CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 8 november 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Naar aanleiding van het verzoek van de Franse Cour de cassation van 23 februari 1989, neem ik — met verwijzing naar het rapport ter terechtzitting voor de details in deze zaak — de volgende conclusie:

2. *1.* De aan het Hof voorgelegde vraag is zeer algemeen geformuleerd.[1] Dit sluit evenwel niet uit dat zij aan de hand van de ons bekende feiten enigszins kan worden ingeperkt. Dit is in de rechtspraak reeds herhaaldelijk gedaan. Ik herinner hier slechts aan de prejudiciële verzoeken in de zaken 13/68[2], 51/70[3] en 53/81[4].

3. Naar mijn mening moet ook in deze zaak hetzelfde worden gedaan, aangezien het er bij artikel 177 EEG-Verdrag niet om gaat abstracte rechtsadviezen te geven, maar om door uitlegging van het gemeenschapsrecht ten aanzien van bepaalde feiten concrete hulp te bieden bij de beslissing. Aldus bezien is het van belang, dat het blijkens het verzoekschrift van 18 januari 1982 in het hoofdgeding enkel gaat om terugbetaling van passagiersbelastingen (ten belope van 836 071,25 FF) die sinds 19 mei 1981, kennelijk ten onrechte, krachtens het decreet van 12 mei 1981 zijn betaald. Daarom ligt zonder meer voor de hand om alleen uit te gaan van de rechtstoestand in die periode (1981/1982) en te onderzoeken, wat het gemeenschapsrecht in de betrokken periode ten aanzien van de door de verwijzende rechter te behandelen feiten inhield.

4. *2.* Wat de Commissie over de aldus ingeperkte problematiek heeft opgemerkt is, wanneer ik het meteen mag zeggen, naar mijn idee overtuigend, namelijk: dat het voor een Lid-Staat niet verboden was om gedurende de genoemde periode bij gebruik door een schip van haveninstallaties op een tot zijn grondgebied behorend eiland, belastingen te heffen bij aankomst of vertrek van passagiers die van of naar havens in een andere Lid-Staat reisden, terwijl deze belastingen in geval van vervoer tussen twee havens op het nationale grondgebied enkel bij vertrek uit een haven op het eiland werden geheven.

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — „Moet het EEG-Verdrag, en met name de artikelen 59, 62 en 84, aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat bij gebruik door schepen van haveninstallaties die op een tot haar grondgebied behorende eiland liggen, belastingen mag heffen bij ontscheping en inscheping van passagiers die van of naar een haven in een andere Lid-Staat reizen, terwijl deze belastingen in het geval van vervoer tussen twee op het nationale grondgebied gelegen havens enkel worden geheven bij inscheping in een haven op dat eiland ?"

2 — Arrest van 19 december 1968 (zaak 13/68, Salgoil, Jurispr. 1968, blz. 679).

3 — Arrest van 3 maart 1971 (zaak 51/70, Lütticke, Jurispr. 1971, blz. 121).

4 — Arrest van 23 maart 1982 (zaak 53/81, Levin, Jurispr. 1982, blz. 1035).

5. Deze conclusie moet worden getrokken uit de in casu relevante titel III, hoofdstuk 3, EEG-Verdrag („de diensten") waarvan artikel 61 bepaalt:

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer."

Ook moet in dit verband worden bedacht, dat er destijds nog geen maatregelen ter verwezenlijking van het vrij verrichten van diensten in het zeevervoer bestonden, dat wil zeggen dat nog geen gebruik was gemaakt van artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag (volgens hetwelk de Raad met eenparigheid van stemmen[5] kan besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart kunnen worden genomen). Zoals wij hebben gezien, komt wat dit betreft tot dusver enkel in aanmerking verordening nr. 4055/86 van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen[6], en was pas op het tijdstip van de inwerkingtreding ervan (ingevolge artikel 12 op 1 januari 1987) duidelijk, dat het beginsel van het vrij verrichten van diensten ook in de zeescheepvaart tussen Lid-Staten geldt (artikel 1, lid 1).

6. *3.* Het afwijkende standpunt dat verzoekster in het hoofdgeding heeft ingenomen, is daarentegen gemakkelijk te weerleggen.

7. a) Wanneer verzoekster meent, dat hoofdstuk 3 van titel III van het EEG-Verdrag met zijn voorschriften over de opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten destijds van toepassing was op zeevervoerdiensten, ten aanzien waarvan de Raad nog geen rechtshandeling in de zin van artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag had vastgesteld (d. w. z. een handeling waarmee het vervoerbeleid voor de zeescheepvaart werd gerealiseerd en waardoor titel IV op dit gebied van toepassing werd), dan is dit standpunt naar mijn idee duidelijk in strijd met het systeem van het Verdrag. Dit zou er namelijk op neerkomen, dat de algemene regels van artikel 59 en volgende zonder meer zouden gelden voor het gebied van de zeescheepvaart, dat de auteurs van het Verdrag blijkbaar als bijzonder delicaat beschouwden (en waarvoor zelfs de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, met behulp waarvan de doelstellingen van hoofdstuk 3 van titel III voor vervoersdiensten moeten worden verwezenlijkt, niet zonder meer van toepassing zijn). Dit kan nooit de bedoeling zijn en wat dit betreft is ook van zeker belang het arrest in zaak 4/88[7], waarin wordt benadrukt dat het in 1982 bij gebreke van speciale maatregelen op het gebied van het vervoerbeleid niet mogelijk was zich op artikel 59 te beroepen, en dat de passiviteit van de Raad op het gebied van het vervoerbeleid niet tot gevolg had gehad, dat ter zake artikel 59 rechtstreeks toepasselijk werd.

8. b) Zeker is voor verzoeksters mening geen steun te vinden in andere relevante arresten. Ik moet weliswaar toegeven, dat in het arrest in zaak 167/73[8] zeer in het algemeen wordt gezegd, dat het zee- en lucht-

5 — De procedurebepaling is bij de Europese Akte gewijzigd.

6 — PB 1986, L 378, blz. 1.

7 — Arrest van 13 juli 1989 (zaak 4/88, Lambregts Transportbedrijf PVBA, Jurispr. 1989, blz. 2583).

8 — Arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359).

vervoer aan de algemene regels van het Verdrag zijn onderworpen, ook al zijn zij, zolang de Raad niet anders heeft besloten, onttrokken aan de regels van titel IV betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Men mag evenwel niet vergeten, dat het in dit geval om een andersoortig probleem ging, namelijk enkel om de toepassing van de artikelen 48 tot en met 51.

9. In elk geval blijkt uit het arrest van 30 april 1986 in de gevoegde zaken 209/84 tot en met 213/84 [9], dat voor het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer ingevolge artikel 61 EEG-Verdrag niet de bepalingen van het hoofdstuk inzake de diensten gelden, doch de bepalingen in de titel betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Het in artikel 59 gestelde doel, te weten de opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten, moet in de vervoersector (zoals in r. o. 37 wordt beklemtoond) worden bereikt in het kader van het in de artikelen 74 en 75 bedoelde gemeenschappelijke beleid.

10. c) Bovendien kan in dit verband ook op de reeds genoemde verordening nr. 4055/86 worden gewezen. Wanneer in de tweede overweging van de considerans wordt gezegd: „dat het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer overeenkomstig artikel 61 van het Verdrag door de bepalingen in de titel betreffende het vervoer wordt beheerst", dan betekent dit juist, dat de verwezenlijking ervan moet plaatsvinden door maatregelen binnen de genoemde titel en dat een rechtstreeks beroep op artikel 59 en volgende is uitgesloten.

11. Verzoeksters stelling, dat deze verordening enkel een verduidelijking en bevestiging vormt van een reeds rechtstreeks uit het Verdrag af te leiden rechtstoestand is absoluut onhoudbaar. Men mag namelijk niet uit het oog verliezen, dat het bij deze verordening, zoals uit de considerans blijkt, gaat om een passende bepaling in de zin van artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag, dus om een constitutieve maatregel, (waarvoor overigens ook pleit, dat in artikel 12 van de verordening een datum van inwerkingtreding is vastgesteld). Eveneens van belang is, dat in de elfde overweging van de considerans zeer duidelijk wordt gezegd: „dat derhalve het beginsel van het vrij verrichten van diensten thans op het zeevervoer tussen Lid-Staten onderling en tussen Lid-Staten en derde landen moet worden toegepast ten einde de bestaande beperkingen geleidelijk op te heffen en nieuwe beperkingen te voorkomen".

12. d) Ten slotte is voor mij zonder meer duidelijk, dat voor de casuspositie van de onderhavige zaak niet op de algemene beginselen van het Verdrag (één gemeenschappelijke markt; discriminatieverbod van artikel 7) kan worden teruggegrepen.

13. Deze dienen op het thans aan de orde zijnde gebied te worden geconcretiseerd en verwezenlijkt door middel van de regels van titel III, hoofdstuk 3. Aangezien hierin een duidelijke afwijking voor het gehele vervoer is voorzien (namelijk door de in artikel 61 neergelegde verwijzing naar de titel betreffende het vervoer), moet het in strijd met het systeem worden geacht, wanneer dit wordt tegengewerkt door een beroep op de in het eerste deel van het Verdrag neergelegde beginselen (waarvan artikel 7 overigens al helemaal niet in aanmerking komt, omdat — zoals ons werd aangetoond — in de thans van belang zijnde Franse voor-

9 — Arrest van 30 april 1986 (gevoegde zaken 209/84 tot en met 213/84, Asjes, Jurispr. 1986, blz. 1425).

schriften geen discriminatie op grond van nationaliteit valt te ontdekken).

14. e) Er kan dus beslist niet worden geconcludeerd, dat in de periode die in het hoofdgeding een rol speelt (1981 en 1982), de in de Franse regels betreffende de heffing van passagiersbelastingen in Corsicaanse havens vervatte ongelijke behandeling, naar gelang het vervoer plaatsvindt tussen Franse havens dan wel tussen Corsicaanse en Italiaanse havens, onverenigbaar is met artikel 59 van het Verdrag.

15. f) Ook gaat het hier niet om de vraag wat uit de standstill-bepaling van artikel 62 zou kunnen worden afgeleid met betrekking tot het feit, dat de bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestaande ongelijke behandeling door een decreet van 27 januari 1969 is opgeheven en pas door het decreet van 12 mei 1981 weer van kracht werd, aangezien deze bepaling ingevolge artikel 61, lid 1, niet van toepassing is.

16. *4.* Zou men het niet bij deze opmerkingen willen laten, maar de gestelde vraag — in overeenstemming met de algemene formulering ervan — zonder beperking in de tijd willen onderzoeken (ten slotte schijnt de omstreden Franse regeling ook nu nog te worden toegepast), dan ben ik ervan overtuigd, dat het ook bij een dergelijke behandeling van het prejudiciële verzoek aan te raden is om de opvatting van de Commissie te onderschrijven, en dus te constateren, dat de Franse regeling een beperking van het vrije verkeer van diensten in de zin van artikel 59 inhoudt en dat dit sinds de inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86, waarmee het vrij verrichten van diensten in het zeevervoer werd verwezenlijkt, niet meer is toegestaan.

17. a) Het is duidelijk, dat de vraag die in casu alleen relevant is — namelijk of voor grensoverschrijdend vervoer, zoals verzoekster tussen Corsica en Italië verricht, afwijkende en ongunstige voorwaarden in verband met de heffing van passagiersbelastingen gelden —, vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 12 mei 1981 zonder meer bevestigend moet worden beantwoord, aangezien alleen in dit geval, anders dan bij zuiver intern vervoer in Frankrijk, zowel bij aankomst als bij vertrek van het schip een passagiersbelasting verschuldigd is. Daarmee staat reeds vast, dat wij hier te maken hebben met een beperking van het vrije dienstenverkeer in de zin van artikel 59, en wel omdat voor grensoverschrijdend vervoer niet dezelfde voorwaarden gelden als voor zuiver binnenlands vervoer.

18. De verwijzing van de Franse regering naar het feit, dat de vervoerdiensten tussen Italiaanse en Corsicaanse havens niet met zuiver binnenlands Frans vervoer zijn te vergelijken (omdat namelijk de economische voorwaarden — de mogelijkheid tot belastingvrije verkopen; onderwerping aan de BTW; toepassing van de regels van de „service public" — verschillend zouden zijn), moet als niet ter zake doende worden beschouwd, want het gaat hierbij toch om factoren, die in het geheel geen deel uitmaken van de te onderzoeken regeling en die bovendien voor een deel slechts in los verband met de eigenlijke vervoerprestaties staan.

19. b) De Commissie heeft ook gelijk, wanneer zij zegt, dat het niet is uitgesloten, dat het onderscheid in de regeling van de passagiersbelastingen van invloed is op de keuze van de reisroute door de passagiers

en dus op de omvang van het vervoer. De passagiersbelastingen moeten inderdaad, ook wanneer zij — zoals werd gezegd — niet rechtstreeks op de passagiers worden afgewenteld, als factoren worden beschouwd, die bij de kostenberekening meetellen en die dus de mededinging beïnvloeden, waarvoor de afstand tussen Italiaanse en Franse havens geen beslissende rol mag spelen.

20. Ik moet de Commissie echter ook gelijk geven, wanneer zij vervolgens benadrukt, dat het er uiteindelijk niet op aan komt in welke mate het grensoverschrijdende vervoer is benadeeld (financieel gezien), en dat de omstandigheid dat het een fiscale maatregel betreft, evenmin van belang is. Wat het eerstgenoemde aspect betreft, kan inderdaad worden gewezen op het fundamentele belang van de vrijheid van dienstverlening, die zonder meer tot opheffing van discriminaties moet leiden (zoals bij voorbeeld is beklemtoond in de rechtspraak betreffende het vestigingsrecht — zaak 270/83 [10]), en moet ook worden herinnerd aan de rechtspraak met betrekking tot de opheffing van beperkingen voor het vrije goederenverkeer, volgens welke ook beperkingen van zeer geringe omvang ontoelaatbaar zijn (gevoegde zaken 51/71 tot en met 54/71 [11]).

21. Met betrekking tot het als tweede genoemde aspect is het voldoende om te herinneren aan het arrest in zaak 127/86 [12] (waarin het probleem van het vrije verkeer van personen in samenhang met fiscale discriminatie een rol speelt), en om opnieuw te wijzen op het arrest in de zaak 270/83.

22. Wat anderzijds de vraag betreft, of een discriminerende regeling als de onderhavige Franse door verordening nr. 4055/86 wordt bestreken, kan ik in de tekst van de verordening absoluut geen probleem ontdekken, want artikel 1 zegt zeer duidelijk:

„Het vrij verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling... is van toepassing op de onderdanen van de Lid-Staten die in een andere Lid-Staat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht."

23. Het baat niet, wanneer de Franse regering hiertegen inbrengt, dat de verbindingen met Corsica deel uitmaken van de Franse kustvaart en dat hiervoor — zoals uit een desbetreffende ontwerp-verordening van de Commissie blijkt — het vrije dienstenverkeer eerst nog moet worden verwezenlijkt. Wanneer ik de genoemde ontwerp-verordening goed heb begrepen, heeft de beoogde regeling enkel betrekking op de afschaffing van beperkingen ten aanzien van het zeevervoer *binnen* de Lid-Staten (volgens artikel 1 wil dat zeggen ten aanzien van het vervoer over zee van passagiers en goederen tussen de havens van *één* Lid-Staat). Wat dit aangaat, dat wil zeggen wat de toegang tot dergelijke diensten betreft voor ondernemingen die in een andere Lid-Staat zijn gevestigd, bestaat er dus nog behoefte aan een regeling. In de procedure voor de Cour de cassation gaat het echter om het vervoer tussen twee Lid-Staten (Italië en Frankrijk), en hier is reeds in verordening nr. 4055/86 al het nodige ter verwezenlijking van het vrije dienstenverkeer gedaan.

10 — Arrest van 28 januari 1986 (zaak 270/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 273).

11 — Arrest van 15 december 1971 (gevoegde zaken 51/71 tot en met 54/71, International Fruit Company NV, Jurispr. 1971, blz. 1107).

12 — Arrest van 6 juli 1988 (zaak 127/86, strafzaak tegen Ledoux, Jurispr. 1988, blz. 3741).

24. *5.* Bijgevolg geef ik in overweging op het verzoek van de Franse Cour de cassation te antwoorden als volgt:

„Tot de inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86 verbood het gemeenschapsrecht een Lid-Staat niet om voor het gebruik door een schip van op een tot zijn grondgebied behorend eiland gelegen haveninstallaties belastingen te heffen bij aankomst en vertrek van passagiers, wanneer zij van of naar havens in een andere Lid-Staat reisden, terwijl deze belastingen bij vervoer tussen twee op het nationale grondgebied gelegen havens enkel bij vertrek uit de haven op het eiland werden geheven."