DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. juni 2002 *

I de forenede sager C-430/99 og C-431/99,

angående anmodninger, som Raad van State (Nederlandene) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Inspecteur van de Belastingdienst Douane, district Rotterdam,

mod

Sea-Land Service Inc. (sag C-430/99),

Nedlloyd Lijnen BV (sag C-431/99),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92, 59 og 56 (efter ændring nu artikel 87 EF, 49 EF og 46 EF) og af Rådets forordning (EØF) nr. 4055/86 af 22. december 1986 om anvendelse af princippet

* Processprog: nederlandsk.

om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande (EFT L 378 s. 1),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, F. Macken, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, R. Schintgen og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sea-land Service Inc. ved advocaat G.J.W. Smallegange

— Nedlloyd Lijnen BV ved advocaat A.J. Braakman

— den nederlandske regering ved M.A. Fierstra, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou, B. Mongin og H.M.H. Speyart, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. juli 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Sea-Land Service Inc. ved G.J.W. Smallegange, af Nedlloyd Lijnen BV ved A.J. Braakman, af den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved H.M.H. Speyart,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved domme af 4. november 1999, indgået til Domstolen den 8. november 1999, har Raad van State i medfør af artikel 234 EF forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 92, 59 og 56 (efter ændring nu artikel 87 EF, 49 EF og 46 EF) og af Rådets forordning (EØF) 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).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under to retssager mellem Inspecteur van de Belastingdienst Douane, district Rotterdam (herefter »Inspecteur«), og henholdsvis Sea-Land Service Inc. (herefter »Sea-Land«) og Nedlloyd Lijnen BV (herefter »Nedlloyd«) vedrørende betaling af en afgift for sejladsvejledning.

De relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelserne

3 Ifølge EF-traktatens artikel 61, stk. 1 (efter ændring nu artikel 51, stk. 1, EF), omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.

4 I EF-traktatens artikel 84 (efter ændring nu artikel 80 EF), stk. 1, hedder det, at bestemmelserne finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. Artikel 84, stk. 2, bestemmer, at Rådet kan »træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart«. På dette grundlag har Rådet den 22. december 1986 vedtaget forordning nr. 4055/86.

5 Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

»1. Fri adgang til at udføre søtransport mellem Fællesskabets medlemsstater samt mellem medlemsstater og tredjelande gælder for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den person, for hvem søtransporten udføres.

2. Bestemmelserne i denne forordning gælder ligeledes for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende uden for Fællesskabet, samt for

rederier, der er etableret uden for Fællesskabet, men kontrolleret af statsborgere i en medlemsstat, for så vidt deres skibe er registreret i denne medlemsstat i overensstemmelse med dennes lovgivning.

3. Traktatens artikel 55 til 58 og 62 finder anvendelse på de forhold, der er omfattet af denne forordning.

4. I denne forordning forstås ved søtransport mellem medlemsstaterne samt mellem medlemsstater og tredjelande, såfremt den normalt udføres mod betaling:

a) *søtransport inden for Fællesskabet*

befordring af passagerer og gods med skib mellem en havn i en medlemsstat og en havn eller et off-shore anlæg i en anden medlemsstat

b) *trafik med tredjelande (third-country traffic)*

befordring af passagerer og gods med skib mellem en havn i en medlemsstat og en havn eller et off-shore anlæg i et tredjeland.«

6 Artikel 8 i forordning nr. 4055/86 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af traktatens bestemmelser om etableringsret kan en person, der udfører søtransport, med henblik herpå midlertidigt etablere sig i den medlemsstat, hvor søtransporten udføres, på samme vilkår som dem, der gælder for vedkommende lands egne statsborgere.«

7 Artikel 9 i forordning nr. 4055/86 bestemmer:

»Så længe bestemmelserne om restriktioner i adgangen til at udføre søtransport stadig er i kraft, anvender den enkelte medlemsstat disse, uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, på alle personer, der udfører søtransport som omhandlet i artikel 1, stk. 1 og 2.«

De nationale bestemmelser

8 Scheepvaartverkeerswet (loven om skibsfart) som ændret ved lov af 7. juli 1994 (*Staatsblad* 1994, nr. 585, herefter »SVW«), der trådte i kraft den 1. oktober 1995, fastsætter bl.a. inden for rammerne af en sejladsvejledningsordning (»verkeersbegeleidingssysteem«, herefter »VBS-ordningen«), at der indføres en afgift for denne vejledning (herefter »VBS-afgiften«). Tidligere blev udgifterne hertil dækket af betalingen for losningen, som blev privatiseret i Nederlandene i 1995. I den i hovedsagen omhandlede periode skulle VBS-afgiften kun betales af søgående skibe.

9 SVW's artikel 1, stk. 1, litra i), definerer sejladsvejledning som tilvejebringelse og opretholdelse af en sikker og glidende skibstrafik ved en systematisk og interaktiv indsats af en kombination af personale og infrastruktur.

10 Ifølge SVW's artikel 15c, stk. 1, skal kaptajnen, ejeren eller befragteren af et skib, der er omfattet af VBS-ordningen, betale VBS-afgiften og give de i forbindelse med fastsættelsen af afgiftens størrelse nødvendige oplysninger.

11 SVW's artikel 15d lyder:

»1. VBS-afgiften har til formål at dække statens omkostninger til sejladsvejledning, i det omfang denne udgør en individuel tjenesteydelse.

2. Den i stk. 1 omhandlede afgift skal betales til staten. Ved bekendtgørelse angives der sejlruter, hvor afgiften skal betales, og fastsættes kriterier for opkrævning af og fritagelse for afgifter.

3. Den i stk. 1 omhandlede afgift fastsættes ved ministeriel bekendtgørelse. Herved fastsættes der ligeledes regler vedrørende inddrivelse af og betalingsmåder for afgiften.«

12 Bestemmelserne i SVW's artikel 15d er blevet gennemført ved Besluit verkeersbegeleidingstarieven scheepvaartverkeer (bekendtgørelse om sejladsvejledningsafgifter for skibstrafik) af 4. november 1994 (*Staatsblad* 1994, nr. 807, herefter »BVS-bekendtgørelsen«). Ifølge BVS-bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, skal den ved ministeriel bekendtgørelse fastsatte VBS-afgift betales for sejlads med et søgående skib i følgende sejladsvejledningsområder:

a) Eems

b) Den Helder

c) Noordzeekanaal

d) Nieuwe Waterweg

e) Westerschelde.

13 I henhold til BVS-bekendtgørelsens artikel 4, stk. 1, bestemmes grundlaget for og størrelsen af den VBS-afgift, der skal betales, efter det søgående skibs længde, afrundet til hele meter, hvorved alene hele meter tages i betragtning.

14 Ifølge BVS-bekendtgørelsens artikel 5, stk. 1, skal VBS-afgiften ikke betales, såfremt et søgående skib hører til følgende kategorier:

a) søgående skibe med en længde på indtil 41 m

b) nederlandske krigsskibe

c) andre søgående skibe, der ejes eller administreres af staten

d) andre end nederlandske krigsskibe, såfremt dette er aftalt med de pågældende skibes flagstat

e) søgående skibe, der kommer fra en havn, en ankerplads eller liggeplads i et afgiftsområde, og som forlader indløbet for at gå til havs og derpå kommer tilbage til det samme indløb

f) søgående skibe, der anløber en nederlandsk havn, anker- eller liggeplads, uden at der dermed udføres nogen økonomisk aktivitet.

15 SVW's artikel 15d, stk. 3, er blevet gennemført ved Regeling verkeersbegeleidingstarieven scheepvaartverkeer (bekendtgørelse om sejladsvejledningsafgifter for skibstrafikken) af 14. september 1995 (*Nederlandse Staatscourant* 1995, nr. 8). Denne bekendtgørelse bestemmer, at der for skibe med en længde på 41 til 100 m skal betales en afgift på 250 NLG, mens hver følgende meter koster 17 NLG med et maksimum på 2 800 NLG for søgående skibe på 250 m og derover.

Hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

16 Inspecteur havde tilsendt henholdsvis Sea-Land, der er et amerikansk selskab med hjemsted i Wilmington (USA), og Nedlloyd, der er et nederlandsk selskab med hjemsted i Rotterdam (Nederlandene), fakturaer til opkrævning af VBS-afgiften. Disse to søtransportselskaber indgav en klage over fakturaerne. Inspecteur gav ved afgørelser af 5. februar 1996 og 15. og 19. maj 1996 ikke klagerne medhold. Ved domme af 19. januar 1998 gav Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Nederlandene) Sea-Land og Nedlloyd medhold i de sager, som var anlagt til

prøvelse af disse afgørelser, og annullerede som følge heraf afgørelserne. Inspecteur ankede disse domme til Raad van State.

17 Sea-Land og Nedlloyd nedlagde for den forelæggende ret påstand om, at VBS-afgiften er i strid med retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Forskelsbehandlingen mellem kanal/flodskibe og søgående skibe er nemlig for så vidt angår forpligtelsen til at betale VBS-afgift en forskelsbehandling, der er forbudt ved traktaten. De pågældende selskaber gjorde ligeledes gældende, at fritagelsen for betaling af VBS-afgiften til fordel for navnlig skibsfarten ad de indre vandveje må anses for en støtteforanstaltning som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1. Da denne støtteforanstaltning ikke er blevet anmeldt til Kommissionen, er den efter deres opfattelse ulovlig.

18 Ifølge Inspecteur er forpligtelsen til at deltage i VBS-ordningen og til at betale VBS-afgiften en lovlig foranstaltning, der uden forskel pålægges alle søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, uanset nationalitet. Såfremt VBS-ordningen alligevel udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, er den omfattet af den undtagelse, der er behandlet i Gebhard-dommen af 30. november 1995 (sag C-55/94, Sml. I, s. 4165), eller i det mindste af det hensyn til den offentlige sikkerhed, der er fastsat i traktatens artikel 56, sammenholdt med EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF). Endvidere har Inspecteur gjort gældende, at fritagelsen for betaling af VBS-afgiften gælder uden forskel uanset kanal/flodskibenes nationalitet. Der er således ingen konkurrencefordrejning på det relevante marked, nærmere bestemt skibsfarten ad de indre vandveje, og samhandelen inden for Fællesskabet påvirkes heller ikke mærkbart. Såfremt fritagelsen ikke desto mindre måtte anses for en støtteforanstaltning, har Inspecteur anført, at den økonomiske fordel er så lille, at den skal betragtes som en de minimis-støtte, der som sådan er lovlig. I øvrigt kan en offentlig finansiering af infrastruktur, som f.eks. VBS-afgiftsordningen, betragtes som en generel foranstaltning inden for den økonomiske politik.

19 Raad van State har anført, at ved hjælp af sejladsvejledningen kan skibsfarten i områder med stor trafiktæthed eller megen transport af farlige ladninger, der

medfører navigatoriske vanskeligheder, forsynes med oplysninger, der bl.a. har til formål at sikre navigationssikkerheden.

20 Ifølge den forelæggende ret udgør VBS-afgiften hverken direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. For det første er afgiften ikke afhængig af skibets flag. For det andet hviler den fritagelse for betaling af VBS-afgiften, der gælder for skibsfarten ad de indre vandveje på objektive grunde. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en forpligtelse til at deltage i VBS-ordningen, og den dertil hørende forpligtelse til at betale afgiften medfører en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. I tilfælde heraf skal det undersøges, om denne hindring henhører under de undtagelser, der er fastsat i traktaten, navnlig undtagelsen i traktatens artikel 56.

21 Den forelæggende ret har desuden rejst det spørgsmål, om fritagelsen for skibsfarten ad de indre vandveje udgør en støtteforanstaltning, der er forbudt i henhold til traktatens artikel 92. Fritagelsen for betaling af VBS-afgiften er ifølge den forelæggende ret berettiget i kraft af ordningens karakter og indre opbygning. Under alle omstændigheder er det tvivlsomt, om denne foranstaltning fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstater. I den forbindelse har den forelæggende ret anført, at det ikke kan antages, at den søgående skibsfart og skibsfarten ad de indre vandveje udgør ét marked, bl.a. for så vidt angår aksen Rotterdam-Antwerpen. Selv om det antages, at der er tale om en støtteforanstaltning, kan det ikke udelukkes, at denne skal betragtes som en de minimis-støtte.

22 Under disse omstændigheder har Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er identiske i de to hovedsager:

»1) a) Er en ordning som VBS-ordningen, for så vidt den indebærer en forpligtelse til at deltage i sejladsvejledning, en hindring for den frie

udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i forordning (EØF) nr. 4055/86, sammenholdt med EF-traktatens artikel 59 [...]?

b) I benægtende fald, forholder det sig anderledes, såfremt der kræves et vederlag for de tjenesteydelser, der udføres for deltagerne i ordningen?

c) Skal spørgsmål 1) b) besvares anderledes, såfremt dette vederlag afkræves trafikanter, der obligatorisk skal deltage i ordningen, men ikke de øvrige brugere deraf, som f.eks. skibsfarten ad de indre vandveje eller søgående skibe med en længde på under 41 m?

2) a) Såfremt en ordning som VBS-ordningen med den dertil knyttede afgiftspligt udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, er denne hindring da omfattet af den i EF-traktatens artikel 56 [...] fastsatte undtagelse for bestemmelser, som er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed?

b) Er det af betydning for svaret på det under a) stillede spørgsmål, om afgiften er højere end den virkelige kostpris for den specielle tjenesteydelse, som udføres for det enkelte skib?

3) Såfremt en ordning som VBS-ordningen med den dertil knyttede afgiftspligt udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, og denne hindring ikke er berettiget i henhold til EF-traktatens artikel 56 [...] kan denne hindring da være berettiget, enten fordi den kun indeholder en »salgsbestemmelse« som omhandlet i Keck og Mithouard-dommen, og der herved ikke er tale om forskelsbehandling, eller fordi den opfylder de kriterier, som Domstolen har udviklet herfor i andre domme, navnlig i Gebhard-dommen?

4) a) Skal en ordning i en medlemsstat som VBS-ordningen anses for en støtteforanstaltning som omhandlet i EF-traktatens artikel 92 [...] for så vidt den fritager bestemte grupper af deltagere i ordningen, navnlig skibsfarten ad de indre vandveje, fra forpligtelsen til at betale afgiften?

b) I bekræftende fald, er denne støtteforanstaltning da omfattet af denne bestemmelses forbud?

c) Såfremt også spørgsmål 4) b) besvares bekræftende, har subsumeringen som en i henhold til fællesskabsretten forbudt støtteforanstaltning da, bortset fra for de fritagne deltagere, efter fællesskabsretten ligeledes følger for det vederlag, som det er pålagt de forpligtede deltagere at betale?«

23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. december 1996 er sagerne C-430/99 og C-431/99 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

De tre første spørgsmål

24 Med sine tre første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 4055/86, sammenholdt med traktatens artikel 56 og 59, er til hinder for en sejladsvejledningsordning som VBS-ordningen i hovedsagen, der pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, der obligatorisk skal deltage i ordningen, en afgift, mens andre skibe, som f.eks. kanal- og flodskibe, er fritaget for afgiften.

25 Indledningsvis bemærkes, at hvad angår det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 4055/86 fremgår det af selve ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 1, at den finder anvendelse på søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande.

26 Hvad angår det personelle anvendelsesområde for forordning nr. 4055/86 bemærkes, at i henhold til forordningens artikel 1, stk. 1 og 2, gælder den frie adgang til at udføre søtransport for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den person, for hvem søtransporten udføres, og for statsborgere i medlemsstaterne, såfremt de er hjemmehørende uden for Fællesskabet, samt for rederier, der er etableret uden for Fællesskabet, men kontrolleret af statsborgere i en medlemsstat, for så vidt deres skibe er registreret i denne medlemsstat i overensstemmelse med dennes lovgivning.

27 EF-traktatens artikel 58 (nu artikel 48 EF), der ifølge artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 4055/86 finder anvendelse på de forhold, der er omfattet af denne forordning, bestemmer i stk. 1, at selskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Fællesskabet, ligestilles med personer, der er statsborgere i medlemsstaterne.

28 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de faktiske omstændigheder i hovedsagen faktisk omfattes af forordning nr. 4055/86's anvendelsesområde, således som dette er beskrevet i denne doms præmis 25 og 26.

29 Gennemgangen nedenfor bygger på den forudsætning, at dette er tilfældet, også selv om det kun måtte gælde en af de nævnte situationer.

30 Det bemærkes, at ved forordning nr. 4055/86, der er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 84, stk. 2, er der truffet foranstaltninger om anvendelsen inden for søtransportsektoren af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i traktatens artikel 59. Domstolen har i øvrigt udtalt sig i denne retning, idet den har fastslået, at den personkreds, som fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande gælder for, fastlægges i nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, i vendinger, der stort set svarer til de i traktatens artikel 59 anvendte vendinger (jf. dom af 5.10.1994, sag C-381/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5145, præmis 10).

31 Desuden fremgår det bl.a. af artikel 1, stk. 3, og artikel 8 i forordning nr. 4055/86, at i kraft af forordningen finder samtlige traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser anvendelse på de forhold, som er omfattet af forordningen (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 11-13).

32 Det bemærkes imidlertid, at efter fast retspraksis kræver fri udveksling af tjenesteydelser i traktatens artikel 59's forstand ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære yderligere ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser (jf. bl.a. dom af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, præmis 56, af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 33, og af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 21). I medfør af denne regel kan retten til fri udveksling af tjenesteydelser ligeledes påberåbes af en virksomhed over for den stat, hvor den er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 14, og dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 11).

33 I den forbindelse skal det fastslås, at for så vidt som VBS-ordningen pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover en afgift og fritager kanal-

og flodskibe, uanset deres flag og nationaliteten af de virksomheder, som skibene tilhører, indebærer den ikke nogen direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

34 Sea-Land og Nedlloyd, støttet af Kommissionen, har gjort gældende, at den pågældende ordning indirekte forskelsbehandler dem på grundlag af nationalitet, da skibsfarten ad de indre vandveje, der for langt de fleste skibes vedkommende sejler under nederlandsk flag, er fritaget for at betale VBS-afgiften. De søgående skibe, der sejler under en medlemsstats flag, tilhører normalt indenlandske erhvervsdrivende, mens redere fra andre medlemsstater normalt ikke ejer skibe, der er indregistreret i den pågældende stat.

35 Disse argumenter kan ikke tiltrædes.

36 Selv om traktatens artikel 59 og artikel 60, stk. 3 (nu artikel 50, stk. 3, EF), forbyder alle former for skjult forskelsbehandling, som, skønt de er baseret på tilsyneladende neutrale kriterier, rent faktisk fører til det samme resultat (jf. bl.a. dom af 3.2.1982, forenede sager 62/81 og 63/81, Seco og Desquenne & Giral, Sml. s. 223, præmis 8), står det også fast, at en forskellig behandling kun udgør forskelsbehandling, hvis de pågældende situationer er sammenlignelige (jf. bl.a. dom af 9.11.1995, sag C-479/93, Francovich, Sml. I, s. 3843, præmis 23, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 84).

37 Som det fremgår af forelæggelsesdommene, er der i denne sag objektive forskelle mellem søgående skibe med en længde på 41 m og kanal- og flodskibe, navnlig hvad angår deres respektive markeder. Disse forskelle viser i øvrigt, at de to kategorier af transportmidler ikke befinder sig i sammenlignelige situationer.

38 Imidlertid må det fastslås, at for så vidt som den i hovedsagen omhandlede VBS-ordning pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover en afgift, kan ordningen være til gene for præsteringen af sådanne tjenesteydelser eller gøre den mindre interessant, hvorfor den udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i samme retning dommen i sagen Analir m.fl., præmis 22).

39 Der er grund til at bemærke, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagermedlemsstatens område. De nationale regler må for at kunne opfylde dette begrundelseskrav være et passende middel for gennemførelsen af det tilstræbte mål og ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette (jf. bl.a. dommen i sagen Analir m.fl., præmis 25).

40 For det første anvendes VBS-ordningen som fastslået ovenfor ikke på en måde, der er udtryk for forskelsbehandling.

41 For så vidt dernæst angår spørgsmålet, om der foreligger tvingende almene hensyn, der kan begrunde den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af den pågældende ordning, bemærkes, at hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed er et af de hensyn, som i medfør af traktatens artikel 56, stk. 1, kan begrunde restriktioner, der følger af en særordning, som finder anvendelse på udenlandske statsborgere. Hensynet til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed kan derfor i princippet også begrunde en national foranstaltning, der, som det er tilfældet i hovedsagen, finder anvendelse uden forskel (jf. i samme retning dom af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 28).

42 Imidlertid udgør en sejladsvejledning, der gives inden for rammerne af VBS-ordningen, en tjenesteydelse inden for søfarten, der er væsentlig for at sikre den offentlige sikkerhed i kyst- og havnevand, og VBS-afgiften, der pålægges

søgående skibe med en længde på 41 m eller derover som brugere af denne tjenesteydelse, bidrager til det almene hensyn, der udgøres af den offentlige sikkerhed i disse vande.

43 Endelig bemærkes for så vidt angår spørgsmålet om forholdsmæssighed, at der for så vidt som VBS-ordningen pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover en VBS-afgift, opfylder den dette kriterium, idet der er en reel sammenhæng mellem omkostningerne ved denne tjenesteydelse, som disse skibe drager fordel af, og afgiftens størrelse. Dette ville bl.a. ikke være tilfældet, såfremt et sådant beløb omfattede omkostningsfaktorer, der måtte tilskrives andre skibskategorier end søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, som f.eks. navnlig kanal og flodskibe.

44 De første tre spørgsmål skal herefter besvares således, at for så vidt angår situationer, der er omfattet af forordning nr. 4055/86's anvendelsesområde, er forordningen, sammenholdt med traktatens artikel 56 og 59, ikke til hinder for en sejladsvejledningsordning som VBS-ordningen i hovedsagen, der pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, der obligatorisk skal deltage i ordningen, en afgift, mens andre skibe, som f.eks. kanal- og flodskibe er fritaget for afgiften, idet der er en reel sammenhæng mellem afgiftens størrelse og omkostningerne ved denne tjenesteydelse, som disse søgående skibe drager fordel af.

Det fjerde spørgsmål

45 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en sejladsvejledningsordning som VBS-ordningen i hovedsagen udgør en støtteforanstaltning som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 1, for så vidt som

den pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, der obligatorisk skal deltage i ordningen, en afgift, mens den fritager andre skibe, navnlig kanal og flodskibe, for afgiften.

46 Det skal hertil bemærkes, at det ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. navnlig dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59). Domstolen har imidlertid udtalt, at den ikke kan træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den af den nationale retsinstans ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en brugbar besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.7.2000, sag C-36/99, Idéal tourisme, Sml. I, s. 6049, præmis 20).

47 Det må fastslås, at det fjerde spørgsmål er uden relevans for afgørelsen af hovedsagen, der vedrører Sea-Lands og Nedlloyds forpligtelse til at betale VBS-afgiften. I den foreliggende sag kan personer, der skal betale en afgift, ikke unddrage sig betaling under henvisning til, at den fritagelse, der gælder for andre personer, er statsstøtte (jf. dom af 20.9.2001, sag C-390/98, Banks, Sml. I, s. 6117, præmis 80).

48 Det findes herefter ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostningerne

49 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Raad van State ved domme af 4. november 1999, for ret:

For så vidt angår situationer, der er omfattet af anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) 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, er forordningen, sammenholdt med EF-traktatens artikel 56 og 59 (efter ændring nu artikel 46 EF

og 49 EF), ikke til hinder for en sejladsvejledningsordning, som »verkeersbegeleidingssysteem« i hovedsagen, der pålægger søgående skibe med en længde på 41 m eller derover, der obligatorisk skal deltage i ordningen, en afgift, mens andre skibe, som f.eks. kanal- og flodskibe er fritaget for afgiften, idet der er en reel sammenhæng mellem afgiftens størrelse og omkostningerne ved denne tjenesteydelse, som disse søgående skibe drager fordel af.

Macken Gulmann Puissochet

Schintgen Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juni 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling