

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
S. ALBER  
van 9 juli 2002<sup>1</sup>

I — Inleiding

II — Rechtskader

A — *De gemeenschapsregeling*

1. De Trimeles Dioikitiko Protodikeio Rodou (administratieve rechtbank van eerste aanleg te Rhodos) heeft in dit verzoek om een prejudiciële beslissing drie vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen.<sup>2</sup> Gezien de beginselen van het vrij verkeer van diensten heeft het twijfels over de toelaatbaarheid van een nationale regeling betreffende havenrechten, die voorziet in verschillende bedragen voor personenvervoer binnen Griekenland enerzijds en personenvervoer tussen Griekenland en een derde land anderzijds. De regeling maakt echter geen onderscheid tussen de nationaliteit van de passagiers of de vlag van het schip.

2. Voor het vrij verkeer van diensten op het gebied van het vervoer gelden krachtens artikel 51, lid 1, EG de bepalingen van titel V van het EG-Verdrag betreffende het vervoer, dat wil zeggen de artikelen 70 tot en met 80 EG. Volgens artikel 80, lid 1, EG gelden deze bepalingen uitdrukkelijk voor onder meer de binnenvaart, maar niet voor de zeevaart. Artikel 80, lid 2, EG verleent de Raad echter de bevoegdheid passende bepalingen voor de zeevaart te nemen.

3. Op basis van dit artikel heeft de Raad verordening nr. 4055/86 vastgesteld, die onder meer de volgende regels bevat:

*„Artikel 1*

1. Het vrij verrichten van diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>2</sup> — PB L 378, blz. 1, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3573/90 van de Raad van 4 december 1990, PB L 353, blz. 16.

tussen de lidstaten en derde landen is van toepassing op de onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht.

b) verkeer met derde landen:

vervoer over zee van reizigers of goederen tussen de havens van een lidstaat en havens of off-shore-installaties van een derde land.

2. Deze verordening geldt eveneens voor de onderdanen van de lidstaten die buiten de Gemeenschap zijn gevestigd en voor scheepvaartondernemingen die buiten de Gemeenschap zijn gevestigd en worden gecontroleerd door onderdanen van een lidstaat, indien hun schepen in deze lidstaat zijn geregistreerd overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat.

[...]

#### *Artikel 8*

3. De artikelen 55 tot en met 58 en 62 van het Verdrag zijn van toepassing op de onder deze verordening vallende aangelegenheden.

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

4. In de zin van deze verordening wordt, indien deze normaal tegen vergoeding worden verricht, onder diensten inzake zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen verstaan:

a) intracommunautaire vervoersdiensten:

#### *Artikel 9*

vervoer over zee van reizigers of goederen tussen een haven van een lidstaat en een haven of een off-shore-installatie van een andere lidstaat;

Zolang de beperkingen op het vrij verrichten van diensten niet zijn opgeheven, passen de lidstaten deze zonder onderscheid

naar nationaliteit of naar verblijfplaats toe op al degenen die diensten verrichten als bedoeld in artikel 1, leden 1 en 2.”

de categorie van het schip, enz. en wordt bepaald als volgt:

B — *De Griekse regeling*

A. Voor passagiers van alle soorten veerboten voor personen en/of voertuigen en draagvleugelboten op binnenlandse lijnen een percentage van 5 % van de prijs van het reisbiljet.

4. Artikel 6 van wet nr. 2399/1996 (FEK A' 90), in de versie die gold ten tijde van de vaststelling van de bestreden besluiten, bepaalt:

B. Voor passagiers van veerboten voor personen en/of voertuigen onder Griekse of buitenlandse vlag op buitenlandse lijnen:

„1. Voor elke passagier die aan boord gaat van een vaartuig voor zeevervoer, met een binnenlandse of buitenlandse bestemming, wordt een bijzondere heffing geïnd ten behoeve van de overheidsinstelling die is belast met het beheer en de exploitatie van de haven van inscheping. Deze heffing vormt de tegenprestatie voor de modernisering en de verbetering van de havenwerken en -installaties, voor het gebruik van de haven en voor andere daarmee verwante doeleinden die met de verbetering van de diensten voor de reizigers verband houden.

a) een vaste heffing van 5 000 GRD voor iedere passagier die naar een haven in het buitenland reist, met uitzondering van havens in de Europese Unie, Cyprus, Albanië, Rusland, Oekraïne, Moldavië, en Georgië aan de Zwarte Zee;

2. De heffing bestaat uit een percentage van de prijs van het reisbiljet of een vast bedrag in drachmen naar gelang van de haven van bestemming van de passagier, het soort reis,

b) een vaste heffing van 500 GRD voor iedere passagier met een eindbestemming in de landen van de Europese Unie en op Cyprus;

- c) een vaste heffing van 1 000 GRD voor iedere passagier met een eindbestemming in de aan de Zwarte Zee liggende havens van Albanië, Rusland, Moldavië, Oekraïne en Georgië;      aandoet. Indien bij de eendaagse cruise ook een haven in het buitenland wordt aangedaan, wordt aan deze laatste haven, naar gelang van het geval, het vaste recht betaald dat is verschuldigd op grond van de lid B, sub a, b, of c, van dit artikel.
- d) een vaste heffing van 2 000 GRD voor iedere passagier met een eindbestemming in havens overzee (Amerika, Australië, enz.);      [...]
- e) 30 % van de opbrengst van de hierboven bedoelde vaste heffing wordt door de betrokken havenfondsen betaald aan het pensioenfonds voor de civiele scheepvaart, overeenkomstig de procedures die voor dit orgaan zijn vastgesteld.
4. De heffing wordt vermeld op de reisbiljetten en voor de inning ervan zijn de verstrekkers van de reisbiljetten verantwoordelijk, dat wil zeggen de scheepsagenten, reisbureaus en soortgelijke ondernemingen. Het voor iedere kalendermaand geïnde bedrag moet door de voor de inning verantwoordelijke personen binnen de eerste tien dagen van de daaropvolgende maand worden gestort op de bijzondere rekening bij de Bank van Griekenland van de begunstigde overheidsinstelling die met het beheer en de exploitatie van de haven is belast, onder de enkele vermelding „uitvoering van werken in het belang van de passagiers”, samen met een overzicht waarop het aantal afgegeven reisbiljetten per categorie en het te betalen bedrag is vermeld. Deze bedragen zijn uitsluitend bestemd voor werken in het belang van de passagiers.
- C. Voor passagiers die aan rondreizen (cruises) met passagiersschepen voor toeristen (cruiseschepen) onder Griekse of vreemde vlag deelnemen:
- a) een vaste heffing van 50 GRD voor iedere passagier die aan een eendaagse cruise tussen Griekse havens deelneemt, voor elke haven die het schip      5. De voor de inning verantwoordelijke ondernemingen zijn met de betalingsplichtige passagiers volledig en hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van de heffing. [...]”

### III — De feiten

5. De rederijen Geha Naftiliaki EPE en Total Scope NE (verzoeksters sub 1 en 2 in het hoofdgeding) zijn eigenaar van de draagvleugelboten „Fl. Marianna” respectievelijk „Fl. Zeus”. De rederij Nikolaos Sarlis, Anastasios Charalambis, Antonios Charalambis, Dimitrios Kattidenios, Vasileios Dimitrakopoulos (verzoekster sub 3) is eigenaar van de draagvleugelboot „Iviskos”. De vennootschap Afoi Charalambis OE (verzoekster sub 4) treedt op als scheepsagent voor verzoekster sub 3. Alle verzoeksters zijn gevestigd op Rhodos.

6. Tegen een charter van 250 000 tot 300 000 GRD per dag stelden zij hun schepen gedurende het toeristenseizoen 1996 ter beschikking aan reisorganisaties uit andere lidstaten, die daarmee voor hun buitenlandse klanten dagexcursies van Rhodos naar Marmaris in Turkije maakten. Voor de maand juni 1996 betaalden verzoeksters de havenrechten voor het vervoer van dag- en transitpassagiers met de genoemde en met andere schepen niet volledig.

7. Daarop verzocht de Limeniko Tameio Dodekanisou, verweerder in het hoofdgeding (hierna: „havenpensioenfonds”), bij besluit betaling van de nog verschuldigde havenrechten. Voor elke transitpas-

sagier bedroeg de heffing 60 GRD en voor elke dagpassagier 5 000 GRD. Verzoeksters stelden na een vergeefs bezwaarschrift beroep in. Zij stellen onder meer schending van verordening nr. 4055/86 en artikel 49 EG.

### IV — Het verzoek om een prejudiciële beslissing

8. De met de beslechting van het geschil belaste bestuursrechter op Rhodos heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Moet artikel 1 van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling beperkingen invoert op dienstverrichtingen op het gebied van zeevervoer tussen de lidstaten en derde landen in het algemeen, zelfs indien deze beperkingen zonder onderscheid gelden voor alle schepen, ongeacht of zij worden gebruikt door binnenlandse dienstverrichters dan wel door onderdanen van andere lidstaten, en voor alle passagiers, ongeacht hun nationaliteit, of moet dit artikel aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat

dat een lidstaat in zijn nationale wettelijke regeling beperkingen invoert die alleen gelden voor dienstverrichtingen tussen een andere lidstaat en een derde land, waardoor de nationale vervoerders die zeevervoer naar derde landen verrichten, een gunstiger behandeling genieten dan de vervoerders uit andere lidstaten?

- 2) Kan een lidstaat aan passagiers van schepen die een haven van een derde land (buiten de Europese Unie) aandoen of als eindbestemming hebben, andere (hogere) havenrechten opleggen dan die welke worden opgelegd aan passagiers van schepen die een binnenlandse haven of een haven in een lidstaat van de Europese Unie als bestemming hebben, zelfs indien deze heffingen in beide gevallen worden opgelegd aan alle passagiers ongeacht hun nationaliteit of de door de schepen gevoerde vlag, of vormt een dergelijke regeling een beperking van het vrije vervoer van passagiers naar derde landen op grond dat de hogere heffing van invloed kan zijn op de keuze van de trajecten, en is die regeling bijgevolg onverenigbaar met artikel 1 van verordening (EEG) nr. 4055/86?
- 3) Bij een ontkennend antwoord: kunnen de havenrechten die worden opgelegd aan passagiers die havens van derde landen als bestemming hebben, naar gelang van het derde land worden gedifferentieerd aan de hand van een criterium inzake de afstand tussen de havens of de geografische ligging, of is een dergelijke nationale wettelijke regeling eveneens in strijd met bovengenoemde verordening, omdat hierbij het zeevervoer naar een bepaald derde land (of bepaalde derde landen) wordt gediscrimineerd en het zeevervoer naar dat land (of die landen) derhalve wordt beperkt?"

## V — Argumenten van partijen

9. Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij het Hof gezamenlijke opmerkingen ingediend. Voorts hebben het havenpensioenfonds en de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Een mondelinge behandeling heeft niet plaatsgevonden.

### A — Verzoeksters

10. Met betrekking tot de eerste vraag van de nationale rechter verwijzen verzoeksters naar het arrest van het Hof in zaak

en

C-381/93.<sup>3</sup> Het Hof heeft vastgesteld dat het in strijd is met verordening nr. 4055/86 is om op trajecten tussen lidstaten hogere havenrechten te heffen dan op binnenlandse trajecten.

verordening nr. 4055/86, omdat zij het vrij verkeer van diensten beperkt ten nadele van de dienstverrichters die cruises naar havens in derde landen aanbieden.

11. Met betrekking tot de tweede vraag herinneren verzoeksters eraan dat verordening nr. 4055/86 het beginsel van het vrij verkeer van diensten op het gebied van het zeevervoer heeft ingevoerd.

#### B — *Havenpensioenfondsen*

12. Wat de derde vraag betreft, zijn verzoeksters van mening dat het bepalen van het bedrag van het recht naar gelang van de bestemmingshaven inbreuk maakt op het uit artikel 49 EG voortvloeiende discriminatieverbod en het verbod van beperking van het vrij verkeer van diensten.<sup>4</sup> Door het bedrag van het recht te differentiëren, worden passagiers die naar bestemmingen in derde landen reizen, gediscrimineerd ten opzichte van hen die binnenlandse havens als eindbestemming hebben.

14. Volgens het havenpensioenfonds discrimineert de regeling niet naar de nationaliteit van de dienstenontvanger, de vlag van het schip of de vestigingsplaats van de rederij. Aangezien de passagiers de rechten verschuldigd zijn en niet de rederijen die de diensten verrichten, is niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 49 EG en van verordening nr. 4055/86.

13. De nationale regeling is bovendien in strijd met de artikelen 49 en 80 EG en met

15. De havenrechten beperken het vrij verkeer van diensten reeds daarom niet, omdat zij een met de kosten overeenstemmende tegenprestatie voor het gebruik van de haveninstallaties vormen. Het verschil tussen de rechten voor binnenlandse en buitenlandse reisbestemmingen is gerechtvaardigd wegens het verschil in uitgaven voor controles en veiligheidsmaatregelen. Het EG-Verdrag gaat in artikel 77 zelf uit van de

<sup>3</sup> — Arrest van 5 oktober 1994, Commissie/Frankrijk (C-381/93, Jurispr. blz. I-5145, punten 13-18).

<sup>4</sup> — Verzoeksters verwijzen naar het arrest van 13 december 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Jurispr. blz. I-4441).

toelaatbaarheid van redelijke rechten. Daarmee moet ook bij de uitlegging van verordening nr. 4055/86 rekening worden gehouden. De verwijzende rechter heeft artikel 77 EG weliswaar niet genoemd, maar het Hof kan op deze bepaling ingaan voorzover dat voor een nuttige beantwoording van de prejudiciële vragen noodzakelijk is.

## C — *Commissie*

19. De Commissie stelt voor om de prejudiciële vragen samen te vatten als volgt:

16. Op de eerste vraag zou dus moet worden geantwoord dat verordening nr. 4055/86 zich niet verzet tegen de heffing van rechten van passagiers, voorzover de voorwaarden van artikel 77 EG in acht worden genomen.

„Zijn de betrokken nationale bepalingen, die een havenrecht vaststellen en op alle schepen zonder onderscheid naar vlag en op alle passagiers zonder onderscheid naar nationaliteit worden toegepast, verenigbaar met artikel 1 van verordening nr. 4055/86, voorzover de havenrechten hoger zijn wanneer de bestemmingshaven van het schip in een derde land ligt, dan wanneer die haven zich in de Gemeenschap bevindt?”

17. Met betrekking tot de tweede vraag voert het havenpensioenfonds aan dat de overeenkomstig artikel 77 EG geheven rechten in een passende verhouding moeten staan met de uitgaven van de publieke havenbeheerders voor dienstverrichtingen ten behoeve van passagiers.

20. Zij voert aan dat volgens de rechtspraak ondernemingen zich ook op verordening nr. 4055/86 kunnen beroepen tegenover de staat waar zij zijn gevestigd, wanneer de ontvangers van de diensten in een andere lidstaat woonachtig zijn.<sup>5</sup> Verder blijkt uit de rechtspraak dat artikel 1 van verordening nr. 4055/86 niet slechts discriminatie verbiedt, maar ook andere beperkingen van het vrij verkeer van diensten op het gebied van het zeevervoer; een verschil in behandeling van binnenlandse

18. Als antwoord op de derde vraag geeft het havenpensioenfonds in overweging, dat een gedifferentieerde berekening van het bedrag van de havenrechten naargelang de bestemmingshaven en de verrichte dienst gerechtvaardigd is, omdat het daarbij om een tegenprestatie gaat.

<sup>5</sup> — De Commissie verwijst naar het arrest van 17 mei 1994, *Corsica Ferries Italia* (C-18/93, Jurispr. blz. I-1783, punt 30).

scheepvaarttrajecten en trajecten naar andere lidstaten is een ongeoorloofde beperking.<sup>6</sup>

## VI — Juridische beoordeling

### *A — Voorafgaande opmerking over de nationale regeling en het voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

21. De personele werkings sfeer van verordening nr. 4055/86, die ook vervoer naar derde landen omvat, dekt ook het onderhavige geval, omdat de dienstverrichter in een lidstaat gevestigd is. Derhalve is ook in het geval van vervoer naar een derde land elke, zelfs niet discriminerende beperking van het vrij verkeer van diensten verboden, voorzover er geen dwingende redenen van algemeen belang zijn.

23. Het prejudiciële verzoek heeft in de eerste plaats betrekking op de voor de nationale rechter bestreden rechten bedoeld in artikel 6, lid 2, punt C, sub a, juncto punt B van wet nr. 2399/1996, die bij de afhandeling van passagiers op cruises tussen Rhodos en Turkije moeten worden betaald.

22. De structuur van de rechten vormt in casu een beperking van het vrij verkeer van diensten ten nadele van de reders die vervoer naar Turkije verrichten. De rechten verhogen de prijs van dit vervoer zonder rechtvaardiging. Bovendien worden daardoor ook de passagiers in hun hoedanigheid van dienstenontvangers getroffen. Tenslotte worden tevens de reders in hun hoedanigheid van ontvangers van de door de haven van Rhodos verrichte diensten geraakt, omdat die diensten niet anders zijn, of de schepen nu een Turkse of een Griekse haven als bestemming hebben.

24. De op dit geval toepasselijke gecompliceerde nationale regeling wordt in het kader van de verdere bespreking als volgt begrepen: artikel 6, lid 2, punt A, betreft trajecten tussen twee Griekse havens, en punt B trajecten tussen Griekenland en het buitenland. Punt C bevat een bijzondere regel voor rondreizen die vanuit een Griekse haven vertrekken en daar weer eindigen. Wanneer bij rondreizen enkel Griekse havens worden aangedaan, moeten in afwijking van punt A voor elke aangedane binnenlandse haven 50 GRD worden betaald. Wanneer zich onder de aangedane havens een haven in een derde land bevindt, verwijst de regeling naar de bedragen die volgens punt B, sub a tot en met d gelden voor trajecten naar buitenlandse havens. Aangezien Turkije niet behoort tot een van de ingevolge punt B, sub b tot en met d, geprivilegieerde bestemmingslanden, is het in punt B, sub a, voor derde landen algemeen geldende recht van 5 000 GRD van toepassing.

<sup>6</sup> — De Commissie citeert het arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 3, punten 17 en 18).

25. Dit recht moet in de „laatste” haven worden betaald. Onduidelijk is, of daarmee de laatste Griekse haven wordt bedoeld van waaruit het schip zijn reis naar het derde land begint, of de laatste haven van de rondreis. In casu lijkt deze onduidelijkheid echter niet van belang, omdat het slechts gaat om reizen van Rhodos rechtstreeks naar Marmaris en terug zonder verdere tussenhavens.

een onderzoek van de nationale regeling aan de hand van de artikelen 81 en 86 EG, die gelet op de tariefstructuur voor de hand zou liggen, onmogelijk.

## B — *De eerste vraag*

26. Aangezien de feiten in het hoofdgeding in wezen rondreizen tussen Griekenland en Turkije en terug betreffen, ga ik hierna slechts in op de rechten voor die rondreizen. De overige rechten, die eveneens aanzienlijke twijfels omtrent de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht oproepen, laat ik buiten beschouwing. Terzijde merk ik nog wel op, dat bij binnenlandse reisbestemmingen een toeslag van 5 % op de prijs van het reisbiljet moet worden betaald, terwijl bij alle andere bestemmingen, met inbegrip van intracommunautaire, een vast bedrag verschuldigd is. Reeds dit verschil in de tariefstructuur zou aanleiding kunnen geven tot ongerechtvaardigde verschillen tussen de bedragen van het recht.

28. De eerste vraag betreft de werkingssfeer en de draagwijdte van artikel 1 van verordening nr. 4055/86 in het algemeen. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder te vernemen in hoeverre daaronder vervoer vanuit de Gemeenschap naar derde landen valt en of ook beperkingen die niet bestaan in discriminatie op grond van de nationaliteit van de dienstverrichter of dienstontvanger, verboden zijn.

27. Met betrekking tot het rechtskader van het prejudiciële verzoek merk ik op, dat de vragen uitsluitend betrekking hebben op de uitlegging van verordening nr. 4055/86. Bij gebreke van desbetreffende vragen en de noodzakelijke extra feitelijke gegevens is

29. Volgens artikel 51, lid 1, EG gelden voor het vrij verkeer van diensten op het gebied van het vervoer de bepalingen van de titel betreffende het vervoer.<sup>7</sup> De toepassing van de beginselen van het vrij verkeer van diensten op het gebied van het vervoer moet dus in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid worden verwezenlijkt.<sup>8</sup> Ook na het verstrijken

7 — Zie arresten van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, Jurispr. blz. I-1513, punt 62) en Corsica Ferries Italia (aangehaald in voetnoot 5, punt 23).

8 — Arrest Corsica Ferries Italia (aangehaald in voetnoot 5, punt 24).

van de overgangperiode zijn de artikelen 49 en 50 EG op het gebied van het vervoerbeleid niet rechtstreeks van toepassing.<sup>9</sup>

naar het derde land Turkije en terug worden vervoerd.

30. De verdragsregels betreffende het vervoerbeleid zelf bestrijken volgens artikel 80, lid 1, EG slechts het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Voor uitbreiding van het gemeenschappelijk vervoerbeleid is volgens artikel 80, lid 2, EG een bijzonder besluit van de Raad noodzakelijk. Op basis van deze bepaling heeft de Raad verordening nr. 4055/86 vastgesteld. Op grond van de artikelen 1, lid 3, en 8 van verordening nr. 4055/86 zijn alle in het Verdrag neergelegde regels inzake het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer van toepassing.<sup>10</sup>

32. Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 kunnen onderdanen van de lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die van degene voor wie de diensten worden verricht, zich op het vrij verkeer van diensten beroepen. Volgens lid 3 van deze bepaling juncto artikel 48 EG worden vennootschappen gelijkgesteld met natuurlijke personen die onderdanen zijn van de lidstaten. Voorwaarde daarvoor is, dat de vennootschap in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat is opgericht en haar statutaire zetel, haar hoofdbestuur of haar hoofdvestiging binnen de Gemeenschap heeft.

33. Verzoeksters in het hoofdgeding, die diensten op het gebied van het zeevervoer verrichten, zijn in Griekenland gevestigde natuurlijke en rechtspersonen. De rechtspersonen lijken bovendien ook naar Grieks recht te zijn opgericht.

31. Volgens de ondubbelzinnige bewoordingen van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 strekt zich de materiële werkingssfeer ervan uit tot het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen.<sup>11</sup> Dus gelden de regels betreffende het vrij verkeer van diensten ook in een geval als het onderhavige, waarin passagiers van Griekenland

34. Als dienstenontvangers zou men kunnen beschouwen de passagiers die aan de rondreizen op de schepen van verzoeksters hebben deelgenomen, of ook de reisorganisatoren in wier opdracht de reizen zijn gemaakt. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, gaat het in beide gevallen om personen die in een andere lidstaat dan Griekenland, het land van vestiging van de dienstverrichter, gevestigd zijn.

<sup>9</sup> — Arrest Parlement/Raad (aangehaald in voetnoot 7, punt 63).

<sup>10</sup> — Arresten Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 13) en van 13 juni 2002, *Sea-Land Service e.a.* (C-430/99 en C-431/99, Jurispr. blz. I-5235, punt 31).

<sup>11</sup> — Arrest *Sea-Land Service* (aangehaald in voetnoot 10, punt 25).

35. Bijgevolg valt de zaak onder zowel de materiële als de personele werkingsfeer van verordening nr. 4055/86.

wijl de passagiers met bestemmingen waarvoor lagere rechten gelden, voornamelijk Griekse onderdanen zijn, en een dergelijke feitelijk betere behandeling van eigen onderdanen niet is te rechtvaardigen.

36. Het beginsel van het vrij verkeer van diensten, zoals gewaarborgd in verordening nr. 4055/86, sluit elke discriminatie van de dienstverrichter op grond van nationaliteit uit. Zo zijn de lidstaten ingevolge artikel 8 van verordening nr. 4055/86 verplicht om onderdanen van andere lidstaten gelijk te behandelen als de eigen onderdanen. Eventuele beperkingen van het vrij verkeer van diensten mogen ingevolge artikel 9 van verordening nr. 4055/86 niet verschillend worden toegepast naargelang de verblijfplaats of nationaliteit van de dienstverrichter.

39. In casu lijken voornamelijk toeristen uit andere lidstaten door de vaste heffing van 5 000 GRD te worden getroffen. De verwijzingsbeslissing bevat echter geen gegevens die in het algemeen aanleiding geven om aan te nemen dat bepaalde tarieven telkens groepen passagiers met een bepaalde nationaliteit treffen. Er valt dus ook geen indirecte discriminatie van onderdanen van andere lidstaten te ontdekken. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of uit de daadwerkelijke samenstelling van de verschillende groepen heffingsplichtigen indirecte discriminatie kan worden afgeleid. Gelet op het hiernavolgende met betrekking tot het verbod van beperkingen is het bestaan of ontbreken van indirecte discriminatie niet beslissend voor de beoordeling van de nationale regeling.

37. De nationale regeling maakt onderscheid naargelang de bestemmingen van de af te handelen schepen. Van een rechtstreekse discriminatie op grond van de nationaliteit van de dienstverrichter of dienstontvanger is echter geen sprake.

38. Er moet wel worden nagegaan of er sprake is van indirecte discriminatie. Daaraan zou kunnen worden gedacht, wanneer de passagiers met reisbestemmingen in de derde landen genoemd in artikel 6, punt B, sub a, van wet nr. 2399/1996 voornamelijk onderdanen van andere lidstaten zijn, ter-

40. Zoals reeds vastgesteld, zijn op grond van verordening nr. 4055/86 alle verdragsregels betreffende het vrij verkeer van diensten op het gebied van het zeevervoer

tussen de lidstaten van toepassing.<sup>12</sup> Dus moeten bij de verdragsconforme toepassing van verordening nr. 4055/86 alle beginselen worden betrokken die het Hof bij de uitlegging van artikel 49 EG heeft ontwikkeld.<sup>13</sup>

41. Volgens vaste rechtspraak verlangt artikel 49 van het Verdrag niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.<sup>14</sup> Dit algemene beperkingsverbod is van beslissende betekenis voor de beoordeling van de regeling inzake havenrechten.

42. Volgens dit beginsel kan het vrij verrichten van diensten door een onderneming ook worden ingeroepen tegenover de staat

waar zij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde ontvangers.<sup>15</sup>

43. Het vrij verrichten van diensten mag echter worden beperkt door een nationale regeling die haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang, die geldt voor alle personen of ondernemingen die een activiteit uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, en die met het oog op het gestelde doel passend, noodzakelijk en evenredig is.<sup>16</sup>

44. Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord:

Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen verzet zich tegen een nationale regeling die het verrichten van diensten die onder de werkingssfeer van de verordening vallen, kan verbieden, belemmeren of minder aantrek-

12 — Arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 13).

13 — Zie conclusie van advocaat-generaal Van Gerven van 9 februari 1994 in zaak C-18/93 (aangehaald in voetnoot 5, punt 23).

14 — Arresten van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12), 18 juni 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Jurispr. blz. I-3949, punt 56) en Sea-Land Service e.a. (aangehaald in voetnoot 10, punt 32).

15 — Arresten Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 3, punt 14), van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 11) en Sea-Land Service e.a. (aangehaald in voetnoot 10, punt 32).

16 — Zie in het bijzonder het arrest Sea-Land Service (aangehaald in voetnoot 10, punt 39).

kelijk maken, ook wanneer de nationale regeling zonder onderscheid naar de nationaliteit van de verrichter of ontvanger van de dienst van toepassing is en betrekking heeft op vervoerdiensten tussen een lidstaat en een derde land, voorzover de beperking niet om dwingende redenen van algemeen belang is gerechtvaardigd en ten opzichte van het gestelde doel passend, noodzakelijk en evenredig is.

47. De rechten moeten weliswaar zowel door binnenlandse reders en passagiers als door onderdanen van andere lidstaten worden betaald, zodat er geen sprake is van discriminatie op grond van nationaliteit, maar de honderdmaal hogere rechten kunnen mogelijk wel passagiers van een tocht naar Turkije afhouden en deze dienst minder aantrekkelijk maken dan vergelijkbare, slechts in het binnenland verrichte diensten. De heffing van hogere rechten op bestemmingen in een derde land dan op zuiver binnenlandse rondreizen beperkt dus het vrij verkeer van diensten.

### C — *De tweede vraag*

45. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een regeling die voorziet in lagere havenrechten voor passagiers met binnenlandse bestemmingen dan voor passagiers met bestemmingen in een derde land, een ongeoorloofde beperking van het vrij verkeer van diensten vormt.

46. Passagiers op een rondreis langs binnenlandse havens moeten volgens artikel 6, lid 2, punt C, sub a, van wet nr. 2399/1996 voor elke aangedane haven 50 GRD betalen, terwijl zij volgens artikel 6, lid 1, punt C, sub a, juncto punt B, sub a, 5 000 GRD verschuldigd zijn, wanneer het schip tijdens de tocht een Turkse haven aandoet.

48. Daarbij is niet van belang of de rederij respectievelijk de reisorganisator de rechten verschuldigd is dan wel de passagier zelf. In beide gevallen vormen de rechten een factor die de dienst duurder maakt. Immers, ook wanneer de reder de rechten betaalt, zal hij de kosten via een verhoging van de vervoerprijs uiteindelijk aan de passagiers doorberekenen. De prijsverhoging kan tot een vermindering van de vraag leiden, ten nadele van de rederij en van de reisorganisator. Zowel de dienstverrichter alsook de passagiers in hun hoedanigheid van dienstenontvangers worden dus door de beperking getroffen.

49. Onderzocht moet worden of de beperking om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. Het algemeen belang alsook het belang van de passagier zelf wordt gediend doordat de voor het gebruik van een haven benodigde diensten

worden verricht. Er is ook niets tegen, dat de kosten van deze prestaties aan de gebruikers van de haven in rekening worden gebracht. Zoals het Hof in het arrest Sea-Land Service heeft vastgesteld, kan de heffing van rechten in het bijzonder gerechtvaardigd zijn, wanneer op die wijze de kosten worden gedekt van diensten die noodzakelijk zijn ter waarborging van de openbare veiligheid.<sup>17</sup>

53. Het is aanstonds twijfelachtig, in hoeverre deze kosten in verband staan met de havendiensten aan de passagiers. In het bijzonder kan het pensioenfonds voor de civiele scheepvaart niet worden gefinancierd door rechten die door passagiers voor het gebruik van havendiensten moeten worden betaald.

50. Met betrekking tot het daarbij in acht te nemen evenredigheidsbeginsel heeft het Hof in het genoemde arrest verder verklaard, dat er een daadwerkelijk verband moet bestaan tussen de kosten van de diensten die de gebruiker ten goede komen, en het bedrag van de te betalen rechten.<sup>18</sup>

54. Vooral is echter onbegrijpelijk waarom de bedragen van de rechten naargelang de reisbestemming zo sterk uiteenlopen. Het havenpensioenfonds voert aan dat de verrichte prestaties niet vergelijkbaar zijn, omdat boottochten naar derde landen hogere veiligheidsvoorzieningen en een hogere mate van controle vergen dan boottochten binnen Griekenland.

51. Van een dergelijk verband blijkt niet bij de in geding zijnde structuur van de rechten.

55. Het is echter niet duidelijk, welke die door de rechten gefinancierde veiligheidsvoorzieningen, controles of andere prestaties zijn, die in het bijzonder noodzakelijk zijn bij de afhandeling van reizigers naar derde landen en die een zo fors verschil in het bedrag van de rechten in vergelijking met binnenlandse rondreizen rechtvaardigen.

52. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat het recht wordt opgelegd ter financiering van de lasten van modernisering en verbetering van haveninstallaties, alsmede voor het gebruik van de haven en andere soortgelijke doeleinden die samenhangen met verbetering van de diensten aan passagiers. Verder blijkt uit artikel 6, lid 1, punt B, sub e, van wet nr. 2399/1996 dat 30 % van de opbrengst van de vaste heffing ten goede komt van het pensioenfonds voor de civiele scheepvaart.

56. Tegen een verband tussen het bedrag van de rechten en de kosten pleit reeds het feit dat de tarieven van de nationale regeling per groep van derde landen sterk in hoogte verschillen, zonder dat van een

17 — Arrest Sea-Land Service (aangehaald in voetnoot 10, punten 41 en 42).

18 — Arrest Sea-Land Service (aangehaald in voetnoot 10, punt 43).

zakelijk onderscheidingscriterium daarvoor blijkt.

59. Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord:

57. De structuur van de rechten is ook niet verdedigbaar op grond van het door het havenpensioenfonds aangevoerde artikel 77 EG. De eerste alinea van deze bepaling verplicht de *vervoerondernemers* om bij grensoverschrijding geen heffingen in rekening te brengen die niet in verhouding tot de kosten staan. Aangezien de rechten in casu op een heffingsregeling van de overheid berusten, is niet de eerste alinea relevant, maar hooguit de tweede alinea, die zich tot de lidstaten richt. Op grond daarvan streven „de lidstaten [...] naar een geleidelijke verlaging van die kosten”.

Een nationale regeling die hogere havenrechten oplegt aan passagiers met reisbestemming in een derde land dan aan passagiers met een binnenlandse reisbestemming, zonder dat een verband bestaat tussen de kosten van de havendiensten die de passagiers ten goede komen, en het bedrag van het door hen te betalen recht, vormt een met artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 onverenigbare beperking van het vrij verkeer van diensten.

#### D — De derde vraag

58. Uit deze formulering is geen concrete maatstaf voor de structuur van overheidsheffingen af te leiden. Hooguit kan worden overwogen om de vereisten van artikel 77, eerste alinea, EG in het kader van een systematische uitlegging op overheidsheffingen toe te passen. In dat geval moet echter ook rekening worden gehouden met de bepalingen betreffende het vrij verkeer van diensten, voorzover deze op het gebied van het vervoer van toepassing zijn. Met dit beginsel zijn de omstreden havenrechten onverenigbaar, zoals wij hebben gezien, omdat niet blijkt van een verband tussen het bedrag van de rechten en de kosten van de tegenprestatie.

60. De derde vraag is slechts gesteld voor het geval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord. De tweede vraag bestaat echter uit twee alternatieven, namelijk of een lidstaat de hoogte van het bedrag van de rechten mag differentiëren naargelang de reisbestemming zich in het binnenland of in een derde land bevindt, dan wel of dit een beperking van het vrij verkeer van diensten oplevert. Onduidelijk is wat de verwijzende rechter, gelet op deze constellatie, onder een ontkennend antwoord op de tweede vraag verstaat.

61. In elk geval is de vraag erop gericht om te vernemen of de rechten naargelang het derde land mogen worden gedifferentieerd op grond van het criterium afstand of geografische ligging.

bedragen van de rechten vanuit het oogpunt van het vrij verkeer van diensten enkel geoorloofd zijn, wanneer het onderscheid verband houdt met de kosten van de met de rechten gefinancierde prestatie. De afstand tot de bestemmingshavens of de geografische ligging ervan kunnen hogere havenrechten echter niet rechtvaardigen. Een afzonderlijk antwoord op de derde vraag is dus overbodig.

62. Uit het antwoord op de tweede vraag blijkt reeds, dat in hoogte verschillende

is dus overbodig.

## VII — Conclusie

63. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om de eerste en de tweede vraag te beantwoorden als volgt:

- 1) Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 4055/86 van de Raad van 22 december 1986 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en derde landen verzet zich tegen een nationale regeling die het verrichten van diensten die onder de werkingssfeer van de verordening vallen, kan verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, ook wanneer de nationale regeling zonder onderscheid naar de nationaliteit van de verrichter of

ontvanger van de dienst van toepassing is en betrekking heeft op vervoerdiensten tussen een lidstaat en een derde land, voorzover de beperking niet om dwingende redenen van algemeen belang is gerechtvaardigd en ten opzichte van het gestelde doel passend noodzakelijk en evenredig is.

- 2) Een nationale regeling die hogere havenrechten oplegt aan passagiers met reisbestemming in een derde land dan aan passagiers met een binnenlandse reisbestemming, zonder dat een verband bestaat tussen de kosten van de havendiensten die de passagiers ten goede komen, en het bedrag van het door hen te betalen recht, vormt een met artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4055/86 onverenigbare beperking van het vrij verkeer van diensten.