

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

17 maart 2011 *

In de gevoegde zaken C-128/10 en C-129/10,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland) bij beslissingen van 30 december 2009, ingekomen bij het Hof op 11 maart 2010, in de procedures

Naftiliaki Etaireia Thasou AE (C-128/10),

Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-129/10),

tegen

Ypourgos Emporikis Naftilías,

* Procestaal: Grieks.

in tegenwoordigheid van:

Koinopraxia Epibatikon Ochimatagogon Ploion Kavalas — Thasou (C-128/10),

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schiemann, kamerpresident, L. Bay Larsen en C. Toader (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,
griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Chala als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Lozano Palacios en D. Triantafyllou als gemachtigden,

gezien de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaken af te doen zonder conclusie,

het navolgende

Arrest

- ¹ De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van cabotage in het zeevervoer.

- ² Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Naftiliaki Etaireia Thasou AE (hierna: „Naftiliaki Etaireia Thasou”) en Amaltheia I Naftiki Etaireia, enerzijds, en de Ypourgos Emporikis Naftilías (Griekse minister van koopvaardij), over de geldigheid van besluiten van laatstgenoemde waarbij de cabotage in het zeevervoer aan bepaalde voorwaarden wordt onderworpen.

Toepasselijke bepalingen

Unieregeling

- 3 De achtste overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364, blz. 7; hierna: „verordening”), bepaalt:

„[...] de tenuitvoerlegging van [de vrijheid van dienstverrichting dient geleidelijk] te verlopen en niet noodzakelijkerwijs voor alle betrokken diensten op uniforme wijze tot stand [...] te komen, rekening houdend met de aard van bepaalde specifieke diensten en de mate van inspanning die bepaalde economieën in de Gemeenschap die verschillen in ontwikkeling vertonen zich zullen moeten getroosten”.

- 4 De negende overweging van de considerans van de verordening luidt:

„Overwegende dat de instelling van openbare diensten die voor de betrokken reders bepaalde rechten en verplichtingen meebrengen gerechtvaardigd kan zijn om te zorgen voor passend geregeld vervoer naar, vanuit en tussen eilanden, mits er geen onderscheid wordt gemaakt op grond van nationaliteit of woonplaats”.

5 Artikel 1, lid 1, van de verordening luidt:

„Met ingang van 1 januari 1993 wordt het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer) ingevoerd voor reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van een lidstaat voeren, mits die schepen voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage van die lidstaat, met inbegrip van bij EUROS geregistreerde schepen, zodra dit register door de Raad is goedgekeurd.”

6 Artikel 2 van de verordening bepaalt:

„In deze verordening:

1) [wordt verstaan onder:]

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

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

[...]

- 3) wordt onder ‚openbaredienstcontract’ verstaan: een tussen de bevoegde instanties van een lidstaat en een reder uit de Gemeenschap gesloten contract dat ten doel heeft het publiek toereikende vervoerdiensten aan te bieden.

Het openbaredienstcontract kan in het bijzonder het volgende omvatten:

- vervoerdiensten die voldoen aan vastgestelde normen inzake continuïteit, regelmaat, capaciteit en kwaliteit;
 - complementaire vervoerdiensten;
 - vervoerdiensten tegen welbepaalde prijzen en onder welbepaalde voorwaarden, met name voor bepaalde categorieën reizigers of voor bepaalde verbindingen;
 - aanpassingen van de diensten aan de feitelijke behoeften;
- 4) wordt onder ‚openbaredienstverplichtingen’ verstaan: de verplichtingen die de betrokken reder uit de Gemeenschap, indien hij zijn eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen;

[...]”

7 Artikel 4 van de verordening bepaalt:

„1. Een lidstaat kan, als voorwaarde voor het verrichten van cabotagediensten, met scheepvaartmaatschappijen die aan geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden deelnemen, openbaredienstcontracten sluiten of hun openbaredienstverplichtingen opleggen.

Wanneer een lidstaat [...] openbaredienstverplichtingen oplegt, doet hij zulks op niet-discriminatoire grondslag voor alle reders uit de Gemeenschap.

2. Bij het opleggen van openbaredienstverplichtingen beperken de lidstaten zich tot eisen inzake de havens die moeten worden aangedaan, de regelmaat, de continuïteit, de frequentie, de dienstverleningscapaciteit, de te heffen tarieven en de bemanning van het schip.

[...]”

8 Artikel 6, leden 2 en 3, van de verordening luidt:

„2. Bij wijze van uitzondering wordt cabotage met eilanden in de Middellandse Zee en cabotage ten aanzien van de Canarische eilanden, de Azoren en Madeira, Ceuta en Melilla, de Franse eilanden langs de Atlantische kust en de Franse overzeese departementen tijdelijk vrijgesteld van de toepassing van deze verordening tot 1 januari 1999.

3. Ter wille van de sociaal-economische samenhang is de in lid 2 bedoelde uitzondering tot 1 januari 2004 van toepassing op Griekenland voor geregelde passagiers- en veerdiensten en voor diensten met schepen van minder dan 650 bruto ton.”

Nationaal recht

- 9 Artikel 1 van wet 2932/2001 betreffende het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer (FEK A'145/27.6.2001), in de op de feiten van de hoofdgedingen toepasselijke versie (hierna: „wet 2932/2001”), bepaalt:

„1. Met ingang van 1 november 2002 kunnen zeevervoerdiensten vrij worden verricht, indien deze:

- a) tegen een vergoeding worden verricht door een reder uit een lidstaat van de [Gemeenschap], en
- b) worden uitgevoerd door schepen voor het vervoer van passagiers en voertuigen, passagiersschepen of schepen voor het vervoer van goederen tussen havens op het vasteland en eilanden, of tussen havens op eilanden, op een vast traject voor passagiersvervoer of een veerdienst, alsmede door schepen met een laadvermogen tot 650 brutoton [...], die geregistreerd zijn in Griekenland of een andere lidstaat [...], en de vlag van dit land voeren.

[...]”

10 Artikel 2, lid 6, van wet 2932/2001 bepaalt:

„Bij ministerieel besluit, vastgesteld op advies van het Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion, kunnen openbaredienstverplichtingen worden opgelegd aan reders die een schip willen inzetten op een of meer trajecten. Deze verplichtingen worden opgelegd om redenen van openbaar belang; zij omvatten, zonder te discrimineren, voorwaarden inzake de havens die moeten worden aangedaan, de regelmaat, de continuïteit, de frequentie en het afgestemd zijn van het aanbod van vervoerdiensten op de vracht en de bemanning van de schepen [...]”

11 Artikel 3 van wet 2932/2001, met als opschrift „Inzet voor een geregelde dienst — Voorwaarden”, bepaalt:

„1. Het inzetten van een schip voor het vervoer van passagiers en voertuigen, een passagiersschip of een schip voor het vervoer van goederen voor een dienst gebeurt voor een periode van één jaar, die aanvangt op 1 november (geregelde dienst).

2. Voor deze inzet moet het schip:

- a) voldoen aan alle wettelijke voorwaarden voor het verrichten van de cabotagedienst in de lidstaat waar het is geregistreerd en in Griekenland, beschikken over alle krachtens de geldende bepalingen vereiste scheepvaartdocumenten, de certificaten inzake veiligheid en bescherming van het mariene milieu en een door een erkend classificatiebureau afgegeven klassecertificaat, wanneer het hierdoor wordt gevolgd, [...];

- b) beantwoorden aan de mogelijkheden van de haveninfrastructuur en aan de eventuele bijzondere vereisten van het traject waarop het zal worden ingezet;

[...]"

- ¹² Artikel 4 van wet 2932/2001, met als opschrift „Procedure voor de inzet voor een geregelde dienst”, bepaalt:

„1. Om een of meer schepen voor een bepaalde verbinding in te zetten, moet de reder aan het ministerie een verklaring overleggen waarin zijn naam en zijn zetel of woonplaats worden vermeld; indien het om een natuurlijke persoon gaat, moeten zijn familienaam, voornaam en nationaliteit worden vermeld. [...] Voorts wordt opgave gedaan van de identificatiegegevens van het schip, de verbindingen waarvoor het op een of meer trajecten van het net zal worden ingezet, de vertrekhavens, de eindbestemming en de aanloophavens in volgorde, de dagen en het tijdstip van vertrek en van aankomst, de maximumprijs voor de dienst in economyclasse of met één klasse [...] tijdens de exploitatieperiode en de andere gegevens die worden vermeld in het besluit als bedoeld in het volgende lid.

[...]

3. De verklaring voor het inzetten wordt uiterlijk op 31 januari overgelegd. Uiterlijk op 10 februari publiceert de bevoegde dienst een persbericht dat in ten minste twee dagbladen verschijnt die over heel het land worden verspreid en waarin de overgelegde verklaringen worden vermeld, en tot 20 februari kan elke betrokkene zijn verklaring aanvullen, wijzigen of intrekken. De bevoegde dienst deelt deze wijzigingen uiterlijk op 28 februari mee in een persbericht en op de webpagina van het ministerie, indien die bestaat. Behoudens toepasselijkheid van het volgende lid, deelt de dienst de betrokkene de aanvaarding van de verklaring uiterlijk op 31 maart schriftelijk mee.

4. De minister kan, voor zover nodig, de verklaring wijzigen met betrekking tot de verzorgde verbindingen, wanneer hij om gegronde redenen van mening is dat:

- a) de situatie in een of meer havens gezien de veiligheid van het schip of de orde in de haven, de exploitatie van de verlangde verbindingen onmogelijk maakt,
- b) het schip de haven niet onbelemmerd kan binnenvaren en het vervoer naar een bepaalde zone van de haven niet op het verklaarde tijdstip kan verrichten en
- c) de frequentie van de verbindingen of de voor de onderbreking hiervan voorziene datum voor de exploitatieperiode niet voldoet aan de constante behoefte aan een regelmatige dienstverrichting; het ministerie kan de verklaring eveneens wijzigen wat het bedrag van het vrachtgeld betreft, indien het om gegronde redenen van mening is dat het overeenkomstig lid 1 voorgenomen maximumtarief op een bepaalde verbinding te hoog is en in strijd is met het openbaar belang.

5. [...] In de in lid 4, sub a en b, bedoelde gevallen moeten de reders hun dienstregelingen in onderling overleg aanpassen door te voorzien in de nodige tijdsintervallen om deze problemen op te lossen. Indien geen overeenkomst wordt bereikt binnen de vijf dagen, stelt de minister de nodige wijzigingen van de dienstregelingen vast na advies van het Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion.

[...]"

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-128/10

- 13 Op 30 januari 2006 heeft Naftiliaki Etaireia Thasou, een Griekse scheepvaartmaatschappij, aan de Ypourgos Emporikis Naftilías, onder bijvoeging van een overzicht van de routes, verklaringen overgelegd inzake het inzetten voor een geregelde dienst van haar schepen die de verbinding tussen het vasteland en het eiland Thasos verzorgen, meer bepaald de trajecten van Kavala naar Prinos Thasou en van Keramoti naar Thasos, in de periode van 1 november 2006 tot en met 31 oktober 2007.
- 14 De Ypourgos Emporikis Naftilías heeft het havenkantoor van Kavala en het Symvoulio Aktoploïkon Syngkoinonion, het collectieve orgaan dat bevoegd is voor cabotage-aangelegenheden, waarin vertegenwoordigers van alle bij cabotage betrokken sociale instellingen en beroepsorganisaties zitting hebben, om advies gevraagd over deze verklaringen.
- 15 Op 20 maart 2006 heeft het havenkantoor van Kavala de Ypourgos Emporikis Naftilías een advies doen toekomen waarin in wezen staat dat de gelijktijdige of bijna gelijktijdige aankomst of vertrek van de schepen de veiligheid van de scheepvaart in gevaar brengt, en voorts dat met een andere verdeling van de uren van aankomst en vertrek een betere openbare dienst zou kunnen worden verzekerd, en waarin wijzigingen van de door Naftiliaki Etaireia Thasou voorgestelde dienstregeling worden aanbevolen.

- 16 Nadat tijdens verscheidene overlegvergaderingen in het centrale havenkantoor van Kavala en op het ministerie van Koopvaardij geen akkoord was bereikt, in het bijzonder over de dienstregelingen van de verbindingen, heeft het Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion op 26 oktober 2006 een advies uitgebracht, waarin het zich heeft aangesloten bij de door de havenautoriteiten van Kavala voorgestelde wijzigingen.
- 17 De Ypourgos Emporikis Naftilías heeft dan bij vijf besluiten van 31 oktober 2006 de volgende wijzigingen van de verklaringen van Naftiliaki Etaireia Thasou opgelegd:
 - wat het traject van Kavala naar Prinos Thasou betreft, heeft hij de exploitatie van de verbinding met een halfuur verlaat en aldus besloten dat de schepen van Naftiliaki Etaireia Thasou in de periode van 1 juli tot en met 31 augustus 2007 om 19.00 uur uit de haven van Prinos Thasou zouden vertrekken, in plaats van om 18.30 uur, zoals aanvankelijk was verklaard;
 - wat het traject van Keramoti naar Thasos betreft, heeft de Ypourgos Emporikis Naftilías besloten dat:
 - a) het voor de schepen van Naftiliaki Etaireia Thasou vastgestelde exploitatietijdstip van de verbindingen hetzelfde blijft als dat voor de overeenkomstige verbindingen in de vorige exploitatieperiode van 1 november 2005 tot en met 31 oktober 2006,
 - b) de verbindingen in de periode van 1 juli tot en met 31 augustus 2007, gelet op de grootte van de haven van Keramoti en ten behoeve van de veiligheid, met tussenpozen van dertig minuten moeten worden geëxploiteerd.

- 18 Naftiliaki Etaireia Thasou heeft bij de verwijzende rechter de geldigheid betwist van de door de Ypourgos Emporikis Naftilías opgelegde wijzigingen en aangevoerd dat de bepalingen van wet 2932/2001, krachtens welke de betrokken besluiten unilaterale wijzigingen van de dienstregelingen hebben opgelegd, ongeldig waren, omdat zij strijdig zijn met de verordening.
- 19 Koinopraxia Epibatikon Ochimatagogon Ploion Kavalas — Thasou, een vereniging van scheepvaartmaatschappijen die verklaringen hebben overgelegd inzake het inzetten voor een geregelde dienst van hun schepen op de litigieuze trajecten in de periode van 1 november 2006 tot en met 31 oktober 2007, is aan de zijde van de Ypourgos Emporikis Naftilías geïntervenieerd en heeft verwerping van het beroep van Naftiliaki Etaireia Thasou gevorderd.
- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat de aanvaardingen van de verklaringen van de reders door de Ypourgos Emporikis Naftilías naar Grieks recht vergunningen vormen. Hij beklemtoont dat wet 2932/2001, blijkens artikel 4, lid 4, ervan, het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer onderwerpt aan een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen om overeenkomstig de punten a en b van deze bepaling met name na te gaan of de door een reder opgegeven verbindingen, gelet op de omstandigheden in een bepaalde haven, kunnen worden geëxploiteerd in voor het schip veilige omstandigheden en zonder de orde in de haven te verstoren, en tevens of het schip de haven onbelemmerd kan binnenvaren, en voorts om overeenkomstig punt c van diezelfde bepaling eventuele openbaredienstverplichtingen op te leggen die onder andere betrekking hebben op de frequentie van de verbindingen, en meer in het algemeen op een voldoende regelmatige dienst op het betrokken traject.
- 21 De verwijzende rechter wijst er verder op dat de oorspronkelijke versie van artikel 4, lid 5, van wet 2932/2001 bepaalde dat wanneer meerdere reders op hetzelfde tijdstip een haven met onvoldoende capaciteit wilden aandoen en zij er niet in slaagden om hun aankomst in onderlinge overeenstemming op elkaar af te stemmen, de overheid een openbare aanbesteding uitschreef om de voorrang inzake aanleggen en vastmeren te bepalen.

22 Onder verwijzing naar in het bijzonder punt 34 van het arrest van 20 februari 2001, Analir e.a. (C-205/99, Jurispr. blz. I-1271), merkt de verwijzende rechter bovendien op dat het bij artikel 4, lid 4, sub c, van wet 2932/2001 ingevoerde stelsel van voorafgaande vergunningen zonder enige uitzondering betrekking heeft op alle diensten naar de eilanden, zonder dat de bevoegde nationale autoriteiten voor de vaststelling van deze regeling voor elk van deze trajecten hebben vastgesteld dat er een risico bestaat van ontoereikende geregelde vervoerdiensten indien het verrichten van die diensten uitsluitend aan de marktwerking werd overgelaten.

23 Gelet op deze overwegingen heeft het Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staan de artikelen 1, 2 en 4 van [de verordening], uitgelegd in overeenstemming met het beginsel van het vrij verrichten van diensten, de vaststelling toe van een nationale regeling volgens welke reders slechts cabotagediensten in het zeevervoer kunnen verrichten na een voorafgaande administratieve vergunning, wanneer:

- a) dat vergunningenstelsel beoogt controle mogelijk te maken of de door een reder opgegeven verbindingen, gelet op de omstandigheden in een bepaalde haven, kunnen worden geëxploiteerd in voor het schip veilige omstandigheden en zonder de orde in de haven te verstoren, en tevens of het in te zetten schip een bepaalde haven onbelemmerd kan binnenvaren op het tijdstip waarop de reder heeft opgegeven die bepaalde verbinding te willen exploiteren, zonder dat echter vooraf in een rechtsregel de criteria zijn gespecificeerd aan de hand waarvan de minister deze kwesties zal beoordelen, met name in het geval dat meerdere reders belangstelling hebben om op hetzelfde tijdstip dezelfde haven aan te doen;

- b) dat vergunningenstelsel tegelijkertijd een middel is om openbardienstverplichtingen op te leggen en dienaangaande de volgende kenmerken vertoont:
- i) het omvat, zonder enige uitzondering, alle diensten naar de eilanden;
 - ii) het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan beschikt over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid om openbardienstverplichtingen op te leggen, zonder dat vooraf in een rechtsregel de criteria voor de uitoefening van deze bevoegdheid zijn gespecificeerd en zonder dat vooraf de inhoud is bepaald van de openbardienstverplichtingen die kunnen worden opgelegd?"

Zaak C-129/10

²⁴ Op 30 januari 2006 heeft Amaltheia I Naftiki Etaireia aan de Ypourgos Emporikis Naftilias, onder bijvoeging van de dienstregelingen van de betrokken routes, een verklaring overgelegd inzake het inzetten van haar schip, dat de verbinding verzorgt tussen Arkitsa, dat op het vasteland ligt, en het dorp Aidipsos, dat op een eiland ligt, in de periode van 1 november 2006 tot en met 31 oktober 2007.

²⁵ In maart 2006 hebben de havenautoriteiten, na te hebben vastgesteld dat blijkens de overgelegde dienstregelingen met name in de zomer elke dag schepen gelijktijdig vertrokken, er in essentie op gewezen dat zij het gelijktijdig vertrek van meerdere schepen omwille van de veiligheid niet konden toestaan.

- 26 Nadat tijdens verscheidene overlegvergaderingen in het havenkantoor van Aidipsos en op het ministerie van Koopvaardij geen akkoord was bereikt, heeft het Symvoulío Aktoploíkon Syngkoinonion op 26 oktober 2006 een gunstig advies uitgebracht over de organisatie van de verbindingen overeenkomstig het laatste voorstel van de havenautoriteiten, te weten het gelijktijdig vertrek van twee en niet van drie schepen.
- 27 Na de verklaringen van andere scheepvaartmaatschappijen, heeft de Ypourgos Emporikis Naftilías op 31 oktober 2006 acht besluiten vastgesteld, die voorzien in een gelijktijdig vertrek van verzoeksters schip en een schip dat toebehoort aan een vereniging van andere reders die belangstelling hebben voor de exploitatie van het betrokken traject.
- 28 Amaltheia I Naftiki Etaireia heeft tegen deze acht besluiten bezwaar gemaakt bij de verwijzende rechter, en heeft aangevoerd dat de Ypourgos Emporikis Naftilías de door haar concurrenten overgemaakte verklaringen inzake het inzetten van hun schepen had moeten wijzigen met als enige doel het gelijktijdig vertrek van schepen te voorkomen.
- 29 De verwijzende rechter legt er nogmaals de nadruk op dat de oorspronkelijke versie van artikel 4, lid 5, van wet 2932/2001 bepaalde dat wanneer meerdere reders op hetzelfde tijdstip een haven met onvoldoende capaciteit wilden aandoen en zij er niet in slaagden om hun aankomst in onderlinge overeenstemming op elkaar af te stemmen, de overheid een openbare aanbesteding uitschreef om de voorrang inzake aanleggen en vastmeren te bepalen.

- 30 Gelet op deze overwegingen heeft het Symvoulio tis Epikrateias de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Staan de artikelen 1 en 2 van [de verordening], uitgelegd in overeenstemming met het beginsel van het vrij verrichten van diensten, de vaststelling toe van een nationale regeling volgens welke reders slechts cabotagediensten in het zeevervoer kunnen verrichten na een voorafgaande administratieve vergunning, verleend in het kader van een vergunningstelsel dat onder meer beoogt controle mogelijk te maken of de door een reder opgegeven verbindingen, gelet op de omstandigheden in een bepaalde haven, kunnen worden geëxploiteerd in voor het schip veilige omstandigheden en zonder de orde in de haven te verstoren, en tevens of het in te zetten schip een bepaalde haven onbelemmerd kan binnenvaren op het tijdstip waarop de reder heeft opgegeven die bepaalde verbinding te willen exploiteren, zonder dat echter vooraf in een rechtsregel de criteria zijn gespecificeerd aan de hand waarvan de minister deze kwesties zal beoordelen, met name in het geval dat meerdere reders belangstelling hebben om op hetzelfde tijdstip dezelfde haven aan te doen?”

- 31 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 april 2010 zijn de zaken C-128/10 en C-129/08 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Voorafgaande opmerkingen

- 32 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volgens artikel 58, lid 1, VWEU het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen

van titel VI van het derde deel van datzelfde Verdrag betreffende het vervoer. Daartoe behoort artikel 100, lid 2, VWEU, dat het Europees Parlement en de Raad machtigt om passende bepalingen voor de zeevaart vast te stellen.

- 33 De Europese wetgever heeft op grond van artikel 80, lid 2, EG, thans artikel 100, lid 2, VWEU, de verordening vastgesteld, die blijkens artikel 1 ervan de toepassing op de rederders uit de Gemeenschap beoogt van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punt 20, en arrest van 9 maart 2006, Commissie/Spanje, C-323/03, Jurispr. blz. I-2161, punt 43).
- 34 Op grond van de achtste overweging van de considerans van de verordening dient de tenuitvoerlegging van het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer geleidelijk te verlopen. De Helleense Republiek kwam krachtens artikel 6, leden 2 en 3, van de verordening in aanmerking voor een vrijstelling van de toepassing van de verordening tot en met 1 januari 2004. Op de datum waarop de betrokken ministeriële besluiten zijn vastgesteld, was de verordening volgens artikel 6, leden 2 en 3 ervan, *ratione temporis* reeds van toepassing in Griekenland.
- 35 Nog steeds vooraf, dient in de tweede plaats te worden nagegaan of de in de Griekse wet vastgestelde regeling werkelijk een stelsel van voorafgaande vergunningen invoert.
- 36 Dienaangaande moet worden beklemtoond dat blijkens de stukken in het dossier in de besluiten in de twee hoofdgedingen wijzigingen van de door de reders voorgestelde vertrektijden werden opgelegd omwille van de veiligheid van de schepen en de orde in de havens, en voorts wegens de noodzaak een zekere frequentie op de verzorgde trajecten te verzekeren.

- 37 Opgemerkt zij dat uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat er verschil van mening bestaat over de uitlegging van het toepasselijke nationale recht. De Griekse regering en de Europese Commissie verschillen immers van mening over de vraag of in dit recht een vergunningenstelsel wordt ingevoerd.
- 38 De Commissie is het met de verwijzende rechter eens dat het bij wet 2932/2001 ingevoerde stelsel, krachtens hetwelk de Ypourgos Emporikis Naftilias de door scheepseigenaren overgelegde verklaringen inzake het inzetten voor een geregelde dienst kan aanvaarden dan wel verwerpen, een vergunningenstelsel vormt als aan de orde was in de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest Analir e.a. is gewezen.
- 39 De Griekse regering betoogt daarentegen dat de overheid krachtens de procedure voor het onderzoek van deze door de reders overgelegde verklaringen inzake de inzet van hun schepen niet bevoegd is om ze inhoudelijk te onderzoeken, maar ze uitsluitend aan een formele controle mag onderwerpen, en dat deze procedure dus geen vergunningenstelsel vormt.
- 40 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wat de uitlegging van bepalingen van de nationale rechtsorde betreft, het Hof zich in beginsel moet baseren op de kwalificaties in de verwijzingsbeslissing. Volgens vaste rechtspraak is het Hof immers niet bevoegd om het nationale recht van een lidstaat uit te leggen (arrest van 20 oktober 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal e.a., C-511/03, Jurispr. blz. I-8979, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Aangezien de Griekse overheid zich blijkens de verwijzingsbeslissingen in casu niet beperkt tot de loutere aanvaarding van de verklaringen van de reders inzake het

inzetten van hun schepen, maar ook de door hen voorgestelde vervoersplannen kan wijzigen, met name wat de vertrektijden van de schepen betreft, staan de rechtsgevolgen van een dergelijke wijziging gelijk met die van een vergunning. Bijgevolg voert wet 2932/2001 daadwerkelijk een stelsel van voorafgaande vergunningen voor het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer in.

- ⁴² In de derde plaats zij opgemerkt dat aangezien de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vragen niet om uitlegging van de begrippen in artikel 2 van de verordening verzoekt, moet worden vastgesteld dat er geen gelegenheid is om zich over dit artikel uit te spreken.

Maatregelen voor de veiligheid van de schepen en de orde in de haven

- ⁴³ Wat de vraag betreft of de verordening, in het bijzonder artikel 1 ervan, zich verzet tegen een stelsel zoals dat in de hoofdingen, dat kan leiden tot het opleggen van „slots” ten behoeve van de veiligheid van de schepen en de orde in de havens, moet eraan worden herinnerd dat een nationale regeling, die het verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande administratieve vergunning, het verrichten van die diensten belemmert of minder aantrekkelijk maakt en dus een beperking op het vrije verkeer daarvan vormt (zie reeds aangehaalde arresten Analir e.a., punt 22, en Commissie/Spanje, punt 44).
- ⁴⁴ In casu moet immers worden vastgesteld dat de wijzigingen van de door de reders voorgestelde dienstregelingen ten behoeve van de veiligheid van de havens en schepen een beperking van het vrij verrichten van cabotagediensten in het zeevervoer in de zin van artikel 1 van de verordening kunnen vormen.

- ⁴⁵ Deze beperking kan echter worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Volgens vaste rechtspraak vormt het garanderen van de veiligheid in de haven een dergelijke dwingende reden van algemeen belang (zie in die zin arrest van 18 juni 1998, *Corsica Ferries France*, C-266/96, Jurispr. blz. I-3949, punt 60).
- ⁴⁶ Niettemin is een maatregel ten behoeve van de veiligheid in de haven slechts gerechtvaardigd indien hij evenredig en niet-discriminerend is.
- ⁴⁷ Wat met name de evenredigheidstoetsing betreft, moet in de eerste plaats worden erkend dat de invoering van een stelsel van voorafgaande vergunningen dat, net als dat in de hoofdgedingen, beoogt te verzekeren dat de gelijktijdige aanwezigheid van meerdere schepen in een haven geen gevaar oplevert voor de veiligheid van deze schepen, een passend middel is dat noodzakelijk is om het doel van veiligheid in de haven te verwezenlijken.
- ⁴⁸ In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een stelsel van voorafgaande vergunningen geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de Uniebepalingen, met name die betreffende een fundamentele vrijheid als die welke aan de orde is in de hoofdgedingen, van hun nuttig effect worden beroofd. Wil een stelsel van voorafgaande vergunningen dus gerechtvaardigd zijn, niettegenstaande het feit dat het aan deze vrijheid derogeert, dan moet het zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn; aldus wordt een grens gesteld aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten (zie arrest van 22 december 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, Jurispr. blz. I-13927, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 49 De uitoefening van de bevoegdheid van de overheid moet ook door deze criteria worden afgebakend wanneer de nationale overheid, in een situatie als die van de hoofdgedingen, betreffende de toewijzing van de „slots” aan verschillende geïnteresseerde reders die met elkaar in concurrentie staan, beslist tussen de kandidaten wanneer de veiligheid van de schepen en havens in de weg staat aan het gelijktijdige vertrek van verschillende schepen of noodzaakt tot een spreiding hiervan.
- 50 In casu kan de wijziging van de door de reders voorgestelde „slots” op grond van artikel 4, lid 4, sub a en b, van wet 2932/2001 worden gerechtvaardigd door de eisen inzake de veiligheid van het schip en de orde in de havens. Voorts bepaalt deze bepaling dat de minister de verklaring van de reder slechts kan wijzigen „voor zover nodig” en bij een naar behoren met redenen omkleed besluit. Ook al omschrijven deze algemene criteria de redenen van veiligheid en orde die een wijziging van de „slots” kunnen rechtvaardigen niet in detail, zij lijken een voldoende nauwkeurige en vooraf bekende afbakening van de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten te vormen.
- 51 Het staat aan de verwijzende rechter om nodige verificaties te verrichten in het kader van zijn nationale wetgeving.

Maatregelen waarbij openbaardienstverplichtingen worden opgelegd

- 52 Wat de vraag betreft of de verordening, in het bijzonder de artikelen 1 en 4 ervan, zich verzet tegen een stelsel van voorafgaande vergunningen waarbij

openbardienstverplichtingen worden opgelegd, dat erin bestaat bepaalde slots vast te stellen, moet worden opgemerkt dat een lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 2, dergelijke verplichtingen inzake frequentie aan de reders kan opleggen voor de geregelde cabotagediensten.

- 53 Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een stelsel van voorafgaande administratieve vergunningen een instrument kan vormen om openbardienstverplichtingen op te leggen (zie arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punt 34).
- 54 Aangezien niet voor alle cabotagetrajecten noodzakelijkerwijs openbardienstverplichtingen moeten worden opgelegd, is een dergelijk stelsel slechts toegestaan indien de bevoegde nationale autoriteiten voor elk betrokken traject hebben vastgesteld dat er onvoldoende geregelde vervoerdiensten zouden zijn indien het verrichten van die diensten uitsluitend aan de marktwerking werd overgelaten, en dit stelsel noodzakelijk is en in verhouding staat tot de doelstelling om voldoende geregelde vervoerdiensten van en naar de eilanden te verzekeren (zie in die zin de negende overweging van de considerans van de verordening, en arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punten 29 en 34).
- 55 Ten slotte kan een dergelijk stelsel van voorafgaande vergunningen geen rechtvaardiging vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de verordening van haar nuttig effect wordt beroofd. Bijgevolg moet het zijn gebaseerd op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf voor de betrokken ondernemingen bekend zijn, zodat een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten, opdat deze niet op willekeurige wijze zou worden gebruikt (zie in die zin arrest Analir e.a., reeds aangehaald, punten 37 en 38).

- 56 In zijn verwijzingsbeslissingen wijst het Symvoulío tis Epikrateias in het bijzonder op het ontbreken in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling, van objectieve criteria waaraan de overheid zich moet houden tijdens de procedure die tot de vaststelling van de vergunningsbeslissingen leidt. De Griekse regering en de Commissie wijzen erop dat artikel 4, lid 2, van de verordening wordt omgezet bij artikel 4, lid 4, van wet 2932/2001, dat de criteria en inhoud ervan overneemt.
- 57 Zoals in punt 55 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet het stelsel van voorafgaande vergunningen zijn gebaseerd op vooraf bekende objectieve regels, die evenredig en niet-discriminerend zijn.
- 58 Evenzo is het van essentieel belang dat de inhoud van de openbardienstverplichtingen die kunnen worden opgelegd ook zijn vastgesteld in een algemene maatregel, opdat de details en de omvang van deze verplichtingen vooraf bekend zijn.
- 59 Wat de criteria voor het opleggen van openbardienstverplichtingen betreft, moet de bij artikel 4, lid 2, van de verordening vastgestelde lijst vereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen bij het opleggen van openbardienstverplichtingen, te weten de havens die moeten worden aangedaan, de regelmaat, de continuïteit, de frequentie, de dienstverleningscapaciteit, de te heffen tarieven en de bemanning van het schip, als uitputtend worden beschouwd.
- 60 Deze eisen kunnen worden beschouwd als objectieve criteria waaraan de overheid zich moet houden bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid om

openbardienstverplichtingen op te leggen, met name in het geval dat meerdere reders belangstelling hebben om op hetzelfde tijdstip dezelfde haven aan te doen.

- ⁶¹ Wat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling betreft, moet met name worden opgemerkt dat in artikel 2, lid 6, van wet 2932/2001 de verschillende eisen staan die het opleggen van de bij artikel 4, lid 2, van de verordening vastgestelde openbardienstverplichtingen kunnen rechtvaardigen. Voorts bepaalt artikel 2 dat deze verplichtingen moeten worden opgelegd „om redenen van openbaar belang” en „zonder te discrimineren”. Artikel 4, lid 4, sub c, van diezelfde wet bepaalt dat de wijzigingen van de verklaringen van de reders met betrekking tot het opleggen van deze verplichtingen gerechtvaardigd kunnen zijn om een regelmatige dienstverrichting te verzekeren. Deze bepaling bepaalt ten slotte dat deze wijzigingen dienaangaande slechts mogen worden aangebracht „voor zover nodig” en „om gegronde redenen”.
- ⁶² Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van deze elementen te beoordelen of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling voldoet aan de in de punten 54 en 55 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden.
- ⁶³ Gelet op het voorgaande, moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1 juncto artikel 4 van de verordening aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling waarbij een stelsel van voorafgaande vergunningen voor cabotagediensten in het zeevervoer wordt ingevoerd dat voorziet in de vaststelling van administratieve besluiten die verplichten tot de inachtneming van bepaalde „slots” ten behoeve van de veiligheid van de schepen en de orde in de havens, en voorts wegens de openbardienstverplichtingen, op voorwaarde dat dit stelsel gebaseerd is op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn, met name in het geval dat meerdere reders belangstelling hebben om op hetzelfde tijdstip dezelfde haven aan te doen. Wat administratieve besluiten waarbij openbardienstverplichtingen worden opgelegd betreft, moet bovendien kunnen worden aangetoond dat er een reële behoefte aan openbare diensten bestaat wegens de ontoereikendheid van de geregelde vervoerdiensten in een situatie van vrije mededinging.

Het staat aan de nationale rechter om te beoordelen of in de hoofdgedingen aan deze voorwaarden is voldaan.

Kosten

- ⁶⁴ Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1 juncto artikel 4 van verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer), moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling waarbij een stelsel van voorafgaande vergunningen voor cabotagediensten in het zeevervoer wordt ingevoerd dat voorziet in de vaststelling van administratieve besluiten die verplichten tot de inachtneming van bepaalde „slots” ten behoeve van de veiligheid van de schepen en de orde in de havens, en voorts wegens de openbardienstverplichtingen, op voorwaarde dat dit stelsel gebaseerd is op objectieve criteria die niet-discriminerend en vooraf bekend zijn,

met name in het geval dat meerdere reders belangstelling hebben om op hetzelfde tijdstip dezelfde haven aan te doen. Wat administratieve besluiten waarbij openbaredienstverplichtingen worden opgelegd betreft, moet bovendien kunnen worden aangetoond dat er een reële behoefte aan openbare diensten bestaat wegens de ontoereikendheid van de geregelde vervoerdiensten in een situatie van vrije mededinging. Het staat aan de nationale rechter om te beoordelen of in de hoofdgedingen aan deze voorwaarden is voldaan.

ondertekeningen