



Datum van
inontvangstneming

:

07/07/2025

Zaak C-337/25

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:

16 mei 2025

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 april 2025

Verzoekende partij:

Futura Srl

Verwerende partijen:

Ufficio circondariale marittimo di Pozzuoli e.a.

Andere partij in de procedure:

Gruppo Ormeggiatori e Barcaoli Porto di Pozzuoli Soc. coop.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring van twee kennisgevingen van het voornemen tot weigering van toestemming voor het vervoer van materieel over zee van de kade naar een schip en de daaraan voorafgaande of daarmee samenhangende handelingen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Scheepvaartrecht – Vervoer tussen wal en schip – Diensten van algemeen belang

Uitlegging van verordening (EU) 2017/352 van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke

regels inzake de financiële transparantie van havens (PB L 57, blz. 1; hierna ook: „verordening”) krachtens artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- I) Moet verordening (EU) 2017/352 betreffende het verrichten van havendiensten aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing is op de technisch-nautische dienst van vervoer tussen wal en schip, en zo ja, verzetten de bepalingen van die verordening zich tegen de toepassing van de Italiaanse regeling die de verrichting van die dienst in een bepaalde haven, zonder voorafgaande openbare selectieprocedure en zonder vaststelling van een termijn, voorbehoudt aan een vennootschap die expliciet is aangewezen door de bevoegde autoriteit en aan haar toezicht is onderworpen, waarvan de vennoten (zij het niet uitsluitend) personen zijn die, na met succes een openbare aanbestedingsprocedure voor walpersoneel/schippers van havendienstvaartuigen te hebben doorlopen, zijn ingeschreven in de bij de nationale regeling vastgestelde specifieke registers?

- II) Staan in elk geval de beginselen van vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten die zijn neergelegd in de artikelen 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en, meer in het algemeen, de beginselen ter bescherming van de mededinging en de vrije markt, gelezen in samenhang met artikel 106, lid 2, VWEU, in de weg aan een uitlegging of toepassing van nationale wetbepalingen, of daarop berustende praktijken, op grond waarvan de bevoegde autoriteit de discretionaire bevoegdheid wordt toegekend om, zonder een termijn aan te geven, een vennootschap aan te wijzen als exploitant die in een bepaalde haven op exclusieve basis de dienst van vervoer tussen wal en schip verricht?

Relevante bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: de artikelen 49, 56 en 106.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36; hierna: „richtlijn”): overweging 21, de artikelen 1 en 2.

Verordening (EU) 2017/352: de overwegingen 7, 10, 11, 18 tot en met 24, 26, 28 tot en met 30; de artikelen 1 tot en met 6, 8 en 10.

Zie met name artikel 1, lid 2, van de richtlijn:

„Deze verordening is van toepassing op het verrichten van de volgende categorieën van havendiensten [...]: a) bunkering, b) vrachtafhandeling, c) meren,

d) passagiersdiensten, e) ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen, f) loodsdiensten, alsmede g) slepen”

en artikel 6, lid 4:

„Indien de havenbeheerder of de bevoegde instantie besluit het aantal aanbieders van een havendienst te beperken, wordt een selectieprocedure gevolgd die openstaat voor alle belangstellende partijen en die niet-discriminerend en transparant is. [...]”.

Relevante bepalingen van nationaal recht

Regio decreto del 30 marzo 1942, n. 327 – Approvazione del testo definitivo del codice della navigazione (koninklijk besluit nr. 327 van 30 maart 1942 – Goedkeuring van de definitieve tekst van de scheepvaartwet (GURI nr. 93 van 18 april 1942):

de artikelen 62 en 81, die de havencommandant de bevoegdheid verlenen om de aankomst en het vertrek, het manoeuvreren, het ankeren en het vast- en ontmeren van schepen in de haven te regelen en daarop toezicht te houden en, in het algemeen, ervoor te zorgen dat het aanleggen veilig en ordelijk verloopt;

artikel 68, lid 2, dat de commandant van het maritieme district de bevoegdheid verleent om de personen die in havens een activiteit verrichten „bijzondere beperkingen” op te leggen.

Decreto del presidente della Repubblica del 15 febbraio 1952, n. 328 – Approvazione del Regolamento per l’esecuzione del Codice della navigazione (presidentieel besluit nr. 328 van 15 februari 1952 – Goedkeuring van de regeling tot uitvoering van de scheepvaartwet) (GURI nr. 94 van 21 april 1952 – Gewoon supplement):

artikel 215 (Activiteiten van schippers van havendienstvaartuigen)

„Schippers van havendienstvaartuigen zijn belast met het besturen van vaartuigen die worden gebruikt voor diensten in verband met het verkeer binnen de haven waar zij zijn ingeschreven.

De havencommandant regelt de dienst van schippers van havendienstvaartuigen zodanig dat een regelmatige dienstverlening wordt gewaarborgd die is afgestemd op de behoeften van de haven. De havencommandant stelt met name de tarieven vast voor de door deze schippers verrichte werkzaamheden.

In havens waar dit wenselijk wordt geacht, kan de commandant van het maritieme district de schippers van havendienstvaartuigen in een groep organiseren.”

Legge del 28 gennaio 1994, n. 84 – Riordino della legislazione in materia portuale
(wet nr. 84 van 28 januari 1994 – Herschikking van de wetgeving inzake havens
(GURI nr. 28 van 4 februari 1994):

artikel 14 (Bevoegdheden van de maritieme autoriteit)

„[...]

1-*bis* De technisch-nautische diensten van loodsen, slepen, vast- en ontmeren en vervoer tussen wal en schip zijn diensten van algemeen belang die bedoeld zijn om in de havens waar zij worden verleend de veiligheid van de vaart en het aanleggen te waarborgen. [...]

[...]

Artikel 16 (Havenactiviteiten)

„1. Havenactiviteiten omvatten het laden, lossen, overslaan, opslaan, algemeen vervoeren van goederen en alle andere waren binnen het havengebied. Havendiensten zijn gespecialiseerde diensten die aanvullend en bijkomstig zijn bij de cyclus van havenactiviteiten. De toegestane diensten worden door de havenautoriteiten of, indien geen havenautoriteiten zijn opgericht, de maritieme autoriteit omschreven in een speciale regeling die wordt vastgesteld in overeenstemming met de bindende criteria die bij besluit van de Ministro dei trasporti e della navigazione (minister van Vervoer en Scheepvaart) worden vastgesteld.

[...]

3. Voor de in lid 1 genoemde activiteiten die voor eigen rekening of door derden worden uitgevoerd, is een vergunning van de havenautoriteiten of, indien geen havenautoriteiten zijn opgericht, de maritieme autoriteit vereist. [...]

[...]

7. De autoriteit bepaalt [...] het maximumaantal vergunningen dat overeenkomstig lid 3 kan worden afgegeven [...], waarbij in elk geval een zo groot mogelijke concurrentie in de sector wordt gewaarborgd.

[...]”

Relevante rechtspraak van het Hof

Arrest van 18 juni 1998, C-266/96, Corsica Ferries France, EU:C:1998:306, met name de punten 45, 54 en 60.

Relevante nationale rechtspraak

Arrest van 21 april 2017 van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), Kamer IV, nr. 1872: aard van openbare vervoersdienst tussen wal en schip; natuurlijke monopolies.

Arrest van 24 januari 2000 van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), Kamer III, nr. 746: ontbreken van een regeling die een monopolie verleent aan schippers van havendienstvaartuigen, ook indien zij zich in een groep hebben verenigd.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Futura srl is een havenonderneming waaraan overeenkomstig artikel 16 van wet nr. 84/1994 een vergunning is verleend, die voor rekening van meerdere vennootschappen diensten op het gebied van metaalconstructie en kadelogistiek verricht, ook in verband met het laden en lossen van goederen, met eigen of in gebruik genomen materieel, in de haven van Pozzuoli in Campanië.
- 2 De in artikel 16 genoemde activiteiten waarvoor een vergunning vereist is („het laden, lossen, overslaan, opslaan, algemeen vervoeren van goederen en alle andere waren binnen het havengebied”) omvatten niet de technisch-nautische dienst van vervoer tussen wal en schip zoals dat wordt uitgevoerd door schippers van havendienstvaartuigen. Het gaat hierbij om het besturen van vaartuigen die worden ingezet voor diensten in verband met het verkeer binnen de haven waar zij zijn ingeschreven (artikel 215 scheepvaartwet), met het oog op de veiligheid van de vaart en het aanleggen (artikel 14 van wet nr. 84/1994). In de haven van Pozzuoli is deze dienst bij besluit nr. 119/2018 van de plaatselijke havencommandant voorbehouden aan „walpersoneel/schippers van havendienstvaartuigen die zijn ingeschreven in de in artikel 208 van de regeling tot uitvoering van scheepvaartwet bedoelde registers, en zijn verenigd in een coöperatieve vennootschap met de naam „Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli Porto di Pozzuoli”.
- 3 In november 2023 heeft Futura toestemming verzocht voor het vervoer tussen de kade en de aanlegsteiger van Prysmian, door middel van een ponton, van goederen, materieel en uitrustingen die nodig zijn voor het laden en verpakken van een aan Prysmian toebehorende lading op een schip van Prysmian. De toestemming is pas verleend na een omstreden beoordeling of dit vervoer viel onder de activiteiten waartoe Futura op grond van artikel 16 bevoegd is (vervoer in het belang van de lading) en daarentegen geen vervoer tussen wal en schip was dat als zodanig is voorbehouden aan de schippers van havendienstvaartuigen van Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli Porto di Pozzuoli (vervoer hoofdzakelijk in het belang van het schip).
- 4 Aangezien Futura en de Ufficio circondariale marittimo evenwel van mening bleven verschillen over de vraag of het vervoer van de kade naar het afgemeerde

schip al dan niet onder de (voorbehouden) activiteiten van vervoer tussen wal en schip viel, heeft de Ufficio circondariale marittimo op 6 februari 2024 een mededeling gestuurd met een toelichting en voorschriften betreffende de classificatie van atypische situaties, de wijze waarop de dienst wordt verricht en de voorwaarden daarvoor, en de tarieven die kunnen worden toegepast door de entiteit waaraan deze activiteiten zijn voorbehouden.

- 5 Op basis van deze mededeling en het voorbehoud van activiteiten aan Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli te Pozzuoli is Futura vervolgens toestemming geweigerd, bij de kennisgeving waarin het voornemen daartoe werd meegedeeld, voor twee transfers die vergelijkbaar waren met een transfer waarvoor reeds toestemming was verleend.
- 6 Futura klaagt over oneerlijke en discriminerende toegang tot de havenfaciliteiten van Pozzuoli. Zelfs in het geval van vervoer van het voor haar activiteiten noodzakelijke materieel, dat zij in het verleden zelfstandig kon verzorgen, zou zij nu verplicht zijn om zich tot Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli te wenden. In een situatie van monopolie/exclusief recht hanteert Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli volgens haar onevenredig hoge tarieven in vergelijking met de tarieven in de besluiten betreffende vervoer tussen wal en schip die in andere Italiaanse havens zijn vastgesteld.
- 7 Futura heeft bij de Tribunale amministrativo regionale della Campania (bestuursrechter in eerste aanleg Campanië, Italië) beroep ingesteld tegen de mededeling van 6 februari 2024, besluit nr. 119/2018 en de twee kennisgevingen van het voornemen tot weigering van toestemming.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 Op grond van richtlijn 200[6]/123 en verordening 2017/352, in onderlinge samenhang gelezen, voert verzoekster het volgende aan:
 - de diensten die in de Italiaanse rechtsorde als technisch-nautische diensten zijn gekwalificeerd (waaronder vervoer tussen wal en schip), zijn naar hun aard „economische” diensten van algemeen belang (hoewel deze term in de omschrijving van die diensten in artikel 14 van wet nr. 84/1994 niet wordt gebruikt) en worden als zodanig in het algemeen beheerst door het beginsel van vrij verkeer van diensten [artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 2, onder a), van de richtlijn];
 - aangezien de specifieke technisch-nautische dienst van vervoer tussen wal en schip niet onder „havendiensten” valt (artikel 1, lid 2, van de verordening), is daarop in elk geval het beginsel van vrij verkeer van diensten van toepassing, althans het beginsel van vrijheid van vestiging (en het daarmee verbonden recht op toegang tot en van uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst) [artikel 2, lid 2, onder d), en overweging 21 van de richtlijn];

- zelfs indien het rechtmatig zou zijn om het vervoer tussen wal en schip voor te behouden aan een bepaalde entiteit, moet die entiteit overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de verordening worden geselecteerd via een openbare aanbesteding. In Pozzuoli voor de selectie van de geschikte leverancier geen aanbesteding georganiseerd die openstaat voor alle entiteiten met de vereiste kenmerken (zoals in alle Italiaanse havens bijvoorbeeld wel het geval is bij de sleepdienst).

9 Verzoekster betoogt vervolgens het volgende:

- de Italiaanse regelgeving bevat geen enkel voorbehoud voor vervoer tussen wal en schip;
- in de andere Italiaanse havens – waar meestal stelsels gelden waarmee vergunningen of niet-exclusieve concessies voor de dienst worden verleend – is de verrichting van vervoerdiensten tussen wal en schip niet aan een bepaalde entiteit voorbehouden;
- de Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli van Pozzuoli is niet in staat om de haar toegewezen taken naar behoren te vervullen, aangezien zij volgens haar statuten bij de uitvoering van haar werkzaamheden niet uitsluitend een beroep kan doen op haar leden, maar ook op derden.

10 De verwerende partijen betogen dat verordening 2017/352 niet van toepassing is op de onderhavige zaak, en voeren daartoe het volgende aan:

- de haven van Pozzuoli behoort niet tot de „zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk” waarop de bepalingen van de verordening van toepassing zijn (artikel 1, lid 4), en Italië heeft kennelijk niet vrijwillig besloten om deze bepalingen op die haven toe te passen (artikel 1, lid 6);
- de verordening regelt slechts enkele van de limitatief opgesomde havendiensten; bij gebreke van andersluidende bepalingen zou het vervoer tussen wal en schip, net als de „andere havendiensten” die niet gereguleerd zijn, binnen de grenzen van artikel 106, lid 2, VWEU, vrij door de lidstaten kunnen worden gereguleerd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 In de Italiaanse wet wordt het vervoer tussen wal en schip, net als alle technisch-nautische diensten, beschouwd als een aanvullende dienst ten behoeve van de scheepvaart die ertoe strekt de veiligheid in havens te waarborgen en schadeveroorzakende gebeurtenissen binnen het havengebied te voorkomen. In de nationale rechtspraak is dit vervoer daarom vrijwel altijd erkend als een dienst met een publiekrechtelijke taak en status.

- 12 In de haven van Pozzuoli is het vervoer tussen wal en schip in besluit nr. 119/2018 samen met het afmeren geregeld, waarbij beide activiteiten zijn voorbehouden aan walpersoneel/schippers van havendienstvaartuigen die zijn ingeschreven in de plaatselijke maritieme registers en zijn georganiseerd in de coöperatieve vennootschap „Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli Porto di Pozzuoli”. Om op de lijsten van walpersoneel te kunnen worden ingeschreven moet een vergelijkend onderzoek met succes zijn afgerond. Schippers van havendienstvaartuigen mogen een coöperatieve vennootschap oprichten (artikel 22 van wet nr. 84/1994).
- 13 De verwijzende rechter analyseert deze regeling in het licht van het Unierecht. Volgens hem zijn er om te beginnen goede argumenten om de aangevoerde grieven over de niet-toepasselijkheid van verordening 2017/352 op de haven van Pozzuoli, te weerleggen:
 - in het litigieuze besluit nr. 119/2018 is uitdrukkelijk naar die verordening verwezen, een omstandigheid die kan betekenen dat de bestuursinstantie zich spontaan daaraan heeft onderworpen;
 - artikel 6, lid 4, bevat een algemeen beginsel van het Europees recht;
 - op de haven van Pozzuoli moeten de regels van de verordening hoe dan ook naar analogie worden toegepast;
 - zelfs indien de verordening niet van toepassing zou zijn, zou alsnog moeten worden onderzocht of de regeling inzake het vervoer tussen wal en schip in Pozzuoli in het licht van de artikelen 49, 56 en 106, lid 2, VWEU verenigbaar is met het Unierecht.
- 14 Met betrekking tot de gestelde niet-toepasselijkheid van de verordening omdat vervoer tussen wal en schip niet als „havendienst” is genoemd, merkt de verwijzende rechter het volgende op:
 - de opsomming van havendiensten in artikel 1, lid 2, van de verordening is eerder „indicatief” dan uitputtend, met name gezien de terminologische inconsistentie in de wijze waarop havendiensten in de rechtsstelsels van de lidstaten zijn omschreven;
 - er zijn geen [zwaarwegendere] redenen van openbare veiligheid om het vervoer tussen wal en schip anders te reguleren dan de andere in de nationale regelgeving genoemde nautisch-technische diensten, die de verordening alle als havendiensten heeft aangemerkt.
 - in de verordening zijn baggerwerkzaamheden van haar werkingsfeer uitgesloten omdat zij geen havendienst zijn die aan de gebruikers wordt verleend; vervoer tussen wal en schip is daarentegen een dienst die aan de gebruikers wordt verleend.

- 15 De verwijzende rechter lijkt van mening dat de verordening rechtstreeks of naar analogie van toepassing is op het vervoer tussen wal en schip. Hij merkt evenwel op dat – los van de toepassing van de verordening – de artikelen 49 en 56 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 106, lid 2, VWEU, zich reeds zouden kunnen verzetten tegen een uitlegging of toepassing van het nationale recht die ertoe zou leiden dat aan een bepaalde vennootschappelijke entiteit, zonder openbare selectieprocedure en zonder termijn, een exclusief recht (of monopolie) wordt toegekend voor het verrichten van een algemene economische dienst als het vervoer tussen wal en schip. Een dergelijk voorbehoud zou kunnen worden beschouwd als een onevenredige (of niet langer evenredige) oplossing ten opzichte van de – weliswaar onmiskenbare – veiligheidseisen van het havengebied, zeker indien de entiteit waaraan de activiteit is voorbehouden onderworpen is aan het toezicht van dezelfde autoriteit die haar de activiteit heeft toegewezen (de havencommandant). In het licht van mogelijke minder restrictieve modellen voor de organisatie van de diensten lijken de voorwaarden van artikel 106, lid 2, VWEU voor afwijking van de mededingingsregels niet (langer) te worden vervuld.
- 16 In die zin verwijst de verwijzende rechter naar de mededeling van de Commissie inzake een Europees havenbeleid van 18 oktober 2007 over de noodzaak dat voorbehouden activiteiten worden gegund via een openbare aanbestedingsprocedure, en merkt hij op dat juist voor het vervoer tussen wal en schip, aangezien dat wordt gezien als een „minder belangrijke” technisch-nautische dienst voor de veiligheid van het varen en het aanleggen in havens, een deel van de rechtsleer de mogelijkheid van een voorbehoud als zodanig reeds niet gerechtvaardigd acht.