

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
CARL OTTO LENZ
vom 12. Juli 1994 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

A — Einführung

1. I. In dem vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren legt die Kommission der Französischen Republik zur Last, gegen Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 ¹ verstoßen zu haben, die auf dem Gebiet der Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs eingeführt hat. Dieser Verstoß soll darin gelegen haben, daß der beklagte Mitgliedstaat im Passagierverkehr unterschiedliche Gebühren für die Benutzung der französischen Hafeneinrichtungen erhoben hat, je nachdem, ob es sich um Beförderungen zwischen inländischen Häfen oder um Beförderungen zwischen diesen Häfen und denen anderer Mitgliedstaaten gehandelt hat.

2. Die Verordnung Nr. 4055/86 ist auf der Grundlage von Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages erlassen worden, da für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gemäß Artikel 61 des Vertrages die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten ². Auf diesem Gebiet ist es Aufgabe der Gemeinschaft, im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik das Ziel von Artikel 59 des Vertrages zu erreichen ³.

3. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4055/86 bestimmt hierzu in nahezu wörtlicher Anlehnung an diesen Artikel 59:

„Der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs in der Seeschifffahrt zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern gilt für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Dienstleistungsnehmers.“

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Verordnung 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).

2 — Siehe auch die zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 4055/86.

3 — Ständige Rechtsprechung: Siehe zuletzt das Urteil vom 17. Mai 1994 in der Rechtssache C-18/93 (Corsica Ferries Italia, Slg. 1994, I-1783, Randnr. 24).

4. In den Absätzen 2, 3 und 4 wird folgendes bestimmt:

„(2) Diese Verordnung gilt auch für außerhalb der Gemeinschaft ansässige Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und für Linienreedereien mit Sitz außerhalb der Gemeinschaft, die von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates kontrolliert werden, sofern deren Schiffe in diesem Mitgliedstaat nach den dort geltenden Rechtsvorschriften registriert sind.

(3) Die Bestimmungen der Artikel 55 bis 58 und des Artikels 62 des Vertrages finden auf das von dieser Verordnung geregelte Sachgebiet Anwendung.

(4) 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) *Innere Gemeinschaftlicher Schiffsverkehr*

Die Beförderungen von Personen oder Gütern auf dem Seewege zwischen dem Hafen eines Mitgliedstaates und dem Hafen oder der Offshoreanlage eines anderen Mitgliedstaates;

...“

5. Artikel 8 der Verordnung überträgt das in Artikel 60 Absatz 3 des Vertrages verankerte Prinzip in den Anwendungsbereich der Verordnung und bestimmt hierzu:

„Wer Seeverkehrsleistungen erbringt, kann dazu unbeschadet der Bestimmungen des Vertrages über das Niederlassungsrecht seine Geschäftstätigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung erbracht wird, einstweilig unter denselben Bedingungen ausüben, die dieser Staat für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt.“

6. Die Artikel 2 bis 4 der Verordnung enthalten Übergangsregeln in bezug auf „einseitige nationale Beschränkungen im Bereich der Beförderung bestimmter Güter“ sowie im Hinblick auf zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern bestehende „Ladungsanteilvereinbarungen“⁴. Derartige Vereinbarungen können in Zukunft nur unter den Voraussetzungen der Artikel 5 und 6 geschlossen werden. Im übrigen sieht der Text der Verordnung keine Beschränkungen der mit ihrem Artikel 1 gewährten Dienstleistungsfreiheit vor. Insbesondere fehlt es, von den genannten Ausnahmen abgesehen, an einer Übergangsfrist, so daß das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit seit dem 1. Januar 1987, dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung, Anwendung findet (Artikel 12).

4 — Aus diesen Vorschriften erklärt sich übrigens Artikel 9 der Verordnung, der Artikel 65 des Vertrages nachgebildet ist.

7. Da sich der sachliche Anwendungsbereich dieser Verordnung auf Transporte zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten beschränkt, hat der Rat es für angebracht gehalten, sie durch eine Verordnung betreffend den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) zu ergänzen, nämlich die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92⁵. In Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung heißt es:

„Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates (Seekabotage) für Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter Flagge eines Mitgliedstaates fahren, sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage in diesem Mitgliedstaat zugelassen zu werden; hierin eingeschlossen sind die in EUROS registrierten Schiffe, sobald dieses Register vom Rat gebilligt ist.“

8. Artikel 2 Nr. 1 bestimmt folgendes:

„Im Sinne dieser Verordnung sind

1. ‚Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaates (Seekabotage)‘ Dienst-

leistungen, 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 Mitgliedstaates, ohne daß Inselhäfen angelaufen werden;
- b) Offshore-Versorgungsdienste: Die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg zwischen Häfen eines Mitgliedstaates und Anlagen oder Konstruktionen auf dem Festlandssockel dieses Mitgliedstaates;
- 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 Mitgliedstaates;

— Häfen auf den Inseln innerhalb eines Mitgliedstaates.

⁵ — Verordnung 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).

...“

9. Artikel 6 Absatz 1, letzter Gedankenstrich, sieht nachstehende Ausnahmeregelung vor:

„Folgende Seeverkehrsdienstleistungen im Mittelmeerraum und entlang der Küste Spaniens, Portugals und Frankreichs werden im Wege einer Sonderregelung von der Anwendung dieser Verordnung zeitweilig ausgenommen:

...

— Linien-, Passagier- und Fährdienste bis zum 1. Januar 1999.“

10. Die Verordnung Nr. 3577/92 ist nach ihrem Artikel 11 am 1. Januar 1993 in Kraft getreten.

11. Der Vorwurf der Kommission, um den es im vorliegenden Verfahren geht, knüpft hauptsächlich an die Verordnung Nr. 4055/86 an. Mit deren Vorschriften unvereinbar sind nach Ansicht der Kommission die Artikel R 212-17, R 212-19 sowie

R 212-20 des französischen Code des ports maritimes (Gesetzbuch über Seehäfen)⁶. Dort ist die für die Benutzung der französischen Seehäfen vorgesehene Hafengebühr (Artikel L 211-1 des Code) näher geregelt. Bei Ablauf der Frist, die die Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hatte (etwa im April 1993⁷ waren diese Bestimmungen in der Fassung vom 1. Oktober 1992⁸ anwendbar).

12. Nach Artikel R 212-17 wird in den Seehäfen des französischen Mutterlandes beim Reeder eine Gebühr für Passagiere erhoben, die ausgeschifft, eingeschifft oder umgeschifft werden. Der Reeder kann diese Gebühr auf die Passagiere umlegen.

13. Artikel R 212-19 Absatz 1⁹ legte hinsichtlich der Gebühren, die in den *Seehäfen des französischen Festlandes* bei Benutzung eines Luftkissenbootes oder anderen Handelsschiffes anfallen, folgende Formeln fest:

— Passagiere, die nach einem Hafen des französischen Festlandes reisen: 8,28 FF (ermäßigt um 50 % bei Passagieren, die in

6 — Siehe die kodifizierte Fassung gemäß dem Dekret Nr. 78-487 (*Amisblatt der Französischen Republik [JORF]*) vom 2. April 1978).

7 — Die mit Gründen versehene Stellungnahme datiert vom 25. Januar 1993. Dort war bestimmt worden, daß der betreffende Mitgliedstaat innerhalb von zwei Monaten ab Notifikation der Stellungnahme nachkommen sollte. Ich nehme an, daß dieses Dokument alsbald nach seiner Abfassung notifiziert wurde.

8 — Dekret Nr. 92-1089 (*JORF*) vom 7. Oktober 1992).

9 — Absatz 2 sah gewisse Ermäßigungen vor, die aber für den vorliegenden Rechtsstreit ohne Belang sind.

- der IV. Klasse reisen). Passagiere von Luftkissenbooten oder von Schiffen mit einer einzigen Klasse werden für die Erhebung der Gebühr den Passagieren gleichgestellt, die in der II. Klasse reisen (Nr. 1).
- Passagiere, die nach einem Hafen der britischen Inseln oder der Kanalinseln reisen oder von dort herkommen: 17,52 FF (Nr. 2).
 - Passagiere, die nach einem Hafen in Europa (außer den in den Nrn. 1 und 2 genannten Häfen) oder nach einem Hafen im Mittelmeerbecken reisen oder von dort herkommen: 21,01 FF (Nr. 3).
 - Passagiere, die nach jedem anderen Hafen reisen oder von dort herkommen: 74,81 FF (Nr. 4).
14. Nach Artikel R 212-10 Absatz 1 waren in den Seehäfen Korsikas dieselben Gebühren wie folgt bemessen:
- Passagiere, die nach einem Hafen Korsikas, des französischen Festlandes oder Sardinien reisen: 8,28 FF (ermäßigt um 50 % bei Passagieren, die in der IV. Klasse reisen) (Nr. 1).
 - Passagiere, die nach einem Hafen in Europa (mit Ausnahme der in Nr. 1 genannten Häfen) oder nach einem Hafen in Nordafrika reisen oder von dort herkommen: 8,28 FF (Nr. 2).
 - Passagiere, die nach jedem anderen Hafen reisen oder von dort herkommen: 49,88 FF (Nr. 3).
15. II. Die Kommission beanstandet diese Vorschriften unter einem zweifachen Aspekt:
- Zum einen enthielten sie einen unterschiedlichen Satz, je nachdem, ob die Beförderung nach einem französischen oder dem Hafen eines anderen Mitgliedstaates der Gemeinschaft erfolge (außer bei Beförderungen von Korsika nach Sardinien).
 - Zum anderen werde die Gebühr bei Beförderungen zwischen französischen Häfen nur bei der Einschiffung erhoben, während sie bei Beförderungen zwischen Häfen Frankreichs und Häfen anderer Mitgliedstaaten bei der Einschiffung wie auch bei der Ausschiffung erhoben werde.
16. Diese Regelung unterscheide („diskriminiere“) somit zwischen Verkehrsdienstleistungen von und nach französischen Häfen und solchen, die von einem Hafen in einem

anderen Mitgliedstaat aus oder dorthin erbracht würden und somit ein grenzüberschreitendes Element aufwiesen. Dies geschehe, obwohl die Hafenenutzung, die mit der Gebühr abgegolten werden sollte, in beiden Fällen die gleiche sei. Derartige Bestimmungen könnten Einfluß darauf haben, welche Strecke die Passagiere wählen. Sie bewirkten daher eine von der Verordnung Nr. 4055/86 verbotene Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs.

18. Die französische Cour de cassation, die mit einer Klage der Firma Corsica Ferries France auf Erstattung von Hafengebühren befaßt war, hatte den Gerichtshof nach der Vereinbarkeit der genannten Regelung mit den Artikeln 59, 62 und 84 des Vertrages gefragt. Da jedoch in dem für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitraum¹³ die Verordnung Nr. 4055/86 noch nicht in Kraft war, hat der Gerichtshof entschieden:

17. Die Kommission beruft sich für diese Argumentation namentlich auf das Urteil, das der Gerichtshof am 13. Dezember 1989 in der Rechtssache Corsica Ferries I erlassen hat¹⁰. In diesem Urteil ging es ebenfalls um die französische Regelung auf dem Gebiet der Hafengebühren (in Form von Gebühren bei der Einschiffung oder Ausschiffung von Passagieren). Artikel R 212-20 des Code des ports maritimes unterschied nämlich schon in der Fassung, die für das damalige Ausgangsverfahren, betreffend die Jahre 1981 und 1982¹¹, maßgeblich war, je nach der Transportstrecke, die von oder nach korsischen Häfen zurückgelegt wurde. Diese Unterscheidung bezog sich zwar nicht auf den Gebührensatz, wohl aber auf die *Bemessungsgrundlage*: Die Gebühr wurde auf alle Passagiere erhoben, deren *Zielhafen* sich in *Korsika*, auf dem *französischen Festland* oder in *Sardinien* befand (also nur bei der Einschiffung), während sie in gleicher Höhe auf Passagiere erhoben wurde, *die von europäischen Häfen kamen oder sich dorthin begaben* (also bei der Einschiffung und bei der Ausschiffung)¹².

„Der EWG-Vertrag, insbesondere seine Artikel 59, 61, 62 und 84, verbot es vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 4055/86 ... nicht, daß ein Mitgliedstaat anläßlich der Benutzung von auf seinem Inselterritorium gelegenen Hafeneinrichtungen durch ein Schiff Gebühren bei der Ausschiffung und bei der Einschiffung der Passagiere erhob, wenn die Passagiere von Häfen in einem anderen Mitgliedstaat kamen oder sich dorthin begaben, während solche Gebühren im Verkehr zwischen zwei im Inland gelegenen Häfen nur für die Einschiffung bei der Abfahrt vom Inselhafen erhoben wurden.“

19. Er hat jedoch, worauf die Kommission nachdrücklich hinweist, ebenfalls erklärt,

„daß die französischen Rechtsvorschriften, um die es im Ausgangsverfahren geht, geeignet sind, den freien Dienstleistungsverkehr

10 — Urteil in der Rechtssache C-49/89 (Corsica Ferries France/Direction générale des douanes françaises, Slg. 1989, 4441).

11 — Siehe Randnummer 14 des in der vorigen Fußnote zitierten Urteils.

12 — Siehe den zweiten Absatz von Nummer I.1. des Sitzungsberichts in der Rechtssache C-49/89.

13 — Oben Nr. 17.

innerhalb der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 59 Absatz 1 EWG-Vertrag zu beschränken, da sie die Dienstleistungserbringer, die Beförderungen zwischen einem Hafen im Inland und einem Hafen in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft durchführen, gegenüber denjenigen diskriminieren, die Beförderungen zwischen zwei inländischen Häfen vornehmen.“

20. Die Kommission meint außerdem, daß die Verordnung Nr. 3577/92 — auf die sich der beklagte Mitgliedstaat übrigens, wie ich gleich noch ausführen werde, zu seiner Verteidigung beruft — die von ihr beanstandete Diskriminierung noch verschärfe. Die streitigen Vorschriften diskriminierten zwar nicht unmittelbar nach der Staatsangehörigkeit der Leistungserbringer. Angesichts von Artikel 6 der Verordnung Nr. 3577/92 dürfe aber bis zum Jahre 1999 die Seekabotage nur von französischen Reedern mit Schiffen unter französischer Flagge ausgeübt werden, während sich Reeder aus anderen Mitgliedstaaten auf Verkehrsdienste zwischen französischen Häfen und Häfen anderer Mitgliedstaaten beschränken müßten. Daher schüfen die streitigen Vorschriften zusätzlich eine verschleierte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

21. *III.* Der beklagte Mitgliedstaat macht demgegenüber geltend, daß sich die Verordnung Nr. 4055/86 nur auf Verkehrsdienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten beziehe, während die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet der Seekabotage in der Verordnung Nr. 3577/92 geregelt sei. Nach Arti-

kel 6 der letztgenannten Verordnung seien aber Kabotagetransporte im Falle Frankreichs bis zum 1. Januar 1999 von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen. In beiden Gruppen von Dienstleistungen genüge Frankreich den Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit ergäben. Diese Anforderungen bestünden in der „Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Leistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstandes, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll.“¹⁴

22. Entsprechend diesem Grundsatz würden alle Wirtschaftsteilnehmer, die von oder nach einem französischen Hafen innergemeinschaftliche oder Drittlandstransporte durchführten, im Hinblick auf die Passagiergebühr rechtlich gleichbehandelt. Es gebe keinerlei Diskriminierung zwischen den französischen Wirtschaftsteilnehmern und denen anderer Mitgliedstaaten. Auch würden alle Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die französische Kabotageverordnung gleichbehandelt.

23. Ob Frankreich die Nichtdiskriminierungsvorschriften des Vertrages einhalte, müsse für jede der beiden Gruppen von Dienstleistungen getrennt festgestellt werden. Nicht könne man, wie die Kommission dies tue, die eine französische Regelung mit

14 — Urteil vom 3. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 62/81 und 63/81 (Seco/EVI, Slg. 1982, 223, Randnr. 8). Siehe aus jüngerer Zeit die Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-289/89 (Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Randnr. 10) sowie in der Rechtssache C-353/89 (Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-4069, Randnr. 14).

der anderen vergleichen. Der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Seeverkehrs, so fügt die französische Regierung in ihrer Gegenerwiderung hinzu, bedeute nämlich nicht, daß innergemeinschaftliche Transporte nicht anders geregelt werden könnten als inländische, zumal wenn dieser Grundsatz nur für eine der beiden Gruppen von Transporten gelte.

Dienstleistungsfreiheit auf Kabotagetransporte in Frankreich noch nicht anwendbar sei. Außerdem werde der innergemeinschaftliche Passagierverkehr von und nach französischen Häfen, der den höheren Gebühren unterliege, zu einem großen Teil von französischen Gesellschaften oder solchen durchgeführt, die in Frankreich niedergelassen seien.

24. Was das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-49/89 angeht, so könne aus dessen Tenor keine Schlußfolgerung gezogen werden. Der Gerichtshof habe seinerzeit zu der Frage der Vereinbarkeit der französischen Regelung mit der Verordnung Nr. 4055/86 nicht Stellung nehmen müssen, da diese *ratione temporis* nicht anwendbar gewesen sei. Wenn der Gerichtshof erklärt habe, daß die französischen Vorschriften „geeignet sind“¹⁵, den freien Dienstleistungsverkehr zu beschränken, so bedeute dies nicht, daß sie eine solche Beschränkung darstellten, sondern daß sie die Möglichkeit hierzu in sich trügen. Der Gerichtshof habe nicht die Voraussetzungen genannt, unter denen sich diese Möglichkeit verwirkliche.

26. Ebenfalls nicht stichhaltig ist nach Ansicht der französischen Regierung das Argument der Kommission, wonach das System der französischen Vorschriften den Verkehr zwischen französischen Häfen gegenüber den innergemeinschaftlichen Transporten bevorzuge. Einerseits sei der Unterschied in den Gebühren in Anbetracht der Beförderungstarife zu geringfügig, um auf die Wahl des Reiseziels Einfluß nehmen zu können oder den Wettbewerb zugunsten der inländischen Seeverkehrsdienste mehr als nur in ganz marginaler Weise zu verändern. Andererseits betreffe die fragliche Rüge der Kommission nicht die Regeln des Vertrages über die Dienstleistungsfreiheit, sondern die über den Wettbewerb. Die Klage der Kommission erstreckte sich aber nicht auf die Wettbewerbsregeln.

25. Die französische Regierung wendet sich auch gegen das Argument der Kommission, wonach eine verschleierte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit des Leistungserbringers vorliege. Daß nur französische Gesellschaften oder solche mit Sitz in Frankreich zur Kabotage zugelassen seien und somit in den Genuß der günstigeren Gebühren kämen, liege daran, daß — nach der Gemeinschaftsregelung selbst — die

27. In der mündlichen Verhandlung hat die französische Regierung noch geltend gemacht, daß die von der Kommission ins Auge gefaßten Verkehrsdienstleistungen, d. h. jene zwischen dem französischen Festland und Korsika einerseits und zwischen Korsika und Italien andererseits, unterschiedlicher Natur seien. Die Kabotagedienste zwischen Korsika und dem Festland würden aufgrund einer von den örtlichen

15 — Siehe oben, Nr. 19.

Gemeinwesen Korsikas gewährten Konzession wahrgenommen, nach der diese Dienste während des gesamten Jahres eine angemessene Frequenz aufweisen müßten und sie zu besonderen Tarifbedingungen erfolgten. Dagegen habe der Verkehr zwischen Korsika und Italien Saisoncharakter und werde auf rein kommerzieller Basis abgewickelt. Dies geschehe zu Tarifen, die geringer seien als jene, die zwischen Korsika und dem Festland gälten, und dieser Unterschied habe schon bestanden, bevor man die Erhebung der Gebühr bei der Ausschiffung eingestellt habe¹⁶. Die Argumente der Kommission seien daher in der Sache ganz und gar theoretisch.

28. Der Vollständigkeit halber ist schließlich darauf hinzuweisen, daß nach übereinstimmender Auskunft der Parteien in der mündlichen Verhandlung die streitigen Vorschriften nach Einreichung der Gegenerwiderung geändert worden sind. Nach dem neuen Text¹⁷ wird die Gebühr nunmehr für beide hier in Rede stehenden Transportarten bei der Einschiffung und Ausschiffung nach einheitlichen Sätzen erhoben.

29. IV. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Arti-

kel 1 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 verstoßen hat, indem sie eine Regelung aufrechterhalten hat, wonach bei der Ausschiffung und bei der Einschiffung der Passagiere anlässlich der Benutzung von auf ihrem Kontinental- oder Inselterritorium gelegenen Hafeneinrichtungen durch ein Schiff Gebühren erhoben werden, wenn die Passagiere von Häfen in einem anderen Mitgliedstaat kommen oder sich dorthin begeben, während diese Gebühren im Verkehr zwischen zwei im Inland gelegenen Häfen nur für die Einschiffung bei der Abfahrt vom Kontinental- oder Inselhafen erhoben werden, und indem sie gegenüber dem Satz für Passagiere, deren Zielort ein im Inland gelegener Hafen ist, höhere Gebührensätze aufrechterhalten hat, wenn die Passagiere von Häfen in einem anderen Mitgliedstaat kommen oder sich dorthin begeben;

— der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Französische Republik beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

¹⁶ — Zwischen dem 27. Januar 1969 und dem 12. März 1981 wurde in dem Verkehr zwischen Korsika und Italien nur eine einmalige Gebühr (bei der Einschiffung) erhoben: siehe den dritten Absatz von Nr. I.1. des Sitzungsberichtes in der Rechtssache C-49/89.

¹⁷ — Siehe *JORF* vom 28. Mai 1994.

B — Stellungnahme

30. I. Die Klage der Kommission wirft hauptsächlich die Frage auf, ob es gegen die mit der Verordnung Nr. 4055/86 gewährte Dienstleistungsfreiheit verstößt, daß die Gebührenregelung für inländische Transporte für die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer günstiger war als für innergemeinschaftliche Transporte. Die Kommission sieht hierin einen selbständigen Vertragsverstoß. Die behauptete verschleierte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist dagegen in der Vorstellung der Kommission, wie sie in deren vorhin zusammengefaßten Argumenten zum Ausdruck kommt, nur eine Nebenfolge dieses Verstoßes.

31. II. Zu der Frage, die nach diesen Überlegungen den Kern des Rechtsstreits ausmacht, ist vorab festzustellen, daß die französische Regelung nicht nach der Staatsangehörigkeit oder der Niederlassung des Dienstleistungserbringers, sondern nach der jeweiligen Transportstrecke unterscheidet.

32. Es ist daher zu prüfen, ob der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit, so wie er in der Verordnung Nr. 4055/86 definiert ist, über Regelungen hinaus, die nach Staatsangehörigkeit oder Niederlassung diskriminieren, auch Regelungen verbietet, die die hier fragliche Unterscheidung treffen.

33. Abgesehen von dem Urteil in der Rechtssache Corsica Ferries I, dessen Wert als Referenz zwischen den Parteien umstritten ist, hat der Gerichtshof zu dieser Frage noch nicht Stellung genommen. Wohl aber lassen sich aus Urteilen, die in anderen Bereichen zur Auslegung der Grundfreiheiten ergangen sind, nützliche Hinweise entnehmen, wenn man sich eine Konstante dieser Grundfreiheiten vor Augen hält. Diese Konstante besteht darin, daß die Ausübung der Grundfreiheiten stets — mindestens — zwei Mitgliedstaaten der Gemeinschaft berührt: Sachverhalte, die in jeder Hinsicht auf das Gebiet eines Mitgliedstaates begrenzt sind, werden nicht von den Grundfreiheiten erfaßt¹⁸.

34. Damit nun die Grundfreiheiten ihre volle Wirkung entfalten können, müssen alle betroffenen Staaten an deren Verwirklichung mitarbeiten, das heißt daran, daß das Überschreiten einer innergemeinschaftlichen Grenze nicht durch spezifische Hindernisse beeinträchtigt wird.

35. Diese Überlegung liegt bereits dem Aufbau der Artikel 30 ff. zugrunde: Nicht nur dem Einfuhrstaat (Artikel 30) sondern auch dem Ausfuhrstaat (Artikel 34) ist es untersagt, den freien Warenverkehr zu behindern.

18 — Zum freien Dienstleistungsverkehr siehe z. B. das Urteil vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90 (Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 37).

36. Die letztgenannte Vorschrift bezieht sich, wie der Gerichtshof seit dem Urteil Groenveld¹⁹

Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit anwendbar. Was die in den Artikeln 52 ff. geregelte Niederlassungsfreiheit angeht, hat der Gerichtshof im Urteil Daily Mail²¹ folgendes ausgeführt:

in ständiger Rechtsprechung festgestellt hat, auf „nationale Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaates und seinen Außenhandel schaffen, so daß die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt“.

„Zwar sollen diese Bestimmungen ihrer Fassung nach insbesondere die Inländerbehandlung im Aufnahmestaat sicherstellen, sie verbieten es aber auch dem Herkunftsstaat, die Niederlassung seiner Staatsangehörigen oder einer nach seinem Recht gegründeten, der Definition des Artikels 58 genügenden Gesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat zu behindern. Wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, wären die in Artikel 52 ff. gewährten Rechte sinnentleert, wenn der Herkunftsstaat Unternehmen verbieten könnte, auszuwandern, um sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen. Für natürliche Personen ist das Recht zur Ausreise aus dem Hoheitsgebiet zu diesem Zweck ausdrücklich in der Richtlinie 73/148 geregelt“

37. Mit anderen Worten: Der Ausfuhrmitgliedstaat, in dem die Handlung zur Wahrnehmung der Grundfreiheit ihren Anfang nimmt, darf Warenbewegungen, die über seine Grenze hinausgehen und somit das für den Artikel 30 ff. maßgebliche grenzüberschreitende Element aufweisen, nicht schlechter stellen als jene, die sich innerhalb dieser Grenzen halten und denen dieses Element somit fehlt.

38. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache Peralta²⁰ erläutert habe, ist dasselbe Prinzip auch in den Bereichen der

39. In dieselbe Logik fügt sich auch das Urteil Corsica Ferries I und namentlich dessen vorhin²² zitierte Randnummer 7 ein. Die an jener Stelle angestellte Überlegung steht im Einklang mit den Schlußanträgen, die ich in derselben Rechtssache vorgelegt habe. Dort habe ich die Ansicht vertreten, daß, hätte die Verordnung Nr. 4055/86 schon in dem damals maßgeblichen Zeitraum gegolten, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs vorgelegen hätte, weil für die

19 — Urteil vom 8. November 1979 in der Rechtssache 15/79 (Groenveld/Produktschap voor Vee en Vlees, Slg. 1979, 3409, Randnr. 7).

20 — Schlußanträge vom 11. Mai 1994 in der Rechtssache C-379/92 (Strafverfahren gegen Matteo Peralta, Slg. 1994, I-3453, Nrn. 90 bis 93).

21 — Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 81/87 (Daily Mail, Slg. 1988, 5483, Randnr. 19).

22 — Oben, Nr. 19.

grenzüberschreitenden Transporte nicht die gleichen Bedingungen galten wie für die rein inländischen Transporte²³.

40. Befördert nämlich ein in einem Mitgliedstaat A niedergelassener Wirtschaftsteilnehmer (auf dem Seewege) Personen oder Güter zwischen diesem Staat und einem anderen Mitgliedstaat B, so weist diese Beförderung ein für die Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 1 der Verordnung Nr. 4055/86 erhebliches grenzüberschreitendes Element auf, da diese Dienstleistung zumindest zum Teil in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Niederlassung dieses Wirtschaftsteilnehmers erbracht wird²⁴. Wird nun an einen Transport, der dieses grenzüberschreitende Element aufweist, eine schlechtere Behandlung geknüpft als an einen Transport, dem dieses Element fehlt, so wird die Dienstleistungsfreiheit dieses Wirtschaftsteilnehmers durch ein Hindernis der Art beeinträchtigt, wie es auf dem Gebiet des Warenverkehrs Gegenstand der Rechtsprechung Groenveld ist.

41. Dieser Gedankengang wird auch nicht durch die Überlegung der französischen Regierung beeinträchtigt, daß der zum Vergleich herangezogene rein innerstaatliche Verkehr bis zum 1. Januar 1999 noch nicht der Dienstleistungsfreiheit unterliegt. Es genügt für die vorliegenden Zwecke, daß ein

Kabotagemarkt existiert — der gegenüber dem Markt, in dem die französischen Reeder als Ausführer von Dienstleistungen auftreten, bevorzugt wird. Wie die französische Regierung eingeräumt hat, existiert ein solcher Kabotagemarkt, namentlich zwischen Korsika und dem französischen Festland. Daß auf diesem Markt die Dienstleistungsfreiheit noch nicht gilt, bedeutet lediglich, daß Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten keinen Anspruch auf Zugang zu diesem Markt haben. Das aber hat nichts mit dem vorhin postulierten Anspruch zu tun, Dienstleistungen, die das Gebiet anderer Mitgliedstaaten berühren, unter denselben Bedingungen erbringen zu können wie jene, die nur das Gebiet des Mitgliedstaates der Niederlassung berühren²⁵.

42. Richtig ist allerdings, daß all diese Überlegungen unmittelbar nur in Frankreich niedergelassene Wirtschaftsteilnehmer betreffen. Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten (wie auch die ihnen gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung Nr. 4055/86 gleichgestellten Wirtschaftsteilnehmer), die Verkehrsdienstleistungen zwischen Frankreich und anderen Mitgliedstaaten erbringen, sind im Verhältnis zu Frankreich nicht Ausführer sondern Einführer dieser Dienstleistungen²⁶. Insofern ent-

23 — Schlußanträge vom 8. November 1989, Slg. 1989, 4447, 4450, Nr. 17.

24 — Vgl. Randnrn. 9 und 10 der Urteile vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-154/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-659) und in der Rechtssache C-198/89 (Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-727); Randnrn. 8 und 9 des Urteils vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-180/89 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-709). Siehe auch meine Schlußanträge in der Rechtssache Peralta (Fußnote 20, Nrn. 74 und 75).

25 — Siehe auch Nr. 23 meiner Schlußanträge in der Rechtssache C-49/89 (oben, Fußnote 23).

26 — Während im Falle des Warenverkehrs der Ausfuhrvorgang den Staat betrifft, in dem sich die Ware (vor ihrer Ausfuhr) im freien Verkehr befindet, ist, im Sinne der vorhin angestellten Überlegungen, bei der Dienstleistungsfreiheit „Ausfuhrstaat“ der Staat der Niederlassung, von der aus die Dienstleistung erbracht wird. Zu der Problematik von Dienstleistungen, die zum Zwecke der Umgehung inländischer Vorschriften von einer Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat aus erbracht werden, vgl. meine Schlußanträge vom 16. Juni 1994 in der Rechtssache C-23/93 (TV 10 SA/Commissariaat voor de Media, Urteil vom 5. Oktober 1994, Slg. 1994, I-4795, I-4797) und die dort erörterte Rechtsprechung.

hält der vorliegende Fall, der sich auf die französischen Vorschriften in ihrer Allgemeinheit bezieht, eine neue Komponente gegenüber dem Fall *Corsica Ferries I*, der einen in Frankreich niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer betraf.

und wegen des Verhältnisses zwischen den Preisen für die beiden Transportarten die Wahl der Strecke durch die Passagiere nicht beeinflussen könnten.

43. Was diesen Punkt angeht, so brauchen wir uns nur vor Augen zu halten, was geschehen würde, wenn das günstigere Regime, das bei Kabotagetransporten gilt, im Verkehr von und nach anderen Mitgliedstaaten *nur* auf in Frankreich niedergelassene Betreiber von Schiffen erstreckt würde. Dies würde einen klaren Verstoß gegen das in Artikel 8 der Verordnung Nr. 4055/86 aufgestellte Diskriminierungsverbot bedeuten, das Teil des in Artikel 1 festgelegten „Grundsatz[es] des freien Dienstleistungsverkehrs“ ist. Entsprechend der Judikatur zu Artikel 60 Absatz 3 des Vertrages richtet sich dieser Artikel der Verordnung gegen alle Diskriminierungen des Leistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder aufgrund des Umstandes, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll ²⁷.

44. Hieraus folgt, daß die fraglichen französischen Vorschriften gegen Artikel 1 der Verordnung Nr. 4055/86 verstoßen haben.

45. Diese Schlußfolgerung wird nicht durch die Behauptung des beklagten Mitgliedstaates beeinträchtigt, daß die fraglichen Gebühren wegen der Höhe der Beförderungspreise

46. Bei dem Verbot, innerstaatliche Dienstleistungen gegenüber solchen zu bevorzugen, die das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates berühren, hat eine *De minimis*-Regel keinen Platz. Dieses Verbot stellt nämlich das Spiegelbild des Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder der Niederlassung des Dienstleistungserbringers dar. Letzteres Verbot erstreckt sich jedoch auf „sämtliche Diskriminierungen“ dieser Art ²⁸, ohne daß ein Vorbehalt für solche mit geringfügigen Wirkungen vorgesehen wäre ²⁹.

47. Das Vorbringen des beklagten Mitgliedstaates in der mündlichen Verhandlung, wo er sich auf die Unterschiede zwischen dem Verkehr zwischen Korsika und dem Festland einerseits und Korsika und Italien andererseits berufen hat ³⁰, überzeugt mich ebenfalls nicht. Es stellt im wesentlichen eine Wiederholung des soeben behandelten Arguments zur angeblichen Geringfügigkeit des Verstoßes dar und ist daher aus denselben Gründen zurückzuweisen.

28 — Siehe die in Fußnote 16 zitierten Urteile, namentlich Randnrn. 10 und 11 des Urteils der Rechtssache C-288/89 sowie Randnrn. 14 und 15 des Urteils in der Rechtssache C-353/89.

29 — Siehe auch Randnr. 8 des Urteils in der Rechtssache *Corsica Ferries I* (Fußnote 10).

30 — Siehe oben, Nr. 27.

27 — Oben Nr. 21 und Fußnote 14.

48. Sollte dieses Vorbringen dahin gehend auszulegen sein, daß sich der beklagte Mitgliedstaat zu seiner Verteidigung auf Artikel 90 Absatz 2 des Vertrages beruft, so könnte dem ebenfalls nicht gefolgt werden. Abgesehen davon, daß die Berufung auf diese Vorschrift angesichts von Artikel 42 § 2 unserer Verfahrensordnung verspätet wäre, fehlt es auch an dem Nachweis, daß die unterschiedliche Gebührenregelung zur Erfüllung der Aufgaben durch den Konzessionsträger erforderlich ist.

49. Der so festgestellte Verstoß gegen Artikel 1 der Verordnung Nr. 4055/86 hat bei Ablauf der Frist, die die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hat (und bis nach Einreichung der Gegenerwiderung), fortbestanden. Die Reform durch das Dekret Nr. 94-420 ³¹ kann in dem vorliegenden Verfahren nicht berücksichtigt werden, da es hierfür nur auf den Rechtszustand bei Ablauf der genannten Frist ankommt ³².

C — Schlußantrag

50. Aus den dargelegten Gründen schlage ich vor,

— der Klage der Kommission stattzugeben;

— dem beklagten Mitgliedstaat gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

31 — Oben, Fußnote 17.

32 — Siehe z. B. das Urteil vom 17. Juni 1987 in der Rechtssache 154/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 2717, Randnr. 6).