ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 januari 2007 *

In zaak C-251/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 14 juni 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Zavvos en K. Simonsson als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni en S. Chala als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 mei 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 september 2006,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek, door enkel vaartuigen die de Griekse vlag voeren toe te staan sleepdiensten te verrichten op open zee, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364, blz. 7).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Verordening nr. 3577/92

2 In de derde en de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 3577/92 wordt verklaard dat:

„[...] de opheffing van de beperkingen op het verrichten van zeevervoerdiensten binnen de lidstaten noodzakelijk is voor de totstandbrenging van de interne markt; dat de interne markt een gebied omvat waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is verzekerd;

[...] dat het vrij verrichten van diensten derhalve dient te worden toegepast op het zeevervoer binnen de lidstaten".

3 Overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 3577/92 wordt het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen een lidstaat met ingang van 1 januari 1993 ingevoerd „voor reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van een lidstaat voeren, mits die schepen voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage van die lidstaat".

4 Artikel 2, punt 1, van voornoemde verordening definieert „zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer)" als „diensten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht en met name het volgende omvatten:

a) cabotage met het vasteland: het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen havens op het vasteland of het hoofdgrondgebied van een lidstaat, waarbij geen eilanden worden aangedaan;

b) *‚offshore'*-bevoorradingsdiensten: het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen een haven in een lidstaat en installaties of bouwwerken op het continentale plat van die lidstaat;

c) cabotage met eilanden: het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen:

— havens op het vasteland en op een of meer eilanden van een lidstaat;

— havens op eilanden van een lidstaat".

Verordening nr. 4055/86

Ingevolge artikel 1, lid 4, van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen (PB L 378, blz. 1)

„[...] wordt, indien deze normaal tegen vergoeding worden verricht, onder diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen verstaan:

a) intracommunautaire vervoerdiensten:

vervoer over zee van reizigers of goederen tussen de havens van een lidstaat en havens of offshore-installaties van een andere lidstaat;

b) verkeer met derde landen:

vervoer over zee van reizigers of goederen tussen de havens van een lidstaat en havens of offshore-installaties van een derde land".

Nationale regeling

6 Artikel 11, lid 1, sub b, aa en bb, van decreetwet nr. 187/73, fungerend als Grieks wetboek van publiek zeerecht (hierna: „wetboek"), staat enkel vaartuigen die de Griekse vlag voeren toe allerlei soorten sleepdiensten, gespecificeerd in artikel 188 van het wetboek, alsmede hulpdiensten op zee en maritieme reddingsoperaties, gedefinieerd in artikel 189 van dit wetboek, te verrichten, wanneer dit gebeurt in en tussen de territoriale wateren van deze lidstaat.

7 Overeenkomstig artikel 188, lid 2, van het wetboek stelt de havenautoriteit een havenreglement vast, waarin de voorwaarden voor het verstrekken van een havensleepvergunning, het sleepreglement, de gevallen van verplicht slepen, de sleeprechten in havens en ankerwateren, alsmede alle overige noodzakelijke bijzonderheden zijn vastgelegd. Ingevolge lid 3 van ditzelfde artikel moeten de omvang van het sleeprecht, het incidenteel of in noodgevallen verrichten van sleepdiensten door andere vaartuigen, overeenkomstige rechten van sleepboten en andere vaartuigen die een vreemde vlag voeren, alsmede alle overige daarmee samenhangende bijzonderheden, worden geregeld bij presidentieel decreet.

8 Deze rechten zijn met name geregeld bij artikel 1, lid 1, van presidentieel decreet nr. 45/83 inzake het slepen van vaartuigen, dat preciseert dat „het verrichten van professionele sleepdiensten tussen twee plaatsen binnen de Griekse territoriale wateren alsmede het verrichten van alle diensten die direct samenhangen met een

dergelijke verrichting, zijn voorbehouden aan Griekse vaartuigen die conform de geldende wetgeving zijn ingedeeld als sleepboten en met het oog hierop beschikken over een door de bevoegde havenautoriteit verstrekte vergunning [...]", alsmede bij artikel 4, lid 2, sub b, van het algemeen havenreglement, vastgesteld door het hoofd van de Griekse havenpolitie, dat bepaalt dat de reder die een dergelijke vergunning aanvraagt, aan de havenautoriteit een bewijs van nationaliteit dient over te leggen.

9 Krachtens artikel 3 van presidentieel decreet nr. 45/83 mogen sleepboten en andere vaartuigen die een vreemde vlag voeren:

„a) aanleggen in elke Griekse haven of aan elke plaats van de Griekse kusten wanneer zij een vaartuig, een hulpvaartuig of een ander drijvend voorwerp slepen dat op sleep is genomen vanuit een buitenlandse haven, vanaf een willekeurige plaats aan een buitenlandse kust of vanaf open zee,

b) vanuit elke Griekse haven of vanaf een willekeurige plaats aan de Griekse kusten een vaartuig of een ander drijvend voorwerp op sleep nemen met als bestemming een buitenlandse haven, een willekeurige plaats aan een buitenlandse kust of de open zee,

c) de Griekse territoriale wateren doorkruisen, wanneer zij, komend vanuit een buitenlandse haven, vanaf een willekeurige plaats aan een buitenlandse kust of vanaf open zee, een vaartuig, een hulpvaartuig of een ander drijvend voorwerp slepen en zich begeven in de richting van een buitenlandse haven, een willekeurige plaats aan een buitenlandse kust of de open zee [...]".

Precontentieuze procedure

10 Van oordeel dat de Helleense Republiek de krachtens artikel 1 van verordening nr. 3577/92 op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft de Commissie de in artikel 226 EG bedoelde niet-nakomingsprocedure ingeleid.

11 Na de Helleense Republiek in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen kenbaar te maken, heeft de Commissie op 27 juli 2002 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan aan dit advies te voldoen.

12 De Griekse regering heeft dit met redenen omkleed advies beantwoord bij brief van 13 november 2002. Daar de Commissie met dit antwoord geen genoegen nam, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

13 In hun bij het Hof ingediende opmerkingen concentreren partijen zich hoofdzakelijk op drie punten, te weten het al dan niet uitputtend karakter van de opsomming in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92, het rechtskarakter van sleepdiensten

in het Griekse recht en de opportuniteit van het onderscheid tussen sleepdiensten binnen het havengebied en sleepdiensten buiten dit gebied voor het bepalen van de werkingssfeer van deze verordening.

14 In de eerste plaats is de Commissie, hoewel zij toegeeft dat sleepdiensten niet uitdrukkelijk als „zeevervoerdiensten" worden genoemd in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92, van oordeel dat de opsomming in deze bepaling slechts illustratief is, aangezien zij wordt ingeleid met de term „met name". Bijgevolg moeten alle zeevervoerdiensten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht, als „cabotage in het zeevervoer" worden aangemerkt. Sleepdiensten beantwoorden aan alle elementen van deze definitie.

15 De Griekse regering betoogt daarentegen dat de in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92 gebruikte term „met name" [„ειδικότερα" in de Griekse versie] moet worden verstaan als „meer in het bijzonder", in die zin dat daarmee een uitputtende opsomming wordt ingeleid.

16 Bovendien wordt het begrip „diensten inzake zeevervoer" uitdrukkelijk gedefinieerd in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 4055/86.

17 Volgens de Griekse regering is de definitie van dit begrip in de betrokken verordeningen nrs. 3577/92 en 4055/86 identiek. Zij omvat, behalve de reeds door de Commissie genoemde elementen, het doel van het vervoer, te weten het verplaatsen van passagiers of goederen, en is in beide gevallen uitputtend. De Griekse regering voegt hieraan toe, dat hulpdiensten op zee geen klassieke vorm van vervoer vormen en dat vaartuigen die averij hebben opgelopen evenmin kunnen worden aangemerkt als goederen die moeten worden vervoerd.

18 De Commissie antwoordt dat hoewel de in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 4055/86 neergelegde definitie van „diensten inzake zeevervoer" volgens haar ook sleepdiensten omvat, deze definitie in casu hoe dan ook geen toepassing kan vinden, aangezien laatstgenoemde verordening enkel van toepassing is op internationale diensten inzake zeevervoer.

19 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat blijkens artikel 3 van presidentieel decreet nr. 45/83 sleepdiensten naar Grieks recht niet altijd worden aangemerkt als diensten die cabotage in het zeevervoer ondersteunen, aangezien de overeenstemming tussen zeevervoerdiensten en de gevallen van sleepdiensten waarin het voorziet, de Griekse autoriteiten ertoe heeft gebracht om, in afwijking van artikel 1 van dit decreet, het verrichten van laatstgenoemde activiteiten, zij het onder strikte voorwaarden, toe te staan aan sleepboten die een vreemde vlag voeren.

20 In antwoord hierop betoogt de Griekse regering dat sleepdiensten en hulpverlening op zee naar Grieks recht ondersteunende diensten vormen die enkel het goede verloop van de zeevervoerdiensten bevorderen. Het enkele feit van het verplaatsen van een vaartuig dat wordt gesleept of van een drijvende constructie die is verstoken van eigen voortstuwingsmiddelen, is niet voldoende om deze dienst zijn

ondersteunend karakter te ontnemen of deze de status van zeevervoerdienst te verlenen. Sleepdiensten vallen dus buiten de werkingssfeer van verordening nr. 3577/92, bij gebreke van een rechtstreeks verband tussen datgene wat wordt vervoerd en de sleepboot. Bovendien heeft de Commissie, door te oordelen dat artikel 3 van presidentieel decreet nr. 45/83 een uitzondering vormt op artikel 1 hiervan, de respectieve werkingssferen van deze beide artikelen verkeerd uitgelegd. De Griekse regering preciseert in dit verband dat artikel 1 van voornoemd decreet het verrichten van professionele sleepdiensten tussen twee plaatsen binnen de Griekse territoriale wateren regelt, terwijl de werkingssfeer van artikel 3 van dit decreet zich enkel uitstrekt tot situaties die een internationaal element bevatten.

21 In de derde plaats is de Commissie van oordeel dat de Griekse autoriteiten geen onderscheid maken tussen sleepdiensten die binnen het havengebied en die welke buiten dit gebied worden verricht, terwijl dit wel naar voren komt in de recente voorstellen van de Commissie voor een richtlijn inzake toegang tot de markt voor havendiensten. Aangezien deze voorstellen geen betrekking hebben op cabotage buiten het havengebied, is derhalve in casu verordening nr. 3577/92 van toepassing.

22 De Griekse regering is van mening dat sleepdiensten niet aan verschillende voorschriften hoeven te worden onderworpen al naargelang zij binnen of buiten het havengebied worden verricht. Het gemaakte onderscheid op basis van de plaats waar de prestatie wordt verricht is namelijk willekeurig, mist iedere rechtsgrondslag en kan leiden tot rechtsonzekerheid bij de toepassing van verordening nr. 3577/92.

Beoordeling door het Hof

23 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens artikel 51, lid 1, EG het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomend in de titel van het EG-Verdrag betreffende het vervoer. Daartoe behoort artikel 80, lid 2, EG, dat de Raad van de Europese Unie machtigt om passende bepalingen voor de zeevaart vast te stellen.

24 Op basis van laatstgenoemde bepaling heeft de Raad verordening nr. 3577/92 vastgesteld, die de vrijheid van dienstverrichting voor cabotage in het zeevervoer ten uitvoer beoogt te leggen, onder de voorwaarden en met inachtneming van de uitzonderingen die daarin zijn voorzien.

25 Daartoe legt artikel 1 van deze verordening het beginsel van het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer binnen de Europese Gemeenschap vast. Als gevolg hiervan strekken de toepassingsvoorwaarden van het inzonderheid in artikel 49 EG neergelegde beginsel van het vrije verkeer van diensten zich mede uit tot de diensten van cabotage in het zeevervoer (zie arrest van 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 20).

26 Daarentegen volgt uit artikel 51, lid 1, EG juncto artikel 80, lid 2, EG dat diensten die behoren tot de zeevaartsector, maar niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 3577/92 of van andere op basis van artikel 80, lid 2, EG vastgestelde regels vallen, onverminderd artikel 54 EG en andere algemene verdragsbepalingen onderworpen blijven aan de wetgeving van de lidstaten (zie in die zin arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, 167/73, Jurispr. blz. 359, punt 32).

27 Aangezien de Commissie in de onderhavige zaak haar beroep enkel heeft gebaseerd op de grief ontleend aan schending van artikel 1 van verordening nr. 3577/92, hoeft enkel te worden onderzocht of sleepdiensten op open zee, die passen in het kader van de scheepvaart in de zin van artikel 80, lid 2, EG, binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen en „zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer)" vormen, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van deze verordening.

Het staat immers niet aan het Hof om een uitspraak te doen buiten het kader van de grieven die zijn uiteengezet in de conclusies van het verzoekschrift van de Commissie krachtens artikel 226 EG (zie in die zin arrest van 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk, C-255/04, Jurispr. blz. I-5251, punt 24 en aangehaalde rechtspraak).

28 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92 niet uitdrukkelijk betrekking heeft op sleepdiensten. Aangezien de opsomming van „cabotagediensten in het zeevervoer" in de zin van dit artikel wordt ingeleid door de term „met name", kan zij evenwel niet op het eerste gezicht als uitputtend worden aangemerkt.

29 Niettegenstaande het niet-uitputtende karakter van de in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92 gegeven opsomming, volgt uit deze bepaling, in haar geheel geïnterpreteerd, dat binnen haar werkingssfeer diensten vallen die, enerzijds, gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht en, anderzijds, zoals blijkt uit de wezenlijke kenmerken van de in dit artikel genoemde voorbeelden van cabotage in het zeevervoer, betrekking hebben op vervoer over zee van passagiers of goederen tussen twee plaatsen op het grondgebied van één lidstaat.

30 Deze uitlegging wordt bevestigd, zoals de Griekse regering terecht stelt, door de bewoordingen van artikel 1, lid 4, van verordening nr. 4055/86, volgens hetwelk als diensten inzake zeevervoer worden aangemerkt diensten die worden verricht onder bezwarende titel en tot doel hebben het vervoer over zee van reizigers of goederen tussen de havens van een lidstaat en havens of offshore-installaties van een andere lidstaat of een derde land.

31 Zoals de advocaat-generaal in de punten 45 tot en met 47 van haar conclusie opmerkt, verschillen de aard en de kenmerken van het slepen van die van cabotage, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92. Hoewel het

slepen een dienst is die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht, gaat het daarbij namelijk in beginsel niet rechtstreeks om vervoer over zee van passagiers of goederen. Veeleer gaat het om hulp bij het verplaatsen van een vaartuig, een boorinstallatie, een platform of een boei. Een sleepboot die een ander vaartuig hulp verleent bij het manoeuvreren, of die het eigen voortstuwingsmechanisme van dit vaartuig in geval van storing of uitval aanvult of vervangt, verleent hulp aan dit vaartuig dat passagiers of goederen vervoert, maar is zelf niet het vervoerende vaartuig.

32 In deze omstandigheden zou het niet alleen in strijd zijn met de doelstelling van verordening nr. 3577/92, maar ook met de rechtszekerheid met betrekking tot de reikwijdte van deze laatste, uit de term „met name" in artikel 2, punt 1, ervan af te leiden dat deze de werkingssfeer van deze bepaling kan uitbreiden tot alle diensten die samenhangen, of als bijkomstige of ondersteunende dienst verbonden zijn, met het verrichten van zeevervoerdiensten binnen lidstaten, ongeacht of deze diensten de wezenlijke kenmerken van cabotage in het zeevervoer vertonen die uitdrukkelijk in deze bepaling worden genoemd.

33 Hieruit volgt dat sleepdiensten niet binnen de werkingssfeer van artikel 2, punt 1, van verordening nr. 3577/92 vallen.

34 Gelet op een en ander dient het beroep te worden verworpen.

Kosten

35 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Helleense Republiek worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen