EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.4.2014
COM(2014) 232 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zur Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage)

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zur Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage)

Zusammenfassung

Nachdem nun seit zwanzig Jahren Erfahrungen mit der Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gesammelt wurden, hat sich die Kommission entschlossen, ihre Auslegung der Bestimmungen der Verordnung zu aktualisieren und zu ändern, um so für größere Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen. Durch diese Mitteilung werden die früheren Mitteilungen zu Auslegungsfragen der Kommission aus den Jahren 2003[1] und 2006[2] geändert und ersetzt.

Diese Mitteilung wird lediglich zu Informationszwecken vorgelegt, um zur Erläuterung der Verordnung beizutragen. Sie legt im Einzelnen dar, wie die Kommission die Verordnung anzuwenden gedenkt. Sie zielt weder auf eine Änderung der Verordnung ab, noch berührt sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Auslegungsfragen.

Zunächst wird in dieser Mitteilung festgelegt, in welchen Bereichen im Einzelnen bei der Seekabotage der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gilt. Ferner wird erläutert, wer diese Freiheit in Anspruch nehmen kann, und auf welche Dienste die Verordnung Anwendung findet.

Schließlich präzisiert die Mitteilung den Umfang der insgesamt drei Ausnahmen vom freien Dienstleistungsverkehr fest, die in der Verordnung vorgesehen sind. Erstens haben die Mitgliedstaaten die Befugnis, Besatzungsvorschriften aufzuerlegen für Schiffe von weniger als 650 BRZ und Schiffe, die Inselkabotage zwischen zwei Häfen in ihrem Staatsgebiet durchführen. Zweitens können die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen und Verträge über öffentliche Verkehrsdienste schließen, um ausreichende Liniendienste von, zwischen und nach Inseln sicherzustellen. Drittens können die Mitgliedstaaten die Kommission ersuchen, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, um einer schweren Störung des Binnenmarktes entgegenzuwirken.

[1] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) – Auslegung der Kommission vom 22.12.2003, KOM(2003) 595.

[2] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Aktualisierung und Berichtigung der Mitteilung über die Auslegung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) vom 11.5.2006, KOM(2006) 196 endg..

Die Mitteilung gibt zudem einen Überblick über die Übergangsmaßnahmen für die Anwendung dieser Verordnung auf Kroatien nach dessen Beitritt zur Union.

Schließlich enthält die Mitteilung Erläuterungen zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und Nr. 1107/70 des Rates[3] auf die Seekabotage.

[3] ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1.

1. EINLEITUNG

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates (nachstehend *„die Verordnung“*) zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage)[4], die im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes verabschiedet wurde, ist jetzt über zwanzig Jahre alt. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 1993 begann die schrittweise Liberalisierung der Seekabotage.

Seit 1993 hat die Kommission mehrfach über die wirtschaftlichen und rechtlichen Fortschritte bei dieser Liberalisierung Bericht erstattet[5]. Sie hat sich in ihren Mitteilungen zur Auslegung von 2003 und 2006 auch mit den Problemen im Zusammenhang mit der Auslegung der Verordnung befasst.

Im Fünften Bericht über die Durchführung der Verordnung[6] wird die Notwendigkeit einer weiteren Präzisierung bestimmter Aspekte der Leitlinien der Kommission für die Anwendung dieser Verordnung hervorgehoben.

Mit dieser Mitteilung aktualisiert und ändert die Kommission die bisherigen Leitlinien, um sie in Einklang mit den jüngsten Entwicklungen im EU-Recht und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu bringen und ihr geändertes Verständnis bestimmter Vorschriften der Verordnung besser zu verdeutlichen. Dies betrifft insbesondere ihre Auslegung der Bestimmungen der Verordnung zur Besatzung (Nummer 4 dieser Mitteilung) und zur Laufzeit von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste (Nummer 5.5.2 und Abschnitt 5.7 dieser Mitteilung).

Die Mitteilung stellt die bisherige Auslegung der Verordnung durch die Kommission nur zu Informationszwecken dar. Sie zielt weder auf eine Änderung der Verordnung ab, noch berührt sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Auslegungsfragen. Sie greift der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen nicht vor.

2. DIE ÖFFNUNG DES SEEKABOTAGE-MARKTES

2.1. Die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Seekabotage

Durch Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 wird die Seekabotage in den Ländern liberalisiert, in denen dieser Wirtschaftssektor den nationalen Unternehmen vorbehalten war.

---

4 ABl. L 364 vom 12.12.1992, S. 7.

5 KOM(95) 383, KOM(97) 296, KOM(2000) 99, KOM(2002) 203.

6 COM(2014) 231.

Damit ist sichergestellt, dass alle EU-Reeder Dienstleistungen zwischen zwei Häfen eines Mitgliedstaats erbringen können[7].

Die Mitgliedstaaten können diese Freiheit in keiner Weise einschränken, außer in hinreichend begründeten Ausnahmefällen. Aus diesem Grund können die Mitgliedstaaten kein System der vorherigen Genehmigung einführen, es sei denn, ein solches System 1) ist aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses (z. B. der Sicherheit von Schiffen und der Ordnung in Hafengewässern) gerechtfertigt, 2) ist notwendig und dem angestrebten Ziel angemessen und 3) beruht auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien, die den betreffenden Reedern im Voraus bekannt sind[8].

Die Mitgliedstaaten müssen die Erfüllung aller vorstehend genannten Bedingungen nachweisen, damit festgestellt werden kann, welche Systeme die Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Seekabotage beeinträchtigen[9].

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass im Hinblick auf die Kontrolle des Kabotagemarkts die Mitgliedstaaten die Reeder auffordern können, im Voraus Angaben zu den Dienstleistungen zu machen, die sie erbringen wollen. Diese Informationen können den Mitgliedstaaten dabei helfen, die tatsächliche Verkehrsnachfrage besser einzuschätzen.

Schließlich können die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Kommission den Unternehmen nicht vorschreiben, dass sie einen Vertreter auf ihrem Staatsgebiet haben müssen.

2.2. Wer kann die Dienstleistungsfreiheit in Anspruch nehmen?

In Artikel 1 der Verordnung ist festgelegt, wer die Dienstleistungsfreiheit in der Seekabotage in Anspruch nehmen kann, nämlich *„Gemeinschaftsreeder“*(1), deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren (2), sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage in diesem Mitgliedstaat zugelassen zu werden (3).

Die vorstehend genannten, von der Verordnung vorgegebenen Bedingungen, sollten genauer erläutert werden. Weiter stellt sich die Frage, ob der Markt für Schiffe geöffnet werden soll, die die vorstehend genannten Bedingungen nicht erfüllen.

2.2.1. Der Begriff des „Gemeinschaftsreeders“

In Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung wird zwischen drei Arten von „*Gemeinschaftsreedern*“ unterschieden:

---

[7] Zur Frage, wer die Dienstleistungsfreiheit in Anspruch nehmen kann, siehe Nummer 2.2.

[8] Verbundene Rechtssachen C-128/10 und C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Slg. 2011, I-1887, Randnrn. 43 ff.

[9] Siehe auch die Abschnitte 4 bis 6 dieser Mitteilung.

„a) Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die in einem Mitgliedstaat nach dem Recht dieses Staates niedergelassen und im Schiffsverkehr tätig sind,

b) Schifffahrtsgesellschaften, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet worden sind und ihre Hauptniederlassung in einem Mitgliedstaat haben und über die die tatsächliche Aufsicht in einem Mitgliedstaat ausgeübt wird, oder

c) außerhalb der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige eines Mitgliedstaats oder Reedereien, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben und von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats kontrolliert werden, wenn ihre Schiffe in einem Mitgliedstaat nach dessen Rechtsvorschriften registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren."

Die meisten Fragen wirft die Definition der Begriffe *„Aufsicht"* beziehungsweise *„kontrolliert"* auf, die in der Verordnung in Bezug auf zwei der drei aufgeführten Kategorien von *„Gemeinschaftsreedern"* verwendet werden.

Nach der Verordnung gehören zu den *„Gemeinschaftsreedern" „… Schifffahrtsgesellschaften, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet worden sind und ihre Hauptniederlassung in einem Mitgliedstaat haben und über die die tatsächliche Aufsicht in einem Mitgliedstaat ausgeübt wird"* (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b). Nach Ansicht der Kommission besagt die Formulierung *„tatsächliche Aufsicht in einem Mitgliedstaat"* in diesem Zusammenhang, dass die wichtigen Entscheidungen und das Tagesmanagement von einem Ort im Unionsgebiet aus erfolgen und dass die Sitzungen des Geschäftsführungsgremiums auf Unionsgebiet stattfinden.

Weiter gehören zu den *„Gemeinschaftsreedern" „außerhalb der Gemeinschaft niedergelassene Staatsangehörige eines Mitgliedstaats oder Reedereien, die ihren Sitz außerhalb der Gemeinschaft haben und von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats kontrolliert werden, wenn ihre Schiffe in einem Mitgliedstaat nach dessen Rechtsvorschriften registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren"* (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c)). Die Kommission ist der Auffassung, dass der Begriff der *„Kontrolle durch Staatsangehörige eines Mitgliedstaats"* im Sinne des genannten Artikels bedeutet, dass die Unionsbürger die Möglichkeit haben, einen bestimmenden Einfluss auf die Schifffahrtsgesellschaft auszuüben, wenn beispielsweise die Mehrheit des Gesellschaftskapitals oder die Mehrheit der Stimmrechte von Unionsbürgern gehalten wird oder die Unionsbürger mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der betreffenden Schifffahrtsgesellschaft bestellen können[10].

[10] Zur weiteren Orientierung siehe auch Konsolidierte Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C 95 vom 16.4.2008, S. 1.

2.2.2. Registrierung in einem Mitgliedstaat und Zugang zur Kabotage im Staat der Registrierung

Die Verordnung führt nicht die Register der Mitgliedstaaten auf, für die die Bedingungen der Registrierung und des Zugangs zur Kabotage im Staat der Registrierung erfüllt sind. Diese Liste wäre in jedem Fall im Laufe der Zeit Änderungen unterworfen.

Bei der Bedingung, dass ein Schiff in einem Mitgliedstaat registriert sein muss, geht man davon aus, dass das betreffende Register sich in einem Staatsgebiet befindet, in dem der AEUV und das dazugehörige Sekundärrecht Anwendung finden. Damit gilt die Verordnung nicht für Schiffe, die in den Registern der Niederländischen Antillen, der Insel Man, der Bermudas und der Kaimaninseln eingetragen sind[11].

In Gibraltar registrierte Schiffe haben dagegen unter denselben Bedingungen wie jedes andere in einem Mitgliedstaat eingetragene Schiff Zugang zur Seekabotage[12]. In Gibraltar registrierte Schiffe haben unter denselben Bedingungen wie jedes andere in einem Mitgliedstaat eingetragene Schiff Zugang zur Seekabotage.

Die Verordnung sieht weiter vor, dass ein Schiff eines Mitgliedstaates nur dann zur Kabotage in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen werden kann, wenn es alle Voraussetzungen erfüllt, um zur Kabotage in dem Mitgliedstaat zugelassen zu werden, in dem es registriert ist. Diese Anforderung gilt auch für Schiffe, die in einem Binnenstaat registriert sind und unter dessen Flagge fahren.

Schiffe, die im Staat der Registrierung keinen Zugang zur Kabotage haben, erhalten also auch keinen Zugang zu den Märkten der anderen Mitgliedstaaten. In gleicher Weise können für Schiffe mit bedingtem Zugang zum nationalen Markt ähnliche Bedingungen auferlegt werden, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat eingesetzt werden sollen. Beispielsweise kann, wenn die Eintragung im Zweitregister X eines Mitgliedstaats unter der Bedingung erfolgt, dass das Schiff mindestens während der Hälfte des Jahres auf internationalen Strecken eingesetzt wird, ein in diesem Register X eingetragenes Schiff keinen darüber hinausgehenden Zugang zur Kabotage in den anderen Mitgliedstaaten beantragen (es erhielte nicht die Genehmigung, dort Liniendienste während des ganzen Jahres anzubieten).

2.3. Die Öffnung des Marktes für Schiffe, auf die die Verordnung keine Anwendung findet

Mehrere Mitgliedstaaten haben ihren Markt über das von der Verordnung geforderte Maß hinaus geöffnet, entweder *erga omnes* oder durch Sonderregelungen bzw. Einzelgenehmigungen. Bestimmte Mitgliedstaaten, die eine so genannte Politik der „Offenen Küste“ verfolgen, gestatten auch Schiffen, die in Drittstaaten registriert sind und deren Flagge

[11] Diese Gebiete gehören größtenteils zu den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten, für die nach Artikel 355 AEUV das besondere Assoziierungssystem gilt.

[12] Artikel 355 Absatz 3 des Vertrags besagt: *„Dieser Vertrag findet auf die europäischen Hoheitsgebiete Anwendung, deren auswärtige Beziehungen ein Mitgliedstaat wahrnimmt“*.

führen, die Seekabotage zwischen den Häfen in ihrem Hoheitsgebiet. Außerdem sehen einige Mitgliedstaaten Einzelgenehmigungen für die Durchführung der Seekabotage für Schiffe vor, auf die die Verordnung oder allgemeine Ausnahmen von den darin festgelegten Anforderungen für Schiffe, die in Drittstaaten registriert sind und deren Flagge führen, keine Anwendung finden. Diese Einzelgenehmigungen gelten dann, wenn keine in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union registrierten Schiffe verfügbar sind[13]. Diese Praxis verstößt nicht gegen EU-Recht.

3. DER GELTUNGSBEREICH DER VERORDNUNG (EWG) NR. 3577/92

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gilt gemäß ihrem Artikel 2 Absatz 1 für Seeverkehrsdienstleistungen (die Beförderung von Personen oder Gütern auf dem Seeweg) innerhalb eines Mitgliedstaats. Es folgt eine nicht erschöpfende Liste der Arten von unter die Verordnung fallenden Kabotagedienstleistungen.

Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich unbeschadet des nicht abschließenden Charakters der Aufzählung in Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, 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[14].

Seit Inkrafttreten der Verordnung wurden hinsichtlich Artikel 2 Absatz 1 vor allem folgende vier Fragen gestellt: Was bedeutet *„Beförderung auf dem Seeweg“* und *„zwischen Häfen“*? Gilt die Verordnung auch für Wassersportfahrzeuge? Gilt die Verordnung auch für den „Kabotage-Teil“ eines internationalen Kreuzfahrtdienstes? Sind Schiffszubringerdienste als Kabotage oder als grenzüberschreitender Verkehrsdienst zu betrachten? Auf diese Fragen wird nachstehend im Einzelnen eingegangen.

3.1. Definition von *„Beförderung auf dem Seeweg zwischen Häfen“*

In der Verordnung wird der Begriff *„Beförderung auf dem Seeweg“* nicht definiert. Nach Auffassung des Gerichtshofs ist zur Auslegung dieses Begriffs das Ziel dieser Verordnung zu berücksichtigen, nämlich die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich der Seekabotage unter den Voraussetzungen und mit den Ausnahmen, die sie vorsieht[15].

---

[13] Einen Überblick über die nationalen Seekabotageregelungen bietet Tabelle 3 der dem Fünften Bericht über die Umsetzung der Verordnung (siehe Fußnote 6) beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

[14] Rechtssache C-251/04, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik*, Slg. 2007, I-67, Randnrn. 28-29.

[15] Rechtssache C-323/03, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien*, Slg. 2006, I-2161, Randnr. 24.

Dementsprechend erachtete der Gerichtshof die Unterscheidung zwischen *„Binnengewässern“* und *„Küstenmeer“* im Sinne des internationalen Rechts (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982, *„Montego-Bay-Übereinkommen“*) als irrelevant für die Bestimmung des Begriffs *„See“* im Rahmen der Verordnung[16]. Folglich sollte der Begriff *„Beförderung auf dem Seeweg“* auch Verkehrsdienste umfassen, die in den Seegewässern auf der landwärtigen Seite der Basislinie des Küstenmeers (*„Binnengewässer“*), die die Mitgliedstaaten nach diesem Übereinkommen ziehen können, durchgeführt werden.

Aus diesem Grund ist die Kommission in Übereinstimmung mit den Schlussanträgen des Generalanwalts[17] der Auffassung, dass für die Zwecke der Anwendung der Verordnung nicht nur die auf offener See erbrachten, sondern auch die in Seegebieten wie Buchten, Ästuaren[18] , Förden und Meeresarmen durchgeführten Kabotagedienstleistungen als *„Beförderung auf dem Seeweg“* gelten sollten.

Im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs umfasst der Begriff *„Hafen“* Infrastrukturen, und zwar selbst solche von geringer Bedeutung, deren Funktion darin besteht, die Ein- und Ausschiffung von Personen oder Gütern, die auf dem Seeweg befördert werden, zu ermöglichen[19]. Deshalb entspricht jede – auch nicht dauerhafte – Infrastruktur, die dem Seeverkehr dient, indem sie das Be- und Entladen oder die Ein- und Ausschiffung von Fahrgästen ermöglicht, dieser Begriffsbestimmung.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass für die Beförderung von Fahrgästen mit dem Schiff auf dem Seeweg die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gilt, auch wenn die Dienstleistung innerhalb eines – nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaates – einzigen *„Hafensystems“* erbracht wird (z.B. die Überquerung eines Ästuars auf dem Seeweg)[20]. Desgleichen gilt die Verordnung auch für die entgeltliche Beförderung von Fahrgästen mit dem Schiff auf dem Seeweg zu touristischen Zwecken, die im selben Hafen beginnt und – mit denselben Fahrgästen – endet, da ein solcher Dienst gegen Entgelt erbracht wird und der Beförderung von Fahrgästen auf See im Hoheitsgebiet eines einzigen Mitgliedstaats dient.

---

16 Ebd., Randnr. 25.

17 Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano vom 10. November 2005 in der vorstehend genannten Rechtssache C-323/03.

18 Den Gezeiten ausgesetzte Flusstäler.

19 Rechtssache C-323/03, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien*, Slg. 2006, I-2161, Randnr. 33.

20 Ebd., Randnr. 34.

3.2. Wassersportfahrzeuge

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gilt nur für Seeverkehrsdienstleistungen, *„die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht werden“*. Die meisten Fahrten von Wassersportfahrzeugen fallen daher nicht in ihren Geltungsbereich.

3.3. Kreuzfahrtdienste

Kreuzfahrten fallen in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, wenn sie innerhalb ein- und desselben Mitgliedstaates durchgeführt werden (siehe Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung)[21]. Die Frage ist, ob die Verordnung auch für den „Kabotage-Teil“ eines internationalen Kreuzfahrtdienstes gilt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verordnung nur dann Anwendung findet, wenn Fahrgäste in dem Mitgliedstaat an und von Bord gehen, in dem der „Kabotage-Teil“ durchgeführt wird.

Eine Kreuzfahrt, die in Mitgliedstaat X oder einem Drittland beginnt und in einem Drittland oder Mitgliedstaat X endet und auf der Häfen im Mitgliedstaat Y angelaufen werden, fällt nicht unter die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92, wenn in Häfen des Mitgliedstaats Y keine Fahrgäste an und von Bord gehen. In diesem Fall gilt die 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[22].

3.4. Schiffszubringerdienste

Schiffszubringerdienste (auch bekannt als grenzüberschreitende Güterbeförderung im Relaisverkehr) sind Dienste, bei denen ein Frachtführer Güter von einem Schiff löscht, die dieses in einem Abgangshafen aufgenommen hat, um die gleichen Güter auf ein anderes Schiff zu verladen, das die Fahrt zu einem Bestimmungshafen fortsetzt. Dieser Dienst wird in der Regel durch ein Durchgangskonnossement abgedeckt. Es stellte sich die Frage, ob solche Dienste als grenzüberschreitende Verkehrsdienste zu betrachten sind, auf die die Verordnung (EWG) Nr. 4055/86 Anwendung findet (die keine Vorschriften hinsichtlich der Flagge enthält), oder als Kabotagedienste, für die die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 gilt (die Vorschriften hinsichtlich der Flagge enthält).

Wenn Zubringerdienste in der Beförderung von Fracht im Vor- oder Nachlauf zwischen zwei Häfen desselben Mitgliedstaats X a) mit Bestimmung in einem Mitgliedstaat Y oder einem Drittland oder b) aus einem Mitgliedstaat Y oder einem Drittland bestehen, könnte Mitgliedstaat X diese Schiffen unter Unionsflagge vorbehalten. In allen Mitgliedstaaten, in denen Kabotagedienste entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 Schiffen unter Unionsflagge vorbehalten sind, gelten Schiffszubringerdienste als Kabotagedienste (mit

---

[21] Rechtssache C-17/13 *Alpina River Cruises*, noch nicht veröffentlicht.

[22] ABl. L 378 vom 31.12.1986, S. 1.

Ausnahme von Frankreich[23] und Portugal), während diese Dienste in den übrigen Mitgliedstaaten nicht an eine Flagge gebunden sind.

Zu beachten ist jedoch, dass die Zulassung eines Unternehmens für Schiffszubringerdienste zur Beförderung von Gütern im grenzüberschreitenden Verkehr im Vor- oder Nachlauf zu einer internationalen Fahrt erhebliche Einsparungen bei den Beförderungskosten und effizientere Dienste ermöglichen kann. Aus diesem Grund sind bestimmte Aspekte der Schiffszubringerdienste verstärkt Gegenstand der Verhandlungen über Handelsabkommen. Die Kommission vertritt daher die Ansicht, dass diese Frage in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten noch weiter geprüft werden muss.

4. BESATZUNGSVORSCHRIFTEN

Für Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung ist seit jeher der Flaggenstaat zuständig. Die Vorschriften können je nach Register sehr unterschiedlich sein. So haben manche Mitgliedstaaten strenge Vorschriften in Bezug auf die Staatsangehörigkeit: alle Mitglieder der Besatzung müssen Staatsbürger der Union sein. Andere beschränken sich darauf, die Posten des Kapitäns und des Ersten Offiziers Unionsbürgern vorzubehalten. Diese unterschiedlichen Anforderungen in Bezug auf die Staatsangehörigkeit führen dazu, dass sich die Kosten zwischen den Registern enorm unterscheiden.

Um Wettbewerbsverfälschungen auf den empfindlichsten Strecken zu vermeiden, sieht Artikel 3 der Verordnung vor, dass der *„Aufnahme“*-Mitgliedstaat Schiffen, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, seine eigenen Besatzungsvorschriften auferlegen kann. Die Aufnahme-Mitgliedstaaten können auch für kleine Schiffe (Schiffe von weniger als 650 BRZ) Besatzungsvorschriften erlassen. In der Praxis machen sechs Mitgliedstaaten von diesen Möglichkeiten der Verordnung Gebrauch.

Damit der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit nicht ausgehöhlt wird, sieht die Verordnung jedoch vor, dass bei Frachtschiffen über 650 BRZ, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, die Vorschriften des Flaggenstaates weiter gelten, wenn die betreffende Fahrt auf eine Fahrt aus einem anderen Staat folgt oder einer Fahrt in einen anderen Staat vorangeht (*„Anschlusskabotage“*).

Daraus ergeben sich folgende Fragen in Bezug auf die Zuständigkeit des Aufnahmestaats.

Zunächst ist der Inhalt der Besatzungsvorschriften zu klären, für die der Aufnahmestaat zuständig ist, und dann zu prüfen, wo die Grenze zwischen den Zuständigkeiten des Aufnahmestaats und denen des Flaggenstaates im Falle der Anschlusskabotage verläuft.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob für Kreuzfahrtschiffe, die Inselkabotagedienste durchführen, die Vorschriften des Flaggenstaates oder die des Aufnahmestaates gelten. Der

[23] Verwaltungsvermerk vom 9. Februar 2007 über die Auslegung von Artikel 257 des französischen Zollkodex.

Gerichtshof bestätigte die Auslegung der Kommission, dass bei Kreuzfahrtschiffen von über 650 BRZ der Flaggenstaat für die Besatzungsvorschriften zuständig ist, unabhängig davon, ob das Kreuzfahrtschiff Insel- oder Festlandkabotage durchführt[24]. Der Aufnahmestaat darf seine eigenen Besatzungsvorschriften nicht auf Kreuzfahrtschiffe von über 650 BRZ anwenden, sondern nur auf Kreuzfahrtschiffe von unter 650 BRZ.

4.1. Der Inhalt der Besatzungsvorschriften, die der Aufnahmestaat auferlegen kann

Die Verordnung legt nicht im Einzelnen fest, welches die *„Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung"* sind, für die der Aufnahmestaat zuständig ist. Zum Teil wird die Ansicht vertreten, dass die Zuständigkeit des Aufnahmestaats uneingeschränkt ist (in der Verordnung heißt es *„alle"* Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung). Die Kommission verfolgt hier einen restriktiveren Ansatz. Sie ist der Meinung, dass die Zuständigkeit des Aufnahmestaates in diesem Bereich zum Schutze des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit eingeschränkt werden muss, weil diese Zuständigkeit eine Abweichung von diesem Grundsatz darstellt.

Nach Ansicht der Kommission kann der Aufnahmestaat unter anderem den vorgeschriebenen Anteil von Unionsbürgern an Bord von Schiffen festlegen, die für die Inselkabotage eingesetzt werden (und auch an Bord von Schiffen von unter 650 BRZ). Ein Mitgliedstaat kann somit vorschreiben, dass die Besatzung seiner Schiffe ausschließlich aus Unionsbürgern besteht. Die Mitgliedstaaten können ferner verlangen, dass Seeleute an Bord von Schiffen in der Europäischen Union sozialversichert sind. Hinsichtlich der Arbeitsbedingungen können sie die in dem jeweiligen Land geltenden Mindestlöhne vorschreiben. Was die Sicherheits- und Ausbildungsvorschriften (einschließlich der an Bord gesprochenen Sprachen) angeht vertritt die Kommission die Meinung, dass die Mitgliedstaaten keine Vorschriften erlassen können, die über die geltenden Unions- oder internationalen Vorschriften (STCW- und SOLAS-Übereinkommen) hinausgehen, ohne die Dienstleistungsfreiheit in unangemessener Weise einzuschränken.

In Einklang mit Artikel 9 der Verordnung sollte ein Mitgliedstaat, der von der Möglichkeit Gebrauch machen will, seine eigenen Vorschriften zu Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung anzuwenden, die Kommission konsultieren. Umfang und Inhalt der geplanten Maßnahmen sind Gegenstand einer Einzelfallprüfung vor dem Hintergrund der oben genannten Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit.

4.2. Anschlusskabotage

Gemäß Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung ist *„bei Frachtschiffen über 650 BRZ, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, (...) für alle Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung des Schiffes nach dem 1. Januar 1999 jedoch der Staat zuständig, in dem das Schiff registriert ist (Flaggenstaat), wenn die betreffende Fahrt auf eine Fahrt aus einem anderen Staat folgt oder einer Fahrt in einen anderen Staat vorangeht"*.

[24] Rechtssache C-288/02 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik*, Slg. 2004, I-10071.

Der Gerichtshof hat entschieden, dass es sich bei einer Fahrt, die der Kabotagefahrt folgt oder vorangeht, unabhängig von der Beladung des Schiffes grundsätzlich um jede Fahrt aus einem oder in einen anderen Staat handelt[25].

Im Gegensatz zu den Ausführungen der Kommission in ihrer Mitteilung zu Auslegungsfragen von 2003 vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass die Flaggenstaatregeln nicht nur Anwendung finden, wenn Güter tatsächlich im grenzüberschreitenden Teil der Fahrt befördert werden, der dem Kabotageteil der Fahrt vorangeht oder auf diesen folgt, sondern auch dann, wenn diese Fahrt mit Ballast (ohne Fracht an Bord) erfolgt. Daher kann die Kommission nicht akzeptieren, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften des Aufnahmestaates weiter anwenden, wenn die grenzüberschreitende Fahrt, die der Inselkabotage-Fahrt folgt oder ihr vorangeht, eine Ballastfahrt ist.

Das soll jedoch nicht heißen, dass Reeder die Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Fahrt ohne Fracht an Bord künstlich herbeiführen können, um die Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 zugunsten von Artikel 3 Absatz 3 zu vermeiden und damit die Verordnung zu umgehen[26].

Es ist Sache der nationalen Gerichte, gemäß den nationalen Beweisregeln zu überprüfen, ob ein solches missbräuchliches Verhalten vorliegt.

Die Besatzungsvorschriften, die Anwendung finden, wenn das betreffende Schiff im Rahmen einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung eingesetzt wird, werden unter Nummer 5.3.2.2 ausgeführt.

4.3. Die Änderung der Besatzungsvorschriften

Gemäß der Verordnung musste der Rat die endgültige Regelung in Bezug auf die Besatzung vor dem 1. Januar 1999 verabschieden, und zwar auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, der das Ergebnis einer eingehenden Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage war.

Die Kommission legte dem Rat am 17. Juni 1997 einen entsprechenden Bericht und am 29. April 1998 einen Vorschlag für eine Verordnung vor[27]. In diesem Vorschlag war vorgesehen, dass der Flaggenstaat ganz allgemein für alle Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung zuständig sein sollte. Die Zuständigkeit des Aufnahmestaates hätte sich beschränkt auf Schiffe unter 650 BRZ und die Festlegung des vorgeschriebenen Anteils von Staatsbürgern der Union an der Besatzung von im Linienverkehr eingesetzten Fahrgastschiffen und Fährschiffen (einschließlich kombinierter Fahrgast-/Frachtdienste und

---

[25] Rechtssache C-456/04 *Agip Petroli SpA gegen Capitaneria di porto di Siracusa und andere*, Slg. 2006, I-3395, Randnrn. 15-25.

[26] Ebd., Randnr. 23.

[27] KOM(1998) 251 endg..

Linien-Kreuzfahrtdiensten). Für Seeleute aus Drittländern an Bord solcher Schiffe hätten die gleichen Beschäftigungsbedingungen wie für Bürger der Mitgliedstaaten gelten sollen.

Der Vorschlag der Kommission fand bei den Mitgliedstaaten keine Unterstützung. Daher schlug die Kommission am 11. Dezember 2001 vor, ihn zurückzuziehen. Sie erwägt zurzeit nicht, einen neuen Vorschlag vorzulegen. Die Bestimmungen des Artikels 3 der Verordnung werden daher in absehbarer Zeit nicht geändert werden.

Wie die Kommission jedoch bei der Ausarbeitung des Fünften Berichts über die Durchführung der Verordnung feststellte, wird die Weiterentwicklung der Inselkabotage häufig dadurch behindert, dass die Reeder hinsichtlich der Besatzungsvorschriften keinen einfachen Zugang zu den Rechtsvorschriften des Aufnahmestaates haben. Um diesem Problem abzuhelfen, ersucht die Kommission die Mitgliedstaaten, die Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung anwenden, eine Kontaktstelle einzurichten, an die sich die Reeder wenden können, um Informationen über die geltenden Besatzungsvorschriften im Aufnahmestaat zu erlangen.

5. GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGEN

Die Beförderung von Fahrgästen und Fracht auf dem Seeweg ist für die Bewohner der europäischen Inseln lebenswichtig. Daher wurde ein spezielles Vorschriftenpaket ausgearbeitet, um einige dieser Seeverkehrsverbindungen zu schützen, die vom Markt nicht ausreichend bedient werden.

Die Verordnung gibt die Rahmenbedingungen vor, unter denen Marktinterventionen der Mitgliedstaaten in Form von Beschränkungen des Marktzugangs in Fällen, in denen für Seeverkehrsdienste gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt wurden, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Darüber hinaus muss die Bereitstellung öffentlicher Mittel als Ausgleich für die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen mit den Vorschriften der EU für staatliche Beihilfen konform sein. Nachstehend werden besagte Vorschriften der Verordnung und der staatlichen Beihilfen, die die Vereinbarkeit staatlichen Eingreifens mit den allgemeinen Bestimmungen des AEUV gewährleisten sollen, näher erläutert.

5.1. Geografischer Umfang der Verbindungen, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt wurden

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung können Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (auch als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bezeichnet) nur für Strecken von, zwischen oder nach Inseln auferlegt werden.

Die Verordnung enthält keine Definition des Begriffs *„Insel“*. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Anwendung von Artikel 4 auf die Inseln beschränkt werden sollte, die nur auf dem See- oder Luftweg erreicht werden können und nicht über dauerhafte Landverbindungen mit dem europäischen Festland verfügen. Daher ist eine Halbinsel, die

über eine dauerhafte Straßen- oder Schienenverbindung mit dem Festland verfügt (wie der Peloponnes) keine *„Insel“*[28].

In Übereinstimmung mit den Schlussanträgen des Generalanwalts Tizzano kann die Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 auf Dienste ausgeweitet werden, die zwischen Orten erbracht werden, bei denen wie bei Inseln (z. B. Ufer langer Fjorde oder Ästuare, die über keine direkten Straßenverbindungen verfügen), das Erfordernis besteht, ausreichende Seeverkehrsdienste zu gewährleisten[29].

Einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie[30] zufolge können lange Ästuare oder Fjorde, bei denen auf dem Landweg eine Strecke von rund 100 km zurückgelegt werden müsste[31], im Sinne dieses Kapitels Inseln gleichgestellt werden, da auch hier das Problem isolierter und nicht ohne weiteres zugänglicher Ansiedlungen existiert.

5.2. Inselkabotagestrecken, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden können

Es ist Sache der Mitgliedstaaten (einschließlich gegebenenfalls der regionalen oder lokalen Behörden) und nicht der Reeder, festzulegen, für welche Strecken gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen notwendig sind. So können Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes insbesondere für Liniendienste in der Inselkabotage vorgesehen werden, um im Falle eines Marktversagens angemessene Verbindungen sicherzustellen.

Nach den Vorschriften der Verordnung können die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nur auferlegen, um *„ausreichende“* Verkehrsdienste für eine bestimmte Insel (oder zur Überquerung eines Ästuars) „zu gewährleisten“, wenn die Unionsreeder im eigenen wirtschaftlichen Interesse keinen gleichwertigen Dienst oder keine gleichwertigen Bedingungen anbieten würden[32]. Ansonsten sollte die Freiheit des Schiffsverkehrs gewahrt bleiben.

Wenn die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen für Dienste nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung auferlegen, müssen sie ihre Maßnahmen auf die in Artikel 4 Absatz 2 genannten wesentlichen Auflagen beschränken und den ebenfalls in Artikel 4 Absatz 1 festgeschriebenen Grundsatz der Nichtdiskriminierung- aller an der Bedienung der

---

[28] Rechtssache C-288/02 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik*, Slg. 2004, I-10071, Randnr. 42.

[29] Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano vom 10. November 2005 in der vorstehend genannten Rechtssache C-323/03, Randnrn. 39-45.

[30] Study on Small Islands and Estuaries (2002), ICF Consulting.

[31] Die Strecke bei Umrundung des Ästuars sollte mindestens zehnmal so lang sein wie die Strecke bei seiner Überquerung.

[32] Siehe Erwägungsgrund 9 und Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung. Siehe auch das Urteil in der Rechtssache C-205/99, *Analir gegen Administración General del Estado* (Slg. 2001, I-1271, Randnrn. 31 ff.).

betreffenden Strecke interessierten Unionsreeder beachten. Diese Anforderung ist bei der Festlegung des Inhalts der zu erfüllenden Verpflichtungen und des anzuwendenden Verwaltungsverfahrens für die Auswahl eines Betreibers oder die Gewährung eines Ausgleichs unbedingt einzuhalten.

5.3. Welche Verpflichtungen können auferlegt werden?

5.3.1. Der Unterschied zwischen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) und Verträgen über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (Verträge über öffentliche Verkehrsdienste)

In der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 wird unterschieden zwischen *„Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“* (siehe Artikel 2 Absatz 4 und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung) und *„Verträgen über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“* (siehe Artikel 2 Absatz 3).

Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes werden in der Regel zur Umsetzung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen geschlossen, wenn ein horizontaler Ansatz, der für alle an einer bestimmten Strecke beteiligten Reeder gilt, nicht ausreicht, um die notwendige Verbindung und vor allem die angestrebte Qualität eines bestimmten Dienstes zu garantieren.

In Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung sind umfassende Anforderungen aufgeführt, die bei der Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vorgesehen werden können. Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung enthält nur Beispiele für den Umfang von Verträgen über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes; die Mitgliedstaaten können über diese Anforderungen hinausgehen. In der Praxis enthalten Verträge über öffentliche Verkehrsdienste häufig Qualitätsanforderungen, während solche Anforderungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht gestellt werden können. Hinsichtlich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen kann die vom Reeder verlangte *„Dienstleistungskapazität“* auch Auflagen in Bezug auf seine Solvenz sowie in Bezug darauf umfassen, dass er seinen Zahlungsverpflichtungen in Bezug auf Steuern und Sozialabgaben nachgekommen sein muss[33]. Nach Ansicht der Kommission kann auch die Auflage, eine Schnellfähre einzusetzen, unter diese Kategorie fallen.

In Fällen, in denen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden, können die Auflagen hinsichtlich der Regelmäßigkeit und Häufigkeit des Dienstes von den betroffenen Reedern kollektiv – nicht aber individuell – erfüllt werden[34].

---

[33] Vorstehend genannte Rechtssache C-205/99, Randnrn. 45 bis 51.

[34] Muss eine Insel vier Mal pro Woche bedient werden und sind zwei Reeder bereit, sich daran zu beteiligen, sollte sich jeder von ihnen nur verpflichten, den Dienst zweimal pro Woche oder einmal bzw. dreimal pro Woche zu erbringen.

Die Mitgliedstaaten können nur dann gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen und Verträge über öffentliche Verkehrsdienste schließen, wenn sie für jede betreffende Strecke festgestellt haben, dass Liniendienste nicht ausreichen würden (d. h. sie würden nicht in dem Umfang oder unter den Bedingungen erbracht, die von den Behörden als angemessen erachtet werden), wenn ihre Erbringung allein den Marktkräften überlassen bliebe. Darüber hinaus müssen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen oder Verträge über öffentliche Verkehrsdienste notwendig und angemessen sein, um das Ziel eines ausreichenden Liniendienstes von und nach den Inseln zu erreichen[35]. Mit anderen Worten: die Mitgliedstaaten können für Dienstleistungen, die bereits von im Einklang mit den Marktregeln handelnden Unternehmen zu normalen Marktbedingungen, die sich z. B. im Hinblick auf den Preis, die Kontinuität und den Zugang zu der Dienstleistung mit dem vom Staat definierten öffentlichen Interesse decken, zufriedenstellend erbracht werden, keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Verträge über öffentliche Verkehrsdienste vorschreiben[36].

Die Kommission weist darauf hin, dass – obgleich die Mitgliedstaaten zwar bei der Festlegung dessen, was sie als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ansehen, sowie des Umfangs dieser Dienstleistungen über ein weites Ermessen verfügen – die Entscheidung der Mitgliedstaaten von der Kommission bei offenkundigen Fehlern in Frage gestellt werden kann[37].

5.3.2. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung

Entsprechend dem in der Verordnung verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung dürfen die Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen festlegen, die auf ein bestimmtes Schifffahrtsunternehmen zugeschnitten sind und die verhindern würden, dass andere Unionsreeder Zugang zum Markt erhalten, und auch keine Auflagen mit entsprechender Wirkung anwenden.

Insbesondere möchte die Kommission die Mitgliedstaaten auf die Probleme hinweisen, die sich aus folgenden Arten von Bestimmungen ergeben:

5.3.2.1. Die Übernahme von Schiffen

Zunächst wurde die Frage gestellt, ob ein Mitgliedstaat, der einen Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste ausschreibt, von dem Bieter, der den Auftrag erhält, verlangen kann, Schiffe

---

[35] Verbundene Rechtssachen C-128/10 und C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Slg. 2011, I-1887, Randnr. 54.

[36] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4), Nummer 48.

[37] Rechtssache T-17/02 *Fred Olsen*, Slg. 2005, II-2031, Randnr. 216, und Beschluss 2013/435/EU der Kommission vom 2. Mai 2013 über die staatliche Beihilfe SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) Frankreichs zugunsten der Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (ABl. L 220 vom 17.8.2013, S. 20-45).

und Besatzungen von dem vorherigen Betreiber zu übernehmen. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass eine solche Verpflichtung in den meisten Fällen gegen die Kabotage-Verordnung verstoßen würde, da sie diskriminierend wäre. Sie würde die Unionsreeder daran hindern, ein Angebot für ihre eigenen Schiffe abzugeben, und etablierten Betreibern einen Vorteil verschaffen, wenn dieser sich um seine eigene Nachfolge bewirbt.

Allerdings kann die Kommission akzeptieren, dass in Fällen, in denen zur Bedienung einer Insel der Einsatz eines Schiffes mit so speziellen Konstruktionsmerkmalen erforderlich ist, dass es auf dem Markt nicht leicht zu finden ist/verkauft werden oder für einen anderen Zweck eingesetzt werden kann, die Dienstleistungsfreiheit weniger dadurch einschränkt wird, dass dieses Schiff übernommen werden muss, als dadurch, dass der Auftrag für den Dienst an einen einzigen Reeder vergeben wird, dessen Vertrag eine ausreichend lange Laufzeit hat, um die vollständige Amortisierung eines für einen speziellen Zweck gebauten Schiffes zu gestatten. In solchen Fällen könnte das Schiff – zu klaren Bedingungen, die im Einzelnen in den Ausschreibungsunterlagen festgelegt sind – durch nachfolgende Betreiber von einem für diesen Zweck eingerichteten Unternehmen geleast werden. Es wäre auch denkbar, den neuen Dienstleistungserbringer zu verpflichten, das Schiff direkt von seinem Vorgänger zu übernehmen.

Sollten einzelstaatliche Behörden selbst Schiffe besitzen oder ihnen Schiffe zur Verfügung stehen, so können diese allen potenziellen Dienstleistungserbringern unter denselben nichtdiskriminierenden Bedingungen angeboten werden.

5.3.2.2. Auflagen in Bezug auf die Besatzung

Des Weiteren wurden Fragen hinsichtlich der Auflagen in Bezug auf die Besatzung gestellt, die im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und Verträge über öffentliche Verkehrsdienste gemacht werden könnten.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass Vorschriften, die im Rahmen von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste (Artikel 4 der Verordnung) auferlegt werden können, auf die Anforderungen beschränkt sein sollten, die für die gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen unbedingt erforderlich sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Die ist im Einzelfall zu prüfen.

Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, im Rahmen von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste die gleichen Vorschriften aufzuerlegen, wie sie die Aufnahmemitgliedstaaten allen Schiffen auferlegen können, die für Inselkabotage eingesetzt werden (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung). Auf diese Vorschriften wird in Abschnitt 4 dieser Mitteilung näher eingegangen.

5.4. Verfahren für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und den Abschluss von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste

Die Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Verwaltungsverfahren für die Auferlegung von *„gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“*, die auf einer bestimmten Strecke für alle Betreiber gelten, beispielsweise Melde-, Zulassungs- oder Genehmigungsverfahren. Die Mitgliedstaaten können überdies zur Durchsetzung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Verträge über öffentliche Verkehrsdienste mit einem oder einer begrenzten Anzahl von Betreibern schließen.

In seinem Urteil in der Rechtssache C-205/99 stellte der Gerichtshof fest, dass ein so restriktives Verfahren wie ein Genehmigungsverfahren zugelassen werden kann, sofern es erforderlich ist (*„wenn ein wirklicher Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen nachgewiesen werden kann, weil bei freiem Wettbewerb keine ausreichenden regelmäßigen Verkehrsdienste angeboten würden“*), zu dem verfolgten Ziel in angemessenem Verhältnis steht und auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruht, die den betroffenen Unternehmen im Voraus bekannt sind. Die Unternehmen sollten darüber hinaus das Recht haben, gegen alle Entscheidungen zu ihren Ungunsten Rechtsmittel einzulegen[38].

5.4.1. Geltende Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe

Wenn die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats einen Vertrag über Verkehrsdienste aufgrund von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen abschließt, müssen auch die geltenden Vergabeverfahren eingehalten werden. Am 26. Februar 2014 haben der Rat und das Europäische Parlament eine neue Richtlinie über die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen (nachstehend Richtlinie über die Konzessionsvergabe)[39] angenommen. Am selben Tag nahmen der Rat und das Europäische Parlament auch die Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU (nachstehend Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge)[40] an.

Wie die Erfahrung der Kommission zeigt, handelt es sich bei den meisten gemäß Artikel 4 der Verordnung vergebenen Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste um *„Dienstleistungskonzessionen“* im Sinne der Rechtsvorschriften für das öffentliche Auftragswesen. Insbesondere betraut die zuständige Behörde durch einen solchen Vertrag einen Reeder jeweils für einen bestimmten Zeitraum mit der Erbringung von

---

[38] Rechtssache C-205/99, a.a.O. Verbundene Rechtssachen C-128/10 und C-129/10, *Naftiliaki Etaireia Thasou*, Slg. 2011, I- 1887, Randnrn. 52 ff.

[39] Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1.

[40] Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65; Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243.

Seekabotagediensten. Der Reeder ist verpflichtet, die im Vertrag festgelegten Verkehrsdienste, in der Regel gegen einen finanziellen Ausgleich durch die Behörde, zu erbringen[41]. Grundsätzlich trägt der Reeder das Betriebsrisiko (wenn dies nicht der Fall ist, dann handelt es sich bei dem Vertrag um einen öffentlichen Auftrag im Sinne der Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen), das auch die Risiken im Zusammenhang mit der Nachfrage nach seinen Dienstleistungen umfasst, da die zuständigen Behörden beim öffentlichen Dienstleistungsauftrag in der Regel nicht gewährleisten, dass der Reeder alle getätigten Investitionen oder bei der Erfüllung seiner vertraglichen Verpflichtungen entstehenden Kosten wieder erwirtschaften kann.

Für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die in den Geltungsbereich der Richtlinie über die Konzessionsvergabe fallen, muss die zuständige Behörde alle Reeder gleich und nichtdiskriminierend behandeln sowie in transparenter und verhältnismäßiger Weise vorgehen, um einen echten Wettbewerb zu gewährleisten[42]. Darüber hinaus enthält die Richtlinie u. a. eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Konzessionsbekanntmachung und der einschlägigen Vergabebekanntmachung im *Amtsblatt der Europäischen Union*[43] sowie eine Reihe von Verpflichtungen in Bezug auf die Auswahl- und Zuschlagskriterien und legt Verfahrensgarantien fest, um Transparenz und Gleichbehandlung, insbesondere hinsichtlich der Verhandlungen zwischen der zuständigen Behörde und den Bietern, zu gewährleisten.

Hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die in den Geltungsbereich der Vergaberichtlinien fallen, ist hervorzuheben, dass mit den neuen Richtlinien die Unterscheidung zwischen „prioritären“ und „nicht prioritären“ Dienstleistungen aufgehoben wird. Der Verkehr auf Wasserstraßen wurde in den Vergaberichtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG als nicht prioritär definiert und unterlag nur einer begrenzten Anzahl von Anforderungen (in Bezug auf technische Spezifikationen und die Vergabebekanntmachung). Im Rahmen der neuen Vergaberichtlinien gelten für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die in den Geltungsbereich dieser Richtlinien fallen, im Prinzip alle darin festgelegten Anforderungen.

Bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte für die Anwendung der Richtlinie über die Konzessionsvergabe oder der Vergaberichtlinien ist gleichwohl ein Auswahl- und Vergabeverfahren erforderlich, um den Anforderungen des AEUV in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, die eine Verpflichtung zur Transparenz einschließen, zu genügen. Dem Gerichtshof zufolge muss aufgrund dieser Verpflichtung zur Transparenz zugunsten potenzieller Bieter ein angemessener Grad von Öffentlichkeit

41 Siehe auch die vorstehend genannte Rechtssache C-205/99, Randnrn. 63 und 65.

42 Artikel 3 und 30.

43 Artikel 31 bis 33.

sichergestellt werden, der die Konzession dem Wettbewerb öffnet und die Nachprüfung ermöglicht, ob das Auswahlverfahren unparteiisch durchgeführt wurde[44].

5.4.2. Wahl des Vergabeverfahrens

Gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 dürfen die Mitgliedstaaten beim Abschluss von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste keinen Reeder diskriminieren.

Nach Ansicht der Kommission birgt die Vergabe von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste das Risiko der Diskriminierung, da der Vertrag in der Regel nur mit einem Betreiber für eine bestimmte Strecke geschlossen wird. Sie vertritt daher die Auffassung, dass eine öffentliche Ausschreibung in der Regel die einfachste Möglichkeit ist, die Nichtdiskriminierung- sicherzustellen. Ein Vergabeverfahren, das Verhandlungen mit den potenziellen Bietern umfasst, kann dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung genügen, sofern die Verhandlungen zwischen der Bewilligungsbehörde und den Unternehmen, die Angebote eingereicht haben, unparteiisch, fair und transparent sind[45]. Nach Ansicht der Kommission wird bei einer Direktvergabe der in Artikel 4 der Verordnung verankerte Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Transparenz nicht eingehalten. Desgleichen verstoßen alle Ausschreibungsverfahren, bei denen die Zahl der potenziellen Bieter in unzulässiger Weise beschränkt wird, gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz.

Um die Einhaltung dieser Grundsätze zu gewährleisten, sollte darüber hinaus zwischen dem Beginn der Ausschreibung und dem Zeitpunkt, ab dem die Durchführung der Verkehrsdienste beginnen muss, ein geeigneter und angemessener Zeitraum liegen. Nach Ansicht der Kommission könnten zu kurze Zeiträume, die dem Bedarf der zu vergebenden Kabotagedienste nicht ausreichend ausgerecht werden (z. B. in Bezug auf die Größe des Marktes, Anforderungen an Qualität oder Häufigkeit) die etablierten Reeder begünstigen und damit gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die Wahl des Vergabeverfahrens Folgen für die Bewertung des finanziellen Ausgleichs für die Erfüllung des Vertrags über Verkehrsdienste unter Berücksichtigung der Vorschriften für staatliche Beihilfen hat. Damit ein solcher Ausgleich nicht als staatliche Beihilfe gilt, müssen insbesondere die vier Bedingungen erfüllt sein, die der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache *Altmark* festgelegt hat[46]. Im

---

[44] Siehe die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht (ABl. C 121 vom 29.4.2000, S. 2) und Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Bestimmungen der Vergaberichtlinien (ABl. C 179 vom 1.8.2006, S. 2), Rechtssache C-324/98, *Teleaustria und Telefonadress gegen Telekom Austria*, Slg. 2000, I-10745, Randnr. 60.

[45] Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Nummer 66 (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4).

[46] Rechtssache C-280/00, *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg* gegen *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („*Altmark*"), Slg. 2003, I-7747.

Einklang mit dem vierten *Altmark*-Kriterium müssen die gewährten Ausgleichsleistungen entweder das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung sein, mit dem sich der Bieter ermitteln lässt, der diese Dienstleistungen zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, oder das Ergebnis eines Leistungsvergleichs mit einem durchschnittlichen, gut geführten und mit den notwendigen Mitteln angemessen ausgestatteten Unternehmen. Nach Ansicht der Kommission besteht die einfachste Möglichkeit für Behörden zur Erfüllung des vierten *Altmark*-Kriteriums darin, eine offene, transparente und diskriminierungsfreie öffentliche Ausschreibung durchzuführen[47]. Gleichzeitig wird – sofern die übrigen Bedingungen des *Altmark*-Urteils erfüllt sind – durch dieses Verfahren allgemein auch das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ausgeschlossen[48].

Die Verordnung schreibt nicht vor, dass die Mitgliedstaaten jeden Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste, den sie schließen, melden müssen. Umfasst ein Vertrag den Ausgleich für die Kosten der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, so muss er möglicherweise gemäß den Vorschriften über staatliche Beihilfen vorab bei der Kommission angemeldet werden (weitere diesbezügliche Einzelheiten siehe Nummer 5.6 dieser Mitteilung). Die nach Artikel 9 der Verordnung vorgeschriebene Notifizierung bezieht sich nur auf Rechtsakte größerer Tragweite, beispielsweise einen allgemeinen Rechtsrahmen für Kabotagedienste.

5.5. Marktzugang und Wettbewerb auf Strecken, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt wurden

Durch die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen regeln die Mitgliedstaaten den Marktzugang auf bestimmten Strecken, was – wenn der Grundsatz der Nichtdiskriminierung- nicht eingehalten wird – Wettbewerbsverfälschungen nach sich ziehen kann. Solche Interventionen können angesichts des verfolgten Ziels (ausreichende Liniendienste von, zwischen und nach Inseln sicherzustellen) als gerechtfertigt wie auch rechtmäßig angesehen werden. Allerdings müssen Interventionen, die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen betreffen, zum verfolgten Ziel in angemessenem Verhältnis stehen. Sollten sie über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen, würden sie unnötigerweise eine Freiheit behindern, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes unerlässlich ist. Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang drei Fragen aufgreifen.

5.5.1. Ausschließlichkeit

Räumt ein Mitgliedstaat einem Reeder auf einer Strecke, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gelten, Ausschließlichkeit ein, so erzielt er dadurch in der Regel die geringstmögliche finanzielle Belastung für die Union, schränkt aber die traditionelle Handelsfreiheit im Seeverkehr ein.

---

[47] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, Randnrn. 63-64 (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4).

[48] Ebd., Randnrn. 65-68.

Es sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden Grundsätzen geschaffen werden.

In ordnungsgemäß begründeten Fällen kann Ausschließlichkeit durchaus das geeignete Mittel sein, die erforderlichen Verkehrsverbindungen zu sichern, wenn sie für einen begrenzten Zeitraum und über ein offenes, gerechtes und nichtdiskriminierendes unionsweites Auswahlverfahren gewährt wird.

Die Kommission weist jedoch darauf hin, dass in vielen Fällen weniger restriktive Maßnahmen als die Ausschließlichkeit ergriffen werden können, um das *„Abschöpfen“* des Marktes zu vermeiden und die Beträge der benötigten Ausgleichsleistungen zu senken. Ein Betreiber, der ohne ausschließliche Rechte vertraglich verpflichtet ist, während des gesamten Jahres gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen, könnte durch einen anderen Betreiber geschädigt werden, der keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hat, nur während der einträglicheren Monate des Jahres auf dem Markt ist und dadurch die Einkünfte des ersten Betreibers deutlich schmälert.

Nach Ansicht der Kommission können parallel zu einem mit einem Betreiber geschlossenen Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste sämtlichen Betreibern derselben Strecke geringfügige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden[49]. Beispielsweise könnte vorgeschrieben werden, dass jeder Reeder, der auf einer Strecke tätig wird, für die ein Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste mit der Auflage eines ganzjährigen Betriebs besteht, diese Strecke ebenfalls ganzjährig bedienen muss.

5.5.2. Die Laufzeit von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste

In der Verordnung ist keine Höchstlaufzeit für Verträge über öffentliche Verkehrsdienste festgelegt. Es ergibt sich jedoch aus Artikel 1 und Artikel 4 der Verordnung, dass Verträge über öffentliche Verkehrsdienste eine begrenzte Laufzeit haben sollten, um eine regelmäßige und offene Markterkundung zu ermöglichen.

Handelt es sich bei einem Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste um eine Konzession, so darf gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe bei Verträgen mit einer Laufzeit von über fünf Jahren die Laufzeit der Konzession *„nicht länger sein als der Zeitraum, innerhalb dessen der Konzessionsnehmer nach vernünftigem Ermessen die Investitionsaufwendungen für den Betrieb des Bauwerks oder die Erbringung der Dienstleistungen zuzüglich einer Rendite auf das investierte Kapital unter Berücksichtigung der zur Verwirklichung der spezifischen Vertragsziele notwendigen Investitionen wieder erwirtschaften kann“*.

In Anbetracht des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit jeglicher Marktintervention sollten die Mitgliedstaaten die Lösung wählen, die unter geringst möglicher Verfälschung des

[49] Zu der Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, neben einem Vertrag über öffentliche Verkehrsdienste auch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufzuerlegen, siehe auch Rechtssache C-205/99, Randnrn. 60 bis 71.

Wettbewerbs, auch in Bezug auf die Dauer, die erforderlichen Verkehrsverbindungen garantiert. Alle Unionsreeder sollten regelmäßig die Möglichkeit erhalten, sich um einen bestimmten Dienst zu bewerben (siehe dazu auch Nummer 5.6).

In ihrer Mitteilung zu Auslegungsfragen von 2003 hat die Kommission dargelegt, dass eine Vertragsdauer von über sechs Jahren im Allgemeinen nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Die seit 2003 gesammelten Erfahrungen der Kommission haben jedoch gezeigt, dass in einigen Fällen die Beschränkung auf sechs Jahre Reeder von der Einreichung von Angeboten abschreckt, da ihrer Ansicht nach dieser Zeitraum zu kurz ist, um die Investitionen für die Erbringung der Dienstleistung wieder zu erwirtschaften. Desgleichen machen die Behörden geltend, dass die Verträge mit kurzer Laufzeit Reeder abschrecken könnten, umfangreichere Investitionen zu tätigen, wodurch Innovationen gebremst und mögliche Verbesserungen bei der Qualität der Dienstleistung behindert würden. Hervorzuheben ist ferner, dass die Vorbereitung von Auswahlverfahren für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für die Seekabotage eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen könnte.

Aus diesem Grund ist die Kommission der Ansicht, dass Verträge über öffentliche Verkehrsdienste mit einer Laufzeit von mehr als fünf (wenn es sich bei dem Vertrag um eine Konzession im Sinne der Richtlinie über die Konzessionsvergabe handelt) oder sechs Jahren das Kriterium der Verhältnismäßigkeit erfüllen können, sofern sie 1) durch objektive Kriterien gerechtfertigt sind, beispielsweise die Notwendigkeit, die Investitionen in den Seekabotagedienst unter normalen Betriebsbedingungen zu erwirtschaften (z. B. Investitionen in Schiffe oder Infrastrukturen) und 2) nicht zur Marktabschottung führen.

Unbeschadet einer Einzelfallprüfung könnten nach den bisherigen Erfahrungen der Kommission und den Angaben der Behörden Verträge mit einer Laufzeit von maximal zwölf Jahren gerechtfertigt sein, da sie die Abschreibung eines wesentlichen Teils der Kosten einer durchschnittlichen neuen Fähre und gleichzeitig das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes ermöglichen würden. Nach Ansicht der Kommission könnten Verträge mit einer wesentlich längeren Laufzeit (die z. B. die vollständige Amortisierung eines neuen Schiffs mit einer Rendite auf das investierte Kapital ermöglichen würden) die Vorteile des Wettbewerbsdrucks auf dem Kabotagemarkt schmälern[50] (siehe auch Abschnitt 8).

5.5.3. Bündelung von Strecken

Die Mitgliedstaaten möchten oft Strecken von und nach verschiedenen Inseln, für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt wurden, in einem einzigen Bündel

[50] In der Rechtssache C-323/03, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Spanien*, Slg. 2006, I-2161 hatte der Gerichtshof entschieden, dass eine nationale Maßnahme, mit der die Seeverkehrsdienstleistungen einem einzigen Unternehmen im Wege einer Verwaltungskonzession für eine Dauer von 20 Jahren mit einer Verlängerungsmöglichkeit um zehn Jahre vorbehalten werden, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt (Randnr. 44).

zusammenfassen, um Größenvorteile zu erzielen und Betreiber anzuziehen. Solche Bündelungen verstoßen grundsätzlich nicht gegen das Unionsrecht, solange sie nicht zu Diskriminierungen und unangemessenen Marktverfälschungen führen.

Ausschlaggebend für die geeignete Größe eines Bündels sollte der erzielte optimale Synergieeffekt bei der Sicherung notwendiger Verkehrsverbindungen sein.

5.6. Staatliche Subventionen als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Die Verordnung gilt unabhängig davon, ob Subventionen gezahlt werden oder nicht. Wird jedoch ein Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und Verträge gewährt, so müssen dabei die Vorschriften des AEUV über staatliche Beihilfen in der Auslegung durch den Gerichtshof und mit den Vorschriften des Kommissionspakets von Rechtsakten über staatliche Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) eingehalten werden.

Dieses Paket umfasst folgende Instrumente:

(a) Eine Mitteilung[51] zur Erläuterung der wichtigsten der Anwendung der Beihilfevorschriften auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zugrunde liegenden Konzepte sowie der Voraussetzungen (sogenannte Altmark-Kriterien[52]), unter denen Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse keine staatliche Beihilfe darstellen.

(b) Eine Verordnung der Kommission über De-minimis-Beihilfen für die Erbringung von DAWI[53], in der festgelegt ist, dass Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 EUR über einen Zeitraum von drei Steuerjahren keine Beihilfe darstellen, sofern die in der Verordnung genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

(c) Einen Beschluss[54] zu den Voraussetzungen, unter denen staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem

---

[51] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfevorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 4).

[52] Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

[53] Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25. April 2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen (ABl. L 114 vom 26.4.2012, S. 8).

[54] Beschluss der Kommission vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von

wirtschaftlichem Interesse mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht befreit sind.

(d) Einen Rahmen für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen[55], in dem festgelegt ist, unter welchen Voraussetzungen Ausgleichsleistungen, die unter die Anmeldepflicht fallen[56], für mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV vereinbar erklärt werden können.

(e) Außerdem hat die Kommission einen Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse[57] veröffentlicht, der weitere Leitlinien für die Anwendung der DAWI-Vorschriften enthält.

5.7. *„Kleine Inseln“*

Verfahren für den Abschluss von Verträgen über öffentliche Seeverkehrsdienste könnten übermäßig kompliziert sein, wenn es um die Organisation von Diensten für kleine Inseln geht, die in der Regel nur lokale Betreiber interessieren.

Um dieser besonderen Situation und dem Erfordernis, den Grundsätzen der Transparenz und der Nichtdiskriminierung zu entsprechen, gleichzeitig Rechnung zu tragen, was nach Ansicht der Kommission nur über offene und nichtdiskriminierende Auswahlverfahren möglich ist, könnte unbeschadet der gegebenenfalls anwendbaren Unionsvorschriften über das Auftragswesen ein geeigneter Betreiber für die Bedienung kleiner Inseln durch einen einfachen Aufruf zur Interessenbekundung ausgewählt werden, ohne ein formales Ausschreibungsverfahren einzuleiten, sofern der Dienst in der gesamten Union bekanntgemacht wird, was sehr einfach zu organisieren ist. Weiter ist die Kommission der Meinung, dass eine längere Laufzeit der Verträge von zwölf Jahren akzeptiert werden könnte.

Die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 enthält keine Definition des Begriffs „kleine Inseln“. Für die Zwecke dieser Mitteilung können (Erfahrungen und eine Studie im Auftrag der Kommission[58] belegen dies) als *„kleine Inseln“* Inseln angesehen werden, bei denen die Gesamtzahl der Fahrgäste, die jährlich auf dem Seeweg zu und von diesen Inseln befördert werden, etwa 300 000 oder weniger beträgt. Der Schwellenwert von 300 000 Fahrgästen

---

Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3).

[55] Mitteilung der Kommission – Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (ABl. C 8 vom 11.1.2012, S. 15).

[56] D. h. wenn die Ausgleichsleistung für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen die Altmark-Kriterien nicht erfüllt, fällt sie nicht unter die De-minimis-Verordnung und für sie gilt nicht die Gruppenfreistellung gemäß dem Beschluss.

[57] SWD(2013) 53 final/2, abrufbar unter http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf

[58] Study on Small Islands and Estuaries (2002), ICF Consulting.

bezieht sich auf eine Richtung, d. h. Fahrgäste, die zur und Insel und wieder zurück befördert werden, zählen doppelt. In Bezug auf Regionen in äußerster Randlage gilt dieser Schwellenwert nur für Fahrten innerhalb der Region (nicht für Fahrten zwischen der Insel in äußerster Randlage und dem Festland).

Die vereinfachten Regeln können im Prinzip für die Beförderung sowohl von Fahrgästen als auch von Gütern zu und von *„kleinen Inseln"* gelten, die im Rahmen von Verträgen über öffentliche Verkehrsdienste durchgeführt wird. Güterverkehr, der unter normalen Wettbewerbsbedingungen möglich ist, sollte jedoch ausgenommen werden, wenn die Gefahr einer ungerechtfertigten Verfälschung besteht.

Bedient der gleiche Betreiber mehrere kleine Inseln, sollte für die Berechnung des oben genannten Schwellenwertes die Gesamtzahl der Fahrgäste berücksichtigt werden, die dieser Betreiber im Rahmen des öffentlichen Verkehrsdienstes befördert hat.

6. SCHUTZMAßNAHMEN

Gemäß Artikel 5 der Verordnung können die Mitgliedstaaten *„im Falle einer schweren Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes, die auf die Liberalisierung der Kabotage zurückzuführen ist"* die Kommission bitten, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Gemäß Artikel 2 Absatz 5 können diese Maßnahmen höchstens 12 Monate lang Anwendung finden, wenn auf dem Markt Probleme auftreten, die *„zu einem möglicherweise anhaltenden deutlichen Angebotsüberhang führen können, auf die Seekabotage zurückzuführen sind oder durch sie verschärft werden, das finanzielle Gleichgewicht bzw. die Existenz zahlreicher Gemeinschaftsreeder ernstlich gefährden können, sofern die kurz- und mittelfristigen Prognosen für den betreffenden Markt keine wesentliche und dauerhafte Besserung erwarten lassen"*.

Diese Bestimmung wurde nur ein einziges Mal angewandt, und zwar in Spanien, bei Inkrafttreten der Verordnung[59].

Es ist darauf hinzuweisen, dass einzelne Konkursfälle von Reedern auf einer bestimmten Strecke kein ausreichendes Gewicht haben, um die Anwendung dieser Klausel zu rechtfertigen.

Nach den Kabotage-Berichten, die seit Inkrafttreten der Verordnung veröffentlicht wurden, hat die Liberalisierung der Kabotage keine weitere schwere Störung des innerstaatlichen Verkehrsmarktes nach sich gezogen. Es ist wenig wahrscheinlich, dass es jetzt noch dazu kommt, da inzwischen die meisten Dienste liberalisiert wurden.

[59] Entscheidung der Kommission 93/396/EWG vom 13. Juli 1993 über den Antrag Spaniens auf Genehmigung einer Verlängerung von Schutzmaßnahmen nach Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) (ABl. L 173 vom 16.7.1993, S. 33).

7. ÜBERGANGSMAßNAHMEN

Artikel 6 der Verordnung enthält eine Reihe befristeter Ausnahmen von der Anwendung dieser Verordnung. Die in diesem Artikel enthaltenen Ausnahmen endeten 2004. Nach dem Beitritt Kroatiens, das am 1. Juli 2013 EU-Mitgliedstaat wurde, wurde Artikel 6 der Verordnung geändert, um einige befristete Ausnahmeregelungen für Kroatien zu gewährleisten[60].

Im Einklang mit dem neuen Artikel 6 Absatz 4 können Verträge über öffentliche Verkehrsdienste nach und zwischen kroatischen Inseln, die vor dem Tag des Beitritts Kroatiens geschlossen wurden, noch bis zum 31. Dezember 2016 angewandt werden.

Gemäß Artikel 6 Absatz 5 sind bis zum 31. Dezember 2014 Kreuzfahrten zwischen kroatischen Häfen auf Schiffen mit einer BRZ unter 650 Schiffen vorbehalten, die in Kroatien registriert sind, unter der Flagge Kroatiens fahren und von Schifffahrtsunternehmen betrieben werden, die nach kroatischem Recht errichtet wurden und ihre Hauptniederlassung in Kroatien haben und über die die tatsächliche Aufsicht in Kroatien ausgeübt wird.

Schließlich sind in Artikel 6 Absatz 6 bis zum 31. Dezember 2014 zusätzliche Schutzmaßnahmen festgelegt für Kreuzfahrtdienste zwischen Häfen eines anderen Mitgliedstaats als Kroatien, die von kroatischen Schiffen mit einer BRZ von weniger als 650 durchgeführt werden. Die Kommission kann auf Antrag eines Mitgliedstaats innerhalb von 30 Tagen beschließen, dass diese kroatischen Schiffe keine Kreuzfahrtdienste zwischen Häfen bestimmter Gebiete eines anderen Mitgliedstaats als Kroatien durchführen dürfen, wenn nachgewiesen ist, dass diese Dienste den Verkehrsbinnenmarkt in den betreffenden Gebieten ernsthaft behindern oder ernsthaft zu behindern drohen.

Hat die Kommission nach Ablauf der Frist von 30 Arbeitstagen nach dem Antrag keinen Beschluss gefasst, so kann der betreffende Mitgliedstaat so lange Schutzmaßnahmen anwenden, bis die Kommission ihren Beschluss gefasst hat. In Dringlichkeitsfällen kann der Mitgliedstaat einseitig vorläufige Maßnahmen ergreifen, die nicht länger als drei Monate in Kraft bleiben dürfen. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission hierüber. Die Kommission kann die Maßnahmen aufheben oder sie bestätigen, solange ihr endgültiger Beschluss noch aussteht.

8. DIE ANWENDUNG DER VERORDNUNG (EG) NR. 1370/2007 AUF DIE SEEKABOTAGE

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und Nr. 1107/70 des Rates[61] wurde am 23. Oktober 2007

[60] Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, Artikel 18 und Anhang V, Nummer 7 (ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 21).

[61] ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1.

angenommen. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gilt diese „für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personenverkehr mit der Eisenbahn und andere Arten des Schienenverkehrs sowie auf der Straße“. Der gleiche Artikel besagt: *„Die Mitgliedstaaten können diese Verordnung auf den öffentlichen Personenverkehr auf Binnenschifffahrtswegen und, unbeschadet der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates, auf das Meer innerhalb der Hoheitsgewässer anwenden“*.

Da die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 keine Definition des Begriffs *„Hoheitsgewässer“* enthält und dieser Begriff auch in Rechtsakten der Union oder internationalen Rechtsakten nicht bestimmt wird, musste sich die Kommission mit Fragen der Anwendung dieser Verordnung auf die Seekabotage befassen.

Zunächst stellt die Kommission fest, dass die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht automatisch für den öffentlichen Personenverkehr in Hoheitsgewässern gilt, sondern nur in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat sie ausdrücklich für anwendbar erklärt.

Zweitens gelten die meisten Verträge über öffentliche Verkehrsdienste und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in der Seekabotage gleichermaßen für die Beförderung von Fahrgästen und Fracht mit kombinierten Fahrgast-/Frachtfährschiffen, während die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nur für den öffentlichen Personenverkehr, nicht aber den Güterverkehr gilt. Somit können die Mitgliedstaaten die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht auf diese kombinierten Verträge über öffentliche Verkehrsdienste, die die Beförderung von Gütern einschließen, anwenden.

Schließlich können die Mitgliedstaaten die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auf den öffentlichen Personenverkehr in Hoheitsgewässern insoweit anwenden, als sie der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nicht entgegensteht. Widersprechen Bestimmungen dieser beiden Verordnungen einander, sollte daher die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 der widersprüchlichen Bestimmung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgehen. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 kann allerdings die Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 ergänzen, wenn die Bestimmungen einander nicht widersprechen.

Auf bestimmte Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, die sich offenbar auf die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 auswirken, insbesondere die Bestimmungen über die Direktvergabe von Aufträgen, die Ausschließlichkeit oder die Vertragslaufzeit wird nachstehend kurz eingegangen[62]. In dieser Bewertung der gleichzeitigen Anwendung der beiden Verordnungen werden nur die am häufigsten auftretenden Fragen behandelt, die bei der Kommission seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eingingen; es werden nicht alle Bestimmungen erschöpfend abgehandelt.

[62] Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, ABl. C 92 vom 29.3.2014, S. 1.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sollten öffentliche Dienstleistungsaufträge im Rahmen eines gerechten, offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens vergeben werden[63]. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sieht jedoch einige Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz vor, beispielsweise in Artikel 5 Absatz 4, der besagt, dass die zuständigen Behörden öffentliche Dienstleistungsaufträge von geringem Wert bzw. an kleine oder mittlere Betreiber direkt, d. h. ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren, vergeben können. Nach Ansicht der Kommission steht die Direktvergabe grundsätzlich im Widerspruch zum Prinzip der Nichtdiskriminierung zwischen Reedern nach Artikel 4 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92. Daher vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 öffentliche Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr in ihren Hoheitsgewässern nicht direkt ohne ein Verfahren vergeben dürfen, das die Beachtung der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Transparenz und Objektivität (siehe Abschnitte 5.4 und 5.7 zu den vereinfachten Regeln im Falle „kleiner Inseln“) gewährleistet.

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 können die Mitgliedstaaten einem Betreiber im Gegenzug für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ausschließliche Rechte gewähren. In Erwägungsgrund 8 heißt es: „Personenverkehrsmärkte, die dereguliert sind und in denen keine ausschließlichen Rechte gewährt werden, sollten ihre Merkmale und ihre Funktionsweise beibehalten dürfen, soweit diese mit den Anforderungen des Vertrags vereinbar sind.“ Die Ausschließlichkeit ist in der Seekabotage eine Ausnahme, da die Mitgliedstaaten grundsätzlich weniger restriktive Maßnahmen ergreifen könnten, um die Verkehrsverbindungen zu sichern (siehe Nummer 5.5.1 dieser Mitteilung). Daher können die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 keine Ausschließlichkeit im öffentlichen Personenverkehr auf Strecken in ihren Hoheitsgewässern einführen, für die keine ausschließlichen Rechte gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 galten.

Laut Artikel 4 Absatz 3 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 haben die öffentlichen Dienstleistungsaufträge eine Laufzeit von höchstens *„zehn Jahren für Busverkehrsdienste und von höchstens 15 Jahren für Personenverkehrsdienste mit der Eisenbahn oder anderen schienengestützten Verkehrsträgern.“* Die Verordnung enthält keine Modalitäten für die Anwendung dieses Artikels auf öffentliche Dienstleistungsaufträge für Personenverkehrsdienste in Hoheitsgewässern. Stattdessen besagt Artikel 4 Absatz 3 Satz 2, dass die Laufzeit von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, die mehrere Verkehrsträger umfassen, auf 15 Jahre beschränkt ist, wenn der Verkehr mit der Eisenbahn oder anderen schienengestützten Verkehrsträgern mehr als 50 % des Werts der betreffenden Verkehrsdienste ausmacht. Nach Ansicht der Kommission sollte in dem Fall, dass ein Mitgliedstaat die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auf Personenverkehrsdienste in seinen Hoheitsgewässern beschließt, die Laufzeit von öffentlichen

[63] Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

Dienstleistungsaufträgen mit mehreren Verkehrsträgern – einschließlich Hoheitsgewässern – auf höchstens 15 Jahre beschränkt sein, sofern die Voraussetzungen des Artikel 4 Absatz 3 Satz 2 erfüllt sind.

Die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auf den Personenverkehr in Hoheitsgewässern könnte in einigen Fällen sinnvoll sein, wenn diese Dienste innerhalb eines weiter gefassten Stadt-, Vorort- oder Regionalnetzes des öffentlichen Personenverkehrs erbracht werden (z. B. im Rahmen des integrierten Nahverkehrs in Ästuaren oder Lagunen).

Jedes Mal, wenn ein Mitgliedstaat beschließt, diese Verordnung auf den öffentlichen Personenverkehr in seinen Hoheitsgewässern anzuwenden, sollte er prüfen, ob gegebenenfalls Bestimmungen der jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 beeinträchtigen. Die Kommission weist ferner darauf hin, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit der sich aus der Artikel 9 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 ergebenden Verpflichtung die Kommission vor der Annahme von Maßnahmen in Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auf den öffentlichen Personenverkehr in Hoheitsgewässern konsultieren sollten[64].

[64] Zur Verpflichtung zur Konsultation siehe Rechtssache C-323/03, *Kommission gegen das Königreich Spanien*, Slg. 2006, I- 2161, Randnrn. 69-70.