



Datum van inontvangstneming : 20/03/2025

Zaak C-117/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

4 februari 2025

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 november 2024

Verzoekende partijen:

Canal Sea Services SRL

Maritime Pilot SRL

Asociația Piloților Maritimi din România „Euxin Pilot”

Black Sea Pilots SRL

Asociația Piloților Maritimi „Trident”

Black Waters SA

Asociația Piloților Maritimi Independenți „Tomis”

RJ

NC

FR

Verwerende partijen:

Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor

Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep in het kader van een bestuursrechtelijk beroep tot nietigverklaring van een besluit inzake het verstrekken van loodsdiensten aan zeeschepen en zeevarende binnenschepen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing:

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU en verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 107, lid 1, VWEU en verordening [2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017] tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens aldus worden uitgelegd dat een door een lidstaat vastgestelde maatregel volgens welke verplichte havenloodsdiensten uitsluitend door bepaalde entiteiten in staatseigendom mogen worden verricht terwijl die diensten voorheen ook door andere particuliere ondernemingen (die geen staatseigendom waren) werden verricht, een met het Unierecht verenigbaar wettelijk monopolie in het leven roept dat een geoorloofde afwijking van de concurrentiële markt vormt, of, integendeel, met de interne markt onverenigbare staatssteun vormt die de mededinging óp de markt en óm de markt uitsluit?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht:

Artikel 107, lid 1, VWEU

Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (hierna: „verordening 2017/352”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht:

Artikel 50 van Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare (noodverordening nr. 22/1999 van de regering betreffende het bestuur van havens en waterwegen, het gebruik van openbare infrastructuur voor maritiem vervoer en de uitvoering van maritieme

vervoersactiviteiten in havens en op binnenwateren; hierna: „OUG nr. 22/1999”), dat in wezen bepaalt dat het loodsen van zeeschepen en zeevarende binnenschepen in havens waar deze dienst verplicht is, moet worden verzorgd door de eigen loodsen van de havenautoriteiten of via erkende gespecialiseerde marktdeelnemers.

Ordinul Ministerului Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor nr. 991/2020 pentru stabilirea porturilor și a căilor navigabile interioare pentru care serviciul de pilotaj al navelor maritime și fluviomaritime este obligatoriu și a modului de derulare a acestui serviciu (besluit nr. 991/2020 van het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie tot aanwijzing van de havens en binnenwateren waar loodsdiensten voor zeeschepen en zeevarende binnenschepen verplicht zijn en tot vaststelling van de wijze waarop deze diensten moeten worden verricht; hierna: „bestreden besluit”), waarin onder meer wordt bepaald dat deze loodsdiensten enkel door de eigen loodsen van de havenautoriteiten mogen worden verricht.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 In eerste aanleg werd bij de Curte de Apel Constanța (in casu rechter in eerste aanleg Constanța, Roemenië) een beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden besluit volgens welke de loodsdiensten op zeeschepen en zeevarende binnenschepen vanaf 1 januari 2021 uitsluitend mogen worden verricht door de eigen loodsen van de havenautoriteiten en niet door particuliere erkende marktdeelnemers, zoals die diensten tot die datum werden verricht.
- 2 In de motivering van het beroep werd betoogd dat het bestreden besluit de nationale mededingingsregels en artikel 107 VWEU schendt door een monopolie op veiligheidsdiensten met betrekking tot het loodsen van zeeschepen en zeevarende binnenschepen in het leven te roepen en een door concurrentie gekenmerkte markt af te sluiten.
- 3 De Curte de Apel Constanța heeft het beroep verworpen en in wezen geoordeeld dat loodsdiensten die in de havens van de lidstaten worden verricht met de inwerkingtreding van verordening 2017/352 zijn vrijgesteld van de toepassing van de mededingingsregels. Deze rechter heeft er ook op gewezen dat bij de vaststelling van het bestreden besluit rekening is gehouden met het feit dat de nationale mededingingsautoriteit heeft vastgesteld dat er sprake was van een kartel tussen de marktdeelnemers op de markt voor loodsdiensten, waardoor de verlening van efficiënte en veilige loodsdiensten werd verhinderd en de totale kosten van deze diensten werden verhoogd.
- 4 Verzoekende partijen hebben tegen de beslissing van de Curte de Apel Constanța cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij zij hebben aangevoerd dat de materiële rechtsregels die in de zaak van toepassing zijn onjuist zijn uitgelegd en toegepast.

- 5 In de cassatieprocedure heeft de verwijzende rechter het advies van de Europese Commissie gevraagd over de vraag of de bij het bestreden besluit vastgestelde nationale maatregel staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 6 In haar advies, dat in juni 2024 aan de verwijzende rechter is meegedeeld, merkt de Commissie op dat er in casu sprake is van staatsinmenging, aangezien de betrokken maatregel aan bepaalde havenautoriteiten exclusieve rechten op loodsdiensten toekent zonder een passende marktconforme vergoeding, wat een voordeel kan vormen. Een dergelijke maatregel kan ook het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, aangezien dienstverleners uit andere lidstaten mogelijk dergelijke diensten in Roemenië willen verlenen.
- 7 Wat de uitoefening van overheidsbevoegdheden betreft, is de Commissie van mening dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het toezicht op en de verzekering van de veiligheid van de zeescheepvaart en anderzijds de daadwerkelijke verlening van loodsdiensten op een markt die aan de veiligheidsvoorschriften voor de zeescheepvaart moet voldoen. Zo zou het toezicht op het verlenen van loodsdiensten door andere ondernemingen een prerogatief van de overheid kunnen zijn, aangezien dit geen inkomsten genereert, maar de daadwerkelijke levering van deze diensten is een betaalde, inkomstengenererende activiteit.
- 8 Volgens de Commissie kan de mogelijkheid voor lidstaten om loodsdiensten vrij te stellen van de bepalingen van hoofdstuk II van verordening 2017/352, waarin een kader voor de verlening van havendiensten wordt vastgesteld, worden toegeschreven aan de manier waarop loodsdiensten in sommige lidstaten zijn georganiseerd, wat in sommige gevallen de uitoefening van overheidsbevoegdheden inhoudt, maar dit betekent niet dat de verlening van loodsdiensten geen commercieel karakter kan hebben.
- 9 In die omstandigheden concludeert de Commissie dat de havenautoriteiten een economische activiteit uitoefenen wanneer zij loodsdiensten verrichten, maar voor zover de verwijzende rechter van oordeel is dat die diensten tot de overheidsbevoegdheden behoren, aangezien het om een niet-economische activiteit gaat, valt het bestreden besluit niet binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 10 Met betrekking tot de invoering van een wettelijk monopolie en een mogelijke verstoring van de mededinging merkt de Commissie in de eerste plaats op dat een wettelijk monopolie moet worden ingevoerd met inachtneming van de fundamentele vrijheden van de interne markt en dat loodsdiensten diensten op het gebied van zeevervoer zijn waarop het recht van vestiging en het recht op vrije dienstverrichting van toepassing zijn. Zij is van mening dat de bij het bestreden besluit genomen maatregel zowel de vrijheid van vestiging als de vrije dienstverrichting kan beperken. Volgens de Commissie kan het waarborgen van de maritieme veiligheid een legitieme reden zijn die een dergelijke beperking rechtvaardigt, maar moet worden onderzocht of er geen minder beperkende

maatregelen zijn om hetzelfde doel te bereiken, zoals het verlenen van vergunningen aan bepaalde gespecialiseerde ondernemingen of loodsen of het vaststellen van strikte regels voor het verlenen van dergelijke diensten.

- 11 In de tweede plaats herinnert de Commissie eraan dat, gelet op het vereiste dat het wettelijk monopolie niet alleen de concurrentie óp de markt maar ook óm de markt uitsluit, een wettelijk monopolie niet kan worden gevestigd op de enkele grond dat de bevoegde instanties hebben besloten een contract te sluiten door middel van een onderhandse gunning, tenzij zij door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen verplicht waren het recht om de betrokken diensten te verlenen aan een bepaalde onderneming te gunnen. In het onderhavige geval bestaat er echter geen verplichting om dit recht uitsluitend aan de havenautoriteiten toe te kennen, aangezien OUG nr. 22/1999 slechts een mogelijkheid daartoe biedt.
- 12 Ten derde wijst de Commissie er met betrekking tot het vereiste van het ontbreken van concurrentie met andere diensten op dat het aan de nationale rechter staat om na te gaan of er andere diensten zijn die concurreren met het verrichten van loodsdiensten en of de vermeende begunstigden van de steun actief zijn op andere markten die openstaan voor concurrentie en, zo ja, of zij beschikken over een gescheiden boekhouding die kruissubsidiëring van op andere markten verrichte diensten uitsluit.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 In het cassatieberoep hebben verzoekende partijen verzocht om het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) een prejudiciële vraag voor te leggen over de uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU.
- 14 Verweerder, het ministerie van Vervoer, Infrastructuur en Communicatie, heeft zich tegen de verwijzing naar het Hof verzet en in wezen aangevoerd dat artikel 107 VWEU in casu niet van toepassing is, aangezien loodsdiensten die in de havens van de lidstaten worden verricht, krachtens verordening 2017/352 zijn vrijgesteld van de toepassing van de mededingingsregels. Dit ministerie wees er ook op dat, overeenkomstig de punten 17 en 188 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip staatssteun, artikel 107 VWEU niet van toepassing is wanneer de staat handelt in de „uitoefening van overheidsbevoegdheden” en dat een mogelijke verstoring van de mededinging is uitgesloten wanneer een dienst onder een wettelijk monopolie valt.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 15 De verwijzende rechter wijst erop dat loodsdiensten volgens de vóór de inwerkingtreding van het bestreden besluit geldende nationale regeling op basis van een met de havenautoriteiten gesloten overeenkomst werden verricht door erkende gespecialiseerde marktdeelnemers, maar dat de bij het bestreden besluit

genomen maatregel de markt voor loodsdiensten, die openstond voor mededinging door de verrichting van een dienst van algemeen economisch belang, afsluit, en deze dienst overdraagt aan ondernemingen die eigendom zijn van de overheidsinstantie die belast is met de afscherming van de markt.

- 16 OUG nr. 22/1999, de hogere wetgevende handeling op basis waarvan het bestreden besluit is vastgesteld, bepaalt dat de havenautoriteiten de loodsdiensten op drie manieren verrichten: a) via eigen loodsen van de havenautoriteiten, b) via erkende gespecialiseerde marktdeelnemers, op basis van een overeenkomst tussen de havenautoriteiten en deze marktdeelnemers, en c) door overeenkomstig de wet een concessie voor loodsdiensten te verlenen aan erkende gespecialiseerde marktdeelnemers.
- 17 De verwijzende rechter moet zich echter uitspreken over de wettigheid of de onwettigheid van de bij het bestreden besluit vastgestelde maatregel, zowel vanuit het oogpunt van het Unierecht, namelijk artikel 107 VWEU en verordening 2017/352, als vanuit het oogpunt van het nationale recht, waarbij hij moet bepalen of de drie modaliteiten van OUG nr. 22/1999 alternatieve of elkaar aanvullende mogelijkheden zijn en het mogelijk maken om een besluit vast stellen waarbij een exclusieve maatregel wordt vastgesteld die de twee andere modaliteiten uitsluit.
- 18 In deze context werpt de verwijzende rechter de vraag op of de door de Roemeense staat vastgestelde maatregel waarbij de loodsdiensten uitsluitend worden overgedragen aan door de staat beheerde nationale ondernemingen, met uitsluiting van andere modaliteiten om deze dienst te verrichten, gelet op de daaruit voortvloeiende gevolgen, op grond van verordening 2017/352 een staatsmonopolie kan vormen dat de mededinging op de markt en om de markt kan uitsluiten, dan wel met de interne markt onverenigbare staatssteun kan vormen.
- 19 De verwijzende rechter geeft ook aan dat hij, gelet op het advies van de Europese Commissie, moet bepalen of het verrichten van loodsdiensten volgens het Unierecht een economische activiteit vormt dan wel als een uitoefening van overheidsbevoegdheden kan worden beschouwd.
- 20 Indien het verrichten van loodsdiensten een economische activiteit vormt, vraagt deze rechter zich af of het Unierecht een lidstaat toestaat een maatregel vast te stellen die een relevante markt afsluit, hetgeen zou kunnen leiden tot een mogelijke inbreuk op het in artikel 49 VWEU neergelegde recht van vestiging of op het in artikel 100 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer van vervoersdiensten voor verrichters van dergelijke diensten uit Roemenië of uit andere lidstaten.
- 21 De verwijzende rechter wenst ook te vernemen of het recht van een lidstaat om te bepalen hoe loodsdiensten op zeeschepen en zeevarende binnenschepen worden verricht, een soeverein recht is dat de wijze van organisatie en verrichting van loodsdiensten omvat, en of de verrichting van deze diensten op grond van verordening 2017/352 is uitgesloten van de mededingingsregels.

- 22 Ten slotte verzoekt de verwijzende rechter het Hof om na te gaan of de genomen maatregel, die de markt voor de betrokken diensten afsluit, een staatsmonopolie vestigt of staatssteun aan openbare ondernemingen verleent die onverenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107 VWEU.