RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-49/89 *

I — De feiten en het procesverloop

1. De code des ports maritimes français bepaalt in artikel L.211-1, dat in de Franse zeehavens een havenrecht kan worden geheven, wanneer schepen aldaar voor commerciële activiteiten worden gebruikt of verblijven. Met betrekking tot handelsschepen, wordt in artikel L.211-2 een door de reder te betalen belasting ingevoerd voor elke aankomende, vertrekkende of overstappende passagier.

Voor de Corsicaanse zeehavens wordt in artikel R.212-20 een belasting ingevoerd voor alle passagiers met als bestemming een andere haven op Corsica, op het Franse vasteland of op Sardinië en even hoge belastingen voor alle passagiers komend uit of reizend naar een in Europa gelegen haven.

De eenvormige belastingregeling die sedert de vaststelling van een decreet van 27 januari 1969 voor het verkeer tussen Corsica en Italië gold, is ingetrokken bij een decreet van 12 mei 1981, waarbij de verbindingen tussen Corsica en Italië, met uitzondering van Sardinië, opnieuw onder de algemene regeling voor het internationale verkeer werden gebracht, zodat zowel bij vertrek uit een Corsicaanse haven als bij aankomst in een dergelijke haven belasting werd geheven.

2. De vennootschap Corsica Ferries France (hierna: Corsica Ferries), die drie schepen tussen Corsica en enkele Italiaanse havens exploiteert, stelde tegen de Administration des douanes een vordering in tot terugbetaling van de geïnde belastingen op grond dat de Franse regeling discrimineert tussen schepen die de verbindingen tussen Corsica en de havens op het Franse vasteland onderhouden, waarbij de passagiersbelasting enkel behoeft te worden betaald bij vertrek uit een Corsicaanse haven, en schepen die tussen Corsica en havens in andere Lid-Staten varen, die zowel bij aankomst als bij vertrek aan deze belasting zijn onderworpen.

3. Na afwijzing van haar vordering door het tribunal de grande instance en door de cour d'appel te Bastia is Corsica Ferries in cassatie gegaan.

4. Van oordeel dat voor het geding bepaalde artikelen van het EEG-Verdrag moeten worden uitgelegd, heeft de Franse Cour de cassation bij arrest van 17 januari 1989 krachtens artikel 177 EEG-Verdrag besloten de behandeling van de zaak te schorsen totdat het Hof een uitspraak heeft gedaan over de volgende prejudiciële vraag:

„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 zijn grondgebied behorend eiland liggen, belastingen mag heffen bij ontscheping of 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 ?"

* Procestaal: Frans.

5. Het arrest van de Cour de cassation is op 23 februari 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven.

6. Krachtens artikel 20 van 's Hofs statuut-EEG zijn op 12 mei 1989 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Amphoux, en op 22 mei 1989 door Corsica Ferries, verzoekster in cassatie, vertegenwoordigd door Thouvenin, advocaat te Parijs, en Scapel, advocaat te Marseille.

7. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

8. Bij beschikking van 21 juni 1989 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar de Tweede kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. *Corsica Ferries,* verzoekster in cassatie, zet uiteen, dat in de van 1969 tot 1981 geldende Franse wetgeving op geen enkele wijze werd gediscrimineerd tussen schepen die een verbinding tussen Italië en Corsica onderhielden, en schepen die tussen het Franse vasteland en Corsica voeren. Pas in 1981 hebben de Franse autoriteiten de huidige discriminerende regeling ingevoerd, die overigens in alle Franse zeehavens van toepassing is.

Artikel 84 EEG-Verdrag sluit het zeevervoer uit van de regels voor het gemeenschappelijke vervoerbeleid, die in titel IV van het tweede deel van het Verdrag staan. De vraag is dus of de in de artikelen 59 tot en met 66 van titel III van het Verdrag opgenomen bepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten op dit soort vervoer van toepassing zijn.

Zelfs wanneer men aanneemt, dat deze voorschriften niet rechtstreeks toepasselijk zijn, dan nog staan de algemene beginselen van het Verdrag in de weg aan een regeling als de omstreden Franse regeling.

Het vrij verrichten van diensten.

Artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag bepaalt, dat het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. Men moet zich dus afvragen of deze bepaling, juncto artikel 84, in de weg staat aan toepassing van de algemene regels van het Verdrag betreffende de diensten op nationale regelingen inzake het zeevervoer. Een bevestigend antwoord kan worden afgeleid uit het arrest van het Hof van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359), waarin het Hof heeft erkend, dat ofschoon het zee- en luchtvervoer, zolang de Raad niet anders heeft besloten, krachtens artikel 84, lid 2, onttrokken zijn aan de regels van titel IV van het tweede deel van het Verdrag betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zij op dezelfde voet als de andere takken van vervoer onderworpen blijven aan de algemene regels van het Verdrag. In genoemd arrest heeft het Hof de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag op het zeevervoer toegepast; in de arresten van 12 oktober 1978 (zaak 156/77, Commissie/België, Jurispr. 1978, blz. 1881) en van

30 april 1986 (gevoegde zaken 209/84 tot en met 213/84, Asjes, Jurispr. 1986, blz. 1425) heeft het Hof de verdragsregels betreffende staatssteun en mededinging op het vervoergebied toegepast.

In artikel 1 van verordening nr. 4055/86 van de Raad 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 (PB 1986, L 378, blz. 1), wordt de toepasselijkheid van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer bevestigd. De Franse regeling is in strijd met het non-discriminatiebeginsel dat onverbrekelijk met het vrij verrichten van diensten is verbonden.

Volgens artikel 62 EEG-Verdrag mogen de Lid-Staten geen nieuwe beperkingen invoeren op de werkelijk bereikte vrijheid tot het verrichten van diensten. Terwijl door de vanaf 1969 geldende Franse regeling werd gegarandeerd, dat schepen die de verbinding onderhielden tussen het vasteland van Frankrijk en Corsica op dezelfde wijze werden behandeld als schepen die tussen Italië en Corsica voeren, is door de in 1981 vastgestelde regeling een discriminerende behandeling ingevoerd. Aan het feit dat een dergelijke discriminatie eveneens bestond op 1 januari 1958, de datum van inwerkingtreding van het EEG-Verdrag, en dat de regeling van 1981 geen nieuwe beperking is vergeleken met de in 1958 bestaande situatie, kan men geen argument ontlenen. Artikel 62 legt een „standstill"-verplichting op, hetgeen niet alleen inhoudt dat een staat geen nieuwe beperkingen op de reeds bij de inwerkingtreding van het Verdrag bereikte vrijheden mag invoeren, maar ook dat hij de reeds tijdens de overgangsperiode opgeheven beperkingen niet opnieuw mag invoeren.

De algemene beginselen van het Verdrag

Het discriminatieverbod is vervat in artikel 59 EEG-Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten, maar vormt tegelijkertijd een grondbeginsel van het gemeenschapsrecht, dat onontbeerlijk is voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt. Het zeevervoer is aan de algemene beginselen van het Verdrag onderworpen. Niet alleen is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden, waarop meer in het bijzonder artikel 7 van het Verdrag doelt, maar ook elk soort discriminatie op grond van de plaats van een economische activiteit, die de totstandkoming van één economische ruimte belemmert. Zo veroordeelde het Hof op het gebied van de sociale zekerheid het toekennen van verschillende prestaties naar gelang de verzekerde al dan niet in de staat van de verzekeraar woont (arrest van 19 maart 1964, zaak 75/64, Unger, Jurispr. 1964, blz. 369); op het gebied van het vrij verrichten van diensten veroordeelde het Hof eveneens een geval van discriminatie dat geen verband hield met de nationaliteit, maar met de woonplaats (arrest van 3 december 1974, zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299). In het arrest van 15 januari 1986 (zaak 41/84, Pinna, Jurispr. 1986, blz. 17), verklaarde het Hof enkele bepalingen van verordening nr. 1408/71 ongeldig, waarin de toekenning van Franse gezinsbijlagen aan werknemers op wie de Franse wettelijke regeling van toepassing was, werd uitgesloten voor gezinsleden die in een andere Lid-Staat woonden, en bevestigde het aldus stilzwijgend het verbod van geografische discriminatie.

Het argument dat de reders, die de belasting moeten betalen, deze kunnen doorberekenen in de prijs van de passagebiljetten is niet ter zake dienend. In de eerste plaats heeft verzoeker in het hoofdgeding deze bestreden belastingen voor eigen rekening genomen; in de tweede plaats verbiedt het Verdrag niet alleen elke discriminatie van de

dienstenverleners, maar ook van de dienstenontvangers.

Onder deze omstandigheden stelt Corsica Ferries voor om de vraag te beantwoorden als volgt:

„Het Verdrag verzet zich ertegen, dat een Lid-Staat bij het gebruik door een schip van haveninstallaties op zijn grondgebied belastingen heft, die worden berekend aan de hand van het aantal ontscheepte en ingescheepte passagiers, wanneer dit schip een verbinding onderhoudt met een haven in een andere Lid-Staat, terwijl deze staat in geval van vervoer tussen twee havens op zijn eigen grondgebied belastingen heft die enkel worden berekend aan de hand van het aantal ingescheepte passagiers."

2. De *Commissie* meent, dat na onderzoek van de strekking van de betrokken nationale voorschiften in het licht van het gemeenschapsrecht duidelijk blijkt, dat zij discriminerend zijn. Er wordt weliswaar niet gediscrimineerd op grond van de nationaliteit van de passagiers, of op grond van de vlag van het schip, dan wel op grond van de nationaliteit van de reder of van de Lid-Staat waar hij is gevestigd, maar deze discriminatie kan het vrij verrichten van diensten op het gebied van het passagiersvervoer over zee nadelig beïnvloeden. Door intracommunautaire diensten waarbij een grens wordt overschreden, hoger te belasten dan zuiver nationale diensten, is het effect van de Franse wetgeving namelijk analoog aan een heffing van gelijke werking als een douanerecht in het kader van het goederenverkeer binnen de Gemeenschap. Ongeacht de ernst van de gevolgen ervan, gaat het hierbij om een discriminatie die moet worden opgeheven.

In de rechtspraak van het Hof met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, waarin elke maatregel wordt verboden die de uitvoer of invoer speciaal vanwege grensoverschrijding treft, zijn beginselen neergelegd die eveneens gelden voor het vrij verrichten van diensten.

Het verbod om de fundamentele vrijheden van het Verdrag te beperken, geldt onafhankelijk van de benaming van deze maatregelen in het nationale recht. In zijn arrest van 21 september 1988 (zaak 276/86, Van Eyke, Jurispr. 1988, blz. 4769), verklaarde het Hof wel dat de artikelen 95 tot en met 97 van het Verdrag slechts de belastingen en heffingen op goederen betreffen, doch tegen fiscale discriminaties die het vrije verkeer van personen of van diensten nadelig beïnvloeden, moet eveneens op basis van de verdragsbepalingen betreffende deze vrijheden kunnen worden opgetreden. Bovendien verklaarde het Hof in zijn arresten van 28 januari 1986 (zaak 270/83, Commissie/ Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 273) en van 6 juli 1988 (zaak 127/86, strafzaak tegen Ledoux, Jurispr. 1988, blz. 3741), dat een maatregel die van fiscale aard is, daardoor nog niet ontkomt aan de verboden die voortvloeien uit de regels met betrekking tot het vrije verkeer van personen of het vrij verrichten van diensten.

In de onderhavige zaak gaat het echter om de vraag of het vervoer, met name in het licht van artikel 84, aan de algemene regels van het Verdrag is onderworpen. In het genoemde arrest van 4 april 1974 heeft het Hof vastgesteld, dat het zee- en luchtvervoer aan de algemene regels van het Verdrag is onderworpen. In het genoemde arrest van 30 april 1986 heeft het Hof de mededingingsregels van het Verdrag op het luchtvervoer toegepast. Het vervoer is echter slechts aan de algemene regels van het Verdrag onderworpen behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepalingen in het Verdrag. Een dergelijke uitdrukkelijke afwijking is te vinden in artikel 61, lid 1, dat

het Hof in zijn arrest van 30 april 1986 aldus heeft uitgelegd, dat het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer niet wordt geregeld door de bepalingen van het hoofdstuk inzake de diensten, doch door de bepalingen in de titel betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Dit beleid kan pas werkelijk zijn beslag krijgen door besluiten die worden genomen op basis van artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag.

In dit kader heeft verordening nr. 4055/86 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 de vrije dienstverlening in het zeevervoer geregeld.

Bij de huidige stand van de communautaire wetgeving is een discriminatie zoals door Frankrijk wordt toegepast in strijd met het gemeenschapsrecht. Bij de Cour de cassation zijn evenwel feiten aan de orde die voorafgingen aan verordening nr. 4055/86 en de regels van het Verdrag met betrekking tot het vrij verrichten van diensten waren op dat tijdstip nog niet op het zeevervoer van toepassing.

Onder deze omstandigheden stelt de Commissie voor de vraag te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van het EEG-Verdrag moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich er vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86 niet tegen verzetten, dat een Lid-Staat bij gebruik door een schip van haveninstallaties die op een tot zijn grondgebied behorend eiland liggen, bij ontscheping en inscheping belastingen kon heffen van passagiers die van of naar een haven in een andere Lid-Staat reisden, terwijl deze belastingen in geval van vervoer tussen twee havens op het nationale grondgebied slechts werden geheven bij inscheping in een haven op het eiland."

III — Mondelinge behandeling

De *Franse regering*, die geen schriftelijke opmerkingen had ingediend, heeft in de eerste plaats uiteengezet, dat het hier ging om twee verschillende categorieën zeevervoer, namelijk om nationale cabotage en om internationaal vervoer. Aangezien het om twee juridisch verschillende categorieën gaat, is een verschil in de belastingregeling volledig te rechtvaardigen.

Het beginsel van het vrij verrichten van diensten is pas op het zeevervoer van toepassing vanaf 1 januari 1987, de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 4055/86. Bovendien is deze verordening volgens artikel 1 van toepassing op vervoer tussen de Lid-Staten en op vervoer met derde landen en, in afwachting van de totstandkoming van een regeling voor het zeevervoer binnen de Lid-Staten, kan op het nationale cabotagevervoer dus een speciale regeling worden toegepast.

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur