



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.12.2003
KOM(2003) 595 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**om tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om
frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna
(cabotage)**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	5
2.	Öppnandet av marknaden för sjöfartscabotage	6
2.1.	Frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet	6
2.2.	Vilka har rätt att utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster?	6
2.2.1.	Begreppet "rederi inom gemenskapen"	6
2.2.2.	Villkoren för registrering i en medlemsstat och tillgång till nationellt cabotage	7
2.3.	Öppning av marknaden för de fartyg som inte har rätt att utnyttja friheten i förordningen	8
3.	Omfattningen av förordning (EEG) nr 3577/92	8
3.1.	Fritidsbåtar	8
3.2.	Kryssningstrafik	8
3.3.	Sjötransporttjänster kontra hamntjänster	9
3.4.	Matartjänster	10
4.	Bemanningsregler	10
4.1.	Innehållet i de bemanningsregler som kan införas av en värdstat	11
4.2.	Konsekutiv cabotage	11
4.3.	Ändring av bemanningsreglerna	12
5.	Allmän trafik	12
5.1.	Geografisk omfattning av länkarna som omfattas av allmän trafikplikt	12
5.2.	De cabotagerutter på öar som kan bli föremål för förpliktelser vid allmän trafik	13
5.3.	Förpliktelser som kan införas	13
5.3.1.	Skillnaden mellan förpliktelser vid allmän trafik och avtal om allmän trafik	13
5.3.2.	Principen om icke-diskriminering	14
5.4.	Förfarandet för införande av förpliktelser vid allmän trafik	15
5.5.	Marknadsåtkomst och konkurrens på allmänna trafikleder	16
5.5.1.	Ensamrätt	16
5.5.2.	Varaktighet för avtal om allmän trafik	17
5.5.3.	Ihopslagna rutter	17
5.6.	"Mindre öar"	17
5.7.	Offentliga subventioner som kompensation för förpliktelse vid allmän trafik	18

6. Skyddsåtgärder 18

Sammanfattning

Mot bakgrund av den överblick som förvärvats under tio års praktisk tillämpning av förordning (EEG) nr 3577/92 och i ljuset av denna erfarenhet har kommissionen för att öka öppenheten valt att offentliggöra sin tolkning av denna förordnings bestämmelser alltsedan den trädde i kraft.

Det här meddelandet, som anger hur kommissionen har för avsikt att tillämpa förordningen, läggs enbart fram i informationssyfte som hjälp för berörda parter att få texten tolkad. Syftet är varken att ändra förordningen eller att inkräkta på domstolens tolkningsbehörighet.

Meddelandet följer förordningens layout.

Inledningsvis specificeras omfattningen av friheten att tillhandahålla tjänster i cabotagesektorn. Det anges vilka som åtnjuter den friheten och vilka tjänster som förordningen omfattar.

Därefter anges vilka undantag som enligt förordningen gäller för friheten att tillhandahålla tjänster. Förordningen innehåller tre sådana undantag: för det första kan medlemsstaterna införa bemanningsregler på fartyg som utför öcabotage mellan två hamnar på deras territorium. För det andra kan medlemsstaterna införa förpliktelser vid allmän trafik för redare för att se till att det erbjuds regelbundna transporttjänster till, från och mellan öar. För det tredje kan medlemsstaterna be att kommissionen antar säkerhetsåtgärder för att återställa allvarliga störningar av den inre marknaden.

1. INLEDNING

Rådets förordning (EEG) 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)¹ som antogs när den inre marknaden skapades, är nu tio år gammal. Sedan förordningen trädde i kraft den 1 januari 1993 har det skett en gradvis liberalisering av sjöfartscabotage. Vissa tjänster var under flera år undantagna från tillämpningen av förordningen, men sedan den 1 januari 1999 har praktiskt taget samtliga tjänster på sjöfartscabotageområdet liberaliserats. Bara två typer av öcabotagetjänster uppfyller fortfarande kraven på undantag i Grekland: regelbundna passagerar- och färjetjänster samt tjänster som utförs av fartyg med en bruttovikt som understiger 650 ton.

Sedan 1993 har kommissionen vid ett flertal tillfällen rapporterat om de ekonomiska och rättsliga aspekterna på liberaliseringen², men har inte behandlat de tolkningsproblem som förordningen ställer. Tolkningen har dock givit upphov till många problem. Det visas inte minst av de dussintals förfrågningar kommissionen har fått från medlemsstaterna, företag och enskilda. Det framgår också av de överträdelseförfaranden kommissionen varit tvungen att inleda gentemot medlemsstater vars lagstiftning kommissionen ansåg strida mot förordningen. Flera av frågorna har hänskjutits till Europeiska gemenskapernas domstol.

Med flera års erfarenhet av tillämpningen av förordningen, anser kommissionen att det skulle vara värdefullt att ge en vink om hur kommissionen avser att tolka dess bestämmelser.

Det första problemområdet rör öppenhet. Kommissionen har vid flera tillfällen kommenterat tillämpningen av förordningen, dock alltid på bilateral basis. De frågor som enskilda tar upp är ofta av direkt intresse för andra.

Det andra rör tydlighet. Vissa av bestämmelserna i förordningen är inte glasklara för någon som inte tillämpar dem dagligdags. Detta meddelande är tänkt att förtydliga texten, både för dem som har att tillämpa förordningen och dem som kommer i åttjutande av dess bestämmelser.

I det här meddelandet presenteras kommissionens tolkning av förordningen i informationssyfte. Syftet är varken att ändra förordningen eller att inkräkta på domstolens tolkningsbehörighet. Om en framtida dom från domstolen inte skulle överensstämma med dess tolkning, kommer kommissionen givetvis utan vidare att rätta sig efter domstolens åsikt.

För att underlätta läsningen presenteras frågorna nedan i samma ordning som i förordningen. Artiklarna i förordningen återges bara i några fall, så läsarna uppmanas ha texten till förordningen tillgänglig.

¹ EGT L 364, 12.12.1992, s. 7.

² KOM(95) 383, KOM(97) 296, KOM(2000) 99, KOM(2002) 203.

2. ÖPPNANDET AV MARKNADEN FÖR SJÖFARTSCABOTAGE

2.1. Frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet

Genom artikel 1 i förordning (EEG) nr 3577/92 liberaliserades sjöfartscabotage i de länder där den ekonomiska sektorn var reserverad för nationella företag. Friheten att erbjuda tjänster mellan två hamnar i samma medlemsstat erbjuds samtliga redare i gemenskapen³.

Kommissionen anser att den friheten under inga villkor får vara bunden till förhandsgodkännande, särskilt genom system kopplade till restriktiva villkor⁴. På sin höjd kan medlemsstaterna be redare att inkomma med förhandsinformation i fråga om de tjänster de har för avsikt att tillhandahålla. På samma sätt anser kommissionen inte att medlemsstaterna kan kräva att företagen skall ha representanter på landets territorium.

Moratoriebestämmelsen i artikel 7 i förordningen, som fortsätter att gälla även om den artikel i fördraget till vilken den hänvisar har upphävts, förbjuder i princip medlemsstaterna att införa några nya inskränkningar i den frihet att tillhandahålla tjänster som hade uppnåtts vid tidpunkten för förordningens ikraftträdande.

2.2. Vilka har rätt att utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster?

I artikel 1 i förordningen anges vilka friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet gäller för. Den gäller för rederier inom gemenskapen (1) vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat (2) och som förs under denna stats flagg (3), förutsatt att fartygen uppfyller de villkor för att få utföra cabotage som gäller i medlemsstaten (4).

Villkoren (1), (2) och (4) som införs genom förordningen förtjänar att granskas närmare. Frågan om man skall öppna marknaden för fartyg som inte uppfyller ovannämnda krav dyker också upp.

2.2.1. Begreppet "rederi inom gemenskapen"

Artikel 2.2 i förordningen skiljer mellan följande tre typer av "rederi inom gemenskapen":

- "a) medborgare i en medlemsstat som har etablerat sig i en medlemsstat enligt den senare statens lagstiftning och som bedriver sjöfartsverksamhet,
- b) rederier etablerade i enlighet med en medlemsstats lagstiftning och som har huvudkontor i en medlemsstat, där också den faktiska kontrollen utövas, eller
- c) medborgare i en medlemsstat som är etablerade utanför gemenskapen eller rederier som är etablerade utanför gemenskapen och kontroll utövas av medborgare i en medlemsstat, om deras fartyg är registrerade i en medlemsstat och för denna stats flagg i enlighet med statens lagstiftning."

³ Se punkt 2.2 för mer information om vilka som har rätt att utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster.

⁴ Se reglerna i kapitlen 4 och 5.

Det begrepp som givit upphov till flest frågor är "kontroll" som förordningen hänvisar till i två av de tre kategorierna av "rederi inom gemenskapen".

I förordningen sägs att "rederi inom gemenskapen" skall omfatta "*rederier etablerade i enlighet med en medlemsstats lagstiftning och som har huvudkontor i en medlemsstat, där också den faktiska kontrollen utövas*" (artikel 2.2 b)). Enligt kommissionen skall begreppet "faktisk kontroll i en medlemsstat" tolkas så att viktigare beslut fattas och att den dagliga driften sker inom gemenskapens territorium samt att styrelsemöten hålls inom gemenskapens territorium.

Till kategorin "rederi inom gemenskapen" räknas även "*medborgare i en medlemsstat som är etablerade utanför gemenskapen eller rederier som är etablerade utanför gemenskapen och kontroll utövas av medborgare i en medlemsstat, om deras fartyg är registrerade i en medlemsstat och för denna stats flagg i enlighet med statens lagstiftning*" (artikel 2.2 c)). Kommissionen anser att begreppet "kontroll utövas av medborgare i en medlemsstat" betyder att majoriteten av företagets kapital kontrolleras av medborgare i en medlemsstat.

Villkoret att fartyget skall vara registrerat i en medlemsstat behöver också klargöras.

2.2.2. Villkoren för registrering i en medlemsstat och tillgång till nationellt cabotage

Förordningen innehåller ingen lista över de medlemsstatsregister som uppfyller kraven på registrering och tillgång till nationellt cabotage. En sådan lista skulle dessutom förmodligen ändras under tidens gång.

Villkoret att registrering skall ske i en medlemsstat förutsätter att det aktuella registret finns på ett territorium där EG-fördraget och lagar som bygger på fördraget gäller. Följaktligen har inte fartyg som ingår i register i Kerguelen (territorium under de franska sydliga och antarktiska områdena) eller register i Nederländska Antillerna, Isle of Man, Bermuda eller Caymanöarna tillgång till den frihet som förordningen erbjuder⁵.

Däremot kan fartyg som är registrerade i Gibraltar utnyttja friheten eftersom EG-fördraget gäller det området⁶. Fartyg som införts i det registret kan dock vägras åtkomst till gemenskapscabotage om det visar sig att de faktiskt inte omfattas av fördraget och gemenskapslagstiftning som bygger på fördraget.

I förordningen sägs vidare att ett fartyg från en medlemsstat bara får utföra cabotage i en annan medlemsstat om det uppfyller samtliga krav för att få utföra cabotage i den medlemsstat där fartyget är registrerat.

Följaktligen har de fartyg som inte har tillgång till nationellt cabotage inte tillgång andra medlemsstaters marknader heller. På samma sätt kan fartyg som har villkorad tillgång till en inhemsk marknad åläggas liknande villkor om de önskar bedriva trafik i en annan medlemsstat. Om till exempel registrering i ett andra register X i en medlemsstat lyder under villkoret att fartyget skall segla under minst halva året på

⁵ På det stora hela är dessa territorier delar av utomeuropeiska länder och territorier som, genom artikel 299.3 i fördraget, lyder under specialarrangemang för associering med medlemsstaterna.

⁶ I artikel 299.4 i fördraget sägs följande: "*Bestämmelserna i detta fördrag skall tillämpas på de europeiska territorier vilkas utrikes angelägenheter omhändertas av en medlemsstat.*"

internationella rutter, kommer det fartyg som förts in i det registret X inte att kunna begära en bredare åtkomst till cabotage i övriga medlemsstater (det kommer alltså inte att godkännas för att tillhandahålla regelbundna tjänster året runt)⁷.

2.3. Öppning av marknaden för de fartyg som inte har rätt att utnyttja friheten i förordningen

Flera medlemsstater har öppnat sina marknader i större utsträckning än vad som krävs i förordningen, antingen *erga omnes*, genom bilaterala avtal eller genom enskilda godkännanden. Detta bryter inte mot gemenskapslagstiftningen.

3. OMFATTNINGEN AV FÖRORDNING (EEG) NR 3577/92

Enligt artikel 2.1 i förordning (EEG) nr 3577/92 gäller den sjötransporttjänster (sjötransport av passagerare eller gods) inom en medlemsstat. Artikeln innehåller vidare en indikativ lista över de typer av cabotagetjänster som omfattas av förordningen.

Sedan förordningen trädde i kraft har följande fyra frågor rests i fråga om förordningens omfattning: Omfattas fritidsbåtar av förordningen? Omfattas cabotagedelen av internationell kryssningstrafik av förordningen? Omfattas tjänster som utförs av båtar av typen bogserbåtar av förordningen? Skall matartjänster anses vara cabotage eller internationell tjänst? Dessa frågor behandlas var för sig nedan.

3.1. Fritidsbåtar

Endast sjötransporttjänster som "normalt utförs mot ersättning" omfattas av förordning (EEG) nr 3577/92. Därför faller de flesta av de verksamheter som bedrivs av fritidsbåtar utanför förordningen.

3.2. Kryssningstrafik

Kryssningstrafik omfattas av förordning (EEG) nr 3577/92 när den tillhandahålls inom en medlemsstat (se artiklarna 3.1 och 6.1 i förordningen). Frågan är dock om cabotagedelen av internationell kryssningstrafik omfattas av direktivet.

Kommissionen anser att förordningen bara gäller i de fall när passagerare har stigit ombord på eller lämnat fartyget i den medlemsstat där cabotagedelen sker.

Kryssningstrafik som startar i medlemsstat X eller ett land utanför gemenskapen och som avslutas i ett land utanför gemenskapen eller i en medlemsstat X och där hamnar i medlemsstat Y besökts under resan, omfattas inte av förordning (EEG) nr 3577/92 om inga passagerare lämnar fartyget eller tas ombord i medlemsstat Y. I det fallet gäller rådets förordning (EEG) nr 4055/86 av den 22 december 1986 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land⁸.

⁷ För mer information, se kommissionens fjärde rapport om tillämpningen av rådets förordning 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (1999-2000), KOM(2002) 203, s. 5 och 6.

⁸ EGT L 378, 31.12.1986, s.1.

3.3. Sjötransporttjänster kontra hamntjänster

Omfattas tjänster av exempelvis bogserbåtar av förordning (EEG) nr 3577/92? I förordningen finns inget svar på den frågan. För att förtydliga vilken status vissa tjänster som normalt sett tillhandahålls nära kusterna har, exempelvis bogsering, lotsning, muddring, etc., kan det vara värt att betona den allmänna rättsliga ram som gäller tillhandahållandet av tjänster.

Enligt artikel 49 i kapitlet "Tjänster" i fördraget "*skall inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten*". Den artikeln gäller dock inte "tjänster på transportområdet". I artikel 51.1 i fördraget fastställs följande: "*Fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter*". I avsnittet om transport i fördraget sägs att på sjöfartsområdet är det rådet som fattar beslut om lämpliga bestämmelser (se artikel 80.2 i fördraget).

Hittills har rådet antagit två förordningar om tillämpningen av principen om friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet. Det rör sig om förordning (EEG) nr 4055/86 om handel mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land och förordning (EEG) nr 3577/92 som avser handel mellan medlemsstater. Bägge förordningarna gäller sjötransport av passagerare och gods.

För närvarande diskuteras i rådet och parlamentet ett förslag till direktiv om tillämpningen av friheten att tillhandahålla "hamntjänster"⁹. Förslaget omfattar följande teknisk-nautiska tjänster: lotsning, bogsering och förtöjning som tillhandahålls dem som använder en hamn, oavsett om det sker i själva hamnområdet eller på en vattenväg till eller från en hamn eller ett hamnområde¹⁰.

Bland de kustnära tjänsterna omfattas följaktligen tjänster som muddring, som inte är tjänster på transportområdet, av artikel 49 i fördraget, och tjänster av typen bogsering omfattas av den ovannämnda lagstiftningen baserad på artikel 80.2 i fördraget.

Sammanfattningsvis skulle alltså de teknisk-nautiska tjänster som tillhandahålls inom ett hamnområde enligt definitionen i utkastet till direktiv omfattas av det direktivet, inom ramen för "tjänster på transportområdet". De teknisk-nautiska tjänster som omfattar djuphavstransport av varor eller passagerare, utanför hamnområdet, omfattas av förordning (EEG) nr 4055/86 och förordning (EEG) nr 3577/92. I praktiken rör detta främst bogsering av båtar efter haveri eller bogsering av riggar till deras ursprungliga läge.

Kommissionen vill gärna betona att passagerartransport per båt omfattas av förordning (EEG) nr 3577/92 även när transporten utförs inom ett enda "hamnsystem" i enlighet med lagstiftningen i den berörda medlemsstaten (t.ex. när ett fartyg trafikerar en flodmyning). Kommissionen anser även att passagerartransporter per båt för turiständamål som startar och slutar i samma hamn omfattas av förordningen.

⁹ KOM(2002) 101 slutlig.

¹⁰ Utkastet till direktiv omfattar också godshantering och passagerartjänster.

3.4. Matartjänster

Matartjänster innebär att en transportör avlastar varor från ett fartyg som har seglat från en utgångspunkt och att en omlastning sker till ett annat fartyg som fortsätter resan till en destinationshamn. Denna typ av tjänst utförs i normalfallet med konossement. Frågan väcktes om sådana tjänster skulle anses vara internationella tjänster som omfattas av förordning (EG) nr 4055/86 (som inte innehåller några krav på flaggning) eller cabotagetjänster som omfattas av förordning (EG) nr 3577/92 (som innehåller krav på flaggning).

I februari 1996 begärde kommissionen att medlemsstaterna skulle inkomma med uppgifter om frågan. Av de inkomna uppgifterna framgår att i de medlemsstater där cabotagetjänster är reserverade för fartyg som seglar under gemenskapsflagg i enlighet med förordning (EEG) 3577/92, likställs matartjänster med cabotagetjänster (med undantag av Portugal). I övriga medlemsstater är matartjänsterna fria. Kommissionen anser därför att medlemsstater skulle kunna reservera matartjänster till fartyg som seglar under gemenskapsflagg.

Man bör emellertid komma ihåg att om man tillåter att ett företag utför matartjänster för transport av internationella laster före eller efter en internationell rutt utförd av samma företag, kan resultatet bli kraftigt sänkta transportkostnader.

Kommissionen anser därför att den här frågan måste undersökas ytterligare.

Efter det att omfattningen av friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet, så som den fastställs i förordning (EEG) nr 3577/92, nu belysts, redogör kommissionen nedan för de undantag som införs genom förordningen.

Förordningen innehåller tre typer av undantag: friheten att tillhandahålla öcabotagetjänster kan begränsas om den berörda medlemsstaten inför bemanningsregler (se avsnitt 4) och förpliktelser vid allmän trafik (se avsnitt 5). Friheten att tillhandahålla tjänster kan också tillfälligt upphävas om den inre transportmarknaden hotas av allvarliga störningar (se avsnitt 6).

4. BEMANNINGSREGLER

Frågor om bemanning har enligt traditionen varit flaggstatens ansvar. Reglerna skiftar kraftigt mellan olika register. Vissa medlemsstater har till exempel infört strikta nationalitetskrav på att hela besättningen skall komma från gemenskapen. I andra medlemsstater räcker det att kaptenen och förste styrman kommer från gemenskapen. Dessa olika nationalitetskrav innebär markanta skillnader i kostnaderna för de olika registren.

För att begränsa konkurrensen inom gemenskapen på de känsligaste rutterna, sägs i artikel 3 att värdmedlemsstater får införa egna bemanningsregler för fartyg som utför öcabotage. De får även bestämma vilka bemanningsregler som skall gälla för små fartyg (dvs. fartyg som väger mindre än 650 bruttoton). I praktiken har fem medlemsstater använt sig av denna möjlighet.

För att inte principen om friheten att tillhandahålla tjänster skall bli helt urvattnad, fastställs i förordningen att flaggstatens regler fortsätter att gälla för fraktfartyg som väger mer än 650 bruttoton som utför öcabotage när resan i fråga följer efter eller föregår en resa till eller från en annan stat ("konsekutiv cabotage").

Dessa bestämmelser ger upphov till två frågor när det gäller värdmedlemsstatens behörighet.

Den första frågan rör innehållet i de bemanningsregler som värdmedlemsstaten ansvarar för. Den andra rör gränsdragningen mellan värdmedlemsstatens behörighet och flaggstatens behörighet i fråga om konsekutiv cabotage.

Frågan har också rests om det är värdmedlemsstatens eller flaggstatens regler som gäller kryssningslinjefartyg som utför öcabotage. Kommissionen anser att förordningen är mycket tydlig på den punkten: när det gäller kryssningslinjefartyg är det flaggstaten som ansvarar för bemanningsreglerna (se artikel 3.1 i förordningen). Frågan har hänskjutits till domstolen.

4.1. Innehållet i de bemanningsregler som kan införas av en värdstat

I förordningen specificeras inte vilka "frågor som rör bemanning" som är värdmedlemsstatens ansvar. Vissa anser att värdmedlemsstatens behörighet är obegränsad (i förordningen hänvisas till "alla bemanningsregler"). Kommissionen anlägger ett mer restriktivt tillvägagångssätt. Enligt kommissionen måste värdmedlemsstatens behörighet begränsas så att man skyddar principen om friheten att tillhandahålla tjänster, och i så fall utgör den behörigheten ett undantag.

Kommissionen anser att värdmedlemsstater skall ha rätt att ange hur stor del av besättningen som skall vara gemenskapsmedborgare på fartyg som utför öcabotage (och fartyg med en vikt som understiger 650 bruttoton). En medlemsstat kan därför kräva att besättningen på ett sådant fartyg enbart skall bestå av gemenskapsmedborgare. Medlemsstaterna kan också kräva att sjöfolket ombord har socialförsäkring i Europeiska unionen. När det gäller arbetsvillkor kan de följa de regler för minimilöner som gäller i landet. När det gäller reglerna om säkerhet och utbildning (vilket även omfattar de språk som talas ombord), anser kommissionen att medlemsstaterna inte kan ställa mer krav än att gällande gemenskaps- och internationella bestämmelser skall följas (STCW- och SOLAS-konventionerna), utan att friheten att tillhandahålla tjänster påverkas på ett orimligt sätt.

4.2. Konsekutiv cabotage

I artikel 3.3 i förordningen sägs följande: "*För fraktfartyg över 650 bruttoton som utför öcabotage, när resan i fråga följer efter eller föregår en resa till eller från en annan stat, gäller dock från och med den 1 januari 1999, i alla frågor som rör bemanning, bestämmelserna i den stat där fartyget är registrerat (flaggstaten)*".

Kommissionen anser att flaggreglerna bara kan användas i de fall det faktiskt transporteras varor under den internationella delen av resan som följer efter eller föregår den nationella delen av resan.

I andra fall skulle rederierna kunna kringgå värdstatens regler genom att lägga till en fiktiv internationell resa till den resa som omfattar öcabotage. Av den anledningen har kommissionen accepterat att medlemsstaterna skall kunna fortsätta tillämpa

världstatens regler i de fall den internationella resan som följer efter eller föregår öcabotagen utförs i ballast. Kommissionen anser dock att flaggstatens regler kan gälla gemenskapsfartyg som utför öcabotage efter att ha utfört en driftsmässigt och kommersiellt oberoende resa till eller från en annan stat och som, på väg till hamnen där lastning skall ske för öcabotageresan, utför en resa i ballast som är tillräckligt kort och obetydlig för att öcabotagen verkligen skall följa på eller föregå en internationell resa.

De bemanningsregler som gäller när fartyget utför allmän trafikplikt går igenom nedan (punkt 5.3.2.2).

4.3. Ändring av bemanningsreglerna

Enligt förordningen skulle rådet före den 1 januari 1999 anta slutgiltiga bemanningsarrangemang på basis av ett förslag från kommissionen som i sin tur skulle grunda sig på en noggrann analys av de ekonomiska och sociala följderna av en liberalisering av öcabotaget.

Kommissionen lade den 17 juni 1997 fram en rapport för rådet på området, och ett förslag till förordning den 29 april 1998¹¹. Förslaget rörde en generalisering av flaggstatens bemanningsansvar. Världstaten behöll ansvaret för fartyg mindre än 650 bruttoton och för att fastställa minsta andel gemenskapsmedborgare i besättningen på fartyg som utför regelbunden passagerar- och färjetrafik (inbegripet blandad passagerar- och fraktrafik, och regelbunden kryssningstrafik). Sjöfolk från tredje land ombord på sådana fartyg borde lyda under samma arbetsrättsregler som gäller för medborgare i medlemsstaterna.

Kommissionens förslag vann dock inget gehör hos medlemsstaterna. Kommissionen föreslog därför att det skulle dras tillbaka den 11 december 2001. Kommissionen har för närvarande inga planer på att lägga fram ett nytt förslag. Följaktligen kommer reglerna i artikel 3 i förordningen inte att ändras under den närmaste tiden.

5. ALLMÄN TRAFIK

Sjötransport av passagerare och gods är av grundläggande betydelse för öbor i Europa. Det är skälet till att man utformade flera specialregler som skydd för dessa sjötransportlänkar som inte marknaden kan serva på ett tillfredsställande sätt.

Genom förordningen erbjuds medlemsstaterna ett ramverk inom vilket de kan organisera marknadsinterventioner i form av begränsningar av marknadsåtkomst eller finansiering i samband med förpliktelser vid allmän trafik på sjötransportområdet. Syftet med det här avsnittet är att i nödvändiga fall ytterligare belysa villkoren i förordningen med målet att intervention från samhällets sida skall vara förenlig med allmänna regler i fördraget.

5.1. Geografisk omfattning av länkarna som omfattas av allmän trafikplikt

Enligt artikel 4.1 i förordningen kan dessa länkar bara gå till, från och mellan öar. Långa flodmynningar eller fjordar som leder till en omväg på cirka 100 kilometer på

¹¹ KOM(1998) 251 slutlig.

väg¹² skall betraktas som öar i förhållande till det här avsnittet, eftersom de kan leda till liknande problem genom att stadsområden isoleras från varandra.

5.2. De cabotagerutter på öar som kan bli föremål för förpliktelser vid allmän trafik

Det är medlemsstaterna (samt regionala och lokala myndigheter i lämpliga fall) som bestämmer på vilka sträckor det behövs förpliktelser vid allmän trafik¹³. Förpliktelser vid allmän trafik får dock bara införas på reguljära öcabotagetjänster när marknaden misslyckats.

Enligt villkoren i förordningen får medlemsstater införa förpliktelser vid allmän trafik för att "säkerställa tillräckliga" reguljära sjötransporttjänster till en viss ö (eller i förbindelse med en flodmynning) i de fall där rederier inom gemenskapen, om de tog hänsyn till sina egna kommersiella intressen, inte skulle kunna erbjuda en tillfredsställande tjänstenivå eller tjänster på samma villkor¹⁴. I övriga fall bör handeln vara fri.

När en medlemsstat inför förpliktelser vid allmän trafik för de tjänster som beskrivs i artikel 4.1 i förordningen, måste den begränsa sin intervention till de grundkrav som det hänvisas till i artikel 4.2 och uppfylla det krav på icke-diskriminering som fastställs i artikel 4.1 i förordningen när det gäller gemenskapens rederier som är intresserade av att bedriva trafik på den aktuella ruten. Kravet måste uppfyllas när medlemsstaten bestämmer innehållet i trafikplikten och under det administrativa förfarande som leder till att en operatör väljs ut för en given rutt eller när kompensationsbeloppet fastställs.

5.3. Förpliktelser som kan införas

5.3.1. Skillnaden mellan förpliktelser vid allmän trafik och avtal om allmän trafik

I förordning (EG) nr 3577/92 görs skillnad på "förpliktelser vid allmän trafik" (artiklarna 2.4 och 4.2) och "avtal om allmän trafik" (artikel 2.3). Avtal om allmän trafik är det instrument som normalt används för att omfatta förpliktelser vid allmän trafik i de fall ett horisontellt tillvägagångssätt som gäller samtliga rederier som har för avsikt att trafikera en viss rutt inte är tillräckligt för att uppfylla grundläggande transportbehov, främst när det gäller allmänna villkor för kvaliteten på en viss tjänst.

Artikel 4.2 i förordningen innehåller en uttömmande lista över krav som kan införas när man fastställer "förpliktelser vid allmän trafik". I artikel 2.3 i förordningen ges bara en indikation på hur omfattande sådana avtal kan vara, och medlemsstaterna kan gå längre om de önskar. I praktiken utgör ofta kvalitetskrav en del av "avtalen om allmän trafik", men de kan inte ingå i "förpliktelser vid allmän trafik". När det gäller "förpliktelser vid allmän trafik" kan kravet som rör redarnas "kapacitet att tillhandahålla tjänsten" även omfatta en bestämmelse som rör deras likviditet samt

¹² Förhållandet mellan avståndet runt mynningen och avståndet fågelvägen över mynningen skall vara mer än cirka 10 till 1.

¹³ Det är inte redarna som skall ange förpliktelserna vid allmän trafik.

¹⁴ Se skäl 9 och artikel 2.4 i förordningen. Se även domstolens dom i mål C-205/99 (hänskjutande av ärendet till domstolen i enlighet med artikel 234 i fördraget har gjorts av Högsta domstolen (Tribunal Supremo) i Spanien, för ett preliminärt utslag i det ärende som behandlas i den rätten mellan Asociación Profesional de Empresas Navieras de Lineas Regulares (Analir) m.fl. och Administración General del Estado) punkt 31 och följande, REG 2001, s. I-1271.

kravet att de inte får ha några obetalda skatter eller sociala avgifter¹⁵. Kommissionen anser att förpliktelsen att använda en snabbfärja kan falla under denna kategori.

När förpliktelser vid allmän trafik införs, får de krav som rör tjänstens regelbundenhet och frekvens uppfyllas kollektivt, inte enskilt, av de rederier som bedriver trafik på samma rutt¹⁶.

5.3.2. *Principen om icke-diskriminering*

Enligt principen om icke-diskriminering som fastställs i förordningen får medlemsstaterna inte införa bestämmelser som är specialanpassade för ett visst rederi som skulle innebära att andra gemenskapsrederier hindras från att ta sig in på marknaden, eller tillämpa krav som ger samma resultat.

Kommissionen skulle vilja rikta medlemsstaternas uppmärksamhet på framförallt de problem som uppkommer vid följande två typer av bestämmelser.

5.3.2.1 Övertagande av fartyg

För det första har man tagit upp frågan om huruvida en medlemsstat, som utlyser en ansökningsomgång för avtal om allmän trafik, kan kräva att den som får kontraktet skall ta över fartyg och personal från den tidigare kontraktssinnehavaren. Kommissionen anser att i de flesta fall skulle ett sådant krav innebära en överträdelse av förordning (EEG) nr 3577/92 eftersom det skulle vara diskriminerande. Det skulle få till följd att gemenskapsrederier inte skulle kunna använda sina egna fartyg vid offertgivningen och skulle innebära en fördel för den tidigare kontraktssinnehavaren, om denne deltar i budgivningen.

Kommissionen inser dock att om det för en förbindelse till en ö krävs ett fartyg som har en sådan speciell utformning att det svårigen kan hittas eller avyttras på marknaden eller användas för andra ändamål, innebär ett krav på övertagande av ett sådant fartyg en mindre begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster än om man skulle tilldela ett enskilt rederi ett kontrakt med så lång löptid att det är möjligt att amortera av ett specialbyggt fartyg. I sådana fall skulle fartyg kunna hyras ut - under mycket klara villkor som anges i detalj i kontraktshandlingarna - av flera rederier som i tur och ordning hyr fartyget från ett företag som äger fartyget och som inrättats särskilt för detta syfte. En annan lösning vore att ålägga den nye kontraktssinnehavaren att ta över fartyget direkt från den gamle kontraktssinnehavaren. Det måste dock understrykas att detta inte gäller besättningen, medan anbudsgivaren däremot kan erbjudas att ta över besättningen.

Om myndigheterna i en medlemsstat själva äger fartyg eller på annat vis förfogar över dem, får sådana fartyg på samma icke-diskriminerande villkor ställas till förfogande för samtliga potentiella operatörer.

¹⁵ Mål C-205/99 citerat ovan, punkterna 45-51.

¹⁶ Om en ö behöver en anslutning fyra gånger per vecka och två rederier är villiga att utföra tjänsten, skall var och en av dem förbinda sig att svara för driften två gånger per vecka, eller en eller tre gånger per vecka.

5.3.2.2. Bemanning villkor

För det andra har det dykt upp frågor som rör de bemanningsvillkor som införs inom ramen för förpliktelser vid allmän trafik och avtal om allmän trafik.

Kommissionen anser att de bemanningsregler som värdmedlemsstaten kan införa för ett fartyg som deltar i en öcabotagetjänst (artikel 3.2 i förordningen) och de regler som kan införas inom ramen för förpliktelser vid allmän trafik och avtal om allmän trafik (artikel 4 i förordningen) i princip bör vara desamma. Dessa regler förklaras närmare i avsnitt 4 i det här meddelandet.

Medlemsstaterna skulle förmodligen bryta mot principen om icke-diskriminering som fastställs i förordning (EEG) nr 3577/92 om de går utöver vad som är acceptabelt enligt artikel 3 i den förordningen när de inför förpliktelser vid allmän trafik¹⁷.

Kommissionen anser dock att medlemsstaterna har laglig rätt att införa sina egna bemanningsregler på fartyg som utför offentliga tjänster även i de fall öcabotaget följs eller föregås av en resa till eller från en annan medlemsstat. Artikel 3.3 i förordningen bör inte gälla rutter där förpliktelser vid allmän trafik införts.

5.4. Förfarandet för införande av förpliktelser vid allmän trafik

Medlemsstaterna har olika administrativa möjligheter att införa "förpliktelser vid allmän trafik" för alla operatörer på en viss rutt, t.ex. i form av anmälningssystem, licenssystem eller godkännandesystem. Medlemsstaterna kan också införa förpliktelser vid allmän trafik genom ingående av avtal om allmän trafik med en eller ett begränsat antal operatörer.

EG-domstolen fastslog i målet C-205/99 att ett förfarande som är så restriktivt som ett godkännandesystem är godtagbart förutsatt att det är nödvändigt och står i proportion till målet samt att det sker på grundval av objektiva, icke diskriminerande kriterier som de berörda företagen känner till på förhand. Företagen bör även ges rätt att överklaga beslut som fattats mot dem¹⁸.

Det bör dock betonas att det kan vara svårt för en medlemsstat att införa ett godkännandesystem efter det att förordningen trätt i kraft utan att detta strider mot moratoriebestämmelsen i artikel 7 i förordningen. I princip får endast medlemsstater som tillämpar ett godkännandesystem innan förordningen träder i kraft fortsätta att tillämpa detta.

När en medlemsstats behöriga myndighet ingår ett "avtal om allmän trafik", måste den följa tillämpliga upphandlingsregler. Upphandlingslagen innehåller som minimikrav en viss offentlighetsnivå för att konkurrensen skall bli så effektiv som möjligt, samt att det anordnas ett icke-diskriminerande och öppet urvalsförfarande

¹⁷ I vissa extremfall anser dock kommissionen att ett villkor som inte kan godtas enligt artikel 3 i förordningen, men som är av grundläggande vikt för den allmänna tjänsten, kan vara godtagbart enligt artikel 4 i förordningen om det kan motiveras och är proportionerligt mot det mål som skall uppnås. Detta måste dock undersökas från fall till fall.

¹⁸ Mål C-205/99.

som är proportionerligt i förhållande till det mål som eftersträvas¹⁹. I fråga om kontrakt som omfattas av rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster²⁰, måste de tekniska specifikationerna uppfylla vissa krav och dessutom finns ett krav på att ett meddelande om tilldelning av kontrakt skall offentliggöras i Europeiska unionens offentliga tidning.

Kommissionen anser att i allmänhet riskerar tilldelning av avtal för allmän trafik att diskriminera operatörer, eftersom det i normalfallet bara är en operatör för en viss rutt som berörs. Den anser därför att det i princip bästa sättet är att utlysa offentliga ansökningsomgångar som omfattar hela gemenskapen för att garantera icke-diskriminering (även punkt 5.6 nedan behandlar dessa frågor²¹).

Kommissionen kräver inte av medlemsstaterna att de skall anmäla varje avtal om allmän trafik som ingås (om avtalet innehåller offentlig kompensation, hänvisas till punkt 5.7 i det här meddelandet). Anmälningssplikten som föreskrivs i artikel 9 i förordningen avser endast avtal med större räckvidd, t.ex. ett generellt regelverk för cabotagetjänster.

5.5. Marknadsåtkomst och konkurrens på allmänna trafikleder

Genom att införa förpliktelser vid allmän trafik intervenerar medlemsstaterna i bestämmelserna om marknads tillgång till vissa trafikleder, vilket kan snedvräta konkurrensen om det inte sker på ett icke-diskriminerande sätt. Sådana interventioner kan vara både berättigade och lagenliga med hänsyn till syftet (att garantera regelbundna transporttjänster till, från och mellan öar). Interventioner som gäller förpliktelser vid allmän trafik bör dock stå i proportion till syftet. Om de når längre än vad som är absolut nödvändigt begränsar de på ett onödigt sätt en frihet som är avgörande för att den inre marknaden skall fungera. Kommissionen tar nedan upp tre frågor som berör detta ämne.

5.5.1. Ensamrätt

Om man ger ett rederi ensamrätt till att trafikera en allmän trafikled leder det normalt till att samhällets börda blir minsta möjliga, men det begränsar den traditionella frihandeln inom sjötransportindustrin.

En rimlig balans bör skapas mellan de bägge principerna.

I fall där det är berättigat kan exklusiv behörighet vara det enda instrumentet för att uppfylla de grundläggande transportbehoven, dock under förutsättning att behörigheten beviljas för en begränsad period och att den baseras på ett öppet, rättvist, icke-diskriminerande och gemenskapstäckande urvalsförfarande.

¹⁹ Se kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten (EGT C 121, 29.4.2000, s. 2) samt domstolens dom av den 7 december 2000 i mål C-324/98 "Telaustria", REG 2000, s. I-10745; se också punkt 5.3.2. ovan.

²⁰ EGT L 209, 24.7.1992. s. 1.

²¹ I princip bör en oberoende myndighet ansvara för hela proceduren. Kommissionen anser dock att det i vissa fall är det tillräckligt om bara slutdelen (utvärdering av offerterna och slutgiltigt beslut) överläts åt ett oberoende organ.

Ensamrätt kan också medges på ett sätt som alltid innebär begränsning av tillgången till ytterligare tjänster, på icke-diskriminerande villkor, samtidigt som den operatör som tillhandahåller tjänster som uppfyller de grundläggande transportbehoven skyddas med ensamrätt.

Kommissionen betonar dock att det i många fall går att vidta mindre begränsande åtgärder för att undvika att några marknadsaktörer plockar russen ur kakan och för att minska det statliga stödbeloppet. En operatör som genom avtal är bunden till förpliktelser vid allmän trafik året runt, men inte har exklusiv behörighet, kan påverkas negativt av en annan operatör, som inte omfattas av sådana förpliktelser och bara behöver bedriva verksamhet på de mest lönsamma månaderna på året och därmed allvarligt kan minska den första operatörens inkomster.

Det är kommissionens ståndpunkt att lättare förpliktelser vid allmän trafik kan införas för samtliga operatörer på samma rutt parallellt med avtal om allmän trafik som ingåtts med en operatör²². Till exempel kan man införa villkor enligt vilka ett rederi som vill etablera sig på en trafikled, som omfattas av avtal om allmän trafik som innehåller krav på att tjänsten skall tillhandahållas året om, är skyldigt att tillhandahålla tjänsten året om.

5.5.2. *Varaktighet för avtal om allmän trafik*

Förordningen innehåller ingen gräns för varaktigheten för avtal om allmän trafik. Av artiklarna 1 och 4 framgår dock att avtal om allmän trafik bör ha begränsad varaktighet för att regelbunden och öppen analys av marknaden skall vara möjlig. I syfte att uppfylla proportionalitetsprincipen i fråga om alla typer av marknadsintervention bör man välja det minst snedvridande alternativet för att uppfylla de grundläggande transportbehoven. Alla rederier inom EU bör regelbundet ges möjlighet att ansöka om driften på en viss rutt (se även punkt 5.6 nedan).

Kommissionen anser att avtalsperiod på mer än 6 år uppfyller i normalfallet inte kravet på proportionalitet.

5.5.3. *Ihopslagna rutter*

Medlemsstater önskar ofta slå ihop allmänna trafikleder till och från olika öar i en grupp för att uppnå stordriftsfördelar och locka till sig operatörer. Sådana ihopslagningar strider i sig inte mot gemenskapslagstiftningen, dock under förutsättning att de inte leder till diskriminering.

Lämplig storlek på sammanslagningar bör bedömas mot grundval av den bästa synergieffekt som blir resultatet i fråga om att uppfylla de grundläggande transportbehoven.

5.6. "Mindre öar"

Kommissionen har noterat att omständliga förfaranden för ingående av avtal om allmän trafik inom sjöfartssektorn är alltför komplicerade när det gäller att organisera tjänster för mindre öar, vilket i normalt bara attraherar lokala operatörer.

²²

När det gäller en medlemsstats möjlighet att införa förpliktelser vid allmän trafik parallellt med avtal om allmän trafik, se mål C-205/99, punkt 60 till 71).

För att jämka ovanstående specialförhållande med principerna om öppenhet och icke-diskriminering, som kommissionen anser bara kan uppnås genom öppna, rättvisa, icke-diskriminerande och gemenskapstäckande urvalsförfaranden, intar kommissionen ståndpunkten att, när det inte strider mot gemenskapsreglerna för offentlig upphandling i de fall de är tillämpliga, en lämplig operatör som skall tillhandahålla tjänster till mindre öar kan väljas genom ett enkelt urvalsförfarande efter inbjudan att anmäla intresse istället för att ett komplett anbuds förfarande inleds, förutsatt att tjänsten utannonseras i hela gemenskapen – vilket är enkelt att organisera. Kommissionen anser också att en längre varaktigheter för kontrakt, 12 år, kan godtas.

Erfarenheten, särskilt en undersökning som utförts på kommissionens vägnar, visar att "mindre öar" i det här meddelandet bör avse öar där det totala årliga antalet passagerare som transporteras sjövägen till och från ön är 100 000 eller färre. Vad beträffar perifera regioner kan detta tröskelvärde endast tillämpas för handel inom regionen (och inte handel mellan en perifer ö och fastlandet).

De förenklade reglerna kan i princip tillämpas för transport under avtal om allmän trafik av både passagerare och gods till och från en "mindre ö". Godstransport, som normalt kan organiseras under konkurrensutsatta förhållanden, bör dock uteslutas i fall där det riskerar att på ett omotiverat sätt snedvrider marknaden.

När en och samme operatör tillhandahåller tjänster för flera små öar, tas det vid beräkningen av om tröskelvärdet har uppnåtts hänsyn till det sammanlagda antalet passagerare som transporterats av denne operatör inom ramen för den offentliga tjänsten.

5.7. Offentliga subventioner som kompensation för förpliktelse vid allmän trafik

Förordningen gäller på samma sätt oberoende av huruvida subventioner betalas ut. Om däremot statligt stöd betalas ut för att kompensera för förpliktelse vid allmän trafik måste medlemsstaterna bevilja det i enlighet med gemenskapens lagstiftning, i synnerhet förordning (EEG) nr 3577/92 och domstolens tolkning av fördragets regler som statligt stöd.

6. SKYDDSÅTGÄRDER

I artikel 5 i förordningen fastställs det att medlemsstaterna kan uppmana kommissionen att anta skyddsåtgärder "*om det uppstår en allvarlig störning på den nationella transportmarknaden som orsakas av liberaliseringen av cabotage*". Enligt artikel 2.5 kan sådana skyddsåtgärder tillämpas i högst ett år om det uppstår problem på marknaden som "*kan leda till ett allvarligt och eventuellt ihållande utbudsöverskott i förhållande till efterfrågan, beror på, eller förvärras av, cabotageverksamhet, och utgör ett allvarligt hot mot den finansiella stabiliteten och överlevnaden hos ett betydande antal rederier inom gemenskapen. Detta gäller förutsatt att prognoser på kort och medellång sikt för marknaden i fråga inte tyder på några avsevärda och ihållande förbättringar.*"

Denna bestämmelse har endast tillämpats en gång, i Spanien, när förordningen just hade trätt i kraft²³.

Det bör betonas att enskilda fall av rederier på en given sträcka som går i konkurs inte räcker för att motivera tillämpningen av denna klausul.

De cabotagerapporter som offentliggjorts sedan förordningen trädde i kraft visar att liberaliseringen av cabotage inte har lett till några andra allvarliga störningar på den inre transportmarknaden. Det är osannolikt att sådana störningar skulle uppstå i dag, med tanke på att de flesta tjänster redan har liberaliserats.

²³

Kommissionens beslut 93/396/EEG av den 13 juli 1993 rörande Spaniens begäran att kommissionen skulle förlänga de skyddsåtgärder som anges i artikel 5 i förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage), EGT L 173, 16.7.1993, s. 33.