht zur Erbringung des Lotsendienstes gewähre. Das Verkehrsministerium machte dagegen geltend, dass die streitige Verfügung mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen im Einklang stehe, da der Lotsendienst gemäß der Verordnung 2017/352 nicht für den Wettbewerb geöffnet sei und demnach die Voraussetzung des Vorliegens einer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht erfüllt sei.

24 Mit Urteil vom 22. Dezember 2021 wies die Curtea de Apel Constanța (Berufungsgericht Constanța) diese Klage als unbegründet ab. Sie war u. a. der Ansicht, dass nach der Verordnung 2017/352 der in den Häfen der Mitgliedstaaten erbrachte Lotsendienst von der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften ausgenommen worden sei, da er Auswirkungen auf die Sicherheit und den Schutz der Umwelt haben könne und die Hafen- und Wasserstraßenbehörden sohin verpflichtet seien, für eine wirksame Erbringung dieses Dienstes zu sorgen. Beim Erlass der streitigen Verfügung sei auch die Entscheidung des Consiliul Concurenței (Wettbewerbsbehörde, Rumänien) vom 10. August 2016 berücksichtigt worden, mit der ein Marktversagen, nämlich im vorliegenden Fall ein Verstoß gegen die Wettbewerbsvorschriften durch die zuvor mit dem Lotsendienst betrauten Wirtschaftsteilnehmer, festgestellt worden sei.

25 Die Kläger des Ausgangsverfahrens legten gegen dieses Urteil Kassationsbeschwerde bei der Înalta Curte de Casație și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof, Rumänien), dem vorlegenden Gericht, ein. Diese ersuchte die Kommission um eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Regelung mit dem Unionsrecht.

26 In dieser Stellungnahme vertrat die Kommission erstens die Auffassung, dass die streitige Verfügung der Hafenbehörde ein ausschließliches Recht zur Erbringung des Lotsendienstes in bestimmten Gebieten und Häfen gewährt habe, zweitens, dass diese Maßnahme aus staatlichen Mitteln gewährt werde, dem Staat zuzurechnen sei, den durch sie Begünstigten einen selektiven Vorteil verschaffe und geeignet sei, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und drittens, dass es Sache des nationalen Gerichts sei, festzustellen, ob die Lotsentätigkeit eine wirtschaftliche Tätigkeit darstelle und ob die streitige Verfügung den Wettbewerb verfälsche.

27 Das vorlegende Gericht fragt sich, ob der in Rede stehende Lotsendienst als wirtschaftliche Tätigkeit oder Tätigkeit im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Befugnisse einzustufen ist und, falls es sich um eine wirtschaftliche Tätigkeit handeln sollte, ob die Einräumung des ausschließlichen Rechts zur Erbringung dieses Dienstes durch die streitige Verfügung an öffentliche Einrichtungen mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Insbesondere fragt es sich, ob die Erbringung dieser Dienstleistung aufgrund der Verordnung 2017/352 von der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften ausgenommen werden kann oder ob ihre organisatorische Ausgestaltung, wie sie in der streitigen Verfügung festgelegt ist, ein nach Art. 107 Abs. 1 AEUV verbotenes staatliches Monopol darstellen kann, das zu einem Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr führen könnte.

28 Vor diesem Hintergrund hat die Înalta Curte de Casație și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Begründet eine Maßnahme eines Mitgliedstaats, die vorsieht, dass obligatorische Hafenlotsendienste ausschließlich von bestimmten staatlichen Stellen zu erbringen sind – obwohl diese Dienste zuvor auch von anderen, privaten (nicht staatlichen) Unternehmen erbracht wurden –, auf der Grundlage der Auslegung von Art. 107 Abs. 1 AEUV und der Verordnung 2017/352 ein rechtliches Monopol im Sinne des Unionsrechts, das eine zulässige Form der Abweichung vom Wettbewerbsmarkt darstellt, oder stellt sie vielmehr eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe dar, die den Wettbewerb auf dem Markt und um den Markt ausschließt?

Zur Vorlagefrage

29 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV und die Verordnung 2017/352 dahin auszulegen sind, dass eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme, mit der zugunsten bestimmter öffentlicher Hafeneinrichtungen ein Monopol geschaffen wird, um diesen die Tätigkeit des obligatorischen Lotsendienstes zu übertragen, eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe darstellt.

30 Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 107 Abs. 1 AEUV für die Einstufung einer von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme als staatliche Beihilfe insbesondere voraussetzt, dass einem Unternehmen ein Vorteil gewährt wird. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass zum einen für die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Unionsrechts jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, als Unternehmen gilt. Zum anderen ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Oktober 2015, EasyPay und Finance Engineering, C-185/14, EU:C:2015:716, Rn. 36 und 37 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Dagegen haben Tätigkeiten, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erfolgen, keinen wirtschaftlichen Charakter (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, Rn. 24, und vom 24. März 2022, GVN/Kommission, C-666/20 P, EU:C:2022:225, Rn. 70).

32 Genauer gesagt fallen unter diese hoheitlichen Befugnisse sowohl Tätigkeiten, die bereits ihrem Wesen nach hoheitlich sind, das sind jene Tätigkeiten, die zu den wesentlichen Staatsaufgaben gehören (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Januar 1994, SAT Fluggesellschaft, C-364/92, EU:C:1994:7, Rn. 24, 25 und 27, sowie vom 18. März 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, Rn. 22), als auch Tätigkeiten, die kraft ihrer Verbindung zu diesen hoheitlich sind, d. h. jene Tätigkeiten, die untrennbar mit diesen Staatsaufgaben verbunden sind. Wie sich nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, handelt eine öffentliche Einheit, soweit sie eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die von der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse losgelöst werden kann, in Bezug auf diese Tätigkeit als Unternehmen; ist die wirtschaftliche Tätigkeit dagegen mit der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse untrennbar verbunden, bleiben sämtliche Tätigkeiten dieser Einheit Tätigkeiten in Ausübung hoheitlicher Befugnisse

(vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. März 2009, SELEX Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, Rn. 71 bis 77, und vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, Rn. 38).

33 Um festzustellen, ob eine bestimmte Tätigkeit mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist, sind ihre Art, ihr Gegenstand und die für sie geltenden Regeln zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2025, INTERZERO u. a., C-254/23, EU:C:2025:569, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Im vorliegenden Fall fragt sich das vorlegende Gericht, wie die Tätigkeit der Seelotsung, wie sie in der OG Nr. 22/1999 und der streitigen Verfügung geregelt ist, einzustufen ist.

35 Hierzu ist zunächst festzustellen, dass, wie der Generalanwalt in den Nrn. 25 und 26 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Verordnung 2017/352, die zur Verkehrspolitik der Union gehört und den Seeverkehr fördern soll, weder dazu führt, dass diese Tätigkeit in den Bereich hoheitlicher Befugnisse fällt, noch, dass diese Tätigkeit von der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften im Allgemeinen und von Art. 107 AEUV im Besonderen ausgenommen wird.

36 Art. 10 der Verordnung 2017/352 sieht zwar vor, dass Kapitel II dieser Verordnung, sofern die Mitgliedstaaten nichts anderes beschließen, nicht für Lotsendienste gilt, die in Art. 2 Nr. 8 dieser Verordnung als „das Geleiten eines Wasserfahrzeugs durch einen Lotsen oder eine Lotsenstation, um das sichere Ein- und Auslaufen des Wasserfahrzeugs auf der Zugangswasserstraße zum Hafen oder das sichere Navigieren innerhalb des Hafens zu ermöglichen“ definiert werden.

37 Der Ausschluss von Lotsendiensten vom Anwendungsbereich des Kapitels II der Verordnung 2017/352 kann jedoch nicht mit einem Ausschluss dieser Tätigkeit vom Anwendungsbereich der Wettbewerbsvorschriften gleichgesetzt werden. Kapitel II betrifft nämlich speziell den Marktzugang und die Organisation der Erbringung von Hafendiensten. Es legt Mindestanforderungen für die Erbringung dieser Dienste fest, insbesondere in Bezug auf die fachlichen Qualifikationen der Diensteanbieter sowie die Erfüllung der Anforderungen an die Sicherheit im Seeverkehr, die Gefahrenabwehr oder die Umwelt. Es sieht auch Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung dieser Mindestanforderungen sowie die Möglichkeit vor, unter bestimmten Bedingungen die Zahl der Diensteanbieter zu begrenzen. Diese Bestimmungen sollen somit hauptsächlich die Organisation und die Bedingungen für den Zugang zur Erbringung von Hafendiensten regeln und Beschränkungen verringern, die ihre Erbringung behindern können.

38 Art. 10 der Verordnung 2017/352 ist daher als eine Bestimmung zu verstehen, die ausschließlich den Anwendungsbereich des Kapitels II abgrenzt, und nicht als Bestimmung, die eine grundsätzliche Einstufung der Lotsentätigkeit als Tätigkeit wirtschaftlicher oder nicht wirtschaftlicher Art vornimmt. Diese Auslegung wird dadurch gestützt, dass die übrigen Bestimmungen der Verordnung auf diese Tätigkeit anwendbar bleiben. Dies gilt insbesondere für Kapitel III dieser Verordnung, das die finanzielle Transparenz und die Autonomie der Hafenbehörden und Hafendiensteanbieter betrifft. Wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung ergibt, verfolgen die Erfordernisse der finanziellen Transparenz u. a. das Ziel, sicherzustellen, dass die nationale Hafenpolitik den Wettbewerbsvorschriften, insbesondere jenen über staatliche Beihilfen, voll entspricht.

39 Folglich legt die Verordnung 2017/352 nicht fest, ob die Lotsentätigkeit im Sinne von Art. 107 AEUV wirtschaftlicher oder nicht wirtschaftlicher Art ist. Jedenfalls kann der etwaige Ausschluss der Anwendung von Kapitel II dieser Verordnung auf diese Tätigkeit nicht als Ausdruck des Willens des Unionsgesetzgebers angesehen werden, anzuerkennen, dass diese Tätigkeit mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist.

40 Da die rumänischen Behörden, wie sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ergibt, nicht von der in Art. 10 der Verordnung 2017/352 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die Lotsendienste den Bestimmungen des Kapitels II dieser Verordnung zu unterwerfen, sind für die Prüfung, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Lotsentätigkeit wirtschaftlichen Charakter hat oder mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist, hauptsächlich die für die Lotsendienste geltenden nationalen Bestimmungen, die konkreten Modalitäten, nach denen diese Tätigkeit ausgeübt wird, und die Bedingungen, unter denen sie finanziert wird, heranzuziehen.

41 Nach den Bestimmungen der OG Nr. 22/1999 wird das „Lotsen von See- und Binnenschiffen beim Einlaufen in und Auslaufen aus Häfen, zwischen Liegeplätzen im selben Hafen und auf Binnenwasserstraßen“ als „Sicherheitsdienst“ bezeichnet, der unter staatlicher Kontrolle gewährleistet wird. Außerdem wird er „allen Nutzern, die [die Lotsen] in Anspruch nehmen, dauerhaft, diskriminierungsfrei, einheitlich und fortlaufend unter gleichen Bedingungen hinsichtlich Qualität, Dauer und Preis“ zur Verfügung gestellt. Nach diesen Bestimmungen wird auch der obligatorische Einsatz der Lotsendienste für bestimmte Häfen, Gebiete oder Schiffskategorien vom für Verkehr zuständigen Minister festgelegt. Insoweit ist es gerade der Regelungsgegenstand der streitigen Verfügung, den obligatorischen Charakter der Lotsendienste in bestimmten Häfen und Gebieten, die sie bezeichnet, festzulegen.

42 Anschließend an die im Erwägungsgrund 39 der Verordnung 2017/352 genannte Entschließung A.960 der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation, wonach in jedem Lotsgebiet jeweils hoch spezialisierte Erfahrungen und Ortskenntnisse von Seiten des Lotsen gefordert werden, hat die rumänische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen klargestellt, dass der Zugang zum Lotsenberuf in Rumänien und die Weiterbeschäftigung von Lotsen von einer Reihe von Kriterien abhängig seien, die u. a. mit einem hohen Niveau der Berufsausbildung, mit dem Erfordernis des Besitzes von Befähigungsnachweisen und mit deren regelmäßiger Aktualisierung zusammenhingen. Diese regelmäßige Aktualisierung der Befähigungsnachweise setze die Teilnahme an Schulungen und deren Abschluss sowie die Durchführung einer Mindestanzahl von Lotsenmanövern voraus.

43 Die Aufgaben der Lotsen wurden im Regierungsbeschluss Nr. 811/2010 betreffend die Kontrolle durch den Hafenstaat festgelegt, wonach Lotsen die zuständigen Behörden des Hafenstaates unverzüglich über etwaige offensichtliche Unregelmäßigkeiten unterrichten müssen, die sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben feststellen und die die Sicherheit der Schifffahrt gefährden oder eine Gefahr für die Meeresumwelt darstellen könnten. Im Übrigen kann ein Lotse nach der Verordnung Nr. 42/1997 über den See- und Binnenschiffsverkehr, wenn er der Auffassung ist, dass ein Schiff eine Gefahr für die Sicherheit der Schifffahrt oder die Gefahrenabwehr im Hafen darstellt, oder wenn er Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Manöver feststellt, die Hafenverwaltung auffordern, die Fahrt oder das Manöver des von ihm gelotsten Schiffes bis zur Wiederherstellung der Bedingungen, die eine sichere Schifffahrt ermöglichen, zu unterbrechen.

44 Aus den vorstehenden nationalen Bestimmungen ergibt sich, dass der rumänische Gesetzgeber die Lotsentätigkeit für bestimmte Häfen, Gebiete oder Schiffskategorien vorgeschrieben hat, um die Ausübung wesentlicher Staatsaufgaben sicherzustellen.

45 Erstens hat nämlich die von der Hafenbehörde ausgeübte Lotsentätigkeit gerade zum Ziel, die Sicherheit des See- und Hafenverkehrs zu gewährleisten und durch die Vermeidung von Gefahren für die Meeresumwelt die Umwelt in einem Hafen zu schützen. Diese im Allgemeininteresse stehenden Aufträge gehören zu den wesentlichen Staatsaufgaben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. März 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, Rn. 22) und werden im vorliegenden Fall eben von der Hafenbehörde übernommen.

46 Zweitens beschränken sich die Lotsen nicht darauf, selbst die Vorschriften über die Sicherheit der Schifffahrt und den Umweltschutz im Hafen einzuhalten. Indem sie zur Ausübung ihrer Lotsentätigkeit an Bord der Schiffe steigen und etwaige Unregelmäßigkeiten den zuständigen Hafenbehörden melden, was zu einer Unterbrechung der Fahrt führen kann, vergewissern sich die Lotsen, dass die Schiffe diese Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften einhalten.

47 Drittens bedeutet der systematische Einsatz der Lotsen in den betreffenden Häfen und Gebieten für alle Schiffe, vorbehaltlich begrenzter Ausnahmen für Militär- und Freizeitschiffe, dass der Großteil der Schiffe, die in diese Häfen und Gebiete ein- und auslaufen oder dort fahren, von Lotsen geleitet werden.

48 Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die von der Hafenbehörde ausgeübte Lotsentätigkeit untrennbar mit den Tätigkeiten verbunden ist, die allgemein darauf abzielen, den See- und Hafenverkehr zu kontrollieren und dessen Sicherheit zu gewährleisten sowie den Umweltschutz in dem betreffenden Hafen sicherzustellen. Die Lotsendienste tragen somit unmittelbar zu dem Ziel der Sicherheit und des Umweltschutzes in den Häfen bei, das durch die Kontrolltätigkeiten zur Gewährleistung dieser Sicherheit und dieses Schutzes verfolgt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. März 2009, SELEX Sistemi Integrati/Kommission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, Rn. 76).

49 Diese Verbindung mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse beruht nicht auf den ausschließlichen Rechten, die der Hafenbehörde für die Ausübung der Lotsentätigkeit im Ausgangsverfahren erteilt wurden, und ist somit von der Erteilung dieser Rechte unabhängig. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass der bloße Umstand, dass sich ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall dafür entscheidet, eine Tätigkeit aus Erwägungen des öffentlichen Interesses dem Wettbewerb zu entziehen, indem er zugunsten einer mit ausschließlichen Rechten betrauten Einrichtung ein gesetzliches Monopol schafft, dazu führt, dass diese Tätigkeit keinen wirtschaftlichen Charakter aufweist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juli 2025, INTERZERO u. a., C-254/23, EU:C:2025:569, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Im Übrigen ist im vorliegenden Fall auch der Umstand unerheblich, dass die Lotsentätigkeit entgeltlich ist, da die Vorschriften über diese Gebühren von den rumänischen Behörden, im vorliegenden Fall einer unabhängigen öffentlichen Einrichtung, dem sogenannten „Aufsichtsrat für Schifffahrtsangelegenheiten“, genehmigt werden. Nach ständiger Rechtsprechung reicht nämlich der Umstand, dass eine Dienstleistung, die von einer öffentlichen Einrichtung erbracht wird und mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden ist, gegen ein Entgelt erbracht wird, nicht aus, um die ausgeübte Tätigkeit als wirtschaftliche Tätigkeit und die Einheit, die sie

ausübt, als Unternehmen zu qualifizieren, wenn dieses Entgelt von den Behörden genehmigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. März 1997, Diego Calì & Figli, C-343/95, EU:C:1997:160, Rn. 22 bis 25).

51 Abschließend lässt sich nicht wegen des Umstandes, dass die Lotsentätigkeit in einem anderen Kontext als dem der im Ausgangsverfahren anwendbaren rumänischen Regelung als wirtschaftliche Tätigkeit angesehen werden könnte oder dass die Verordnung 2017/352 sie nicht von der Anwendung der Wettbewerbsvorschriften ausnimmt, ausschließen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Lotsentätigkeit mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sein kann. Wie sich nämlich aus der in Rn. 32 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, ist es möglich, dass Tätigkeiten, die grundsätzlich wirtschaftlichen Charakter haben, diesen Charakter verlieren, wenn sie mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind, da sie untrennbar mit dieser Ausübung verbunden sind.

52 Somit ist die Lotsentätigkeit, wie sie in der OG Nr. 22/1999 und der streitigen Verfügung geregelt wird, als mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden anzusehen. Sie kann daher nicht als wirtschaftliche Tätigkeit eingestuft werden, was ebenfalls ausschließt, dass mit der streitigen Verfügung, die ausschließliche Rechte für die Ausübung dieser Tätigkeit verleiht, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV gewährt wird, ohne dass geprüft werden muss, ob die übrigen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um eine Maßnahme als staatliche Beihilfe einzustufen, im vorliegenden Fall erfüllt sind.

53 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 107 Abs. 1 AEUV und die Verordnung 2017/352 dahin auszulegen sind, dass eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme, mit der zugunsten bestimmter öffentlicher Hafeneinrichtungen ein Monopol geschaffen wird, um diesen die Tätigkeit des obligatorischen Lotsendienstes für Schiffe gegen ein von den Behörden genehmigtes Entgelt zu übertragen, keine staatliche Beihilfe darstellt, sofern diese Tätigkeit untrennbar mit den diesen Einrichtungen zugewiesenen, im Allgemeininteresse stehenden Aufgaben der Kontrolle und der Sicherheit des Seeverkehrs sowie des Umweltschutzes in einem Hafen verbunden ist.

Kosten

54 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 107 Abs. 1 AEUV und die Verordnung (EU) 2017/352 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2017 zur Schaffung eines Rahmens für die Erbringung von Hafendiensten und zur Festlegung von gemeinsamen Bestimmungen für die finanzielle Transparenz der Häfen

sind dahin auszulegen, dass

eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme, mit der zugunsten bestimmter öffentlicher Hafeneinrichtungen ein Monopol geschaffen wird, um diesen die Tätigkeit des

obligatorischen Lotsendienstes für Schiffe gegen ein von den Behörden genehmigtes Entgelt zu übertragen, keine staatliche Beihilfe darstellt, sofern diese Tätigkeit untrennbar mit den diesen Einrichtungen zugewiesenen, im Allgemeininteresse stehenden Aufgaben der Kontrolle und der Sicherheit des Seeverkehrs sowie des Umweltschutzes in einem Hafen verbunden ist.

Unterschriften