DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 11 januari 2007 [1]

I mål C-251/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 14 juni 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Zavvos och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Grekland, företrädd av A. Samoni och S. Chala, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

1 Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (referent) och L. Bay Larsen,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 maj 2006,

och efter att den 14 september 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 I förevarande mål har kommissionen begärt att domstolen skall fastställa att Republiken Grekland, genom att endast tillåta fartyg under grekisk flagg att tillhandahålla bogseringstjänster på det fria havet, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, s. 7; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 203).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Förordning nr 3577/92

2 De tredje och fjärde skälen till rådets förordning nr 3577/92 har följande lydelse:

"Inför förverkligandet av den inre marknaden är det nödvändigt att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsländerna. Den inre marknaden skall utgöra ett område inom vilket fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.

Principen om frihet att tillhandahålla tjänster bör därför tillämpas på sjöfartstransporter inom medlemsstaterna."

3 Enligt artikel 1 i rådets förordning nr 3577/92 gäller att från och med den 1 januari 1993 skall frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom en medlemsstat (cabotage) "gälla för rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat och förs under denna stats flagg, förutsatt att fartygen uppfyller de villkor för att få utföra cabotage som gäller i den sistnämnda medlemsstaten".

4 I artikel 2.1 i samma förordning definieras sjötransporttjänster inom en medlemsstat (cabotage), som "tjänster som normalt utförs mot ersättning, i synnerhet:

a) fastlandscabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan hamnar på en och samma medlemsstats fastland eller huvudområde utan att anlöpa öar,

b) offshorecabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan en hamn i en medlemsstat och anläggningar eller konstruktioner på medlemsstatens kontinentalsockel,

c) öcabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan

— hamnar på en medlemsstats fastland och på en eller flera av dess öar,

— hamnar på en och samma medlemsstats öar."

Förordning nr 4055/86

I artikel 1.4 i rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land (EGT L 378, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 145) anges följande:

"I denna förordning används följande beteckningar för att avse 'sjötransporter mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land' när de normalt utförs mot vederlag:

a) sjötransporter inom gemenskapen:

transport av passagerare eller gods till sjöss mellan hamnar i en medlemsstat och hamnar eller offshore-anläggningar i ett tredje land.

b) tredjelandstrafik:

transport av passagerare eller gods till sjöss mellan hamnar i en medlemsstat och hamnar eller offshore-anläggningar i ett tredje land."

Den nationella lagstiftningen

6 Enligt artikel 11.1 b, aa) och bb) i lagdekret nr 187/73 om offentlig sjöfartslagstiftning (nedan kallat lagdekret nr 187/73) förbehålls all bogseringsverksamhet, som anges i artikel 188 i ovannämnda lagdekret, och assistans till havs samt sjöräddning, som definieras i artikel 189 i samma lagdekret, fartyg som förs under grekisk flagg på och mellan grekiskt territorialvatten.

7 Enligt artikel 188.2 i lagdekret nr 187/73 skall villkoren för att medge en bogseringslicens, regleringen av bogsering, de förhållanden under vilka bogseringstjänster skall tillhandahållas, tvångsbogsering, bogseringsrättigheter i hamn och förtöjningsområden och alla övriga nödvändiga frågor fastställas i en hamnförordning som antas av hamnmyndigheten. Enligt artikel 188.3 i samma lagdekret skall omfattningen av rätten att bogsera, tillfällig bogsering eller bogsering i nödsituationer av andra fartyg, relaterade rättigheter för bogserbåtar och andra fartyg som förs under annan än grekisk flagg, samt alla därtill hörande frågor, fastställas i ett presidentdekret.

8 Dessa behörigheter har bland annat genomförts genom artikel 1.1 i presidentdekret nr 45/83 om bogsering av båtar. Däri föreskrivs bland annat att "tillhandahållandet av professionell bogsering mellan två platser på grekiskt territorialvatten, samt tillhandahållandet av alla tjänster som har ett direkt samband med sådan verksamhet

förbehålls fartyg som förs under grekisk flagg. Dessa båtar måste vara klassade som bogserbåtar enligt gällande lagstiftning och ha en licens som utfärdas av den behöriga hamnmyndigheten...". Enligt artikel 4.2 b i den allmänna hamnförordning som antagits av chefen för den grekiska hamnpolisen skall ägaren av ett fartyg som ansöker om hamnbogseringslicens inge ett intyg om nationalitet till hamnmyndigheten.

9 Enligt artikel 3 i presidentdekret nr 45/83 får bogserbåtar och andra utländskflaggade fartyg

"a) anlöpa alla grekiska hamnar eller platser längs den grekiska kusten när de bogserar ett fartyg, ett hjälpfartyg eller andra flytfarkoster om bogseringen har påbörjats i en utländsk hamn eller vid utländsk kust eller på öppet hav,

b) åta sig bogsering av fartyg eller andra flytfarkoster från alla grekiska hamnar eller från platser längs den grekiska kusten till en utländsk hamn eller en plats vid utländsk kust eller till öppet hav, och

c) korsa grekiskt territorialvatten vid bogsering av ett fartyg, ett hjälpfartyg eller annan flytfarkost när bogseringen sker från utländsk hamn eller en plats längs utländsk kust eller från öppet hav till en utländsk hamn eller en plats längs utländsk kust eller öppna havet ...".

Det administrativa förfarandet

10 Kommissionen inledde det fördragsbrottsförfarande som föreskrivs i artikel 226 EG, eftersom den ansåg att Republiken Grekland hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 1 i rådets förordning nr 3577/92.

11 Efter att ha uppmanat Republiken Grekland att inkomma med yttranden, riktade kommissionen den 27 juli 2002 ett motiverat yttrande till den medlemsstaten och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet.

12 Den grekiska regeringen besvarade det motiverade yttrandet i skrivelse av den 13 november 2002. Eftersom kommissionen inte ansåg att svaret var tillfredsställande beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

13 Parterna har i de yttranden som de ingett till domstolen huvudsakligen betonat tre omständigheter. Dessa omständigheter är frågan huruvida uppräkningen i artikel 2.1 i förordning nr 3577/92 är uttömmande eller inte, hur begreppet bogsering skall

förstås enligt grekisk rätt och huruvida det är lämpligt att skilja mellan bogsering i hamnområden och utanför hamnområden när tillämpningsområdet för ovannämnda förordning skall fastställas.

14 Kommissionen anser för det första, även om den har medgett att bogseringstjänster inte uttryckligen anges som "sjötransporttjänster" i artikel 2.1 i förordning nr 3577/92, att uppräkningen i denna bestämmelse endast är exemplifierande, eftersom den inleds med lokutionen "i synnerhet". Följaktligen skall alla sjötransporttjänster som vanligen utförs mot ersättning kvalificeras som "cabotage". Bogsering uppfyller alla villkor som anges i denna definition.

15 Den grekiska regeringen har tvärtemot påpekat att lokutionen "i synnerhet" i artikel 2.1 i förordning nr 3577/92 [ειδικότερα i den grekiska språkversionen] skall förstås som "närmare bestämt" och att det därför är frågan om en uttömmande uppräkning.

16 Begreppet "sjötransporttjänster" definieras dessutom uttryckligen i artikel 1.4 i förordning nr 4055/86.

17 Den grekiska regeringen anser att begreppet sjötransporttjänster definieras på samma sätt i förordningarna nr 3577/92 och 4055/86. Ovannämnda regering anser att syftet med transporten, förutom de omständigheter som kommissionen har nämnt, nämligen transport av passagerare eller gods, är uttömmande reglerat i båda fallen. Samma regering har tillfogat att assistans till havs inte heller utgör vad som traditionellt förstås med en transport och att havererade fartyg inte längre kan anses transportera gods.

18 Kommissionen har genmält att, trots att definitionen av "sjötransporttjänster" i artikel 1.4 i förordning nr 4055/86 även inbegriper bogsering, skall definitionen, enligt kommissionen, hur som helst inte tillämpas i förevarande fall eftersom ovannämnda förordning endast avser internationella sjötransporttjänster.

19 Kommissionen har för det andra gjort gällande att det framgår av artikel 3 i presidentdekret nr 45/83 att bogsering inte alltid betraktas som en underordnad tjänst i förhållande till cabotage enligt grekisk rätt, eftersom likheten mellan sjötransporttjänster och bogsering har medfört att de grekiska myndigheterna med avsteg från artikel 1 i samma dekret, förvisso under strikta villkor, har godkänt att bogseringstjänster får utföras av bogserbåtar som för utländsk flagg.

20 Den grekiska regeringen har bemött denna invändning med att bogsering och assistans till havs enligt grekisk rätt utgör underordnade tjänster vars enda syfte är att säkerställa genomförandet av sjötransporttjänster. Den omständigheten att ett fartyg eller någon annan flytfarkost som inte kan förflytta sig av egen drift bogseras räcker inte för att denna tjänst inte längre skall anses som underordnad och därmed

betraktas som en sjötransport. Bogsering omfattas således inte av tillämpningsområdet för förordning nr 3577/92 på grund av att det saknas ett direkt samband mellan det som transporteras och bogseraren. Kommissionen har dessutom feltolkat tillämpningsområdet för artiklarna 1 respektive 3 i presidentdekret nr 45/83 när den ansåg att artikel 3 utgjorde ett undantag till artikel 1 i samma dekret. Den grekiska regeringen har i detta sammanhang påpekat att artikel 1 i ovannämnda dekret avser professionell bogsering mellan två platser på grekiskt territorialvatten medan tillämpningsområdet för artikel 3 i samma dekret begränsas till att avse situationer som innehåller ett utländskt inslag.

21 Kommissionen anser för det tredje att de grekiska myndigheterna inte har gjort någon åtskillnad mellan bogseringstjänster som utförs på hamnområden och de som utförs utanför hamnområden, vilket strider mot vad som uttalats i de förslag som kommissionen nyligen lagt fram om tillträde till marknaden för hamntjänster. Dessa förslag har inget samband med cabotage utanför hamnområden där det följaktligen är förordning nr 3577/92 som skall tillämpas.

22 Den grekiska regeringen anser inte att det finns några skäl att tillämpa olika regelverk för bogseringstjänster beroende på om de har utförts inom eller utanför hamnområdet. Den åtskillnad som görs utifrån var tjänsten har ägt rum är således godtycklig, saknar all rättslig grund och skapar rättsosäkerhet vid tillämpningen av förordning nr 3577/92.

Domstolens bedömning

23 Det skall inledningsvis påpekas att enligt artikel 51.1 EG regleras fri rörlighet av tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter, till vilka hör artikel 80.2 EG enligt vilken Europeiska unionens råd får besluta om lämpliga bestämmelser för sjöfarten.

24 Rådet har med stöd av denna sistnämnda bestämmelse antagit förordning nr 3577/92, vilken syftar till att göra det möjligt att fritt tillhandahålla cabotagetjänster på de villkor och med de begränsningar som föreskrivs i förordningen.

25 Av artikel 1 i denna förordning framgår principen att det inom Europeiska gemenskapen skall gälla frihet att tillhandahålla cabotagetjänster. Villkoren för att tillämpa principen om frihet att tillhandahålla tjänster, som avses bland annat i artikel 49 EG, har således utökats till att gälla även sjöcabotagetjänster (se dom av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl., REG 2001, s. I-1271, punkt 20).

26 Det framgår däremot vid en kombinerad läsning av artiklarna 51.1 EG och 80.2 EG att tjänster på sjöfartsområdet som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 3577/92 eller andra bestämmelser som har antagits med stöd av artikel 80.2 EG även fortsättningsvis regleras av medlemsstaternas nationella lagstiftning, varvid artikel 54 EG och andra allmänna bestämmelser i fördraget skall beaktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 1974 i mål 167/73, kommissionen mot Frankrike, REG 1974, s. 359; svensk specialutgåva, volym 2, s. 257, punkt 32).

27 Eftersom kommissionen endast har grundat sin talan på att artikel 1 i förordning nr 3577/92 har åsidosatts skall det bara prövas huruvida bogseringstjänsterna på öppet hav, som utgör sådana tjänster på sjöfartsområdet som avses i artikel 80.2 EG, omfattas av tillämpningsområdet för ovannämnda förordning och utgör "sjötransporter inom en medlemsstat (cabotage)" enligt definitionen i artikel 2.1 i samma förordning. Domstolen skall nämligen endast pröva de anmärkningar som

kommissionen har anfört i sin ansökan enligt artikel 226 EG och inte yrkanden därutöver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, s. I-5251, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

28 Bogsering omfattas inte uttryckligen av artikel 2.1 i förordning nr 3577/92. Den omständighet att uppräkningen av cabotagetjänster i den mening som avses i ovannämnda artikel föregås av "i synnerhet" gör att uppräkningen inte heller kan anses som en uttömmande uppräkning.

29 Trots att uppräkningen i artikel 2.1 i förordning nr 3577/92 inte är uttömmande följer det av en samlad tolkning av denna bestämmelse att uppräkningen omfattas av tillämpningsområdet för tjänster som dels normalt utförs mot ersättning, dels har som syfte, vilket illustreras av de viktigaste kännetecknen för cabotage som anges i den artikeln, att tillhandahålla sjötransporter av passagerare eller gods mellan områden på en och samma medlemsstats territorium.

30 Denna tolkning bekräftas, som den grekiska regeringen med rätta har påpekat, av ordalydelsen av artikel 1.4 i förordning nr 4055/86. Enligt denna bestämmelse skall transport av passagerare eller gods till sjöss mellan hamnar i en medlemsstat och hamnar eller offshore-anläggningar i ett tredjeland mot ersättning anses som sjötransporttjänster.

31 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 45–47 i sitt förslag till avgörande skiljer sig bogsering från cabotage, såsom dessa begrepp definieras i artikel 2.1 i förordning nr 3577/92. Även om bogsering normalt utförs mot ersättning inbegriper

den nämligen vanligtvis inte direkt sjötransport av passagerare eller gods. Det är snarare fråga om att assistera ett fartyg, en rigg, plattform eller ett sjömärke. En bogserbåt som hjälper ett annat fartyg att manövrera eller som kompletterar det fartygets egna maskineri eller ersätter detta vid haveri, bistår det fartyg som transporterar passagerare eller gods. Bogseraren är inte i sig ett transportfartyg.

32 Det skulle således inte endast strida mot syftet med förordning nr 3577/92 utan även mot rättssäkerheten i fråga om förordningens räckvidd att under dessa omständigheter utsträcka tillämpningsområdet för lokutionen "i synnerhet" i artikel 2.1 i förordningen så att den omfattar eventuella tjänster som på något sätt är relaterade till eller underordnade tillhandhållandet av sjötransporttjänster inom medlemsstaterna, oberoende av om dessa tjänster har grunddrag som är gemensamma med de tjänster som uttryckligen definieras i artikel 2.1.

33 Härav följer att bogsering inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.1 i förordning nr 3577/92.

34 Mot bakgrund av samtliga ovan anförda överväganden skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

35 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Grekland har yrkat att kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna och eftersom kommissionen har tappat målet skall kommissionen ersätta rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter