

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C. O. LENZ

van 11 mei 1994 *

Inhoud

A — Inleiding	I - 4357
B — Standpuntbepaling	I - 3463
Betekenis en strekking van de prejudiciële vragen	I - 3463
Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen	I - 3464
Beantwoording van de prejudiciële vragen	I - 3466
I — Het Marpol-Verdrag en in het bijzonder de vraag, of dit als zodanig deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht	I - 3466
II — De overige door de verwijzende rechter genoemde bepalingen en beginselen	I - 3466
De artikelen 84 en 130 R EEG-Verdrag	I - 3467
Artikel 3, sub f, EEG-Verdrag (in samenhang met de artikelen 85 e.v. EEG-Verdrag)	I - 3467
Artikelen 30 e. v. EEG-Verdrag	I - 3468
Artikel 48 EEG-Verdrag	I - 3471
Artikel 52 EEG-Verdrag	I - 3472
Het beginsel van vrijheid van dienstverrichting	I - 3473
1. Verordening nr. 4055/86	I - 3473
2. Het vereiste van vervoer tussen de Lid-Staten onderling of tussen de Lid-Staten en derde landen	I - 3474
3. Het vereiste aanknopingspunt van het vervoer met het gemeenschaps- recht	I - 3475
4. De vraag, of sprake is van een ontoelaatbare beperking van het vrij ver- richten van diensten	I - 3477
a) Het gestelde ontbreken van een (absoluut) lozingsverbod in andere Lid-Staten	I - 3477
b) Beperking van het lozingsverbod buiten Italiaanse territoriale wateren tot Italiaanse schepen	I - 3477
c) De vraag, of sprake is van een non-discriminatoire belemmering van het vrij verrichten van diensten	I - 3478
aa) Het criterium om te beoordelen, of de Italiaanse regeling inbreuk maakt op de vrijheid van dienstverrichting van de betrokken ondernemer	I - 3478
bb) Toepassing van dit criterium op het onderhavige geval	I - 3481
cc) Rechtvaardiging van de inbreuk om redenen verband houdend met de milieubescherming	I - 3483

* Oorspronkelijke taal: Duits.

Artikel 7 EEG-Verdrag	I - 3484
Het evenredigheidsbeginsel	I - 3484
C — Conclusie	I - 3485

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

wateren, meestal in een zone tussen 12 en 24
zeemijl van de Italiaanse basislijnen.

A — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft vragen omtrent de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van nationale bepalingen inzake milieubescherming op het gebied van de zeevaart.
2. Deze vragen zijn opgeworpen door de Pretore di Ravenna in een aldaar dienende strafzaak tegen M. Peralta, een Italiaanse onderdaan. Peralta is gezagvoerder van het onder Italiaanse vlag varende tankschip Acrux, dat wordt geëxploiteerd door de rederij Diego Cali & Figli te Genua (Italië); dit schip is speciaal uitgerust voor het vervoer van chemicaliën. Peralta wordt ten laste gelegd, tussen januari en maart 1990 als gezagvoerder meermaals water in zee te hebben geloosd dat was gebruikt voor het reinigen van tanks die hadden gediend voor het vervoer van natriumhydroxyde. Blijkens de stukken gebeurde dit buiten de territoriale
3. Een dergelijke handeling is strafbaar ingevolge de artikelen 16, 17 en 20 van de Italiaanse wet nr. 979 van 31 december 1982 inzake de bescherming van de zee. Artikel 16, lid 1, behelst onder meer een verbod voor alle schepen om de in bijlage A bij deze wet genoemde stoffen (waaronder ook natriumhydroxyde) binnen de Italiaanse territoriale wateren in zee te lozen. Krachtens artikel 16, lid 2, geldt dit verbod voor *onder Italiaanse vlag varende schepen ook buiten de territoriale wateren*. Voor de toepasselijke strafmaat wordt in artikel 17 verwezen naar de daaropvolgende artikelen.
4. Luidens artikel 20, lid 1, wordt de gezagvoerder van een schip onder Italiaanse vlag (bij deelneming aan het strafbare feit ook de reder of eigenaar van het vaartuig) in geval van overtreding van artikel 16 gestraft met een gevangenisstraf van ten minste twee maanden en ten hoogste twee jaar en met een geldboete van ten minste 500 000 en ten hoogste 10 miljoen LIT; in geval van schuld delict worden deze straffen met de helft verminderd. Krachtens artikel 20, lid 2, gelden deze bepalingen ook voor gezagvoerders van onder andere vlag varende schepen.

5. Ingevolge artikel 20, lid 3, wordt in geval van veroordeling voor een strafbaar feit krachtens artikel 20, lid 1, de beroepsvergunning van de gezagvoerder van een schip overeenkomstig artikel 1083 van de codice della navigazione geschorst, wanneer hij de Italiaanse nationaliteit bezit. Volgens laatstbedoelde bepaling verliest de veroordeelde ingevolge de schorsing van zijn beroepsvergunning voor de zeevaart voor een periode van twee weken tot twee jaar het recht, elke functie te vervullen of elke dienst te verrichten waarvoor een dergelijke vergunning is vereist.

6. Teneinde dit verbod van lozing in zee te kunnen naleven, moeten dus andere methoden worden gebruikt om, bij voorbeeld na het reinigen van tanks zoals in casu het geval was, het tankwaswater te verwijderen. Dienaangaande heeft Peralta in zijn memorie melding gemaakt van bepaalde installaties waar de vloeistoffen vóór verwijdering worden gezuiverd.¹ Deze installaties zouden evenwel slechts in bepaalde Italiaanse havens voorhanden zijn, doch niet in havens in andere landen, althans niet voor tankwaswater zoals dat waarover het in deze zaak gaat. Deze vloeistoffen moeten in speciale reservoirs aan boord worden bewaard totdat zij door het betrokken schip zelf of door kleinere tank-schepen aan de bedoelde installaties kunnen worden afgegeven.

7. Voor de nationale rechter heeft Peralta gesteld, dat voornoemde Italiaanse bepalingen niet van toepassing zijn op zijn geval en

heeft hij verzocht, het Hof van Justitie de thans voorgelegde vragen te stellen. Uit deze vragen en uit de verklaringen van partijen die opmerkingen hebben ingediend, kan worden opgemaakt wat de achtergrond is van de grieven die hij tegen de Italiaanse regeling aanvoert. De hem ten laste gelegde gedraging blijkt namelijk volgens de bepalingen van het *Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen*, in de versie van het Protocol van 1978 bij dit Verdrag² (hierna: „Marpol-Verdrag”), als zodanig niet verboden te zijn, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Volgens Peralta is het overigens hieraan te wijten, dat in de havens in andere landen geen installaties als hierboven bedoeld voorhanden zijn.

8. In overeenstemming met een aanbeveling van de Raad³ is het Marpol-Verdrag door bijna⁴ alle Lid-Staten, waaronder Italië, ondertekend. De Gemeenschap als zodanig is geen partij bij dit Verdrag. Luidens artikel 3, lid 1, is dit Verdrag onder meer van toepassing op schepen die gerechtigd zijn de vlag van een partij bij het Verdrag te voeren. Overeenkomstig de in de preambule omschreven doelstelling om de verontreiniging van het mariene milieu door olie en andere schadelijke stoffen door middel van regels met een universele strekking te beëindigen, respectievelijk te verminderen, zijn voor de lozing van dergelijke stoffen een aantal verbodsbepalingen en beperkingen vastgesteld. Op overtreding hiervan is arti-

1 — Blijkens een toelichting op een voorstel tot wijziging van voornoemde bepalingen wordt het voor het reinigen gebruikte water, na behandeling in de installaties op het vaste land, in zee geloosd.

2 — United Nations Treaty Series, delen 1340 en 1341, nr. 22484.

3 — Aanbeveling 78/584/EEG van 26 juni 1978 betreffende de bekrachtiging van Verdragen inzake de veiligheid van het vervoer ter zee (PB 1978, L 194, blz. 17).

4 — Ierland en Luxemburg zijn niet tot het Verdrag toegetreden.

kel 4 van het Verdrag van toepassing, bepallende:

„1) Elke overtreding van de bepalingen van dit Verdrag wordt verboden en strafbaar gesteld krachtens de wetgeving van de Administratie van het betrokken schip, ongeacht waar de overtreding zich voordoet. Indien de Administratie van een dergelijke overtreding op de hoogte is gesteld en ervan overtuigd is dat voldoende bewijsmateriaal voorhanden is om een rechtsvervolging in te stellen met betrekking tot de beweerde overtreding, neemt zij ten spoedigste dergelijke stappen overeenkomstig haar wetgeving.

2) Elke overtreding van de bepalingen van dit Verdrag binnen de rechtsmacht van een Partij bij het Verdrag wordt verboden en strafbaar gesteld krachtens de wetgeving van die Partij. Wanneer zich een dergelijke overtreding voordoet,

a) stelt de betrokken Partij een rechtsvervolging in krachtens de eigen wet, ofwel

b) verschaft de betrokken Partij de Administratie van het schip de inlichtingen en het bewijsmateriaal waarover zij beschikt, om aan te tonen dat zich een overtreding heeft voorgedaan.

3) In gevallen waarin de inlichtingen of het bewijsmateriaal met betrekking tot enige schending van dit Verdrag door een schip, worden verschaft aan de Administratie van dat schip⁵, stelt de Administratie de Partij die de inlichtingen of het bewijsmateriaal heeft verschaft, alsmede de Organisatie, onverwijld in kennis van de genomen stappen.

4) De ingevolge dit artikel krachtens de wetten van een Partij vastgestelde straffen dienen streng genoeg te zijn om schending van dit Verdrag tegen te gaan; zij dienen even streng te zijn, ongeacht het gebied waar de schending zich voordoet.”

9. De voorwaarden waaronder tankwaswater als waarover het thans gaat in zee kan worden geloosd, zijn neergelegd in bijlage II bij het Marpol-Verdrag (aangezien het om andere schadelijke stoffen dan olie gaat).

10. In Voorschrift 3, lid 1, van bijlage II worden de schadelijke vloeistoffen ingedeeld in vier categorieën, A tot D, die overeenkomen met de in alfabetische volgorde afnemende graden van schadelijke werking. Volgens de door de Commissie verschaft inlichtingen was natriumhydroxyde ten tijde van de feiten ingedeeld in categorie C (maar later in de lagere categorie D). Voorschrift 3,

⁵ — Luidens artikel 2, punt 5, van het Verdrag is onder „Administratie” te verstaan, de regering van de staat aan wiens gezag het schip is onderworpen.

lid 1, sub c, omschrijft stoffen van de categorie C als volgt:

„Schadelijke vloeistoffen die, wanneer zij bij het schoonmaken van tanks of het verwijderen van ballast in zee worden geloosd, een gering gevaar zouden opleveren voor hetzij mariene hulpbronnen, hetzij de gezondheid van de mens, of die geringe schade zouden toebrengen aan het genoegzaam dat de zee verschaft of aan ander rechtmatig gebruik van de zee en derhalve een bijzondere behandeling vereisen.”

11. Voorschrift 5, lid 3, van bijlage II bepaalt ten aanzien van deze categorie stoffen:

„(Het lozen in zee zal) verboden zijn van stoffen van categorie C zoals omschreven in Voorschrift 3 (1) (c) van deze Bijlage, of van stoffen die voorlopig als zodanig zijn ingedeeld, of van ballastwater, tankwaswater, of van andere restanten of mengsels die dergelijke stoffen bevatten, behalve wanneer aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) het schip vervolgt zijn vaarroute met een snelheid van ten minste 7 knopen, in geval van schepen met eigen voortstuwing, of van ten minste 4 knopen, in geval van schepen zonder eigen voortstuwing;

b) de werkwijze en voorzieningen voor het lozen zijn goedgekeurd door de Administratie. Deze werkwijzen en voorzieningen moeten zijn gebaseerd op de door de Organisatie⁶ ontwikkelde normen en dienen te verzekeren dat concentratie, snelheid en hoeveelheid van de uitstromende vloeistof zodanig zijn, dat de concentratie van de stof in de volgstroom van het schip 10 delen per miljoen niet overschrijdt;

c) de maximum hoeveelheid van de uit elke tank en de daarmee verbonden pijpleidingen geloosde lading bedraagt niet meer dan de maximum hoeveelheid, toegelaten in overeenstemming met de werkwijzen bedoeld onder (b) van dit lid, welke hoeveelheid in geen geval groter mag zijn dan 3 m³ of 1/1000ste van de tankinhoud in m³;

d) het lozen geschiedt onder de waterlijn, rekening houdende met de plaats van de zeewaterinlaten; en

e) het lozen geschiedt op een afstand van ten minste 12 zeemijlen van het dichtstbijzijnde land en in water van ten minste 25 meter diepte.”

⁶ — Luidens artikel 2, punt 7, van het Verdrag wordt onder „Organisatie” verstaan de Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie.

12. Voor zogenoemde bijzondere gebieden gelden in geval van stoffen van categorie C de speciale — strengere — voorwaarden van voorschrift 5, lid 9. Als bijzondere gebieden in de zin van bijlage II worden evenwel alleen het Baltische-Zeegebied en het Zwarte-Zeegebied (voorschrift 1, punt 7) aangemerkt.

13. Buiten het Marpol-Verdrag lijken er geen andere bronnen van internationaal recht, met inbegrip van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, te bestaan, waaraan de handelwijze van Peralta zou kunnen worden getoetst.

14. Dienaangaande zij opgemerkt, dat bij de voorschriften inzake de bescherming van de zeeën tegen verontreiniging onderscheid wordt gemaakt tussen twee, zij het nauw met elkaar verwante, soorten van verontreiniging: verontreiniging als gevolg van „lozing” door schepen en het zogenoemde „storten”, dat in wezen neerkomt op het zich ontdoen van afval in zee.⁷ Zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, is het Marpol-Verdrag op eerstgenoemde situatie van toepassing. Volgens artikel 2, lid 3, sub b-i, wordt onder „lozen” niet verstaan het storten in de zin van het Verdrag van Londen van 29 december 1972 ter voorkoming van verontreiniging van de zee door

het storten van afval en vuil. Omgekeerd wordt onder storten in de zin van laatstbedoeld Verdrag niet begrepen het zich op zee ontdoen van afval of andere stoffen behorende bij of afkomstig van de normale exploitatie van schepen (artikel III, lid 1, sub b-i, van het Verdrag van Londen). Hieruit volgt dat, indien het Marpol-Verdrag van toepassing is, de in geding zijnde situatie niet tegelijkertijd onder het Verdrag van Londen kan vallen.

15. Wat het gemeenschapsrecht betreft, moet om te beginnen worden gewezen op het bij besluit van de Raad van 25 juli 1977⁸ gesloten Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging en het Protocol inzake de voorkoming van verontreiniging van de Middellandse Zee door storten vanuit schepen en luchtvaartuigen. Ook aan het Verdrag en het Protocol ligt bovengenoemd onderscheid tussen lozen en storten ten grondslag. Het Protocol regelt het storten van verschillende categorieën van stoffen op basis van de aan het Verdrag van Londen ontleende omschrijving van dit begrip. Naar aanleiding van een vraag van het Hof heeft de Commissie bevestigd, dat de bepalingen van het Protocol op het onderhavige geval niet van toepassing zijn. Wat het storten in de zin van het Marpol-Verdrag betreft, bevat artikel 6 van het door de Gemeenschap gesloten Verdrag slechts een algemene clause, zonder dat er evenwel van het Marpol-Verdrag onafhankelijke criteria zijn opgesteld.

7 — Zie Churchill/Lowe, *The law of the sea*, Manchester, 1988, blz. 243. Zie ook de artikelen 210 en 211 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, dat op 30 april 1982 te New York is aanvaard en op 10 december 1982 te Montego Bay, Jamaica is opgesteld voor ondertekening (Derde Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties — Trb. 1984, deel XVII, document A/62/122 en rectificatie, blz. 157-231).

8 — PB 1977, L 240, blz. 1.

16. Voorts dient te worden herinnerd aan richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.⁹ Deze richtlijn, die van toepassing is op oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zee-wateren, kustwateren en grondwateren, geldt evenwel niet voor bedrijfsmatige lozingen en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in territoriale zee-wateren.

17. Ten slotte heeft de Raad bij beschikking een communautair informatiesysteem ingesteld voor de controle op en de beperking van de verontreiniging van de zee door olie en andere gevaarlijke stoffen.¹⁰ Ook deze beschikking bevat geen criteria die van belang zouden kunnen zijn voor de in het hoofdgeding aan Peralta ten laste gelegde gedragingen.

18. In deze feitelijke en juridische context heeft de Pretura circondariale di Ravenna het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Zijn de in de artikelen 16 en 20 van wet nr. 979/82 neergelegde bepalingen te

beschouwen als bij artikel 62 EEG-Verdrag verboden beperkingen in de zin van de artikelen 7, 48, 52, en 59 EEG-Verdrag, op grond dat zij niet worden gerechtvaardigd door objectieve redenen verband houdend met de bescherming van het openbaar belang van de betrokken staat?

2) Is bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht met de in vraag 1 genoemde gemeenschapsrechtelijke voorschriften verenigbaar een nationale wettelijke regeling als de onderhavige, die op bepaalde gedragingen van de eigen onderdanen strafsancities stelt, die niet gelden voor identieke gedragingen van andere gemeenschapsonderdanen?

Wanneer deze strafrechtelijke regeling onder meer voor de gezagvoerder van het schip de automatische en verplichte bijkomende straf inhoudt van een tijdelijke schorsing van de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden, is zij dan verenigbaar met het in het gemeenschapsrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel?

3) Kan bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de omstandigheid dat strafrechtelijke maatregelen aan de Lid-Staten voorbehouden blijven, van invloed zijn op de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden, zoals het vrije verkeer van goederen en personen, en, inzonderheid, vormen de in de artikelen 16 en 20 van wet nr. 979/82 neergelegde bepalingen een belemmering voor de uitoefening van deze vrijheden?

9 — Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 (PB 1976, L 129, blz. 23), zoals later gewijzigd.

10 — Beschikking 86/85/EEG van 6 maart 1986 (PB 1986, L 77, blz. 33), gewijzigd bij beschikking 88/346/EEG van 16 juni 1988 (PB 1988, L 158, blz. 32).

- 4) Staan de gemeenschapsrechtelijke beginselen op milieugebied, inzonderheid het in de artikelen 130 R en volgende EEG-Verdrag neergelegde beginsel van preventief handelen, in de weg aan de wettelijke regeling van een Lid-Staat die aan nationale schepen een absoluut verbod oplegt om buiten de territoriale wateren koolwaterstoffen en andere schadelijke stoffen te lozen, zodat dergelijke schepen een alternatief lozingsstelsel moeten gebruiken, dat in elk opzicht ondoelmatig is en hoe dan ook in strijd is met de verplichtingen die die staat op internationaal niveau op zich heeft genomen en ter uitvoering waarvan communautaire maatregelen zijn vastgesteld?
- 5) Staan de communautaire beginselen die beogen te waarborgen dat onder de verrichters van zee -en havendiensten van de Gemeenschap een vrije, maar eerlijke mededinging zonder kunstmatige verstoringen tot stand komt en dat bij de voldoening aan de vraag naar diensten zo weinig mogelijk schade wordt berokkend aan het milieu, in het bijzonder de artikelen 3, sub f, en 84 EEG-Verdrag, in de weg aan een nationale wettelijke regeling zoals die van de artikelen 16 (17) en 20 van wet nr. 979/82, die enkel aan onder nationale vlag varende schepen een absoluut verbod oplegt, buiten de territoriale wateren voor het reinigen van tanks gebruikte vloeistoffen te lozen, ook al zijn deze schepen uitgerust met zeer kostbare ontsmettingsinstallaties die zijn voorgescreven in door de Lid-Staten van de Gemeenschap geratificeerde internationale verdragen, waardoor de mededinging tussen de zeehavens en de scheepvaartmaatschappijen in de Gemeenschap wordt verstoord?
- 6) Is artikel 30 EEG-Verdrag verenigbaar met een nationale wettelijke regeling van een Lid-Staat, die enkel aan onder nationale vlag varende schepen, ook al zijn die uitgerust met de in internationale verdragen voorgescreven zeer dure apparatuur, een absoluut verbod oplegt om buiten de territoriale wateren koolwaterstoffen en andere schadelijke stoffen te lozen, zodat die schepen verplicht zijn bijzondere technieken en een alternatief lozingsstelsel te gebruiken dat ondoeltreffend, duur en hoe dan ook in strijd is met de verplichtingen die deze staat op internationaal niveau op zich heeft genomen en ter uitvoering waarvan communautaire maatregelen zijn vastgesteld? Kunnen inzonderheid de onderhavige strafsancities en de economische lasten die op kennelijk discriminerende en volledig irrationele wijze uitsluitend de nationale vloot treffen, worden beschouwd als maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen, nu die lasten extra kosten meebrengen, die de prijs van de vervoerde goederen en bovendien ook de invoer beïnvloeden?"

B — Standpuntbepaling

Betekenis en strekking van de prejudiciële vragen

19. 1. Zoals de Commissie terecht opmerkt, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het van strafrechtelijke sancties — de schorsing van de beroepsvergunning daaronder

begrepen — voorziene lozingsverbod naar Italiaans recht, verenigbaar is met de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen en beginselen van gemeenschapsrecht.

20. Ik betwijfel of de Pretore di Ravenna daarnaast ook het vraagstuk aan de orde wilde stellen, of de sanctie van schorsing van de beroepsvergunning als zodanig verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De tweede vraag, die eventueel op deze problematiek ziet, is tamelijk vaag geformuleerd. Wat er verder ook van zij, ik zal hieronder ook op dit aspect ingaan, om er zeker van te zijn dat het hele door de prejudiciële verwijzing bestreken terrein wordt besproken.

21. 2. Bovendien lijkt het mij nuttig, de strekking van de prejudiciële vragen nader te preciseren in het licht van de ons bekende feiten.

22. Enerzijds is het in de vierde vraag genoemde verbod tot lozing van „koolwaterstof” in de onderhavige context zonder belang, omdat natriumhydroxyde niet onder deze categorie stoffen valt. Dit betekent in het bijzonder, dat bijlage I bij het Marpol-Verdrag geen toepassing vindt (maar daarentegen wel de in de inleiding van deze conclusie genoemde bepalingen van bijlage II). Anderzijds moeten de vragen 1 tot en met 3 ondanks hun algemene bewoordingen worden onderzocht in het kader van de concrete

schending die *ratione loci* buiten de *territoriale wateren* zou hebben plaatsgevonden, zoals blijkt uit de bewoordingen van de vragen 4 tot en met 6 en de door Peralta in zijn memorie verstrekte gegevens.¹¹

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

23. Geen van de partijen heeft de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen in twijfel getrokken. De Commissie verwijst enkel naar vaste rechtspraak, volgens welke het Hof in het kader van de procedure van artikel 177 weliswaar niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationaal recht met het gemeenschapsrecht, doch de verwijzende rechter de uitleggingsgegevens kan verschaffen die hem in staat zullen stellen de voor hem opgeworpen rechtsvraag op te lossen.¹²

24. Hieraan zij toegevoegd, dat de prejudiciële vragen mijns inziens ook niet op grond van een ontoereikende motivering van de verwijzingsbeschikking als niet-ontvankelijk kunnen worden aangemerkt. Volgens het arrest Telemarsicabruzzo e. a.¹³ moet de

11 — Zie hierboven, punt 2.

12 — Arrest van 23 november 1989, zaak C-150/88, Parfumeriefabrik 4711, Jurispr. 1989, blz. 3891, r. o. 11 en 12).

13 — Arrest van 26 januari 1993, gevoegde zaken C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Jurispr. 1993, blz. I-393; zie ook de beschikkingen van 19 maart 1993, zaak C-157/92, Banchemo, Jurispr. 1993, blz. I-1085, en 26 april 1993, zaak C-386/92, Monin Automobiles, Jurispr. 1993, blz. I-2049.

motivering van de verwijzingsbeschikking weliswaar aan bepaalde minimumeisen voldoen, om het Hof in staat te stellen een voor de verwijzende rechter nuttige uitlegging te geven, doch in casu kan een dergelijke nuttige uitlegging ook dan worden gegeven wanneer de nationale rechter in zijn motivering van de verwijzingsbeschikking de feitelijke en juridische context van de onderhavige zaak niet in bijzonderheden heeft uiteengezet.¹⁴

25. De — niet bijzonder ingewikkelde — context van de gedraging die tot de strafvervolgving van Peralta heeft geleid, is in de verwijzingsbeschikking uiteengezet. Alleen zou nog moeten worden bevestigd, dat de schendingen van de Italiaanse milieuwetgeving buiten de territoriale wateren hebben plaatsgevonden. Wat de juridische situatie betreft, heeft de verwijzende rechter de toepasselijke bepalingen van het Italiaanse recht vermeld. Zoals blijkt uit de formulering van de vragen, gaat het om een van sancties voorziene wettelijke regeling die „enkel aan onder nationale vlag varende schepen een absoluut verbod oplegt, buiten de territoriale wateren voor het reinigen van tanks gebruikte vloeistoffen te lozen”¹⁵ en „onder meer voor de gezagvoerder van het schip de automatische en verplichte bijkomende straf inhoudt van een tijdelijke schorsing van de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden”.¹⁶

26. Uit de vragen kan evenwel niet worden afgeleid, welke precieze consequenties zijn verbonden aan het lozingsverbod voor schepen onder Italiaanse vlag.¹⁷ Peralta heeft in de schriftelijke procedure dienaangaande aanvullende gegevens verstrekt. Weliswaar kan worden betwijfeld, of deze gegevens voldoende nauw samenhangen met de in de verwijzingsbeschikking meegedeelde gegevens, doch ook indien dit niet het geval was, zou dit niet de niet-ontvankelijkheid van de hele prejudiciële verwijzing meebrengen. De andere feiten kunnen immers inhoudelijk van dit aspect worden losgekoppeld en ook onafhankelijk daarvan vanuit juridisch oogpunt worden onderzocht. Dat de door Peralta verstrekte gegevens mogelijk geen verband houden met de gegevens uit de verwijzingsbeschikking, zou derhalve enkel tot gevolg hebben, dat zij bij het onderzoek van de prejudiciële vragen buiten beschouwing moeten blijven.¹⁸

27. De nationale rechter heeft evenmin de internationale juridische context gepreciseerd. Hij heeft integendeel volstaan met een verwijzing naar de („relevante” of ook nog „door de Lid-Staten van de Gemeenschap geratificeerde”) „internationale verdragen” en naar de „verplichtingen” die de betrokken staat „op internationaal niveau” op zich heeft genomen. Wanneer het, zoals in casu, om genoegzaam afgebakende feiten gaat, kan het Hof mijns inziens evenwel, in voorkomend

14 — Zie voor een vergelijkbaar geval het arrest van 3 maart 1994, zaak C-316/93, Vanectveld, Jurispr. 1994, blz. I-763, r. o. 13. Zie ook mijn conclusie van 10 maart 1994 in zaak C-2/93, BVBA Exportslachterijen van Oordegem, Jurispr. 1994, blz. I-2285, punt 10.

15 — Vraag 5.

16 — Vraag 2.

17 — Zie hierboven, punt 6.

18 — Arrest van 5 oktober 1988, zaak 247/86, Alsattel, Jurispr. 1988, blz. 5987.

geval met de hulp van de Lid-Staten en de Commissie, voldoende duidelijk vaststellen welke deze bepalingen zijn, zodat er op dit punt geen bezwaren bestaan tegen de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen.¹⁹

Gemeenschap was overgegaan.²¹ Zoals evenwel blijkt uit artikel 130 R van het Verdrag in de versie van de Europese Akte (en ook in de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie), blijven de Lid-Staten op milieugebied bevoegd, althans zolang en voor zover de Gemeenschap niet zelf optreedt krachtens dit artikel in samenhang met artikel 130 S.²²

28. Mijns inziens zijn de prejudiciële vragen dus ontvankelijk.

30. Het Marpol-Verdrag maakt derhalve geen deel uit van het gemeenschapsrecht en kan als zodanig dus geen criterium voor de toetsing van nationale bepalingen vormen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

29. I. Om te beginnen moet worden nagegaan, of het Marpol-Verdrag als zodanig deel uitmaakt van het gemeenschapsrecht, zodat op grond daarvan de litigieuze nationale bepalingen buiten toepassing zouden moeten blijven. Ik ben het met de Commissie eens, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zoals gezegd²⁰, is de Gemeenschap zelf geen partij bij dit verdrag. Het zou dus alleen dan deel kunnen uitmaken van het gemeenschapsrecht, wanneer de bevoegdheid op basis waarvan de Lid-Staten het hebben ondertekend, krachtens het Verdrag op de

31. II. Vervolgens zal ik nader ingaan op de overige door de verwijzende rechter genoemde bepalingen en beginselen van het gemeenschapsrecht. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat ten tijde van de litigieuze feiten het EEG-Verdrag in de versie van de Europese Akte van toepassing was. Waar nodig zal ik verwijzen naar het Verdrag in de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

19 — Arrest van 24 november 1992, zaak C-286/90, Poulsen en Diva Navigation, Jurispr. 1992, blz. I-6019.

20 — Zie hierboven, punt 8.

21 — Arresten van 12 december 1972, gevoegde zaken 21/72 tot 24/72, International Fruit Company, Jurispr. 1972, blz. 1219, r. o. 10 tot 18, en 16 maart 1983, gevoegde zaken 267/81 tot 269/81, Italiaanse Administratie der staatsfinanciën, Jurispr. 1983, blz. 801, r. o. 17.

22 — Zie advies 2/91 van 19 maart 1993 (Verdrag nr. 170 van de IAO) Jurispr. 1993, blz. I-1061, punt 9.

— *De artikelen 84 en 130 R EEG-Verdrag*

de weg staat aan de toepassing van de litigieuze Italiaanse bepalingen.

32. Ingevolge deze bepalingen kan de Raad onder bepaalde voorwaarden bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart (artikel 84, lid 2) en op milieugebied (artikel 130 R) vaststellen.

— *Artikel 3, sub f, EEG-Verdrag*²³ (in samenhang met de artikelen 85 e. v. EEG-Verdrag)

33. Deze bepalingen kunnen dus in principe geen criterium vormen voor het optreden van de Lid-Staten op deze gebieden. Dit geldt in het bijzonder voor het beginsel van preventief handelen van artikel 130 R van het Verdrag, waar de verwijzende rechter in vraag 4 naar verwijst. In dat opzicht kan het optreden van de Lid-Staten in elk geval niet worden gekritiseerd, zolang het nuttig effect van de aan de Raad verleende machtigingen — met inbegrip van de daarin vastgestelde voorwaarden, zoals het beginsel van preventief handelen — niet wordt aangetast. In casu wijst niets erop, dat van een dergelijke situatie sprake zou zijn.

36. Luidens artikel 3, sub f, EEG-Verdrag omvat de activiteit van de Gemeenschap de invoering van een regime waardoor wordt gewaarborgd, dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst. In het Verdrag is dit regime geregeld in de artikelen 85 e. v., die, zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, ook van toepassing zijn op de vervoersector.²⁴

34. Meer in het algemeen moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse bepalingen niet in conflict komen met de aan de Raad voorbehouden bevoegdheden op het gebied van de zeevaart of op milieugebied.

37. Handelingen van de Lid-Staten vallen evenwel alleen in nauwkeurig omschreven gevallen onder de mededingingsregels van het Verdrag. Deze gevallen zijn geregeld in de artikelen 90 en 92 van het Verdrag, aan de voorwaarden waarvan in de onderhavige situatie kennelijk niet is voldaan.

35. Vastgesteld moet dus worden, dat artikel 130 R noch artikel 84 van het Verdrag in

²³ — Artikel 3, sub g, van het Verdrag in de versie van het Verdrag van Maastricht.

²⁴ — Arresten van 30 april 1986, gevoegde zaken 209/84 tot 213/84, *Asjes e. a.*, Jurispr. 1986, blz. 1425, r. o. 27-42, en 17 november 1993, zaak C-185/91, *Reiff*, Jurispr. 1993, blz. I-5801, r. o. 12.

38. Anderzijds heeft het Hof erkend, dat in bepaalde gevallen de „regels voor de ondernemingen” van de artikelen 85 en 86, die in het algemeen slechts op deze ondernemingen zelf van toepassing zijn²⁵, gelezen in samenhang met artikel 5, in de weg staan aan overheidsmaatregelen van de Lid-Staten. Het gaat om maatregelen die het nuttig effect van de op de ondernemingen toepasselijke regels ongedaan zouden kunnen maken.²⁶ Dat is het geval, wanneer een Lid-Staat het tot stand komen van met artikel 85 strijdige afspraken oplegt of begunstigt dan wel de werking ervan versterkt, of aan zijn eigen regeling het overheidskarakter ontnemt door de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere ondernemingen over te dragen.²⁷ Dit geldt mutatis mutandis eveneens voor gedragingen van Lid-Staten die het nuttig effect van het verbod van artikel 86 om misbruik te maken van een machtspositie, kunnen aantasten.²⁸

39. In het onderhavige geval wijst niets erop, dat sprake zou zijn van een mededingingsbeperkende gedraging van ondernemingen of zelfs maar van een machtspositie. Het is dan ook uitgesloten, dat de Italiaanse bepalingen

de werking van dergelijke omstandigheden zouden kunnen versterken.

40. Het komt mij ook niet voor, dat deze bepalingen mededingingsbeperkende praktijken zouden opleggen of begunstigen.

41. Ten slotte blijkt ook niet, dat de Italiaanse bepalingen de verantwoordelijkheid voor het nemen van besluiten tot interventie op economisch gebied aan particuliere ondernemingen zouden overlaten.

42. Dat deze bepalingen inbreuk zouden maken op artikel 3, sub f, EEG-Verdrag, kan dus niet worden vastgesteld.

— Artikelen 30 e. v. EEG-Verdrag

25 — Vaste rechtspraak, voor artikel 85 uitdrukkelijk bevestigd in drie arresten van 17 november 1993: zaak C-2/91, Meng, Jurispr. 1993, blz. I-5751, r. o. 14; zaak C-185/91, Reiff, reeds aangehaald, r. o. 14; zaak C-245/91, Ohra Schadeverzekeringen, Jurispr. 1993, blz. I-5851, r. o. 10. Voor artikel 86, zie het arrest van 24 januari 1991, zaak C-339/89, Alsthom Atlantique, Jurispr. 1991, blz. I-107, r. o. 11.

26 — Zie de in de vorige noot aangehaalde arresten.

27 — Zie arresten Meng en Reiff, r. o. 14, en arrest Ohra, r. o. 10.

28 — Arresten van 16 november 1977, zaak 13/77, INNO, Jurispr. 1977, blz. 2115, r. o. 33 en 34; 14 juli 1988, zaak 254/87, Syndicat des libraires de Normandie, Jurispr. 1988, blz. 4457, r. o. 14; 11 april 1989, zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen e. a., Jurispr. 1989, blz. 803, r. o. 52; 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979, r. o. 26 en 27; en 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925, r. o. 35 tot 37.

43. Wat om te beginnen de strekking van de prejudiciële vragen betreft, dient niet alleen te worden uitgegaan van de bewoordingen van vraag 6, die gebaseerd is op artikel 30 van het Verdrag en op het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, maar ook van die van vraag 3. In die vraag verwijst de Pretore di

Ravenna in het algemeen naar het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van goederen. Deze vrijheid omvat ook de in artikel 34 van het Verdrag neergelegde waarborg, die dus eveneens tot het voorwerp van de prejudiciële vragen dient te worden gerekend.

44. Wat de grond van de zaak betreft, zou men geneigd kunnen zijn, de Italiaanse wettelijke regeling zowel onder de werkingssfeer van artikel 30 als onder die van artikel 34 te brengen.

45. Wat artikel 30 betreft, dient volgens de welbekende Dassonville-formule „iedere handelsregeling (...) die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren” als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen te worden beschouwd.²⁹ Zou niet kunnen worden gesteld, dat het voor onder Italiaanse vlag varende schepen geldende verbod van lozing van bepaalde stoffen buiten de territoriale wateren, de invoer door deze schepen dunder maakt en daardoor althans indirect de intracommunautaire handel belemmert?

46. Een analoge vraag zou kunnen worden gesteld in de context van artikel 34 van het Verdrag. Sinds het arrest Groenveld³⁰ verstaat het Hof onder maatregelen van gelijke

werking in de zin van dit artikel de nationale maatregelen „die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de productie of de handel van andere Lid-Statens een bijzonder voordeel wordt verzekerd”. De vraag is dus, of de door de Italiaanse regeling in voorkomend geval veroorzaakte kostenstijging van de uitvoer (voor zover deze plaatsvindt door onder Italiaanse vlag varende schepen) niet als een „specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer” moet worden aangemerkt, aangezien zij in de eerste plaats de uitvoerhandel en slechts in mindere mate de binnenlandse handel betreft.

47. Los van de vragen over de feitelijke situatie met betrekking tot de precieze economische gevolgen van de Italiaanse wettelijke regeling, in het bijzonder wanneer men cabotage vergelijkt met vervoer tussen Italië en andere Lid-Statens, ben ik van mening, dat de Italiaanse regeling niet aan de artikelen 30 e. v. van het Verdrag, maar aan de communautaire voorschriften inzake het vrije verkeer van diensten moet worden getoetst.

48. Het gaat namelijk om een regeling, die aan onder Italiaanse vlag varende schepen rechtstreeks bepaalde verplichtingen ter zake van milieubescherming oplegt, waaraan deze bij hun *vervoersactiviteiten* moeten voldoen.

29 — Arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5.

30 — Arrest van 8 november 1979, zaak 15/79, Jurispr. 1979, blz. 3409, r. o. 7.

Zoals evenwel indirect uit artikel 61, lid 1, van het Verdrag volgt, dienen dergelijke activiteiten, die overigens beantwoorden aan de omschrijving van artikel 60, eerste alinea, als diensten te worden aangemerkt.³¹ Beperkende regelingen van de Lid-Staten in deze dienstensector hebben evenwel steeds gevolgen voor de prijs van in- of uitgevoerde goederen, aangezien vervoer een noodzakelijke voorwaarde is voor in- of uitvoer. Een systematische toetsing van dergelijke regelingen aan de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, zou onverenigbaar zijn met het bepaalde in de artikelen 59 e. v. van het Verdrag. Volgens artikel 60, eerste alinea, worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen die niet onder de andere fundamentele vrijheden vallen, waartoe in het bijzonder het vrije verkeer van goederen behoort. Hieruit volgt, dat in beginsel op één en dezelfde belemmering van een grensoverschrijdende economische activiteit niet tegelijkertijd de bepalingen inzake het goederenverkeer en die inzake de diensten van toepassing kunnen zijn.

49. Deze vaststelling is bijzonder belangrijk in de vervoersector. Ingevolge artikel 61 wordt het vrije verkeer van de diensten op dit gebied immers geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. Hieruit volgt, dat het doel van artikel 59 EEG-Verdrag, te weten de opheffing in de loop van de overgangperiode van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten, in de vervoersector moet worden bereikt in het kader van het in de artike-

len 74 en 75 bedoelde gemeenschappelijke beleid.³²

50. Zou de Raad in een bepaalde vervoersector het vrije verkeer van diensten nog niet hebben gerealiseerd, dan ware het in strijd met de geest van artikel 61, een nationale regeling die aan de economische activiteit van particulieren in deze sector bepaalde verplichtingen oplegt, te toetsen aan de artikelen 30 e. v. Aldus zou de toepassing van de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen in de plaats worden gesteld van het gemeenschappelijke vervoerbeleid van de Raad.

51. Teneinde in dergelijke gevallen de werkingssfeer van de bepalingen inzake het goederenverkeer af te bakenen van die van de bepalingen inzake het dienstenverkeer, geef ik in overweging, alle situaties waarin de belemmering van het goederenverkeer alleen maar het gevolg blijkt te zijn van de belemmering van (grensoverschrijdende) diensten, onder de bepalingen inzake het dienstenverkeer te brengen.

52. Dit geldt ook in de onderhavige zaak. De eventuele belemmeringen van het vrije verkeer van goederen als gevolg van de Italiaanse regeling voegen dus niets toe aan de

31 — Arrest van 13 december 1989, zaak C-49/89, Corsica Ferries, Jurispr. 1989, blz. 4441, r. o. 7.

32 — Arresten Asjes, reeds aangehaald, r. o. 37, en Corsica Ferries, reeds aangehaald, r. o. 11.

eventuele belemmering van de diensten inzake vervoer.

met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven.³⁴

53. Mitsdien valt het onderhavige geval niet binnen het toepassingsgebied van de artikelen 30 e. v. van het Verdrag.

56. Aangezien Peralta Italiaans onderdaan is, zou hij de aan de werknemers uit andere Lid-Staten toegekende rechten tegenover de Italiaanse Staat alleen kunnen doen gelden wanneer hij zich ten opzichte van de Italiaanse Staat in een overeenkomstige positie (zou) bevinden als alle andere personen die de door het Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden genieten.³⁵ De beschikbare gegevens duiden evenwel niet op een dergelijke situatie.

— *Artikel 48 EEG-Verdrag*

54. Zoals hierboven gezegd, dient bij het onderzoek van dit artikel, dat als algemene verdragsbepaling ook van toepassing is op het gebied van de zeevaart³³, zowel het beginsel van de bestraffing van de gezagvoerder (in geval van overtreding van het lozingsverbod) te worden onderzocht als de omstandigheid, dat de sanctie van opschorting van de beroepsvergunning enkel is bedoeld voor het geval dat de betrokken gezagvoerder de Italiaanse nationaliteit heeft.

57. Met name is niet aangevoerd, dat Peralta in een andere Lid-Staat zou hebben gewoond, of aldaar zijn beroepsvergunning zou hebben verkregen.

55. Mijns inziens is artikel 48 van het Verdrag onder geen van deze aspecten van toepassing op het onderhavige geval, dat, gelet op de positie van Peralta als werknemer, is beperkt tot het grondgebied van één Lid-Staat en geen enkel aanknopingspunt heeft

58. Bovendien gaat het hier om een overtreding die zich op een onder Italiaanse vlag varend schip heeft voorgedaan. Volgens het Verdrag van 1958 inzake de volle zee³⁶ (artikel 5), waarvan wordt erkend dat het een codificatie is van internationaal gewoonterecht³⁷, hebben schepen de nationaliteit van

34 — Arresten van 27 oktober 1982, gevoegde zaken 35/82 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jurispr. 1982, blz. 3723, r. o. 16; 31 maart 1993, zaak C-19/92, Kraus, Jurispr. 1993, blz. I-1663, r. o. 15 en 16, en 28 januari 1992, zaak C-332/90, Steen, Jurispr. 1992, blz. I-341.

35 — Arrest Kraus, reeds aangehaald (voetnoot 34), r. o. 15.

36 — United Nations Treaty Series, deel 450, blz. 11, 169.

37 — Arrest Poulsen, reeds aangehaald (voetnoot 19), r. o. 10.

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

de staat waarvan zij de vlag mogen voeren; deze staat dient in het bijzonder op sociaal gebied toezicht uit te oefenen op de onder zijn vlag varende schepen. De werkzaamheid van Peralta op de Acrux dient voor de toepassing van artikel 48 van het Verdrag dus te worden aangemerkt als een werkzaamheid in loondienst die wordt uitgeoefend in de staat waarvan hij de nationaliteit bezit, ongeacht de plaats waar het schip zich bevindt.³⁸

59. Wanneer de in de Italiaanse bepalingen bedoelde schorsing van de beroepsvergunning door een rechterlijke instantie wordt opgelegd, kan zij inderdaad een beletsel vormen voor de „emigratie” van een werknemer als Peralta: de schorsing zou hem in voorkomend geval kunnen beletten, het beroep waarvoor hij de vergunning bezit (tijdens de duur van de schorsing) in een andere Lid-Staat uit te oefenen. In het arrest Moser, waarin het om een zeer gelijkaardig geval ging, weerlegde het Hof deze redenering evenwel als volgt:

„Een louter hypothetisch vooruitzicht op een baan in een andere Lid-Staat is geen toereikende band met het gemeenschapsrecht om een toepassing van artikel 48 EEG-Verdrag te rechtvaardigen.”³⁹

60. Tussen de strafrechtelijke regeling en het gemeenschapsrecht zou in de context van een mogelijke beroepsactiviteit in een andere

Lid-Staat hooguit in die zin een verband kunnen worden gelegd, dat een dergelijke activiteit ten opzichte van een activiteit op het nationale grondgebied specifiek zou worden bemoeilijkt.⁴⁰ Maar dit blijkt in casu evenmin het geval te zijn.

61. Ten slotte rest nog de omstandigheid, dat de beroepsvergunning alleen kan worden geschorst wanneer de gezagvoerder de Italiaanse nationaliteit heeft. Een dergelijke „omgekeerde discriminatie” neemt evenwel niet weg, dat het geval geen enkel aanknopingspunt heeft met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven.⁴¹

62. Mitsdien is schending van artikel 48 van het Verdrag uitgesloten.

— *Artikel 52 EEG-Verdrag*

63. In de context van deze bepaling moet de situatie worden onderzocht van de vennootschap Calì als exploitant van het schip waarop de overtreding zou zijn begaan. De voorwaarde voor de toepassing van de in het

38 — Zie ook de arresten van het Hof van 4 april 1974, reeds aangehaald (voetnoot 33), en 1 december 1993, zaak C-37/93, Commissie/België, Jurispr. 1993, blz. I-6295.

39 — Arrest van 28 juni 1984, zaak 180/83, Moser, Jurispr. 1984, blz. 2539, r. o. 18.

40 — Zie in verband met artikel 52 van het Verdrag, het arrest van 27 september 1988, zaak 81/87, Daily Mail, Jurispr. 1988, blz. 5483, r. o. 19.

41 — Arrest van 15 januari 1986, zaak 44/84, Hurd, Jurispr. 1986, blz. 29, r. o. 55 en 56.

Verdrag neergelegde vrijheden, namelijk het bestaan van een specifiek aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht, geldt eveneens in het kader van artikel 52:

65. Artikel 52 is dus evenmin van toepassing.

— *Het beginsel van vrijheid van dienstverrichting*

„De verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging (...) kunnen uitsluitend worden ingeroepen door een onderdaan van een Lid-Staat van de Gemeenschap, die zich op het grondgebied van een andere Lid-Staat wil vestigen, dan wel door een onderdaan van die staat die zich in een situatie bevindt die enig aanknopingspunt heeft met een van de in het gemeenschapsrecht bedoelde situaties.”⁴²

66. 1. Zoals gezegd, kan artikel 59 van het Verdrag, waarop de verwijzende rechter zich baseert, ingevolge artikel 61 van het Verdrag niet de grondslag zijn voor de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer. Op dit gebied staat het aan de Gemeenschap, de beperkingen op het vrij verrichten van diensten op te heffen in het kader van het in de artikelen 74 en 75 bedoelde gemeenschappelijke beleid.⁴⁴

64. Aan deze voorwaarde is in casu evenwel niet voldaan. Volgens de mij bekende gegevens heeft de omstandigheid dat de vennootschap Calì in Italië is gevestigd en van daaruit haar werkzaamheid (onder de hierboven uiteengezette voorwaarden) uitoefent, niets gemeen met een werkzaamheid die vroeger vanuit een vestiging in een andere Lid-Staat zou zijn uitgeoefend. Ik zie ook niet in, in hoeverre de litigieuze regeling de vennootschap Calì zou kunnen beletten, gebruik te maken van haar recht van vestiging in een andere Lid-Staat.⁴³

67. Met betrekking tot de zeevaart heeft de Raad op basis van artikel 84, lid 2, van het Verdrag op 22 december 1986 verordening (EEG) 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

42 — Arresten van 25 juni 1992, zaak C-147/91, Ferrer Laderer, Jurispr. 1992, blz. I-4097, r. o. 7, en 31 maart 1993, Kraus, reeds aangehaald (voetnoot 34), r. o. 15.

43 — Supra, voetnoot 40.

44 — Supra, punt 49.

landen⁴⁵, vastgesteld. Artikel 1, lid 1, van deze verordening luidt als volgt:

„Het vrij verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen 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.”

68. Dit voorschrift bakent dus niet alleen de materiële werkingssfeer af van de aldus toegekende vrijheid van dienstverrichting (vervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen, gepreciseerd in artikel 1, lid 4), maar neemt ook het in artikel 59, eerste alinea, EEG-Verdrag neergelegde criterium voor deze vrijheid nagenoeg letterlijk over: zij komt toe aan de onderdanen van de Lid-Staten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoefte de dienst wordt verricht.

69. Artikel 8 van de verordening transposeert het in artikel 60, derde alinea, van het Verdrag neergelegde beginsel op het vlak van het toepassingsgebied van de verordening:

„Onverminderd de bepalingen van het Verdrag betreffende het recht van vestiging, kan degene die een dienst inzake zeevervoer verricht, zijn activiteit in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht daartoe tijdelijk voortzetten onder dezelfde voorwaarden als die welke door de betrokken Staat worden opgelegd aan zijn eigen onderdanen.”

70. De artikelen 2 tot en met 4 van de verordening bevatten overgangsbepalingen met betrekking tot „unilaterale nationale beperkingen op het vervoer van bepaalde goederen”, evenals ten aanzien van tussen Lid-Staten en derde landen bestaande „vrachtverdelingsregelingen”.⁴⁶ Dergelijke regelingen kunnen voortaan alleen onder de voorwaarden van de artikelen 5 en 6 worden gesloten. Voor het overige behelst de tekst van de verordening geen beperkingen van de in artikel 1 erkende vrijheid van dienstverrichting. In het bijzonder bestaat er, afgezien van de genoemde uitzonderingen, geen overgangstermijn, zodat het beginsel van het vrije verkeer van diensten toepassing vindt sinds 1 januari 1987, de dag volgende op de bekendmaking van de verordening (artikel 12).

71. 2. Gelet op deze bepalingen was op vervoerdiensten van het type als bedoeld in de verordening gedurende de voor het onderhavige geval relevante periode (januari tot maart 1990) het beginsel van het vrije verkeer van diensten van toepassing. Of dit beginsel in casu in de weg staat aan de toepassing van de litigieuze Italiaanse regeling, is in ieder geval afhankelijk van de vraag, of het vervoer ter gelegenheid waarvan Peralta de hem ten

⁴⁵ — PB 1986, L 378, blz. 1.

⁴⁶ — Deze bepalingen vormen overigens een verklaring voor artikel 9 van de verordening, dat is geformuleerd volgens het model van artikel 65 van het Verdrag.

laste gelegde handelingen heeft gesteld, binnen de materiële werkingssfeer van de verordening valt.⁴⁷ Dit betekent meer in het bijzonder, dat het vervoer geen cabotage mag zijn geweest. Deze wijze van vervoer zou namelijk een zuiver interne situatie vormen⁴⁸, waarop verordening nr. 4055/86 hoe dan ook niet van toepassing zou zijn. Pas bij verordening (EEG) nr. 3577/92 van 7 december 1992⁴⁹ is het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting op dit type vervoer van toepassing verklaard. Uit het dossier valt niet op te maken, op welk vervoer de Peralta verweten handelingen betrekking hadden. Weliswaar hebben de door hem in kopie overgelegde cognossemten onder meer betrekking op vervoer (van natriumhydroxyde) dat de Acrux telkens tussen havens van twee Lid-Staten heeft verricht, doch deze cognossemten werden in december 1991⁵⁰ respectievelijk in 1992⁵¹ afgegeven, zodat het aldaar geregisteerde vervoer geen verband kan houden met de in het hoofdgeding ten laste gelegde handelingen.

72. Onder deze omstandigheden lijkt het mij niet noodzakelijk, nader te onderzoeken of het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting is geschonden. Het Hof zou evenwel de nationale rechter opmerkelijk moeten maken op het feit, dat dit beginsel sinds 1 januari 1987 van toepassing is op het gebied van het goederenvervoer tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen. Het zou hem er ook op

moeten wijzen, dat het aan de nationale rechter staat, vast te stellen of het vervoer dat het voorwerp van het hoofdgeding vormt, heeft plaatsgevonden tussen de Lid-Staten onderling of tussen de Lid-Staten en derde landen, en bijgevolg binnen de werkingssfeer van de verordening valt.

73. 3. Mocht het Hof mij hierin niet willen volgen, dan moeten de andere voorwaarden worden onderzocht aan de hand waarvan kan worden vastgesteld, of het beginsel van het vrije verkeer van diensten aan de Italiaanse regeling in de weg staat.

74. Zoals gezegd, verlangt artikel 1, lid 1, van deze verordening, in navolging van artikel 59 van het Verdrag, ook dat de dienstverrichter onderdaan is van een Lid-Staat „die in een andere Lid-Staat (is) gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht”. Betekent dit, dat het beginsel van vrije dienstverrichting systematisch — en dus ook in het onderhavige geval — buiten toepassing blijft, wanneer de exploitant van het schip als dienstverrichter en zijn klant als ontvanger van de dienst in dezelfde Lid-Staat zijn gevestigd? Mijns inziens moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Door bij de redactie van de artikelen 1 en 8 nagenoeg letterlijk de bewoordingen van de artikelen 59, eerste alinea, en 60, tweede alinea, over te nemen, heeft de Raad mijns inziens aangegeven, dat het in het kader van de verordening vrijgemaakte vervoer aan een regeling onderworpen dient te zijn die aan deze verdragsbepalingen beantwoordt. De toepassing van deze bepalingen onderstelt evenwel niet noodzakelijkerwijs, dat de dienstverrichter en de ontvanger van de dienst in verschillende Lid-Staten zijn gevestigd. In zijn zogenoemde „toeristengidsen”-

47 — Supra, punt 67.

48 — Dit zou hoe dan ook het geval zijn, wanneer de vennootschap Cali dit vervoer in opdracht van een in Italië gevestigde klant zou hebben verricht. Zie evenwel hierna, punten 74-77.

49 — Verordening van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de Lid-Staten (cabotage in het zeevervoer) (PB 1992, L 364, blz. 7).

50 — Uit de bijlagen bij de memorie van Peralta blijkt, dat dit vervoer overigens op een andere stof dan natriumhydroxyde betrekking had.

51 — Zie bijlagen (vorige voetnoot).

arresten van 26 februari 1991 heeft het Hof immers voor recht verklaard:

„Ofschoon artikel 59 EEG-Verdrag enkel uitdrukkelijk spreekt van de situatie waarin de dienstverrichter is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die van de ontvanger van de dienst, heeft deze bepaling niettemin tot doel, een einde te maken aan de beperkingen op het vrij verrichten van diensten door personen die niet zijn gevestigd in de staat op het grondgebied waarvan de dienst moet worden verricht (zie arrest van 10 februari 1982, zaak 76/81, *Transporoute*, Jurispr. 1982, blz. 417, r. o. 14). De verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten zijn eerst dan niet van toepassing, wanneer de betrokken activiteit zich in al haar relevante aspecten binnen één enkele Lid-Staat afspeelt (arrest van 18 maart 1980, zaak 52/79, *Debauve*, Jurispr. 1980, blz. 833, r. o. 9).

Artikel 59 dient dus toepassing te vinden in alle gevallen waarin een dienstverrichter zijn diensten aanbiedt op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die waar hij is gevestigd, ongeacht de plaats van vestiging van degenen te wier behoeve die diensten worden verricht.”⁵²

75. Gelet op deze rechtspraak, is er binnen de werkingssfeer van verordening

52 — Arresten van 26 februari 1991, zaak C-154/89, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1991, blz. I-659, r. o. 9 en 10; zaak C-198/89, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 1991, blz. I-727, r. o. 9 en 10; en zaak 180/89, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1991, blz. I-709, r. o. 8 en 9.

nr. 4055/86 reeds sprake van het vereiste aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht, wanneer het betrokken zeevervoer begint of eindigt in een andere Lid-Staat (B) dan die waar de dienstverrichter is gevestigd (A). In een dergelijk geval immers wordt ten minste een deel van de dienst verricht in Lid-Staat (B), die dus gehouden is de bepalingen van verordening nr. 4055/86 na te leven, ongeacht of de exploitant van het schip in een andere Lid-Staat is gevestigd dan zijn klant.⁵³

76. Van het aldus omschreven aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht is dus sprake bij alle vervoer van of naar havens van andere Lid-Statens. Het ontbreekt bij vervoer tussen de staat van vestiging van de dienstverrichter en een derde staat.

77. Voor de nationale rechter betekent dit het volgende: teneinde vast te stellen of het vervoer waarbij Peralta de hem ten laste gelegde handelingen heeft gesteld, het vereiste aanknopingspunt met het gemeenschapsrecht heeft, kan ermee worden volstaan, het vervoer tussen Italië en derde landen „af te trekken” van het onder de

53 — Deze zienswijze stemt overigens ook geheel overeen met de wordingsgeschiedenis en de doelstellingen van verordening nr. 4055/86. Uit de artikelen 2 tot en met 5 volgt, dat de verordening in eerste instantie was bedoeld als antwoord op unilaterale of met derde landen overeengekomen voorschriften, die in de betrokken Lid-Statens tot gevolg hadden, dat dienstverrichters uit andere Lid-Statens werden gediscrimineerd. Deze discriminatie had met name betrekking op de mogelijkheid, in het kader van bepaalde zeeverbindingen vrachten naar andere statens of van daaruit naar havens van de betrokken Lid-Staat te vervoeren (zie de voorbeelden in document COM(85) 90 def., nr. 35). De verordening zou evenwel niet aan deze functie beantwoorden, wanneer zij tot die gevallen beperkt zou blijven waarin beide partijen bij de dienstverrichting in verschillende Lid-Statens zijn gevestigd.

werkingsfeer van de verordening vallende vervoer.

78. 4. Indien zou blijken, dat het betrokken vervoer van of naar havens van andere Lid-Staten had plaatsgevonden, zou voorts de vraag rijzen, of de Italiaanse regeling een ontoelaatbare beperking van de bij verordening nr. 4055/86 toegekende vrijheid van dienstverrichting vormt. Voor het antwoord op deze vraag moet rekening worden gehouden met de bijzonderheden van de in geding zijnde regeling en met de werking die zij heeft of kan hebben.

79. a) Er behoeft slechts kort te worden stilgestaan bij de door Peralta aangevoerde omstandigheid, dat het in de Italiaanse regeling neergelegde absolute verbod van lozing in zee van natriumhydroxyde, niet voorkomt in de wettelijke bepalingen van andere staten. Met betrekking tot artikel 7 EEG-Verdrag (artikel 6 EG-Verdrag) heeft het Hof verklaard, dat dit artikel niet het oog heeft op eventuele verschillen in behandeling en distorsies die voor onder de rechtsmacht van de Gemeenschap vallende personen en ondernemingen kunnen voortvloeien uit de toepassing door een Lid-Staat van maatregelen die strenger zijn dan die welke op hetzelfde gebied door andere Lid-Staten worden toegepast.⁵⁴ Deze overweging geldt evenzeer voor het discriminatieverbod van artikel 60, tweede alinea, EEG-Verdrag en artikel 8 van verordening nr. 4055/86, omdat deze bepalingen op hun gebied hetzelfde doel nastreven als het algemene voorschrift van artikel 7

EEG-Verdrag.⁵⁵ Dit betekent dat een dienstverrichter niet met een beroep op de vrijheid van dienstverrichting kan opkomen tegen bepalingen van de staat waar hij is gevestigd, op de enkele grond dat deze strenger zijn dan de bepalingen van andere Lid-Staten (waar in voorkomend geval concurrerende marktdeelnemers zijn gevestigd).

80. b) Vervolgens moet aandacht worden besteed aan de omstandigheid, dat de Italiaanse regeling, voor zover zij zich uitstrekt tot buiten de Italiaanse territoriale wateren, het in geding zijnde lozingsverbod enkel oplegt aan onder Italiaanse vlag varende schepen. In het bijzonder de vijfde en zesde prejudiciële vraag doelen op deze omstandigheid.

Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat deze bijzonderheid wordt veroorzaakt door de grenzen van de rechtsmacht van de Italiaanse Staat. Volgens eensluidende verklaringen van Italië en de Commissie heeft de Italiaanse Staat geen exclusieve economische zone in de zin van artikel 55 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee ingesteld. Artikel 211, leden 5 en 6, van dit Verdrag, dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de kuststaten op het gebied van milieubescherming in hun exclusieve economische zone, is dus niet van toepassing. Naar de Commissie heeft meegedeeld, heeft de Italiaanse Staat bovendien geen bepalingen vastgesteld met betrekking tot een zogenoemde aansluitende zone (in de zin van artikel 24 van het Verdrag inzake de territoriale zee en

⁵⁴ — Arrest van 7 mei 1992, gevoegde zaken C-251/90 en C-252/90, Wood en Cowie, Jurispr. 1992, blz. I-2873, r. o. 19. Reeds het arrest van 13 februari 1969, zaak 14/68, Wilhelm, Jurispr. 1969, blz. 1, r. o. 13, ging deze richting uit.

⁵⁵ — Zie arrest van 30 mei 1989, zaak 305/87, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 1461, r. o. 12.

de aansluitende zone ⁵⁶, respectievelijk artikel 33 van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties). De in deze verdragen geregelde bevoegdheden van de kuststaten in de aansluitende zone hebben overigens geen betrekking op het gebied van de milieubescherming. Wanneer de Italiaanse regeling het lozingsverbod buiten de Italiaanse territoriale wateren dus beperkt tot onder Italiaanse vlag varende schepen, is er niet eens sprake van een verschil in behandeling: krachtens artikel 5 van het Verdrag inzake de volle zee vallen buiten de territoriale wateren enkel deze schepen onder de Italiaanse rechtsmacht. Alleen reeds op deze grond is schending van het bepaalde in artikel 8 van verordening nr. 4055/86 uitgesloten.

81. In de tweede plaats zou het anders om omgekeerde discriminatie gaan, wat op zich niet volstaat om het optreden van een Lid-Staat (tegenover zijn eigen onderdanen) vanuit de optiek van een fundamentele vrijheid ter discussie te stellen. ⁵⁷

82. c) Aangezien de Italiaanse regeling dus geen door de beginselen inzake de vrijheid van dienstverrichting verboden discriminatie behelst, moet thans worden nagegaan, of zij als non-discriminatoire regeling inbreuk maakt op de vrijheid van dienstverrichting van personen die zich in de situatie van de vennootschap Cali bevinden.

83. aa) Voor het antwoord op deze vraag zij er om te beginnen op gewezen, dat de rechtspraak inzake non-discriminatoire beperkingen die door een andere staat dan de staat van vestiging zijn opgelegd, niet zonder meer naar gevallen als het onderhavige kan worden getransponeerd. Deze rechtspraak, die zeker sinds de arresten van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda ⁵⁸, Commissie/Nederland ⁵⁹ en Säger ⁶⁰, als vaste rechtspraak kan worden aangemerkt, toetst weliswaar ook gelijksoortige non-discriminatoire bepalingen als hierboven genoemd aan artikel 59, en gaat na, of de in geding zijnde bepalingen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang en of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen. Deze toetsing heeft evenwel specifiek betrekking op de bepalingen van een andere staat (die waar de dienst wordt verricht) dan de staat van vestiging, waarbij de bepalingen van de staat van dienstverrichting worden toegepast naast die van de staat van vestiging:

„Bij gebreke van harmonisatie van de regelingen inzake dienstverrichtingen, en zelfs van een gelijkwaardigheidsregime, kunnen (...) beperkingen van de op dit gebied door het Verdrag gewaarborgde vrijheid voortkomen uit de toepassing van voor iedere op het nationale grondgebied gevestigde persoon geldende nationale regelingen op in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichters die reeds aan de aldaar geldende wettelijke voorschriften moeten voldoen.” ⁶¹

58 — Zaak C-288/89, Jurispr. 1991, blz. I-4007.

59 — Zaak C-353/89, Jurispr. 1991, blz. I-4069.

60 — Zaak C-76/90, Jurispr. 1991, blz. I-4221.

61 — Arrest Collectieve Antennevoorziening Gouda, r. o. 12, en arrest Commissie/Nederland, r. o. 16. Zie ook arrest Säger, r. o. 12.

56 — United Nations Treaty Series, deel 516, blz. 205.

57 — Supra, punt 61.

84. Van een dergelijke situatie waarin een dienstverrichter bezwaar maakt tegen de extra last die wordt opgelegd door de bepalingen van de staat van dienstverrichting⁶², is echter juist geen sprake wanneer hij opkomt tegen de bepalingen van zijn eigen staat van vestiging.

oorsprong enerzijds en de staat van invoer anderzijds.⁶⁶

85. Deze analyse wordt bevestigd door een vergelijking van de rechtspraak inzake artikel 30 met die inzake artikel 34.

87. Aangezien het probleem van het verschil tussen de bepalingen van twee Lid-Statens zich bij het onderzoek van maatregelen van de staat van uitvoer niet op deze wijze voordoet, heeft de rechtspraak artikel 34 anders uitgelegd dan artikel 30, en wel in de zin van de reeds aangehaalde formule⁶⁷ uit het arrest Groenveld. Het beslissende criterium is volgens deze formule gelegen in het feit, dat de betrokken maatregelen „een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer”, en dus in zekere zin een „discriminatie” tussen de binnenlandse handel en de uitvoerhandel vormen.

86. Volgens de Dassonville-⁶³ en de Cassis de Dijon-rechtspraak⁶⁴ kunnen de wettelijke bepalingen van de staat van invoer ook zonder discriminatie naar de herkomst van de goederen inbreuk maken op artikel 30, wanneer zij de intracommunautaire handel belemmeren doch niet gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang. Het arrest Keck en Mithouard⁶⁵ lijkt te bevestigen, dat deze rechtspraak (die in zekere zin bovenvermelde arresten van 25 juli 1991 aankondigde) juist doelt op die belemmeringen die voortvloeien uit de uiteenlopende regelingen van de staat van

88. De toetsing aan de beginselen van de arresten van 25 juli 1991 blijkt (in geval van vrijheid van dienstverrichting) in te houden, dat de beperking een specifieke band heeft met het grensoverschrijdende karakter van de dienstverrichting; niet de lasten die voortvloeien uit de regeling op zich⁶⁸, maar de lasten die ontstaan door het naast elkaar bestaan van de wettelijke regelingen van twee Lid-Statens, vormen het voorwerp van deze toetsing. Uit dit naast elkaar bestaan van twee wettelijke regelingen blijkt het grensoverschrijdende karakter van de dienstverrichting. Indien de wettelijke regeling van de staat van vestiging systematisch zou worden

62 — Een bijzondere categorie vormen de bepalingen van de staat van dienstverrichting die op een absoluut verbod van deze dienstverrichting neerkomen. In de onderhavige context behoeft hier evenwel niet op te worden ingegaan.

63 — Zie voetnoot 29.

64 — Arrest van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 649.

65 — Arrest van 24 november 1993, gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Jurispr. 1993, blz. I-6097.

66 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven van 16 maart 1994 in gevoegde zaken C-401/92 en C-402/92, Tankstation 't Heukske, Jurispr. 1994, blz. I-2201, punt 20).

67 — Supra, punt 46.

68 — Zie echter voetnoot 62.

getoetst aan de criteria van „dwingende redenen van algemeen belang” en evenredigheid, dan zouden hieronder ook beperkingen vallen die geen specifieke band hebben met grensoverschrijdende diensten. Dit zou evenwel verder gaan dan de betekenis van de waarborg van de vrijheid van dienstverrichting.

89. Wanneer de arresten van 25 juli 1991 dus niet kunnen bijdragen tot de oplossing van het vraagstuk, of de in geding zijnde regeling inbreuk maakt op de vrijheid van dienstverrichting van personen die zich in de situatie van de vennootschap Calì bevinden, dan rijst de vraag welk criterium daarvoor moet worden gehanteerd. Het antwoord op deze vraag moet mijns inziens worden gegeven in overeenstemming met hetgeen tot dusverre is uiteengezet: de beperking moet een specifieke band hebben met een grensoverschrijdend element van de in geding zijnde dienstverrichting. Dit is het geval, wanneer de beperking aan een dienstverrichting die dit kenmerk vertoont, een ongunstiger behandeling verbindt dan aan een vergelijkbare dienstverrichting waarbij dit kenmerk ontbreekt. Dit antwoord wordt bevestigd door gelijklopende aanwijzingen die voortvloeien uit de arresten *Corsica Ferries*⁶⁹ (met betrekking tot het vrij verrichten van diensten), *Daily Mail*⁷⁰ (met betrekking tot artikel 52 van het Verdrag), evenals uit de Groenveld-rechtspraak. Hieruit blijkt, dat onder de genoemde voorwaarde zelfs de maatregelen van staten die zich, om zo te zeggen, „aan deze zijde” van de door de particulier overschreden staatsgrens bevinden, aan de fundamentele vrijheden kunnen worden getoetst.

90. In het arrest *Corsica Ferries* ging het om een Franse wettelijke regeling als gevolg waarvan voor zeevervoer tussen Corsica en het Franse vasteland lagere havenrechten werden geheven dan voor vervoer tussen Corsica en de havens van andere staten. De vennootschap *Corsica Ferries France* kwam op tegen deze regeling. Weliswaar was verordening nr. 4055/86 tijdens de voor het hoofdgeding relevante periode nog niet in werking getreden, zodat schending van de beginselen van de vrijheid van dienstverrichting a priori was uitgesloten, maar het Hof heeft niettemin vastgesteld, dat:

„(...) de in het hoofdgeding bestreden Franse regeling een beperking kan vormen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap, in de zin van artikel 59, eerste alinea, EEG-Verdrag, voor zover wordt gediscrimineerd tussen degene die vervoerdiensten verricht tussen een haven op het nationale grondgebied en een haven in een andere Lid-Staat van de Gemeenschap en degene die vervoerdiensten verricht tussen twee havens op het nationale grondgebied”.⁷¹

91. Dit citaat toont aan, dat het Hof zelf de regeling van de staat van vestiging toetst aan de beginselen van het vrij verrichten van diensten, wanneer zij aan een dienstverrichting

69 — Supra, voetnoot 31.

70 — Supra, voetnoot 40.

71 — Arrest *Corsica Ferries*, reeds aangehaald, r. o. 7.

ting die een grensoverschrijdend element bevat een ongunstigere behandeling verbindt dan aan een dienstverrichting die dit kenmerk niet vertoont. Deze omstandigheid wordt met het — in niet-technische zin gebruikte — begrip discriminatie aangeduid.

handel. Ook hier wordt dus een verrichting die een grensoverschrijdend element bevat, vergeleken met een andere verrichting die dit kenmerk niet vertoont.

92. Een soortgelijke redenering ligt ten grondslag aan het arrest *Daily Mail*, waarin het met betrekking tot de artikelen 52 e. v. heet:

„Hoewel die bepalingen met name beogen te verzekeren dat buitenlandse onderdanen en vennootschappen in de Lid-Staat van ontvangst op dezelfde wijze worden behandeld als de onderdanen van die Lid-Staat, verbieden zij de Lid-Staat van oorsprong ook, de vestiging in een andere Lid-Staat te bemoeilijken van een van zijn onderdanen of van een naar zijn nationaal recht opgerichte en onder de definitie van artikel 58 vallende vennootschap. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zouden de door de artikelen 52 en volgende gewaarborgde rechten hun betekenis verliezen indien de Lid-Staat van oorsprong ondernemingen kon beletten het land te verlaten teneinde zich in een andere Lid-Staat te vestigen. Voor natuurlijke personen is het recht om hun land met dat doel te verlaten, uitdrukkelijk voorzien in richtlijn 73/148 (...).”

93. Zoals gezegd, berust de rechtspraak inzake artikel 34 op een verschil in behandeling tussen de uitvoer en de binnenlandse

94. In het onderhavige geval zou het grensoverschrijdende element van het vervoer door in Italië gevestigde transportondernemingen in voorkomend geval daarin zijn gelegen, dat dit vervoer van of naar havens van andere Lid-Staten plaatsvindt. Derhalve vormt de in geding zijnde regeling een beperking op het vrij verrichten van diensten wanneer zij het verrichten van vervoerdiensten door dergelijke marktdeelnemers van of naar havens van andere Lid-Staten meer belemmert dan het verrichten van andere, in het bijzonder binnenlandse vervoerdiensten.

95. *bb)* Bij toepassing van dit criterium op het onderhavige geval moet om te beginnen worden vastgesteld, dat in de tekst van de in geding zijnde Italiaanse regeling geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten vervoer. Niettemin zou deze regeling vervoer van of naar havens van andere Lid-Staten moeilijker kunnen maken dan zuiver binnenlands vervoer. Uit de verwijzingsbeschikking valt niet op te maken, of dit inderdaad het geval is. Daar wordt weliswaar gewaagd van het litigieuze lozingsverbod, doch niet van de feitelijke gevolgen die dit meebrengt wanneer het binnenlandse vervoer wordt vergeleken met het hierboven genoemde grensoverschrijdende vervoer.

96. Gelet op de door Peralta verstrekte aanvullende gegevens⁷², is het niet helemaal onwaarschijnlijk, dat de Italiaanse regeling dergelijke gevolgen heeft. Het vereiste van verwijdering aan wal zou voor de vaart van of naar havens van andere Lid-Staten omwegen en/of bijkomende kosten (voor kleine tankschepen waarop het tankwaswater op zee wordt overgepompt) kunnen meebrengen, terwijl deze lasten bij binnenlands vervoer niet of enkel in geringere mate optreden: naar het schijnt beschikken althans enkele Italiaanse havens over lozingsinstallaties.

97. Dienaangaande rijst in de eerste plaats de vraag, of het Hof in zijn overwegingen met deze aanvullende gegevens rekening mag houden. Het in de verwijzingsbeschikking genoemde lozingsverbod betekent noodzakelijkerwijs, dat het tankwaswater op de wal moet worden verwijderd. De door Peralta verstrekte gegevens over de omstandigheden van deze verwijdering zijn daarmee vergeleken geen nieuwe feiten, maar staan in nauw verband met de in de verwijzingsbeschikking verstrekte gegevens.⁷³ Zij zijn hiermee niet in tegenspraak.⁷⁴ Bovendien konden ter terechtzitting in deze zaak opmerkingen over deze gegevens worden gemaakt. Indien het Hof mijn hierboven geformuleerde conclusie⁷⁵ niet volgt, moet het derhalve in het

belang van een ter zake dienend antwoord op de prejudiciële vragen⁷⁶ de door Peralta verstrekte gegevens in aanmerking nemen. Het spreekt vanzelf, dat het aan de nationale rechter staat de feiten vast te stellen.

98. Op basis hiervan rijst vervolgens de vraag, of het voldoende is, dat weliswaar niet in de tekst van de regeling, maar wel wat de feitelijke gevolgen ervan betreft, een verschillend regime voor de twee soorten dienstverrichtingen in het leven wordt geroepen. In navolging van de rechtspraak inzake artikel 34 zou ik deze vraag bevestigend willen beantwoorden. Volgens deze rechtspraak is het immers voldoende, dat de in geding zijnde maatregel een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer „tot gevolg heeft”.⁷⁷ Ik zie niet in, waarom in de onderhavige context een ander criterium zou moeten gelden. Derhalve volstaat het, dat de verhoudingsgewijs grotere lasten die met grensoverschrijdende diensten gepaard gaan het feitelijke gevolg zijn van de in geding zijnde maatregel, zonder dat zij in de tekst hiervan tot uitdrukking komen.

99. Volledigheidshalve zij nog vermeld, dat de bijzondere last die volgens Peralta op onder Italiaanse vlag varende schepen rust, omdat zij krachtens de Italiaanse regeling zowel moeten zijn uitgerust met een installatie om aan de bepalingen van het Marpol-Verdrag te voldoen als de uit het Italiaanse lozingsverbod voortvloeiende lasten moeten dragen, voor dit criterium irrelevant is. Deze

72 — Supra, punt 6.

73 — Supra, voetnoot 18.

74 — Arresten van 16 maart 1978, zaak 104/77, Oehlschläger, Jurispr. 1978, blz. 791, r. o. 4, en 29 april 1982, zaak 17/81, Pabst en Richarz, Jurispr. 1982, blz. 1331, r. o. 12.

75 — Supra, punt 72.

76 — Zie arrest Ferrer Laderes, reeds aangehaald (voetnoot 42), r. o. 6.

77 — Supra, punt 64.

omstandigheid is immers enkel toe te schrijven aan bepalingen van Italiaans recht en heeft, voor zover ik kan zien, geen specifieke band met *grensoverschrijdende* dienstverrichtingen.

100. cc) Indien de Italiaanse regeling in het licht van het tot dusverre ontwikkelde criterium een beperking op het vrij verrichten van diensten vormt, dan is de volgende vraag, of zij genoegzaam is gerechtvaardigd. Voor zover ik kan zien, komen voor de rechtvaardiging van de regeling enkel redenen verband houdend met de bescherming van het milieu in aanmerking.

101. Kan de staat van vestiging zich in een geval als het onderhavige op dergelijke redenen beroepen?

102. In het geval van discriminatoire regelingen van de staten van ontvangst heeft het Hof verklaard, dat deze slechts verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, „indien zij onder een uitdrukkelijke afwijkende bepaling, zoals artikel 56 EEG-Verdrag, kunnen vallen”.⁷⁸ Daarentegen kunnen andere beperkingen, die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen van de staat van ontvangst op de dienstverrichters, buiten deze context om worden gerechtvaardigd door elke dwingende reden van algemeen belang.⁷⁹

103. In een geval als het onderhavige dient mijns inziens laatstgenoemd regime te gelden. Zou namelijk blijken, dat de effecten van de Italiaanse regeling op het verrichten van grensoverschrijdende diensten met als bestemming andere Lid-Staten ernstiger zijn dan de effecten die zij heeft op de zuiver nationale dienstverrichtingen, dan zou dat liggen aan de dispariteiten tussen de regelingen van de Lid-Staten. Naar Peralta stelt, zou deze bijzonderheid immers zijn toe te schrijven aan de omstandigheid, dat in de havens van andere Lid-Staten geen installaties voor de lozing van bepaalde stoffen voorhanden zijn. Het criterium van de dwingende redenen van algemeen belang is toegesneden op een dergelijke dispariteit. Het dient in het onderhavige geval dan ook toepassing te vinden.

104. Over de grond van de zaak kan ik kort zijn. De bescherming van het milieu is op het gebied van het vrije verkeer van goederen als dwingende reden van algemeen belang erkend.⁸⁰ Ook op het gebied van het vrij verrichten van diensten kan dit niet anders zijn.⁸¹

105. Of de Italiaanse regeling door deze reden wordt gerechtvaardigd, hangt af van het evenredigheidsbeginsel. Derhalve moet de regeling dienstig zijn ter bereiking van het ermee beoogde doel en mag zij niet verder gaan dan met het oog daarop noodzakelijk is.⁸²

80 — Arrest van 20 september 1988, zaak 302/86, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1988, blz. 4607, r. o. 8 c. v.

81 — Zie ook arrest van 7 februari 1985, zaak 240/83, ADBHU, Jurispr. 1985, blz. 531, r. o. 9.

82 — Arrest Collectieve Antennevoorziening Gouda, reeds aangehaald, r. o. 15.

78 — Arrest Collectieve Antennevoorziening Gouda, reeds aangehaald, r. o. 11.

79 — Arrest Collectieve Antennevoorziening Gouda, reeds aangehaald, r. o. 13.

106. In het onderhavige geval moet daarbij rekening worden gehouden met het feit, dat het Marpol-Verdrag, bij de toepassing waarvan geen uiteenlopende lasten voor binnenlands vervoer en voor vervoer van of naar havens van andere Lid-Staten zouden worden opgelegd, door Italië is ondertekend. De litigieuze Italiaanse regeling wil evenwel vergeleken bij dit verdrag een verhoogde bescherming van het milieu waarborgen.

107. De nationale rechter moet dus in de eerste plaats nagaan, of het milieu door de Italiaanse regeling beter wordt beschermd dan door de bepalingen van het Marpol-Verdrag. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden, dat in wetenschappelijke kringen op het gebied van milieubescherming verschil van mening kan bestaan over wat de voordelen en risico's zijn van verschillende verwijderingsmethoden. De Lid-Staten beschikken derhalve bij de beoordeling van deze feiten over een zekere beoordelingsvrijheid.

108. De Italiaanse regering heeft bovendien gewezen op de bijzondere situatie van de Middellandse Zee, die bijzondere bescherming behoeft omdat het water er nauwelijks wordt ververst. Zou de maatregel enkel ten doel hebben, de Middellandse Zee (of vergelijkbare wateren) te beschermen, dan zou hij in ieder geval als onevenredig moeten worden beschouwd ten opzichte van de andere zeewateren waar deze bijzondere situatie zich niet voordoet.

— *Artikel 7 EEG-Verdrag*

109. Aangezien de betrokken regeling binnen het toepassingsgebied van artikel 48 van het Verdrag en van de vrijheid van dienstverrichting geen discriminatie op grond van nationaliteit behelst, kan in dit verband evenmin sprake zijn van schending van artikel 7.⁸³ Andere schendingen van het in artikel 7 neergelegde verbod om in situaties waarop het gemeenschapsrecht van toepassing is te discrimineren op grond van nationaliteit, zie ik niet.

— *Het evenredigheidsbeginsel*

110. Dit beginsel maakt weliswaar deel uit van de communautaire rechtsorde⁸⁴, doch kan als zodanig niet worden toegepast op feiten die buiten het kader van deze rechtsorde vallen.⁸⁵ Voor zover ik kan zien, is, behalve de relevante voorschriften inzake het vrij verrichten van diensten, in het kader

83 — Arrest van 10 december 1991, zaak C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Jurispr. 1991, blz. I-5889, r. o. 11.

84 — Zie bij voorbeeld arrest van 11 juli 1989, zaak 265/87, *Schröder*, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 21.

85 — Vaste rechtspraak inzake de in het gemeenschapsrecht erkende grondrechten: zie laatstelijk arrest van 4 oktober 1991, zaak C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, Jurispr. 1991, blz. I-4685, r. o. 31.

waarvan ik het evenredigheidsbeginsel heb onderzocht, op het onderhavige geval geen bepaling van gemeenschapsrecht van toepas-

sing in de context waarvan het evenredigheidsbeginsel als criterium moet worden aangelegd.

C — Conclusie

111. Om deze redenen geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Pretura circondariale di Ravenna te beantwoorden als volgt:

- 1) Artikel 3, sub f, EEG-Verdrag (artikel 3, sub g, EG-Verdrag), noch de artikelen 84 en 130 R van dit Verdrag staan in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die op straffe van strafrechtelijke sancties verbiedt, schadelijke stoffen, zelfs buiten de territoriale wateren, in zee te lozen.
- 2) De artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag zijn niet van toepassing op een situatie die geen enkel aanknopingspunt heeft met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven. In een dergelijke situatie staan deze bepalingen dus niet in de weg aan de toepassing van een regeling als omschreven onder 1.
- 3) De artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag zijn niet van toepassing op situaties waarin de bij het verrichten van diensten, met name vervoerdiensten, te vervullen voorwaarden worden geregeld door voorschriften van een Lid-Staat, wanneer een eventuele belemmering van het goederenverkeer door dergelijke voorschriften louter het gevolg is van de belemmering van de dienstverrichtingen. In een dergelijk geval staan de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag niet in de weg aan een regeling als omschreven onder 1.
- 4) Op het gebied van de zeevaart tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en derde landen geldt ingevolge verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad met ingang van 1 januari 1987 het beginsel van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 EEG-Verdrag. Het staat aan de nationale rechter, na te gaan of het bij het vervoer dat de aanleiding was voor de in het hoofdgeding gestelde overtredingen, ging om vervoer tussen de Lid-Staten onderling of tussen de Lid-Staten en derde landen.

Subsidiair

Het in verordening (EEG) nr. 4055/86 neergelegde beginsel van het vrije verkeer van diensten staat in een situatie als de onderhavige in de weg aan de toepassing van een regeling als omschreven onder 1, wanneer (door de verwijzende rechter) wordt vastgesteld dat:

- deze regeling economisch gezien meer lasten met zich brengt voor het vervoer van of naar havens van andere Lid-Staten dan voor ander vervoer, in het bijzonder vervoer tussen havens van de Lid-Staat waar de exploitant van het schip is gevestigd, en
 - deze regeling, gelet op de voor de betrokken Lid-Staat dwingende bepalingen van internationaal recht, niet dienstig of niet noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel inzake milieubescherming.
- 5) Artikel 7 EEG-Verdrag (artikel 6 EG-Verdrag) staat niet in de weg aan de toepassing van een nationale regeling als omschreven onder 1, wanneer zij binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht niet discrimineert op grond van nationaliteit.
- 6) Het gemeenschapsrechtelijk evenredigheidsbeginsel staat niet in de weg aan de toepassing van een regeling als omschreven onder 1 op een situatie die niet binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht valt.