URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

11. Januar 2007 *

In der Rechtssache C-251/04

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 14. Juni 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Zavvos und K. Simonsson als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Hellenische Republik, vertreten durch A. Samoni und S. Chala als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Griechisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans sowie der Richter R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (Berichterstatter) und L. Bay Larsen,

Generalanwältin: E. Sharpston,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Mai 2006,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 14. September 2006

folgendes

Urteil

1 In ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Hellenische Republik dadurch, dass sie nur Schiffen unter griechischer Flagge die Erbringung von Schleppdiensten auf offener See erlaubt, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 1 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) verstoßen hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsregelung

Die Verordnung Nr. 3577/92

2 Der dritte und der vierte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 3577/92 lauten:

„Für die Vollendung des Binnenmarktes ist die Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr in den Mitgliedstaaten notwendig. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Daher sollte der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auch auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten angewandt werden."

3 Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 gilt gemäß Art. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats „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".

4 Art. 2 Nr. 1 der genannten Verordnung definiert „Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage)" als „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;

b) Offshore-Versorgungsdienste: die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen Häfen eines Mitgliedstaats und Anlagen oder Konstruktionen auf dem Festlandsockel dieses Mitgliedstaats;

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".

Die Verordnung Nr. 4055/86

5 Art. 1 Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern (ABl. L 378, S. 1) sieht vor:

„Als Dienstleistungsverkehr in der Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Sinne dieser Verordnung gelten die nachstehenden Dienstleistungen, wenn sie gewöhnlich gegen Entgelt erbracht werden:

a) Innergemeinschaftlicher Seeverkehr:

die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seewege zwischen einem Hafen eines Mitgliedstaats und einem Hafen oder einer Offshore-Anlage eines anderen Mitgliedstaats;

b) Seeverkehr mit Drittländern:

die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen den Häfen eines Mitgliedstaats und den Häfen oder Offshore-Anlagen eines Drittlandes."

Die nationale Regelung

6 Art. 11 Abs. 1 Buchst. b, aa und bb, des griechischen gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 187/73, Kodex des öffentlichen Seerechts (im Folgenden: Kodex), behält Schleppdiensteinsätze jeder Art, wie in Art. 188 des Kodex aufgeführt, sowie Hilfe auf See und Seenotrettungseinsätze im Sinne von Art. 189 des Kodex Schiffen unter griechischer Flagge vor, wenn diese Einsätze in und zwischen den nationalen Hoheitsgewässern erfolgen.

7 Nach Art. 188 Abs. 2 des Kodex erlässt die Hafenbehörde in einer Hafenregelung die Bedingungen für die Bewilligung einer Schlepperlaubnis im Hafen und die Regelungen des Schleppwesens, stellt die Umstände klar, unter denen Schleppdienste erbracht werden müssen, regelt die Gebühren für das Schleppen in Häfen und Ankergewässern und alle weiteren erforderlichen Einzelheiten. Gemäß Abs. 3 dieser Bestimmung werden der Umfang des Schlepprechts, das gelegentliche oder das Notfallschleppen durch andere Schiffe, damit verbundene Rechte von Schleppern oder anderen Schiffen unter fremder Flagge sowie alle anderen hiermit in Zusammenhang stehenden Einzelfragen durch Dekret des Präsidenten geregelt.

8 Auf diesen Ermächtigungen beruhen u. a. Art. 1 Abs. 1 des Dekrets Nr. 45/83 des Präsidenten über das Schleppen von Schiffen, wonach „das gewerbliche Schleppen zwischen zwei Stellen innerhalb der griechischen Hoheitsgewässer sowie die Erbringung von direkt mit einem derartigen Vorgang in Zusammenhang stehenden

Dienstleistungen solchen griechischen Schiffen vorbehalten sind, die nach den geltenden Rechtsvorschriften als Schlepper eingestuft werden und die Erlaubnis der zuständigen Hafenbehörde hierfür erhalten haben", und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der vom Leiter der griechischen Hafenpolizeibehörde erlassenen Allgemeinen Hafenregelung, wonach der Reeder, der um eine derartige Erlaubnis nachsucht, der Hafenbehörde ein Staatsangehörigkeitszeugnis vorzulegen hat.

9 Gemäß Art. 3 des Dekrets Nr. 45/83 des Präsidenten ist Schleppern und anderen Schiffen unter fremder Flagge gestattet,

„a) in jedem griechischen Hafen oder an jeder Stelle der griechischen Küsten anzulegen, wenn sie ein Schiff, ein Rettungsboot oder einen anderen schwimmenden Gegenstand abschleppen, dessen Schleppvorgang in einem ausländischen Hafen oder an einer beliebigen anderen Stelle einer ausländischen Küste oder der Hohen See begonnen hat,

b) das Schleppen eines Schiffes oder eines anderen schwimmenden Gegenstands, wenn der Bestimmungsort ein ausländischer Hafen oder eine beliebige andere Stelle einer ausländischen Küste oder der Hohen See ist, von jedem griechischen Hafen oder jeder Stelle der griechischen Küsten aus zu übernehmen,

c) die griechischen Hoheitsgewässer zu durchqueren, wenn sie, von einem ausländischen Hafen oder einer beliebigen anderen Stelle einer ausländischen Küste oder der Hohen See kommend, ein Schiff, ein Rettungsboot oder einen anderen schwimmenden Gegenstand abschleppen und auf einen ausländischen Hafen oder eine beliebige andere Stelle einer ausländischen Küste oder der Hohen See zusteuern ...".

Vorverfahren

10 Da die Kommission der Auffassung war, die Hellenische Republik habe gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 verstoßen, leitete sie das in Art. 226 EG vorgesehene Vertragsverletzungsverfahren ein.

11 Nachdem die Kommission die Hellenische Republik zur Äußerung aufgefordert hatte, richtete sie am 27. Juli 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, mit der sie ihn aufforderte, innerhalb von zwei Monaten ab Zustellung der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Richtlinie nachzukommen.

12 Die griechische Regierung antwortete auf diese Stellungnahme mit Schreiben vom 13. November 2002. Da die Kommission diese Antwort nicht für zufriedenstellend hielt, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

13 In ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen konzentrieren sich die Parteien hauptsächlich auf drei Punkte, nämlich die Frage, ob die Aufzählung in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 abschließend ist oder nicht, welche

Rechtsnatur Schleppdienste nach griechischem Recht haben und ob es angezeigt ist, zwischen Schleppdiensten in der Hafenzone und außerhalb dieser Zone bei der Bestimmung des Geltungsbereichs dieser Verordnung zu unterscheiden.

14 Obwohl die Kommission einräumt, dass in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 Schleppdienste nicht ausdrücklich als „Seeverkehrsdienstleistungen" aufgeführt seien, ist sie, erstens, der Auffassung, dass die in dieser Bestimmung enthaltene Aufzählung lediglich beispielhaft sei, da sie mit dem Begriff „insbesondere" beginne. Als „Seekabotage" seien daher alle Seeverkehrsdienstleistungen zu verstehen, die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht würden. Schleppdienste entsprächen in jeder Hinsicht dieser Begriffsbestimmung.

15 Demgegenüber trägt die griechische Regierung vor, dass der Begriff „insbesondere" („ειδικότερα" in der griechischen Fassung), der in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 verwendet werde, im Sinne von „genauer gesagt" dahin gehend zu verstehen sei, dass er eine abschließende Aufzählung einleite.

16 Der Begriff „Dienstleistungsverkehr in der Seeschifffahrt" werde außerdem ausdrücklich in Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 4055/86 definiert.

17 Nach Ansicht der griechischen Regierung ist diese Begriffsbestimmung in den Verordnungen Nr. 3577/92 und Nr. 4055/86 identisch. Sie umfasse außer den bereits von der Kommission genannten Kriterien den Gegenstand der Beförderung, nämlich den Ortswechsel von Personen oder Gütern, und sei in beiden Fällen abschließend gemeint. Hilfeleistungen auf See seien keine Beförderung im klassischen Sinne, und ebenso wenig könnten havarierte Schiffe als zu befördernde Güter betrachtet werden.

18 Die Kommission erwidert hierauf, obwohl die Definition des „Dienstleistungsverkehrs in der Seeschifffahrt" in Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 4055/86 auch Schleppdienste einschließe, sei sie jedenfalls im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil die letztgenannte Verordnung nur für internationale Seeverkehrsdienstleistungen gelte.

19 Zweitens macht die Kommission geltend, dass sich aus Art. 3 des Dekrets Nr. 45/83 des Präsidenten ergebe, dass Schleppdienste nach griechischem Recht nicht immer als gegenüber der Seekabotage untergeordnete Hilfsdienste anzusehen seien, da die Ähnlichkeit zwischen den Seeverkehrsdienstleistungen und den vom Dekret geregelten Schleppdienstfällen die griechischen Behörden dazu veranlasst habe, abweichend von Art. 1 des genannten Dekrets, wenn auch nur unter strengen Voraussetzungen, die Vornahme der letztgenannten Einsätze durch Schlepper unter ausländischer Flagge zuzulassen.

20 Hierzu trägt die griechische Regierung vor, dass Schleppdienste und Hilfe auf See nach griechischem Recht Hilfsdienste darstellten, die lediglich zum reibungslosen Ablauf der Seeverkehrsdienstleistungen beitrügen. Die Tatsache allein, dass ein abgeschlepptes Schiff oder eine schwimmende Konstruktion ohne eigenen Antrieb von einem Ort zum anderen verbracht werde, genüge nicht, um dieser Dienst-

leistung ihren Charakter als Hilfsdienst zu nehmen oder ihr den Status einer Seeverkehrsdienstleistung zu geben. Schleppdienste fielen somit nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 3577/92, weil bei ihnen ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Beförderten und dem Schlepper fehle. Darüber hinaus habe die Kommission mit der Auffassung, Art. 3 des Dekrets Nr. 45/83 des Präsidenten sei eine Ausnahme zu dessen Art. 1, den jeweiligen Geltungsbereich dieser beiden Artikel falsch ausgelegt. Die griechische Regierung stellt insoweit klar, dass Art. 1 des genannten Dekrets gewerblich erbrachte Schleppdienste zwischen zwei in den griechischen Hoheitsgewässern gelegenen Orten regele, wohingegen sich der Geltungsbereich von Art. 3 dieses Dekrets auf Sachverhalte beschränke, die einen Auslandsbezug aufwiesen.

21 Drittens ist die Kommission der Auffassung, dass die griechischen Behörden — im Gegensatz zu den kürzlich erschienenen Richtlinienvorschlägen der Kommission über den Marktzugang für Hafendienste — zwischen den innerhalb und den außerhalb des Hafens erbrachten Schleppdiensten nicht unterschieden. Da die letztgenannten Vorschläge keinen Bezug zur Kabotage außerhalb der Hafenzone hätten, sei somit die Verordnung Nr. 3577/92 auf den vorliegenden Fall anwendbar.

22 Die griechische Regierung ist der Auffassung, die Schleppdienste seien nicht je nachdem, ob sie innerhalb oder außerhalb der Hafenzone erbracht würden, einer unterschiedlichen rechtlichen Regelung zu unterwerfen. Denn die nach dem Ort der Leistungserbringung getroffene Unterscheidung sei willkürlich, entbehre jeder rechtlichen Grundlage und könne bei der Anwendung der Verordnung Nr. 3577/92 zu Rechtsunsicherheit führen.

Würdigung durch den Gerichtshof

23 Eingangs ist daran zu erinnern, dass nach Art. 51 Abs. 1 EG für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels des EG-Vertrags über den Verkehr gelten, zu denen Art. 80 Abs. 2 EG gehört, wonach der Rat der Europäischen Union geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt erlassen kann.

24 Gestützt auf die letztgenannte Vorschrift hat der Rat die Verordnung Nr. 3577/92 erlassen, mit der der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich der Seekabotage unter den Voraussetzungen und mit den Ausnahmen, die sie vorsieht, verwirklicht werden soll.

25 Zu diesem Zweck stellt Art. 1 der Verordnung den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs bei der Seekabotage in der Europäischen Gemeinschaft auf. Dabei wurden für den Bereich der Seekabotage die Voraussetzungen für die Anwendung des insbesondere in Art. 49 EG verankerten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs festgelegt (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 20. Februar 2001, Analir u. a., C-205/99, Slg. 2001, I-1271, Randnr. 20).

26 Jedoch ergibt sich aus Art. 51 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 80 Abs. 2 EG, dass die Dienstleistungen, die zum Bereich der Seeschifffahrt gehören, aber nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 3577/92 oder anderer auf der Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG erlassener Vorschriften fallen, weiterhin von den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten geregelt werden, wobei Art. 54 EG und andere allgemeine Vorschriften des Vertrags zu beachten sind (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 4. April 1974, Kommission/Frankreich, 167/73, Slg. 1974, 359, Randnr. 32).

27 Im vorliegenden Fall hat die Kommission ihre Klage nur auf die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 gestützt, so dass lediglich zu prüfen ist, ob Schleppdienste auf offener See, die im Rahmen der Seeschifffahrt im Sinne von Art. 80 Abs. 2 EG erfolgen, „Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage)“ im Sinne der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 1 dieser Verordnung sind. Denn es ist nicht Sache des Gerichtshofs, sich zu Fragen zu

äußern, die über die Rügen hinausgehen, die die Kommission in den Anträgen in der Klageschrift gemäß Art. 226 EG erhebt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juni 2006, Kommission/Frankreich, C-255/04, Slg. 2006, I-5251, Randnr. 24 und die dort zitierte Rechtsprechung).

28 In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 nicht ausdrücklich auf Schleppdienste abstellt. Da jedoch die Aufzählung der Seekabotagedienstleistungen im Sinne dieses Artikels durch den Begriff „insbesondere" eingeleitet wird, kann sie von vornherein nicht als abschließend angesehen werden.

29 Unbeschadet des nicht abschließenden Charakters der Aufzählung in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung dieser Bestimmung, dass in ihren Geltungsbereich Dienstleistungen fallen, die zum einen normalerweise gegen Entgelt erbracht werden und zum anderen, wie die wesentlichen Merkmale der in diesem Artikel aufgeführten Beispielsfälle der Seekabotage veranschaulichen, die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen zwei Orten zum Gegenstand haben, die im Hoheitsgebiet ein und desselben Mitgliedstaats gelegen sind.

30 Diese Auslegung findet, wie die griechische Regierung zutreffend vorträgt, im Wortlaut von Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 4055/86 ihre Bestätigung, wonach als Dienstleistungsverkehr in der Seeschifffahrt Dienstleistungen gelten, die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht werden und die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen einem Hafen eines Mitgliedstaats und einem Hafen oder einer Offshore-Anlage eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittlands zum Gegenstand haben.

31 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 45 bis 47 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, unterscheiden sich Schleppdienste ihrer Art und ihren Merkmalen nach von Seekabotagedienstleistungen, wie diese in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92

definiert sind. Denn obwohl das Schleppen eine Dienstleistung ist, die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht wird, gilt es grundsätzlich nicht direkt der Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg. Es besteht vielmehr in der Hilfe bei der Fortbewegung eines Schiffes, einer Bohranlage, einer Plattform oder einer Boje. Ein Schlepper, der einem Schiff beim Manövrieren behilflich ist, die Antriebsmaschinerie dieses Schiffes ergänzt oder im Fall ihres Versagens ersetzt, hilft dem Schiff, mit dem die Passagiere oder Güter befördert werden, ist aber nicht selbst das befördernde Schiff.

32 Unter diesen Umständen verstieße es nicht nur gegen den Zweck der Verordnung Nr. 3577/92, sondern liefe auch der Rechtssicherheit in Bezug auf deren Reichweite zuwider, würde aus dem Begriff „insbesondere" in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung gefolgert, dass er den Geltungsbereich dieser Vorschrift so erweitern kann, dass er jede Dienstleistung, die mit dem Erbringen von Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb von Mitgliedstaaten zusammenhängt, diesem akzessorisch ist oder in Bezug darauf eine Hilfsfunktion hat, umfasst, gleichgültig, ob diese Dienstleistung die dort ausdrücklich definierten wesentlichen Merkmale der Seekabotage aufweist.

33 Folglich können Schleppdienste nicht als in den Geltungsbereich von Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3577/92 fallend angesehen werden.

34 Nach alledem ist die Klage abzuweisen.

Kosten

35 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Hellenische Republik die Verurteilung der Kommission beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

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

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten.

Unterschriften