EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.4.2014
COM(2014) 232 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)

Samenvatting

Op basis van de ervaring die is opgedaan tijdens twintig jaar praktische toepassing van Verordening (EEG) nr. 3577/92 heeft de Commissie omwille van de transparantie en de rechtszekerheid besloten haar interpretatie van de bepalingen van de verordening te actualiseren en te wijzigen. Deze mededeling dient tot wijziging en vervanging van de eerdere interpretatieve mededelingen van de Commissie van 2003[1] en 2006[2].

Deze mededeling is louter bedoeld ter informatie en om de interpretatie van de verordening te vereenvoudigen. In de mededeling wordt aangegeven hoe de Commissie de verordening wil toepassen. Het is niet de bedoeling de verordening te herzien of inbreuk te maken op de interpretatiebevoegdheden van het Hof van Justitie.

Om te beginnen wordt aangegeven wat het toepassingsgebied is van het vrij verrichten van diensten in de sector cabotage in het zeevervoer. Vermeld wordt wie deze vrijheid geniet en welke diensten onder de verordening vallen.

Vervolgens gaat de mededeling in op de afwijkingen op het vrij verrichten van diensten waarin de verordening voorziet. Er zijn drie van dergelijke afwijkingen. Ten eerste zijn het de lidstaten die bepalen welke regels gelden voor de bemanning van schepen met een bruto tonnage van minder dan 650 en vaartuigen die een eilandcabotagedienst verzorgen tussen twee havens op hun grondgebied. Ten tweede kunnen de lidstaten openbaredienstverplichtingen opleggen en openbaredienstcontracten sluiten om een geregelde vervoersdienst naar en vanuit eilanden en tussen eilanden onderling te waarborgen. Ten slotte kunnen de lidstaten de Commissie vragen vrijwaringsmaatregelen te treffen tegen ernstige verstoringen van de interne markt.

De mededeling biedt ook een overzicht van de overgangsmaatregelen voor de toepassing van deze verordening met betrekking tot Kroatië sinds de toetreding van dat land tot de Unie.

Tot slot bevat de mededeling richtsnoeren voor de toepassing op cabotagediensten in het zeevervoer van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van

[1] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de interpretatie van Verordening nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) van 22.12.2003, COM(2003) 595.

[2] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's tot bijwerking en rectificatie van de Mededeling over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) van 11.5.2006, COM(2006) 196.

Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70[3] van de Raad.

[3] PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1.

1. INLEIDING

Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad (hierna de 'verordening') houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer)[4], die bij de totstandbrenging van de interne markt werd vastgesteld, is nu meer dan twintig jaar oud. Sinds de inwerkingtreding op 1 januari 1993 is de cabotage in het zeevervoer geleidelijk geliberaliseerd.

Sinds 1993 heeft de Commissie een aantal malen verslag gedaan van de economische en wettelijke voortgang van deze liberalisering[5]. Zij heeft met haar interpretatieve mededelingen van 2003 en 2006 ook de door de verordening ontstane interpretatieproblemen behandeld.

In het vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening[6] wordt benadrukt dat bepaalde aspecten van de richtsnoeren van de Commissie voor de toepassing van deze verordening verder moeten worden verduidelijkt.

Bij deze mededeling worden de eerdere richtsnoeren geactualiseerd en gewijzigd om ze in overeenstemming te brengen met recente EU-wetgeving en jurisprudentie van het Hof van Justitie en ervoor te zorgen dat ze een betere afspiegeling vormen van de veranderde inzichten van de Commissie met betrekking tot enkele bepalingen van de verordening. Dit heeft met name betrekking op de interpretatie van de Commissie van de bepalingen van de verordening inzake bemanning (punt 4 van deze mededeling) en de duur van openbaredienstcontracten (punt 5.5.2 en deel 5.7 van deze mededeling).

In deze mededeling wordt de interpretatie die de Commissie aan de verordening geeft, louter ter informatie gepresenteerd. Het is niet de bedoeling de verordening te herzien of in de interpretatiebevoegdheden van het Hof van Justitie te treden. Er wordt geen oordeel uitgesproken over de toepassing van de regels voor overheidssubsidie.

2. OPENSTELLING VAN DE MARKT VOOR CABOTAGE IN HET ZEEVERVOER

2.1. Het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer

Krachtens artikel 1 van Verordening (EEG) nr. 3577/92 is de cabotage in het zeevervoer geliberaliseerd in de landen waar die economische sector alleen toegankelijk was voor onderdanen. Alle reders van de Unie hebben het recht om vrij te varen tussen twee havens in dezelfde lidstaat[7].

Lidstaten kunnen geen beperkingen op deze vrijheid instellen, behalve in gevallen waarin dit naar behoren gerechtvaardigd wordt. Daarom mogen de lidstaten geen enkel systeem van voorafgaande toestemming invoeren, tenzij een dergelijk systeem 1) wordt gerechtvaardigd door een groter algemeen belang (bv. waarborging van de veiligheid van schepen en de orde

[4] PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7.

[5] COM(95)383, COM(97)296, COM(2000)99, COM(2002)203.

[6] COM(2014)231.

[7] Informatie over de begunstigden van het vrij verrichten van diensten is te vinden in punt 2.2.

in havens), 2) noodzakelijk en evenredig met het beoogde doel is en (3) gebaseerd is op objectieve, non-discriminerende criteria die van tevoren bij de betrokken reders bekend zijn[8].

Om een systeem te kunnen vaststellen dat van invloed is op het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer door de begunstigden van de verordening, moeten de lidstaten aantonen dat aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan[9].

De Commissie is echter van mening dat lidstaten ten behoeve van het toezicht op de cabotagemarkt reders kunnen verzoeken om van tevoren informatie te verstrekken over de diensten die ze willen gaan aanbieden. Dergelijke informatie kan de lidstaten van nut zijn bij het beoordelen van hun werkelijke vervoersbehoeften.

Ten slotte is de Commissie van mening dat de lidstaten niet van ondernemingen mogen eisen dat zij een vertegenwoordiger op hun grondgebied hebben.

2.2. De begunstigden van het vrij verrichten van diensten

In artikel 1 van de verordening wordt bepaald wie de begunstigden zijn van het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer. Dit zijn *'reders uit de Gemeenschap'* (1) die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van die lidstaat voeren (2), mits die schepen voldoen aan alle eisen voor het verrichten van cabotage in die lidstaat (3).

Bovenstaande in de verordening genoemde voorwaarden verdienen nadere aandacht. Verder is het de vraag of de markt moet worden opengesteld voor schepen die niet aan bovenstaande voorwaarden voldoen.

2.2.1. Het begrip 'reder uit de Gemeenschap'

In artikel 2, lid 2, van de verordening worden drie soorten 'reders uit de Gemeenschap' onderscheiden:

> *"a) onderdanen van een lidstaat die gevestigd zijn in een lidstaat volgens de wetgeving van die lidstaat en die scheepvaartactiviteiten verrichten;*
>
> *b) scheepvaartmaatschappijen die gevestigd zijn volgens de wetgeving van een lidstaat, waarvan het hoofdkantoor zich bevindt in een lidstaat en waarvan de daadwerkelijke controle wordt uitgeoefend in die lidstaat;*
>
> *c) onderdanen van een lidstaat die gevestigd zijn buiten de Gemeenschap of scheepvaartmaatschappijen die gevestigd zijn buiten de Gemeenschap en die gecontroleerd worden door onderdanen van een lidstaat, indien hun schepen zijn geregistreerd in en de vlag voeren van een lidstaat volgens de wetgeving van die staat.'*

De kwestie die de meeste vragen heeft opgeworpen is de definitie van het begrip *'controle'* waarnaar de verordening verwijst in twee van de drie categorieën *'reder uit de Gemeenschap'*.

Volgens de verordening zijn *'reders uit de Gemeenschap'* onder andere *'scheepvaartmaatschappijen die gevestigd zijn volgens de wetgeving van een lidstaat, waarvan het hoofdkantoor zich bevindt in een lidstaat en waarvan de daadwerkelijke controle wordt uitgeoefend in die lidstaat'* (artikel 2, lid 2, onder b)). De Commissie is van mening dat het begrip *'daadwerkelijke controle in een lidstaat'* in dit verband betekent dat de belangrijke

---

[8] Gevoegde zaken C-128/10 en C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou* [2011] ECR I-1887, paragraaf 43 e.v.

[9] Zie ook deel 4, 5 en 6 van deze mededeling.

beslissingen worden genomen op een plaats op het grondgebied van de Unie, dat het dagelijks bestuur van hieruit wordt uitgevoerd en dat de vergaderingen van de raad van bestuur op het grondgebied van de Unie worden gehouden.

Ook onder *'reders uit de Gemeenschap'* vallen *'onderdanen van een lidstaat die gevestigd zijn buiten de Gemeenschap of scheepvaartmaatschappijen die gevestigd zijn buiten de Gemeenschap en die gecontroleerd worden door onderdanen van een lidstaat, indien hun schepen zijn geregistreerd in en de vlag voeren van een lidstaat volgens de wetgeving van die staat'* (artikel 2, lid 2, onder c)). De Commissie is van mening dat het begrip *'controle door onderdanen van een lidstaat'* waarnaar in dat artikel wordt verwezen, betekent dat onderdanen van de Unie een beslissende invloed op de scheepvaartmaatschappij kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld als het grootste deel van het kapitaal of van de stemrechten van de maatschappij in handen is van onderdanen van de Unie, of als de onderdanen van de Unie meer dan de helft van de leden van het bestuurs-, directie- of toezichthoudende orgaan van de maatschappij kunnen aanwijzen[10].

2.2.2. De voorwaarden van registratie in een lidstaat en toegang tot nationale cabotage

In de verordening is geen lijst opgenomen met de registers van lidstaten die aan de voorwaarden voor registratie en voor toegang tot de nationale cabotage voldoen. Een dergelijke lijst zou hoe dan ook in de loop van de tijd kunnen veranderen.

Voorwaarde voor registratie in een lidstaat is dat het register in kwestie zich bevindt op een grondgebied waar het Verdrag en de daarvan afgeleide wetgeving van kracht zijn. Daarom behoren schepen die zijn ingeschreven in de registers van de Nederlandse Antillen, het eiland Man, Bermuda of de Kaaimaneilanden niet tot de begunstigden van de verordening[11].

In Gibraltar geregistreerde schepen behoren daarentegen wel tot de begunstigden van de verordening, aangezien het Verdrag daar van kracht is[12]. Schepen met een registratie in Gibraltar hebben recht op toegang tot cabotage in het zeevervoer onder dezelfde voorwaarden als alle in een lidstaat geregistreerde schepen.

In de verordening is ook bepaald dat een schip eerst moet voldoen aan alle voorwaarden voor het verrichten van cabotage in de lidstaat waar het geregistreerd is voordat het cabotage in een andere lidstaat kan verrichten. Deze vereiste is ook van toepassing op schepen die zijn geregistreerd in en de vlag voeren van een lidstaat die een enclave vormt.

Schepen die geen toegang hebben tot nationale cabotage hebben daarom ook geen recht op toegang tot de markten van de andere lidstaten. Evenzo kunnen schepen met voorwaardelijke toegang tot de nationale markt met dezelfde voorwaarden te maken hebben als ze in een andere lidstaat willen opereren. Indien bijvoorbeeld de registratie in het tweede register X van een lidstaat aan de voorwaarde is verbonden dat het schip ten minste de helft van het jaar op internationale trajecten actief is, kan het in dat register X opgenomen schip geen bredere

---

[10] Zie voor meer ondersteuning ook de geconsolideerde Commissiemededeling inzake bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (2008/C 95/01), PB C 95 van 16.4.2008, blz. 1.

[11] Over het algemeen maken deze gebieden deel uit van de landen en gebieden overzee die, krachtens artikel 355 van het Verdrag, onder speciale associatieregelingen met de lidstaten vallen.

[12] In artikel 355, lid 3, van het Verdrag is bepaald: *'De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op de Europese grondgebieden welker buitenlandse betrekkingen door een lidstaat worden behartigd'*.

toegang tot cabotage in de andere lidstaten eisen (het mag daar dan niet het hele jaar geregelde diensten verrichten).

2.3. Het openstellen van de markt voor schepen die niet tot de begunstigden van de verordening behoren

Verschillende lidstaten hebben hun markt verder opengesteld dan krachtens de verordening vereist is, hetzij erga omnes, hetzij door middel van ontheffingen en individuele vergunningen. Bepaalde lidstaten met een zogenaamd *'openkustbeleid'* laten ook schepen die zijn geregistreerd in en de vlag voeren van een derde land toe tot cabotage in het zeevervoer tussen de havens op hun grondgebied. Bovendien verlenen sommige lidstaten individuele vergunningen voor cabotage in het zeevervoer aan schepen die niet tot de begunstigden van de verordening behoren of algemene ontheffingen van de vereisten van de verordening aan schepen die zijn geregistreerd in en de vlag voeren van een derde land indien er geen in een EU-lidstaat geregistreerde schepen beschikbaar zijn[13]. Dergelijke praktijken zijn niet in strijd met het Gemeenschapsrecht.

3. HET TOEPASSINGSGEBIED VAN VERORDENING (EEG) NR. 3577/92

In artikel 2, lid 1, van Verordening (EEG) No 3577/92 wordt aangegeven dat de verordening van toepassing is op diensten in het zeevervoer (het vervoer van personen of goederen over zee) binnen een lidstaat. Verder wordt een indicatieve lijst gegeven van de soorten cabotagediensten die onder de verordening vallen.

Volgens het Hof geldt voor de diensten die onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, ondanks de niet-uitputtende aard van de lijst van cabotagediensten in artikel 2, lid 1, ten eerste dat ze gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht en ten tweede, zoals wordt geïllustreerd met de essentiële kenmerken van de voorbeelden in dat artikel, dat ze dienen voor het vervoer van personen of goederen over zee tussen twee plaatsen op het grondgebied van één enkele lidstaat[14].

Sinds de verordening van kracht werd zijn er naar aanleiding van artikel 2, lid 1, vier belangrijke vragen opgeworpen. Wat is de betekenis van *'vervoer over zee'* en *'tussen havens'*? Vallen pleziervaartuigen binnen het toepassingsgebied van de verordening? Valt de cabotagepoot van een internationale cruisedienst binnen het toepassingsgebied van de verordening? Moeten feederdiensten als cabotage of als internationale diensten worden beschouwd? Deze vragen worden hierna afzonderlijk behandeld.

3.1. Definitie van 'vervoer over zee tussen havens'

In de verordening wordt het begrip *'vervoer over zee'* niet gedefinieerd. Bij de interpretatie van dit begrip moet volgens het Hof rekening worden gehouden met het doel van die bepaling, namelijk de implementatie van het vrij verrichten van cabotagediensten in het

---

[13] Een overzicht van nationale regelingen inzake cabotage in het zeevervoer is te vinden in tabel 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie dat is gevoegd bij het vijfde verslag over de tenuitvoerlegging van de verordening waarnaar in voetnoot 6 wordt verwezen.

[14] Zaak C-251/04 *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Helleense Republiek* [2007] ECR I-67, paragrafen 28-29.

zeevervoer onder de voorwaarden en onderhevig aan de uitzonderingen zoals hierin vastgesteld[15].

Dienovereenkomstig werd het onderscheid tussen de *'binnenwateren'* en *'territoriale wateren'* voor het internationaal recht (het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, 'Montego Bay-Verdrag') door het Hof irrelevant geacht voor het doel van de definitie van "zee" in het kader van de verordening[16]. Het begrip *'vervoer over zee'* moet ook betrekking hebben op vervoersdiensten over de zeewateren gelegen aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee (*'binnenwateren'*) die staten overeenkomstig dat verdrag mogen trekken.

Daarom is de Commissie, conform het advies van de advocaat-generaal[17], van mening dat met het oog op de toepassing van de verordening niet alleen cabotagediensten die worden verricht in open zee maar ook diensten die worden verricht in zeegebieden als baaien, estuaria[18], fjorden en inhammen, als *'vervoer over zee'* moeten worden beschouwd.

In overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof omvat het begrip 'haven' voorzieningen, ook kleine, die de inscheping en ontscheping mogelijk moeten maken van goederen of personen die over zee worden vervoerd[19]. Daarom voldoen alle voorzieningen, ook tijdelijke, die zijn bedoeld voor het zeevervoer en die de inscheping en ontscheping van goederen of personen mogelijk maken aan deze definitie.

De Commissie wijst erop dat het personenvervoer per schip over zee onder Verordening (EEG) nr. 3577/92 valt, zelfs indien de dienst wordt verricht binnen één enkel *'havensysteem'* volgens de wetgeving van de desbetreffende lidstaat (bv. het oversteken van een estuarium over zee)[20]. Ook valt onder die verordening personenvervoer per schip over zee dat voor toeristische doeleinden en tegen vergoeding wordt verricht en dat begint en eindigt in dezelfde haven met dezelfde passagiers, aangezien een dergelijke dienst tegen vergoeding wordt verricht en bedoeld is voor het personenvervoer over zee binnen het grondgebied van één enkele lidstaat.

3.2. Pleziervaartuigen

Verordening (EEG) nr. 3577/92 heeft alleen betrekking op zeevervoerdiensten *'die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht'*. Daarom vallen de meeste pleziervaartactiviteiten buiten het toepassingsgebied van deze verordening.

---

15 Zaak C-323/03 *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Koninkrijk Spanje* [2006] ECR I-2161, paragraaf 24.

16 Ibidem, paragraaf 25.

17 Advies van advocaat-generaal Tizzano van 10 november 2005 in zaak C-323/03 waarnaar hierboven wordt verwezen.

18 Door de zee overspoeld rivierdal.

19 Zaak C-323/03 *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Koninkrijk Spanje* [2006] ECR I-2161, paragraaf 33.

20 Ibidem, paragraaf 34.

3.3. Cruisediensten

Cruisediensten vallen binnen het toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 3577/92 wanneer ze binnen een lidstaat worden verricht (zie de artikelen 3, lid 1, en 6, lid 1, van de verordening)[21]. De vraag is of de cabotagepoot van een internationale cruisedienst ook binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.

De Commissie is van mening dat de verordening alleen van toepassing is indien de passagiers inschepen en ontschepen in de lidstaat waar ook de activiteiten van de cabotagepoot worden uitgevoerd.

Een cruisedienst die in lidstaat X of een derde land begint en eindigt in een derde land of lidstaat X en havens aandoet in een lidstaat Y, valt niet onder Verordening (EEG) nr. 3577/92 indien er geen passagiers inschepen en ontschepen in havens van lidstaat Y. In dat geval is Verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen, van toepassing[22].

3.4. Feederdiensten

Feederdiensten (ook bekend als relay van internationale vracht) zijn diensten waarbij een vervoerder goederen lost vanuit een schip dat vanaf een punt van vertrek gevaren is om die goederen over te brengen op een ander schip, dat de reis voortzet naar een haven van bestemming. De dienst wordt gewoonlijk verricht onder doorvrachtcognossement. Het is de vraag of dergelijke diensten moeten worden beschouwd als internationale diensten die onder Verordening (EEG) nr. 4055/86 vallen (waarvoor geen bepaalde vlag vereist is) of als cabotagediensten die onder Verordening (EEG) nr. 3577/92 vallen (waarvoor wel een bepaalde vlag moet worden gevoerd).

Indien de feedering bestaat uit voorafgaand vervoer of doorvoer tussen twee havens van dezelfde lidstaat X van vracht a) met een bestemming in een lidstaat Y of een derde land, of b) afkomstig uit een lidstaat Y of een derde land, zou lidstaat X dergelijke feederdiensten kunnen voorbehouden aan schepen die een EU-vlag voeren. In feite worden in alle lidstaten waar cabotagediensten aan onder communautaire vlaggen varende schepen zijn voorbehouden overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 3577/92, feederdiensten als cabotagediensten beschouwd (uitgezonderd Frankrijk[23] en Portugal), terwijl feederdiensten in de overige lidstaten vrij zijn.

Er moet echter op worden gewezen dat indien aan een maatschappij toestemming wordt verleend voor het verrichten van feederdiensten voor het vervoer van internationale vracht na of voorafgaand aan een internationale reis, aanzienlijke besparingen in de vervoerskosten en een verbetering van de doelmatigheid van de diensten kunnen worden gerealiseerd. Daarom wordt in discussies over handelsovereenkomsten steeds vaker onderhandeld over bepaalde aspecten van feedering. De Commissie is derhalve van mening dat dit in samenwerking met de lidstaten verder onderzocht moet worden.

---

21 Zaak C-17/13 *Alpina River Cruises*, nog niet gepubliceerd.

22 PB L 378 van 31.12.1986, blz. 1.

23 Administratief bericht van 9 februari 2007 over de interpretatie van artikel 257 van het Franse douanewetboek.

4. BEMANNINGSREGELS

Bemanningsaangelegenheden behoren van oudsher tot de bevoegdheid van de vlaggenstaten. De regels verschillen sterk per register. Zo leggen bepaalde lidstaten strenge voorwaarden op wat betreft nationaliteit: de bemanningsleden moeten allen onderdanen van de Gemeenschap zijn. In andere lidstaten behoeven alleen de kapitein en eerste stuurman onderdanen van de Gemeenschap te zijn. De verschillen in nationaliteitseisen hebben grote kostenverschillen tussen de registers tot gevolg.

Om verstoring van de mededinging op de meest kwetsbare routes te voorkomen, is in artikel 3 van de verordening bepaald dat de lidstaten *'van ontvangst'* hun eigen bemanningsregels kunnen opleggen aan schepen die cabotage met eilanden verrichten. De lidstaten van ontvangst kunnen ook de bemanningsregels voor kleine schepen (schepen van minder dan 650 brutoton) bepalen. Zes lidstaten hebben besloten deze bepalingen van de verordening toe te passen.

Om het vrij verrichten van diensten niet tot een loos begrip te maken, bepaalt de verordening dat de regels van de vlaggenstaat van toepassing blijven op vracht vervoerende schepen van meer dan 650 brutoton die cabotage verrichten met eilanden, wanneer de betrokken reis volgt op of voorafgaat aan een reis naar of vanuit een andere staat (*'aansluitende cabotage'*).

Deze bepalingen roepen twee soorten vragen op over de bevoegdheden van de staat van ontvangst.

De eerste soort vragen gaat over de inhoud van de regels inzake bemanning waarvoor de staat van ontvangst verantwoordelijk is en de andere over de grens tussen de bevoegdheden van de staat van ontvangst en die van de vlaggenstaat in geval van aansluitende cabotage.

Ook is de vraag gesteld of voor cruiseschepen die cabotage met eilanden verrichten de regels van de vlaggenstaat of die van de staat van ontvangst gelden. Het Hof heeft de interpretatie van de Commissie bevestigd dat voor cruiseschepen van meer dan 650 brutoton de bemanningsregels behoren tot de bevoegdheid van de vlaggenstaat, ongeacht of het cruiseschip cabotage met eilanden of met het vasteland verricht[24]. De staat van ontvangst mag zijn eigen regelgeving op het gebied van bemanning niet toepassen op cruiseschepen van meer dan 650 brutoton. Deze regelgeving mag alleen worden toegepast op cruiseschepen van minder dan 650 brutoton.

4.1. De inhoud van de bemanningsregels die door een staat van ontvangst kunnen worden opgelegd

De verordening geeft niet aan welke *'aangelegenheden in verband met de bemanning'* onder de bevoegdheid van de staat van ontvangst vallen. Volgens sommigen is de bevoegdheid van de staat van ontvangst onbeperkt (de verordening verwijst naar *'alle'* regels met betrekking tot bemanning). De Commissie kiest voor een restrictieve benadering. Zij is van mening dat de bevoegdheid van de staat van ontvangst beperkt moet worden, om het beginsel van het vrij verrichten van diensten, waarop deze bevoegdheid een afwijking vormt, te beschermen.

De Commissie is van mening dat de staten van ontvangst onder andere de bevoegdheid hebben om het vereiste percentage Gemeenschapsonderdanen aan boord van schepen die cabotage verrichten met eilanden (en van schepen met een tonnage van minder dan 650 brutoton) te bepalen. Een lidstaat kan daarom eisen dat de bemanning van deze schepen

[24] Zaak C-288/02 *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Helleense Republiek* [2004] ECR I-10071.

volledig uit Gemeenschapsonderdanen bestaat. De lidstaten kunnen ook eisen dat de zeelieden aan boord van die schepen sociaal verzekerd zijn in de Europese Unie. Wat de arbeidsvoorwaarden betreft, kunnen zij eisen dat het in het betreffende land geldende minimumloon wordt betaald. Wat de regels op het gebied van beveiliging en opleiding betreft (met inbegrip van de aan boord gesproken talen) vindt de Commissie dat de lidstaten slechts naleving van de geldende communautaire of internationale normen (STCW- en SOLAS-Verdrag) kunnen eisen en dat ze het vrij verrichten van diensten niet teveel mogen beperken.

Op grond van artikel 9 van de verordening moet elke lidstaat die gebruik wil maken van de mogelijkheid om zijn eigen regels inzake bemanning toe te passen, de Commissie raadplegen. De reikwijdte en inhoud van de voorgenomen maatregelen zullen worden onderworpen aan een analyse per geval in het licht van de bovengenoemde beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid.

4.2. Aansluitende cabotage

In artikel 3, lid 3, van de verordening wordt bepaald dat *'vanaf 1 januari 1999 voor vrachtschepen van meer dan 650 brutoton die cabotage met eilanden verrichten, indien de betrokken reis voorafgaat aan of volgt op een reis naar of vanuit een andere staat, alle aangelegenheden in verband met de bemanning van schepen tot de verantwoordelijkheid behoren van de staat waar het schip geregistreerd is (vlaggenstaat)'*.

Het Hof heeft bepaald dat een reis die volgt op of voorafgaat aan de cabotagereis in principe elke reis naar of vanuit een andere staat is, ongeacht of het schip vracht vervoert[25].

In tegenstelling tot wat de Commissie in haar interpretatieve mededeling van 2003 opmerkte, was het Hof van mening dat vlaggenstaatregels niet alleen gelden wanneer er daadwerkelijk goederen worden vervoerd tijdens het internationale gedeelte van de reis dat volgt op of voorafgaat aan het cabotagegedeelte, maar ook wanneer de reis in ballast (zonder vracht aan boord) wordt gemaakt. Dientengevolge kan de Commissie niet accepteren dat lidstaten de regels van de staat van ontvangst blijven toepassen wanneer de internationale reis die volgt op of voorafgaat aan de eilandcabotage in ballast wordt gemaakt.

Dit mag echter niet betekenen dat reders zich kunnen beroepen op een fictieve internationale reis zonder vracht aan boord om de toepassing van artikel 3, lid 2, te vermijden ten gunste van artikel 3, lid 3, en zo de verordening omzeilen[26].

De nationale rechtbanken moeten overeenkomstig de bewijsregels van de nationale wetgeving controleren of zich dergelijke verwerpelijke praktijken hebben voorgedaan.

De bemanningsregels die van toepassing zijn op schepen die openbaredienstverplichtingen vervullen, worden in punt 5.3.2.2 beschreven.

4.3. Herziening van de bemanningsregels

Volgens de verordening zou de definitieve regeling op het gebied van bemanning vóór 1 januari 1999 op voorstel van de Commissie door de Raad moeten zijn aangenomen, na grondige bestudering van de economische en sociale gevolgen van de liberalisering van eilandcabotage.

---

[25] Zaak C-456/04 *Agip Petroli SpA/Capitaneria di porto di Siracusa en anderen* [2006] ECR I-3395, paragrafen 15-25.

[26] Ibidem, paragraaf 23.

Op 17 juni 1997 heeft de Commissie bij de Raad een verslag over deze kwestie ingediend, en op 29 april 1998 een voorstel voor een verordening[27]. Hierin werd voorgesteld de algemene verantwoordelijkheid voor de bemanning bij de vlaggenstaat te leggen. De staat van ontvangst zou alleen nog bevoegd zijn voor schepen van minder dan 650 brutoton en voor de vaststelling van het vereiste percentage Gemeenschapsonderdanen van de bemanning van geregelde diensten onderhoudende passagiersschepen en veerboten (met inbegrip van gecombineerd vracht/passagiersvervoer en geregelde cruisevaarten). Op dit soort schepen werkende zeelieden uit derde landen zouden dezelfde arbeidsvoorwaarden moeten krijgen als de ingezetenen van lidstaten.

De lidstaten hebben het voorstel van de Commissie niet goed ontvangen. Daarom heeft de Commissie op 11 december 2001 voorgesteld het in te trekken. De Commissie is voorlopig niet van plan om een nieuw voorstel in te dienen. De regels van artikel 3 van de verordening zullen dus niet op korte termijn worden veranderd.

Tijdens de voorbereiding van het vijfde verslag van de Commissie inzake de toepassing van de verordening, kwam de Commissie echter tot het inzicht dat de verdere ontwikkeling van eilandcabotage vaak wordt belemmerd door de gebrekkige toegang van reders tot de wetgeving van de staat van ontvangst met betrekking tot vereisten op het gebied van bemanning. Om dit probleem op te lossen raadt de Commissie de lidstaten die artikel 3, lid 2 van de verordening toepassen aan om een steunpunt in het leven te roepen waar reders terecht kunnen voor informatie over de toepasselijke regels op het gebied van bemanning van de staat van ontvangst.

5. OPENBAREDIENST

Vervoer over zee van passagiers en vracht is van vitaal belang voor de inwoners van de Europese eilanden. Daarom zijn speciale regels getroffen ter bescherming van enkele scheepvaartverbindingen die niet voldoende door de markt worden bediend.

De verordening verschaft de lidstaten een kader waarbinnen de marktinterventie op verenigbare wijze kan worden georganiseerd door middel van beperkingen van de markttoegang of financiering in de vorm van de aan zeevaart opgelegde openbaredienstverplichtingen. Daarnaast moet het verlenen van overheidsfinanciering ter compensatie van het verlenen van openbaarediensten voldoen aan de EU-wetgeving inzake overheidssteun. Doel van dit punt 5 is, waar nodig, een nadere verduidelijking te verschaffen van de in de verordening en de regelgeving voor staatssteun neergelegde voorwaarden, met het oogmerk om het overheidsingrijpen met de algemene voorschriften van het Verdrag verenigbaar te maken

5.1. Geografisch toepassingsgebied van de openbaredienstverbindingen

Volgens artikel 4, lid 1, van de verordening moeten openbaredienstverbindingen routes vanuit en tussen eilanden zijn.

De verordening bevat geen definitie van een *'eiland'*. De Commissie is van mening dat de toepassing van artikel 4 moet worden beperkt tot de eilanden die alleen over zee of door de lucht kunnen worden bereikt en geen permanente landverbindingen met het Europese vasteland hebben. Dienovereenkomstig kan een schiereiland dat permanent is verbonden aan

[27] COM(1998)251 definitief.

het vasteland via de weg of het spoor (zoals Peloponnesos) niet als *'eiland'* worden beschouwd[28].

Overeenkomstig de conclusie van advocaat-generaal Tizzano kan de toepassing van artikel 4, lid 1, worden uitgebreid naar diensten tussen plaatsen die zich in een situatie bevinden die analoog is aan die van eilanden (zoals oevers van lange fjorden of estuaria die niet over rechtstreekse verbindingen over de weg beschikken) waar passend geregeld vervoer over zee moet worden gegarandeerd naar gebieden die niet op een andere manier kunnen worden bereikt[29].

In een namens de Commissie uitgevoerd onderzoek[30] is aangetoond dat lange estuaria of fjorden, die een omweg van zo'n 100 km over de weg[31] noodzakelijk maken, voor de toepassing van dit punt als eilanden mogen worden behandeld, daar zij soortgelijke problemen veroorzaken wanneer stedelijke agglomeraties van elkaar worden geïsoleerd.

5.2. Eilandcabotageroutes die voor openbaredienstverplichtingen in aanmerking kunnen komen

Het is aan de lidstaten (inclusief regionale en lokale overheden, afhankelijk van het geval) en niet aan de reders om te bepalen voor welke routes openbaredienstverplichtingen nodig zijn In het bijzonder mogen, met het oog op een toereikende dienstverlening, openbaredienstverplichtingen worden overwogen voor geregelde eilandcabotagediensten, wanneer de markt tekortschiet.

Op grond van de in de verordening neergelegde voorwaarden mogen de lidstaten openbaredienstverplichtingen opleggen om *"passend"* vervoer over zee naar een bepaald eiland (of rond een estuarium) te waarborgen, in gevallen waarin reders in de Unie niet dat "passende" dienstaanbod zouden leveren of niet op dezelfde voorwaarden zouden presteren indien zij met hun eigen commercieel belang rekening zouden houden[32]. Voor het overige zou de handel vrij moeten blijven.

Wanneer de lidstaten openbaredienstverleningen opleggen voor de in artikel 4, lid 1, van de verordening omschreven diensten, moeten zij de mate van ingrijpen beperken tot de in artikel 4, lid 2, bedoelde essentiële vereisten en voldoen aan het in artikel 4, lid 1, van de verordening neergelegde non-discriminatieverbod ten aanzien van alle reders in de Unie die voor de betrokken route belangstelling hebben. Bij de vaststelling van de inhoud van de na te leven verplichtingen en gedurende de administratieve procedure die resulteert in de selectie van een exploitant op een bepaalde route, dan wel bij de vaststelling van het bedrag van de compensatie, dient deze vereiste strikt in acht te worden genomen.

---

[28] Zaak C-288/02 *Commissie van de Europese Gemeenschappen v Helleense Republiek* [2004] Jurispr. blz. I-10071, punt 42.

[29] Conclusie van advocaat-generaal Tizzano van 10 november 2005 in de reeds aangehaalde zaak C-323/03, punten 39/45.

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

[31] De verhouding tussen de afstand om het estuarium heen en de afstand daaroverheen moet ongeveer 10 of meer zijn.

[32] Zie overweging 9 en artikel 2, punt 4, van de verordening. Zie ook het arrest van het Hof in zaak C-205/99 *Analir v Administración General del Estado* [2001] Jurispr. blz. I-1271, punt 31 e.v.

5.3. Verplichtingen die mogen worden opgelegd

5.3.1. Onderscheid tussen openbaredienstverplichtingen en openbaredienstcontracten

In Verordening (EEG) nr. 3577/92 wordt onderscheid gemaakt tussen *'openbaredienstverplichtingen'* (zie artikel 2, punt 4, en artikel 4, lid 2, van de verordening) en *'openbaredienstcontracten'* (zie artikel 2, punt 3).

Openbaredienstcontracten zijn het gebruikelijke instrument voor het vastleggen van de openbaredienstverplichtingen, ingeval een horizontale benadering ten aanzien van alle reders voor de bediening van een bepaalde route niet voldoende blijkt om in de nodige mate in de essentiële transportbehoeften te voorzien, in het bijzonder algemene kwaliteitsvoorwaarden voor een bepaalde dienst.

Artikel 4, lid 2, van de verordening bevat de uitputtende lijst van eisen die bij het opleggen van openbaredienstverplichtingen worden gesteld. Artikel 2, punt 3, van de verordening geeft alleen indicatief de draagwijdte van een openbaredienstcontract aan; de lidstaten kunnen daarin verder gaan. In de praktijk bevatten openbaredienstcontracten vaak kwaliteitseisen, omdat die niet in het kader van openbaredienstverplichtingen kunnen worden gesteld. Wat de openbaredienstverplichtingen betreft, kan de eis met betrekking tot de '*dienstverleningscapaciteit'* van de reders een solvabiliteitseis omvatten, en de eis dat zij geen uitstaande belastings- en sociale zekerheidsschulden hebben[33]. De Commissie is van mening dat de verplichting om een snelle veerboot te gebruiken ook onder deze categorie kan vallen.

Wanneer openbaredienstverplichtingen worden opgelegd, moeten de rederijen die hetzelfde traject verzorgen als groep – en dus niet individueel – aan de vereisten betreffende regelmaat en frequentie van de dienst voldoen[34].

De lidstaten kunnen alleen openbaredienstverplichtingen opleggen en openbaredienstcontracten afsluiten als zij hebben vastgesteld dat voor iedere route in kwestie de reguliere vervoersdiensten niet toereikend zouden zijn (d.w.z. niet worden geleverd met de omvang of onder de voorwaarden die door de autoriteiten als passend zijn vastgesteld) als het leveren ervan louter aan de markt zou worden overgelaten. Bovendien met de openbaredienstverplichting of het openbaredienstcontract noodzakelijk en evenredig zijn aan de doelstelling om passende geregelde vervoersdiensten van en naar de eilanden te waarborgen[35]. De lidstaten mogen in andere woorden geen openbaredienstverplichtingen en openbaredienstcontracten opleggen aan diensten die al naar tevredenheid worden verricht en op voorwaarden als prijs, continuïteit en toegang tot de dienst die stroken met het algemeen belang, zoals dat door de staat is omschreven, door ondernemingen die onder normale marktomstandigheden actief zijn[36].

---

[33] Zaak C-205/99, reeds aangehaald, punten 45 t/m 51.

[34] Zou een eiland vier maal per week moeten worden bediend en twee rederijen zijn bereid de nodige diensten te verzorgen, dan geldt dat elk van beide slechts twee of respectievelijk een en drie diensten per week hoeft te verrichten.

[35] Gevoegde zaken C-128/10 en C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou* [2011] Jurispr. blz. I-1887, punt 54.

[36] Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), punt 48.

De Commissie wijst erop dat hoewel de lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben bij het vaststellen van de behoefte aan een openbaredienst en de omvang van die dienst, de beslissing van de lidstaten in dit verband is onderworpen aan de controle van de Commissie op kennelijke fouten[37].

5.3.2. Het non-discriminatiebeginsel.

Op grond van het in de verordening neergelegde discriminatieverbod mogen de lidstaten geen op een bepaalde scheepvaartmaatschappij toegesneden verplichtingen opleggen die andere reders in de Unie van de markt zouden uitsluiten.

Met name zou de Commissie de aandacht van de lidstaten willen vestigen op de problemen die rijzen bij de volgende twee soorten bepalingen.

5.3.2.1. De overname van schepen

Ten eerste is de vraag gesteld of een lidstaat bij de aanbesteding van een openbaredienstcontract de begunstigde kan verplichten om de schepen met bemanningen over te nemen van de vorige maatschappij. De Commissie is van mening dat in de meeste gevallen zo'n verplichting een inbreuk is op Verordening (EEG) nr. 3577/92, aangezien zij discriminerend is. Daardoor zouden de reders in de Unie niet met hun eigen schepen kunnen meedingen naar het contract, wat de gevestigde exploitant een voordeel zou geven als hij zichzelf zou willen opvolgen.

De Commissie kan zich echter wel vinden in de gedachte dat, wanneer voor het onderhouden van een dienst naar een eiland een schip van een dusdanig speciaal ontwerp nodig is dat het niet op de markt te verkrijgen/te koop is en ook niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt, een verplichting tot overname van dit schip het vrij verrichten van diensten minder beperkt dan het gunnen van de dienst aan één enkele reder met een contract waarvan de duur lang genoeg is om volledige afschrijving van dat speciaal gebouwde schip mogelijk te maken. In dergelijke gevallen kan het schip worden geleased – onder zeer duidelijke in de aanbestedingsdocumenten uitvoerig beschreven voorwaarden – door de opeenvolgende exploitanten van een speciaal opgerichte maatschappij die het schip in eigendom heeft. De verplichting voor de nieuwe dienstverrichter om het schip rechtstreeks van zijn voorganger over te nemen is ook denkbaar.

In gevallen waarin de lidstaten zelf schepen in eigendom of anderszins tot hun beschikking hebben, mogen deze op dezelfde niet-discriminerende voorwaarden ter beschikking worden gesteld van alle exploitanten op de betrokken route.

5.3.2.2. Voorwaarden inzake bemanning

Ten tweede zijn vragen gesteld met betrekking tot de voorwaarden inzake de bemanning die in het kader van openbaredienstverplichtingen en -contracten kunnen worden gesteld.

Volgens de Commissie moeten de regels die in het kader van openbaredienstverplichtingen en -contracten mogen worden opgelegd (artikel 4 van de verordening) worden beperkt tot de vereisten die essentieel zijn voor de behoeften van de openbaredienst, en niet verder gaan dan wat daarvoor nodig is. Dit moet per geval worden onderzocht.

[37] Zaak T-17/02 *Fred Olsen [*2005] Jurispr. blz. II-2013, punt 216 en Besluit 2013/435/EU van de Commissie van 2 mei 2013 betreffende steunmaatregel SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk is toegekend aan de Société Nationale Corse Méditerranée en de Compagnie Méridionale de Navigation, PB L 220 van 17.8.2013, blz. 20-45.

De Commissie merkt op dat de lidstaten mogen besluiten om dezelfde regels op te leggen onder openbaredienstverplichtingen en openbaredienstcontracten als die welke door de lidstaten van ontvangst zijn opgelegd aan schepen die deelnemen aan een eilandcabotagedienst (artikel 3, lid 2, van de verordening). Deze regels zijn in punt 4 van deze mededeling nader vermeld.

5.4. De procedure voor het opleggen van openbaredienstverplichtingen en het sluiten van openbaredienstcontracten

De lidstaten hebben voor de oplegging van *'openbaredienstverplichtingen'* aan alle exploitanten op een gegeven route verschillende administratieve middelen tot hun beschikking: een aanmeldingsregeling, een vergunningsstelsel of een machtigingssysteem. De lidstaten mogen ook openbaredienstverplichtingen opleggen door openbaredienstcontracten te sluiten, met één of een beperkt aantal exploitanten.

In zaak C-205/99 heeft het Hof bepaald dat een procedure die zo restrictief is als een machtigingsprocedure aanvaardbaar is, mits zij noodzakelijk is (waar *'kan worden aangetoond, dat er een reële behoefte aan openbarediensten bestaat wegens de ontoereikendheid van de geregelde zeevervoerdiensten in een situatie van vrije mededinging'*), evenredig met het beoogde doel en gebaseerd op objectieve en niet-discriminerende criteria die van tevoren bekend zijn bij de betrokken ondernemingen. Ondernemingen moeten ook het recht krijgen om beroep in te stellen tegen ieder ongunstig besluit[38].

5.4.1. Toepasselijke regels inzake openbare aanbestedingen

Wanneer de bevoegde autoriteit van een lidstaat een openbaredienstcontract sluit, moet zij zich aan de geldende regels voor openbare aanbesteding houden. Op 26 februari 2014 hebben de Raad en het Europees Parlement een nieuwe Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten goedgekeurd (hierna de 'concessierichtlijn')[39]. Op dezelfde datum hebben de Raad en het Europees Parlement ook Richtlijn 2014/24/EU en Richtlijn 2014/25/EU goedgekeurd (hierna de 'richtlijnen inzake openbare aanbestedingen')[40].

De ervaring van de Commissie leert dat het grootste deel van de bij toepassing van artikel 4 van de verordening gesloten openbaredienstcontracten bestaat uit *'concessieovereenkomsten voor diensten'* in de zin van de wetgeving inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. Middels een dergelijk contract vertrouwt de bevoegde autoriteit het verrichten van de zeecabotagedienst toe aan de reder voor een bepaalde periode. De reder is verplicht om de in het contract vastgelegde vervoersdienst te verlenen, doorgaans voor een financiële vergoeding van de autoriteit[41]. In principe draagt de reder het exploitatierisico (indien dit niet het geval is,

---

[38] Zaak C-205/99, reeds aangehaald. Gevoegde zaken C-128/10 en C-129/10 *Naftiliaki Etaireia Thasou*[2011] Jurispr. blz. I-1887, punt 52 e.v.

[39] Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, PB L 94 van 28.3.2014, blz. 1.

[40] Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65; Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG, PB L 94 van 28.3.2014, blz. 243.

[41] Zie ook zaak C-205/99, reeds aangehaald, punten 63 en 65.

is de overeenkomst een overheidsopdracht in de zin van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten), met inbegrip van het risico dat is verbonden aan de vraag naar zijn vervoersdiensten, aangezien de bevoegde autoriteiten doorgaans geen garantie in het openbaredienstcontract opnemen dat de reder alle bij het vervullen van zijn contractuele verplichtingen gedane investeringen of gemaakte kosten terugverdient.

Bij het sluiten van openbaredienstcontracten binnen het toepassingsgebied van de concessierichtlijn moet de bevoegde autoriteit alle reders gelijk en op niet-discriminerende wijze behandelen en op transparante en evenredige wijze optreden teneinde eerlijke concurrentie te waarborgen[42]. Daarnaast is in de richtlijn onder andere vastgesteld dat de concessieaankondiging en de relevante gunningsaankondiging moeten worden gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*[43]. Voorts zijn een aantal verplichtingen vastgesteld met betrekking tot de criteria voor de selectie- en gunningscriteria, alsmede procedurele waarborgen op teneinde transparantie en een gelijke behandeling te garanderen, met name tijdens onderhandelingen tussen de bevoegde autoriteit en inschrijvers.

Met betrekking tot het sluiten van openbaredienstcontracten die binnen het toepassingsgebied van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, moet worden benadrukt dat in de nieuwe richtlijnen het onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire diensten is geschrapt. Vervoersdiensten over water waren in de Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG inzake overheidsopdrachten gedefinieerd als niet-prioritaire diensten waar slechts een beperkt aantal vereisten voor golden (met betrekking tot technische specificaties en gunningsaankondiging). Onder de nieuwe richtlijnen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten is de gunning van overheidsopdrachten die binnen het toepassingsgebied van de richtlijnen vallen in beginsel onderworpen aan alle vereisten die daarin zijn vastgesteld.

In gevallen van contracten onder de drempel voor toepassing van de concessierichtlijn of de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is een selectie- en gunningsprocedure desondanks vereist om te voldoen aan de vereisten van non-discriminatie en gelijke behandeling in het Verdrag die een verplichting tot transparantie impliceren. Volgens het Hof bestaat dat laatste uit het waarborgen dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst[44].

5.4.2. Keuze van gunningsprocedure

Artikel 4 van Verordening 3577/92 vereist dat, wanneer een lidstaat openbaredienstcontracten sluit, hij dat doet op niet-discriminerende grondslag voor alle reders.

De Commissie stelt zich op het standpunt dat in het algemeen de toewijzing van openbaredienstcontracten het risico van discriminatie tussen exploitanten inhoudt, aangezien er normaliter op een gegeven route maar één gegadigde is. Zij meent derhalve dat het

---

42 Artikel 3 en artikel 30.

43 Artikel 31, 32 en 33.

44 Zie de interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht (PB C 121 van 29.4.2000, blz. 2), interpretatieve mededeling van de Commissie van 1 augustus 2006 over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2), zaak C-324/98 *Teleaustria en Telefonadress v Telekom Austria* [2000] Jurispr. blz. I-10745, punt 60.

organiseren van een open aanbesteding in principe de beste manier is om non-discriminatie te verzekeren. Een gunningsprocedure die betrekking heeft op onderhandelingen met potentiële inschrijvers kan voldoen aan het beginsel van non-discriminatie mits de onderhandelingen tussen de aanbestedende autoriteit en de ondernemingen die aan de aanbesteding meedoen onpartijdig, eerlijk en transparant zijn[45]. De Commissie is van mening dat een directe gunning niet in overeenstemming is met het beginsel van non-discriminatie en transparantie dat in artikel 4 van de verordening is opgenomen. Op dezelfde manier voldoet een aanbestedingsprocedure die zo is ontworpen dat het aantal potentiële inschrijvers onnodig wordt beperkt niet aan de beginselen van non-discriminatie en transparantie.

Om naleving van deze beginselen te garanderen moet daarnaast de periode tussen de start van de aanbestedingsprocedure en de datum waarop de vervoersdienst actief moet zijn, van passende en redelijke duur zijn. De Commissie meent dat te korte perioden die behoeften van de aanbestede cabotagedienst niet voldoende weergeven (zoals met betrekking tot de marktomvang, vereisten voor kwaliteit of frequentie) gunstig kunnen zijn voor de huidige reder, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling.

De Commissie wil er ook op wijzen dat de keuze van de gunningsprocedure gevolgen heeft voor de beoordeling van de financiële vergoeding voor het uitvoeren van het openbaredienstcontract in het licht van de regelgeving voor steunmaatregelen van de staten. Teneinde niet als steunmaatregelen van de staten te worden aangemerkt moet dergelijke compensatie voldoen aan de vier voorwaarden die het Hof in het *Altmark*-arrest heeft vastgesteld[46]. Volgens het vierde *Altmark*-criterium wordt de toegekende compensatie vastgesteld hetzij in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, hetzij aan de hand van een benchmarkingexercitie met een gemiddelde, goed beheerde en met de nodige middelen uitgeruste onderneming. De Commissie is van mening dat de eenvoudigste wijze waarop overheidsorganen het vierde *Altmark*-criterium in acht kunnen nemen, het organiseren van een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure is[47]. Bijgevolg sluit een dergelijke procedure over het algemeen het bestaan van steunmaatregelen van de staten uit, mits aan de resterende voorwaarden die in het *Altmark*-arrest zijn vastgesteld, wordt voldaan[48].

De verordening eist niet van de lidstaten dat zij elk openbaredienstcontract aanmelden. Wanneer het contract voorziet in vergoeding van de kosten van het verrichten van een openbaredienst, moet deze van tevoren aan de Commissie worden gemeld overeenkomstig de regels voor steunmaatregelen van de staten (punt 5.6 van deze mededeling geeft meer details over dit onderwerp). De verplichting tot aanmelding in artikel 9 van de verordening geldt

---

[45] Zie ook punt 66 van de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

[46] Zaak C-280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ("Altmark")* [2003] Jurispr. blz. I-7747.

[47] Punten 63-64 van de Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

[48] Ibidem, punten 65 t/m 68.

alleen voor besluiten met een ruimer toepassingsgebied, zoals een algemeen juridisch kader voor cabotagediensten.

5.5. Markttoegang en concurrentie op de openbaredienstroutes

Bij de oplegging van openbaredienstverplichtingen wijzigen de lidstaten de voorwaarden voor markttoegang op bepaalde routes, hetgeen tot concurrentievervalsing kan leiden als dit niet op een niet-discriminerende wijze gebeurt. Gezien het beoogde doel (de zorg voor voldoende geregelde vervoersdiensten naar, van en tussen de eilanden) is dit een gewettigde en legale handelswijze. De wijzigingen moeten wel evenredig aan het beoogde doel blijven. Indien verder wordt gegaan dan strikt noodzakelijk is, zou onnodig de vrijheid worden beperkt die van essentieel belang is voor de goede werking van de interne markt. In dit verband zou de Commissie drie punten willen bespreken.

5.5.1. Exclusiviteit

Wanneer een lidstaat op een openbaredienstroute het alleenrecht verleent aan een reder, kan hij bereiken dat de kosten voor de gemeenschap tot een minimum worden teruggebracht, maar op deze manier wordt wel de traditionele vrijheid van handel in de zeevervoerssector beperkt.

Er moet een goed evenwicht worden gevonden tussen beide beginselen.

In naar behoren gemotiveerde gevallen kan exclusiviteit worden beschouwd als het enige toereikende instrument om in de essentiële vervoersbehoeften te voorzien, als deze maar gedurende een beperkte periode en op basis van een open, billijke en niet-discriminerende, voor de gehele Unie geldende toewijzingsprocedure wordt toegekend.

De Commissie benadrukt echter dat in veel gevallen minder restrictieve maatregelen dan exclusiviteit volstaan om *'afroming van de markt'* te vermijden en te bereiken dat minder financiële compensatie nodig is. Een exploitant die, zonder exclusieve rechten, contractueel gebonden is om het hele jaar door een openbaredienstverplichting te vervullen, kan nadeel ondervinden van een andere niet door enige openbaredienstverplichting gebonden exploitant, wanneer die zich alleen gedurende de meer winstgevende maanden van het jaar op de markt begeeft en de inkomsten van de ander flink doet verminderen.

Volgens de Commissie zouden naast een met één exploitant gesloten openbaredienstcontract aan alle exploitanten op dezelfde route lichte openbaredienstverplichtingen kunnen worden opgelegd[49]. Als voorwaarde zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat iedere reder die op een route gaat varen waarvoor een openbaredienstcontract geldt, dit het hele jaar door zal moeten doen.

5.5.2. Duur van de openbaredienstcontracten

In de verordening is geen maximumduur voor openbaredienstcontracten vastgesteld. Uit artikel 1 en artikel 4 volgt echter dat openbaredienstcontracten een beperkte duur moeten hebben om een regelmatige en open marktverkenning mogelijk te maken.

Wanneer een openbaredienstcontract een concessieovereenkomst is, wordt de concessieduur op grond van artikel 18 van de Richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten in geval van overeenkomsten met een duur van meer dan vijf jaar *'beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van werken en diensten, samen met*

[49] Inzake de mogelijkheid voor een lidstaat om tegelijk met een openbaredienstcontract openbaredienstverplichtingen op te leggen, zie zaak C-205/99, punten 60 t/m 71.

een rendement op geïnvesteerd vermogen terug te verdienen, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke doelstellingen te halen'.

Wil enigerlei marktingrijpen in overeenstemming geschieden met het evenredigheidsbeginsel, dan moeten de lidstaten steeds kiezen voor de minst marktverstorende maatregel, ook op het gebied van duur, ter beantwoording van de essentiële vervoersbehoeften. Alle reders in de Unie moeten regelmatig de kans krijgen om zich als gegadigde voor het verzorgen van een bepaalde dienst op te geven (zie ook onderstaand punt 5.6).

In haar interpretatieve mededeling van 2003 gaf de Commissie aan dat een contractduur van meer dan zes jaar naar haar oordeel normaal gesproken niet aan de evenredigheidsvereiste voldeed.

De ervaring van de Commissie sinds 2003 heeft echter aangetoond dat de termijn van zes jaar reders in sommige gevallen doet afzien van deelname, aangezien deze de termijn te kort achten om de investeringen in de exploitatie van de dienst terug te verdienen. Op vergelijkbare wijze menen openbare autoriteiten dat contracten van korte duur reders kunnen ontmoedigen om meer inhoudelijke investeringen te doen, hetgeen innovatie en mogelijke verbeteringen van de kwaliteit van de dienst in de weg staat. Ook moet worden benadrukt dat de voorbereiding op de selectieprocedure voor gunning van openbaredienstcontracten voor zeecabotage een bepaalde tijd in beslag kan nemen.

Daarom gelooft de Commissie dat openbaredienstcontracten die langer dan vijf (indien het contract een concessie is in de zin van de concessierichtlijn) of zes jaar duren, voldoen aan de vereiste van evenredigheid mits 1) ze door objectieve criteria zijn gerechtvaardigd, zoals de noodzaak om de investeringen in de exploitatie van de zeecabotagedienst onder normale exploitatieomstandigheden (zoals investeringen in schepen of infrastructuur) terug te verdienen, en 2) ze niet leiden tot afscherming van de markt.

Individuele gevallen daargelaten, kunnen contracten met een maximale duur van 12 jaar op grond van de ervaring van de Commissie en de door de openbare autoriteiten verstrekte informatie worden gerechtvaardigd om een aanzienlijk deel van de kosten van een gemiddelde nieuwe veerpont af te schrijven en onderwijl een correct functioneren van de markt mogelijk te maken. De Commissie meent dat contracten van aanzienlijk langere duur (die bijvoorbeeld de volledige afschrijving van een nieuw schip mogelijk maken, met terugverdienen van het geïnvesteerde kapitaal) de voordelen van concurrentiedruk op de cabotagemarkt in de weg kunnen staan[50] (zie ook onderstaand punt 8).

5.5.3. Bundeling van lijnen

De lidstaten willen vaak openbaredienstroutes naar en van verschillende eilanden bundelen om zo schaalvoordelen te genereren en exploitanten aan te trekken. Bundeling als zodanig is niet in strijd met de Unie-wetgeving, zolang het hierbij niet tot discriminatie komt.

Om te bepalen wat de meest geschikte omvang van deze bundels zou zijn, zou rekening moeten worden gehouden met de beste synergieën die bij het voorzien in de essentiële vervoersbehoeften kunnen worden gerealiseerd.

---

[50] In zaak C-323-/03 *Commissie van de Europese Gemeenschappen v Koninkrijk Spanje* [2006] Jurispr. blz. I-2161 oordeelde het Hof dat een nationale maatregel die de zeevervoerdiensten aan één onderneming voorbehoudt door de verlening van een concessie voor twintig jaar, die met tien jaar kan worden verlengd, het vrij verrichten van diensten beperkt (punt 44).

5.6. Verlening van overheidssubsidies ter compensatie van openbaredienstverplichtingen

De verordening is op dezelfde wijze van toepassing, ongeacht of er al dan niet subsidies worden verleend. Wanneer echter compensatie voor openbaredienstverplichtingen en -contracten wordt toegekend, moet dit worden gedaan overeenkomstig de voorschriften voor steunmaatregelen van de staten van het Verdrag, zoals geïnterpreteerd door het Hof en met de voorschriften van het pakket van instrumenten van de Commissie inzake de levering van diensten van algemeen economisch belang.

Het pakket bevat de volgende instrumenten:

(a) een mededeling[51] waarin de basisbegrippen die aan de toepassing van de staatssteunvoorschriften voor diensten van algemeen economisch belang ten grondslag liggen, worden verduidelijkt, alsook de voorwaarden (de zogeheten Altmark[52]-criteria) waaronder compensatie voor openbaarediensten niet als steunmaatregelen van de staten wordt aangemerkt;

(b) een verordening van de Commissie betreffende de minimumsteun voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang[53] waarin is vastgesteld dat compensatie van openbaarediensten niet als steunmaatregelen van de staten wordt aangemerkt als het totale bedrag niet hoger ligt dan 500 000 euro over een periode van drie belastingjaren, mits aan de in die verordening vastgestelde voorwaarden wordt voldaan;

(c) een besluit[54] waarin de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbaredienst verenigbaar is met de interne markt en vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding;

(d) een kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbaredienst[55] waarin de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder compensatie die

---

[51] Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie – PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

[52] Zaak C-280/00 Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

[53] Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 12 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (PB L 114 van 26.4.2012, blz. 8).

[54] Beslissing betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbaredienst, toegekend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

[55] Mededeling van de Commissie betreffende EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbaredienst, PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15.

verplicht moet worden aangemeld[56] verenigbaar kan worden verklaard met artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(e) de Commissie heeft ook een gids gepubliceerd voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang[57], teneinde verdere verduidelijking te verschaffen met betrekking tot de toepassing van de voorschriften voor diensten van algemeen economisch belang.

5.7. Het geval van de 'kleine eilanden'

De procedures voor het sluiten van openbaredienstcontracten kunnen te ingewikkeld zijn wanneer het gaat om het organiseren van diensten voor kleine eilanden waarbij normaal gesproken alleen plaatselijke exploitanten betrokken zijn.

Teneinde dit specifieke punt te kunnen rijmen met de noodzaak om de beginselen van transparantie en non-discriminatie in acht te nemen, hetgeen volgens de Commissie alleen via open, billijke en niet-discriminerende toewijzingsprocedures kan geschieden, kan haars inziens, onverminderd de Unie-regelgeving voor overheidsopdrachten en staatssteun, waar deze van toepassing zijn, de keuze van een geschikte exploitant voor de verzorging van een dienst naar een klein eiland via een gewoon verzoek om reacties van belangstellenden gebeuren, zonder formele aanbestedingsprocedure, mits de bekendmaking van de desbetreffende dienst in de gehele Unie gehandhaafd blijft, hetgeen zeer gemakkelijk uitvoerbaar is. De Commissie stelt zich op het standpunt dat contracten met een langere looptijd, van twaalf jaar, aanvaardbaar kunnen zijn.

Verordening (EG) nr. 3577/92 bevat geen definitie van kleine eilanden. Op grond van de ervaring en in het bijzonder op basis van namens de Commissie uitgevoerd onderzoek[58] zou voor de toepassing van deze mededeling onder 'kleine eilanden' kunnen worden verstaan: eilanden waarnaar en vanwaar per jaar in totaal ten hoogste 300 000 passagiers over zee worden vervoerd. De drempel van 300 000 passagiers heeft betrekking op enkele reizen, dus een passagier die naar het eiland en weer terug reist telt twee keer. Wat de ultraperifere regio's betreft, geldt dit alleen voor diensten binnen de regio (en niet voor diensten tussen een ultraperifeer eiland en het vasteland).

De vereenvoudigde regels kunnen in principe gelden voor het vervoer in het kader van openbaredienstcontracten voor zowel passagiers als vracht van en naar een *'klein eiland'*. Vrachtvervoer, dat normaal onder mededingingsvoorwaarden kan worden georganiseerd, moet evenwel worden uitgesloten wanneer het gevaar bestaat dat het tot niet te rechtvaardigen marktverstoringen zal komen.

Wanneer één exploitant meerdere kleine eilanden bedient, wordt het totale aantal passagiers dat door de exploitant in het kader van de openbaredienst wordt vervoerd in aanmerking genomen om te bepalen of de drempel is bereikt.

---

[56] Dat is het geval wanneer de compensatie voor de openbaredienst niet voldoet aan de Altmark-criteria, niet binnen het toepassingsgebied van de verordening inzake de-minimissteun voor diensten van algemeen economisch belang en geen groepsvrijstelling heeft gekregen onder de beslissing.

[57] SWD(2013) 53 final/2, beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_nl.pdf

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

6. VRIJWARINGSMAATREGELEN

Artikel 5 van de verordening bepaalt dat *'ingeval de binnenlandse vervoersmarkt ten gevolge van de liberalisering van de cabotage ernstig wordt verstoord'*, een lidstaat de Commissie kan verzoeken vrijwaringsmaatregelen te treffen. Artikel 2, punt 5, bepaalt dat deze maatregelen ten hoogste een jaar van kracht kunnen blijven, wanneer zich op de markt problemen voordoen *'die waarschijnlijk zullen leiden tot zeer aanzienlijk en mogelijk aanhoudend overaanbod, aan cabotage in het zeevervoer te wijten zijn of daardoor worden verergerd, en een ernstige bedreiging vormen voor het financiële evenwicht en het voorbestaan van een aanzienlijk aantal reders uit de Gemeenschap, terwijl de vooruitzichten op korte en middellange termijn op de betrokken markt niet op een wezenlijk en duurzame verbetering duiden'*.

Deze bepaling is slechts eenmaal toegepast, in Spanje, bij de inwerkingtreding van de verordening[59].

Onderstreept moet worden dat een individueel faillissement van een reder op een bepaalde route niet zwaar genoeg weegt als motivering voor toepassing van deze bepaling.

Volgens de sinds de inwerkingtreding van de verordening gepubliceerde cabotageverslagen heeft de liberalisering van de cabotage geen enkele ernstige verstoring van de binnenlandse vervoersmarkt tot gevolg gehad. Het is onwaarschijnlijk dat dit nu nog zal gebeuren nu de meeste diensten zijn geliberaliseerd.

7. OVERGANGSMAATREGELEN

In artikel 6 van de verordening is een reeks tijdelijke uitzonderingen op de toepassing van de verordening vastgesteld. De in dit artikel opgenomen uitzonderingen verstreken in 2004. Met de toetreding van Kroatië, dat op 1 juli 2013 een lidstaat van de EU werd, werd artikel 6 van de verordening gewijzigd teneinde bepaalde tijdelijke uitzonderingen voor Kroatië te waarborgen[60].

Overeenkomstig het nieuwe artikel 6, lid 4, mogen openbaredienstcontracten vanuit en tussen Kroatische eilanden die voor de datum van toetreding van Kroatië werden gesloten, blijven worden toegepast tot 31 december 2016.

Overeenkomstig artikel 6, lid 5, zijn cruisediensten die tussen Kroatische havens worden verricht door schepen van minder dan 650 bruto ton, tot en met 31 december 2014 voorbehouden voor in Kroatië geregistreerde en onder Kroatische vlag varende schepen die worden geëxploiteerd door scheepvaartmaatschappijen die overeenkomstig het Kroatische recht zijn opgericht en waarvan het hoofdkantoor zich bevindt in Kroatië en waarvan de daadwerkelijke controle wordt uitgeoefend in Kroatië.

---

[59] Beschikking 93/396/EEG van de Commissie van 13 juli 1993, betreffende het verzoek van Spanje tot goedkeuring door de Commissie van de verlenging van de vrijwaringsmaatregelen op grond van artikel 5 van Verordening (EEG) nr. 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), PB L 173 van 16.7.1993 blz. 33.

[60] Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, artikel 18 en bijlage V, punt 7, lid 1, PB L 112 van 24.4.2012, blz. 21.

Tot slot stelt artikel 6, lid 6, tot 31 december 2014 aanvullende vrijwaringsmaatregelen vast met betrekking tot cruisediensten die tussen havens in andere lidstaten dan Kroatië worden verricht door Kroatische schepen van minder dan 650 bruto ton. De Commissie kan op grond van een gemotiveerd verzoek van een lidstaat, binnen 30 werkdagen besluiten dat dergelijke Kroatische schepen geen cruisediensten verrichten tussen havens van bepaalde zones van andere lidstaten dan Kroatië, indien wordt aangetoond dat deze diensten de binnenlandse vervoersmarkt in die zones ernstig verstoren of dreigen te verstoren

Indien de Commissie na 30 werkdagen geen besluit heeft genomen, heeft de betrokken lidstaat het recht vrijwaringsmaatregelen toe te passen totdat de Commissie haar besluit heeft genomen. In noodgevallen kunnen de lidstaten unilateraal passende voorlopige maatregelen nemen, die niet langer dan drie maanden van kracht blijven, en stellen zij de Commissie daarvan onmiddellijk op de hoogte. De Commissie mag de maatregelen afschaffen of bevestigen totdat zij haar uiteindelijk besluit neemt.

8. TOEPASSING VAN VERORDENING (EG) NR. 1370/2007 OP ZEECABOTAGE.

Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad[61] werd op 23 oktober 2007 vastgesteld. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, is deze verordening van toepassing op de nationale en internationale exploitatie van openbaar personenvervoer per spoor, en andere vormen van spoorvervoer en over de weg. Het zelfde artikel bepaalt dat *'de lidstaten de bepalingen van deze verordening kunnen toepassen op het openbare personenvervoer over de binnenwateren en in de nationale zeewateren, onverminderd Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad'*.

Aangezien Verordening (EG) nr. 1370/2007 geen definitie bevat van *'nationale zeewateren'* en deze term evenmin is gedefinieerd in de internationale of Unie-wetgeving, zijn de Commissie vragen gesteld met betrekking tot de toepassing van de verordening op zeecabotagediensten.

Ten eerste wil de Commissie erop wijzen dat Verordening (EG) nr. 1370/2007 niet automatisch van toepassing is op openbaar passagiersvervoer over nationale zeewateren, maar alleen van toepassing is in de gevallen waar een lidstaat de verordening uitdrukkelijk toepasbaar maakt.

Ten tweede kan de meerderheid van openbaredienstcontracten en –verplichtingen in zeecabotage betrekking hebben op het vervoer van zowel passagiers als vracht uitgevoerd middels veerboten die zowel zijn bestemd voor vrachtvervoer als passagiersvervoer, terwijl Verordening (EG) nr. 1307/2007 alleen toepasbaar is op openbaar vervoer van passagiers, en niet van vracht. De lidstaten kunnen Verordening (EG) nr. 1370/2007 dus niet toepassen op dergelijke gemengde openbaredienstcontracten met betrekking tot vervoer van vracht.

Tot slot kunnen de lidstaten Verordening (EG) nr. 1370/2007 toepassen op openbaar vervoer van passagiers over nationale zeewateren voor zover geen afbreuk wordt gedaan aan de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3577/92. In geval van strijdige bepalingen van deze twee verordeningen heeft Verordening (EEG) nr. 3577/92 derhalve voorrang op de conflicterende bepaling van Verordening (EG) nr. 1370/2007. Die laatste verordening kan

[61] PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1.

Verordening (EEG) nr. 3577/92 vervolledigen wanneer er geen sprake is van tegenstrijdigheden tussen de twee verordeningen.

Bepaalde bepalingen van Verordening (EG) nr. 1370/2007 die van invloed lijken te zijn op de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3577/92, in het bijzonder de bepaling betreffende directe gunning van contracten, exclusiviteit of contractduur, worden hieronder kort besproken[62]. Deze beoordeling van gelijktijdige toepassing van de twee verordeningen behandelt alleen de vragen die de Commissie het vaakst zijn gesteld sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1370/2007, en behandelt niet alle bepalingen op uitputtende wijze.

Verordening (EG) nr. 1370/2007 vereist dat openbaredienstcontracten moeten worden gegund door middel van een eerlijke, open, transparante en niet-discriminerende concurrerende aanbestedingsprocedure[63]. Verordening (EG) nr. 1370/2007 voorziet echter in een aantal uitzonderingen op dit algemene beginsel, zoals artikel 5, lid 4, waarin staat dat de bevoegde instanties kunnen opteren voor onderhandse gunning zonder competitieve aanbestedingsprocedure van openbaredienstcontracten met een lage waarde of aan een kleine of middelgrote exploitant. De Commissie is van mening dat een dergelijke onderhandse gunning in principe in strijd is met het beginsel van non-discriminatie tussen reders dat is vastgesteld in artikel 4, lid 1, tweede zin, van Verordening (EEG) nr. 3577/92. De Commissie is derhalve van mening dat bij de toepassing van Verordening (EG) nr. 1307/2007 de lidstaten openbaredienstcontracten met betrekking tot passagiersvervoer over nationale zeewateren niet onderhands mogen gunnen zonder een procedure te volgen die garandeert dat de beginselen van non-discriminatie, transparantie en onpartijdigheid worden nageleefd (zie punt 5.4 en 5.7 voor vereenvoudigde voorschriften in het geval van 'kleine eilanden').

Krachtens artikel 3, lid 1, en artikel 2, onder f), van Verordening (EG) nr. 1370/2007 kunnen de lidstaten aan een exploitant een exclusief recht toekennen in ruil voor de naleving van openbaredienstverplichtingen. Overweging 8 van de verordening wijst erop dat gedereguleerde markten voor personenvervoer waar geen exclusieve rechten meer gelden, de mogelijkheid moeten hebben hun kenmerken en hun wijze van functioneren te behouden voor zover een en ander verenigbaar is met de eisen van het Verdrag. De exclusiviteit is uitzonderlijk in zeecabotage, aangezien de lidstaten in principe minder beperkende maatregelen kunnen nemen teneinde aan de behoeften van openbaar vervoer te kunnen beantwoorden (zie punt 5.5.1 van deze mededeling). De Commissie is derhalve van mening dat de lidstaten op basis van artikel 3, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 geen exclusiviteit mogen introduceren voor openbaar vervoer van passagiers over nationale zeewaterroutes waaraan krachtens Verordening (EEG) nr. 3577/92 geen exclusieve rechten zijn toegekend.

Artikel 4, lid 3, eerste zin, van Verordening (EG) nr. 1370/2007 stelt als maximumduur van openbaredienstcontracten *'tien jaar voor busdiensten en vijftien jaar voor personenvervoersdiensten per spoor of andere vormen van spoorvervoer'*. De Verordening voorziet niet in manieren om dit artikel toe te passen op de maximumduur van openbaredienstcontracten en op openbaar vervoer van passagiers over nationale zeewateren.

---

[62] Zie ook de Mededeling van de Commissie betreffende de interpretatieve richtsnoeren met betrekking tot Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, PB C 92 van 29.3.2014, blz. 1.

[63] Artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1370/2007.

In plaats daarvan bepaalt de Verordening in de tweede zin van hetzelfde artikel dat de maximumduur van openbaredienstcontracten die betrekking hebben op verscheidene vervoerswijzen vijftien jaar bedraagt indien het vervoer per spoor of met andere vormen van spoorvervoer meer dan 50 % van de totale waarde van de betrokken diensten vertegenwoordigt. De Commissie meent dat wanneer een lidstaat besluit om Verordening (EG) nr. 1370/2007 toe te passen op openbaar vervoer van passagiers over nationale zeewateren, de duur van openbaredienstcontracten die betrekking hebben op verscheidene vervoerswijzen, met inbegrip van die over nationale zeewateren moet worden beperkt tot een maximum van 15 jaar, mits aan de in artikel 4, lid 3, tweede zin, vastgestelde voorwaarden wordt voldaan.

De toepassing van Verordening (EG) nr. 1370/2007 op personenvervoersdiensten lijkt in sommige gevallen nuttig te zijn wanneer die diensten in een ruimer stedelijk, voorstedelijk of regionaal openbaar netwerk voor personenvervoer worden geïntegreerd (bijvoorbeeld in de context van lokale vervoersdiensten die betrekking hebben op estuaria of binnen een lagune).

Telkens wanneer een lidstaat besluit om de verordening toe te passen op openbaar passagiersvervoer over nationale wateren, moet worden geanalyseerd of er bepalingen in de respectieve nationale wetgeving bestaan die afbreuk doen aan de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3577/92. De Commissie wil er ook op wijzen dat overeenkomstig de in artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 3577/92 opgelegde verplichting de lidstaten de Commissie moeten raadplegen alvorens maatregelen vast te stellen voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1370/2007 op openbaar passagiersvervoer over nationale zeewateren[64].

[64] Zie met betrekking tot de verplichte raadpleging zaak C-323/03 *Commissie v Koninkrijk Spanje* [2006] Jurispr. blz. I-2161, punten 69-70.