DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. januar 2007 *

I sag C-251/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 14. juni 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Zavvos og K. Simonsson, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved A. Samoni og S. Chala, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. maj 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. september 2006,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik ved kun at tillade skibe, der fører græsk flag, at udføre bugseringstjenester på åbent hav har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 af 7. december 1992 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (EFT L 364, s. 7).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Forordning nr. 3577/92

2 Tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 3577/92 lyder således:

»I forbindelse med oprettelsen af det indre marked er det nødvendigt at afskaffe restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne; det indre marked indebærer et område med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.

Retten til fri udveksling af tjenesteydelser bør derfor gælde for søtransport inden for medlemsstaterne.«

3 I henhold til artikel 1 i forordning nr. 3577/92 gælder princippet om fri udveksling af tjenesteydelser fra den 1. januar 1993 inden for søtransport i en medlemsstat »for EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat og fører dennes flag, forudsat at skibene opfylder alle betingelserne for at få adgang til cabotage i denne medlemsstat«.

4 I forordningens artikel 2, stk. 1, defineres »[t]jenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads)« som »tjenesteydelser, der sædvanligvis udføres mod betaling, herunder især:

a) fastlandscabotage: søtransport af passagerer eller gods mellem havne på en og samme medlemsstats fastland eller hovedområde uden anløb af øer

b) offshore-cabotage: søtransport af passagerer eller gods mellem en havn i en medlemsstat og anlæg eller strukturer på denne medlemsstats kontinentalsokkel

c) ø-cabotage: søtransport af passagerer eller gods mellem:

— havne på en enkelt medlemsstats fastland eller hovedområde og havne på en eller flere af dens øer

— havne på en enkelt medlemsstats øer«.

Forordning nr. 4055/86

I henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransportområdet (EFT L 378, s. 1)

»[...] forstås ved søtransport mellem medlemsstaterne samt mellem medlemsstater og tredjelande, såfremt den normalt udføres mod betaling:

a) søtransport inden for Fællesskabet

befordring af passagerer og gods med skib mellem en havn i en medlemsstat og en havn eller et offshore anlæg i en anden medlemsstat

b) trafik med tredjelande (third-country traffic)

befordring af passagerer og gods med skib mellem en havn i en medlemsstat og en havn eller et offshore-anlæg i et tredjeland«.

Nationale bestemmelser

6 Ifølge § 11, stk. 1, litra b), aa) og bb), i lovdekret nr. 187/73 vedrørende den græske sølov er bugseringsvirksomhed af enhver art, der er specificeret i sølovens artikel 188, samt assistance og bjergning til søs, som defineret i lovens artikel 189, i og mellem nationale farvande forbeholdt skibe, der fører græsk flag.

7 Efter sølovens § 188, stk. 2, udarbejder havnemyndigheden et havneregulativ, som fastlægger betingelser for tildeling af licens til bugsering i en havn, regler for bugsering, tilfælde med krav om bugseringstjeneste, bugseringsrettigheder i havne samt fortøjningsområder og alle andre nødvendige detaljer. I henhold til stk. 3 fastlægges omfanget af retten til at bugsere eller lejlighedsvis eller i nødstilfælde at blive bugseret af andre skibe, tilhørende rettigheder for bugserbåde eller andre skibe, der ikke fører græsk flag, og alle andre detaljer i forbindelse hermed fastlægges ved præsidentdekret.

8 Disse beføjelser blev bl.a. gennemført ved § 1, stk. 1, i præsidentdekret nr. 45/83 om bugsering af skibe, som præciserer, at »udførelsen af erhvervsmæssig bugsering mellem to punkter i nationalt farvand samt levering af alle tjenesteydelser, der er direkte forbundet med en sådan virksomhed, er forbeholdt græske skibe, der er

autoriseret som bugserbåde efter gældende lovgivning, og som er tildelt licens af den kompetente havnemyndighed [...]«, og ved § 4, stk. 2, litra b), i det generelle havneregulativ, som er vedtaget af chefen for havnepolitiet, og hvorefter en skibsejer, der ansøger om en sådan licens, skal forelægge havnemyndigheden en nationalitetsattest.

9 I henhold til § 3 i præsidentdekret nr. 45/83 er bugserbåde eller andre skibe, der ikke fører græsk flag, bemyndiget til

»a) at lægge til kaj i enhver græsk havn eller langs hele den græske kyst ved bugsering af et skib, et påhængsfartøj og alt andet flydende materiel, når bugseringen er påbegyndt i en udenlandsk havn eller fra et hvilket som helst andet punkt på en udenlandsk kyst eller på åbent hav

b) at påtage sig bugsering fra enhver græsk havn eller et hvilket som helst punkt langs Grækenlands kyster af et fartøj eller andet flydende materiel til en havn i udlandet eller et hvilket som helst punkt langs et andet lands kyster eller i åbent hav

c) at krydse de græske farvande ved bugsering af et fartøj, et påhængsfartøj eller alt andet flydende materiel fra en udenlandsk havn eller et hvilket som helst punkt på en anden stats kyst eller fra åbent hav på vej til en udenlandsk havn eller mod et hvilket som helst punkt på en anden stats kyst eller mod åbent hav [...]«.

Den administrative procedure

10 Da Kommissionen fandt, at Den Hellenske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 1 i forordning nr. 3577/92, indledte den en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 226 EF.

11 Efter at have givet Den Hellenske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger fremsatte Kommissionen den 27. juli 2002 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Hellenske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder at regne fra meddelelsen af denne.

12 Den Hellenske Republik besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 13. november 2002. Da Kommissionen fandt dette svar utilfredsstillende, anlagde den nærværende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

13 I deres indlæg for Domstolen koncentrerede parterne sig hovedsageligt om tre punkter, nemlig hvorvidt fortegnelsen i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 er udtømmende, bugseringsvirksomheds retlige karakter i græsk ret og muligheden for

at fortage en sondring mellem bugsering på et havneområde og bugsering uden for dette område med henblik på fastlæggelse forordningens anvendelsesområde.

14 For det første finder Kommissionen, selv om bugseringstjenester erkender ikke udtrykkeligt at være defineret som »tjenesteydelse inden for søtransport« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92, at fortegnelsen i denne bestemmelse alene er vejledende, eftersom den indledes med udtrykket »herunder især«. Alle søtransportydelser, der sædvanligvis udføres mod betaling, skal således anses for »cabotagesejlads«. Bugsering opfylder dermed alle betingelserne i denne definition.

15 Den græske regering har derimod gjort gældende, at udtrykket »herunder især« [»ειδικότερα« i den græske udgave] i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 skal forstås i betydningen »nærmere bestemt«, således at den opstiller en udtømmende fortegnelse.

16 Udtrykket »tjenesteydelse inden for søtransport« er desuden udtrykkeligt defineret i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 4055/86.

17 Ifølge den græske regering er definitionen af dette udtryk ens i forordning nr. 3577/92 og nr. 4055/86. Ud over de af Kommissionen allerede nævnte aspekter omfatter udtrykket også transportens formål, nemlig flytning af passagerer eller gods, og det er dermed udtømmende i begge tilfælde. Den græske regering tilføjer, at assistance til søs ikke udgør traditionel transport, og at forliste skibe ikke med rette kan anses for varer, der skal flyttes.

18 Kommissionen har som sin opfattelse anført, at selv om definitionen af »tjenesteydelse inden for søtransport« i artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 4055/86 ligeledes omfatter bugsering, kan den under ingen omstændigheder finde anvendelse i den foreliggende sag, eftersom forordning nr. 4055/86 udelukkende regulerer tjenesteydelser inden for international søtransport.

19 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at det fremgår af artikel 3 i præsidentdekret nr. 45/83, at bugsering ifølge græsk ret ikke altid anses for en underordnet tjenesteydelse til cabotagesejlads, idet ligheden mellem tjenesteydelser inden for søtransport og de typer af bugsering, som er omhandlet af forordningen, uanset dekretets artikel 1, har medført, at de græske myndigheder, men under strenge betingelser, tillader, at bugsering bliver gennemført af bugserbåde, der ikke fører græsk flag.

20 Som svar herpå har den græske regering gjort gældende, at bugsering og assistance til søs ifølge græsk ret udgør underordnede tjenesteydelser, som udelukkende bidrager til en hensigtsmæssig gennemførelse af tjenesteydelser inden for søtransport. Det forhold, at et skib, der slæbes, eller et flydende anlæg, der ikke kan flytte sig af egen drivkraft, bugseres, er ikke nok til at berøve disse ydelser deres underordnede

karakter eller give denne flytning status som søtransport. Bugsering er dermed ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 3577/92, idet der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem det, der transporteres, og bugserbåden. Da artikel 3 i præsidentdekret nr. 45/83 ydermere er en undtagelse til dekretets artikel 1, har Kommissionen fejlfortolket disse to bestemmelsers anvendelsesområde. Den græske regering har i denne forbindelse anført, at dekretets artikel 1 finder anvendelse på udøvelsen af erhvervsmæssig bugsering mellem to punkter i nationalt farvand, hvorimod anvendelsesområdet for dekretets artikel 3 er begrænset til tilfælde af grænseoverskridende bugsering.

21 For det tredje er det Kommissionens opfattelse, at de græske myndigheder ikke sondrer mellem bugseringstjenester udført inden og uden for havneområdet, hvilket er i strid med de seneste forslag til Kommissionens direktiv om markedsadgang for havnetjenester. Eftersom disse forslag ikke omfatter cabotage uden for havneområdet, er det dermed forordning nr. 3577/92, der finder anvendelse i den foreliggende sag.

22 Den græske regering har gjort gældende, at der ikke findes nogen anledning til at underkaste bugseringstjenesterne forskellige reguleringer afhængigt af, om de udføres inden for eller uden for havneområdet. Sondringen efter tjenesteydelsens leveringssted er nemlig vilkårlig og uden retsgrundlag, ligesom den kan skabe retsusikkerhed ved anvendelsen af forordning nr. 3577/92.

Domstolens bemærkninger

23 Indledningsvis må det påpeges, at ifølge artikel 51, stk. 1, EF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i EF-traktatens afsnit vedrørende transport, det vil bl.a. sige af EF-traktatens artikel 80, stk. 2, hvorefter Rådet for Den Europæiske Union kan træffe beslutning om passende bestemmelser for søfart.

24 Rådet har med hjemmel i sidstnævnte bestemmelse vedtaget forordning nr. 3577/92, der har til formål at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser i cabotagesejlads på de i forordningen fastlagte vilkår og med forbehold af de deri fastlagte undtagelser.

25 Med henblik herpå fastsætter artikel 1 i denne forordning princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i Det Europæiske Fællesskab. Dermed er vilkårene for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, der bl.a. er knæsat ved EF-traktatens artikel 49 EF, således udvidet til også at omfatte tjenesteydelser inden for søtransport (jf. dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 20).

26 Det fremgår derimod af artikel 51, stk. 1, EF, sammenholdt med artikel 80, stk. 2, EF, at tjenesteydelser inden for søfartssektoren, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 3577/92 eller andre bestemmelser, der er vedtaget i medfør af artikel 80, stk. 2, EF, stadig reguleres af medlemsstaternes lovgivning under overholdelse af artikel 54 EF og traktatens andre almindelige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 32).

27 Eftersom Kommissionen i den foreliggende sag kun har støttet sit søgsmål på klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 1 i forordning nr. 3577/92, skal det udelukkende undersøges, om sådanne bugseringstjenester på åbent hav, som indgår i den søfart, der er omhandlet i artikel 80, stk. 2, EF, er omfattet af anvendelsesområdet for denne forordning og udgør »tjenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads)« som defineret i forordningens

artikel 2, stk. 1. Det tilkommer nemlig kun Domstolen at udtale sig om de klagepunkter, der er angivet i Kommissionens påstande i henhold til artikel 226 EF (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, sag C-255/04, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5251, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

28 Det må i den forbindelse fastslås, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 ikke udtrykkeligt omfatter bugsering. Selv om fortegnelsen over »tjenesteydelser inden for søtransport« i denne artikels forstand blev indledt med udtrykket »herunder især«, indebærer dette imidlertid ikke, at det umiddelbart skal anses for at være udtømmende.

29 Uanset at fortegnelsen i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 ikke er udtømmende, følger det af en samlet fortolkning af denne bestemmelse, at den omfatter tjenesteydelser, som sædvanligvis udføres mod betaling, og hvis formål — som det fremgår af artiklens vigtigste karakteristika for cabotagesejlads — består i søtransport af passagerer eller gods mellem områder i én og samme medlemsstat.

30 Som den græske regering med rette har anført, bekræftes denne fortolkning af ordlyden af artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 4055/86, hvorefter befordring af passagerer og gods med skib mellem en havn i en medlemsstat og en havn eller et offshore-anlæg i en anden medlemsstat eller et tredjeland anses for søtransportydelser udført mod betaling.

31 Som generaladvokaten har anført i punkt 45-47 i forslaget til afgørelse, adskiller bugsering sig fra cabotage i art og egenskab, således som defineret i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92. Selv om bugsering er en ydelse, der normal leveres mod

betaling, består den i princippet ikke i almindelig søtransport af gods eller passagerer. Der er snarere tale om assistance til flytning af et skib, en borerig, en platform eller en bøje. En bugserbåd, som hjælper et andet skib med at manøvrere, leverer ekstra drivkraft til dette skib eller erstatter dets drivkraft i tilfælde af fejl eller svigt, assisterer det skib, som transporterer passagererne eller godset, men det er ikke selv noget transportskib.

32 Det vil under disse omstændigheder være i strid såvel med formålet med forordning nr. 3577/92 som med retssikkerheden set i forhold til forordningens rækkevidde, hvis der af udtrykket »herunder især« i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92 udledes en hjemmel til at udvide bestemmelsens anvendelsesområde til at omfatte alle tjenesteydelser, der er relaterede til, forbundet med eller underordnet leveringen af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne, uanset om udtrykket har de samme vigtige karakteristika som den cabotagesejlads, der er defineret i denne bestemmelse.

33 Herefter kan bugsering ikke anses for omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 3577/92.

34 På grundlag af de foranstående betragtninger skal Kommissionens søgsmål forkastes.

Sagens omkostninger

35 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Hellenske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Den Hellenske Republik frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

Underskrifter