RETSMØDERAPPORT
i sag C-49/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Artikel L.211-1 i den franske code des ports maritimes (lov om kysthavne) bestemmer, at kysthavnene kan opkræve havneafgift for erhvervsmæssige transaktioner eller anløb af skibe. Med hensyn til passagerskibe er der ved artikel L.211-2 indført en afgift for passagerer, der ud-, ind- eller omskibes; afgiften opkræves af rederen.

For kysthavnene på Korsika er der ved artikel R.212-20 indført en afgift for alle passagerer, der rejser til en havn på Korsika, den kontinentaleuropæiske del af Frankrig eller Sardinien, og en tilsvarende afgift for alle passagerer, der kommer fra eller rejser til en havn på det europæiske fastland.

Ordningen om, at der siden udstedelsen af et dekret af 27. januar 1969 kun opkrævedes én afgift ved befordring mellem Korsika og Italien, blev ophævet ved et dekret af 12. maj 1981, hvorefter forbindelserne mellem Korsika og Italien, bortset fra Sardinien, blev omfattet af den almindelige ordning for international befordring, hvorefter der både opkræves afgifter ved afrejse fra og ankomst til en korsikansk havn.

2. Selskabet Corsica Ferries (Frankrig), som har tre passagerskibe i fart mellem Korsika og italienske havne, har anlagt sag mod den franske Toldstyrelse og herunder nedlagt påstand om tilbagebetaling af de opkrævede afgifter; selskabet gør herved gældende, at den franske ordning er udtryk for forskelsbehandling mellem skibe, der sejler mellem Korsika og den kontinentaleuropæiske del af Frankrig, og som kun betaler afgift for passagererne ved afrejsen fra den korsikanske havn, og skibe, der sejler mellem Korsika og havne i andre EF-medlemsstater end Frankrig, hvor der skal betales afgift både ved ankomst og afrejse.

3. Corsica Ferries fik hverken medhold ved tribunal de grande instance eller ved Cour d'appel de Bastia og har derfor indbragt sagen for den franske Cour de cassation.

4. Cour de cassation fandt, at tvisten kræver en fortolkning af visse artikler i EØF-Traktaten, og ved dom af 17. januar 1989 besluttede den i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»Skal Traktaten, navnlig artiklerne 59, 62 og 84, fortolkes således, at en medlemsstat i forbindelse med ind- og udskibning af passagerer lovligt kan opkræve afgifter for et skibs benyttelse af havneanlæg beliggende inden for den pågældende medlemsstats øterritorium, når passagererne kommer fra eller rejser til havne, som er beliggende i en anden medlemsstat, mens afgifterne ikke opkræves ved befordring mellem to havne beliggende på det nationale område, men kun ved indskibning fra en havn inden for øterritoriet?«

* Processprog: fransk.

5. Den af Cour de cassation afsagte dom er registreret på Domstolens Justitskontor den 23. februar 1989.

6. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs Domstol er der afgivet følgende skriftlige indlæg: den 12. maj 1989 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jean Amphoux, og den 22. maj 1989 af kassationsappellanten, Corsica Ferries, ved advokat Thouvenin, Paris, og advokat Scapel, Marseille.

7. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

8. I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 21. juni 1989 henvist sagen til Anden Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. Kassationsappellanten, *Corsica Ferries*, har anført, at efter den lovgivning, der var gældende fra 1969 til 1981, var de skibe, der sejler mellem Italien og Korsika, ikke udsat for forskelsbehandling i forhold til dem, der sejlede mellem den kontinentaleuropæiske del af Frankrig og Korsika. Først i 1981 indførte de franske myndigheder den nu gældende diskriminerende ordning, som i øvrigt omfatter alle franske kysthavne.

Ifølge EØF-Traktatens artikel 84 er søtransport ikke omfattet af den fælles transportpolitik, som er omhandlet i afsnit IV i Traktatens anden del. Der opstår følgelig det spørgsmål, om traktatbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser i artiklerne 59-66 i Traktatens afsnit III finder anvendelse på sådanne transporter.

Selv om det antages, at de nævnte bestemmelser ikke er umiddelbart anvendelige, er Traktatens almindelige principper til hinder for en ordning som den franske.

Fri udveksling af tjenesteydelser

Kassationsappellanten har bemærket, at EØF-Traktatens artikel 61, stk. 1, bestemmer, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er reguleret af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Man må derfor rejse det spørgsmål, om nævnte bestemmelse, sammenholdt med artikel 84, er til hinder for en anvendelse af Traktatens almindelige regler om tjenesteydelser på nationale ordninger vedrørende søtransport. At dette er tilfældet, kan udledes af Domstolens dom af 4. april 1974, Kommissionen mod Frankrig (167/73, Sml. s. 359), hvori Domstolen antog, at selv om sø- og lufttransporten i medfør af artikel 84, stk. 2, for så vidt Rådet ikke har truffet anden bestemmelse, er unddraget bestemmelserne i afsnit IV i Traktatens anden del om den fælles transportpolitik, er disse områder derfor alligevel på samme måde som andre transportgrene underkastet Traktatens almindelige regler. I nævnte dom fastslog Domstolen, at Traktatens artikler 48-51 omfatter søtransport; i domme af 12. oktober 1978, Kommissionen mod Belgien (sag 156/77, Sml. s. 1881), og af 30. april 1986,

Asjes (209/84-213/84, Sml. s. 1457) anvendte Domstolen Traktatens bestemmelser om statsstøtte og dens konkurrenceregler finder anvendelse på transportområdet.

I henhold til artikel 1 i Rådets forordning nr. 4055/86 af 22. december 1986 — om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT L 378, s. 1) — finder princippet om fri udveksling af tjenesteydelser anvendelse inden for søtransport. Den franske ordning er imidlertid i strid med det principielle forbud mod forskelsbehandling, der er forbundet med den frie udveksling af tjenesteydelser.

Ifølge EØF-Traktatens artikel 62 har medlemsstaterne forpligtet sig til ikke at indføre nye begrænsninger i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået. Mens den franske ordning, der var i kraft i 1969, sikrede en lige behandling af skibe, der sejler mellem den kontinentaleuropæiske del af Frankrig og Korsika på den ene side og skibe, der sejler mellem Italien og Korsika på den anden, indførtes der ved den ordning, som vedtoges i 1981, en diskriminerende behandling. Det kan ikke med føje gøres gældende, at en sådan diskriminerende behandling også bestod den 1. januar 1958, hvor EØF-Traktaten trådte i kraft, og at ordningen af 1981 således ikke er en ny begrænsning i forhold til situationen, som den var i 1958. Ved artikel 62 er der pålagt en »standstill«-forpligtelse, som for hver enkelt medlemsstat ikke alene medfører, at der ikke må indføres nye begrænsninger i den frihed, der er nået ved Traktatens ikrafttræden, men også, at de ikke må genindføre restriktioner, der er ophævet i overgangsperioden.

Traktatens almindelige principper

Det principielle forbud mod forskelsbehandling er ifølge kassationsappellanten indeholdt i Traktatens artikel 59 om fri udveksling af tjenesteydelser, men er samtidig en EF-retlig grundsætning, der er nødvendig til gennemførelse af et fælles marked. Søtransport er omfattet af Traktatens almindelige principper. Herefter er ikke alene forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, jfr. nærmere Traktatens artikel 7, forbudt, men enhver form for forskelsbehandling, der udøves i relation til, hvor en given økonomisk virksomhed udøves, og som er til hinder for tilvejebringelsen af et forenet økonomisk område. Således har Domstolen med hensyn til social sikring fastslået, at det er retsstridigt at differentiere ydelser alt efter, om den forsikrede befinder sig på den stats område, hvor forsikreren hører hjemme (dom af 19. marts 1964, Unger, 75/64, Sml. 1954-1964, s. 471); tilsvarende har Domstolen med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser statueret, at ikke alene forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også forskelsbehandling på grundlag af et opholdssted er retsstridig (dom af 3. december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Sml. s. 1299). Endelig har Domstolen i dom af 15. januar 1986, Pinna (41/84, Sml. s. 17) erklæret visse bestemmelser i forordning (EØF) nr. 1408/71 ugyldige, nemlig bestemmelsen om, at arbejdstagere, der er omfattet af fransk lovgivning, ikke er berettiget til franske børnetilskud for de familiemedlemmer, der er bosat på en anden medlemsstats område, og således indirekte stadfæstet princippet om forbud mod geografisk forskelsbehandling.

Argumentet om, at rederne, som skal betale afgiften, kan overvælte den på billetprisen, er ikke relevant. Dels har kassationsappellanten selv afholdt de omtvistede afgifter, dels er Traktaten ikke alene til hinder for forskelsbehandling af tjenesteydere, men

også for forskelsbehandling af modtagere af tjenesteydelser.

Sammenfattende har Corsica Ferries foreslået, at det forelagte spørgsmål besvares således:

»Traktaten er til hinder for, at en medlemsstat for et skibs benyttelse af havneanlæg på dens område opkræver afgifter beregnet på grundlag af antallet af ind- og udskibede passagerer, når skibet besejler en havn i en anden medlemsstat, mens der kun opkræves afgifter beregnet på grundlag af antallet af indskibede passagerer, når der er tale om trafik mellem to havne på dens område.«

2. *Kommissionen* har anført, at en nærmere gennemgang af de omtvistede nationale bestemmelser, sammenholdt med de fællesskabsretlige regler, klart viser, at de er udtryk for forskelsbehandling. Der er dog hverken tale om forskelsbehandling på grundlag af passagerernes nationalitet, det flag, skibet fører, rederens nationalitet eller den medlemsstat, hvor rederen har hjemsted. Forskelsbehandlingen må derimod antages at hindre den frie udveksling af tjenesteydelser med hensyn til søtransport af passagerer. Når der efter fransk lovgivning pålægges grænseoverskridende tjenesteydelser en større økonomisk byrde end den, som rammer rent nationale tjenesteydelser, er der nemlig tale om en følge, der svarer til følgen af en afgift med tilsvarende virkning som told inden for rammerne af samhandelen medlemsstaterne imellem. Der er således tale om en forskelsbehandling, som skal ophæves, uanset hvilke virkninger den har.

I Domstolens praksis vedrørende de frie varebevægelser — hvorefter enhver foranstaltning, der udtrykkeligt rammer udførsler eller indførsler på grund af en grænseoverskridelse er forbudt — er der fastlagt principper, som også finder anvendelse på den fri udveksling af tjenesteydelser.

Forbuddet mod begrænsninger af de grundlæggende friheder i Traktaten gælder ifølge Kommissionen uafhængigt af, hvorledes sådanne foranstaltninger betegnes i national ret. I dom af 21. september 1988, Van Eycke (267/86, Sml. s. 4769) har Domstolen ganske vist antaget, at Traktatens artikler 95-97 kun vedrører skatter og afgifter, der rammer varer. Alligevel må afgiftsmæssig forskelsbehandling, der påvirker den frie bevægelighed for personer eller tjenesteydelser, også kunne falde ind under Traktatens bestemmelser om de nævnte friheder. I øvrigt har Domstolen i dommene af 28. januar 1986, Kommissionen mod Frankrig (270/83, Sml. s. 273) og af 6. juli 1988, Anklagemyndigheden mod Ledoux (127/86, Sml. s. 3741) antaget, at den omstændighed, at en foranstaltning har fiskal karakter, ikke bevirker, at den ikke er omfattet af forbudsbestemmelserne vedrørende fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser.

I den foreliggende sag opstår imidlertid det spørgsmål, om transport er omfattet af Traktatens almindelige bestemmelser, bl.a. i lyset af artikel 84. I ovennævnte dom af 4. april 1974 fastslog Domstolen, at sø- og lufttransport er undergivet Traktatens almindelige regler. I ovennævnte dom af 30. april 1986 anvendte Domstolen Traktatens konkurrenceregler på lufttransport. Transport er imidlertid kun omfattet af Traktatens almindelige regler, for så vidt Traktaten ikke udtrykkeligt bestemmer andet. En sådan udtrykkelig undtagelse findes i artikel

61, stk. 1, som Domstolen i ovennævnte dom af 30. april 1986 fortolkede således, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet ikke er omfattet af bestemmelserne i afsnittet om tjenesteydelser, men af bestemmelserne i afsnittet om den fælles transportpolitik. En effektiv gennemførelse af den nævnte politik er betinget af, at der udstedes retsakter i henhold til Traktatens artikel 84, stk. 2.

Som led heri er det ved forordning nr. 4055/86 — om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande — fastsat, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser finder anvendelse på søtransport.

På baggrund af gældende fællesskabslovgivning er en forskelsbehandling som den, der anvendes i Frankrig, ifølge Kommissionen i strid med fællesskabsretten. De faktiske omstændigheder i den sag, der er indbragt for Cour de cassation, vedrører imidlertid en periode, der ligger forud for udstedelsen af forordning nr. 4055/86, og Traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser omfattede på det tidspunkt endnu ikke søtransport.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at det forelagte spørgsmål besvares som følger:

»EØF-Traktatens bestemmelser skal fortolkes således, at de ikke var til hinder for, at en medlemsstat før ikrafttrædelsen af forordning nr. 4055/86 ved ind- og udskibning af passagerer opkrævede afgifter for et skibs benyttelse af havneindlæg på medlemsstatens øterritorium, når passagererne kom fra eller rejste til havne i en anden medlemsstat, mens der ved befordring mellem to havne på det nationale område alene blev opkrævet afgifter ved indskibning fra øhavnen.«

III — Mundtlige forhandling

Den Franske Republiks regering, som ikke har indgivet skriftlige indlæg, har først anført, at der i den foreliggende sag var tale om to forskellige former for søtransport, nemlig indenrigskystfart og kystfart i europæiske farvande. Da der således er tale om to i retlig henseende forskellige kategorier, er det berettiget at anvende forskellige afgiftsordninger.

Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser fandt først anvendelse på søtransport med virkning fra den 1. januar 1987, hvor forordning nr. 4055/86 trådte i kraft. Ifølge forordningens artikel 1 finder den ifølge den franske regering anvendelse på søtransport mellem medlemsstaterne samt mellem medlemsstater og tredjelande, og indtil der er gennemført en ordning vedrørende søtransport inden for medlemsstaternes eget område, kan der anvendes særlige regler for indenrigskystfart.

F. A. Schockweiler
Refererende dommer